INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Atas do Seminário de Estudos Estratégicos do Curso de Estado-Maior Conjunto 2013/14

Minutes of the Strategic Studies Seminar of the Joint Staff College Course 2013/14

Coordenadores:
TCOR INF Luís Fernando Machado Barroso
TCOR ENG Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Maio de 2014

Centro de Investigação de Segurança e Defesa

Diretor
Tenente-General Rui Xavier Matias

Editor-chefe
Major-General Carlos Branco

Coordenador Editorial
Coronel Tirocinado Lúcio Santos

Núcleo Editorial e Design Gráfico
Tenente-Coronel Manuel Ratão
Tenente-Coronel Rui Grilo
Dra. Andreia Roque

Propriedade
Instituto de Estudos Superiores Militares
Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa
Tel.: 213 002 100
Fax.: 213 002 179
E-mail: cisdi@iesm.pt
www.iesm.pt/cisdi/publicacoes

ISBN ....-....
Depósito Legal .../14
Tiragem 300 exemplares

© Instituto de Estudos Superiores Militares, 2014

PREFÁCIO

A Coleção "ARES" materializa uma nova linha da Política Editorial do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), recentemente reformulada. Na sua primeira edição, optou-se pela divulgação de trabalhos desenvolvidos no âmbito do programa curricular do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), um dos cursos-chave do IESM, e numa das áreas nucleares das **Ciências Militares** – os **Estudos Estratégicos**. A publicação representa o compromisso de incentivar e estimular a reflexão sobre temáticas relacionadas com a Segurança e Defesa Nacional e Internacional, de inquestionável importância e atualidade.

Historicamente, os Estudos Estratégicos iniciaram a sua afirmação científica durante o período da Guerra Fria, com a aproximação estatocêntrica a dominar o seu campo de estudo. Tratava-se de estudar as dinâmicas do sistema bipolar, orientadas ao emprego da força e praticamente limitados à força militar. Quando o sistema bipolar se desmoronou, os seus críticos aproveitaram a oportunidade para fazer florescer os Estudos de Segurança, dado que a Estratégia parecia não dar resposta às novas dinâmicas do Sistema Internacional. Porém, a conclusão principal que podemos retirar dessa deriva é reconhecer que os Estudos Estratégicos assinalam a sua especificidade entre os Estudos Militares e os Estudos de Segurança, sendo que a amplitude do seu objeto de estudo necessita de uma cada vez maior atenção devido ao predomínio dos Estudos de Segurança no panorama académico português.

O respeito pela identidade, cultura e valores próprios da Instituição Militar obrigam a reposicionar a Estratégia como disciplina central na formação de Oficiais de Estado-Maior através do estudo e preparação de textos sobre assuntos-chave relacionados com aquela ciência e arte. Foi esse o principal objetivo do IESM e dos coordenadores desta publicação, cuja responsabilidade recaiu na escolha dos temas e na seleção dos textos apresentados e debatidos durante o CEMC, os quais enfatizam a interdisciplinaridade e o equilíbrio entre o conhecimento aplicado e o conhecimento fundamental que o ensino no IESM tem por objetivo promover: Estratégia e Relações Internacionais, Ameaças e Risos, Conflitualidade atual, Estratégia Contemporânea, Terrorismo, Estratégias de Dissuasão contemporâneas, Tecnologia e Guerra, Conflitos Regionais, Instrumentos de Guerra, e Interpretação dos Clássicos.

O Número 1 da Coleção "ARES" visa, a par das restantes linhas da Política Editorial do Instituto, dar continuidade à divulgação da produção académica,

científica e de investigação, realizada por investigadores do IESM ou em parceria com outros investigadores nacionais ou estrangeiros, cumprindo o imperativo universitário de transmitir e difundir conhecimento e cultura.

O IESM expressa a todos os votos de proveitosa leitura.

TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias
Diretor do IESM

ÍNDICE DE ASSUNTOS

PREFÁCIO

INTRODUÇÃO

Parte I – ESTRATÉGIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONFLITUALIDADE

Síria: "Stop às Armas Químicas – A Crise Humanitária pode continuar"
CTEN FZ António Frescata

Sociedade Risco Global
MAJ ADMAER Nuno Santos

As Dinâmicas Geopolíticas da Ásia Central e o seu Contributo para a Escalada do Risco numa Sociedade Global
MAJ ENG João Correia

A Defesa Nacional numa Sociedade de Risco Global
MAJ CAV GNR Marco Gonçalves

Novas Ameaças e Riscos: A Mesma Natureza, um Novo Carácter da Guerra
MAJ ART Pedro Amador

Uma Análise ao Modelo de Combate ao Terrorismo Estratégico de Peter Neumann e M. Smith
MAJ ENG Mário Martinho

Parte II – ESTRATÉGIA CONTEMPORÂNEA

A Influência de um Irão com Capacidade Nuclear
TCOR INF GNR Paulo Jorge Macedo Gonçalves

As Forças Convencionais e a Arma Nuclear
MAJ ENG Ana Maria Correia

Estratégias de Dissuasão Contemporâneas: *Deterrence* Nacional
MAJ CAV Gilberto Lopes

Deterrence no Século XXI - A Segurança Europeia
MAJ INF Rui Moura

Guerra do Iraque: Entendendo a Guerra Preventiva e Guerra Preemptiva
MAJ INF (Brasil) Glauco Corbari Corrêa

Guerra Preventiva e Guerra Preemptiva
MAJ ART Nuno Salvado

Fatores de Sucesso da Subversão e Estratégias para a Contrassubversão
MAJ INF Cláudio Ferreira

Parte III – CONFLITOS REGIONAIS (ÁFRICA)

Estados Frágeis e Segurança
MAJ INF João Pais

Estados Falhados e Governação. A Importância do Modelo *Weberiano*
CFR Ricardo Inácio

Conflitualidade em África. Implicações na Estratégia de Portugal
TCOR INF GNR Mário Guedelha

Parte IV – INSTRUMENTOS E ABORDAGENS DE GUERRA

Sun Tzu e a Guerra Irregular
TCOR (DEU) Andreas Tschakert

A Sun Tzu e a Guerra Irregular no Século XXI
MAJ ADMIL GNR José Capelo

A Guerra de Manobra e o Ensino da Estratégia
MAJ INF António Bastos

Guerra de Manobra Naval
CTEN João Piedade

A Nanotecnologia e o Futuro da Guerra
MAJ CAV GNR Joselino Ferreira

A (R)Evolução das Armas de Energia Dirigida nos Conflitos Militares
CTEN Nuno Ranhola

INTRODUÇÃO

Luís Fernando Machado Barroso
Tenente-coronel de Infantaria
Docente da Área de Ensino de Estratégia
Investigador Associado do CISDI
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
barrosolfm@gmail.com

Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Tenente-coronel de Engenharia
Docente da Área de Ensino de Estratégia
Investigador Associado do CISDI
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
rmcrvieira@gmail.com

Esta publicação tem dois objetivos principais que se complementam: divulgar trabalhos elaborados durante o Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) que devem ser do conhecimento da comunidade académica ligada ao Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM); e iniciar uma tradição que se pretende continuadora e desafiadora para os professores e alunos do IESM, esperando-se que o tema aqui debatido – Estudos Estratégicos – possa vir a ser um dos núcleos centrais das Ciências Militares. O IESM, herdeiro do Instituto Superior Naval de Guerra, do Instituto de Altos Estudos Militares e do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea, tem o dever de assumir-se como uma referência nacional no estudo da Estratégia.

Estudos Estratégicos: Considerações sobre o seu Objeto de Estudo

Dada a proliferação de literatura relacionada com a Estratégia e sua aplicação em domínios para além do tradicional, é necessário estabelecer a nossa matriz referencial. Fazemo-lo através da formulação das seguintes questões: o que são os Estudos Estratégicos? Qual é o seu objeto de estudo? Qual a sua relevância para a formação dos oficiais qualificados com o CEMC?

Como o próprio nome indica, os Estudos Estratégicos são uma área de atividade que tem uma relação direta com o conceito de Estratégia. Por conseguinte, os Estudos Estratégicos correspondem ao seu domínio de aplicação, que engloba o seu objeto e o relacionamento com outras disciplinas auxiliares da Estratégia.

Em sentido estrito, a Estratégia relaciona-se com a prossecução dos objetivos políticos com meios militares no ambiente internacional. Por essa razão, tratar de um "assunto estratégico" requer capacidade de julgamento dos responsáveis ao nível político-estratégico para determinar quando avançar,

parar ou recuar; requer uma apreciação realista do ambiente e do potencial estratégico relativo dos atores que podem colocar em causa a proteção ou prossecução dos objetivos; requer capacidade de prever e de prospetar como é que no futuro esses atores se podem relacionar; requer habilidades para estruturar os meios que serão necessários e como poderão ser gerados para alcançar ou manter a superioridade sobre os atuais e previsíveis adversários. Aos Estudos Estratégicos cabe o aprofundamento do conhecimento de elementos que se relacionam com a decisão e envolvimento na guerra para alcançar os objetivos determinados pelo nível político; com a ligação entre objetivos políticos e emprego da força militar; com a ligação entre direção e ação. Por conseguinte, relacionam-se também a política, que é o campo de estudo que confere a coerência e o contexto à Estratégia.

Como é do conhecimento comum, a palavra Estratégia é polissémica sendo também aplicada à gestão empresarial e ao desporto, por exemplo. A utilização da palavra Estratégia não é exclusiva dos militares nem dos responsáveis pela alta política, tendo vindo a ser utilizada desde há décadas no seio da gestão das organizações e em outros domínios dos negócios, por exemplo. Porém, se prestarmos atenção à utilização que fazem do conceito, ele tem na sua essência os *building blocks* do conceito tradicional: gerar, estruturar, utilizar recursos para prevalecer num ambiente hostil. Tal qual como com o emprego da força militar, ao nível empresarial procura-se prevalecer sobre os adversários com melhores produtos, mais apelativos e/ou em maior número de mercados para se obter o máximo lucro possível (mesmo que não seja exclusivamente dinheiro). A Estratégia é um mecanismo da empresa para se sobrepor às suas competidoras. Para os seus objetivos, a empresa procura adequar os seus meios, linhas de ação e objetivos num todo coerente. Faz-se a análise do ambiente, determinam-se públicos-alvo, identificam-se empresas competidoras, reformulam-se objetivos, linhas de ação, determinam-se prioridades, etc. No entanto, se o termo Estratégia for utilizado de forma aleatória, corre o risco de se tornar inútil ao dispersar o seu foco relacionado com o emprego da força na consecução dos objetivos políticos.

Inicialmente, o domínio dos Estudos Estratégicos esteve confinado à alta política no período posterior à II Guerra Mundial, com estreita ligação ao desenvolvimento da arma nuclear pelos norte-americanos e pelos soviéticos, logo a meados dos anos 1950. Nasceu fora das universidades, mas a partir da Administração Kennedy, através de Robert MacNamara, os Estudos

Estratégicos passaram a estar intimamente ligados a uma nova geração de académicos que substituiu militares e outros burocratas no Pentágono.

A disciplina Estudos Estratégicos, tal como nós a conhecemos atualmente, teve um enorme desenvolvimento no período da Guerra Fria no seio académico, tendo sido a criação do Journal of Strategic Studies em 1978 um marco decisivo. Assuntos como a competição armamentista (nuclear e convencional) entre os EUA e a União Soviética, o controlo de armamentos, a estrutura de forças militares, a estratégia, e o processo de decisão político-estratégico dominaram os estudos estratégicos.

Durante a Guerra Fria os Estudos Estratégicos viveram a sua "era dourada", com expressão relevante no mundo académico através da proliferação de disciplinas e cursos universitários nos EUA e na Grã-Bretanha. Atualmente, dada a sua dispersão por outros domínios e o reconhecimento de que o emprego da força pode não ser a solução para lidar com as "novas ameaças" e crises, parecem estar relegados para um plano inferior. Vive-se atualmente no auge dos Estudos de Segurança devido a uma alteração nas preocupações com a segurança nacional e global, e com as mudanças de paradigma nas relações internacionais em relação às causas e soluções para os efeitos das guerras e das crises. De facto, o emprego da força militar, embora relevante na atualidade, tem vindo a perder proeminência à medida que se "alargou" o conceito de segurança, e se tomou como certo que a resolução e a prevenção de conflitos são tarefas mais adequadas para a economia e para a diplomacia do que para as forças militares.

Como já se referiu anteriormente, os Estudos Estratégicos focam-se essencialmente na utilização da força que permite ao Estado e a outros atores não-estatais sobreviver num ambiente anárquico. Todavia, apesar de se reconhecer que a segurança nacional e internacional se alcança com instrumentos para além da força militar, é necessário que os decisores políticos devotem especial atenção ao fenómeno da guerra e, por conseguinte, à estratégia. Em última instância, a sobrevivência do Estado pode depender disso. Por outro lado, há também que ter em atenção que a atual agenda dos Estudos de Segurança é tão ampla e genérica que corre o risco de deixar de ter importância prática ao considerar quase tudo como interesse nacional, objetivo ou valor a adquirir ou a proteger.

Assim, somos da opinião que os Estudo Estratégicos mantêm um lugar de relevo tanto no mundo académico como na esfera da governação, devendo serem englobados como um campo dos Estudos de Segurança, tal como estes o

são nas Relações Internacionais e estas na Ciência Política. Apesar do mundo bipolar ter mudado as agendas políticas e estratégicas dos Estados, não é necessário redefinir o seu objeto de estudo, que, apesar de se focalizar no emprego da força, tem também áreas de interesse no âmbito das operações humanitárias ou da construção de Estados.

Pelo que se discorre do que apresentámos, o argumento da disciplina de Estudos Estratégicos lecionada no IESM teve como ponto de referência o fenómeno da guerra e a estratégia militar, apesar de essa opção poder considerar-se como discutível. Apesar de não ser uma obrigação, a nossa matriz para o entendimento do fenómeno da guerra é a obra de Carl von Clausewitz, Da Guerra, que nos ajuda a compreender a relação entre política, guerra e estratégia. Enfatizámos a importância de um referencial que servisse de amarra para o nosso pensamento crítico quanto ao emprego da força militar. Em última instância, a guerra, com o objetivo de derrotar o exército inimigo ou de derrubar o seu governo, é a expressão máxima do emprego da força como objetivo político-estratégico. Compreendê-la é um passo importante para o sucesso, já que ninguém decide avançar para uma guerra sem saber que tipo de guerra vai combater.

A estratégia de sucesso é baseada no estabelecimento de objetivos claros, avaliação dos pontos fortes e fracos dos contendores, no cálculo dos riscos e benefícios esperados e na avaliação das várias opções. A estratégia de sucesso formula as ações a realizar antes, durante e no pós-guerra. Nem sempre ter mais poder militar corresponde ao sucesso e à vitória na guerra. A História é testemunha de muitos exemplos, alguns até bem recentes como foram os casos da Guerra do Vietname; da invasão do Afeganistão pelos soviéticos em 1979, que se arrastou numa guerra até 1989 e que muito contribuiu para o colapso político e económico da União Soviética; da guerra na Chechénia; e da guerra entre Israel e o *Hezbollah* no verão de 2006. Em qualquer um deles, a liderança política do militarmente "mais capaz" não compreendeu claramente a importância da primazia da política para a formulação de uma estratégia adequada ao conflito em que há sempre que contar com a força de atrito que o outro contendor consegue aplicar, que muitas vezes vai para além da força armada.

A Estratégia é essencialmente um empreendimento humano, prático, que pretende alcançar objetivos possíveis com os meios à disposição. Por essa razão, a melhor maneira de relevar a importância dos Estudos Estratégicos é focar-se nos assuntos mais relevantes da atualidade, devendo ter em

consideração que esta é o resultado de um passado recente e longínquo e é o ponto de partida para o futuro. Como a Estratégia é um empreendimento com efeitos reais na vida das pessoas, grupos e Estados, o seu estudo não pode limitar-se à teoria, sob pena de desvalorizar o contexto político, económico, social, cultural, ou outro, em situação de paz ou de guerra, na formulação de estratégias adequadas. Assim, qualquer estudo sobre Estratégia tem de ter em consideração, não apenas as considerações teóricas, mas também os aspetos relacionados com a prática da estratégia. Só assim, podemos considerá-los como base reflexiva para a defesa nacional, uma vez que a necessidade da produção de novo conhecimento nesse domínio passa pela clarificação do objeto de estudo das diversas disciplinas que se aproximam do tema.

Um dos principais temas que serão objeto dos Estudos Estratégicos é o fenómeno do terrorismo, tendo como principal objetivo compreender a natureza e o caráter do conflito que alguns países ocidentais travam com a Al-Qaeda e seus franchisados. Mesmo um pequeno país como Portugal considera o terrorismo como uma das ameaças mais relevantes no seu conceito estratégico nacional. O terrorismo e a sua ligação à pirataria, à criminalidade organizada, ao tráfico de drogas e de seres humanos, e à fragilidade dos Estados será um dos temas principais para os estrategistas e estrategas. Dado o nosso conhecimento em relação aos objetivos políticos de cada uma das partes, é lógico considerar que estamos no centro de uma luta entre Estados liberais modernos, de um lado, e o radicalismo islâmico, por outro. O interesse neste tópico está muito para além do debate académico, uma vez que sendo um choque de vontades entre os contendores, merece uma análise da disciplina de Estratégia através da síntese entre política, sociologia, antropologia e emprego de forças militares, por exemplo. Além do mais, os limites ultrapassam a Estratégia Militar, dado que a conflitualidade é expressa numa guerra não tradicional e qualquer um dos contendores a quer vencer.

A vitória é um conceito central para a Estratégia, podendo assumir muitos significados desde a submissão do adversário pelos meios militares à negociação de um modus vivendi satisfatório. A guerra, mesmo entre entidades tão distintas como Estados e grupos terroristas, pode ser entendida como um ato de força para compelir o adversário, apesar de a podermos considerar fora da norma clássica do combate regular. Apesar de a *Al-Qaeda* atuar de uma forma muito diferente de um Estado, é um ator político internacional e utilizam os ensinamentos estratégicos dos clássicos como Sun Tzu e Clausewitz da mesma forma e com a mesma mestria.

Este conflito identifica-se com as guerras a que se tem convencionado designar de guerras entre os "fracos e os fortes" e "novas guerras", com o conceito de assimetria no ponto central do debate. Na sua essência, a guerra assimétrica tem todos os ingredientes da Estratégia, tal como a guerra clássica, uma vez que todas as guerras tendem a tornar-se assimétricas. Não é natural que haja uma guerra entre dois contendores em que se repliquem simetricamente. A tendência é minimizar os pontos fracos e maximizar os pontos fortes, e a arte da Estratégia é explorar essas assimetrias para alcançar os objetivos políticos. Dada a clareza com que os Estados mais fortes colocam o terrorismo e a subversão global como ameaças prementes aos valores adquiridos, como a democracia, liberdade, nível de vida, direitos do homem, é lógico que um dos tópicos dos Estudos Estratégicos, num futuro próximo, seja o estudo das estratégias que os mais fracos utilizarão contra os seus adversários mais fortes. A História é riquíssima em conflitos que podem fornecer importantes dados para a análise das guerras assimétricas. Todas estas guerras revelam alguns padrões que continuam a ser relevantes atualmente. Para ter sucesso, o mais fraco deve impedir que o mais forte consiga levá-lo para um combate decisivo, deve prolongar o conflito e reconhecer que o tempo corre a seu favor.

Mas nem só as "guerras assimétricas" colocam desafios aos países ocidentais. Também a ascensão da China e a atual posição desafiante da Rússia são importantes fatores a considerar na estabilidade da Ásia e da Europa. A China, que se afirma como um colosso regional e global, está a tentar transformar o seu poder económico em poder militar. Os atuais investimentos em desenvolvimento de equipamentos e armamentos, da estratégia e da doutrina militar indicam que pretende assumir maior relevância regional e mundial. São exemplos dessa pretensão o investimento e aquisição de mísseis balísticos de nova geração, satélites, sistemas de defesa antiaérea, aviões, porta-aviões, sistemas de comando, controlo e comunicações.

A Rússia, herdeira da União Soviética, tem vindo a recuperar economicamente à custa do aumento da exportação de petróleo e gás natural, que são a sustentação da sua economia. Não se pode ignorar que mantém uma importante rivalidade com os EUA e com a Europa, e que mantém o segundo maior arsenal nuclear do mundo. A sua liderança política trouxe à ribalta da política internacional os desejos expansionistas sobre os Estados que outrora faziam parte da cintura defensiva da URSS. É o caso da Ucrânia, que deve manter-se na agenda política internacional nos tempos mais próximos como o

fator mais quente na Europa Central e que tende a afastar os EUA e Europa, por um lado, e a Rússia apoiada pela China por outro.

Independentemente dos níveis de assimetria, as guerras do futuro irão ocorrer num ambiente moldado pela tecnologia e pela informação. O seu crescimento e disseminação estão a alterar a gestão de dossiês políticos, o funcionamento da economia, das finanças, e até da sociedade. Por conseguinte, tendo como ponto de referência a matriz clausewitziana, está também a mudar o caráter da guerra. A tecnologia disponível no mercado permite que uma célula terrorista possa planear uma ação num qualquer ponto do mundo, emita uma ordem e coordena a operação de qualquer outro ponto. Há apenas um século e meio, a utilização do telégrafo, do comboio e das espingardas de repetição pelas forças militares mudaram consideravelmente a conduta na batalha terrestre na guerra Franco-Prussiana, na Guerra Russo-Japonesa e na I Guerra Mundial. A introdução da TSF e a evolução do motor a explosão foram fatores essenciais para o desenvolvimento da *blitzkrieg* e consequentemente para a expansão da II Guerra Mundial. Mas nem só a tecnologia muda a conduta da guerra, também a forma como os líderes a utilizam e se adaptam é um fator muito relevante. No caso da *blitzkrieg*, uma parte da geração de oficiais alemães aderiu às ideias de Heinz Guderian como forma de ultrapassar a necessidade de criar uma máquina militar capaz de resolver o destino de uma nação em pouco tempo, uma vez que a Alemanha não possuía os recursos necessários a uma guerra prolongada, como também já tinha sido demonstrado na I Guerra Mundial.

A guerra, sendo uma das atividades mais antigas do homem, é também um dos campos mais profícuos no estudo da História. Apesar de ser descrita desde os tempos da antiguidade, como é o caso da Guerra do Peloponeso, sabe-se ainda muito pouco acerca dos seus elementos chave. Por exemplo, como os resultados do nível tático têm implicações ao nível político é ainda um dos campos que tem de desenvolver-se. Determinar porque em determinadas condições um exército se rende e nas mesmas condições não o faz origina importantes especulações entre política, estratégia e tática. Nem só os danos sofridos são o fator mais importante para conceder a vitória a um exército adversário. Questões psicológicas dos líderes militares e políticos são também tidas em conta, como o medo, a incompreensão do contexto, a expectativas quanto ao futuro e a mudança de estratégias. Outras questões, como o caso dos regimes políticos dos Estados contendores continua a ser um tema com muita relevância no resultado das guerras. As democracias liberais entendem a

utilização da força numa perspetiva muito diferente de uma autocracia. A influência que a opinião pública tem nas opções estratégicas é muitas vezes definida pelo seu tipo, pelas relações civis-militares e pela formação dos quadros militares, por exemplo.

Face à sua evolução e às interrogações em torno do fenómeno do uso da força, parece-nos seguro afirmar que os Estudos Estratégicos têm ainda muito espaço de reflexão prática e científica para desenvolver. O IESM tem por objetivo contribuir para esse desenvolvimento.

Estudos Estratégicos: Unidade curricular de síntese e interdisciplinaridade

A unidade curricular Estudos Estratégicos do CEMC, que serviu de enquadramento aos textos aqui publicados, faz parte do plano curricular do curso e pretende ser uma disciplina de sínteses das várias matérias ministradas pela Área de Ensino de Estratégia. O objetivo do CEMC é qualificar oficiais superiores das Forças Armadas (FFAA) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) para o desempenho de funções ao nível operacional e estratégico, em estados-maiores conjuntos nacionais e internacionais, nas estruturas superiores das FFAA e da Defesa Nacional. A disciplina de Estudos Estratégicos colabora decididamente para esta finalidade ao incluir no seu programa objetivos que visam: caracterizar o atual ambiente estratégico; caracterizar e analisar as novas ameaças à segurança dos Estados; analisar e discutir a conflitualidade contemporânea, os novos atores e as perspetivas de evolução; analisar e discutir temáticas relacionadas com o emprego dos instrumentos de poder no âmbito do contexto estratégico contemporâneo; analisar e discutir as limitações impostas ao uso da força pelo contexto estratégico contemporâneo.

A natureza do IESM, a génese e as funções futuras dos discentes, a finalidade e os objetivos do Curso "obrigam" a uma visão "estato-cêntrica" dos problemas e, particularmente, das soluções estratégicas nos quadros da Segurança e da Defesa Nacionais. Diversos programas da Área de Ensino de Estratégia deixam claro que os Estados, entre os quais Portugal, têm o dever de tomar todas as medidas necessárias tendentes a garantir a Segurança Nacional. A Segurança Nacional pode ser entendida como um objetivo político permanente, geral e vital, consubstanciado pelo somatório sincronizado de outros estados de Segurança: a Segurança Interna, a Segurança Externa, a Segurança Internacional e a Segurança Transnacional. A Segurança Transnacional é central aos desafios que se colocam aos Sistemas de Defesa Nacional dos Estados, porquanto acrescenta a dimensão individual e coletiva,

não-estatal e não-militar à Segurança e à Defesa. De facto, num mundo globalizado a sociedade tem igualmente um papel securitário que importa considerar no quadro do planeamento e da ação política e estratégica dos organismos estatais, aos níveis nacional e internacional. Os vetores não-estatais e não-militares são o argumento para a inclusão da Comprehensive Approach na definição das operações militares e são argumento de suporte à criação de Sistemas de Defesa Nacional que ultrapassem a dimensão estatal.

Estas ideias são suportadas pelo conceito segurança, anteriormente centrado na dimensão estatal (política e militar), que agora é obrigado a aglutinar as dimensões global e humana e colocando as organizações internacionais (governamentais ou não) como atores centrais na solução dos problemas securitários coletivos ou individuais. As questões relacionadas com o bem-estar social e económico, o respeito pelos direitos humanos, a proteção ambiental, os cuidados médicos, os níveis satisfatórios de desenvolvimento e de educação, etc., são hoje importantes no campo da definição dos objetivos de segurança e no delinear das ações estratégicas, nomeadamente as que implicam o emprego da coação. Os Estados são confrontados com três tipos de ameaças: as internas, as externas e as transnacionais. Estas ameaças são, frequentemente, multifacetadas e interligadas, onde vários dos seus agentes realizam ações de natureza criminal de apoio à sua ação violenta, armada ou militar, potencial ou efetiva. As ameaças transnacionais são caracterizadas pela sua natureza global, fazendo assim parte, simultaneamente, dos campos de ação e responsabilidade de uma multiplicidade de Estados e, dentro destes, das Forças e Serviços de Segurança, Serviços de Emergência Interna e das Forças Armadas. É consensual assumir que o fenómeno da globalização tornou porosas as fronteiras e obrigou alguns Estados a reforças a ligação a organizações internacionais de segurança e defesa coletivas e cooperativas, na justa medida em que passaram a assumir que isoladamente têm dificuldade ou mesmo incapacidade para eliminar ou enfrentar as ameaças transnacionais ou outras de natureza convencional.

Os Estados são impulsionados para soluções de multilateralismo onde os interesses globais podem ser incorporados num conjunto abrangente de interesses nacionais. Derrotar ou neutralizar ameaças pode implicar o emprego interagencial integrado de um conjunto alargado de capacidades multidisciplinares, multinacionais, estatais e não-estatais. Esta integração influencia, fortemente, o processo de planeamento estratégico de cada Estado-membro e o exercício da sua soberania na defesa dos seus interesses.

Esta realidade, exacerbada pelos mecanismos da globalização, tende a esbater as fronteiras concetuais entre as atividades que visam a segurança interna e as atividades que garantem a segurança externa e/ou a segurança internacional. Os campos de ação destas atividades tendem a sobrepor-se cada vez mais obrigando a uma mudança de paradigma quanto aos espectros de atuação dos diversos organismos estatais e não-estatais produtores de segurança. Assim, diríamos que os Estados estão "condenados" a cooperar interna e externamente no quadro das suas defesas nacionais. Em consequência deste facto os seus diferentes planeamentos estratégicos devem maximizar a sua integração, quer na fase de formulação política, quer na fase da formulação estratégica. Enquanto isto não acontecer, os ditos Indivíduos e/ou Estados que fazem um todo hostil disperso continuarão a poder esconder-se e a operarem nas zonas "escuras" criadas pela falta de integração e colaboração interna e externa do conjunto de países, organizações e cidadãos. A ameaça continuará a ter um leque de opções que alimenta a sua continuidade.

Existe a convicção generalizada de que a Defesa é uma obrigação exclusiva do Estado e de forte pendor militar, contribuindo para a desresponsabilização dos restantes organismos produtores de segurança e agentes não-estatais coletivos e individuais. Importa, por isso, reforçar que Defesa é uma atividade permanente (em tempo de paz, de crise e de guerra), de dimensão interna e externa, de naturezas civil e militar, estatal e não-estatal, coletiva e individual, que tem por objetivo garantir a Segurança Nacional, onde se incluem, naturalmente, a Segurança Interna, a Segurança Externa, a Segurança Internacional e a Segurança Transnacional. A Segurança Nacional é um valor a atingir de cariz relativo e resultante de uma reflexão, destinada a mobilizar esforços de defesa nacional, onde se incluem o uso da força. Engloba o conjunto de atos que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual, latente ou concretizada, que afete os interesses nacionais.

Deste modo, estamos seguros que a unidade curricular de Estudos Estratégicos contribui de forma direta e indireta para o conhecimento adquirido por via da lição, da discussão dirigida, da investigação ou de outra metodologia de ensino-aprendizagem. A existência desta publicação, produto do esforço dos oficiais-alunos, é disso testemunha. Esperemos ter promovido, decisivamente, a aquisição de competências necessárias ao desempenho de funções no quadro da Defesa Nacional.

Os textos agora publicados incluem os tópicos principais da unidade curricular de Estudos Estratégicos e incluem os principais assuntos debatidos

durante o ano letivo 2013-14. Ao fazermos as nossas escolhas ponderámos a interdisciplinaridade característica do tema e o equilíbrio entre o conhecimento aplicado e o conhecimento fundamental. Todos os textos aparecem na forma original segundo a qual foram expostos e debatidos nas horas dedicadas aos nossos seminários cujos temas foram: Estratégia e Relações Internacionais; Ameaças e Risos; Conflitualidade atual; Estratégia Contemporânea; Terrorismo; Estratégias de Dissuasão contemporâneas; Tecnologia e Guerra; Conflitos Regionais (África); Instrumentos de Guerra (Meios militares terrestres, navais e aéreos); e Interpretação dos Clássicos.

Como já referimos, esta publicação não pretende ser um "reader" obrigatório nos Estudos Estratégicos em Portugal, mas apenas divulgar os trabalhos efetuados e marcar um ponto de ancoragem para o futuro: aumentar a responsabilidade dos professores e alunos que nos substituírem; e iniciar uma tradição de publicação de trabalhos que revelem a qualidade do ensino e aprendizagem no IESM.

Parte I – ESTRATÉGIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONFLITUALIDADE

Síria: "Stop às Armas Químicas – A Crise Humanitária pode continuar"

António Paulo da Costa Frescata
Capitão-tenente Fuzileiro
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
paulofrescata@gmail.com

A primavera árabe é uma onda revolucionária de manifestações e protestos que trouxe a muitos povos, do Médio Oriente e no norte de África, a esperança de um sistema social mais justo, levando a que os povos viessem para as ruas manifestar os seus desejos. Um país que não passou indiferente a tais reivindicações populares foi a Síria, sendo que, em março de 2011, civis foram alvo de atrocidades em massa nas mãos do seu próprio governo, cometendo-se crimes contra a humanidade. Na altura, a comunidade internacional, no geral, apelou à necessidade de se aplicar a norma da responsabilidade de proteger (*Responsability to Protect* – R2P), uma vez que o regime Sírio não estava a proteger o seu povo, como é dever de um Estado Soberano. Contudo, em outubro de 2011, a Rússia e a China vetaram o *draft* de resolução, do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para intervenção naquele país.

Já a 21 de agosto de 2013 vieram a público, através da comunicação social, imagens de uso de armas químicas contra civis, na área de Ghouta, em Damasco, supostamente pela mão das autoridades sírias, vitimando-se mais de 1400 civis, entre os quais mais de 400 crianças. A indignação da comunidade internacional conduziu a que, nos dias seguintes ao incidente, vários Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) tenham solicitado, junto do Secretário-geral da ONU, investigações imediatas. O incidente das armas químicas, na Síria, tomou proporções de tal ordem que, por ação de vários agentes da cena internacional, acabou por levar o Governo sírio a assinar a convenção das armas químicas e a abandonar o seu programa e arsenal químico.

Para elaboração deste artigo escolhemos o caso Sírio, porque é um exemplo que vem ilustrar problemas e fragilidades que a comunidade internacional enfrenta na atualidade, nomeadamente no que respeita à proteção dos direitos humanos. Argumentamos que a resolução do problema das armas químicas da Síria, aparentemente, ocorreu através da construção e co-

construção partilhada de interesses dos diferentes agentes internacionais, contudo é evidente que, por detrás da máscara construtivista, os diferentes agentes atuaram na defesa dos seus próprios interesses, usando as normas internacionais da forma que melhor os servia.

Observaremos aquilo que se está a passar na Síria, com massacres e desrespeito pelos direitos humanos, ao que a comunidade internacional assiste impávida e serena, não agindo quando deve agir e agindo na defesa de interesses particulares quando o faz.

Usámos as teorias do construtivismo e do neo-realismo como ferramentas através das quais vamos analisar os diferentes comportamentos dos agentes internacionais, para obtermos respostas satisfatórias e demonstrarmos o nosso argumento. Consultámos documentos oficiais, apenas recorrendo aos meios de comunicação social como último recurso, uma vez que não tivemos acesso a conversas particulares entre os agentes internacionais envolvidos. Usámos alguns artigos e livros sobre as teorias que nos serviram de instrumento de análise.

Assim, para uma fácil compreensão dos nossos instrumentos de análise, na primeira secção, expomos resumidamente as principais premissas do construtivismo e do neo-realismo. Na segunda secção, apresentam-se os principais acontecimentos do nosso caso de estudo. Seguidamente, na terceira secção, analisaremos os acontecimentos à luz do construtivismo e do neo-realismo, de modo a compreendermos que comportamentos dos agentes internacionais se enquadram numa ou noutra teoria. Concluiremos demonstrando os factos que justificam o nosso argumento.

1. Conceitos operacionais

Nesta secção, de modo a facilitar a nossa posterior análise, expomos resumidamente as principais premissas do construtivismo e do neo-realismo.

a. Construtivismo

Segundo Thales Castro (2012, p. 386) "o construtivismo associa a forma de mútuas ações com o processo dinâmico envolvendo agentes e estrutura de maneira a construir o ethos das Relações Internacionais". O mesmo autor afirma que o sistema internacional, visto por construtivistas, é baseado num conjunto de ideias intersubjetivas, que não só dão origem a interações entre agentes, mas também regulam essas interações. As forças materiais e ideológicas que definem o mundo, ambas estruturas sociais, são formadas a partir de ideias coletivas tais como pensamento, conhecimento, símbolos,

linguagem, valores e normas, e o significado e construção da realidade material depende da sua interpretação, portanto, das construções sociais. Segundo Wendt (1999, citado por Jhonatan, 2013, p. 15), por exemplo, os estados debatem o que é o equilíbrio de poder, o que significa e como devem eles responder-lhe.

Para Wendt (1999, citado por Castro, 2012, p. 389) o mundo lá fora passa por etapas de construção social com bases em valores e ideias. Nesse sentido, Chernoff (2007, citado por Castro, 2012, p. 389) afirma que o cenário internacional, sendo uma forma forma ampliada de um sistema social complexo, é composto de três fatores preponderantes, condições materiais, interesses e ideias, que interagem entre si e de modo a construir e co-construir a complexa teia da política internacional.

Os construtivistas tendem a pensar na associação entre a interação humana e a produção de estruturas; sendo que as identidades nunca são fixas, elas são simplesmente construídas. Reconhecem que os agentes têm alguma autonomia e as suas interações ajudam a construir, exercitar e transformar as estruturas, e afirmam que a estrutura do sistema internacional é composta principalmente de ideias, utilizadas como normas, pelas quais os Estados se comunicam entre si e coordenam suas ações. Através das normas, os agentes são capazes de adquirir as suas identidades e estabelecer quais são seus interesses, fazendo deles uma construção social (Rosamond 2006, citado por Jhonatan, 2013, p. 16).

b. Neo-realismo

Keohane (1986, citado por Jhonatan, 2013, p. 9) argumenta que a reformulação do realismo mantém os principais pressupostos do realismo clássico: os estados (que são unidades racionais e autónomas) são os principais atores na política internacional, o poder é a principal categoria de análise dentro da teoria, e a anarquia é a característica definidora do sistema internacional. Segundo Waltz (1979, citado por Jhonatan, 2013, p. 11) a característica anárquica traz duas grandes implicações: cada agente atua na prossecução dos seus interesses e os Estados sentem-se constantemente ameaçados de um potencial ataque dos outros. Assim procuram segurança, adotando posições defensivas (estratégias defensivas, moderadas e restritas) ou ofensivas (maximização de poder, influência e bem-estar).

2. A Síria e o abandono do seu programa de armas químicas

Neste capítulo, numa primeira fase apresentaremos a eclosão da crise Síria, posteriormente abordaremos a questão do uso das armas químicas por parte do Governo Sírio e o que levou ao abandono do seu programa de armas químicas, finalmente exporemos as e as reações dos principais agentes internacionais à crise Síria.

a. A eclosão da crise Síria

Em fevereiro e meados de março de 2011 deu-se a eclosão de duas crises que chamaram a atenção da comunidade internacional, as crises na Líbia e na Síria. Em ambos os casos os civis foram alvo de atrocidades em massa nas mãos dos respetivos governos, cometendo-se crimes contra a humanidade. Todavia as duas crises tiveram desfechos diferentes. A questão Líbia originou uma rápida intervenção da comunidade internacional, bem como organizações governamentais e não-governamentais, que, por meio de uma série de medidas políticas, económicas e posteriormente militares, agiu para proteger a população, evocando-se o princípio R2P. No caso da questão Síria o princípio R2P não chegou a ser implementado, uma vez que a Rússia e a China (países que se absterão quando foi aprovada a Intervenção na Líbia[1]) vetaram, durante a reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a 4 de outubro de 2011, uma possível intervenção[2] (Jhonatan, 2013, pp. 1-2).

b. O uso de armas químicas na Síria

Nos meses de março, abril e maio de 2013, o Secretário-geral da ONU recebeu várias informações (provenientes dos Estados Unidos da América (EUA) e outros Estados-membros da ONU) sobre alegados ataques, efetuados pelo governo Sírio, com armas químicas. Todavia é após os incidentes com armas químicas em Ghouta, Damasco, a 21 de agosto de 2013, que vários Estados-membros apresentaram, junto do Secretário-geral da ONU, alegações responsabilizando o governo Sírio e solicitando que fosse instruída a Missão das Nações Unidas, presente no local, para realizar imediatamente investigações do incidente. Após averiguações, a Missão concluiu que armas químicas foram utilizadas no conflito em curso entre as partes, na Síria, na área de Ghouta, em Damasco, no dia 21 de agosto, e reuniu provas claras e convincentes de que armas químicas foram usadas também contra civis,

[1] A intervenção na Líbia foi aprovada pela Resolução 1973 do CSNU, de 17 de março de 2011. Anteriormente, em 26 de fevereiro de 2011, o CSNU aprovou, por unanimidade, a Resolução 1970 que serviu de alerta ao regime Líbio (UNSC, 2014).

[2] Em fevereiro e julho de 2012 o CSNU voltou a falhar na adoção de uma resolução sobre a Síria. As razões foram as mesmas: a Rússia e a China vetaram as resoluções (The Guardian, 2012) (ONU, 2012).

incluindo crianças, numa escala relativamente grande (UN Mission to IUCWSAR, 2013).

c. Reações dos principais agentes internacionais, relativamente à crise Síria

A crise Síria cedo despertou a reação da comunidade internacional, contudo a ação dos agentes internacionais foi distinta. Abordaremos aqueles que, de forma mais mediática, estiveram diretamente envolvidos na resolução do problema das armas químicas.

(1) A postura dos EUA

Sobre uma possível intervenção na Síria, na reunião do CSNU, a 4 de outubro de 2011, a representante dos EUA, Susan Rice, disse que "o seu país ficou indignado por o CSNU ter falhado ao tratar de violações graves dos direitos humanos e uma crescente ameaça à paz e segurança internacionais na Síria"[3], e adiantou que agora o povo Sírio podia verificar quem os apoiava nas suas aspirações de liberdade e democracia e quem escolhia apoiar "ditadores cruéis".

Relativamente à alegada utilização de armas químicas, a 30 de agosto de 2013, o Secretário de Estado norte-americano, John Kerry, afirmou que "a Síria tem o maior programa de armas químicas em todo o médio oriente" (USA White House, 2013).

A 31 de agosto de 2013, o Presidente norte-americano, Barack Obama, faz um comunicado afirmando que os riscos de segurança são enormes e que os EUA "irão agir militarmente sobre a Síria", sem colocarem tropas no terreno, mas com ações incisivas, proporcionais e limitadas. A 03 setembro, Barack Obama, perante o congresso norte-americano afirma que já decidiu intervir mas solicita apoio do congresso, para agirem como nação e reforça que "é necessário enviar a mensagem que as normas internacionais são para cumprir, a convenção das armas químicas e a não proliferação nuclear" (USA White House, 2013).

A 10 de setembro, Obama, volta a dirige-se à nação explicando que vão mostrar ao mundo que não vão tolerar quele tipo de armas. Adianta que a Rússia juntou-se à comunidade Internacional na pressão a Assad para abandonar as armas químicas e que o regime Sírio já admitiu que tem as armas e que irá aderir à convenção das armas químicas. Solicitou aos líderes congresso para adiarem o voto, esperando que as conversações com a Rússia

[3] As traduções de texto presentes neste trabalho são objeto de tradução livre realizada pelo autor.

cheguem a uma solução do problema sem intervenção militar e ordenou que as forças militares se mantenham prontas, para serem usadas se a diplomacia falhar. Já a 14 de setembro, face à vontade de adesão da Síria à Convenção das Armas Químicas, Obama refere que, "face à postura credível de uma intervenção militar dos EUA sobre a Síria, foi possível chegar a uma solução diplomática tendo-se atingido o objetivo norte-americano de dissuadir o regime Sírio de possuir e usar armas químicas" (USA White House, 2013).

(2) A postura Russa

Sobre uma possível intervenção na Síria, na reunião do CSNU, a 4 de outubro de 2011, o representante russo, Vitaly Churkin, disse que é necessário ter-se "o respeito pela soberania e não-intervenção nos assuntos de Estado", e que "A situação não poderia ser considerada para além da experiência da Líbia[4]" (UNSC, 2011).

Relativamente à alegada utilização de armas químicas, a 12 de setembro de 2013, o presidente Russo, Vladimir Putin, afirmou "Nós não estamos protegendo o governo sírio, mas a lei internacional. Precisamos usar o CSNU e acreditam que preservar a lei e a ordem, no mundo complexo e turbulento de hoje, é uma das poucas formas de manter as relações internacionais sem cair no caos. A lei ainda é a lei, e devemos segui-la, quer queiramos ou não" (ABC News, 2013a).

Após 3 dias de negociações, a 14 de Setembro, o ministro dos negócios estrangeiros russo, Sergei Lavrov, e o secretário de estado norte-americano, John Kerry, anunciaram um ambicioso plano para transferir o enorme arsenal de armas químicas da Síria para o controle internacional, em meados de 2014, altura em que seria destruído (ABC News, 2013b).

(3) A postura Síria

Sobre uma possível intervenção na Síria, na reunião do CSNU, a 4 de outubro de 2011, o representante sírio, Bashar Ja'Afari, defendeu-se alegando que "durante a crise, a Síria tinha-se esforçado para proteger o seu povo e que continuou a prestar serviços, apesar das medidas que estavam a ser tomadas (por certas capitais ocidentais) contra isso e que causavam sofrimento ao povo

[4] No caso da intervenção na Líbia, o instrumento militar usado foi a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tendo o CSNU tornado obrigatória uma zona de exclusão aérea provocando, tal medida, controvérsia sobre se a OTAN foi além do mandato da ONU para proteger o povo Líbio. Estas preocupações estimularam debate significativo sobre as seguintes questões: Quais foram os motivos dos governos de coligação por trás da intervenção da OTAN na Líbia? Será que a OTAN ultrapassou o seu mandato, auxiliando as forças rebeldes para facilitar a mudança de regime? Que reação antagónica tem a operação da NATO sobre a norma *R2P* e sobre futuros possíveis casos de intervenção militar, para proteger os civis, como na Síria? - Perante o exposto, depois da intervenção na Líbia, alguns Estados-membros da ONU estão relutantes em agir militarmente sobre a Síria (ICRtoP, 2014b).

sírio e aos seus meios de vida, mostrando que as preocupações humanitárias que haviam sido expressas eram apenas um pretexto para intervir" (UNSC, 2011).

Relativamente à alegada utilização de armas químicas, o presidente líbio Bashar al-Assad, em 26 de agosto de 2013, disse que as declarações do governo dos EUA, o Ocidente e em outros países, foram completamente politizadas, e feitas com desdém e desrespeito flagrante da sua própria opinião pública. Bashar al-Assad prosseguiu dizendo que "os contratos assinados com a Rússia estão sendo honrados e nem a crise nem a pressão de os EUA, os países europeus ou do Golfo, têm afetado a sua implementação. A Rússia continua a fornecer a Síria com o que ele necessita para defender-se e ao seu povo" (SANA, 2013a).

No dia 03 de setembro de 2013, já depois da declarada intenção dos EUA (a 31 de agosto) virem a intervir militarmente na Síria, Bashar al-Assad voltou a afirmar que "o governo não possuía armas químicas" (SANA, 2013b). Dia 10 de setembro, já afirmou que "ter ou não ter é uma possibilidade", mas que esse assunto é classificado e não deve ser discutido com ninguém. Reforçou que a posição Síria é contra qualquer Armas de Destruição em Massa (ADM), sejam químicas ou nucleares, sendo que, em 2001, a Síria propôs à ONU que se livrasse de todas as ADM no Médio Oriente, e que os EUA foram contra essa proposta. Afirmou que até aquela data (10 de setembro de 2013) a "Síria ainda não tinha assinado a Convenção sobre as armas químicas porque Israel está a ocupar terra Síria e também tem de assinar[5], é por isso que os sírios se referem ao Médio Oriente e não apenas à Síria" (SANA, 2013c).

A 14 de setembro de 2013, a Síria entregou o seu instrumento de adesão à Convenção das Armas Químicas junto do Secretário-Geral da ONU, tendo a convenção entrado em vigor para aquele país em 14 de outubro de 2013, tornando-se o 190º Estado-parte na Convenção (OPCW, 2013). Sobre a adesão à Convenção das Armas Químicas, Bashar al-Assad afirmou que aderiram rapidamente porque "se esforçam pela paz e a estabilidade, portanto, não percebem que a existência de ADM possam ter qualquer efeito positivo no Oriente Médio". Em segundo lugar, "a Síria busca evitar outra guerra insana entre os países da região, ao contrário dos esforços dos belicistas norte-americanos que buscam inflamar uma guerra regional". E em terceiro lugar, "e

[5] Israel, a par de Myanmar são Estados signatários que ainda não ratificaram a Convenção sobre Armas Químicas. Angola, Coreia do Norte, Egito e Sudão do Sul são Estados que não assinaram nem ratificaram a Convenção sobre Armas Químicas (OPCW, 2014).

mais notavelmente, o que foi mais encorajador foi a própria iniciativa russa, sem o qual não teriam sido capazes de prosseguir este caminho" (SANA, 2013d).

(4) A postura da ONU

A ONU, como sistema internacional de segurança coletiva, tem a sua ação condicionada pelo CSNU que, segundo o artigo 24º da Carta das Nações Unidas (CNU), tem a "principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais" (ONU, 1945). Perante a eclosão da crise Síria, o CSNU não atingiu consenso na adoção de uma solução às atrocidades em massa que aconteciam (e ainda acontecem), contra civis.

Face aos incidentes de armas químicas a 21 de agosto de 2013, a comunidade internacional voltou a agir, conforme foi descrito nos parágrafos anteriores, sendo que a 27 de setembro de 2013 o CSNU aprovou, por unanimidade, a resolução 2118 que exigiu a destruição programada das armas químicas da Síria. Pela primeira vez o "CSNU determinou que o uso de armas químicas constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais", tendo concordado com os procedimentos especiais para a destruição rápida do programa de armas químicas da Síria, propostos pela *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW). Ficou expresso que o CSNU "decide, em caso de não cumprimento desta resolução, (…) impor medidas ao abrigo do Capítulo VII da CNU". Várias foram as reações à Resolução 2118, destacando-se as seguintes (UNSC, 2013):

O Secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, referiu-se à resolução como "histórica" e "a primeira notícia esperançosa sobre a Síria, num longo período de tempo", contudo insistiu que "temos que aproveitar a recém-encontrada unidade do CSNU, incidindo sobre duas outras dimensões igualmente cruciais do conflito: a terrível situação humanitária e a crise política" (UNSC, 2013).

Sergei Lavrov enfatizou que a resolução decorreu do acordo entre russos e norte-americanos, e que para a ONU agir ao abrigo do Capítulo VII da CNU "as Violações devem ser 100% comprovadas" (UNSC, 2013).

John Kerry salientou que "o precedente à resolução (negociações) mostraram que a diplomacia poderia ser tão poderosa, que conseguiria tranquilamente desarmar as piores armas de guerra", contudo deixou claro que "estamos aqui porque as ações têm consequências" (UNSC, 2013).

3. Análise do caso de estudo

O principal propósito deste capítulo é obter respostas satisfatórias para demonstrarmos o nosso argumento. A fim de sistematizarmos a análise e facilitarmos aos leitores uma melhor compreensão do nosso argumento dividimos este capítulo em três subcapítulos. No primeiro observaremos o nosso caso de estudo através da perspetiva construtivista, seguidamente a observação será a partir do neo-realismo, finalmente teceremos algumas considerações finais.

a. Análise do caso de estudo à luz do Construtivismo

A questão Síria tem despertado imensas intervenções e posições da comunidade internacional, contudo a interação desenvolvida ao longo do processo negocial, especialmente, entre norte-americanos, russos e líbios levou a que fossem alterando os seus interesses, fazendo deles uma construção social, conforme postula o construtivismo.

Quando a Rússia e a China vetaram intervenções na Líbia, evocaram "o respeito pela soberania e não-intervenção nos assuntos de Estado". Efetivamente, se tivermos em conta a teoria do construtivismo, a construção da realidade depende da interpretação que se tem das ideias partilhadas, pelo que russos e chineses podem ter sido levados a mudar a visão do princípio R2P, de acordo com as ideias e valores que colheram da intervenção da OTAN na Líbia (OTAN foi para lá do mandato). Também segundo o construtivismo a realidade não é fixa, consequentemente a norma R2P poderá ter sido alterada.

Na altura os EUA eram fervorosos defensores de uma intervenção, tendo Susan Rice referido que "o seu país ficou indignado que, o CSNU tenha falhado para tratar de violações graves dos direitos humanos e uma crescente ameaça à paz e segurança internacionais na Síria", contudo perante a evocação do princípio da soberania, por russos e chineses, os EUA viram-se impedidos a agir, demonstrando-se que a construção de interesses é uma construção social.

Quando surgiu a problemática das armas químicas, a 21 de Agosto de 2013, Barack Obama decide que os EUA "irão agir militarmente sobre a Síria", reforçando que "é necessário enviar a mensagem que as normas internacionais são para cumprir, a convenção das armas químicas e a não proliferação nuclear". Esta posição, apesar de unilateral, demonstra que de acordo com ideias e valores norte-americanos, estamos perante normas que devem ser firmemente respeitadas. Segundo o construtivismo os agentes têm alguma autonomia e as suas interações ajudam a construir, exercitar e transformar as estruturas – foi isso que aconteceu com a posição norte-americana, tendo sido

alterada quando a Rússia interagiu e, após 3 dias de negociações, encontram uma solução política para o problema, levando a que a Síria seguisse a norma internacional de abandonar as armas químicas, e conduzindo a que os EUA alterassem o seu interesse em intervir, conforme referiu Obama quando afirmou que "face à postura credível de uma intervenção militar dos EUA sobre a Síria, foi possível chegar a uma solução diplomática tendo-se atingido o objetivo norte-americano de dissuadir o regime Sírio de possuir e usar armas químicas".

Se observarmos a ação do governo Sírio segundo a premissa construtivista que admite que a estrutura do sistema internacional é composta principalmente de ideias, utilizadas como normas, pelas quais os Estados se comunicam entre si e coordenam suas ações, verificamos que numa primeira fase Bashar al-Assad afirmou várias vezes que "o governo não possuía armas químicas", todavia, face à ação de norte-americanos e russos, a Síria passou a ser o 190º Estado-parte da Convenção das Armas Químicas, mesmo sem a ratificação da Convenção pelo seu inimigo Israel[6], alterando assim a sua identidade relativamente aquele tipo de armamento.

Ainda segundo a perspetiva construtivista, é através da interação dos agentes que se constroem, exercitam e transformam estruturas. Realmente a Convenção das Armas Químicas saiu reforçada da crise Síria pois, pela primeira vez, "o CSNU determinou que o uso de armas químicas constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais".

Assim, aparentemente, a resolução do problema das armas químicas da Síria, ocorreu através da construção e co-construção partilhada de interesses dos diferentes agentes internacionais. Todavia mais há para analisar relativamente à crise Síria, pois apesar do progresso relativamente às armas químicas, os combates entre o regime e os rebeldes continuam firmes, sendo que as violações dos direitos humanos e a crise humanitária estão para durar. Ban Ki-Moon apelou que "temos que aproveitar a recém-encontrada unidade do CSNU, incidindo sobre duas outras dimensões igualmente cruciais do conflito: a terrível situação humanitária e a crise política".

b. Análise do caso de estudo à luz do Neo-realismo

Na verdade a comunidade internacional, particularmente o CSNU e o próprio governo sírio, falharam na responsabilidade de proteger os sírios, quer

[6] Recorde-se que Bashar al-Assad, quatro dias antes de aderir à convenção, afirmou que a "Síria ainda não tinha assinado a Convenção sobre as armas químicas porque Israel está a ocupar terra Síria e também tem de assinar, é por isso que os sírios se referem ao Médio Oriente e não apenas à Síria".

no início do conflito, quer após o incidente das armas químicas. Para alguns, aquele incidente deveria ter sido considerado um ponto de inflexão, exigindo-se uma imediata e significativa resposta, enquanto outros defendem que uma intervenção militar apenas serviria para castigar o atual regime (ICRtoP, 2014a).

Se voltarmos à ação russa verificamos que tanto esta como a chinesa atraíram significativas críticas de líderes árabes e ocidentais face às suas relações económicas, políticas e militares para a Síria, bem como ao facto de terem vetado três resoluções para intervenção naquele país (ICRtoP, 2014a). Bashar al-Assad chegou mesmo a afirmar que "os contratos assinados com a Rússia estão sendo honrados e nem a crise nem a pressão de os EUA, os países europeus ou do Golfo, têm afetado a sua implementação. A Rússia continua a fornecer a Síria com o que ele necessita para defender-se e ao seu povo". Para a Rússia, a questão síria é principalmente uma questão de poder, influência e credibilidade compreensível, dada a dramática perda de estatuto a nível internacional vivida pelo país na transição da União Soviética para a Federação Russa. À luz dessa desclassificação devem ser decifradas muitas das ações e posturas da liderança russa na política externa. A Rússia desde o início do novo milénio (graças a um crescimento económico sólido, alimentada pelas receitas provenientes das exportações de petróleo e gás), mais uma vez, está-se a tornar uma potência capaz de exercer a sua influência, não só numa área tradicionalmente da sua ascendência como espaço pós-soviético, mas também numa ampla gama de crises geopolíticas em vários teatros. A Rússia pretende manter a sua posição (Giusti, 2013).

Assim se percebe porque a Rússia tenha defendido permanentemente[7] o princípio da soberania e não interferência nos assuntos internos dos Estados, assente na retórica da intervenção na Líbia. A posição russa foi claramente neo-realista, agindo na prossecução dos seus interesses, adotando uma postura de maximização de poder e influência, defendendo a Síria, ou melhor os seus interesses, conforme se pode verificar, não só pelos contratos que já existiam entre os dois países, e que o próprio presidente Sírio confirmou, mas também pelo que vieram a contrair, como por exemplo o contrato que foi assinado, em finais de dezembro de 2013, estimado em cerca de 90 milhões de dólares, que

[7] Vitaly Churkin, perante o CSNU, afirmou que é necessário ter-se "o respeito pela soberania e não-intervenção nos assuntos de Estado", e que "a situação não poderia ser considerada para além da experiência da Líbia". Vladimir Putin, em entrevista, disse "nós não estamos protegendo o governo sírio, mas a lei internacional. Precisamos usar o CSNU e acreditam que preservar a lei e a ordem, no mundo complexo e turbulento de hoje, é uma das poucas formas de manter as relações internacionais sem cair no caos. A lei ainda é a lei, e devemos segui-la, quer queiramos ou não".

permitiu, pela primeira vez, a exploração de petróleo e gás natural nas águas territoriais sírias (bloco n.º 2 das águas territoriais), por uma companhia russa (RT, 2013). E tudo isto acontece na sombra de atrocidades contra civis e violações dos direitos humanos, ao que a comunidade internacional assiste impávida e serena.

Mas os interesses não foram só defendidos pelos russos, também na ação norte-americana foi possível observarem-se rastos do neo-realismo. Relativamente às armas químicas, alegadamente usadas pelo governo sírio, poder-se-á admitir que as crises de agosto em damasco aliadas, ao assumir de poder do novo presidente iraniano, Hassan Rouhani[8], a 03 de agosto de 2013, criaram uma oportunidade para os norte-americanos intervirem. O mote da intervenção foi a problemática das armas químicas[9], contudo, mesmo havendo interesse em eliminar tal ameaça, é evidente que se o principal problema para os norte-americanos fossem as armas químicas, estes já teriam intervindo, até porque foram dos países que tinham reportado, junto do Secretário-geral da ONU, nos meses de março, abril e maio de 2013, o uso de armas químicas por parte do governo Sírio. Quando Obama afirmou (em finais de agosto e principio de setembro de 2013) que "é necessário enviar a mensagem que as normas internacionais são para cumprir, nomeadamente a convenção das armas químicas e a não proliferação nuclear", na verdade, afirmava ao mundo a legitimidade para intervir militarmente na Síria e fazia um convite ao recém-eleito presidente iraniano para vir à mesa das negociações, por causa do seu programa nuclear. John Kerry, aquando da resolução 2118 do CSNU, reforçou o convite afirmando que "a diplomacia poderia ser tão poderosa, que conseguiria tranquilamente desarmar as piores armas de guerra", contudo deixou claro que esse convite mais do que uma solicitação era um dever, alertando "estamos aqui porque as ações têm consequências".

Efetivamente a ameaça de uso do instrumento militar perante a questão Síria veio, por um lado resolver o problema das armas químicas na Síria e, acima de tudo, trazer aos EUA uma posição credível e de força para as negociações que mais tarde se vieram e efetivar com o Irão, sobre o programa nuclear iraniano.

[8] Três dias após ter sido empossado, no dia 06 de agoste de 2013, Hassan Rouhani, referiu publicamente que era necessário realizarem-se negociações "sérias e substanciais" com a comunidade internacional sobre seu programa nuclear e que a agenda se deveria centrar nas negociações e não nas ameaças (BBC, 2013a).

[9] Psicologicamente as armas químicas têm um impacto muito maior que as armas convencionais devido aos seus efeitos diretos nas pessoas, pelo que é mais fácil moverem-se opiniões públicas. Os EUA souberam aproveitar esse efeito no momento certo para atingirem os seus objetivos.

Importa acrescentar que perante o problema das armas químicas os EUA evocaram a convenção das armas químicas e aparentemente, esqueceram-se das suas "motivações" iniciais[10] de proteger os sírios das graves violações dos direitos humanos, até porque, a 14 de junho de 2013, Washington afirmou que daria ajuda militar direta aos "rebeldes", depois de concluir as tropas sírias haviam usado armas químicas (BBC, 2013). Parece-nos óbvio que os EUA, mais do que terem adotado uma ação construtivista e de defesa de normas internacionais fundamentais, agiram na defesa dos seus interesses, evocando, a cada momento, as normas e princípios que melhor serviram as suas aspirações e interesses.

c. Considerações finais

A ONU, como sistema internacional de segurança coletiva que é, defende que todos os Estados são iguais (artigo n.º 2, da CNU), exceto alguns que são mais iguais que outros, i.e. os membros permanentes do CSNU (artigo n.º 23 da CNU). É neste contrassenso que é baseada a segurança coletiva internacional, estando a ONU refém das vontades neo-realistas dos membros permanentes do CSNU. Efetivamente a possibilidade de cada membro permanente poder vetar qualquer resolução do CSNU é um poder que acaba por ser uma grande contradição ao sistema de segurança coletiva, e põe em causa o sistema, desde logo se um membro permanente for o agressor ou tiver interesses na resolução do diferendo. Foi esse o direito que a Rússia e a China usaram para travarem uma intervenção militar para resolução da questão Síria.

Não é por acaso que o Secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, referiu-se à resolução 2118 como "histórica" e "a primeira notícia esperançosa sobre a Síria, num longo período de tempo", tendo mesmo insistido que "temos que aproveitar a recém-encontrada unidade do CSNU, incidindo sobre duas outras dimensões igualmente cruciais do conflito: a terrível situação humanitária e a crise política".

Realmente fica evidente a incapacidade que a comunidade internacional tem para agir em questões tão fundamentais como são catástrofes de direitos humanos, ficando refém das vontades neo-realistas dos membros permanentes do CSNU, não agindo quando deve agir e agindo na defesa de interesses particulares quando o faz.

[10] A 4 de outubro de 2011, a representante dos EUA, Susan Rice, disse que "o seu país ficou indignado que, o CSNU tenha falhado para tratar de violações graves dos direitos humanos e uma crescente ameaça à paz e segurança internacionais na Síria", e adiantou que o povo Sírio podia verificar quem os apoiava nas suas aspirações de liberdade e democracia e quem escolhia apoiar "ditadores cruéis".

Conclusões

Argumentámos no início deste artigo que a resolução do problema das armas químicas da Síria, aparentemente ocorreu através da construção e co-construção partilhada de interesses dos diferentes agentes internacionais, contudo é evidente que, por detrás da máscara construtivista, os diferentes agentes atuaram na defesa dos seus próprios interesses, usando as normas internacionais da forma que melhor os servia.

A eclosão da crise Síria em meados de 2011, cedo despertou a reação da comunidade internacional, nomeadamente os EUA, entre outros, encorajando-se intervenções naquele país em nome do princípio R2P. Todavia, na fase inicial do conflito, destacaram-se as intervenções da China e da Rússia que vetaram possíveis intervenções internacionais tendo, ambos, evocado o princípio da soberania e não intervenção nos assuntos internos dos Estados, face aos alegados abusos da OTAN na Líbia. Daqui resultou que o, recente, princípio R2P saiu enfraquecido e o princípio da soberania manteve-se inalterado, mesmo que massacres contra civis tenham acontecido e continuem a acontecer, na Síria.

Mais tarde, já em agosto de 2013, face ao alegado uso de armas químicas por parte do governo Sírio contra a sua própria população, as reações internacionais ainda foram maiores, particularmente os EUA que decidiram intervir militarmente naquele país. É pela mediação da Rússia que, o Governo Sírio decide abandonar o seu programa e arsenal de armas químicas, aderindo à Convenção das Armas Químicas, a 14 de setembro de 2014, e que os EUA decidem não intervir militarmente.

O exposto demostra a primeira parte do nosso argumento. Através das diversas interações, experiências recolhidas e valores evocados, os diferentes agentes foram construindo e mudando os seus interesses ao longo do processo negocial que foi acompanhando, quando possível, o conflito interno na Síria.

Por outro lado, também verificámos que a Rússia tem relações privilegiadas com a Síria, nomeadamente relações económicas, políticas e militares e que deve ser na base dessas relações que necessita ser observada a postura Russa, que soube fazer uso do seu poder de veto no CSNU quando foi necessário, adotando uma postura de maximização de poder e influência para proteger o seu aliado sírio, agindo assim na prossecução dos seus interesses particulares, mesmo que para isso estivessem a acontecer atrocidades contra civis e violações dos direitos humanos na Síria.

Também os EUA atuaram de forma neo-realista, pois a sua posição foi alterando de acordo com as circunstâncias de forma a servirem os seus interesses particulares. No início da crise Síria apoiavam ferozmente uma intervenção em nome da R2P, para proteger os civis das atrocidades. Em março de 2013 os EUA tiveram conhecimento que estava a ser usado armas químicas na Síria, alegadamente por forças governamentais, sendo que por esse motivo, a 14 de junho de 2013, Washington afirmou que daria ajuda militar direta aos "rebeldes" esquecendo-se, aparentemente, das suas "motivações" iniciais de proteger os sírios das graves violações dos direitos humanos. Todavia os EUA só evocaram a Convenção das Armas Químicas, para agirem militarmente na Síria, aquando da mediática problemática das armas químicas, em agosto de 2013, sendo que esse foi o momento considerado oportuno, pois tinha sido eleito recentemente o novo presidente iraniano, Hassan Rouhani, a 03 de agosto de 2013. Quando manifestaram a intenção de intervir na síria os EUA também fizeram um "convite" a Hassan Rouhani para vir à mesa das negociações, por causa do programa nuclear iraniano, o que veio a acontecer mais tarde.

Parece-nos óbvio que os EUA, mais do que terem adotado uma ação construtivista e de defesa de normas internacionais fundamentais, agiram na defesa dos seus interesses, evocando, a cada momento, as normas e princípios que melhor serviram as suas aspirações e interesses.

Assim, observámos a evidência de que, por detrás da máscara construtivista, os diferentes agentes atuaram na defesa dos seus próprios interesses, usando as normas internacionais da forma que melhor os servia, justificando-se assim a segunda parte do nosso argumento.

Realmente fica evidente a incapacidade que a comunidade internacional tem para agir em questões tão fundamentais como são catástrofes de direitos humanos, ficando refém das vontades neo-realistas dos membros permanentes do CSNU, não agindo quando deve agir e agindo na defesa de interesses particulares quando o faz.

Há muito tempo que a crise síria apela para uma intervenção forte e unida em torno da proteção de civis, sendo que, a muito custo se resolveu a crise das armas químicas, contudo a crise humanitária pode continuar perante a falta de lideranças políticas capazes de resolver os reais problemas internacionais.

Referências Bibliográficas

ABC News, 2013a. Vladimir Putin Pens Op-Ed to Say Strike on Syria Would 'Unleash a New Wave of Terrorism. *ABC News*, [Online]. Available at:

http://abcnews.go.com/International/vladimir-putin-pens-op-ed-strike-syria-unleash/story?id=20231786, [Consult. 26 jan. 2014].

ABC News, 2013b. US and Russia Reach Agreement on Plan to Rid Syria of Chemical Weapons. *ABC News,* [Online]. Available at: http://abcnews.go.com/International/us-russia-reach-agreement-plan-rid-syria-chemical/story?id=20256699, [Consult. 26 jan. 2014].

BBC, 2013a. Iran's new leader Rouhani urges 'serious' nuclear talks. *BBC,* [Online]. Available at: http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23591371, [Consult. 01 fev. 2014].

BBC, 2013b. Who is supplying weapons to the warring sides in Syria?. *BBC News Middle East,* [Online]. Available at: http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-22906965, [Consult. 26 jan. 2014].

Castro, T., 2012. *Teoria das Relações Internacionais.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Giusti, S., 2013. La Russia dice no!. *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale,* [Online]. Available at: http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-russia-dice-no, [Consult. 23 jan. 2014].

ICRtoP, 2014a. The Crisis in Syria. *International Coalition for the Responsability to Protect,* [Online]. Available at: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria, [Consult. 26 jan. 2014].

ICRtoP, 2014b. The Crisis in Libya. *International Coalition for the Responsability to Protect,* [Online]. Available at: http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya, [Consult. 30 jan. 2014].

Jhonatan, A., 2013. *Libia, Siria, an the Responsability to Protect: A Case Study to determine what accounted for the different outcomes.* [Online]. Available at: http://hh.diva-portal.org/smash/get/diva2:628334/FULLTEXT01.pdf, [Consult. 26 jan. 2014].

ONU, 1945. *Carta das Nações Unidas.* S. Francisco: Organização das Nações Unidas.

ONU, 2012. Security Council fails to adopt resolution on Syria. *UN News Centre,* [Online]. Available at: http://www.un.org/apps/news/story.asp/html/story.asp?NewsID=42513&Cr=Syria&Cr1=#.UvfhbGJ_v87, [Consult. 18 jan. 2014].

OPCW, 2013. Syria's Accession to the Chemical Weapons Convention Enters into Force. *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons,* [Online]. Available at: http://www.opcw.org/news/article/syrias-accession-to-the-chemical-weapons-convention-enters-into-force/, [Consult. 10 jan. 2014].

OPCW, 2014. Non-Member States. *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons,* [Online]. Available at: http://www.opcw.org/about-opcw/non-member-states/, [Consult. 24 jan. 2014].

RT, 2013. Syria signs offshore oil and gas exploration deal with Russia. *RT,* [Online]. Available at: http://rt.com/business/syria-oil-gas-russia-795/, [Consult. 10 jan. 2014].

SANA, 2013a. President al-Assad: Syria will never become a western puppet state, we will fight terrorism and freely build relationships that best serve the interests of the Syrians. *Syrian Arab News Agency,* [Online]. Available at: http://sana.sy/eng/21/2013/08/26/499187.htm, [Consult. 20 jan. 2014].

SANA, 2013b. President Bashar al-Assad's interview with Le Figaro. *Syrian Arab News Agency,* [Online]. Available at: http://sana.sy/eng/21/2013/09/03/500561.htm, [Consult. 20 jan. 2014].

SANA, 2013c. President al-Assad's interview with American CBS news. *Syrian Arab News Agency,* [Online]. Available at: http://sana.sy/eng/21/2013/09/10/501729.htm, [Consult. 21 jan. 2014].

SANA, 2013d. President al-Assad's speech to Rossiya 24 TV channel. *Syrian Arab News Agency,* [Online]. Available at: http://sana.sy/eng/21/2013/09/14/502247.htm, [Consult. 22 jan. 2014].

The Guardian, 2012. Syria resolution vetoed by Russia and China at United Nations. *The Guardian,* [Online]. Available at: http://www.theguardian.com/world/2012/feb/04/assad-obama-resign-un-resolution, [Consult. 17 jan. 2014].

UN Mission to IUCWSAR, 2013.United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic - Final Report. *UN News Centre,* [Online]. Available at: https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf [Consult. 25 jan. 2014].

UNSC, 2011. Security Council fails to adopt draft resolution condemning Syria's crackdown on anti-government protestors, owing to veto by Russian Federation, China. *United Nations Security Council,* [Online]. Available at: http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10403.doc.htm [Consult. 17 jan. 2014].

UNSC, 2013. Security Council requires scheduled destruction of Syria's Chemical Weapons, Unanimously adopting Resolution 2118. *United Nations Security Council,* [Online]. Available at: http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11135.doc.htm, [Consult. 15 jan. 2014].

UNSC, 2014. *United Nations Security Council.* [Online]. Available at: http://www.un.org/en/sc/, [Consult. 30 jan. 2014].

USA White House, 2013. Chemical Weapons Attack in Syria. *The White House,* [Online]. Available at: http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/syria, [Consult. 19 jan. 2014].

Sociedade Risco Global

Nuno Alexandre Cruz dos Santos
Major de Administração Aeronautica
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
nacsantos@hotmail.com

"Reports that say that something hasn`t happened are always interesting to me, because as we know, there are known knowns; there are things we know that we know. There are known unknowns; that`s is to say, there are things that we now know we don't know, but there are also unknown unknowns – there are thing we do not know we don't know"[1].

A inovação tecnológica e o progresso científico possibilitam a resolução de muitos dos riscos que a sociedade se confronta, mas também produzem problemas adicionais, e mais importante ainda, a consciência de muitos dos riscos que a ameaçam. Este fato origina problemas adicionais aos Estados. Conforme refere Daniel Bell (cit. Bottery, 2003, p. 111), o Estado-nação está a tornar-se demasiado pequeno para os grandes problemas da vida e grande demais para os pequenos problemas da vida.

A sociedade de risco global é uma teoria da sociologia surgida no final do século XX, em que o principal autor é Ulrich Beck. Além da relevância para a sociologia, tem aspetos interessantes para outras áreas da sociedade, tais como a economia, a política, as relações internacionais e a segurança. Este trabalho visa relacionar a sociedade de risco global, enquanto teoria da sociologia, com a segurança e defesa. Tem como argumento, o fato de na sociedade atual, a segurança e defesa, estarem confrontadas com uma racionalidade diferente e uma multiplicidade de cenários onde necessitam de atuar, o que faz emergir o princípio da prevenção, e também, a erosão do monopólio da violência legítima organizada dos Estados e das organizações internacionais.

Para suportar o argumento vão ser analisados os conceitos, modernidade reflexiva, perigos decorrentes dos riscos e das ameaças, efeito *boomerang*, princípio da prevenção, os quais, começaram por ser introduzidos na sociedade contemporânea pela teoria da sociedade de risco global, e lentamente, tem sido incorporados nas áreas da segurança e de defesa.

Este estudo está dividido em cinco partes. Na primeira parte, é caraterizada a sociedade tradicional, a moderna e a reflexiva, numa perspetiva

[1] "Aquilo que sabemos que sabemos, que sabemos que não sabemos, que não sabemos que não sabemos", tradução do autor. Resposta de Donald Rumsfeld, em fevereiro de 2002, sobre a falta de provas relativa à posse de Armas de Destruição Maciça (ADM) pelo Iraque.

de evolução da sociedade de risco global, com a finalidade de percebermos que, atualmente, existem racionalidades diferentes e uma diversidade enorme de cenários. Na segunda parte, é apresentada a forma como a sociedade de risco global carateriza os perigos, as ameaças e os riscos, e como isso faz emergir o princípio da prevenção, e também, a erosão do monopólio da violência legítima organizada. Na terceira parte, são apresentadas as caraterísticas comuns aos riscos da sociedade de risco global, a incalculabilidade, a não compensabilidade e a deslocalização, e como elas apresentam algumas tendências importantes para a segurança, tais como a dissuasão ceder lugar à prevenção e gestão dos riscos, a prevenção não só através de meios tradicionais, mas também, através do desenvolvimento económico, e por fim, o capitalismo aproveitar-se destas caraterísticas para a proliferação de EMP e desenvolvimento de equipamentos e armamentos cada vez mais sofisticados. Na quarta parte, é apresentada a alteração da racionalidade *clausewitziana* para a reflexiva, e com ela três importantes consequências a considerar na forma com enfrentamos os riscos. Primeiro, a gestão e a consequentemente necessidade de informações e vigilância para a prevenção dos riscos. Segundo, a presença do futuro e a necessidade de calcularmos as probabilidades e consequências, em vez das intenções e capacidades, e também, a emergência da responsabilidade de proteger o futuro no presente. Terceiro, o efeito *boomerang,* e com ele, o fim das vitórias decisivas e soluções perfeitas. Na quinta parte, é apresentada a alteração do conceito de segurança, com novos atores e novas ameaças, o que faz expandir o conceito de segurança de uma forma multidirecional, horizontal e vertical.

1. Da sociedade tradicional à sociedade de risco global

Na evolução da sociedade ocidental, o atual Estado territorial foi precedido pela extrema fragmentação política chamada feudalismo e, antes deste, pelo Império e Estado-Cidade. Todas estas unidades políticas visaram as mesmas aspirações fundamentais, segurança, prosperidade e bem-estar (Couto, 1988, p. 11). Em todas as unidades políticas, anteriores às atuais, para realizar as aspirações fundamentais do Estado, as sociedades sempre estiveram sujeitas a um determinado nível de risco (riscos naturais) produto de forças não humanas. A atual sociedade (Estado territorial) está exposta a uma enorme diversidade de riscos que são efeitos do processo de modernização e um produto da atividade humana, e que colocam em causa a segurança, prosperidade e bem-estar.

As sociedades tradicionais, predominantes até ao século XVII, dominadas por instituições e estruturas feudais, caraterizavam-se pela grande influência que a família tinha na construção das mentalidades e da respetiva racionalidade. Como os cidadãos eram iletrados, o conhecimento advinha da transmissão de saberes que se processava de geração em geração. As pessoas identificavam-se primeiro na comunidade, na qual tinham um papel, uma identidade, e só depois se diferenciavam como indivíduos. A sociedade estava baseada numa intensa religiosidade e os riscos estavam atribuídos aos deuses e às forças da natureza (Queiroz, Vaz, & Palma, 2006, p. 7).

A sociedade moderna resulta das várias revoluções ocorridas nos séculos XVII e XVIII. As sociedades tradicionais foram alteradas em nome da liberdade individual e da autonomia. A igreja perdeu o poder de outrora e as famílias alargadas reduziram-se à família nuclear. Surgiu a separação entre família e trabalho com outras formas de relações sociais, mais impessoais e formais. Este modelo de sociedade carateriza-se pelo pleno emprego, rápida industrialização e grande peso do Estado-nação. Neste tipo de sociedade, os riscos eram compreendidos como fixos e restritos a determinados contextos. A segurança proveniente das tradições e comportamentos sociais predefinidos atribui ao risco um carácter fixo e restrito. Nesta sociedade, assim como na anterior, existia confiança, previsibilidade e segurança (Queiroz, Vaz, & Palma, 2006, p. 7).

A sociedade de risco global iniciou-se no final do século XX e envolveu alterações na estrutura das relações sociais e nos agentes sociais. Sendo os riscos tecnológicos um produto da atividade humana existe sempre a possibilidade de avaliar o nível de risco produzido. Os riscos extrapolam as realidades individuais em resultado do processo de globalização. Na atual fase da modernidade reflexiva[2], uma ação, independentemente da escala – individual, social e internacional – tem consequências a uma escala imprevisível. Existe um processo de perda de tradições, onde os indivíduos tomam as suas próprias decisões, emergindo, desta forma, novos estilos de vida, em oposição à estrutura de classes típica da sociedade industrial. Na sociedade de risco, os riscos ultrapassam as fronteiras temporais e territoriais e são produto do excesso de produção industrial e avanços tecnológicos. A natureza e magnitude dos riscos nesta sociedade são mais difíceis de quantificar, prever e evitar,

[2] O desenvolvimento da tecnologia e da ciência não avaliam os riscos associados às suas descobertas, o que faz com que os benefícios do progresso sejam ofuscados pela criação de novos riscos (Beck, 1992, p. 13). A sociedade tanto é beneficiada como penalizada pelo progresso, ou seja, qualquer criação, quer seja benigna, quer seja nociva, é refletida na sociedade.

comparativamente à sociedade anterior. Além do aumento do número de riscos, existe a perceção crescente da impossibilidade de controlar as consequências das decisões da sociedade (Queiroz, Vaz, & Palma, 2006, p. 8).

Estes três tipos de sociedades estão presentes no atual panorama de mundial, consequentemente, as aspirações fundamentais dos Estados, segurança, prosperidade e bem-estar, são procuradas de acordo com a racionalidade caraterística de cada sociedade. Atualmente, não só os riscos são entendidos de acordo com a racionalidade de cada sociedade, como a segurança deve ser perspetivada de acordo com um enorme diversidade de resultados cenários.

2. Perigos na sociedade de risco global

Durante a Guerra Fria, os tanques e mísseis nucleares soviéticos constituíam uma ameaça que podia ser avaliada através da conjugação, dos objetivos do Kremlin e dos meios que a União Soviética tinha à sua disposição. A ameaça era percebida numa estrutura racional de meios e fins. Com o fim da Guerra Fria, as ameaças tornaram-se riscos, e nesta perspetiva, os perigos são menos calculáveis que anteriormente (Rasmussen, 2006, p. 2).

Para a sociedade de risco global, ameaças e riscos são diferentes formas de conceptualizar o perigo. Na Guerra Fria, o perigo que afetava a segurança dependia das intenções do opositor e das suas capacidades militares (ameaças). Atualmente, o perigo que afeta a segurança depende dos riscos, da sua probabilidade de ocorrência e a magnitude das suas consequências (Heng, 2006, p. 49).

A ameaça normalmente está bem definida, é iminente, e normalmente, deve existir uma reação. O risco é muito mais impreciso, incerto e necessita de uma gestão proativa. A ameaça normalmente é conhecida e gera medo, o risco é desconhecido e fomenta a ansiedade. (Heng, 2006, p. 50).

Existem os riscos podem ser conhecidos mas só compreendidos através do conhecimento científico ou matemático, como acontece quando utilizamos um microscópio para ver uma bactéria. Outros riscos, apesar de conhecidos, são compreendidos diretamente, como é o caso dos desportos radicais. Por fim, os riscos virtuais, aqueles sobre qual incide este estudo, dos quais sabemos pouco acerca deles (“risk of a risk” ou “unkown unknowns”) (Heng, 2006, p. 45).

Esses riscos afetam a segurança internacional e vão muito para além das agressões entre Estados. Os riscos atuais, tais como a pobreza, o subdesenvolvimento, as doenças infeciosas, a degradação ambiental e a

criminalidade organizada transnacional, estão interligados, não se restringem às fronteiras nacionais e afetam a segurança internacional.

Quer seja ameaça, quer seja risco, a segurança é colocada em causa. De acordo com o General Cabral Couto (1988, p. 38), "segurança exprime a efetiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele". Contrariamente às ameaças, que podiam ser diferenciadas entre internas e externas, os riscos não tem fronteiras, o que faz com que surja o princípio da prevenção e a erosão do monopólio da violência legítima organizada, no âmbito da segurança e da defesa[3].

a. Princípio da prevenção

O fato, de alguma coisa má poder acontecer no futuro, predispõe as pessoas a efetivar ações antecipatórias para prevenir os riscos. Inicialmente, o princípio da prevenção, derivou da incerteza científica, mas está cada vez mais a ser utilizado como instrumento político, conforme se constata pela comunicação da Comissão Europeia (2000, p. 17), em que refere que, a falta de prova científica na relação causa/efeito não deve ser usada como justificação para não agir. O mesmo também já acontece com outros atores que utilizam o não-conhecimento para agirem proativamente.

Contudo, a utilização deste princípio só deve ser efetuada quando o risco é violento e irreversível. Quando o risco é calamitoso, mas com pouca probabilidade de ocorrência, a escolha de agir é imediata, porém, esta impetuosidade para agir torna-se duvidosa nas áreas cinzentas, onde o risco é calamitoso mas com bastante improbabilidade de ocorrer (Heng, 2006, p. 57).

Os custos da ação preventiva são frequentemente tangíveis e localizados, os custos de não agir são menos tangíveis. Quando o objetivo das ações é prevenir ou evitar o risco, o sucesso nunca pode ser medido, porque um risco impedido nunca é materializado.

b. Monopólio da violência legítima organizada

Poder e violência sempre estiveram associados, enquanto o primeiro constitui um fim em si mesmo, a segunda é meramente instrumental. O poder necessita de um estrutura de legitimação, a violência por seu turno necessita de justificação (Marques, 2005, p. 122). Beck afirma que enquanto nas guerras clássicas os Estados detinham o monopólio da violência, com a nova sociedade a guerra tornou-se ilimitada, quer pela desmonopolização e privatização da violência, quer pela globalização dos perigos e a sensibilidade para os assuntos

[3] O general Loureiro dos Santos considera a defesa um conjunto de medidas que contribuem para alcançar a segurança (2000, p. 81 cit. Sequeira, 2005, p. 58).

dos direitos humanos (2006, p. 132).

Com a sociedade de risco global, cada vez mais o poder aparece em atores sem estrutura legítima e a violência é utilizada sem justificação plausível. Conforme refere José Manuel Pureza (2007, p. 22) é a desestatização da violência, quer por força da transnacionalização das forças militares, quer como resultado da privatização da violência. Este fato sustenta a existência de um protagonismo cada vez maior das forças paramilitares, milícias ou EMP.

No âmbito internacional, a ausência de resoluções por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos conflitos do Kosovo, Afeganistão e Iraque, tem provocado excepções ao uso da força legítima que importa salientar como negativos para o direito intenacional (Teles, 2007, p. 16). Alguns autores como o general Abel Cabral Couto[4] e Viriato Soromenho Marques[5] advogam mesmo, no que diz respeito à gestão da violência, que a pós-modernidade pode assemelhar-se ao periódo anterior a Westfália. Beck advoga que o direito internacional e as organizações internacionais, em particular as Nações Unidas, devem ser reformadas[6] (2006, p. 134).

A sociedade enfrenta o paradoxo de que os meios que supostamente deviam promover a liberdade, tais como os Estados e as Organizações Internacionais, estão a justificar novas formas de guerras (Beck U. , 2006, p. 132).

3. Caraterísticas da sociedade de risco global

O conceito de sociedade de risco foi introduzido pelo sociólogo alemão Ulrich Beck[7], e está centrado na ideia de que a incerteza e o risco marcam a sociedade atual. Na sociedade de risco global, não sabemos com segurança a extensão dos riscos que enfrentamos, quer os derivados das novas tecnologias, quer os decorrentes das inovações científicas (Jarvis, 2007, p. 32).

Os riscos afetos à sociedade de risco global desfrutam de três caraterísticas em comum (Beck, 2006, pp. 333-334):

- <u>*Deslocalização*</u> - As causas e consequências dos riscos não estão

[4] "Estamos perante o fecho do sistema *westfaliano* e que, paradoxalmente e sem que tal se possa confundir com uma regressão civilizacional, a pos-modernidade se assemelhará à pré-modernidade, no que respeita à violência e segurança" (Couto, 2000, pp. 29-30).
[5] A não gestão da violência pelo Estado e a comunidade internacional pode conduzir a sociedade a recuar ao período anterior a Westfália (Marques, 2005, p. 123).
[6] Esta ideia também é partilhada por Luís Tomé (2007, p. 19), "o grande desafio dos próximos anos é plasmar um conceito novo e mais amplo de segurança internacional que englobe as novas realidades e sintetize todas as vertentes, capaz de projetar um sistema de segurança coletiva eficaz, eficiente e equitativo, em torno do qual se recriem as regras de comportamento internacional e a comunidade de segurança".
[7] O seu livro "Risk society" foi publicado em 1986 em alemão e em 1992 foi traduzido para inglês.

limitados a um espaço ou localização geográfica, estão omnipresentes. A deslocalização pode ser **espacial**, quando ultrapassa fronteiras e continentes. **Temporal**, quando os riscos estão latentes na sociedade e o seu efeito ao longo do tempo não é determinado, ou seja o risco está a colonizar o futuro. **Social**, quando a complexidade dos problemas e duração dos efeitos em cadeia não permite determinar com precisão as causas e consequências dos riscos;

- *Incalculabilidade* – As consequências decorrentes dos riscos são incalculáveis. A descoberta da incalculabilidade do risco está ligada à descoberta que o não-conhecimento pode ter para efetuar o cálculo das consequências dos riscos. Não é apenas esta descoberta, mas também, a perceção de que a segurança do Estado deve ser aprofundado e expandido. Tomar decisões com base na cada vez maior falta de conhecimento das consequências dos atos, não permite quantificar essas mesmas consequências. Antes de qualquer decisão deve ser questionado, o que é preciso saber, o que é preciso dominar, assim como, o que não sei e aquilo que receio e suspeito. A sociedade de risco global está diante do problema de tomar decisões complicadas com base no não-conhecimento;

- *Não compensáveis* – O sonho da anterior sociedade foi baseado na utopia científica de tornar as consequências inseguras e os perigos das decisões, mais controláveis e compensáveis. Com os novos riscos globais, a lógica da compensação cede e é substituída pelo princípio da precaução através da prevenção. Não é só a ascensão da prevenção relativamente à compensação que está a prevalecer, mas também, a tentativa de antecipar e impedir riscos cuja existência ainda não foi provada.

Apesar destas caraterísticas catastróficas, a sociedade, cada vez mais, releva o sucesso material, tecnológico e científico, em vez de relativizar os riscos que escapam à perceção humana. É também caraterística dessa sociedade, valorizar mais o percetível do que o impercetível, o que faz com que, a invisibilidade e a imprevisibilidade dos novos riscos sejam determinantes para a proliferação dos mesmos (Soares, 2006, pp. 62-63).

É neste contexto, que a simples superioridade militar convencional não é solução segura para a resolução das situações (Ramalho, 2005, p. 765), que os novos riscos não são suscetíveis de combate por instrumentos de violência ou de força armada, e o sobre armamento não garante a invulnerabilidade (Moita, 2005, p. 127). Devido à deslocalização dos riscos, incalculabilidade e ao fato de não serem compensáveis, a dissuasão só por si não é suficiente para os evitar, é necessário começar a efetuar uma gestão adequada dos mesmos.

Se o conceito de dissuasão estava intimamente associado ao período da Guerra Fria, o de prevenção tem emergido como pilar da segurança internacional contemporânea. Não só através da chamada guerra preventiva, como também, numa forma mais abrangente, envolvendo o desenvolvimento económico, a prevenção de conflitos armados, o combate à proliferação de ADM e o desarmamento (Tomé, 2007, pp. 18-19).

Também decorrente das caraterísticas da sociedade de risco global, os últimos anos revelaram algumas novas tendências para a justificação do uso da força, designadamente a intervenção humanitária, luta contra o terrorismo, a legítima defesa preventiva e a responsabilidade de proteger (Teles, 2007, p. 16). Por forma a atenuar as caraterísticas associadas aos riscos, a prevenção, não só começa a prevalecer em relação à dissuasão, como também, começa a sobrepor-se à preempção, ignorando o disposto na Carta das Nações Unidas no que diz respeito ao uso da força.

Por outro lado, constata-se que certas organizações regionais ou pan-regionais (Organização Tratado Atlântico Norte (OTAN), União Europeia e União Africana) passaram a ter as suas próprias missões de paz e de assistência à segurança e a participar, em cooperação com as Nações Unidas (Tomé, 2007, p. 19).

Por último, as caraterísticas da sociedade de risco global proporcionam ao capitalismo a exploração económica dos riscos que ele próprio cria, possibilitando sempre existência de perdedores, mas também de vencedores (Beck, 1992, p. 23). Estas caraterísticas permitem que, não só a indústria produzir armamento e equipamento cada vez mais sofisticado[8], como também, o aumento de EMP[9]. Ambas as situações servem para enfrentar os riscos que a própria sociedade cria, contudo, muitas vezes, tem o efeito contrário de contribuir para a criação de novos riscos, através do efeito *boomerang*. Beck (2006, p. 138) afirma que o monopólio da violência cedeu lugar ao mercado da violência.

Na atual sociedade, o problema não é se existem mais riscos, mas sim a forma como nós os percebemos, e também, a adequabilidade da sua gestão, compensação e mitigação (Jarvis, 2007, p. 46).

[8] A indústria da defesa aproveita o fato das sociedades ocidentais não tolerarem baixas, quer de civis, quer militares nos conflitos para fabricarem armamento de precisão e assim reduzirem os riscos associados aos conflitos.

[9] As EMP são empresas multinacionais que regem-se pela lógica do mercado, e são um produto de uma época em que a perpetuação da violência serve os seus objetivos, pois é a violência que fornece as perspetivas de mercado para as suas atividades. (Correia, 2005, p. 129).

4. Da racionalidade *clausewitziana* à racionalidade reflexiva

De acordo com Beck (2002 cit. por Fernandes, 2013, p. 274) "à medida que se desvanece o mundo bipolar, passamos de um mundo de inimigos a um mundo de perigos e de riscos". O mundo de inimigos é caraterizado pela racionalidade *clausewitziana* de meios e fins, ou seja, os fins políticos justificam o uso de meios coercivos, e a guerra é a continuação da política por outros meios. O mundo de riscos é caraterizado pela lógica da racionalidade reflexiva em que os fins que os Estados escolhem já não são seguros, como tal, eles tem de escolherem com quais os riscos devem conviver.

Na racionalidade *clausewitziana,* os meios e fins para alcançar os interesses nacionais dependia da avaliação das capacidades dos outros Estados, e calcular a relação entre as causas e efeitos das ações. A racionalidade reflexiva realça o cálculo da probabilidade do risco para evitar que consequências adversas possam acontecer com a nossa ação (Heng, 2006, p. 32).

Devido às consequências da racionalidade reflexiva, devemos considerar três fatores na forma como enfrentamos os riscos, a gestão, a presença do futuro e o efeito *boomerang* (Rasmussen, 2006, p. 34).

a. Gestão

Vivemos num mundo de risco e oportunidades, e esse fato não permite às pessoas saber o que fazer e o que esperar. Não se trata de escolher os planos perfeitos, mas os menos maus. Ninguém pode escapar aos atuais riscos (Rasmussen, 2006, p. 35).

O limitado controlo dos riscos globais e a forma de os enfrentar através do método tradicional são agora insuficientes. Os Estados já não dominam os fins, só os meios, como tal, é necessário gerir este processo porque não existe soluções perfeitas (Heng, 2006, p. 33).

Para Yee-Kuang Heng (2006, p. 52) a gestão do risco é o campo de atividade que visa eliminar, reduzir ou simplesmente controlar os riscos. Estes devem ser reduzidos a um nível tolerável ou tão baixo como o que pode ser alcançado.

Para uma boa gestão do risco é necessário uma contínua vigilância e recolha de informações. A vigilância é um instrumento privilegiado que pode contribuir para o sucesso de ações de prevenção, face às incertezas e desconhecimento dos riscos (Heng, 2006, p. 55). A recolha de informações é para descobrir e compreender o adversário, e separá-lo do povo, por forma a ligar os efeitos das nossas ações e as tornar complementares (Smith, 2008, p. 456).

Um exemplo de uma gestão do risco é apresentado por Mikkel Rasmussen (2006, p. 128), em 1998, para impedir que alguns Estados párias adquirissem ADM, a operação *Desert Fox*[10] foi considerada mais viável do que efetuar idêntica operação sobre a Coreia do Norte.

A estratégia a utilizar na sociedade de risco global já não é derrotar ameaças concretas de forma a atingir segurança perfeita, mas sim gerir esses riscos (Rasmussen, 2006, p. 11).

b. Presença do futuro

Como o risco é acerca do que pode acontecer, a identificação do risco implica uma estratégia para evitar que os riscos identificado se tornem realidade. No presente não existe o efeito dos riscos, só o cenário do que pode acontecer. Desta forma os cenários tornam os riscos virtuais. Não é as ações presentes que produzem os resultados futuros, mas a perceção dos resultados futuros que produzem as ações no presente.

Se por um lado não podemos prever o que vai acontecer, por outro, não podemos esperar para ver o que acontece. O conhecimento de que algo mau pode acontecer dá a responsabilidade de proteger o futuro no presente.

Quando contemplamos os cenários das consequências dessa responsabilidade percebemos que essa ação engloba novos riscos, e então, podemos não agir, ficando assim presos na denominada *armadilha do risco*. Por outro lado, também podemos ficar presos na denominada *armadilha da ação*, ao agir e atuar em todos os cenários sofremos consequências inesperadas, o que pode fazer escassear os recursos necessários para gerir esses riscos ou futuros riscos.

De qualquer forma, a qualidade dos indivíduos ou dos governos é determinante para a capacidade de apresentarem cenários que sejam credíveis para quase todas as sociedades, e de agirem de forma a produzirem novas opções, em vez de ficarem presos, quer na *armadilha do risco*, quer na *armadilha da ação* (Rasmussen, 2006, pp. 37-39).

Este fator da racionalidade reflexiva tem semelhanças como o conceito responsabilidade de proteger das Nações Unidas, o que de acordo com Luís Tomé (2007, p. 18), faz com que um dos pilares da segurança internacional, não ingerência nos assuntos internos dos Estados soberanos, dê lugar à ingerência humanitária. A soberania do indivíduo sobrepõe-se à soberania do Estado.

[10] Consistiu em quatro dias de bombardeamento sobre alvos específico do Iraque pelos Estados Unidos da América e o Reino Unido, com a justificação de que o Iraque não estava a cumprir as resoluções das Nações Unidas, e a interferir com o trabalho dos inspetores na procura de provas de ADM.

Conforme refere Beck (2006, p. 121), enquanto na sociedade moderna o princípio do direito internacional triunfava sobre direito humanitário, na sociedade reflexiva, princípio do direito humanitário triunfa sobre o direito internacional.

c. Efeito boomerang

De acordo com Beck (1992, p. 37), mais tarde ou mais cedo os riscos alcançam aqueles que os produziram ou que beneficiaram deles. Os fortes podem fazer o que querem, mas os fracos já não sofrem sozinhos. Os fortes sofrem como os fracos, porque na sociedade de risco global ninguém escapa das consequências das suas ações.

Este efeito tem semelhanças com o dilema da segurança, e consequentemente, com a corrida ao armamento. Contudo, tem uma enorme diferença, enquanto o dilema de segurança perpétua a insegurança com os mesmos riscos, o efeito *boomerang* perpetua a insegurança com a criação de novos de riscos[11] (Heng, 2006, p. 54).

O efeito *boomerang* pode fazer sentir-se através de três formas (Rasmussen, 2006, pp. 40-41):

- A identificação do risco provoca ansiedade e preocupação de forma diferenciada nos indivíduos e nos Estados. O significado do risco e as estratégias que são tentadas para os diminuir podem ser perigosas para uns, enquanto para outros podem ser aceitáveis. O terrorismo transnacional é um caso evidente na forma como o perigo é percecionado nos diversos Estados, para uns é relevante, como é o caso dos Estados Unidos da América, para outros é de menor relevância, como é o caso da Alemanha. Esta situação tem consequências nas estratégias que são seguidas para o combater;

- A cultura do risco é diferente entre Estados, o que faz com que o comportamento perante o risco seja diferenciado. A forma como é encarada o número de baixas nos conflitos é paradigmática, enquanto para as sociedades ocidentais é relevante, para outras sociedades é menos relevante, o que permite a existência de Estados mais predispostos a correr riscos de que outros. Contudo, isso pode produzir o efeito de os Estados mais avessos ao risco necessitarem de agir para removerem o risco provocado por esses Estado mais propícios ao risco;

- A redução do risco pode potenciar um comportamento mais arriscado. O aparecimento das armas de precisão reduziram o risco de baixas, mas esse fato

[11] A OTAN durante a campanha do Kosovo evitou um risco (limpeza ética), mas criou outro problema diferente (complicações nas relações da Rússia com a OTAN) (Heng, 2006, p. 54).

potenciou um comportamento mais arriscado das sociedades ocidentais para entrar em conflitos.

Desta forma, a utilização da força na racionalidade reflexiva traduz-se na importância das probabilidades e consequências dos riscos como componentes relevantes para a gestão da segurança, em vez das capacidades e das intenções. O papel do princípio da prevenção e da vigilância, como instrumentos para gerirem o futuro, de acordo com os conceitos de antecipação ativa e considerações reflexivas. Acima de tudo, utilização da força, não mais vai ser centrada em providenciar as soluções perfeitas e as vitórias decisivas, vai ter como objetivo reduzir os riscos e prevenir hipotéticos perigos futuros, tendo em atenção em não criar outros (efeito *boomerang*), pois o processo é dialético e cíclico, em vez de linear e com fins claros (Heng, 2006, pp. 13-14).

5. Alteração do paradigma de segurança e defesa

Com a evolução da sociedade tradicional para a sociedade de risco global, os novos perigos à segurança, as caraterísticas da sociedade de risco global, a passagem de uma racionalidade *clausewitziana* para uma racionalidade reflexiva, existe a alteração do conceito da segurança.

O Estado deixou de ser o ator exclusivo e de referência na segurança, com o aparecimento das EMP e as organizações terroristas transnacionais. Os perigos à defesa não são unicamente externos, intencionais e militares, consequentemente, o seu combate não é só efetuado com forças militares. Os perigos decorrem mais de riscos (probabilidades e consequências), do que de ameaças (intenções e capacidades). Por fim, a deslocalização dos riscos não permite uma distinção nítida entre a dimensão interna e externa.

Neste sentido, Emma Rothschild (1995, p. 55 cit. Tomé, 2010, p. 37) indica quatro sentidos fundamentais para a expansão da segurança: multidirecional, isto é dos Estados para as instituições internacionais, tais como a União Europeia e União Africana; horizontal, passando da segurança militar para a segurança política, económica, social, ambiental e humana, tendo como exemplo a prevenção através do desenvolvimento económica; para cima, ou seja, da segurança nacional para segurança em níveis mais amplos como a biosfera e a humanidade, tendo como exemplo o controlo internacionalmente da proliferação das ADM; para baixo, da segurança dos Estados para a dos indivíduos e grupos, tendo como exemplo o conceito de responsabilidade de proteger das Nações Unidas.

Este alargamento do conceito de segurança também é partilhado por

Joseph S. Nye[12] e o general Abel Cabral Couto[13].

Com este alargamento e aprofundamento da segurança existe a possibilidade da militarização das dimensões não militares, ou seja, securitização de assuntos como o ambiente, energia, saúde e fluxos migratórios. De igual modo, a não securitização de determinadas ameaças tradicionais, tais como guerra e paz, alianças, desarmamento e dissuasão militar pode levar ao desfasamento entre a realidade e a dimensão da ameaça, por via da sua subestimação (Tomé, 2010, p. 37).

Conclusão

No final do estudo é possível concluir que a sociedade de risco global proporciona diferentes racionalidades e uma enorme diversidade de cenários. A racionalidade diferente advém das caraterísticas dos riscos e da própria sociedade de risco global, assim como da alteração do conceito de segurança. A diversidade de cenários advém dos perigos e caraterísticas da sociedade de risco global, assim como da alteração do conceito de segurança. Como tal, existem pelo menos duas importantes implicações neste estudo. Primeiro, o princípio da prevenção torna-se relevante para enfrentar os atuais riscos da sociedade de risco global. Segundo, a erosão do monopólio da violência legítima organizada dos Estados e das organizações internacionais começa a seguir uma tendência preocupante da atual sociedade.

No que diz respeito à violência, as sociedades modernas não se distinguem pelo fato de serem bem-sucedidas em manter as contingências e as incertezas sobre controlo. Os riscos existem em estado permanente de virtualidade e transformam-se em reais no momento em que são antecipados. Os riscos não são reais, eles podem tornar-se reais (Rasmussen, 2006, p. 4). É deste forma que a teoria sociológica da sociedade de risco global explica os riscos que a atual sociedade contemporânea enfrenta.

Este estudo visou relacionar essa teoria com a segurança e defesa e está dividido em cinco partes. Na primeira parte, foi caraterizado os diversos tipos de sociedades, a tradicional, a moderna e a reflexiva, numa perspetiva de evolução da sociedade, com a finalidade de perceber que, atualmente, existem

[12] "À medida que as ameaças transnacionais aumentam, os Estados irão não apenas começar a questionar as normas de Vestefália, que traças distinções claras entre o que é nacional e o que é internacional, mas também a alargar os seus conceitos de segurança e de defesa" (Joseph S. Nye, 2011, p. 273).

[13] "Só uma abordagem do problema da segurança numa perspetiva multifacetada permitirá desenvolver as estratégias e os instrumentos necessários à promoção da estabilidade e da paz global" (Couto, 2000, p. 30).

racionalidades diferentes e uma diversidade enorme de cenários. Na segunda parte, foi apresentada a forma como a sociedade de risco global carateriza os perigos, as ameaças e os riscos, e como isso favorece, o princípio da prevenção e a erosão do monopólio da violência legítima organizada. Na terceira parte, foram apresentadas as caraterísticas comuns aos riscos da sociedade de risco global, a incalculabilidade, a não compensabilidade e a deslocalização, e como elas apresentam algumas tendências importantes para a segurança, tais como a dissuasão ceder lugar à prevenção e gestão dos riscos, a prevenção não só através de meios tradicionais, mas também, através do desenvolvimento económico. Por fim, essas caraterísticas permitem ao capitalismo desfrutar da proliferação de EMP, e desenvolver equipamentos e armamentos cada vez mais sofisticados. Na quarta parte, foi apresentada a alteração da racionalidade *clausewitziana* para a racionalidade reflexiva, e com ela três importantes consequências a considerar na forma com enfrentamos os riscos. Primeira, a gestão e a consequente necessidade de informações e vigilância para a prevenção dos riscos. Segunda, a presença do futuro e a necessidade de calcularmos as probabilidades e consequências, em vez das intenções e capacidades, assim como a emergência da responsabilidade de proteger o futuro no presente. Terceira, o efeito *boomerang,* e com ele, o fim das vitórias decisivas e soluções perfeitas. Na quinta parte, foi apresentada a alteração do conceito de segurança, com novos atores e novas ameaças, o que faz expandir esse conceito de uma forma multidirecional, horizontal e vertical.

Our challenge in this new century is difficult one – to prepare to defend our nation against the unknown, the uncertain, the unseen and the unexpected[14]. Esperamos que as preocupações dos Estados com a segurança, prosperidade e bem-estar não possibilite a utilização abusiva, quer do princípio da prevenção, quer da violência legítima organizada por outras entidades, que não o Estado e as organizações internacionais.

Referências Bibliográficas

Beck, U., 1992. *Risk Society towards a new modernity*. Londres: Sage publications.

Beck, U., 2006. Living in the world risk society. *Economy and society*, 35(3), agosto, pp. 329-345.

[14] "No próximo século temos um desafio difícil – preparar para defender a nossa nação contra o desconhecido, a incerteza, o invisível e o inesperado", tradução do autor. Donald Rumsfeld, em 31 de janeiro de 2002.

Beck, U., 2006. *The cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press.

Comissão Europeia, 2000. *Communication from the Commission on the precautionary principle*. Bruxelas: s.n.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de estratégia - Apontamentos para um curso - Volume I*. Pedrouços: IAEM.

Couto, A. C., 2000. Segurança e estudos sobre a paz. *Nação & Defesa*, Outono-Inverno, Nº 95/96 - 2ª Série, pp. 21-31.

Fernandes, J. P. T., 2013. Da utopia da sociedade em rede à realidade da sociedade de risco. *Análise social*, 207, XLVIII (2º), pp. 260-286.

Heng, Y.-K., 2006. *War as a risk management - Strategy and conflict in an age of globalised risks*. New York: Routledge.

Jarvis, D. S., 2007. Risk, globalization and state: A critical appraisal of Ulrich Beck and world risk society thesis. *Global Society*, 21(1), janeiro, pp. 23-46.

Joseph S. Nye, J., 2011. *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva.

Marques, V. S., 2005. Violência e poder nas relações internacionais. *Janus - A guerra e a paz nos nosso dias*, pp. 122-123.

Moita, L., 2005. Os conflitos dos últimos 25 anos (II). *Janus - A guerra e a paz nos nossos dias*, pp. 126-127.

Pureza, J. M., 2007. Dez anos de guerras e pazes: o velho, o novo e o novissimo. *Janus - Religiões e política mundial*, pp. 22-23.

Queiroz, M., Vaz, T. & Palma, P., 2006. *Uma reflexão a propósito do risco*. Lisboa: s.n.

Ramalho, J. L. P., 2005. O conflito assimétrico e o desafio da resposta - uma reflexão. *Revista Militar*, Nº 2443/2444, agosto/setembro, pp. 759-772.

Rasmussen, M. V., 2006. *The Risk Society at war*. New York: Cambridge University Press.

Sequeira, J. M. D., 2005. Segurança interna e externa face às novas realidades. *Proelium - Revista da Academia Militar*, nº 4, pp. 47-67.

Smith, R., 2008. *A utilidade da força: A arte da guerra no mundo moderno*. Lisboa: Edições 70.

Soares, C. C. R., 2006. *O risco na sociedade e nos media - Como a imprensa nacional tratou a co-incineração*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Teles, P. G., 2007. Novidades do direito internacional. *Janus - Religiões e política mundial*, pp. 16-17.

Tomé, L., 2007. Alterações na segurança internacional. *Janus - Religiões e política mundial,* pp. 18-19.

Tomé, L., 2010. Segurança e complexo de segurança: Conceitos operacionais. *JANUS.NET e-journal of International Relations,* 1(1), pp. 33-49.

As Dinâmicas Geopolíticas da Ásia Central e o seu Contributo para a Escalada do Risco numa Sociedade Global

João Manuel Pinto Correia
Major de Engenharia
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
correia.jmp@gmail.com

Somos hoje confrontados com uma modernidade reflexiva onde paira a incerteza e a volatilidade, e onde a globalização surge como um monstro que transformou a sociedade num problema para si própria (Bosco, 2012, p. 5).

Segundo o General Loureiro dos Santos (2009), há alguns anos que vivemos num período de transição acelerada para um futuro incerto e perigoso, no qual as dificuldades do Ocidente, particularmente para Portugal, serão bastantes expressivas. O aumento de poder das potências emergentes e reemergentes está a transformar-se num acelerador das mudanças em curso. Em toda a história mundial não se conhece uma alteração das relações de força global em tão curto período de tempo.

Também Parag Khanna (2009) destaca a importância dos países emergentes e o seu papel no balanço de poder, seja pela sua localização, associação a determinadas potências ou ainda porque estão próximos da linha da frente.

A par disso, as situações de fragilidade de alguns Estados e das sociedades constituem outro grande desafio ao desenvolvimento sustentável e à paz. A sua acentuação e alargamento a diferentes regiões e países envolvem riscos acrescidos para a segurança global e regional (Rodrigues, 2012, p. 62).

De acordo com *Global Strategic Trends - Out to 2040* (2014, pp. 24-29), em 2040 a população estimada para o globo rondará os 8500 milhões, o que reflete um aumento de cerca de 20% face à população atual, ainda que o contributo europeu para esse aumento seja negativo. Podemos desde logo antever a importância dos recursos e a inevitabilidade dos conflitos, bem como os inerentes desafios para uma Europa em envelhecimento e a ficar cercada.

Com isto, Mikkel Rasmunsen (2006, p. 11) refere que o quadro conceptual da estratégia está a mudar. Esta deixou de estar associada à derrota de ameaças concretas, com o objetivo de alcançar a segurança e evoluiu para um instrumento de gestão do risco, pelo que passou a ser mais importante que sempre.

Para o *Global Risks* (2014), os riscos agrupam-se em cinco grandes

grupos: ambientais, tecnológicos, sociais, económicos e geopolíticos. Todos eles se afirmam pela sua interdependência, de onde resulta uma elevada complexidade ou, se quisermos, hiper-ligação. Dirk Helbing (2013, p. 497) refere que o risco traduz o "efeito da incerteza na prossecução dos objetivos" e que vivemos num mundo de hiper-risco, cujos efeitos se propagam numa cascata semelhante à desencadeada no processo de fissão nuclear.

Ora, a ligação da interdependência, apontada pelo *Global Risks*, com a sua propagação em cascada, defendida por Helbing, levou-nos a importar a sua teoria para o objeto da nossa análise - a Ásia Central (AC) e as suas dinâmicas geopolíticas - de forma a podermos rastrear o seu efeito propagador.

Neste contexto, o objetivo deste ensaio é avaliar o impacto das dinâmicas geopolíticas na AC para a escalada do risco numa Sociedade de Risco Global (SRG), segundo a teoria de Dirk Helbing. Para o efeito, definimos a seguinte **Questão Central (QC): Qual o impacto das dinâmicas geopolíticas na Ásia Central para a escalada do risco a um nível global?**

Para alcançar a resposta à QC dividimos este trabalho em quatro partes. Na primeira parte definimos e integramos um conjunto de conceitos que nos permitem compreender o mundo tal como se nos apresenta, o risco global que daí advém, as consequências securitárias e eventuais respostas. Na segunda parte apresentamos duas teorias da sociedade de risco (Beck e Helbing), consideradas essenciais para a terceira parte, onde analisamos o cenário geopolítico da AC perspetivando a sua evolução. Posteriormente, na quarta parte, analisamos a possibilidade de uma escalada global da conflitualidade influenciada pelas dinâmicas da AC e procuramos identificar os desafios securitários que se colocam a Portugal. Concluímos que a AC continuará a ser promotora de instabilidade e conflitualidade que se propagarão a um nível global e que a resposta portuguesa deve ser alicerçada numa estratégia total e apoiada nas Alianças.

1. Enquadramento conceptual

No decurso desta investigação recorremos a um conjunto de conceitos, que nos disciplinam o pensamento e que são fundamentais para interpretar o mundo tal como hoje o conhecemos. Referimo-nos à globalização, geopolítica, RI, estratégia, estudos estratégicos e risco.

Por globalização entende-se a integração gradual das economias e sociedades impulsionada pelas: novas tecnologias; novas relações económicas e

políticas, nacionais e internacionais, provenientes de uma ampla gama de atores (Gunter & Hoeven, 2004, p. 7).

Para Jessop (2002, p. 2), a globalização é uma palavra polivalente, promíscua e controversa, que muitas vezes obscurece mais do que revela acerca das mudanças políticas, sociais, económicas e culturais. Paul, et al. (2004, p. 329), refere que a globalização transformou os objetivos tradicionais dos Estados, como a soberania, a integridade territorial e a independência, menos relevantes.

A geopolítica define-se como "o estudo das constantes e das variáveis do espaço acessível ao homem que, ao objetivarem-se em modelos de dinâmica do poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade da ciência política" (IAEM, 1993, p. 9). Desta forma, a geopolítica permite interpretar influências, nexos de causa e efeito e consequências resultantes das relações entre os Estados e outros atores, ou seja, das RI (Gonçalves, 2011, p. 22).

Para Robert Wendzel (1980 cit. por Castro 2012, pp. 73-74), as RI têm como objetivo a análise do cenário internacional composto por atores estatais e não estatais, tendo como variáveis intervenientes os papéis da ética, direito, ideologia e poder. Neste âmbito, destacamos as teorias realista e liberal.

Hans Morgenthau (2003, p. 22) traz-nos a teoria realista das RI para analisar as dinâmicas que caraterizam a política internacional. Entre outros aspetos, a sua teoria estipula que as relações e os comportamentos entre os Estados são sempre definidos em termos de poder e dos interesses. Para Moreira (2013, p. 458), a ordem no Sistema Internacional (SI) é estabelecida através do equilíbrio de poder entre as Nações, o que gera uma dinâmica de competição com vista à manutenção da sua soberania e segurança, através das respetivas capacidades, articuladas em forma de conflito ou cooperação.

Para Stephen Walt (1998 cit. por Joaquim, 2011, p. 27), o liberalismo das últimas décadas manifesta-se em três grandes linhas. Sublinhamos a terceira que defende as instituições internacionais como um fator que contribui para que os Estados adotem um comportamento menos egoísta, pelo encorajamento da troca de ganhos imediatos por ganhos maiores e de longo prazo, resultantes da cooperação.

Para Nye & Welch (2011, p. 47), as instituições internacionais e os canais de comunicação permitem aos Estados construir uma base de confiança e assim escaparem ao dilema do prisioneiro.

Edward Earle, define estratégia como a arte de controlar os recursos de uma Nação (ou coligação) para promover e segurar eficazmente os seus interesses vitais contra potenciais inimigos (Mohapatra, 2011, p. 92).

De acordo com Brimley (2009, p. 28), estratégia é a "arte de conectar as aspirações a planos prudentes e recursos finitos". Para Murray, et al. (1994), a estratégia é um processo de constante adaptação às condições e circunstâncias de um mundo onde dominam as oportunidades, a incerteza e a ambiguidade.

Arthur Lykke (1981, cit. por Yarger, 2010, p. 45) refere que a estratégia é a arte que define os fins (*ends*) a atingir, os meios (*means*) que serão utilizados para os alcançar e as formas (*ways*) como esses meios serão utilizados. Caso estes três elementos não estejam em equilíbrio há que adicionar um quarto elemento, o risco (*risk*).

Colin Gray (2010, pp. 38-39) estabelece que a estratégia é desenvolvida num contexto político, sociocultural, económico, tecnológico, militar, geopolítico, histórico e humano.

No desenvolvimento da estratégia é importante que esta seja submetida a três provas: adequabilidade (quanto aos *ends*), exequibilidade (quanto aos *ways*) e aceitabilidade (quanto aos *means/ways*) (SSI, 2008, p. 48).

De acordo com o General Cabral Couto (1988, cit. por Borges, 2013, p. 90), a ação estratégica ao nível do Estado (que congrega os vários vetores definidos por gray) deve assentar na procura de respostas pelo poder político às seguintes questões fundamentais: (i) que futuro promover e, para o efeito, que objetivos atingir, que oportunidades explorar, que alianças estabelecer e que instrumentos desenvolver? É o grande problema político e (ii) tendo em vista esse futuro que ameaças se desenham no horizonte, que obstáculos é conveniente tentar contornar, que oposições ou desafios é necessário vencer, que instrumentos podem ou devem ser utilizados e que linhas de ação podem ser adotadas? É o grande problema estratégico do Estado.

Para Suchý (s.d., p. 8) e John Garnet, cit. por Chen (2010), os estudos estratégicos são um campo da investigação das RI que lida com os procedimentos através dos quais os atores utilizam os seus meios militares para atingir determinados objetivos políticos.

Uma visão mais abrangente tem Niranjan Mohapatra (2011, p. 94), que defende que os estudos estratégicos lidam com a interação dos componentes de poder de um Estado nos períodos da guerra e da paz.

Vimos que as linhas de ação estratégica ao nível de um Estado são edificadas para enfrentar as ameaças que se desenham no horizonte.

Para o General Cabral Couto a ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção(1988, p. 329). Para Douglas (1992, p. 40), o risco está associado à incerteza e traduz-se na probabilidade de ocorrência de um evento, de que resultam ganhos e perdas de uma certa magnitude. Refere-se ao termo como uma forma floreada da palavra perigo.

Por seu lado, o perigo é qualquer condição, atual ou potencial, que pode causar danos ou perdas (Exército Português, 2010, pp. 1-18_Anexo E). Segundo Louis Cox (2009, p. 352) esta é a definição de ameaça.

Vimos nas definições anteriores que os conceitos de risco e ameaça se (con)fundem. Para Douglas, o risco é uma forma floreada de perigo e para Cox a definição de perigo do Exército Português corresponde à definição de ameaça.

Para David Jones (1993) só existem riscos e dividem-se em três categorias: ambientais (resultantes de ações naturais), sociais (resultantes do comportamento humano) e tecnológicos (que emanam de estruturas e processos tecnológicos). Da interação destes surgem os riscos híbridos e os quase naturais.

Segundo Lupton (1999, p. 5) cada corrente das RI tem uma abordagem ao risco:

- Na abordagem racionalista, o risco e um fenómeno do mundo real a medir e estimar pelas estatísticas e a priorizar e controlar de forma científica.
- Para os realistas, o risco é um perigo ou ameaça que existe e que pode ser estimado de forma independente dos processos sociais e culturais, cuja influência os distorce;
- Segundo os construtivistas, nada é um risco em si mesmo. O que entendemos ser um risco é um produto do contexto histórico, social e político em que nos inserimos;
- Para os construtivistas-realistas, o risco é um perigo ou ameaça que deve ser interpretado através dos processos sociais e culturais e nunca de forma isolada.

Ulrich Beck insere-se na abordagem construtivista-realista de Lupton e foi com ele que a SRG surgiu em 1992. Beck (2006, p. 94) alerta-nos para a presença de uma segunda modernidade, uma modernidade reflexiva e dominada pela incerteza que advém do facto do mundo, em particular o Ocidente, viver entre a

realidade e a utopia. Anthony Giddens (1991) adotou um perspetiva semelhante à de Beck e tem dado um forte contributo para o estudo da SRG.

Mikkel Rasmussem (2006), transporta a sociedade de risco para o estudo da guerra, referindo que a globalização tornou o mundo mais fácil e acessível para os terroristas. Reforça também que a inovação tecnológica e o aparecimento de novos tipos de inimigo vieram desafiar os valores ocidentais e redefinir o ambiente estratégico do século XXI.

2. As teorias

a. Ulrich Beck e a Sociedade de Risco Global

A sociedade de risco designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna em que os sucessos da modernização passam a gerar efeitos colaterais imprevisíveis (Bosco, 2012, p. 5).

Beck definiu o risco na sociedade contemporânea, através da distinção entre a sociedade da penúria e a sociedade do risco. Enquanto a primeira visa garantir igualdade de condições de vida para todos, a segunda tem como objetivo garantir segurança para todos, dividindo simultaneamente o ónus dos risco de forma igualitária. De outra forma, a sociedade do medo substitui a sociedade da miséria (Silva, 2006, p. 5).

O que diferencia os riscos contemporâneos de outras épocas é: o aspeto institucionalmente fabricado (ciência, média, governo...); a invisibilidade (substâncias químicas, radiação...); a ausência de fronteira espacial e temporal, tornando os riscos de âmbito global, atingindo todos, inclusivamente as gerações futuras; a dimensão cumulativa no tempo (caso das alterações climáticas); a não compensabilidade por serem geradores de mais riscos e quebrarem as barreiras da segurança; a imprevisibilidade e a irresponsabilidade organizada que resulta da inoperância institucional e inadequação de estratégias (Bosco, 2012, p. 5).

A SRG está associada aos conceitos de individualização e modernização reflexivas (Beck, 2006, p. 94). A modernização reflexiva designa o movimento geral da sociedade, o seu aspeto historicamente construído e as tendências de desenvolvimento, que levam a que se responda à modernidade com mais modernidade (Bosco, 2012, p. 5). A individualização reflexiva resulta de uma diversificação das condições de vida e remete simultaneamente para uma auto responsabilização e também para a dependência de condições que não se conseguem gerir. Ambos os conceitos incrementam a ansiedade e a insegurança (Hovden, 2003, p. 7).

Desta abordagem constatamos que a sociedade de risco se auto-confronta, que se transformou num problema para si própria e que colonizou o futuro (Sali, 2010, p. 2).

Segundo Brauch, et al. (2011, p. 85), esta expressão ganhou significado desde a década de 1990, especialmente em 2001, com o aparecimento de novos atores não-estatais, novas tecnologias militares e terroristas que lutam por causas bem diferentes dos interesses e valores nacionais. A sociedade de risco é forma explicar a diferença entre *soft security* e *hard security*. A questão que se coloca não é sobre a forma de aplicar o conceito de segurança, mas sobre o que nele muda. A impossibilidade de alcançar a segurança total leva a uma gestão dos riscos. Neste contexto, o foco na sociedade de risco amplia e transforma o conceito de segurança.

Também Rasmussen (2006, p. 2) partilha da opinião de Brauch, adicionando o facto de que hoje a agenda estratégica dos Estados é mais sobre riscos do que ameaças pois, sobre os primeiros paira mais incerteza. Desta forma, o melhor que se pode fazer é gerir o risco ou ter uma atitude preemptiva, o que reflete a impossibilidade de se alcançar uma segurança perfeita, pois quando julgamos ter derrotado um risco, este ressurge como um *boomerang*.

Para Beck (2002, p. 41) a globalização do risco levou ao desaparecimento da fronteira entre segurança nacional e internacional. Beck refere que riscos, como o terrorismo transnacional, só poderão ser combatidos através da cooperação internacional. Desta forma, os Estados confrontam-se com um paradoxo, ou seja, para salvaguardarem a segurança nacional terão que lidar com o terrorismo como um assunto supra-nacional e, consequentemente, como um interesse desnacionalizado.

b. Dirk Helbing e o Hiper-risco

A teoria do hiper-risco de Helbing baseia-se no modelo de interdependência dos vários tipos[1] de riscos do *Global Threats*. Dirk Helbing (2013) refere que, devido à evolução das comunicações e sistemas de informação, os riscos produzem efeitos em cascata, cuja propagação se pode assemelhar ao processo de fissão nuclear (Figura nº 1).

Os efeitos em cascata (Figura nº 2) caracterizam-se por: (i) uma grande dinâmica de mudança, que ultrapassa a capacidade de reação humana; (ii) uma multiplicação e amplificação de eventos, decorrentes de uma ação inicial e (iii)

[1] Económicos, geopolíticos, tecnológicos, sociais e ambientais.

uma ocorrência de eventos extremos superior à esperada. Para compreendermos os efeitos é necessário saber as interações no sistema, o contexto e a ação iniciadora (Helbing, 2013, p. 54).

Na Figura nº 2, os caminhos 2 e 3 mostram-nos que a mesma causa pode ter diferentes efeitos. Os caminhos 3 e 4 mostram que diferentes causas podem ter o mesmo efeito. A Figura nº 1 pretende representar o descontrolo e os danos catastróficos que poderão advir dos efeitos em cascata. Para Helbing, o dano catastrófico representa um cenário real, sublinhando que, mesmo sem intenção, o ser humano criou uma bomba relógio (Helbing, 2013, pp. 54-56).

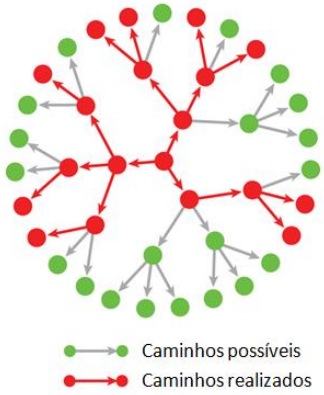

Figura nº 1 - Ilustração do princípio da "bomba relógio"

Fonte: Adaptado de Helbing (2013, p. 56).

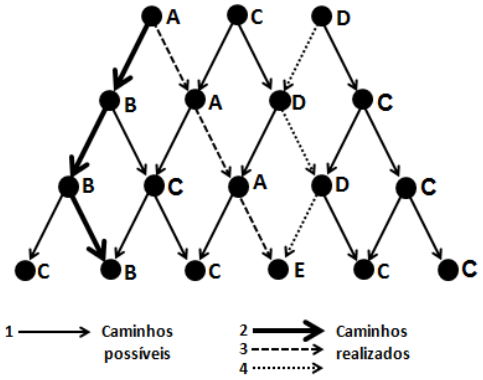

Figura nº 2 - Ilustração probabilística dos efeitos em cascata em sistemas com riscos ligados em rede

Fonte: Adaptado de Helbing (2013, p. 54).

De seguida apresentamos as dinâmicas de cooperação (incremento ou erosão) num diagrama que materializa o dilema do prisioneiro aplicado às RI. Na Figura nº 3 observamos um gráfico e uma circunferência. O gráfico traduz a evolução que decorre da cooperação e ligação entre os vários atores; a circunferência possui dois tipos de nós e alguns espaços vazios que devem ser interpretados da seguinte forma: (i) os nós que têm uma seta acoplada cooperam; (ii) os restantes não cooperam e (iii) os espaços vazios entre eles, na linha de circunferência, servem ora para mudanças de posição dos atores lá presentes, ora para permitir a entrada de novos atores (Helbing, 2013, p. 53).

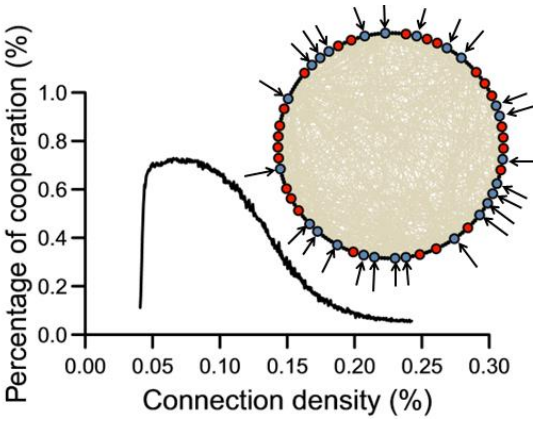

Figura nº 3 - Incremento e erosão da cooperação num dilema do prisioneiro

Fonte: Adaptado de Helbing (2013, p. 53).

O processo de incremento e erosão da cooperação explica-se em quatro passos que se seguem a uma fase inicial sem cooperação entre atores. Assim, a cooperação atinge um pico (entre 0.6 e 0.8 do eixo vertical) quando apenas dois atores se relacionam somente com os seus vizinhos. Posteriormente, dá-se uma movimentação para um dos espaços vazios que possibilita a ligação a outros atores, mas admitindo que ninguém altera o seu comportamento. Estes atores com quem foi estabelecida a ligação procedem da mesma forma. Por último os comportamentos alteram-se espontânea, aleatoriamente e de forma rápida entre os atores (Helbing, 2013, p. 53).

Esta situação leva a um decréscimo da cooperação, mas a um aumento das ligações entre os atores. Contudo, evolui-se de uma situação de cooperação para uma situação de competição ou conflito por via da desconfiança e dos interesses de cada um.

Após estas duas abordagens, estamos em condições para analisar as dinâmicas geopolíticas na AC.

3. As dinâmicas geopolíticas da Ásia central

Brzezinski (1997, p. 31) refere-se à Eurásia como o maior continente do mundo e o seu eixo geopolítico axial. Para este teorizador, os EUA não podem ficar afastados deste espaço vital, sob pena de perderem a sua hegemonia global.

Huntington (2001), por seu lado, entende que a política mundial será dominada pelo choque das civilizações e que, no nível macro, a fratura se dará através da competição militar e económica, do controlo de organizações internacionais, de países terceiros e na promoção de valores políticos e religiosos.

Figura nº 4 - A Ásia Central (AC)

Fonte: (Stratfor cit. por World Press, 2013).

"O Afeganistão prepara-se para uma transição crítica assolada pela insegurança, corrupção, tráfico de drogas e instabilidade política. A ascensão do extremismo no Paquistão ameaça a estabilidade regional. A pobreza e a corrupção na Índia têm a capacidade de prejudicar o crescimento económico na democracia mais vibrante da região. Ao mesmo tempo, a ascensão da China como um poderoso ator regional, com uma gama crescente de interesses no sul da Ásia está a tornar as relações entre Washington e Pequim ainda mais complexas."

(Evans, 2012, p. 6).

Segundo Christopher Fettweis (2010, p. 189), a Eurásia é central para a política externa americana. Só um poder que domine os recursos da Eurásia terá o potencial de ameaçar os interesses dos EUA.

Para Félix Ribeiro (2004, p. 214), o Afeganistão está no centro do arco da crise, em torno do qual gravitam grandes potências, potências nucleares, emergentes e Estados instáveis. A questão dos recursos, recentemente identificados em elevado número, diversidade e raridade, vem agravar ainda mais os problemas do Afeganistão que vive num clima subversivo e de guerrilha (Branco, 2013).

Joseph Fallon (2013), defende que o Afeganistão será o palco do "*The Great Game*", onde os EUA e os seus rivais, Rússia e China, procuram a influência sobre aquele país como um meio de assegurar os recursos da AC, em particular, o petróleo e o gás, bem como o controlo das respetivas infraestruturas (oleodutos e gasodutos) que constituem a antiga "Rota da Seda" que liga a Europa à Ásia.

As disputas entre os EUA[2], a Rússia e a China devem-se também às bases militares do Quirguistão, ao gás natural do Turquemenistão, ao território uzbeque e aos acordos comerciais com o Cazaquistão. As recentes posições opostas relativamente à Síria, o descontentamento russo relativo à produção de

[2] Os EUA têm uma base no Quirguistão tal como a Rússia e ainda no Uzbequistão. (Mankoff, 2013, p. 3).

ópio no Afeganistão e a colocação do sistema antimíssil dos EUA na Europa de Leste, têm contribuído para dificultar o entendimento (Wordpress, 2013).

Outro receio dos EUA é que os *Taliban* projetem a sua influência para o Paquistão que é detentor de armas nucleares (Dias, 2012, p. 11). As armas nucleares em mãos de terroristas trariam consequências incalculáveis à segurança global. Por outro lado, a sua função dissuasora perderia o efeito, pois para um terrorista, os fins justificam os meios. Além disso, em termos geopolíticos, os EUA pretendem controlar, não apenas os recursos naturais do Afeganistão, mas também da AC para impedir a ascensão e o crescimento da Rússia ou da China (Fallon, 2013, p. 2). Este último, veria condicionado o financiamento e modernização das suas forças militares e, consequentemente, do seu poder.

Os interesses da China centram-se nos recursos e, em 2011, investiu cerca de 17 mil milhões de dólares na AC, sendo também o maior investidor no Afeganistão (Aziz, 2012). Tem já contratos de exploração de recursos com GIRoA[3]: petrolíferos e de cobre, onde investiu 3,7 mil milhões de dólares (Wordpress, 2013). Em troca o Afeganistão tornou-se observador da Organização para a Cooperação de Xangai (CeMiSS, 2013, pp. 42-44), que surgiu em reação à presença americana e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na região.

A China tem igualmente desenvolvido esforços para que o Paquistão desloque as suas atenções para o Golfo Pérsico, bem como efetuado investimentos avultados no Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. Assinou ainda acordos de exploração de petróleo com o Cazaquistão (Joshi, 2013). Será caso para revisitar Brzezinski (1997, p. 54), que havia previsto que "uma grande China podia estar a emergir, independentemente dos seus vizinhos o desejarem ou não, e qualquer esforço para o evitar poderia intensificar os conflitos com este país".

Por parte da Rússia, existe um interesse em reatar as suas relações com a região, o que ocorrerá no *momentum* oportuno (Joshi, 2013). No entanto, os seus interesses estão, em parte, sobrepostos com os da China. Além do narcotráfico afegão, uma das suas preocupações é a eventual "opção zero", decorrente de uma não assinatura do Acordo de Segurança Segurança Bilateral entre os EUA e o Afeganistão, cuja consequência levaria a uma retirada integral das tropas americanas e da OTAN da região em finais de 2014 (Reuters, 2014).

[3] Government of the Islamic Republic of Afghanistan.

A "opção zero" traria o Afeganistão de volta a 2001, pois as fontes de financiamento externo que, entre essa data e 2012, ali injetaram mais de 200 mil milhões de dólares, terminariam (Katzman, 2013, pp. 72-76).

Para a Rússia, a "opção zero" colocaria em causa a segurança dos restantes países da AC, em particular os localizados junto da sua fronteira, como o Tadjiquistão que viveu uma guerra civil na década de 1990. Tal situação poderia degenerar num aumento do radicalismo islâmico e no acordar dos *frozen conflits* (Guedes, 2013). A necessidade de influência sobre países fronteiriços permite à Rússia ter profundidade estratégica e o meso acontece com a China (The Diplomat, 2013).

Outros importantes atores neste xadrez são a Índia e o Paquistão, duas potências nucleares. A Índia pretende impedir que o seu inimigo Paquistão tenha ascendência sobre o Afeganistão, pois isso dar-lhe-ia profundidade estratégica na eventualidade de um conflito. Talvez por isso, os EUA tenham apelado à Índia para intensificar os programas de desenvolvimento no Afeganistão, onde já se encontra a China. Outro receio da Índia é a possibilidade de negociação entre o GIRoA e os *Taliban*, cujo apoio do Paquistão tem permitido a condução de ações terroristas no seu território (Masood, et al., 2011, p. 41).

Por outro lado, o Paquistão vê no Afeganistão uma oportunidade de expandir o seu território, uma vez que na região Sul, a fronteira não respeitou a distribuição étnica. Não obstante, Krepinevich (2009, pp. 30-63) prevê o seu colapso no século XXI, o que nos leva a perceber o porquê dos EUA verem a segurança desta região como vital (Evans, 2012, p. 13).

A Arábia Saudita tem também um papel fundamental na região essencialmente pelos interesses divergentes com o Irão, tentando evitar qualquer influência dos xiitas no Afeganistão (Steinberg & Woermer, 2013, pp. 17-18).

No caso do Irão[4], os seus interesses passam por manter os sunitas afastados do poder e, tal como a Índia, apoia os tajiques ou os *hazara* xiitas da Aliança do Norte (Katzman, 2013, p. 6). Apoia também os xiitas nas suas ações subversivas. O maior receio do Irão é que o Afeganistão se transforme numa base americana (Masood, et al., 2011, pp. 41-42).

Destacamos ainda as dinâmicas de países como: (i) o Japão, cuja tensão com a China tem aumentado por causa das ilhas Senkaku, e que é um parceiro

[4] A China, Índia, Rússia e Irão assumem-se como vítimas da situação afegã (Laruelle, et al., 2013, p. 5).

da OTAN nos programas de reconstrução e de reintegração de elementos subversivos no Afeganistão (AMO, 2013, p. 7); (ii) a Turquia, que entende a sua presença no Afeganistão não apenas porque pertence à OTAN, mas como uma "*brotherhood duty*", por via do *pan turquismo*[5] do passado (Kaya, 2013, p. 23) e (iii) as Repúblicas da Ásia Central[6] que, por um lado, garantem apoio aos EUA, através de bases instaladas nos seus territórios e, por outro, servem de santuários para o terrorismo, como é o caso do Uzbequistão (Katzman, 2014a, p. 13).

Em suma, cada Estado da AC estabelece relações bilaterais com o Afeganistão sem envolver os vizinhos, o que atesta da desconfiança existe entre todos (Laruelle, et al., 2013, p. 9). Quanto à OTAN, que irá retrair o seu dispositivo no Afeganistão em finais de 2014, destaca-se a sua dependência do Paquistão para garantia mais de 80 % das suas necessidades logísticas (Masood, et al., 2011, p. 40).

Apesar disso, a Aliança não pode permitir que o bloco euro-asiático seja controlado por outrem. Só existem duas formas de o garantir: ser a OTAN a controlar, situação que os EUA parecem não querer (nem a Rússia, os Chineses, ou os Islamitas) ou, em alternativa, tentar "dividir para reinar", criando *balances of power* instáveis que os EUA e a OTAN vão reequilibrando - *leading from behind* -, uma nova leitura do conceito (Guedes, 2013). Qualquer destas soluções (ou a combinação de ambas) é instável, ou seja, aumenta o risco.

A presença da OTAN no Afeganistão funciona como um *burden sharing* e legitimação da presença americana. Por outro lado, a Aliança nunca teve tantos militares concentrados num só local e durante tanto tempo (Guedes, 2013). Neste sentido, entendemos que o seu maior interesse é moral e deverá ficar associado à vitória na luta contra o terrorismo. O terrorismo passou a ser uma das prioridades da OTAN, pelo que o seu sucesso será fundamental, quer para definir o seu campo de intervenção, quer a sua localização geográfica (Pinto, 2009 cit. por Faria, 2013, p. 29).

Entendemos que a erosão da cooperação, expressa na Figura nº 3, é materializada na forma como os vários atores jogam com os acordos bilaterais que tendem a gerar desconfianças. Estas dinâmicas são encabeçadas essencialmente pelos EUA, China e Rússia, de forma a irem ao encontro dos

[5] Movimento político de finais do século XIX e início do século XX que levou a influência turca até ao Cazaquistão (Enciclopedia Britannica, 2014).
[6] Turquemenistão, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão.

seus interesses. Acresce ainda o fato do Afeganistão estar a viver um clima subversivo e instável, que se exponenciará caso se evolua para a "opção zero".

Acreditamos ter validado a teoria Helbing para a AC. Quanto aos efeitos em cascata, ficou bem evidente que as ações de uns atores estão a motivar as reações de outros e que estas poderão tender para o conflito. Referimo-nos à Índia e Paquistão, à Arábia Saudita e Irão, ao Japão e à China, à Índia e à China e, como mais importante, à forma como os EUA, a Rússia e a China movem influências e conduzem ações de modo a provocar efeitos. A retração do dispositivo da OTAN no Afeganistão poderá ter uma grande influência nos comportamentos dos vários atores.

Porém, será que a intervenção no Afeganistão não representou um "abanão num ninho de vespas"? Tentaremos responder a esta questão no capítulo seguinte.

4. Escalada global?

Segundo Colin Gray (2006, p. 187), no futuro haverá uma maior preponderância na guerra irregular entre Estados e atores não-estatais. Sublinha contudo, que a guerra entre Estados, incluindo grandes potências, voltará e que, enquanto nos vamos concentrando na Al-Qaeda, o próximo ciclo de equilíbrio de poder entre os EUA e China vai ganhando forma.

Gray refere também (2006, pp. 188-189) que: (i) voltaremos a um mundo bipolar, China vs EUA, ou China e Rússia vs EUA; (ii) a OTAN talvez não sobreviva; (ii) pela primeira vez desde 1945, poderá ser utilizada a arma nuclear por um ator não estatal ou uma potência regional num ato de desespero; (iv) as alterações climáticas trarão consequências geopolíticas graves provocando uma escalada da fome e das migrações.

Se cruzarmos as dinâmicas apresentadas no capítulo anterior com esta análise prospetiva de Gray, tudo encaixa. A competição entre EUA, China e Rússia; a ameaça nuclear inerente a uma eventual escalada do conflito Indo-Paquistanês ou, caso o Paquistão agrave ainda mais a sua instabilidade interna, a possibilidade destas armas poderem ser utilizadas por terroristas. Por último, a "descaracterização" da OTAN e todos os desafios que a Aliança enfrenta. O que poderá acontecer se os EUA entrarem num conflito nesta região? Voltará a invocar-se o Artigo 5º? Será o princípio do fim da Aliança?

A par disso, conforme Figura nº 5, assistimos a uma corrida ao armamento nos países asiáticos, o que atesta da desconfiança entre os mesmos.

Em 2013, no *top ten* dos países que mais gastaram, seis têm influência na região (EUA, China, Rússia, Japão, Arábia Saudita e Índia).

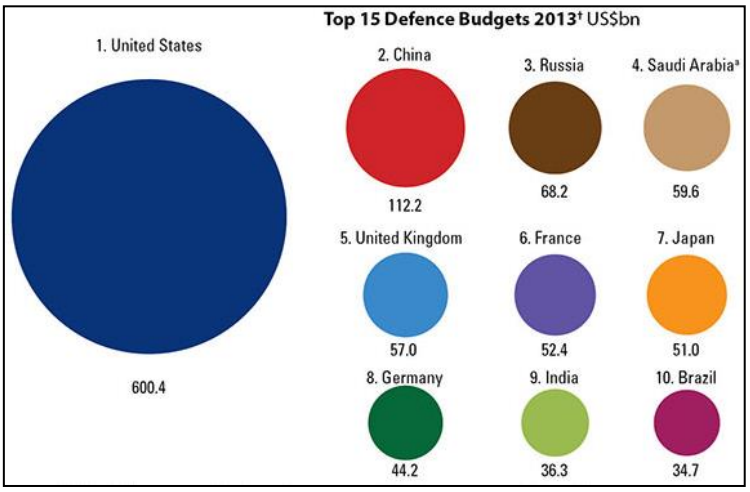

Figura nº 5 - Gastos com armamento em 2013

Fonte: (IISS, 2014).

Em contrapartida, a Europa desinveste nas suas Forças Armadas (FA). Entre 2001 e 2011, o investimento militar por soldado diminuiu cerca de 60%. Considerando que, à semelhança de Portugal, os efetivos não cresceram neste período, concluímos que este "declínio", como defende Kilbane (2013, p. 25), pode tornar-se muito perigoso para o velho continente.

Outro indicador que pretendemos analisar é o da evolução da ação terrorista desde a intervenção no Iraque e Afeganistão. Segundo o *Institute for Economics and Peace* (2012)[7], entre 2002 e 2011, a ação terrorista transnacional aumentou cinco vezes com particular incidência no Médio Oriente, Ásia Central, Sahel e Rússia.

Para o Global Research (2013), os valores são semelhantes e uma das causas apontadas está associada à "ocupação" americana do Iraque e Afeganistão. De acordo com Cordesman (2014), a Al-Qaeda está agora no Paquistão, Síria, Iraque, Iémen e África. Tal não é mais que o efeito *boomerang* de Rasmussen (2006, p. 192).

Jean Filiu (2010, pp. 2-10) afirma que é pouco provável que a *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) replique no Sahel o que fez no Afeganistão, essencialmente porque existem divisões étnicas nas suas redes *jihadistas*. Contudo, assume que, quer a Al-Qaeda, quer a AQMI têm interesse em reviver a dialética da *jihad* contra o inimigo próximo no *Sahara* e o inimigo afastado no Ocidente.

[7] Disponível em: http://wikiislam.net/wiki/Muslim_Statistics_-_Terrorism.

Para Yonah Alexander (2013, p. 5), é evidente que está a emergir um arco de instabilidade no Sahel que abriu caminho para que a AQMI mudasse o seu centro de gravidade do Afeganistão e Paquistão para um novo santuário mais próximo da costa americana e europeia, como demonstra a Figura nº 6. Na Tabela nº 1 podemos verificar que, entre 2001 e 2011, o terrorismo no Sahel aumentou 60 vezes, com destaque para a Argélia que é o terceiro maior fornecedor de gás natural à Europa (Euronews, 2013).

Em paralelo, nos países ocidentais temos os "lobos solitários [8] ", considerados por Pathé Duarte (2013, p. 49) como a terceira forma da Al-Qaeda, o que simboliza um liberalismo total do *jihadismo* global, que trará grandes consequências para a Europa e EUA. Entendemos que a eventual "opção zero" no Afeganistão será uma fonte de moral para o eclodir do terrorismo transnacional.

Numa projeção para 2040, o Ministério da Defesa Britânico (2014, p. 69) projeta o aparecimento da conflitualidade na região do Cáucaso, um aumento em África e também e seu surgimento na região do mar da China.

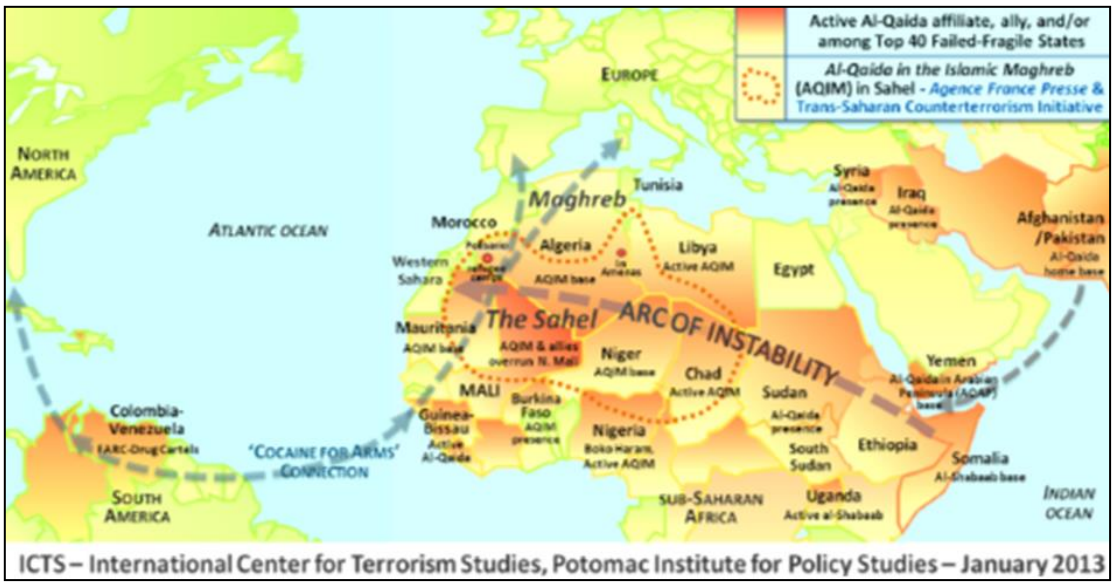

Figura nº 6 - O arco da instabilidade do Sahel

Fonte: (Alexander, 2013, p. 2).

[8] São indivíduos (ou células-fantasma) que, em nome de uma ideologia transnacional - neste caso o *jihadismo* - perpetram ações armadas contra concidadãos, mormente civis. É um tipo de ação armada caracterizada pelo isolamento operacional... (Duarte, 2013, p. 49).

Tabela nº 1 - Terrorismo no Magreb/Sahel

	Ataques Terroristas no Magreb/Sahel						Ataques Terroristas AQIM/Al-Qaeda	
Anos	2001	2006	2007	2010	2011	2001/11	2010	2011
Total	**21**	**153**	**161**	**178**	**185**	**1288**	**12**	**16**
Argélia	20	120	110	168	164	1102	8	4
Chade	0	28	14	1	0	58	0	0
Líbia	0	1	0	0	0	1	0	0
Mali	0	3	10	4	8	49	1	3
Mauritânia	0	0	4	2	7	27	2	5
Marrocos	0	0	5	0	2	9	0	1
Níger	0	1	18	3	3	38	1	3
Tunísia	1	0	0	0	1	4	0	0

Fonte: (Alexander, 2011 cit. por Galito, 2013, p. 4).

Segundo Crocker & Laipson (2013), esta turbulência no Sahel irá ser longa e só com a ajuda das organizações regionais africanas, dos países ocidentais, de organizações não-governamentais e das Nações Unidas poderá acabar bem. Todas estas entidades deverão contribuir com um conjunto de instrumentos de natureza militar, diplomática e económica. Estão em jogo a segurança energética da Europa e as rotas marítimas do mar Mediterrâneo.

O problema agrava-se considerando que a permeabilidade dos países do Norte de África aumentou. A Primavera Árabe e o fim das autocracias fizeram desaparecer uma espécie de filtro que impedia, ou pelo menos regulava, os fluxos de emigrantes ilegais e de refugiados para a Europa. Em consequência, a Europa será confrontada com um crescimento dos fluxos migratórios ilegais. Ou seja, aquilo que se constituía como um segundo filtro (as suas fronteiras), passou a ser o único.

Assim, ao elevado número de muçulmanos já radicados no velho continente (França, Alemanha, Inglaterra...), vão juntar-se outros, cuja formação cultural e cívica é pouca ou nenhuma e contra quem, os já existentes, recorrerão à religião para moldar, "transformar" e legitimar ações. Não só a segurança será afetada como também o bem-estar dos Estados europeus. Se revisitarmos Huntington, concluímos que estamos a mesclar a Europa em termos étnico-religiosos e a permitir a sua "balcanização".

Revisitemos também Beck e o seu conceito de irresponsabilidade organizada para justificar o aparente marasmo europeu face a estes riscos bem reais. Urge edificar uma estratégia.

Pelo que descrevemos atrás, percebemos que estão criadas todas as condições para que a escalada seja global e que a Europa será particularmente afetada. Surge então a pergunta: **E Portugal?**

Portugal está ancorado num conjunto de organizações, políticas,

económicas e securitárias, que devem ser encaradas numa perspetiva de complementaridade na salvaguarda dos seus interesses. Cumulativamente, ao nível interno, o nosso país vive uma crise económica e financeira grave que terá impactos no futuro

Em termos energéticos, Portugal depende em 40% do gás proveniente da Argélia e, em alternativa recorrerá à Nigéria, cuja instabilidade é conhecida (Wordpress, 2013). Destacamos também as fronteiras portuguesas (terrestres e marítimas) e a sua proximidade a África. No caso da plataforma continental, acreditamos que os riscos associados serão proporcionais à sua dimensão. Quanto ao território, entendemos que Portugal será confrontado a curto médio prazo com os mesmos problemas dos seus congéneres europeus, em concreto os que advêm do Norte de África. Para países como a Itália e a Espanha, a emigração ilegal tem sido um problema difícil de conter e cada vez mais preocupante.

Outro aspeto a considerar é o envelhecimento da população portuguesa, que afetará a obtenção de recursos humanos para as FFAA. Estima-se que em 2050, Portugal terá 36,3% da sua população com mais de 60 anos e que a idade média ultrapasse os 45 anos (Santo, 2010, p. 974).

Também os cortes elevados nos orçamentos de defesa nos últimos anos, têm condicionado o processo de modernização em curso nas FA, refletindo-se no incumprimento da Lei de Programação Militar (DPF, 2013).

A todos estes aspetos podemos adicionar a ausência de uma visão integrada em relação a uma grande estratégia de segurança nacional, o que gera incerteza na capacidade de resposta aos desafios de uma sociedade de risco global (Santos, et al., 2012, p. 239);

Em 2013 Portugal viu aprovado um novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), onde são identificadas cinco grandes ameaças: terrorismo transnacional, pirataria, criminalidade transnacional, proliferação de armas de destruição massiva e cibercriminalidade (PCM, 2013, pp. 1985-1990). No mesmo documento são também referidas as respostas estratégicas multissetoriais integradas de que se destacam: assegurar uma capacidade dissuasora que conjugue capacidades próprias e obtidas no quadro das alianças; maximizar capacidades civis e militares que permitam uma resposta integrada às ameaças e riscos; aprofundar a cooperação entre FA e forças e serviços de segurança; desenvolver as capacidades militares necessárias à mitigação das

consequências de ataques terroristas, cibernéticos, NBQR[9]; consolidar uma estrutura militar pronta e eficaz que garanta uma resposta autónoma e, no caso do terrorismo, desenvolver uma estratégia nacional que integre medidas diplomáticas, financeiras, judiciais, de informação pública e informações, policiais e militares. Podemos dizer que as "cartas estão lançadas".

Entendemos que tudo aponta para a edificação de uma *Whole of Government Approach* (WoGA)[10], semelhante à já desenvolvida pela Inglaterra, EUA ou Dinamarca. No caso da OTAN, este conceito é designado de *Comprehensive Approach*[11] e congrega esforços provenientes dos quatro principais instrumentos de poder (político, económico, civil e militar) na resolução de uma situação de crise. Desta forma consegue-se uma transição mais fluida e rápida, evitando dependências.

Contudo, para que fiquem salvaguardados os interesses nacionais, acreditamos que terá que existir uma entidade que assegure de forma consequente estas determinações.

Face a um mundo em permanente mutação, Portugal terá que ser capaz de olhar para as ameaças de forma integrada, colocando de lado questões menores. A necessidade patenteada no CEDN (2013, pp. 1989-1990), de aprofundar a cooperação entre as FA e as forças e serviços de segurança, revela disfunções entre segurança e defesa que, no atual contexto de transnacionalidade das ameaças, condicionam o planeamento de defesa. Em consequência, as entidades responsáveis poderão incorrer em irresponsabilidade organizada, restando-lhes assistir a uma resposta individualizada aos riscos.

Conclusões

Neste artigo propusemo-nos avaliar o impacto das dinâmicas geopolíticas na AC para a escalada do risco numa SRG, segundo a teoria de Dirk Helbing. Concluímos que: (i) a escalada do risco se iniciou no Iraque e Afeganistão, cuja intervenção do Ocidente representou um "abanão" num ninho de vespas; (ii) que o efeito *boomerang* projetou o risco em cascata para o Médio Oriente, África e, em breve, estará na Europa, em virtude do elevado número de fluxos

[9] Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico.
[10] Abordagem cujo objetivo é melhorar a cooperação inter e intraministerial tendo em vista garantir uma abordagem nacional coerente e uma melhor integração das capacidades nacionais em missões de organizações internacionais (Quaresma, 2013, p. 53).
[11] Ação para assegurar que as operações internacionais de paz e estabilidade são incorporadas numa estratégia alargada do sistema destinada a combinar o conjunto mais amplo possível das dimensões presentes (tipicamente incluindo as dimensões segurança, administração (*governance*), desenvolvimento e políticas) (Coning & Friis, 2011, cit. por Quaresma, 2011, p. 5).

migratórios que levarão à sua balcanização; (iii) Portugal será confrontado como novas ameaças, face às quais deverá responder de forma integrada, salvaguardando os interesses nacionais.

Ao longo deste trabalho começámos por conceptualizar a temática com um conjunto de conceitos que se relacionam e estão na génese dos estudos estratégicos, como sejam: a globalização, que é tida como a principal causa da erosão das fronteiras, da desnacionalização dos riscos e ameaças e ainda da internacionalização dos interesses; a geopolítica, que permite interpretar nexos de causa e efeito e ainda as consequências resultantes das RI, tidas como mais complexas e que, devido à globalização, se desenvolvem numa base realista, marcada pelos interesses, ou liberal que se alimenta nos espaços de cooperação como uma forma de escapar ao dilema do prisioneiro.

Vimos também que os estudos estratégicos permitem a interação dos componentes de poder de um Estado a utilizar pela estratégia que, atendendo aos riscos, define os fins e utiliza os meios da forma mais adequada para os atingir, por último, o risco, a enfrentar pela estratégia. Observámos que os conceitos de risco e ameaça se ligam através do conceito de perigo, que vários autores defendem que apenas existem riscos e que estes apenas são geridos, reaparecendo como verdadeiros "tumores".

Na segunda parte, apresentámos as teorias da SRG de Beck e do *hiper*-risco de Helbing. Consideramos que Beck está para o "risco" como Clausewitz para a "guerra". Hoje todos os temas que envolvam a sociedade de risco referem Beck. Efetivamante, Beck conseguiu perceber em inícios da década de 1990 que estávamos a entrar numa nova fase a que designou de modernidade reflexiva, marcada pela incerteza, insegurança, fragmentação cultural, irresponsabilidade organizada e individualização.

Helbing trouxe-nos um teoria que postula que os efeitos dos riscos se propagam em cascata semelhante a um processo de fissão nuclear. Helbing apresentou-nos o dilema do prsioneiro aplicado às RI que advoga que, quanto mais ligações existem entre os vários atores, menor é a cooperação entre estes e, consequentemente, maior é a competição e o conflito.

Na terceira parte estas teorias foram verificadas na AC, onde identificámos numa primeira linha de competição, os EUA, China e Rússia e, numa segunda linha, a Índia, Paquistão, Irão, Arábia Saudita e Japão. Se na primeira linha ainda não identificamos sinais de conflitualidade, na segunda isso já é diferente, seja entre India e o Paquistão, entre a Arábia Saudita e o Irão, ou entre a China e o Japão. Concluímos que é a ligação entre os países da

primeira linha com os da segunda que tem segurado uma escalada da conflitualidade interestatal, não obstante a o clima de conflito que existe entre a China e o Japão.

Em termos intraestatais, observámos que o Afeganistão vive num clima de subversão e que o Paquistão é um albergue de terroristas. Caso a "opção zero" tenha lugar, com a consequente retirada total das tropas da ISAF e dos EUA do Afeganistão, terão lugar as seguintes consequências: (i) fim do financiamento externo, que entre 2001 e 2012 permitiu a entrada de mais de 200 mil milhões de dólares naquele país; (ii) nova talibanização do país (iii) uma propagação dos efeitos desta "fissão nuclear" ao Paquistão, África e Médio Oriente e Rússia e (iv) consequências económicas mundiais.

Na quarta parte focámo-nos na identificação de elementos que indicassem a evidência de uma escalada global. Começámos pelos cenários, pouco animadores, produzidos por Colin Gray que apontam para o regresso da bipolaridade, da conflitualidade interestatal, da queda da OTAN e da utilização da arma nuclear. É um cenário dantesco, que reflete a incerteza e a insegurança da SRG. De facto, nem a utilização da arma nuclear, nem o termo "bipolaridade" nos trazem boas memórias!

Constatámos também que, entre os principais intervenientes na AC, existe uma corrida ao armamento que reforça a tese do dilema do prisioneiro e reflete a desconfiança entre os Estados. Estados que, em África (Sahel), estão tomados pela AQIM, e que atuam de forma livre entre o Atlântico e o Índico. Observámos que há uma ligação entre o início da campanha da ISAF e dos EUA no Afeganistão, que conduziu a um aumento global da ação terrorista cinco vezes superiores. No caso do Sahel falamos de um valor 60 vezes superior, com destaque para a Argélia, um dos países do Norte de África que está mais próximo de Portugal, que nos fornece cerca de 40% do gás natural e que é o terceiro maior fornecedor de gás à Europa.

Além disso, verificámos que a Primavera Árabe eliminou aquilo que se poderia designar de "filtro" ou regulador de fluxos migratórios e de refugiados, essencialmente muçulmanos, para a Europa. Esta situação irá mesclar étnico-religiosamente o velho continente, havendo o risco de uma balcanização.

Perante tudo isto, Portugal não ficará incólume e terá, como vimos, que edificar uma WoGA edificada no quadro de uma estratégia total, tal como define o CEDN, e ancorada numa estrutura de Alianças, onde deverá procurar a complementaridade necessária para "gerir os riscos".

Acreditando ter respondido à QC: Qual o impacto das dinâmicas

geopolíticas na Ásia Central para a escalada do risco a um nível global?, reforçamos que o risco que colonizou o futuro é também um acelerador das mudanças em curso, face às quais ninguém pode ficar alheio. Urge uma resposta integrada e tenaz. De outra forma, o que diremos às gerações futuras?

Referências bibliográficas

Alexander, Y., 2013. *Terrorism in North Africa & the Sahel in 2012: Global Reach & Implications*, USA: International Center for Terrorism Studies at the Potomac Institute for Policy Studies.

Althaus, C. E., 2005. A Disciplinary Perspective on the Epistemological Status of Risk. *Risk Analysis*, 25, pp. 567-588.

AMO, 2013. *NATO role in post - 2014 Afghanistan*. Prague: Assossiation for International Affairs.

Aziz, M., 2012. *Afghanistan: The geopolitics of regional economic integration. Norway*: CIDOB Policy Research Project.

Beck, U., 2002. *The Terrorist Threat*. s.l.: s.n.

Beck, U., 2006. *The cosmopolitan vision*. 1st ed. Cambridge: Polity Press.

Bosco, E., 2012. *Reflexividade, incerteza e risco: uma crítica imanente da teoria da sociedade de risco mundial de Ulrich Beck*. Porto, Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Branco, M. G. M., 2013. *Afeganistão pós 2014* [Entrevista] (31 outubro 2013).

Brauch, H. G. et al., 2011. *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: H. G. Brauch, ed. Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Berlin: Springer, pp. 61-106.

Brimley, S., 2009. *Crafting Strategy in an Age of Transition*. [Online] Available at: http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/08winter/brimley.pdf, [Consult. 6 jan. 2014].

Brzezinski, Z., 1997. *The grand chessboard*. 1st ed. USA: Basic Books.

CeMiSS, 2013. *Global Outlook 2013*. In: C. Bertoloti, ed. Afghanistan. Itália: Centro Alti Studi per la Difesa/Centro Militare di Studi Strategici, pp. 40-47.

Chen, W.-H., 2010. *Paradigm Shifts: Is Strategic Studies Still Relevant to the World Today?*. s.l.: Ming Chuan University.

Clausewitz, C. V., 1976. *On War*. 1st ed. Princeton: Princeton University.

Cordesman, A. H., 2014. *The Uncertain Strategic Case for the Zero Option in Afghanistan*. [Online] Available at: https://csis.org/publication/uncertain-strategic-case-zero-option-afghanistan, [Consult. 15 fev. 2014].

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Volume I*. 1ª ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Cox, L. A. J., 2009. *Risk Analysis of Complex and Uncertain Systems*. 1st ed. Denver: Springer.

Dias, M. B., 2012. *A Intervenção da OTAN no Afeganistão*. Évora: Universidade de Évora.

Douglas, M., 1992. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. 1st ed. London: Routledge.

Douglas, M. & Wildavsky, A., 1983. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley - Los Angeles: University of California Press.

Draxler, J., 2006. *Globalisation and Social Risk Management in Europe*. Edinburgh: European Network of Economic Policy Research Institutes.

Duarte, F. P., 2013. "Jihadismo de natureza autóctone" e "lobos solitários": a terceira forma de Al-Qaeda. *Janus,* pp. 48-49.

Enciclopedia Britannica, 2014. *Pan-Turkism*. [Online] Available at: http://www.cnbc.com/id/101343467, [Consult. 12 jan. 2014].

Euronews, 2013. *Setor energético é vital para a Argélia*. [Online] Available at: http://pt.euronews.com/2013/01/18/setor-energetico-e-vital-para-a-argelia/, [Consult. 18 jan. 2014].

Europe, C., 2009. *European and Mediterranean Major Hazards Agreement*. [Online] Available at: http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/prog/default_en.asp, [Consult. 25 jan. 2014].

Evans, A., 2012. *The United States and South Asia After Afghanistan*. New York: Aasia Society Advisory Group on U.S. Policy toward South Asia.

Exército Português, 2010. *PDE 5.00 - Planeamento Tático e Tomada de Decisão*. Lisboa: Exército Português.

Exército Português, 2013b. *Plano de Aquisições LPM 2013 - Revisão 1*. Lisboa: Divisão de Planeamento de Forças - EME.

Fallon, J. E., 2013. *US Geopolitics: Afghanistan and the Containment of China*. [Online] Available at: http://smallwarsjournal.com, [Consult. 3 jan 2014].

Fettweis, C. J., 2010. *Dangerous Times? The International Politics of Great Power Peace*. 1st ed. USA: Georgetown University Press.

Filiu, J.-P., 2010. *Could Al-Qaeda Turn African in the Sahel?*. Washington: Carnegie Endowment.

Galito, M. S., 2013. AQIM – *Terrorismo Islâmico no MAGREB e do SAHEL*. Lisboa: Universidade Lusófona.

Giddens, A., 1991. *The Consequences of Modernity*. 1st ed. Cambridge: Polity Press.

Global Research, 2013. *U.S. "War On Terror" Has INCREASED Terrorism*. [Online] Available at: http://www.globalresearch.ca/u-s-war-on-terror-has-increased-terrorism/5355073, [Consult. 16 jan. 2014].

Gonçalves, C. M. C., 2011. *Geopolítica, um método auxiliar para a compreeensão do mundo contenporâneo: A geopolítica dos Balcãs*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Gray, C. S., 2006. *Strategy and History*. 1st ed. New York: Routledge.

Gray, C. S., 2007. *War, Peace, and International Relations*. 1st ed. New York: Routledge.

Gray, C. S., 2010. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

Guedes, A. M., 2013. *O Afeganistão no contexto da Ásia Central* [Entrevista] (15 novembro 2013).

Gunter, B. G. & Hoeven, R. v. d., 2004. The social dimension of globalization: A review of the literature. *International Labour Review*, nº 143, pp. 7-43.

Helbing, D., 2008. *Managing Complexity: Insights, Concepts, Applications*. 1st ed. Germany: Springer.

Helbing, D., 2013. Globally networked risks and how to respond. *Nature*, (497)2, May, pp. 51-59.

Heng, Y.-K., 2006. *War as risk management: Strategy and conflict in an age of globalised risks*. 1st ed. New York: Routledge.

Hovden, J., 2003. *Theory Formations related to the Risk Society*. Sweden, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

Huntington, S. P., 2001. O *choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. 2ª ed. Portugal: Gradiva.

IAEM, 1993. *Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica ME-71-00-08*. 1ª ed. Lisboa: IAEM.

Iglesias, M. L., 2012. *Report on The Progress Towards Security and Stability in Afghanistan*. Espanha: Instituto de Estudos Estratégicos de Espanha.

IISS, 2014. *The Military Balance*. United Kingdom: The International Institute for Strategic Studies.

Jacobsen, B., 2011. *Ontology in modernity risks: Implications for societal risk governance*. Norway: Stavenger University.

Jessop, B., 2002. *The Spatiotemporal Dynamics of Capital and its Globalization – and how they Challenge State Power and Democracy*. United Kingdom: Lancaster University.

Jones, D., 1993. Environmental hazards in the 1990s: problems, paradigms and prospects. *Geography*, pp. 161-165.

Joshi, M., 2013. *Geopolitics in play*. Índia: Observer Research Foundation.

Jr., H. M., 2013. Disputing the "American Social Science": critical to conservative stance of the mainstream theories of International Relations. *Brazilian Journal of International Relations*, set/dez, pp. 449-480.

Jr., J. S. N. & Welch, D. A., 2011. *Explaining Conflict and Cooperation: Tools and Techniques of the Trade*. 8th ed. USA: Longman.

Katzman, K., 2013. *Afghanistan: Post Taliban Governance*. Security and US Policy, USA: Congress Research Service.

Katzman, K., 2014a. *Afghanistan: Post-Taliban Governance*. Security, and U.S. Policy, USA: Congressional Research Service.

Kaya, K., 2013. Turkey's Role in Afghanistan an Afghan Stabilization. *Military Review*, july/august, pp. 23-30.

Khanna, P., 2009. *The Second World: How emerging powers are redefining global competition in the twenty-first century*. 1st ed. USA: Random House Publishing Group.

Kilbane, M. J., 2013. *NATO and the Decline of European Military Power*. Washington, American Political Science Association.

Klinke, A. & Renn, O., 2002. A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based; Precaution-Based and Discourse-Based Strategies. *Risk Analysis*, pp. 1072-1094.

Krepinevich, A. F., 2009. *7 Deadly scenarios: A military futurist explores war in 21st century*. 1st ed. New York: Bantam Books.

Laruelle, M., Peyrouse, S. & Axyonova, V., 2013. *The Afghanistan-Central Asia relationship: What role for the EU?*. Finland: European Think Thank for Global Action - EUCAM 2013.

Lupton, D., 1999. *Risk and sociocultural theory: new directions and perspectives*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Mankoff, J., 2013. *The United States and Central Asia after 2014*. Washington D.C.: Centre for Strategic & International Studies.

Masood, A., Al-Rawashdeh, K. & Hunter, M. S., 2011. *Changing de Afghanstan cicle of conflict from outside in,* Monterey. California: Naval Postgraduate School.

Militão, M. J. & Pinto, C., 2008. *Governamentalidade, cultura política e a reflexividade dos riscos sociais: o caso da política portuguesa de inclusão social.* Lisboa, Universidade Nova de Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

Ministry of Defence, 2014. *Global Strategic Trends - Out to 2040.* 4th ed. United Kingdom: DCDC.

Mohapatra, N., 2011. Significance of Strategic and Military Studies in. *Scholar's Voice: A New Way of Thinking,* 2(1), janeiro/junho, pp. 92-96.

Morgenthau, H. J., 2003. *A política entre as nações: A luta pelo poder e pela paz.* Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Murray, Knox & Bernstein, 1994. *The Making of Strategy.* 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Paul, T. V., Wirtz, J. J. & Fortmann, M., 2004. *The South Asian Security Balance in a Western Dominant World.* In: R. G. C. Thomas, ed. Balance of Power: Theory and Practice in 21st Century. California: Stanford University Press, pp. 305-333.

PCM, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional.* Lisboa: Assembleia da República.

Pidgeon, N., Kasperson, R. E. & Slovic, P., 2003. T*he Social Amplification of Risk.* United Kingdon: Cambridge University Press.

Quaresma, N. M., 2013. A Comprehensive Approach na gestão de crises: abordagens internacionais. *Janus,* pp. 52-53.

Rasmussen, M. V., 2006. *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century.* 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Renn, O., 2008. *Risk Governance Coping with Uncertainty in a Complex World.* 1st ed. United Kingdom: Earthscan.

Reuters, 2014. *Afghan president says U.S. should start talks with Taliban or leave.* [Online] Available at: http://www.reuters.com/article/2014/01/25/us-afghanistan-usa-idUSBREA0O0B620140125, [Consult. 29 jan. 2014].

Ribeiro, J. F., 2004. O Iraque e a" nebulosa islamista" – um breve apontamento. *Informação Internacional,* II, pp. 213-242.

Ritzer, G., 2010. *Sociological Theory.* 8th ed. Maryland: Mc Graw Hill.

Sali, s., 2010. *World Risk Society and Response to Terrorism*. [Online] Available at: http://www.e-ir.info/2010/03/15/world-risk-society-and-the-response-to-terrorism/, [Consult. 10 jan. 2014].

Santo, G. A. E., 2010. O Novo Conceito Estratégico da OTAN e os Interesses de Portugal. *Revista Militar*, outubro, pp. 965-977.

Santos, G. L. d., 2009. *As guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*. 1ª ed. Lisboa: Publicações Europa-América.

Santos, L. A. B. d., Covita, A. I. G. & Santos, M. R. A. d., 2012. Situação estratégica internacional: Implicações para um novo conceito estratégico de segurança e defesa. *Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares*, maio, pp. 221-267.

Silva, A. T. R. d., 2006. *Educação Ambiental na Sociedade de Risco*. Brasília, UFPR.

Slovic, P., 2000. *The Perception of risk*. 1st ed. United Kingdom: Earthscan.

SSI, 2008. *Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the US Army War College Strategy Model. In: H. R. Yarger, ed. USAWC Guide to National Security Issues*, Vol I: Theory of War and Strategy. USA: Strategic Studies Institute of the US Army War College, pp. 43-49.

Steinberg, G. & Woermer, N., 2013. *Exploring Iran & Saudi Arabia's Interests in Afghanistan & Pakistan: Stakeholders or Spoilers - A Zero Sum Game?* Part I - Saudi Arabia. Barcelona: CIDOB Policy Research Project.

Suchý, P., s.d. Role of Security and Strategic Studies Within International Relations Studies. *Defence and Strategy*, pp. 7-16.

The Diplomat, 2013. *Why Russia is Worried About the "Zero Option" in Afghanistan*. [Online] Available at: http://thediplomat.com, [Consult. 4 jan. 2014].

WEF, 2014. *Global Risks*. Geneva: World Economic Forum.

Wordpress, 2013. *África e gás natural (Malí e Argélia)*. [Online] Available at: http://gasnaturalnao.wordpress.com/2013/01/21/africa-e-gas-natural-mali-e-argelia/, [Consult. 21 jan. 2014].

Wordpress, 2013. *Strategy in Central Asia*. [Online] Available at: http://geopoliticsdefined.wordpress.com, [Consult. 4 jan 2014].

Yarger, H. R., 2006. *Strategic Theory for the 21st Cenury: The Little Book on Big Strategy*. USA: Strategic Studies Institute.

Yarger, H. R., 2010. *Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the U.S. Army War College Strategy Model. In: J. B. J. Bartholomees*, ed. The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, Volume I: Theory of War

and Strategy 4th edition.. USA: Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, pp. 45-51.

Zinn, J. O., 2008. *Social Theories of Risk and Uncertainty*. 1st ed. Lisboa: Blackwell Publishing.

A Defesa Nacional numa Sociedade de Risco Global

Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves
Major de Cavalaria da GNR
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
capmarcogoncalves@gmail.com

Nas últimas décadas as sociedades modernas têm sido confrontadas com a presença de ameaças que, pela imprevisibilidade e globalidade das suas consequências, geram um sentimento de crescente insegurança e de incerteza (Rego, 2008, p. 16). O aumento da preocupação em torno de algumas destas ameaças fez, inclusivamente, com que o tema assumisse uma centralidade ímpar nas sociedades contemporâneas. Porém, nada disto é novidade. Numa tentativa de alertar para a natureza e dimensão dos riscos que emergiam e pairavam sobre as sociedades modernas e, em especial, para as preocupantes consequências que representavam para a Humanidade, o sociólogo alemão Ulrich Beck apresentou, nos anos oitenta, o conceito inovador de *sociedade de risco*.

Esta realidade, incontornável, coloca hoje aos Estados novos e complexos desafios. Luís Fontoura (2013, p. 71) refere, a este respeito, que "as grandes tendências da atualidade apontam para turbulências e riscos que indiciam transformações no sistema internacional e no ambiente de segurança dos Estados". Não será por isso alheio o facto, aliás, do atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional[1] (CEDN) reconhecer, expressamente, que "Portugal depara-se com ameaças de natureza global que podem pôr diretamente em causa a sua segurança" (Governo, 2013, p. 16).

Saber quais são afinal estas ameaças e, porventura, em que medida é que este "novo" ambiente de segurança influencia o domínio da Defesa Nacional, será, no fundo, o ponto de partida da nossa análise.

O objeto deste ensaio é, assim, a Defesa Nacional. Porém, devido à sua amplitude e múltiplas proposições, delimitámos o seu âmbito à componente militar, procurando averiguar em que termos a emergência da *sociedade de risco global* afetou o ambiente de segurança internacional e nacional, e que alterações introduziu no modo de *pensar* e *executar* a Defesa Militar.

Para tanto, organizámos o nosso estudo em duas seções, inter-relacionadas. Assim, na primeira, procurámos caracterizar os principais traços de uma *sociedade de risco global*, identificando o tipo, a natureza e as

[1] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n. º 19/2013, de 21 de março.

especificidades dos riscos e ameaças dela decorrentes. Por sua vez, na segunda, realizando uma breve aproximação ao conceito de Defesa Militar, procurámos caracterizar a conflitualidade atual e identificar e estudar as principais alterações verificadas neste particular domínio, correlacionando-as com os riscos e ameaças associados à tese da *sociedade de risco global*. Procurámos, ainda, saber quais são em concreto os riscos e ameaças que hoje se colocam ao ambiente de segurança internacional e desafiam, porventura, mais do que nunca, a Segurança Nacional.

Este percurso permitiu-nos verificar, por um lado, que a sociedade atual é dominada pela presença potencial de ameaças que geram um sentimento de crescente insegurança e incerteza, face à imprevisibilidade das suas consequências de natureza global. E, por outro, que as modificações do ambiente de segurança internacional e a natureza das ameaças à segurança nacional justificam uma capacidade de resposta do instrumento militar baseado em estratégias integradas e multissetoriais.

1. A Sociedade de Risco Global – Breve caracterização

As profundas transformações ocorridas na ordem mundial levaram Ulrich Beck a considerar as sociedades atuais, *sociedades de risco global*. Ao longo desta seção pretendemos apurar a razão pela qual este autor assim concluiu e, em especial, identificar os principais traços da sua argumentação. Porém, a dimensão deste ensaio e a complexidade da tese apresentada por Beck impedem que sejamos muito ambiciosos e obriga-nos, sobremaneira, a cingir a nossa abordagem aos aspetos relacionados com aquilo que aqui mais nos interessa: o *risco* e as suas implicações para o domínio da segurança e defesa nacional.

Na perspetiva de Beck o risco define as sociedades modernas e, por esse motivo, designou-as como *sociedades de risco*. Para este autor, a *sociedade de risco* significa que vivemos na idade dos *efeitos secundários*, ou seja, habitamos num mundo fora de controlo, onde nada é certo além da incerteza. Segundo Areosa, a novidade desta noção reside no facto de algumas decisões humanas poderem envolver consequências e perigos que não reconhecem fronteiras; onde alguns dos riscos associados deixaram de poder ser pensados enquanto fenómenos locais, circunscritos a uma determinada área ou situação, visto que assumiram um carácter global (Areosa, 2010, p. 36).

Daqui parece resultar, desde logo, que o objeto que sustenta e enforma a tese da *sociedade de risco global*, não será tanto a "novidade" dos riscos

emergentes, mas sim as especificidades da sua "natureza" e "carácter". De facto, a *sociedade de risco* surge como resposta à "obsolescência" da sociedade industrial, representando, no essencial, uma condição das sociedades contemporâneas, nas quais os riscos sociais, individuais, políticos e económicos parecem escapar ao controlo e monitorização da sociedade industrial[2] (Areosa, 2010, p. 10).

É a partir deste exato momento que, segundo Beck, surge uma rutura inevitável com o passado, ou seja, os parâmetros explicativos da sociedade industrial deixaram de caber na dinâmica da modernidade, que se define como um tempo onde reina a incerteza e onde as múltiplas e complexas formas de relacionamento social vão possibilitando a emergência de novas formas de risco. A sociedade em que os riscos eram certezas deu, então, lugar à *sociedade de risco*, para a qual estes surgem de uma forma nunca antes observada, sendo cada vez mais complexos e difíceis de controlar (Areosa, 2010, pp. 35-37).

Giddens (2001, p. 65), a este respeito, admite mesmo que "ao contrário dos riscos do passado, que tinham causas estabelecidas e efeitos conhecidos, os riscos de hoje em dia são incalculáveis e de consequências indeterminadas". Não será por isso alheio o facto, aliás, deste tema ter vindo a ganhar cada vez mais visibilidade política e social, em especial, quando os riscos dão origem a desastres, a acidentes graves ou quando não existe consenso sobre os efeitos que eles podem produzir (Areosa, 2008, p. 3).

Outro aspeto importante que decorre da tese da *sociedade de risco* é que as ameaças e perigos a ela associados passaram a afetar todos os países e todas as classes sociais (Beck, 1995, cit. por Giddens, 2001, p. 69). "Os seus efeitos à escala global não deixam grande margem para dúvidas: é toda a humanidade, e não apenas uma parte dela, que está implicada nas potenciais consequências dos riscos contemporâneos" (Rego, 2008, p. 84). Acresce, ainda, tal como afirma Beck (1999, cit. por Areosa, 2008, p. 8), "que deixou de ser evidente a correlação entre o ponto de origem dos riscos e o seu ponto de impacto, quer em termos de espaço, quer em termos de tempo". De tal forma, que a *sociedade de risco* onde vivemos atualmente tornou-se, em definitivo, numa *Sociedade de Risco Global* (Giddens, 2001, pp. 68-69).

[2] Ao período de transição da sociedade industrial para a *sociedade de risco*, Beck vai designar como modernidade reflexiva ou reflexividade. A modernização reflexiva significa uma *auto-destruição criativa* da sociedade industrial. O termo reflexividade significa, sobretudo, *autoconfrontação* entre os efeitos da *sociedade de risco* e da sociedade industrial, visto que esta última mostra-se incapaz de monitorizar e resolver determinadas situações incertas (Areosa, 2010, p. 37).

Na esteira da tese apresentada por Beck, uma das questões que tem sido frequentemente colocada prende-se com o verdadeiro significado do conceito de *risco*. A sua definição concetual, porém, está longe de reunir consensos. Ao apresentar desvios face aos diversos contextos sociais onde é produzida e poder, inclusivamente, depender de emoções, sentimentos e perceções, a definição de *risco*[3] torna-se uma tarefa complexa (Areosa, 2008, p. 3).

Contudo, Beck considera que a noção de *risco* está associada a uma etapa precisa do processo de modernização, que incorpora uma dimensão de incerteza e está vinculada a uma determinada deslocação da ordem, que transporta ameaças latentes de maneira desarticulada e oculta (Areosa, 2010, p. 44). No fundo, "a essência do risco não é tanto aquilo que está a acontecer, mas sim, aquilo que pode acontecer" (Areosa, 2008, p. 3).

Daqui parece resultar, a nosso ver, que os *riscos* de hoje surgem em regra associados a fenómenos que designam perigos ou ameaças. Para o referido autor, por exemplo, riscos, perigos e ameaças designam por vezes uma e a mesma coisa (Rego, 2008, p. 27). Neste ensaio, como bem se entenderá, não há espaço para desenvolver e esclarecer com mais propriedade este importante conceito. Porém, convém notar dois aspetos fundamentais: por um lado, que quando falamos sobre o *risco* estamos sempre perante cenários de incerteza, onde os resultados nunca podem estar garantidos à partida, caso contrário, não estaríamos a falar sobre situações de risco (Areosa, 2008, p. 3); por outro lado, esta aparente diluição da fronteira teórica que tradicionalmente separa os conceitos de risco e ameaça, justificada, em parte, pelo facto do conceito de ameaça (mais estrito) ter vindo nos últimos anos a subsumir-se no conceito de risco (mais amplo), tem promovido a ideia generalizada de que assistimos à emergência de um *"novo quadro de riscos e ameaças"*, quando, porventura, a principal diferença estará apenas na projeção global que os seus efeitos hoje possuem[4].

A proliferação de arsenal bélico sofisticado e de centrais nucleares, a diminuição da camada de ozono, a poluição ambiental, a modificação genética dos alimentos, os atentados terroristas e o crime organizado são, para Beck,

[3] De acordo com Douglas e Wildavsky (1982, cit. por Areosa, 2008), "o risco é socialmente construído, e, por vezes, afigura-se como algo incontrolável, visto que nós nem sempre conseguimos saber se aquilo que estamos a fazer é suficientemente seguro para prevenir a ocorrência de acidentes ou de efeitos indesejados". Já para Fischhoff (1984, cit. por Areosa, 2008), "o primeiro passo para definir um risco é determinar quais as consequências que lhe estão subjacentes". Na perspetiva de Dean (1999, cit. por Areosa, 2008), "em certas circunstâncias, o risco pode ser visto como um *continuum* e neste sentido nunca desaparece completamente (…) pode ser minimizado, localizado e evitado, mas nunca pode ser dissipado".

[4] Neste sentido parecem também ir Borges (2005; 2009) e Escorrega (2009).

bons exemplos das novas formas de risco contemporâneas. Estas são, aliás, as verdadeiras preocupações das *sociedades de risco* (Areosa, 2010, p. 41). Ao introduzirem profundas alterações no funcionamento das instituições políticas, fomentaram a necessidade da interdependência entre os diversos Estados, incapazes de sozinhos fornecerem respostas eficazes aos efeitos dos *riscos*; e isto tem, paulatinamente, conduzido a um enfraquecimento progressivo da dimensão nacional e territorial do Estado-Nação e à transferência de parte da sua soberania para instituições políticas transnacionais (Rego, 2008, pp. 85-86).

Contudo, ao operar a uma escala global e com relevantes implicações para o domínio da segurança e defesa, foi o terrorismo que abriu um novo capítulo na *sociedade de risco global*. Beck, a este respeito, dá como exemplo o caso da segurança nacional que deixou de ser apenas um problema nacional para passar a ser transnacional ou global. Na sua opinião, "as alianças globais são hoje necessárias não apenas para segurança externa, mas também para segurança interna", defendendo, inclusivamente, que "a distinção entre interna e externa, polícia e exército, crime e guerra, guerra e paz que subjazem à nossa conceção do mundo desapareceram e necessitam ser renegociadas" (Beck, 2002, pp. 1-4).

2. A Defesa Nacional numa Sociedade de Risco Global

Focalizando agora o estudo para o seu verdadeiro objeto, atenta a delimitação estabelecida, pretendemos na presente seção acompanhar a melhor doutrina e sinalizar algumas das principais alterações verificadas no domínio da Defesa Militar, correlacionando-as, a final, com a tese da *Sociedade de Risco Global*. Neste sentido, da mesma forma que nos parece ser impossível falar em Defesa Nacional sem aludir à Defesa Militar, julgamos também ser difícil *pensar* em Defesa Militar sem *olharmos*, atentamente, para a conflitualidade atual. Cremos, por isso, que uma breve análise às suas principais tendências, ao tipo de ameaças a ela associada, bem como às especificidades do ambiente operacional que a envolve e influencia o próprio emprego do instrumento militar, permitirá estabelecer os nossos propósitos.

a. Da Defesa Militar: aproximação concetual

Com a alteração dos parâmetros do contexto internacional e o surgimento de novos riscos e ameaças, o conceito de Defesa ampliou-se e modificou-se. Surge, por um lado, o conceito alargado ou amplo de Defesa e, por outro, o conceito global ou integrado. Segundo Leonel Cardoso (1983, p. 96), o conceito alargado "considera que a par da defesa militar existe uma defesa económica,

uma defesa psicológica, uma defesa civil, uma defesa cultural, etc., sendo a Defesa Nacional um somatório de todas as componentes, afetadas de coeficientes de valores variáveis com as conjunturas e as ameaças". O conceito integrado "considera a Defesa Nacional como um sistema, isto é, um conjunto, no seio do qual o elemento defesa militar está em retroação em si mesmo e a política, a economia, a segurança pública, a proteção civil e as mentalidades em interação mútua".

A Defesa Nacional, a Defesa Militar e a Segurança Nacional são conceitos diferentes muitas vezes confundidos[5]. Há quem fale em Defesa Nacional com o significado de Defesa Militar, sendo este elemento e todos os que hoje são parte indiscutível da Defesa, incluídos na Segurança Nacional; há quem considere a Segurança como a finalidade última da Defesa; e há, ainda, quem a refira como um meio para atingir outras finalidades. O conceito tornou-se extremamente maleável podendo traduzir a intenção de preservar a paz como a de preparar a guerra (Cardoso, 1983, p. 97).

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o conceito constitucional de Defesa Nacional articula-se essencialmente à volta de duas distinções: por um lado, entre a Defesa Nacional e a Segurança Interna, estando aquela votada exclusivamente à segurança do país contra ameaças ou agressões externas; por outro lado, entre a Defesa Nacional, em geral, e a Defesa Militar, em particular, sendo que aquela não se esgota nesta (embora nela tenha a sua componente principal). Daí que, concluem os referidos autores, a Defesa Nacional possa ser definida como a tarefa constitucional do Estado que consiste em defender a República (independência nacional, território e população) contra o exterior, nomeadamente por meios militares (Canotilho & Moreira, 1993, p. 958). A Lei Fundamental alude explicitamente à Defesa Militar, quando estatui no n.º 1 do seu artigo 275.º que às Forças Armadas cabe, precisamente, assegurar a defesa militar da República.

[5] Na origem desta "confusão" poderão estar, porventura, análises menos esclarecidas realizadas em sede de direito comparado. Nos EUA, Canadá e Reino Unido, por exemplo, o conceito de defesa assenta numa segurança nacional de grande amplitude na qual estão incluídas todas as componentes da defesa nacional consideradas pelos conceitos globais, exceto a componente defesa militar que aparece em posição destacada sob a designação de defesa nacional. Nestes países, existe uma política de segurança nacional e uma política de defesa nacional (que é militar), sendo nalguns a defesa nacional a garantir a segurança nacional e noutros a política de segurança nacional a garantir a paz e a liberdade. Em França, a defesa já tem por objetivo assegurar em todos os momentos, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e a integridade do território bem como a vida da população. Para Espanha, por sua vez, a defesa nacional é a disposição, a integração e a ação coordenada de todas as energias e forças morais e materiais da Nação, ante qualquer forma de agressão (Cardoso, 1983, pp. 97-99).

É hoje comummente aceite que a Defesa Nacional representa "o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a segurança nacional" (IDN, 2013, p. 29). Definindo-se, por sua vez, a Segurança Nacional, como "a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade da ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas" (IDN, 2013, p. 29).

Ainda assim, a Defesa Nacional não deixará de poder ser entendida como o conjunto de estratégias e ações traçadas para garantir a Segurança Nacional, incluindo duas componentes que, embora diversas, se complementam: a Defesa Militar, que se traduz na defesa contra agressões armadas, reais ou latentes, provenientes do exterior; e a defesa civil (ou não militar), que inclui desde a segurança interna e proteção civil, até à defesa económica e cultural do país.

b. A conflitualidade atual

(1) Principais tendências

A forma de fazer a guerra hoje é muito diferente do passado. Não que a natureza da guerra tenha mudado, mas o seu carácter e a sua condução têm evoluído e acompanhado de forma natural as alterações introduzidas pelo sistema internacional e pelo próprio ambiente operacional. Segundo António José Telo (2004, pp. 23-24), a recente guerra do Iraque é um caso típico dos novos conflitos, onde todas ações militares visaram, não os objetivos tradicionais de destruir as forças do inimigo ou ocupar terreno, mas sim objetivos políticos ou psicológicos. A violência continua a ser a essência dos atuais conflitos, porém, limitada pelos fins que se pretende atingir (Silva, 2011, p. 44).

De igual modo, contrariando o tradicional conceito de guerra entre Estados, hoje assiste-se a uma proliferação dos conflitos regionais e intraestatais, que têm conduzido a um aumento da instabilidade regional e, consequentemente, do próprio sistema de segurança internacional (Bernardino, 2013, pp. 1-2). Não será por isso alheio o facto, aliás, das guerras contemporâneas, acentuadamente depois de 1945, serem cada vez menos entre

Estados e contemplarem outros atores, infra e supraestatais, capazes de executar ações militares (Garcia, 2010, pp. 97-98).

A este respeito, Rupert Smith advoga que a guerra no seu sentido mais estrito já não existe e que hoje assistimos a conflitos e confrontos com características diferentes, sob um paradigma também ele diferente, assente, no essencial, em seis tendências. A primeira, que o uso da força militar deixou de ter o objetivo direto de derrotar ou aniquilar um inimigo, mas antes de criar as condições de segurança necessárias para que exista uma intervenção humanitária ou, pontualmente, para eliminar um governo que, em tese, possa pôr em causa a paz e segurança internacional. A segunda, que os combates se travam essencialmente em meio urbano, no seio das populações e sob a observação da comunidade mundial através dos *media*. A terceira, que como nos modernos conflitos não se pretende obter uma vitória militar clara, total e definitiva, a presença internacional tende a perdurar por vários anos. A quarta, que as operações militares são sempre planeadas e executadas de forma a preservar a força constituída. A quinta, que o armamento e equipamento são frequentemente utilizados para fins diferentes para os quais foram concebidos, i.e., as atuais táticas de combate forçam os exércitos convencionais a combater de acordo com outros padrões, onde os modernos equipamentos têm pouca utilidade. A última, que as operações militares são organizadas de forma multinacional, contra um ator ou atores não estatais, muito devido ao facto de não ser possível a um só Estado manter os recursos necessários para suportar a sustentação das forças militares durante um longo período (Smith, 2006, cit. por Silva, 2011, pp. 45-46).

De sublinhar, que a própria perspetiva da resolução de conflitos tem vindo a mudar, em especial, porque a relação entre as superpotências da guerra-fria fez desaparecer o mito dos conflitos regionais pela ideologia e pela simples competição militar, tornando, dessa forma, os conflitos mais político-ideológicos e menos estratégico-operacionais e de cariz militar. Neste sentido, Bernardino (2013, pp. 2-4) diz-nos que no início do século XXI e devido ao crescente grau de complexidade dos conflitos de natureza regional, temos vindo a assistir a uma desmultiplicação e ao emprego combinado de forças militares, policiais e de agentes civis, que convergem para uma concertação de soluções multinacionais e multidisciplinares para a resolução das crises e dos conflitos, pretendendo-se, desta forma, fazer face a uma combinação das ameaças, com uma combinação de soluções. De acordo com este autor, esta perceção deriva do facto dos problemas securitários dos Estados terem origem no seu interior e

serem, em larga medida, questões sem qualquer tipo de cariz militar (Bernardino, 2013, p. 6).

(2) A natureza das ameaças

O ambiente de segurança internacional é atualmente caracterizado pela incerteza e imprevisibilidade de um conjunto de novos riscos e ameaças. Os seus efeitos, mais do que nunca, tornaram-se problemas globais que nenhum país parece ser capaz de resolver sozinho.

Garcia (2010, p. 224), a este respeito, explica-nos "que com a implosão a Leste, a ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a um período de anormal instabilidade, com uma ampla série de focos de convulsão regionais e múltiplos radicalismos"; e conclui, assim, "que no presente, a violência global, que é permanente, manifesta-se sobretudo de uma forma assimétrica, não tem uma origem clara, pode surgir em qualquer lugar e apresentar um cariz subversivo".

De facto, é a *configuração assimétrica*[6] das atuais ameaças que tem ditado quer a agenda das políticas de segurança e defesa, como de todos os domínios a elas associados. Perante este quadro, as tendências internacionais e nacionais apontam para a necessidade de estabelecer novas formas integradas de empenhamento da componente militar, para poder atuar em todo o espectro da conflitualidade. Exige-se, inclusivamente, novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e mesmo novas estruturas de força (Monteiro, 2013, p. 10).

Não terá sido por isso alheio o facto, por exemplo, do Exército Português ter recentemente atualizado a sua doutrina sobre o emprego de forças terrestres. A atual Publicação Doutrinária do Exército (PDE), "refletindo as mudanças e alterações entretanto ocorridas a nível global e que influenciam diretamente o emprego das forças militares", veio dar um novo enquadramento

[6] O conceito de ameaça assimétrica foi apresentado pela primeira vez por Andew Mack, em 1975, num artigo com o título *Why big nations lose small wars*. O termo assimétrico referia-se apenas à disparidade de poder entre os opositores ou beligerantes, onde a noção de poder era também restrita e designava apenas a capacidade material, i.e., armamento pesado, sofisticação das armas e desenvolvimento económico. O conceito proposto por Mack passou despercebido até ao final da Guerra Fria, porém, o desmantelamento do sistema bipolar internacional viria a criar um renovado interesse pelo mesmo, em especial, quando em 2004 as Forças Armadas dos EUA integram na sua estratégia a noção de guerra assimétrica. A noção de guerra assimétrica, refere-se a uma guerra em que o poder militar dos beligerantes difere substancialmente ou cujas estratégias ou táticas sejam significativamente diferentes, descrevendo um conflito no qual os recursos dos beligerantes sejam diferentes na sua essência e que, em combate, tentem explorar as fraquezas do adversário. As ameaças assimétricas são muitas vezes associadas ao conceito de guerra não convencional em que o beligerante mais fraco do ponto de vista militar define estratégias que possam compensar essas fraquezas e que podem ser não militares. Nestes casos, as ameaças assimétricas são essencialmente a insurgência, o terrorismo e o contraterrorismo, i.e., conflitos entre um poder militar formal e um poder informal, menos bem equipado e preparado mas com grande capacidade de resiliência (Lourenço, 2013, pp. 6-7).

a toda a doutrina do exército "influenciando a sua organização, o treino, o reequipamento, a forma de liderança e a formação" (Exército Português, 2012, p. 1).

É sobre este *pano de fundo*, aliás, que Luís Fontoura defende que o ambiente de segurança global se confronta atualmente com vários riscos e ameaças[7] que afetam Estados, sociedades e populações, sem distinção, mas com efeitos mais gravosos sobre os mais frágeis; e sinaliza, ainda, os principais riscos e ameaças à Segurança Nacional: riscos de vizinhança e ameaças concretas de natureza global, nomeadamente, a cibercriminalidade, como ameaça crescente a infraestruturas críticas que potenciais agressores podem fazer colapsar; a criminalidade transnacional organizada, cujo verdadeiro impacto económico e social ainda é desconhecido, mas que as estimativas oficiais apontam para valores anuais próximos dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial; e, ainda, o terrorismo, onde a facilidade de acesso, a inserção de Portugal no mundo ocidental, o aproveitamento de elementos menos integrados de algumas comunidades imigrantes e a sua proximidade geográfica a áreas conturbadas pelo fundamentalismo islâmico podem, eventualmente, tornar o país alvo de ataques (Fontoura, 2013, pp. 96-99). É este, aliás, o quadro definido pelo atual CEDN[8].

(3) O ambiente operacional

A atual doutrina define o ambiente operacional como o conjunto de condições, circunstâncias e fatores que influenciam o emprego do Instrumento Militar. Além de todos os sistemas inimigos, adversários, amigos e neutrais dentro do espetro do conflito, inclui também "o entendimento do ambiente físico, da governação, da tecnologia, dos recursos locais e da cultura da população local" (Exército Português, 2012, p. 1_1). Por outro lado, há ainda a considerar fatores como as diferenças culturais, a demografia, as características físicas do terreno e o ambiente. Estes fatores, que incluem crises humanitárias, diferenças religiosas e étnicas, terreno complexo e difícil, condições climáticas extremas, entre outras, têm tanto impacto nas operações que muitas vezes se

[7] Os conflitos regionais, a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo transnacional, o ciberterrorismo e cibercriminalidade, a criminalidade transnacional organizada, a pirataria, a disputa por recursos naturais, e, ainda, os desastres naturais e a mudança climática (Fontoura, 2013, pp. 95-96).

[8] De realçar, ainda, é o facto de existirem várias perspetivas de análise referentes à caracterização destas ameaças, sendo, porém, manifesta a transversalidade na sua identificação, i.e., as ameaças identificadas pela União Europeia (EU), por exemplo, são por sua vez reconhecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Estados Unidos da América (EUA) (Escorrega, 2009, p. 9).

tornam centros de gravidade ou um santuário para as potenciais ameaças (Exército Português, 2012, pp. 1_5-1_6).

De acordo com a PDE, os fatores que mais afetarão a conduta das operações, ou seja a utilização do Instrumento Militar, são a globalização, a tecnologia, as alterações demográficas, a urbanização, o aumento das necessidades de recursos essenciais, as alterações climáticas e as catástrofes naturais, a proliferação de armas de destruição massiva (ADM), e, ainda, os Estados falhados (Exército Português, 2012, p. 1_1).

Perante estes fatores, é espectável que o ambiente operacional para além de continuar a ser violento, assustador, física e mentalmente esgotante, também será um lugar onde ocorrerão crises humanitárias e conflitos provocados pelas condições ambientais. Será, ainda, extremamente fluído, com mudanças contínuas de coligações, alianças, parcerias e atores, pelo que a interação com diferentes organizações e a condução de operações conjuntas e combinadas será necessária para fazer face a esta complexa diversidade (Exército Português, 2012, p. 1_5).

Assiste-se hoje, por isso, a uma reconfiguração do tradicional ambiente operacional. Pelo que se mantem válido, mais do que nunca, que a sua "análise e estudo devem constituir uma preocupação permanente dos chefes políticos e militares, sob pena de se reduzirem drasticamente as possibilidades de êxito, independentemente das capacidades ou do potencial das forças empenhadas" (Exército Português, 2005, p. 2_1).

(4) A emergência de uma *segurança compreensiva*

Nas sociedades modernas a Segurança tem vindo a ganhar evidente preponderância, desde logo pela dificuldade de se alcançar uma definição consensual e objetiva do próprio conceito. Tradicionalmente, o seu estudo tem sido marcado pela análise estratégica direcionada para assuntos de caráter estritamente militar. Se após o termo da 2.ª Guerra Mundial foi dada prioridade ao entendimento de uma *segurança coletiva*, que pressupunha a formação de uma aliança para a defesa de uma ameaça direcionada a qualquer um dos seus membros, na década de 80, o conceito seria alargado e associado à ideia de *segurança comum*[9]. No final da Guerra Fria, porém, essa noção evoluiria para o conceito de *segurança cooperativa* que favorece a cooperação interestadual

[9] A segurança comum assume a existência da deslegitimação global de uso de força (além da autodefesa), a reestruturação e redução do armamento militar, as políticas de cooperação que naturalizariam a tensão entre o Pacto de Varsóvia e a OTAN, a partilha de tecnologia, o fortalecimento das instituições internacionais, a adoção de padrões internacionais de direitos humanos, das liberdades civis e dos direitos básicos económicos e, por fim, a desmilitarização nuclear (Dias, et al., 2011, p. 7).

como medida de prevenção de conflitos e promoção da necessária estabilidade. Contudo, a ampliação deste conceito tem conduzido a um aprofundamento do debate securitário. Em causa está, no essencial, o estudo e a determinação de um quadro de referências que permitam explicar e dar uma resposta mais coerente aos desafios impostos pelos novos riscos e ameaças (Dias, et al., 2011).

De facto, foi a partir do final do século XX e início do século XXI, que surgiu no seio da melhor doutrina a necessidade de uma reconceptualização do seu conceito formal. Sem prejuízo do 11 de Setembro de 2001 ter influenciado os seus padrões dominantes e promovido uma interpretação novamente centrada na segurança dos Estados, o conceito de segurança (e, em especial, a perceção que lhe é inerente) evoluiu passando de uma conceção mais estreita, ligada ao Estado e ao domínio político-militar, para um entendimento mais amplo que engloba múltiplos atores e planos de atuação[10]. Os atuais estudos desenvolvidos no domínio da segurança e defesa revelam, inclusivamente, que a resolução dos conflitos contemporâneos exige mais ferramentas do que apenas a aplicação de meras capacidades militares (Zwolski, 2009, p. 2). Fala-se, hoje, da necessidade de uma *segurança compreensiva*, discutindo-se, inclusivamente, quem deve beneficiar em concreto desta *segurança*, se devem apenas ser consideradas ameaças militares e, ainda, que instrumentos deverá integrar (Schmid, 2007, p. 20).

Conclusões

Da análise realizada ao longo do nosso estudo, verificámos que o *risco* representa uma condição das sociedades contemporâneas, que se caracteriza por ser um período onde reina a incerteza e onde as múltiplas e complexas formas de relacionamento social vão possibilitando a multiplicação de novas formas de risco, cada vez mais difíceis de controlar e com consequências globais e indeterminadas, tendo concluído que hoje as ameaças são globais e que as respostas preconizadas para as enfrentar têm também elas de ser, obrigatoriamente, globais.

De facto, as grandes tendências da atualidade apontam para riscos que indiciam transformações substanciais no sistema internacional e no ambiente de segurança dos Estados. O conceito de segurança evoluiu, passando de uma

[10] Como resposta às práticas e discursos de segurança pós-11 de Setembro, surge também um programa crescente de investigação no campo dos estudos sobre segurança, associado à gestão do risco. Rasmussen, por exemplo, considera que a referência à "sociedade de risco" constitui um programa de investigação sobre "segurança reflexiva", que emergiu para compreender os novos discursos e práticas da segurança (Dias, et al., 2011, p. 16).

conceção mais estreita, ligada ao Estado e ao domínio político-militar, para um entendimento mais amplo que engloba múltiplos atores e planos de atuação. Os estudos desenvolvidos neste domínio revelam mesmo que a própria resolução dos conflitos contemporâneos exige mais *ferramentas* do que apenas a aplicação de meras capacidades militares.

Ao introduzirem profundas alterações no funcionamento das instituições políticas, os novos riscos e ameaças fomentaram desde logo a necessidade da interdependência entre os diversos Estados, incapazes de sozinhos responderem eficazmente aos seus efeitos. A Segurança Nacional deixou de ser apenas um problema nacional para passar a ser transnacional ou global. Perante este quadro, o próprio conceito de Defesa ampliou-se e modificou-se, compreendendo uma aceção alargada de segurança, em linha com as conceções modernas que definem a Segurança como *estado ou condição* e a Defesa Nacional como *atividade interdisciplinar e multi-instrumental*.

Importa realçar, porém, que a Defesa Nacional não deixará de poder ser entendida como o conjunto de estratégias e ações traçadas para garantir a Segurança Nacional, incluindo duas componentes que, embora diversas, se complementam: a Defesa Militar, que se traduz na defesa contra agressões armadas, reais ou latentes, provenientes do exterior; e a defesa civil (ou não militar), que inclui desde a segurança interna e proteção civil, até à defesa económica e cultural do país.

Por outro lado, a natureza assimétrica que envolve as atuais ameaças tem vindo a reconfigurar o ambiente operacional, impondo novas estratégias de forma a responder, com êxito, às exigências e tendências da conflitualidade atual. As próprias ações militares passaram a visar não os objetivos tradicionais de destruir as forças do inimigo ou ocupar terreno, mas sim garantir um ambiente de segurança que permita o cabal emprego de outros tipos de poder. Neste sentido, temos assistido ao emprego combinado de forças militares, policiais e de agentes civis, que convergem nas suas ações para uma concertação de soluções integradas para a resolução dos conflitos contemporâneos. As tendências internacionais e nacionais apontam assim para a necessidade de estabelecer novas formas de empenhamento da componente militar, para poder atuar em todo o espectro da atual conflitualidade, exigindo novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e novas estruturas de força.

Referências Bibliográficas

Afonso, P. S. V., 2011. *Implicações da mudança de paradigmas dos conceitos de Segurança e de Defesa no desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) Nacional*. Lisboa: Tese de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Areosa, J., 2008. *O risco no âmbito da teoria social*. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Areosa, J., 2010. *Riscos e sinistralidade laboral: um estudo de caso em contexto organizacional*. Lisboa: Tese de Doutoramento. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Barros, J. V. d. G. d., 2012. *O Instrumento Militar Terrestre pós 2ª Guerra Mundial: Pontos de Continuidade e Descontinuidade*. Lisboa: Tese de Mestrado. Universidade Autónoma de Lisboa.

Beck, U., 2002. *O Estado cosmopolita - Para uma utopia realista*. [Online] Available at: http://www.eurozine.com/articles/2002-01-30-beck-pt.html, [Consult. 23 dez. 2013].

Bernardino, L. & Leal, J. S., 2011. *A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996-2011)*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Bernardino, L. M. B., 2013. *O novo paradigma da prevenção de conflitos em África*. Lisboa: Observatório Político.

Borges, J. V., 2005. O Domínio das ameaças globais. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

Borges, J. V., 2009. As Novas e Antigas Ameaças para Portugal e Espanha: Percepções, Realidade e Prospectivas. *Revista Militar*, pp. 1425-1433.

Canotilho, G. & Moreira, V., 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª edição revista ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Cardoso, V.-A. L., 1983. Algumas reflexões sobre conceitos de defesa. *Revista Nação e Defesa*, Ano VIII - N.º 25, janeiro-março, pp. 91-106.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Dias, V. A., Mota, S. C. d. & Ranito, J. J., 2011. *Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Escorrega, L. C. F., 2009. A Segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar*, pp. 1001-1034.

Eusébio, R., 2012. A Incerteza do Risco: Ensaio relativamente ao tema Sociedade de Risco de acordo com Ulrich Beck e Anthony Giddens. *Boletim de Sociologia Militar,* N.º 3, pp. 140-149.

Exército Português, 2005. *Regulamento de Campanha - Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército Português, 2012. *Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 03-00 Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Fontoura, L., 2013. *Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico*. Coimbra: Almedina.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia. A Nova Polemologia*. 1ª ed. Lisboa: Prefácio.

Garcia, F. P. & Saraiva, M. F., 2004. *O fenómeno da Guerra no novo século – uma perspectiva,* Lisboa: Negócios Estrangeiros. N.º 7.

Giddens, A., 2001. *Sociologia*. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gonçalves, C. et al., 2002. Parâmetros para uma nova "Política" Militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças. Intervenção de Portugal. *Nação & Defesa,* p. 9.28.

Governo, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional - Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março*. Lisboa: Diário da República.

Höll, O., 2011. *Concepts of Comprehensive Security*. Vienna, Oriental Institute of the Vienna University.

Instituto de Defesa Nacional, 2013. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Lisboa: IDN.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2013a. *NEP ACA 018*. Pedrouços: IESM.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2013b. *NEP ACA 010-A*. Pedrouços: IESM.

Jayasuriya, K., 2009. *Comprehensive Security, the post cold war and the transformation of state*. Tokyo, Asian Political and International Studies, pp. 15-33.

Lourenço, N., 2013. *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade. Documentos para o Ensino*. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Mello, V. d. C., 2005. *Novas ameaças à paz e segurança: o papel da ONU*. Rio de Janeiro, s.n.

Monteiro, A. P., 2013. *O Exército em tempos de mudança*. Em: F. P. Garcia & A. P. Lousada, edits. *Da História Militar e da Estratégia. Estudos em homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: Exército Português, pp. 9-16.

Motta, R., 2009. *Sociologia de risco: globalizando a modernidade reflexiva*. [Online] Available at: http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222009000200015, [Consult. 27 dez. 2013].

Oliveira, A. C. S. d., 2010. *Concepção de uma base de dados terminológica para o Ministério da Defesa Nacional: a relação entre a normalização nacional e a normalização OTAN*. Lisboa: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Nova de Lisboa.

OSCE, 2009. *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones*. Vienna: OSCE Secretariat Conflict Prevention Centre Operations Service.

Queirós, M., Vaz, T. & Palma, P., 2006. *Uma reflexão a propósito do risco*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.ª ed. Lisboa: Gradiva.

Ramalho, J. L. P., 2005. O Conflito Assimétrico e o Desafio da Resposta - Uma Reflexão. *Revista Militar*, N.º 2443/2444, p. 759 e ss.

Ramalho, J. L. P., 2013. *Elaboração das Grandes Opções para o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional*. Em: F. P. Garcia & A. P. Lousada, edits. *Da História Militar e da Estratégia. Estudos de homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: Exército Português, pp. 27-42.

Rego, B. P. C., 2008. *Risco e cosmopolitismo: ambiente, modernidade e Europa no pensamento de Ulrich Beck*. Lisboa: Tese de Mestrado. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Schmid, M., 2007. *The Concept of Comprehensive Security: A Distinctive Feature of a Shared Security Culture in Europe?*. California: Naval Postgraduate School.

Silva, P. F. d., 2011. *Entre Ceres e Marte. A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Sousa, P. M. L. F. L. d., 2008. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina.

Telo, A. J., 2004. *Portugal e a Transformação da Defesa. Em: Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar / Instituto de Altos Estudos Militares, pp. 19-38.

Tomé, L. J. R. L., 2010. *Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais*. Coimbra: Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Zwolski, K., 2009. The European Union as a Security Actor: Moving Beyond the Second Pillar. *Journal of Contemporary European Research*, 5(1), pp. 82-96.

Novas Ameaças e Riscos:
A Mesma Natureza, um Novo Carácter da Guerra

Pedro Alexandre Bretes Ferro Amador
Major de Artilharia
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
pedroabretes@hotmail.com

A natureza e o carácter da guerra constituem-se como temáticas amplamente discutidas no âmbito dos estudos estratégicos, no quadro histórico e no âmbito da ciência política, sendo vários os autores que procuram perceber as causas da guerra e de que forma este fenómeno tem evoluído, em função do ambiente estratégico e operacional onde se insere. Estes ambientes são hoje caracterizados por uma nova tipologia de ameaças e riscos, que enformam a conflitualidade atual. As ameaças, entendidas como "qualquer acontecimento ou ação, de variada natureza que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais" (Couto, 1988), e os riscos, entendidos como "possibilidade de perigo ou acontecimento indesejado, caracterizado pelo grau de probabilidade e de severidade de uma potencial perda resultante de perigos devido à presença de um inimigo ou condições adversas" (EME, 2012), têm tido um papel fundamental na evolução do conceito de emprego do instrumento militar, adaptando-se este último às suas características. Considerando os fins a atingir, é mediante a caracterização da ameaça e do ambiente onde se insere, que se idealiza a forma de emprego do instrumento militar, e é da conjunção destes elementos com outros tantos fatores, como o surgimento de novos atores, a internacionalização, a globalização e a evolução tecnológica, que a guerra tem evoluído. Pelo exposto, considera-se o tema em apreço de elevada relevância, pois permite-nos refletir sobre de que forma as ameaças e riscos que caracterizam a atual conflitualidade, configuram uma natureza e carácter da guerra diferentes.

Conscientes da amplitude que um ensaio sobre o nosso objeto de estudo - a natureza e carácter da guerra, pode ter, delimitámos temporalmente a nossa investigação, a algumas guerras ocorridas no século XXI. Na realidade, esta temática a ser tratada com a profundidade e abrangência que merece, só por si resultaria num estudo de dimensão superior.

Assim, o presente ensaio tem por objetivo reconhecer de que forma as ameaças e riscos que caraterizam a atual conflitualidade configuram uma natureza e carácter da guerra diferentes, sem desenvolver em profundidade as

teorias que as expliquem. Neste sentido, iremos abordar este tema de acordo com o seguinte argumento que consideramos central para o nosso trabalho: No quadro atual de ameaças e riscos, a natureza trinitária da guerra de Clausewitz mantem-se válida, sendo o seu carácter mutável, em função dos objetivos, atores e localização, tendo implicações no instrumento militar.

De forma a validar o argumento apresentado, organizámos este ensaio em quatro secções. A primeira secção é dedicada à caracterização das ameaças que enformam a atual conflitualidade, enfatizando aquelas que poderão advir das alterações aos equilíbrios de poder. Na segunda secção, procuramos reconhecer a presença dos três elementos que constituem a "surpreendente trindade" de Clausewitz, nomeadamente: a violência; o acaso e os fins, em alguns conflitos ocorridos no século XXI, de forma a verificar a sua atualidade e, consequentemente, a atualidade do seu conceito de natureza da guerra. Na terceira e quarta secções, através da análise aos elementos que consideramos terem contribuído para a evolução do carácter da guerra, nomeadamente: a modernização; a democratização e a inovação tecnológica, procuramos enfatizar as alterações produzidas por estes, bem como as suas implicações no instrumento militar.

Como corolário deste ensaio, concluímos que a natureza trinitária da guerra de Clausewitz mantém a sua atualidade, pela presença dos elementos que a constituem nos atuais conflitos. Contudo, o caráter da guerra mudou, assumindo hoje novas dinâmicas com implicações no emprego e organização do instrumento militar.

1. As ameaças e a alteração da conflitualidade

O fim da guerra fria, e o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, são apontados como marcos que alteraram profundamente a agenda político-estratégica internacional, criando novos desafios no âmbito da segurança e defesa, introduzindo um novo aspeto qualitativo de ameaça na cena internacional (Fontoura, 2003).

a. As "novas" e "velhas" ameaças

Tal como a guerra, também a ameaça evoluiu, acompanhando as tendências de uma sociedade à qual pertence. Dos povos invasores aos reinos e desde Vestefália aos Estados, a ameaça já teve várias formas e rostos, sendo sempre representada pela outra vertente do "duelo de vontades". Com a guerra fria, em que o conflito entre potências era latente, o tempo foi também de conflitos regionais, que deram lugar a guerras irregulares, privilegiando

métodos indiretos e assimétricos, fazendo uso de estratégias de lassidão (Santo, 2014). Estas guerras, foram o alicerce para a emergência de outro tipo de conflitualidade e de ameaça, que se viria mais tarde a manifestar. Na realidade, com a queda da cortina de ferro, a ameaça tornou-se mais complexa, difusa e desterritorializada. São corolário desta transformação, os atentados no metro de Tóquio em 1995, em Bali em 2002, e em Nova Iorque a 11 de setembro de 2001. Fruto desta evolução, em 2003 constituíam-se como ameaças a considerar, o terrorismo aliado ao fenómeno da globalização[1], a proliferação de armas de destruição massiva (ADM), os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime organizado (Dofer, 2003).

Atualmente, o sistema internacional (SI) é caracterizado pela complexidade, não linearidade, imprevisibilidade, heterogeneidade, mutabilidade e dinamismo, em que o conceito de ameaça bem definida desapareceu, dando lugar a uma ampla série de riscos e perigos, que se constituem como preocupações dos Estados (Garcia, 2010). Intencionais ou não, estas "novas" ameaças causam intranquilidade e insegurança, prejudicando o bem-estar das populações, carecendo de medidas duma entidade política, cujos objetivos são afetados (Barrento, 2010). Hoje, os Estados deparam-se com ameaças de natureza global, que podem pôr diretamente em causa a sua segurança. Falamos do terrorismo, da proliferação de ADM, da criminalidade transnacional organizada, da cibercriminalidade e da pirataria, aos quais se aliam riscos, como os decorrentes das alterações climáticas, dos atentados ao ecossistema, bem como de pandemias e riscos sanitários (MDN, 2013).

De acordo com a figura 1, é possível verificarmos de uma forma simples, como esta nova ameaça se manifestou, no ano de 2012.

[1] Ao qual normalmente estão associados a concentração de riscos de separatismo e conflitos étnicos, religiosos e fronteiriços, fundamentalismos ou migrações em massa.

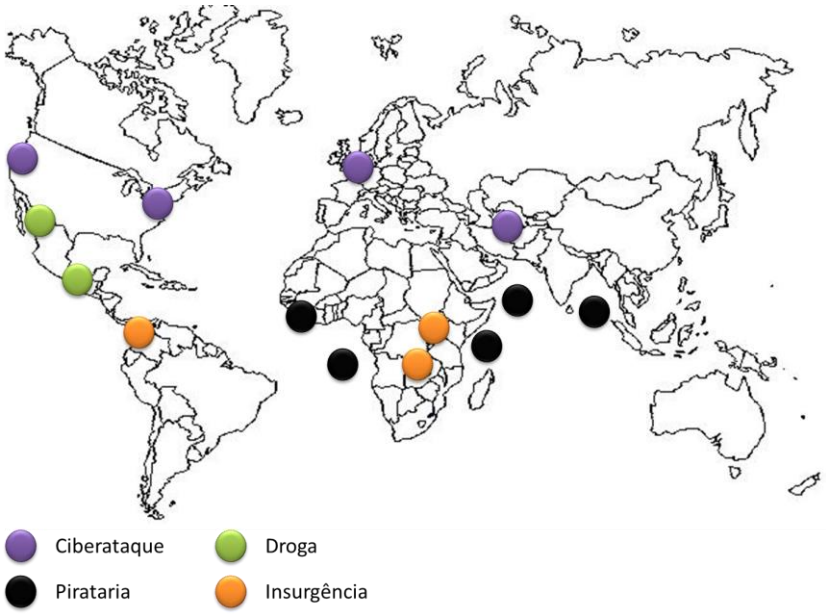

Figura nº 1 – Mapa mundial de conflitos, 2012

Fonte: (Murphy, 2013, adaptado autor).

Segundo Telo, este conceito de nova ameaça traduz-se em movimentos típicos da nossa era, sem uma organização central que os controle ou organize, sem uma ideologia clara, sem valores assumidos, complexos, interligados, internacionalizados, com motivações múltiplas, tão depressa pacíficos como violentos, tanto civis como militares (Telo, 2011).

Mas a ameaça não advém só do terrorismo. Para além destas ameaças sem rosto, persistem as "velhas" ameaças – o Estado. De acordo com *Robert Cooper* (2003), os Estados podem ser classificados em Pré-Modernos, Modernos ou Pós-Modernos e também estes representam uma ameaça. Tendencialmente mais violentos, os Estados pré-modernos, como o Afeganistão, permitem o crime organizado e um refúgio para o terrorismo. Os Estados modernos, como os Estados Unidos da América (EUA), Rússia, China ou India, interagem numa perspetiva de balança de poder, onde a oposição de vontades pode representar uma ameaça à estabilidade internacional. A situação da Crimeia é bem representativa desta forma de atuação. Quanto aos Estados pós-modernos, este constituem-se em si mesmo uma ameaça (Dofer, 2003). A sua perceção de segurança e, consequentemente, a falta de utilidade que vêm no instrumento militar, poderá enformar em si mesmo a pior ameaça, face a um opositor que não vê o mundo da mesma maneira, e que não obedece aos mesmos valores (Smith, 2007). Paralelamente, o aumento do número de Estados aumentou a complexidade das relações internacionais, conduzindo à

emergência de novas potências, tendo implicações no campo da segurança[2] e no desenvolvimento. Esta situação traduziu-se igualmente na multiplicação de Estados frágeis, tornando mais frequente o colapso da autoridade estatal, a ocorrência de conflitos regionais, a ocorrência de conflitos étnico-religiosos, as guerras-civis e de secessão. Como exemplo, podemos destacar a convulsão no mundo Árabe, que ainda hoje tem reflexos na Síria. Seja no Egipto, Líbia, Bahrein ou Síria, estes movimentos nacionalistas têm em comum a sua complexidade, caracterizada por motivações variadas e atores diversos, recorrendo a qualquer tipo de meio e forma, desde a contestação pacífica à guerra.

b. A alteração dos equilíbrios de poder

Verificamos hoje a emergência de novas potências. Segundo Saccheti (Estratégia Vol V), a ascensão e queda das grandes potências resultou sempre da competição entre elas, estando a violência sempre associada à transição do poder e à transição da ordem mundial. Na figura 2, procuramos representar de forma gráfica a relação entre a ocorrência de guerras e a transição de poder no quadro mundial.

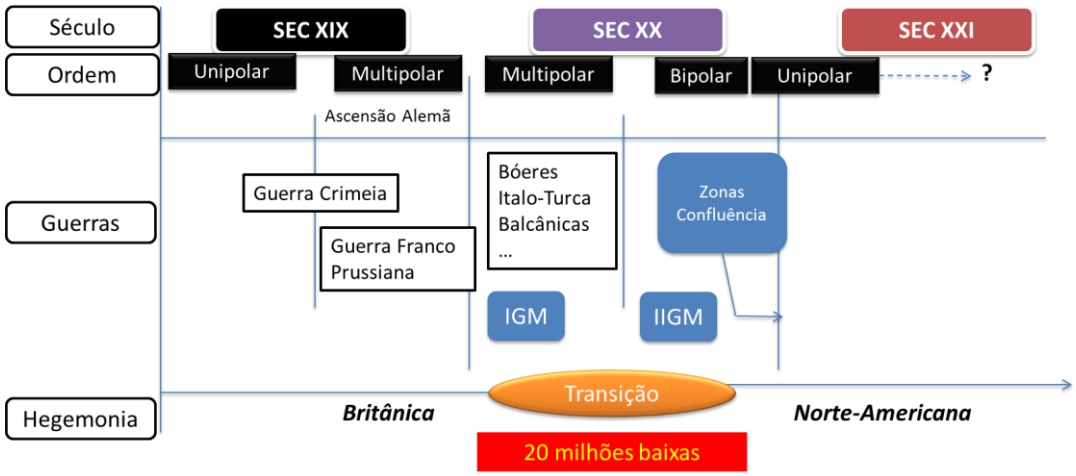

Figura nº 2 – Ocorrência de Guerras relacionadas com transição de ordem mundial

Fonte: (Garcia, 2010, adaptado autor).

Tipicamente, as potências emergentes são velhas potências derrotadas, como a Alemanha, Rússia e Japão, ou potências modernas, como o Brasil, China, India, Coreia do Sul e África do Sul (Gaspar, 2012). Contudo, com o declínio da Rússia, a forma de poder alterou-se, deixando de ser bélica, tornando-se económica, tecnológica e comercial, pelo que estes novos padrões de poder e de influência no mundo, explicam a ascensão destes últimos cinco

[2] A competição estratégica entre a China e a India na região da Ásia-Pacífico, acentua a persistência de questões territoriais, de movimentos secessionistas e de problemas de fronteiras.

Estados (Gaspar, 2012). Colocaram-se igualmente novos desafios, como o facto de "…depois da URSS[3] ter arreado a bandeira em cima do Muro de Berlim, foi a de acrescentar à liderança da defesa ocidental, assumida pelos EUA, a responsabilidade de preencher o vazio estratégico mundial…" (Moreira, 2005).

Todavia, segundo Telo, nas últimas duas décadas, os "antigos" pólos perderam peso relativo a nível mundial. Na realidade, entre 1990 e 2011, os Estados membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Pacto de Varsóvia, diminuíram cerca de 14,9% a sua representação em termos de Forças Armadas (FFAA), 6,6% do Produto Interno Bruto (PIB) e 8,4% em despesas com a Defesa, no quadro mundial. Esta perda está associada a dois fatores: à diluição do poder dos Estados e à rápida alteração do equilíbrio de poder entre eles. A diluição do poder está relacionada com o surgimento de novos atores no SI, nomeadamente os grandes conglomerados económicos e empresas multinacionais, que limitam o poder decisórios dos Estados, pela influência que exercem em função do poder económico que detêm. Por sua vez, a alteração dos equilíbrios de poder deve-se, por um lado, ao crescente número de Estados[4] e por outro, à emergência de novas potências (Telo, 2011).

Neste contexto, julga-se importante referir que os EUA, ao mesmo tempo que diminuíram a sua parte na economia mundial[5], aumentaram a percentagem com as despesas na defesa, o que se explica como o envolvimento em múltiplos teatros de operações. Esta constatação faz-nos recordar a tese de *Paul Kennedy*, segundo a qual a queda dos grandes poderes começa normalmente por problemas financeiros, agravados pela tendência de um envolvimento militar em muitos teatros (Telo, 2011).

Em % do total mundial	População	Forças Armadas	PNB	Despesas com Defesa
EUA 2011	**4,6% (-0,1%)**	**7,7% (-0,2%)**	**23,4% (-4%)**	**45,5% (+3,7%)**
EUA 1990	4,7%	7,9%	27,4%	41,8%
Rússia 2011	**2% (-3,5%)**	**5,1% (-9,8%)**	**2,3% (-0,2%)**	**3,9% (-0,7%)**
URSS 1990	5,5%	14,9%	2,1%	4,6%
NATO sem EUA 2011	**6,9% (-0,9%)**	**9,2% (-2,4%)**	**25,4% (-3,8%)**	**14,4% (-9,9%)**
NATO sem EUA 1990	7,8%	11,6%	29.2%	24,3%
Ex-Pacto 2011	**1,3% (-0,8%)**	**1,3% (-2,5%)**	**2,3% (+1%)**	**1% (-1,5%)**
Pacto 1990	2,1%	3,8%	1,3%	2,5%

Figura nº 3 – Relação Produto Nacional Bruto e despesas com Defesa dos EUA

Fonte: (Telo, 2011).

[3] União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.
[4] 40 novos Estados nas últimas décadas.
[5] Queda de 27,4 para 23,4 no peso relativo do Produto Nacional Bruto.

Conforme referido, aliado à perda de poder dos antigos polos, está associada a emergência de outros. Entre 1990 e 2011, estas cinco potências emergentes (Brasil, China, India, Coreia do Sul e África do Sul), têm mantido o peso relativo da população[6], registando-se um aumento de 9% no que às FFAA diz respeito e um aumento do peso económico relativo de 139% no quadro mundial. Em termos de despesa com a defesa, esta regista um aumento de 254% (Telo, 2011). Complementarmente, durante estes vinte anos, surgiram novos poderes nucleares, nomeadamente a India e o Paquistão, bem como dois candidatos, a Coreia do Norte e o Irão. Quanto a arsenais, China e Israel expandiram os seus, enquanto os arsenais nucleares dos países fundadores do "clube[7]" tendem a diminuir (Telo, 2011). Relacionando esta dinâmica com o conceito estratégico militar norte-americano, onde é explícito a segurança e a prosperidade nacionais como inseparáveis, e a utilização do instrumento militar na defesa dos seus interesses económicos (EUA, 2011), leva-nos a considerar que um conflito intraestatal poderá não estar tão longe quanto isso.

Como corolário, podemos afirmar que para além das designadas novas ameaças, os Estados continuam a perfilar-se como ameaça num cenário complexo e difuso, caracterizada por uma miríade de atores, com objetivos e modos de operar diferentes. Todos estes fatores caracterizam a atual conflitualidade e são geradores de tensões pondo à prova a solidariedade nacional, regional e internacional.

2. As não implicações na natureza da guerra

a. Correntes de pensamento

São diversas as abordagens ao conceito de guerra. Limitada aos Estados ou contemplando novos atores, limitada ao instrumento militar ou envolvendo a diplomacia ou economia, implicitamente violenta e subordinada à vontade política, étnica ou religiosa. Todos eles são elementos que advêm das perspetivas com que são tratados, nomeadamente no âmbito das dimensões normativa; funcionalista; ou de análise[8] (Sarkees, s.d.).

No âmbito da dimensão funcionalista, a obra "Da Guerra" de Carl von Clausewitz, constitui-se como referência quanto ao conceito de natureza da guerra e, apesar da concordância ou discordância do mesmo, este conceito tem

[6] A China desceu de 21,3% em 1990 para 19,6 em 2011, ao passo que a India aumentou de 16,1% para 17,6% no mesmo período (Telo, 2011).
[7] EUA, Rússia, França e Reino Unido.
[8] Cuja preocupação é tratar a sua classificação como *David Singer* e *Mel Small* quando iniciaram o projeto *Correlates of War*.

sido o objeto de muitas discussões sobre esta temática. Clausewitz descreve a natureza da guerra, aludindo ao somatório das relações causa-efeito ou leis, que define aplicáveis a todas as guerras. Como corolário da sua análise, identifica três tendências, essencialmente extrínsecas, que moldam a guerra - a violência, o acaso e os fins, designando-a como a "surpreendente trindade" (Clausewitz, 1976). A violência está relacionada com os sentimentos e intenções que desperta nas pessoas, envolvendo a paixão, muitas vezes aliada a sentimentos hostis. Clausewitz enfatiza igualmente o acaso, apresentando-o como "um jogo de cartas", em que a ação de uns, molda a reação de outros, num jogo de probabilidades e imprevisibilidades. O acaso inclui elementos como o perigo, o esforço, a incerteza e a fricção. Por sua vez, os fins são determinados pelo instrumento político, possibilitando a determinação da quantidade de esforço que a consecução dos mesmos exige, conferindo à guerra um carácter racional de dirigir a intenção hostil. Desta forma, é igualmente possível limitar a violência, e determinar o sucesso ou insucesso de uma guerra (Echevarria, 2007).

Sendo vários os autores que escrevem sobre a guerra e a sua transformação, face às novas ameaças e riscos, poucos são aqueles que tratam a sua natureza, ou seja, a sua essência. Segundo Echevarria (2007), os elementos da "surpreendente trindade" estão presentes em todas as guerras, podendo variar em intensidade mediante o tipo de situação. Este autor confere à natureza da guerra características dinâmicas, contínuas mas não constantes, atribuindo-lhe um carácter variável mas não mutável. Contudo, esta posição não é consensual. Considerando a diluição do poder dos Estados no SI, abordada no capítulo anterior, Martin van Creveld[9], em 1991, crítica o conceito de Clausewitz, afirmando que a sua definição de natureza da guerra, centrada no Estado, se encontra desajustada face à atualidade (Creveld, 1991). Este autor propõe identificar a natureza da guerra, através da resposta às seguintes questões:

- Por quem é travada a guerra? Se por estados ou por atores não-estatais;

- O que é que a guerra trata? As relações entre os atores, e entre estes e os não-combatentes;

- Como é a guerra travada? Questões de estratégia e tática;

[9] Este autor propõe identificar a natureza da guerra através da resposta às seguintes questões. Por quem é travada a guerra? O que é que a guerra trata? Como é a guerra travada? Para que é travada a guerra? Porque é travada a guerra?

- Para que é travada a guerra? Seja para aumentar o poder nacional, ou como um fim em si?

- Porque é travada a guerra? As motivações do soldado.

No entanto, Chris Bassford[10] (1995) e Hew Strachan (2004) opõem-se ao argumento apresentado por Creveld, considerando que este autor não interpreta corretamente a obra de Clausewitz, centrando a sua atenção apenas na erosão do poder do Estado no SI, que na realidade corresponde ao carácter da guerra e não à sua natureza, ou seja, à forma como a guerra se manifesta e não à sua essência.

Importa agora reconhecer a presença, ou não, dos elementos que constituem o conceito de natureza da guerra de Clausewitz na atualidade.

b. A natureza da guerra no século XXI

Não são muitas as definições de guerra. Clausewitz define-a como "um ato de violência com a intenção de submeter o oponente à nossa vontade". Couto, em 1988, para além de nos sugerir as definições de Verdross[11] e de Rosseau[12], define guerra como "violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes de poder do adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidade e azares". Por sua vez, contemplando o espetro da conflitualidade atual, da qual faz parte o novo conceito de ameaça e risco, Garcia em 2010, propõe-nos a seguinte definição "violência armada e sangrenta entre grupos organizados, que cria e se desenvolve num ambiente hostil, inerentemente incerto, evolutivo, tendo como finalidade mais evidente o acesso ou manutenção do poder" (Garcia, 2010).

Da análise às definições apresentadas, é possível verificar uma clara dissociação do elemento político, mas também a continuidade de elementos como a violência, a incerteza e a racionalidade associada a um fim.

Numa perspetiva histórica, podemos afirmar que as guerras têm variado a sua forma. No entanto, a história revela-nos também, que a guerra apresenta características comuns, como a hostilidade, o acaso e uma finalidade. Estas características, que variam de intensidade e relevância, encontram-se nos conflitos da atualidade, conforme se pode verificar na Tabela 1.

---

[10] Professor de Estratégia no *College of International Security Affair*. Tem vários artigos publicados, dos quais se destaca *Reclaiming the Clausewitzian Trinity* em 1995.

[11] "Guerra é uma situação de violência armada entre dois ou mais Estados" (Couto, 1988).

[12] "Luta armada entre Estados, utilizando meios e forma regulamentadas pelo Direito Internacional, com o fim de impor um ponto de vista político" (Couto, 1988).

Tabela nº 2 – Natureza da guerra nos conflitos do século XXI

	Afeganistão (2001)	Iraque (2003)	Congo (2004)	Líbano (2006)	México (2006)	Líbia (2011)	Síria (2011)
Atores	Estado Taliban Outros Atores (OA)	Estado OA	Estado Oposição Política	Estado OA	Estado OA	Estado Oposição Política	Estados
Fins	Políticos	Políticos	Políticos Étnicos	Políticos	Políticos Ctrl Territorial	Políticos	Políticos
Baixas	42.932	25.506	4.272	821	83.000	1.928	15.892

Fonte: (Memorial, 2013, adaptação autor).

Da análise efetuada a estes conflitos, é nos possível afirmar que os elementos da "surpreendente trindade" se mantêm válidos. Conforme se pode verificar na tabela 1, o ator Estado está presente em todos os conflitos, os fins são na sua maioria políticos, e a violência, expressa no número de baixas, não deixa de manter a sua relevância.

Quanto aos fins, certamente que os fins que *Bush* idealizou quando declarou a guerra ao terrorismo, são diferentes dos fins declarados na guerra dos 30 anos. No entanto estes estão definidos, conferem uma racionalidade ao conflito, estando naturalmente a violência e o acaso associados às suas ações. São certamente necessários mais meios, para além dos militares, para se atingir um estado final desejado, mas ainda assim não deixa de ser guerra.

Quanto à violência, pode o argumento das informações e da utilização de armas de precisão mitigar a incerteza, reduzir o número de baixas e consequentemente a violência, mas esta continua a existir.

Apesar da diluição do poder dos Estados, que é inequívoca, e da observação aos conflitos apresentados na Tabela 1, podemos concluir que o Estado tem sido sempre um ator relevante nos conflitos do século XXI. Também na observação das ameaças e riscos referidos, todos eles são focados nos Estados e no elemento Estado, contribuindo este último para a determinação de fins claros que conferem racionalidade à guerra. Sendo objeto do processo evolutivo, o Estado tende a adaptar-se a este novo quadro de conflitualidade, podendo vir a manifestar-se não na forma como o vemos hoje, mas numa perspetiva organizacional e sinérgica com outros Estados e organizações.

Face aos índices de violência apresentados, o "jogo de probabilidades" inerente à natureza e criatividade humana, e ao persistente papel dos Estados

nos conflitos em análise, considera-se que o conceito de natureza da guerra de Clausewitz se mantém válido.

3. A mudança do carácter da guerra

O sentimento de transformação da guerra tem ocorrido de uma ou de duas em duas gerações, nos dois séculos que nos antecederam – durante a Guerra Revolucionária Francesa, com a industrialização; durante a I Guerra Mundial (GM), com a mecanização; na II GM, com o poder aéreo e, mais tarde, com o advento do nuclear. Segundo Azar Gat, a idade moderna é marcada pela rápida mudança, seguindo a guerra o seu exemplo. Para este autor, são três os fatores que contribuem para as alterações no carácter da guerra: a modernização, a democratização e a inovação tecnológica (Gat, 2011).

a. A modernização

A modernização consiste no aumento da riqueza, na abertura e interdependência económica, e na dissuasão nuclear.

Em primeiro lugar, o aumento da riqueza. A história indica-nos que após a industrialização, as trocas comerciais das potências europeias duplicaram, acompanhando o crescimento do seu PIB. Na realidade, no início do século XX, o PIB do Reino Unido e da França aumentou 50%, e o da Alemanha e da Itália cerca de 30%. Este aumento de riqueza traduziu-se na melhoria dos padrões de vida das populações que, com a guerra, são severamente afetados (Gat, 2011). Este facto torna a guerra indesejável pelas populações e, consequentemente, pelos Estados.

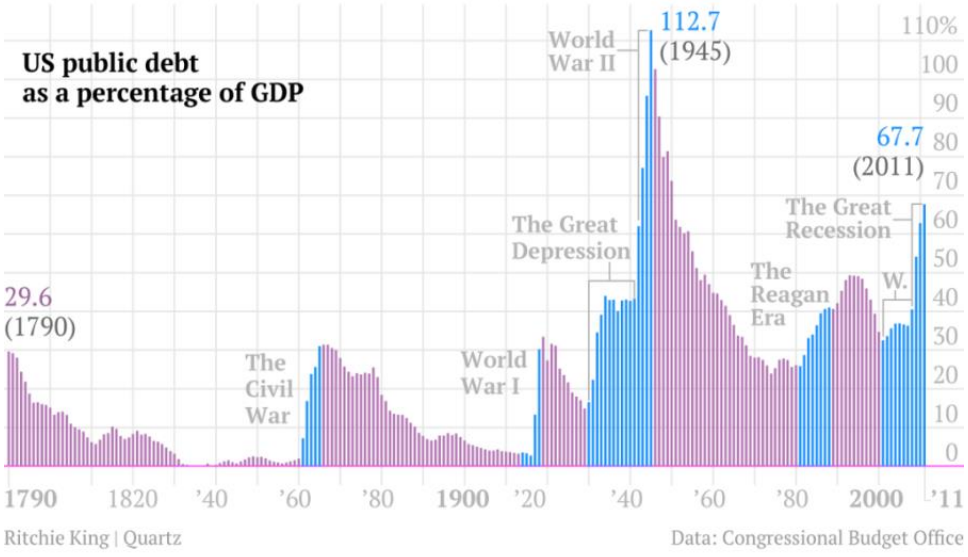

Figura nº 4 – Impacto da guerra no PIB dos EUA

Fonte: (CBO, 2011).

Em segundo lugar a globalização e a ela associada, a interdependência económica. Apesar de inicialmente a produção ser para o consumo familiar, hoje o seu propósito é o mercado, nacional ou internacional, criando uma complexa rede de inter-relações. Para este fator, concorre a separação do elemento económico das fronteiras políticas, dissociando claramente estes dois poderes, trazendo para o SI novos atores. Para estes últimos, o lucro é o objetivo, pelo que quanto maior for, mais competitiva se torna a sua economia. Neste contexto, e afetando a guerra a economia de um local ou região, menos atrativa ela se torna, pelo que se considera que a paz é hoje mais lucrativa que a guerra (Gat, 2011).

Por último, o nuclear. Este teve um impacto preventivo, do que é paradigma a guerra fria, contribuindo inequivocamente para a tendência decrescente na ocorrência de guerras, que os demais elementos referidos igualmente contribuem. Na verdade, desde a idade industrial que esta tendência decrescente se vem verificando, assistindo-se hoje ao maior período da história recente sem guerra - mais de 60 anos. Apesar desta tendência ser real, o total desaparecimento de conflitos armados entre Estados é ainda apenas ténue. O pós-1989, baseado no triunfo do capitalismo e na vitória perentória da democracia, conduziu a uma "despreocupação" com o conflito interestatal e a não necessidade de o preparar. Nada podia estar mais errado. Este sentimento sofre agora a sua erosão com a emergência de Estados desenvolvidos, capitalistas, não democráticos, que têm estado de fora da cena internacional. Acima de tudo falamos da Rússia que tende em ressurgir e de uma China que representa mais um desafio à balança de poder (Gat, 2011). Apesar da emergência de Estados capitalistas autocráticos não implique por si só a ocorrência de conflito, parece-nos que a paz democrática de Kant ficará um pouco arredada da realidade, pelo menos para já.

A montante do referido, e fazendo uma analogia da atual conjuntura com a crise mundial de 1929, que conduziu ao aparecimento do comunismo e do totalitarismo, podemos ser levados a pensar que uma aparente falha no sistema capitalista democrático, poderá conduzir à aplicação de modelos que tenham hoje sucesso, ou seja, um capitalismo autoritário. Neste contexto, a coexistência de Estados desenvolvidos democráticos, e não democráticos, será uma realidade. Todavia, a suspeição será permanente, levando-nos a crer que o "dilema da segurança" será igualmente uma realidade, registando-se uma corrida ao armento ou, pelo menos, o sentimento do mesmo, que hoje se verifica.

b. A democratização

São vários os analistas de relações internacionais que estudam o envolvimento das democracias em conflitos. Estas tendem a regular as suas ações pela lei internacional, sendo raras ou mesmo inexistentes as guerras entre democracias. Porém, entre estas e as não democracias, a realidade é diferente.

A crescente democratização e liberalização do mundo, que se fez sentir no último século, provocou um declínio acentuado de conflitos entre Estados conforme se pode observar na figura 5.

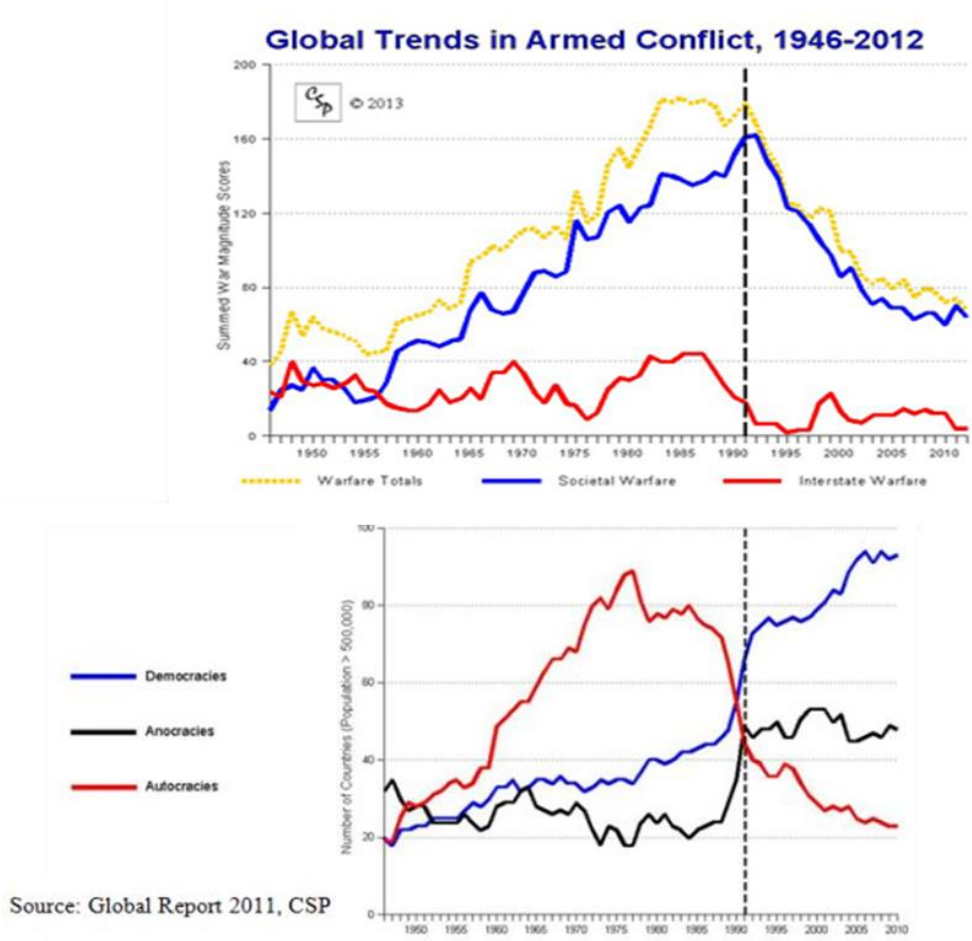

Figura nº 5 – Impacto da Democratização no número de conflitos

Fonte: (Global Conflict, 2011).

A paz positiva, baseada na partilha de interesses e ideais, em detrimento da dissuasão ou da balança de poder, prevalece entre democracias. O inverso também se constitui uma realidade. Na sua maioria, os atuais conflitos estão entre países pouco desenvolvidos democraticamente, ou não democráticos, prendendo-se principalmente com disputas internas. Neste domínio, os países mais desenvolvidos não democráticos utilizam a repressão para as evitar.

Menos notado é o facto de, quanto maior for o desenvolvimento económico, democrático e liberal das democracias, maior é a tendência em

exibir a sua relutância ao conflito. Pelo facto de se terem tornado hegemónicas desde o colapso da URSS, o seu ideal tem sido codificado num conjunto de normas, materializadas nas Instituições Internacionais, veiculando o seu discurso no plano global. Este fator, contribui para a alteração do carácter da guerra, na medida em que se traduz na aplicação destas normas no emprego do instrumento militar e, consequentemente, na condução de operações.

A insurreição em particular surge como principal problema para as democracias. O seu crédito é atribuído à capacidade que demonstraram em fazer retirar às democracias os seus impérios coloniais. Todavia, a dificuldade em submeter estas pequenas forças, deve-se ao facto de carecerem de medidas duras sobre a população (Gat, 2011). Quanto se trata de potências não liberais, os problemas com a insurreição são menos frequentes, precisamente porque estes Estados são mais eficientes na repressão. Podemos apontar vários exemplos, como a URSS, sob a direção de *Stalin*, sobre os Chechenos, ou a China no Tibete. Não quer isto dizer que na contrainsurreição, os Estados democráticos percam sempre, mas na realidade, num ambiente irregular, a exploração das autoimpostas limitações das democracias, trás vantagem ao opositor. Neste sentido, as democracias encaram hoje um paradoxo - enquanto sacrificam a sua capacidade militar e as vitórias, mesmo que por razões humanitárias, continuam a ser alvo de críticas, quer internas quer no quadro internacional, sobre atrocidades cometidas e sobre os danos colaterais causados. Para as não democracias, estes aspetos são apenas contingências de um conflito.

Embora ténue, o conflito interestados assume-se também como uma possibilidade, de que é paradigma a situação na Crimeia. Neste quadro, é provável que as medidas a tomar pelas democracias assumam padrões já utilizados numa Alemanha Nazi, num Japão Imperial ou numa URSS, oscilando entre o isolacionismo, a pacificação, a contenção ou a guerra fria. Em guerras de caráter limitado, ou contra pequenos rivais, as democracias tenderão a atuar por mandato, através de bloqueios aéreos ou navais, evitando as grandes operações, onde o risco de perdas é maior (Telo, 2011).

Neste contexto, apesar do mundo democrático prometer um mundo pacífico, e do discurso mundial acentuar a ideia de que o carácter da guerra mudou, esta ideia está ainda longe de ser partilhada por todos.

c. A inovação tecnológica

Segundo Fuller (cit. Gat, 2011), as grandes evoluções tecnológicas militares têm sido acompanhadas pelas grandes evoluções tecnológicas em

geral. Este autor identifica três grandes fases na evolução tecnológica, nos séculos XIX e XX.

A primeira fase é marcada pelo surgimento do vapor, com implicações na mobilidade das forças e na sua logística, bem como pelo surgimento das informações/comunicações, que permitiu transformar armas e consequentemente as táticas (Gat, 2011).

A segunda fase, a partir de 1880, é caracterizada principalmente pelo surgimento da química e pelos desenvolvimentos na eletricidade, dando azo à criação de explosivos mais potentes e a armas químicas, bem como a inúmeras aplicações de que é exemplo o rádio. Mas o mais decisivo terá sido a invenção do motor a combustão, deixando as tropas de estar confinadas a carris, podendo movimentar-se em todo-o-terreno. A combustão trouxe outro conceito de mobilidade ao campo de batalha, traduzido na mecanização e, mais tarde, permitiu ousar pensar no céu (Gat, 2011).

A terceira fase, ou revolução da informação, é muito marcada pelos desenvolvimentos no campo eletrónico, eletro-ótico, laser e robotização. As suas implicações deram-se não só, nos sistemas de informação e comunicações, mas também nos sistemas de armas, tornando os seus anteriores obsoletos. Como exemplo, podemos referir as duas guerras do Golfo, onde se abandonaram pesados sistemas de armas, adotando-se outros, mais ligeiros, de baixa assinatura mas maior potencial.

A utilização e acesso à tecnologia, cria diferenças entre os intervenientes desenvolvidos e não desenvolvidos na guerra. Ainda assim, estes últimos têm-se adaptado mais rapidamente do que o expectável. Em primeiro lugar, tem-se verificado o abandono de pesados sistemas de armas e formações militares, em detrimento de armamento de baixa assinatura, tropas mais ligeiras e táticas mais flexíveis. Em segundo lugar, a disponibilidade no mercado de tecnologia militar é cada vez maior, tornando-a mais acessível aos menos desenvolvidos. Assim, podemos afirmar que a evolução tecnológica polarizou e democratizou a balança entre os mais e menos desenvolvidos, encontrando-se igualmente disponíveis a atores não estatais.

No quadro do emprego de armas não convencionais, os atentados do 11 de setembro são um marco histórico. Na realidade, estes são-no não pelas consequências diretas ou indiretas que tiveram, mas sim por aquilo que representam. A ameaça do terror não convencional materializado através do emprego de ADM, químicas, biológicas ou nucleares, são em parte, causa da evolução tecnológica, mas acima de tudo da proliferação tecnológica.

As armas químicas surgiram na I GM, mas rapidamente foram criadas medidas defensivas para as mesmas. São as menos efetivas, podendo ser utilizadas por grupos terroristas, como elemento surpresa, em áreas urbanas, onde se verifique concentração de pessoas[13]. Um exemplo que podemos apontar foi a sua utilização na Síria, em 2013, tendo causado cerca de 1500 mortos (Reuters, 2013).

As armas biológicas representam uma ameaça de muito maior magnitude. A evolução que se verificou na última década, no âmbito da biotecnologia e da engenharia genética, abriu novos horizontes à acessibilidade e letalidade desta tecnologia[14]. A utilização de um vírus, criado em laboratório, para a qual não existe medicação, pode levar a que um ataque desta natureza atinga dimensões de um ataque nuclear, sendo de mais fácil acesso a um terrorista do que as armas nucleares.

Quanto ao nuclear, na ausência de uma defesa para a mesma, a dissuasão mútua é a única proteção. Todavia, é precisamente neste ponto que a ameaça terrorista difere do oponente - Estado. Por um lado, a sua ideologia pode prever o autossacrifício e desejar um apocalipse generalizado, por outro, a sua dispersão não se constitui num alvo preciso para o qual se possa retaliar, pelo que o conceito de dissuasão se perde.

Assim, a raiz do problema está no acesso a esta tecnologia a atores não estatais. Existem hoje, mais de 100 países onde é possível produzir armas químicas, 15.000 cientistas nos EUA que desenvolvem estudos no âmbito da biotecnologia e, com a globalização dos mercados e da informação, quer o material, quer o equipamento e quer o *know-how*, encontram-se mais acessíveis e menos propensos à detenção e bloqueio pelas instituições responsáveis. Finalmente, com a desintegração da URSS, são inúmeras as instalações militares desguarnecidas, cientistas desempregados, instalações de produção fracamente protegidas e mais preocupante - as armas em si. Por todos estes fatores, a probabilidade de utilização por parte de grupos terroristas de ADM aumentou dramaticamente[15] (Gat, 2011).

Hoje, os Estados são constantemente desafiados por outros atores, não podendo esquecer que não são imunes a estas ameaças, pelo que as leis e normas internacionais, que de alguma forma limitam a sua ação, podem e

[13] Culto *Aum Shinrikyo*, efetuou um ataque químico no metro do Japão em 1995 utilizando gás Sarin.
[14] *Bruce Ivins*, um cientista do Laboratório de Guerra Biológica dos EUA, em 2008 utilizou o serviço postal, matou 5 pessoas, utilizando Antrax em aerossol.
[15] *Abdul Qadeer Khan*, o cientista nuclear Paquistanês que chefiava o programa nuclear que terá vendido alguma informação a cerca de 12 países por algumas dezenas de milhões de dólares.

devem mudar, em resposta aos novos desafios, principalmente no âmbito da soberania.

d. As "novas" guerras

Fruto desta evolução, moldada pela modernização, democratização e inovação tecnológica, são vários os autores que defendem uma alteração no carácter da guerra, dos quais gostaríamos de destacar, Chris Gray e as *Postmodern Wars* (1998), Kalevi Holsti e *The State, War and the State of War* (1996), Mary Kaldor e as *New Wars* (2012).

De uma forma geral, todos estes autores caracterizam as "novas guerras" como produto do enfraquecimento dos Estados, ocorrendo em dimensões físicas reduzidas, com manifestação ao nível global, veiculadas por uma identidade étnica, religiosa ou tribal e não tanto por um ideal político. Diferem das anteriores, pelos seus intervenientes, tendo o Estado um papel menor; pela brutalidade, normalmente dirigida às populações e não às forças oponentes; pela localização, fora da Europa, em zonas de conflito ou zonas das "guerras do caos[16]"; pela internacionalização imediata; pela diversidade de meios, métodos e táticas utilizadas; pela multiplicidade de valores, ideologias e doutrinas; pelo contexto urbano onde se desenvolve; e pelas formas de financiamento, deixando de ser o Estado a principal fonte, mas sim a criminalidade ou outras entidade multinacionais. *Kaldor* (2012), apresenta-nos a Bósnia, o Iraque, o Sudão[17] e o México[18] como exemplo de conflitos que apresentam estes fatores comuns. Paralelamente, aliado ao enfraquecimento do Estados, assistimos igualmente a uma rápida transferência da lealdade das populações afetadas, que tendem em trocar o enquadramento nacionalista, por ideologias de carácter religioso ou étnico/tribal.

Assim, fomos reconhecer a presença destas características, nos conflitos ocorridos no século XXI que elegemos para o nosso ensaio. Na observação da Tabela 2, é possível verificar que muitas destas características se confirmam, pelo que se valida a alteração ao carácter da guerra. Não obstante, é possível verificar que o Estado tem um papel central e transversal a todos os conflitos, o que vem confirmar o argumento por nós apresentado no capítulo 2.

[16] Com o colapso do Estado e da autoridade, os conflitos tendem a mergulhar amplas zonas no caos, degenerando alguns deles em catástrofes humanitárias imensas (Telo, 2011). Estas zonas são também caracterizadas pelo risco de proliferação nuclear, pelas tendências separatistas e de extremismo, pelo terrorismo e pirataria e pela criminalidade organizada associada a todo o tipo de tráficos transnacionais.

[17] Extremamente complexo e violento. Envolve a maior missão da ONU e dezenas de agentes locais e internacionais (Telo, 2011).

[18] Mergulhado numa guerra civil intermitentes que envolve movimentações civis e militares e motivações variadas: cartéis de droga, emigração clandestina, movimentos regionalistas.

Tabela nº 3 – Carácter da guerra nos conflitos do século XXI

	Afeganistão (2001)	Iraque (2003)	Congo (2004)	Líbano (2006)	México (2006)	Líbia (2011)	Síria (2011)
Financiamento	Estado Criminalidade	Estado Criminalidade	Estado Criminalidade	Estado Criminalidade	Estado Criminalidade	Estado	Estado
Objetivos	FFAA População	FFAA População	FFAA População	FFAA	FFAA Paramilitares	FFAA	FFAA População
Fins	Políticos	Políticos	Políticos Étnicos	Políticos	Políticos Ctrl Territorial	Políticos	Políticos
Localização	Médio Oriente	Médio Oriente	África	Médio Oriente	América Latina	Médio Oriente	Médio Oriente

Fonte: (Memorial, 2013, adaptação autor).

Assim, conforme podemos constatar, o atual carácter da guerra, substancialmente diferente do anterior, é produto de um processo evolutivo que afeta igualmente o instrumento militar. Importa agora perceber que implicações e adaptações a este instrumento couberam no quadro desta nova forma de guerra.

4. Implicações no instrumento militar

"A vitória sorri para aqueles que antecipam as mudanças no caráter da guerra, e não para aqueles que esperam adaptar-se após as mudanças ocorrerem." (Giulio Douhet, tradução autor).

É decorrente da alteração do carácter da guerra e da necessidade do instrumento militar se adaptar, que surge o conceito de Revolução dos Assuntos Militares (RAM). Para Krepinevich, "RAM é o resultado da aplicação de novas tecnologias, num número significativo de sistemas, combinada com conceitos operacionais inovadores e adaptações organizacionais, resultando na alteração do caráter e da conduta de um conflito" (Faria, 2012) podendo ou não conduzir a um aumento drástico do potencial de combate e da eficiência militar das FFAA (Gray, 2005). Por sua vez, António Telo denomina-a como Revolução Militar em Curso, e caracteriza-a de acordo com seis vetores: um novo conceito da guerra; uma diferente ligação entre FFAA e sociedade; um superior domínio da informação e da sua transformação em conhecimento; a utilização do espaço como quarta dimensão; uma nova geração de armas; e uma ampla revisão das forças, dos conceitos de operações e das táticas (Telo, 2002).

No que ao conceito de emprego do instrumento militar diz respeito, *Ruppert Smith* (2007), defende que o combate é agora entre a população[19]; pelo facto das pessoas, a sua vontade e intenções, se constituírem como objetivo estratégico. Como forma de negar este objetivo, os beligerantes procuram a sua proximidade à população, assumindo a guerra características urbanas e exigindo às forças militares, capacidades de atuação nesta tipologia de ambiente. Segundo Smith, o facto dos atores, na sua maioria não-estatais, atuar abaixo do nível do uso da força, exige igualmente adaptação por parte do instrumento militar quanto à forma de emprego, agora em estreita coordenação como outros instrumentos de poder.

A evolução da informação é outro elemento extremamente relevante. Segundo David Bouden (cit. Pereira, 2005), é inequívoca a comunicação como a quinta dimensão da batalha, ao lado das dimensões terra, mar, ar e espaço. Os seus efeitos na opinião pública têm colocado grandes desafios aos Estados de que são paradigma os casos do Vietnam e mais recentemente do Afeganistão. Esta afirmação é bem patente nos relatórios do General Stanley McChrystal neste teatro (Smith, 2007). De igual forma, a superioridade nesta dimensão pode ser determinante sendo "capaz de fortalecer as Forças Morais da sua população, enfraquecer as dos Exércitos e populações inimigas e colocar a opinião pública mundial de acordo com as suas ações" (Calçada, 2007)".

Todos estes fatores aconselham uma nova organização e conceção do instrumento militar, constituindo-se o Afeganistão como um exemplo. Neste teatro, verificou-se a necessidade de se adotar um novo conceito de emprego, no qual o instrumento militar deixa de ser dirigido para a consecução dos objetivos estratégicos, passando a ser orientado para a criação de condições de segurança e de estabilidade, para que outros instrumentos[20] o façam (Smith, 2007). Esta nova abordagem, implicará necessariamente uma reorganização profunda na estrutura das forças, mas também no pensamento estratégico, não só militar.

Vocacionado para manter a paz e em menor grau para fazer a guerra, o instrumento militar, como espelho da sociedade onde se insere, tenderá a evoluir nas suas vertentes genética, estrutural e operacional. No quadro genético, considerando a ideologia que enforma o pensamento dos Estados democráticos e dos seus cidadãos, os primeiros optarão pelo profissionalismo

[19] Enuncia quatro razões principais para tal: a sustentação da força; a negação da população ao opositor; as pessoas são o objetivo e por fim, a importância da informação/comunicação.
[20] Político, Económico e Civil.

das suas FFAA. Não obstante, o crescente sentimento de liberalismo fará igualmente diminuir a tolerância às baixas, mesmo militares (Gat, 2011). Neste quadro, o recurso a Empresas Militares Privadas, poderá ser uma realidade cada vez mais presente, embora de todo nova. Este fenómeno é designado por alguns autores como civilinização da guerra – civil quanto possível, militar quanto baste. No quadro estrutural, as guerras, pelo seu carácter aconselharão estruturas mais ligeiras baseadas em capacidades como o C4SRI[21], projeção da força, fogos à distância, o movimento e a sobrevivência em combate. (Santo, 2014). Quanto à organização, os conceitos de conjunto e modular serão denominadores comuns, continuando a ser influenciados pelo meio[22] em que se terá de combater. Face à crescente ameaça costeira, é previsível que no futuro, para além das grandes plataformas oceânicas, as forças navais ampliem as suas capacidades de combate no litoral. Na componente terrestre, tal como o surgimento do nuclear produziu efeitos nas distâncias entre unidades[23], também este novo caráter sugere alterações às forças. Estes tenderão a ser menores, mais especializadas, numa clara aposta na qualidade em detrimento da quantidade, potenciando, com recurso à robótica, os sentidos e capacidades do soldado.

A organização das forças aéreas será cada vez mais orientada pela estratégia militar, fazendo recurso a veículos aéreos não tripulados em apoio às forças de superfície (Santo, 2014).

Quanto ao emprego, a forma não evoluiu muito em termos de conceitos, sendo muito influenciadas pelas inovações tecnológicas. A informação, permanente e em tempo real, assume especial relevância apesar da liderança, a proteção, o movimento e manobra, os fogos, a sustentação e o comando e controlo se manterem como elementos essenciais de combate. Estes assumem intensidades diferentes perante contextos e teatros de operações diferentes (Santo, 2014). Não obstante, no âmbito do comando e controlo, prevê-se uma descentralização do mesmo, tornando neste capítulo as forças mais autónomas. No âmbito dos fogos, a procura de armas não letais poderá ser uma realidade, face á extensão dos direitos individuais às infraestruturas, muitas vezes de carácter dual, civil e estratégica.

Face ao exposto, considera-se que evolução do carácter da guerra tem implicações no instrumento militar, mas não o altera profundamente, pois é em

[21] *Command, Control, Communications, Computers, Surveillance, Reconnaissance and Intelligence.*
[22] Terrestre. Naval, Aéreo.
[23] 3 km entre Batalhões (Santo, 2014).

face da ameaça, convencional ou não, que o mesmo se configura. Assim, constituindo-se como o garante da defesa militar dos Estados e em último recurso o garante da concretização dos seus objetivos às FFAA exige-se hoje que tenham capacidade para enfrentar os riscos e ameaças da conflitualidade atual. Esta conjuntura obriga o instrumento militar a respostas mais flexíveis, que garantam não só satisfazer as preocupações do passado mas fazer face às do futuro. Neste contexto, e na incapacidade de fazer face às novas ameaças e riscos de forma isolada, é já bem visível a formação de blocos e alianças, cada vez mais interoperáveis do ponto de vista doutrinário e material. Às FFAA, apresenta-se um carácter de guerra mais exigente, atribuindo necessariamente aos meios a necessidade de deterem as capacidades que lhe permitam cumprir uma multiplicidade de tarefas necessárias (Ramalho, 2011).

Conclusões

As ameaças e riscos de hoje, não são os mesmos identificados há uma década atrás. De facto, há muito que o mundo vive com armas nucleares, químicas e biológicas, mas a crescente proliferação das mesmas e os avanços na biotecnologia, aliado ao seu fácil acesso, destacam ações deste género como prováveis, quer por atores estatais quer por não estatais. À semelhança das revoluções tecnológicas tidas, também a revolução eletrónica coloca hoje em vantagem os Estados mais desenvolvidos. No entanto, a globalização como veículo, permite uma maior facilidade de acesso à mesma, minimizando o "gap" entre estes e outros menos desenvolvidos, potenciando a sua utilização, pelo que o terrorismo, a criminalidade organizada e a proliferação das ADM assumem hoje maior relevância.

Porém, persistem os velhos desafios, representados pelos Estados, que materializam a rivalidade entre grandes e pequenos poderes. A escassez de recursos, os equilíbrios ecológicos, a concentração litoral, o gigantismo citadino e as pandemias são outros elementos que podemos enunciar e que caraterizam, também eles, a conflitualidade atual. Decorrente da análise efetuada, é provável que estes problemas se acentuem, conduzindo ao aumento das zonas das "guerras do caos".

A montante, verifica-se também um período de transição e diluição de poder dos Estados, provocado pelo surgimento de novos atores, pelo aumento do próprio número de Estados, e pela emergência de novas potências. Esta situação poder-se-á consubstanciar uma nova ordem internacional, o que conforme demonstra a história, será um processo particularmente violento,

pondo um fim à tendência decrescente de conflitos interestados. Assim se configura um século XXI que, tal como os anteriores, será um século de guerra.

Neste quadro de conflitualidade, considerando as guerras já tidas neste novo século, é possível verificar que a natureza trinitária de guerra de Clausewitz se mantém. Em todos os conflitos que elegemos, é possível reconhecer a hostilidade, o acaso e os fins. Independentemente de se manifestarem com maior ou menor intensidade, de servirem um propósito ideológico, religioso ou étnico, ou a ameaça apresentar-se de forma convencional ou assimétrica, a presença destes elementos é transversal, e o Estado é o denominador comum. Contudo, a forma como a guerra se manifesta é mutável, em função da modernização e da democratização, que a tornam indesejável e de uma tecnologia que lhe amplia as possibilidades.

No quadro da democratização, os aspetos legais e normativos das democracias continuarão a ser problemáticos. A expansão da autoridade do Estado ao indivíduo, consubstanciando-se na restrição de direitos e liberdades, a vigilância de pessoas e das comunicações, bem como outras medidas que possam por em causa a privacidade do cidadão, é um assunto muito debatido e polémico em democracias liberais. Na verdade, todas as medidas apontadas são problemáticas para um Estado democrático, mas a ameaça de um terrorismo não convencional é real, veio para ficar, e não oferece soluções fáceis. A "guerra ao terror" exige um debate ideológico pelo que se conclui que o paradoxo liberalismo/terrorismo caracterizará certamente o futuro.

Atualmente a guerra opõe Estados a Estados e/ou estes a atores não estatais, constituindo-se a vontade da população como objetivo estratégico. É a população que confere poder e legitimidade aos demais atores, pelo que seu controlo e apoio são fundamentais. Este quadro conduz a guerra à população e o combate ao ambiente urbano, caracterizado por uma multiplicidade de atores. Nesse contexto, o instrumento militar é orientado para a criação de condições de estabilidade e segurança, de forma a assegurar as condições necessárias para a atuação de outros instrumentos de poder. A guerra assume hoje um caracter holístico, militar e não militar, onde a abertura do instrumento militar à coordenação com outros instrumentos é desejável. Neste quadro também a informação é extremamente relevante, não só numa perspetiva interna, apoiando o esforço e aceitação no teatro, mas também numa perspetiva externa, na legitimação e na manutenção da vontade das pessoas. Tal implica uma reforma organizacional no instrumento militar e uma reforma no pensamento estratégico. Considera-se assim que a evolução do carácter da

guerra tem implicações no instrumento militar, mas não o altera profundamente, pois é em face da ameaça, convencional ou não, que o mesmo se configura.

Tendo sempre presente a forma como a guerra se manifesta, a força militar continuará a ser concebida para vigiar, controlar e estabilizar, elementos, meios humanos e armamento. Continuará a ser dimensionada para as missões que terá de cumprir e orientada para as ameaças que terá de defrontar. As grandes modificações que se esperam traduzem-se numa maior exigência na formação, no treino, e nas capacidades da força com recurso a novas tecnologias, permitindo economizar efetivos.

Constituindo-se como o garante da defesa militar dos Estados, e em último recurso, o garante da concretização dos seus objetivos, ao instrumento militar exigir-se-á que tenha capacidade para enfrentar os riscos e ameaças da conflitualidade atual que caracterizámos. Esta obriga-o a respostas mais flexíveis, que garantam não só satisfazer as preocupações do passado mas fazer face às do futuro. Neste contexto, e na incapacidade de um Estado conseguir fazer face às novas ameaças e riscos de forma isolada, é já bem visível a formação de blocos e alianças, cada vez mais interoperáveis do ponto de vista doutrinário e material, bem como a atribuição de outras tarefas a estruturas civis. Ao instrumento militar, apresenta-se um carácter de guerra mais exigente, atribuindo necessariamente aos meios a necessidade de deterem as capacidades que lhe permitam cumprir uma multiplicidade de tarefas que enformam a sua missão.

Referências Bibliográficas

Agência Reuters, 2013. *Reuters*. [Em Linha]. Disponível em: http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSPE98C00220130913, [Consult. 29 dez. 2013].

Barrento, A., 2010. *Da Estratégia*. 1ª. Parede: Tribuna.

Brassford, C., 1995. *Reclaiming the Clausewitzian Trinity*. s.l.: U.S. Army War College.

Calçada, J. C. F. A., 2007. *A Informação Publica e o seu impacto no sucesso da Campanha Militar*. Pedrouços: IESM.

Cebrowski, Arthur K., s.d. *Transforming Transformation, Will it change the character of war*.

Clausewitz, C. P. G. 1976., *Da Guerra*. Lisboa: Perspectivas e Realidade.

Cooper, R., 2003. *The Breaking of Nations - Order and Chaos in the Twenty-First Century*. New York: Atlantic Monthly Press.

Couto, A. C., 1988. *Elemenos de Estratégia, Volume I*. Pedrouços: IAEM.

Creveld, M., 1991. *The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict Since Clausewitz*. s.l.: Free Press.

Dofer, I., 2003. *Old and New Security Threats to Europe*. s.l.: Swedish Defense Reasearch Agency.

Echevarria, A. J., 2007. *Clausewitz and Contemporary War*. s.l.: Oxford University Press.

EME, 2012. *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: Exército Português.

EUA, 2011. *National Military Strategy*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

Faria, P. M. M. R., 2012. *O Espetro Contemporâneo das Disputas e Conflitos*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.

Fontoura, L., 2003. *Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico*. Coimbra: Almedina.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia*. 1ª. Lisboa: Prefácio.

Gaspar, C., 2012. A emergência de novas potências. *Janus*.

Gat, A., 2011. *The Changing Character of War. The Chaging Character of War*. s.l.: Oxford University Press, pp. 27-47.

Global Conflict, 2011. *Global Conflict Trends. Systemic Peace*. [Em Linha]. Disponível em: http://www.systemicpeace.org/conflict.htm, [Consult. 2 jan. 2014].

Gray, C., 1998. *Post Modern Wars: The Nem Politics of Conflict*. s.l.: The Guilford Press.

Gray, C. S., 2005. *Strategy for Chaos*. s.l.: Taylor & Francis e-Library.

Holsti, K., 1996. *The State, War and the State of War*. s.l.: Cambridge University Press.

Kaldor, M., 2012. *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*. 3ª. s.l.: Polity Press.

Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: MDN.

Moreira, A., 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. s.l.: Almedina.

Murphy, R., 2013. *Ryant Murphy. Aviation Week*. [Em Linha]. Disponível em: http://ryantmurphy.com/wp-content/uploads/2013/03/worldConflictMap2012.jpg, [Consult. 19 jan. 2014].

Ramalho, J. L. P., 2011. *Transformação do Exército, reflexão prospetiva do Comandante do Exército*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Saccheti, Vice-Almirante A. E., *Estratégia Vol V. A Conjuntura Internacional e os Novos Conflitos. A organização e defesa do ocidente face aos novos desafios*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Santo, G. E., 2014. *Da Arte da Guerra à Arte Militar*. Cascais: Tribuna da História.

Sarkees, M. R., s.d., *The COW Typology of War: Defining and Caterorizing Wars*.

Smith, General R., 2007. *The Utility of Force, The Art of war in the Modern World*. s.l.: Alfred A. Knopf.

Strachan, H., 2004. *The Changing Character of War*. London: Oxford.

Swedish Government, 2013. *The Polynational War Memorial*. [Online]. Disponível em: http://www.war-memorial.net/, [Consult. 19 jan. 2014].

Telo, A. J., 2002. Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso. *Nação e Defesa*.

Telo, A. J., 2011. Multipolar ou Apolar? Um desconcertante Mundo novo. *Relações Internacionais*, pp. 005-023.

Uma Análise ao Modelo de Combate ao Terrorismo Estratégico de Peter Neumann e M. Smith

Mário Manuel da Fonseca Martinho
Major de Engenharia
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
mario.martinho@gmail.com

Com o presente ensaio visámos efetuar uma análise do modelo de combate ao terrorismo estratégico *"Strategic terrorism: the framework and its fallacies"*, de Peter Neumann e M. Smith. Com base no *modus operandi* e nas limitações associadas a este tipo de terrorismo, apresentadas pelos autores do modelo, identificámos ainda a tipologia das respostas a implementar pelos Estados para impedir que o terrorismo estratégico atinja os seus objetivos políticos.

Desde os atentados, de 11 de setembro de 2001, ao *Old Trade Center*, nenhuma questão associada à defesa ou à segurança gerou maior interesse público do que o terrorismo. Dessa data até aos dias de hoje foram redigidos muitos milhares de livros e artigos sobre o tema, cujos conteúdos oscilam entre as variantes dos manuais doutrinários, dos guias de sobrevivência, ou das análises complexas pós-modernas.

Indo ao encontro da opinião do General Valença Pinto, de que o terrorismo não tem todo as mesmas origens, nem os mesmos objetivos, sendo essencial caraterizar concretamente a ameaça para que esta possa ser combatida com eficácia, e atendendo a que a luta contra o terrorismo é uma das prioridades dos Estados democráticos, torna-se evidente a pertinência, a atualidade e a relevância do estudo desta temática (Valença Pinto em IESM, 2009, p. 14). Tendo presente essa pluralidade de origens e de objetivos, optámos por delimitar concetualmente a nossa investigação ao estudo do terrorismo estratégico, que procuraremos definir com exatidão na próxima secção.

O nosso argumento apoia-se em dois pilares fundamentais. Em primeiro lugar, procurámos demonstrar que o terrorismo estratégico não é uma ferramenta eficaz para a consecução de objetivos políticos contra Estados bem organizados. Em segundo lugar, entendemos que o combate ao terrorismo estratégico deverá ser efetuado obrigatoriamente através de uma mistura de *soft* e *hard power,* contemplando um conjunto diversificado de ações de contraterrorismo e de antiterrorismo.

A nossa metodologia partiu da definição do conceito geral de terrorismo, particularizando-se de seguida o conceito de terrorismo estratégico. A análise dos objetivos estratégicos, do *modus operandi* e das limitações inerentes a esta tipologia de terrorismo, foi efetuada recorrendo ao artigo *Strategic Terrorism: the framework and its fallacies,* de Peter Neumann e M. Smith (Neumann & Smith, 2005). Complementarmente, estudámos o caso concreto da organização terrorista *Alqaeda*, com a qual procurámos corroborar as ideias apresentadas no ensaio utilizado como modelo teórico, no que refere à dificuldade de alcançar os respetivos objetivos políticos através do terrorismo estratégico. Sintetizadas as principais ideias das ferramentas utilizadas, apresentamos as principais linhas de atuação a serem seguidas pelos Estados no combate ao terrorismo estratégico.

O ensaio está estruturado em quatro secções, às quais acresce a presente introdução e as conclusões finais. Na primeira secção efetuamos um enquadramento concetual, procurando distinguir os conceitos de terrorismo *lato senso*, terrorismo estratégico e terrorismo transnacional. Na segunda secção descrevemos o modelo teórico em análise, baseado no artigo de Peter Neumann e M. Smith, descrevendo os principais vetores que constituem o *modus operandi* dos grupos que recorrem ao terrorismo estratégico, apurando também as respetivas limitações que dificultam a consecução dos seus objetivos políticos. Na terceira secção analisamos os objetivos estratégicos da *Alqaeda* e a forma como estes estão a ser (ou não) alcançados, por forma a corroborarmos, através de um caso concreto, os argumentos do modelo teórico.

As principais conclusões que obtivemos são que o terrorismo estratégico não é uma boa ferramenta para a consecução de objetivos políticos e que o modelo de Peter Neumann e M. Smith é de grande validade e pertinência, constituindo um relevante enquadramento para a definição da regulamentação e doutrina de combate ao terrorismo dos Estados. Concluímos ainda que o combate ao terrorismo estratégico deverá ser efetuado através da congregação de esforços e de capacidades de *soft* e *hard power*, consubstanciados em medidas de contraterrorismo e antiterrorismo nos planos interno e externo.

1. Enquadramento concetual

Nesta secção pretendemos distinguir os conceitos de terrorismo, terrorismo estratégico e terrorismo transnacional. Embora este último não seja objeto do nosso trabalho, verificamos que é comumente utilizado para designar

terrorismo estratégico e, atendendo a que constituem conceitos diferentes, consideramos pertinente proceder à respetiva diferenciação.

Existem inúmeras definições de terrorismo, não havendo consenso entre os estudiosos quanto à sua redação, nem quanto à abrangência do seu significado. De acordo com Adriano Moreira (1995) e Regina Mongiardim (2004), citados por Proença Garcia, o terrorismo é um poder político que desenvolve uma capacidade autónoma de decisão e de intervenção, orientada por uma ideologia ou por uma ética que consideram válida, ajustada e legítima. Segundo Mongiardim, do ponto de vista da coação, o terrorismo pode também ser definido como a utilização sistemática da violência sobre pessoas e bens, para fins políticos e ou religiosos, provocando sentimentos de medo e de insegurança e um clima de terror (Garcia, 2007).

A pluralidade de interpretações e de definições de terrorismo não se verifica apenas entre os estudiosos do tema. Também a legislação internacional de instituições de referência, de que são exemplos a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a União Europeia (UE), difere nestes conceitos. Assim, por forma a definirmos uma base concetual comum, no âmbito deste trabalho entendemos que "o terrorismo pode ser definido como a utilização ilegal, de forma efetiva ou potencial, da força ou violência contra pessoas ou bens, tentando coagir ou intimidar governos ou sociedades, para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos" (Exército Português, 2012, pp. B-23). Optamos por considerar a definição anterior, contemplada na publicação doutrinária do Exército Português, porque para além de ser uma definição completa, reflete também a interpretação concetual de terrorismo efetuada pelo Departamento de Defesa de uma das nações de referência ao seu combate, os Estados Unidos da América (US Army TRADOC, 2007, pp. 1-2).

Embora a definição de terrorismo tenha a diversidade e multiplicidade de interpretações, o conceito de terrorismo de estratégico é bastante mais concreto. Partindo do conceito de terrorismo que anteriormente apresentámos, e de acordo com a visão de Peter R. Neumann e M. L. R. Smith, investigadores do *King's College* de Londres, consideramos que o terrorismo estratégico é aquele que visa atingir efeitos políticos, primariamente através de violência terrorista (Neumann & Smith, 2005, p. 573). Em complemento a esta definição consideramos a interpretação de *Sir Lawrence Freedman,* do mesmo colégio, em que o autor se refere ao terrorismo estratégico como sendo um processo de duas etapas. Na primeira são executados atos de violência deliberados ou ameaças de violência contra a população, destinados a produzir o efeito

psicológico de terror, no pressuposto de que, em segundo lugar, seja influenciado todo o sistema político do alvo através da mudança das suas atitudes e comportamento (Sheppard, 2009, pp. 9, 10).

A diferença do terrorismo estratégico para o terrorismo não-estratégico é que este último não tem o objetivo de alterar comportamentos políticos. É exemplo deste tipo de terrorismo não-estratégico a utilização extrema de violência sobre uma determinada etnia, num determinado local, com o objetivo único de a deslocalizar desse local, como ocorreu no genocídio perpetrado no Ruanda (Sheppard, 2009, p. 9).

Como referimos anteriormente, verificamos que por vezes existe alguma confusão na utilização dos conceitos de terrorismo estratégico e terrorismo transnacional. De acordo com Severiano Teixeira, o terrorismo transnacional é de base cultural teocrática, que potencia ao máximo a mobilização e a disposição para morrer. É de geometria variável quanto aos meios que utiliza e, pela sua complexidade, configura-se como um caso de conflito internacional (Severiano Teixeira em IESM, 2009, pp. 21, 22). Para António Ramos, este é um terrorismo ao que já se chamou de "novo terrorismo" ou "hiperterrorismo", sendo global, catastrófico, suicidário e conduzido contra alvos centrais de um adversário mais forte (António Ramos em IESM, 2009, pp. 31, 32).

Apresentados os conceitos de terrorismo estratégico e terrorismo transnacional, importa sintetizar dizendo que embora o estratégico possa ser transnacional, casos há em que os seus recursos, as suas motivações e os seus alvos estão contidos nas fronteiras de um mesmo país. Por outro lado, é necessário ter presente que o terrorismo estratégico nem sempre apresenta uma base cultural teocrática, nem em alguns casos se trata de um "hiperterrorismo" com caraterísticas catastróficas.

2. O modelo teórico - *Strategic Terrorism: the framework and its fallacies*

Nesta secção apresentamos o modelo teórico que serve de base ao nosso argumento segundo dois pilares fundamentais. O *modus operandi* dos grupos que recorrem ao terrorismo estratégico e as limitações que este tipo de violência apresenta e que impedem a consecução dos seus objetivos estratégicos com elevado grau de sucesso.

a. O *modus operandi* do terrorismo estratégico

O *modus operandi* de um grupo terrorista é o processo pelo qual os seus elementos procuram manipular as variáveis particulares, a fim de satisfazer as suas reivindicações políticas. Para se entenderem os três vetores fundamentais

do *modus operandi* dos grupos que recorrem ao terrorismo estratégico, importa situar estas ações dentro de um espectro mais amplo de operações militares, ou se preferirmos, dentro de uma estratégia militar.

O objetivo de uma estratégia de terrorismo estratégico não é o de matar ou de destruir gratuitamente, mas sim quebrar o espírito e criar uma sensação de medo no alvo, através de uma forma particular de guerra psicológica, tentando provocar uma mudança política. Assim sendo, é plausível que o consideremos como um exemplo de diplomacia coercitiva, com a qual o grupo terrorista pretende privar o inimigo dos seus bens mais preciosos, nomeadamente as suas posses materiais, a sua sensação de segurança, de paz, de legalidade e de conforto.

Por outro lado, podemos afirmar que o terrorismo possui muitas semelhanças com as operações de guerrilha, partilhando os mesmos objetivos e sendo comumente vistos como membros de uma mesma família estratégica de guerra irregular. No entanto, embora os objetivos possam ser os mesmos, os meios e os processos utilizados por cada uma das organizações para os alcançar diferem radicalmente. Enquanto a guerrilha enfatiza o envolvimento das massas através da organização política, que em muitos aspetos é mais importante do que a própria luta militar, os grupos que utilizam o terrorismo como o elemento principal da sua estratégia ignora a agitação das massas, acreditando que o uso exclusivo da violência simbólica será suficiente para alcançar os seus objetivos políticos.

Feito este enquadramento, fica mais fácil entender a divisão do *modus operandi* do terrorismo estratégico nos seus três vetores principais: a desorientação da população, a resposta do alvo e a obtenção de legitimidade.

Desorientação da população (pp. 577-579)

A maioria dos terroristas contemporâneos têm vindo a reconhecer que o *status quo* geralmente tende a favorecer o Governo instituído, uma vez que é ele quem controla os órgãos de poder e a quem é reconhecida, grande maioria da população, a autoridade para assegurar a estabilidade e a segurança. Enquanto essa perceção perdurar na mente da população, será difícil que os terroristas sejam vistos como algo mais do que elementos antissociais, que espalham o sofrimento e a destruição na sociedade até então estável. Assim sendo, a tarefa inicial dos terroristas estratégicos será a de mudar essa perceção, minando o vínculo psicológico que liga a população ao Governo.

Para que a sensação de proteção governamental seja eliminada, o efeito essencial a ser implementado pelos terroristas é o da desorientação da

população. Importa, portanto, criar um ambiente de terror, através da escalada da violência a um nível de instabilidade que transmita a ideia aos cidadãos de que as autoridades formais são incapazes de garantir a respetiva segurança e a disseminação do caos. Desta forma as vítimas preocupar-se-ão apenas com a própria sobrevivência e serão incapazes de identificar racionalmente a fonte de seus medos. Com a separação dos indivíduos do respetivo governo, os terroristas esperam que estes se tornem recetivos ao seu programa político alternativo ou que, no mínimo, uma parte considerável da população se identifique com a sua causa.

Uma vez que os terroristas estão interessados em obter o apoio das massas, é espectável que optem por não realizar ataques indiscriminados, numa tentativa de distinguir entre alvos legítimos e ilegítimos relativamente à sua agenda. Normalmente esses alvos legítimos incluirão instituições e representantes do Estado, no entanto, atendendo a que os ataques contínuos contra alvos específicos poderão tornar a ameaça previsível, diminuindo a sensação de medo no grupo-alvo, os terroristas poderão necessitar de ultrapassar as barreiras éticas que possam ter, a fim de criar o fundamental ambiente de terror e desorientação. Em suma, a indiscriminação dos ataques, ou pelo menos a aparente indiscriminação, é importante para quebrar as defesas psicológicas daqueles que escaparam às consequências físicas imediatas de um ataque terrorista.

A Resposta do alvo (pp. 579-582)

Depois de criarem um ambiente de instabilidade e de terror, capaz de criar a sensação de impotência do Estado para resolver o problema, os terroristas esperam que o alvo, o Governo, resposta aos seus ataques. Face ao ambiente de caos instalado, o alvo será colocado num dilema de resposta e, de entre as possíveis, o grupo terrorista espera que seja escolhida uma de quatro: uma resposta exagerada, uma resposta fraca, uma resposta que vise a repressão dos grupos moderados e, por último, uma resposta que vise o apaziguamento dos moderados.

Uma resposta exagerada é aquela em que o governo utilizará métodos que excedam as medidas preconizadas pela lei em vigor, desencadeando represálias de natureza legal. Ainda que considerando que o Governo não venha a utilizar medidas ilegais de utilização de força excessiva, poderá ser obrigado a recorrer a procedimentos policiais especiais e a medidas judiciais, que interfiram substancialmente na vida quotidiana e incomodem o cidadão comum. Estas medidas tornam a vida da população insuportável, podendo provocar um maior

afastamento ou uma revolta contra o Governo, independentemente dos terroristas terem promovido ou não qualquer esforço de agitação de massas. São exemplos dessas ações o recolher obrigatório, as buscas domiciliárias, os bloqueios de vias de comunicações e ou os julgamentos sumários.

Uma resposta fraca por parte das autoridades poderá provocar a perda do apoio do público, uma vez que será transmitida a ideia de incapacidade para resolver eficazmente o problema de insegurança criado pela ameaça terrorista. O alvo acreditará que deve obter previamente um consenso público para implementar a sua política de antiterrorismo e, embora possua maior poder do que os terroristas, vai ser demasiadamente cauteloso em implementar medidas duras por acreditar que os terroristas serão hábeis e audaciosos o suficiente para escalarem a violência como resposta às suas medidas. Esta postura impede a implementação de um programa antiterrorista adequado que poderia resolver eficazmente a violência terrorista.

A repressão dos grupos moderados poderá passar por medidas que visem a supressão da oposição moderada, não-violenta. Essa repressão pode assumir a forma de extinção de partidos políticos, censura de meios de comunicação social críticos, ou inclusivamente a prisão, a tortura ou a morte de elementos moderados. No caso de a repressão não ser eficiente, existe o risco dos moderados se tornarem extremistas e apoiarem a causa terrorista.

Se a autoridade política acreditar que a violência terrorista é causada por reivindicações legítimas, poderá responder por forma a apaziguar os elementos mais moderados. Desta forma o Governo tentará introduzir reformas para corrigir essas injustiças na esperança de que estas possam evitar o apoio aos terroristas, dissuadindo os moderados de se juntarem à causa violenta. O principal problema da implementação destas reformas é que poderão ser interpretados pelos terroristas como um sinal de fraqueza, e eles serão encorajados a intensificar a sua campanha para forçar o alvo a ceder em todas as suas exigências políticas.

Obtenção de legitimidade (pp. 582-585)

Depois de terem degradado a legitimidade do Governo, nos dois passos anteriores, os terroristas tentarão legitimar as suas ações junto da população. Esta tarefa difícil apenas poderá ser alcançada quando a maioria da população atingir um elevado estado de desorientação e passar a tolerar ou a apoiar o grupo terrorista. No entanto, para que tal aconteça será também necessário que o grupo consiga fazer chegar a sua mensagem política à população, apresentando-se como uma alternativa à autoridade vigente.

A transmissão da sua mensagem será um dos principais obstáculos que os terroristas encontrarão na tentativa de obtenção de legitimidade porque, nessa altura, será espectável que todos os meios de comunicação que chegam a grandes massas estejam sob o controlo das autoridades. Assim sendo, estes grupos tenderão a optar por uma de duas estratégias, ou por ambas, para fazerem chegar a sua visão política à população: a manipulação dos órgãos de comunicação social ou a agitação política dos cidadãos.

A manipulação dos órgãos de comunicação social é possível graças à necessidade e ao interesse que estes têm por uma "boa história". As ações terroristas, quer pela sua violência e espetacularidade, quer pelo ambiente de mistério, tensão e drama a que estão associadas, são amplamente apetecíveis pelos media. O aproveitamento desta caraterística dos órgãos de comunicação social será muito importante para a transmissão das ideias políticas dos grupos terroristas.

O segundo caminho para a consecução do objetivo "legitimidade" é a divulgação da mensagem política de forma direta, ou seja, através da agitação política das bases. Embora a internet possa oferecer um conjunto de oportunidades para que tal seja alcançável clandestinamente, nos países em que o acesso às novas tecnologias de informação é um privilégio das minorias os grupos terroristas têm necessidade de recorrer ao apoio de uma organização política, de forma mais ou menos aberta, para promoverem a sua participação ativa na comunidade.

b. As limitações do terrorismo estratégico

O principal problema associado à estratégia do terrorismo é que esta necessita, imperiosamente, de conseguir manipular a "psicologia do medo" para se tornar numa arma realmente poderosa. Por esse motivo, existem duas limitações principais que suportam o argumento de que o terrorismo estratégico não é uma ferramenta eficaz para a consecução de objetivos políticos contra Estados bem organizados. Por um lado, a assunção de que o terrorismo estratégico permitiria alcançar objetivos políticos parte de pressupostos comportamentais de resposta ao stress, coletivos e individuais, que nem sempre se verificam. Por outro lado, existe o risco do grupo terrorista necessitar de efetuar uma escalada de violência para conseguir manter elevados os "níveis de medo" que terá um efeito contrário e que impedirá a consecução dos seus objetivos.

Os pressupostos (pp. 585-588)

Um dos pressupostos do terrorismo estratégico é o de que a determinação do grupo-alvo para manter a sua política entrará em colapso quando este for exposto à violência terrorista. Este pressuposto baseia-se essencialmente em casos de estudo coloniais, nos quais os Estados colonizadores acabaram por abandonar as colónias quando foram sujeitos a ações terroristas de forma continuada.

Em contra-argumento, Neumann e Smith destacam duas fragilidades na edificação deste pressuposto. Em primeiro lugar, consideram que as situações de ocupação estrangeira são as mais favoráveis para o sucesso da causa terrorista porque a legitimidade das autoridades para manterem a ocupação pode ser facilmente questionada, facilitando o apoio da população às ações terroristas. Assim sendo, este pressuposto, baseado no colonialismo, dificilmente poderá ser extrapolado para situações que não sejam de ocupação estrangeira.

Em segundo lugar, o pressuposto parte do princípio que a população invariavelmente atingirá o nível de desorientação anteriormente referido, por via das ações de violência, o que poderá não ser verificado. Podemos dizer que este é um pressuposto excessivamente otimista porque, mesmo que os terroristas consigam criar um ambiente de medo generalizado, não é seguro que esse sentimento seja canalizado na direção pretendida. Ao invés, a população poderá culpar os terroristas pelo degradar da situação e apoiar as medidas de combate ao terrorismo que venham a ser implementadas pelo Governo. Desta forma, o esperado afastamento dos cidadãos em relação aos órgãos de soberania poderá ocorrer em relação aos terroristas, sendo reforçada a perceção de dependência das pessoas em relação ao Estado.

Por outro lado, se a campanha terrorista se estender por um longo período, em vez de provocar e manter um clima de terror, acabará por ser criada uma sensação de indiferença na população em relação à violência. A partir de determinado momento, os atos de terror poderão passar a ser tolerados pela população com uma relativa "normalidade", da mesma forma que num país isento de terrorismo são tolerados os atos de criminalidade, as mortes provocadas por acidentes de trânsito e outros eventos violentos. Nesse contexto o terrorismo perderá o seu sentido, o seu simbolismo, a sua imprevisibilidade e portanto, o seu poder para criar terror. Paralelamente, a extensão da campanha terrorista tenderá a diminuir o valor da propaganda que lhe está associada.

A "armadilha" da escalada de violência (pp. 588-590)

Quando um grupo terrorista verificar que o seu primeiro objetivo, o da desorientação da população, não está a ser conseguido, terá necessidade de alterar a sua estratégia e esta poderá passar por uma escalada de violência. A necessidade do aumento da violência é outra das principais limitações do terrorismo estratégico e apresenta três potenciais problemas: o grupo poderá não dispor de recursos para efetuar um aumento de violência para os níveis que seriam necessários; a violência indiscriminada criará uma erosão da simpatia da população; e o grupo poderá ser eliminado ou reduzido a níveis insignificantes se a contra escalada de violência por parte das autoridades for efetuada com sucesso.

É duvidoso que as organizações terroristas possuam a capacidade necessária para aumentar a escala da violência para níveis inaceitáveis e que os consigam manter de forma sustentada. Para além da provável falta de pessoal e de apoio logístico e financeiro para manter uma elevada dinâmica militar, importa ter presente que a implementação de níveis de violência indiscriminada de grandes proporções cria a possibilidade de surgirem divisões entre as fações do grupo terrorista.

Um segundo problema associado à escalada de violência prende-se com a erosão da simpatia do público pelo grupo terrorista. Se é um facto que parte da população poderá apoiar as ações violentas dirigidas contra membros e interesses do Governo, não é provável que essas pessoas mantenham esse apoio quando a violência for dirigida transversalmente a toda a comunidade, causando danos e baixas um pouco por todo o lado. É por este motivo que a escalada de violência constitui um dilema para o grupo terrorista que deverá fazer o balanço entre a necessidade de conseguir a desorientação e de ganhar a legitimidade pela via política e pela proximidade à população.

Finalmente, a terceira fragilidade da escalada de violência está associada à contra escalada de violência executada pelas autoridades, que poderá resultar na destruição do grupo terrorista. A questão central é que enquanto os terroristas precisam que o Governo responda de forma inadequada para que seja destacada a natureza "injusta" do regime, qualquer beligerante que enfrenta um adversário militarmente superior tem de garantir que não coloca o inimigo numa posição suficientemente desesperada que o leve a intensificar o combate para níveis de intensidade que ameacem a própria existência do grupo.

3. O caso de estudo - a *Alqaeda*

Nesta secção não pretendemos efetuar uma descrição holística da *Alqaeda*, porque dadas as limitações de espaço e de tempo para tal, e atendendo à complexidade da organização, tal não seria possível. Pretendemos antes analisar os seus objetivos estratégicos e em que medida estes estão a ser alcançados, tendo presente o modelo teórico apresentado na secção anterior.

Os principais objetivos político-estratégicos da *Alqaeda* são a reconquista dos territórios do califado perdido, a islamização geral através da aplicação integral das normas sagradas da *sharia*, a destruição dos Estados Unidos da América (EUA) e a substituição dos regimes muçulmanos "corrompidos" ou moderados (António Ramos em IESM, 2009, p. 32).

Embora existam duas visões antagónicas quanto à utilidade do terrorismo estratégico para alcançar objetivos políticos, denota-se uma evidência crescente de que esta não é uma "ferramenta" eficaz para cumprir esse desiderato. Segundo *Robert Pape*, seis das 13 campanhas terroristas que examinou num dos seus estudos levaram à "mudança política significativa no Estado-alvo". Em quatro destas, as mudanças na política do Governo-alvo deveram-se claramente à pressão coercitiva do grupo terrorista, de que é exemplo a retirada das forças dos EUA e francesas do Líbano em 1983, após o atentado suicida de fuzileiros navais nos quartéis em Beirute (Pape, 2003, pp. 1-19). Em sentido oposto, Max Abrahams, no seu estudo de 28 grupos terroristas, demonstrou que apenas 7% atingiram os seus objetivos políticos, corroborando a ideia de que o uso do terrorismo raramente permite atingir estes objetivos (Abrahams, 2006, p. 43).

Observando detalhadamente os objetivos político-estratégicos da *Alqaeda* podemos facilmente concluir que nenhum destes foi cabalmente, ou sequer substancialmente, atingido. É um facto que os territórios do califado perdido não foram reconquistados; a islamização geral não é uma realidade nos países ocidentais, nem sequer nos países muçulmanos moderados; e os EUA continuam a ser a superpotência mundial que eram aquando do surgimento da *Alqaeda*. Corrobora esta conclusão o documento *Global Strategic Trends* de 2010, do Ministério da Defesa Inglês, onde se pode ler que grupos como a *Alqaeda*, que têm objetivos maximalistas, e outros grupos que atacam principalmente alvos civis não são suscetíveis de atingir os seus objetivos políticos (Ministry of Defense (UK), 2010, p. 59).

A questão que se impõe colocar é "porque não tem a *Alqaeda* atingido os seus objetivos?". Independentemente da complexidade da organização e dos processos do seu funcionamento, podemos dizer que os três vetores do *modus*

operandi genérico do terrorismo estratégico estão presentes no seu padrão de atuação. Através dos múltiplos atos de violência, executados em inúmeros países, pretendeu-se criar uma sensação de terror, de insegurança e de desorientação das populações alvo. A resposta repressiva dos Governos-alvo foi aproveitada através de atividades de propaganda para conseguir o apoio político, financeiro e logístico de algumas minorias e para conseguir efetuar o recrutamento de meios humanos para a sua organização. Todas estas medidas têm sido tomadas por forma a conseguir um apoio crescente para a sua causa e para tentar legitimar a sua ação.

Se nos focarmos nas limitações descritas na secção anterior, podemos também aí encontrar algumas das causas genéricas para que os objetivos da organização não estejam a ser alcançados. Atendendo a que os objetivos estratégicos da *Alqaeda* são de enorme dimensão, não tem sido possível atingir a desorientação do grupo-alvo, porque para tal teriam de ser utilizados recursos de muito maiores dimensões ou que criassem efeitos mais poderosos, de que é exemplo a utilização de armas de destruição massiva (ADM). Atendendo à dificuldade de criar a desorientação do alvo a *Alqaeda* sentiu a necessidade de efetuar uma escalada de violência que passou, entre outras ações, pelo ataque ao *Old Trade Center*, em 11 de setembro de 2001. Dos problemas referidos para os casos em que os grupos terroristas recorrem à escalada de violência, a *Alqaeda* deparou-se com o da contra escalada de violência por parte dos EUA em particular e dos países aliados ocidentais em geral.

Como resultado da escalada de violência por parte da *Alqaeda* a sua organização foi amplamente enfraquecida, por via do combate travado com os países ocidentais, militarmente mais poderosos. Este enfraquecimento corrobora o argumento de que uma contra escalada de violência vigorosa e executada de forma eficaz pode aniquilar ou deixar inoperacional uma organização terrorista. Esta mesma visão é descrita no texto da *United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism* de 2009, onde se pode ler que admitindo que a pressão internacional se mantém, é provável que a estrutura fundamental da *Alqaeda* se fragmente e que não consiga sobreviver na sua forma atual. O grupo principal não será capaz de atingir os seus objetivos estratégicos, embora mantenha a capacidade para conduzir ataques terroristas significativos (Ministry of Defense (UK), 2010, p. 32).

4. A resposta dos Estados

Nas secções anteriores apresentámos quatro ideias principais. A primeira, no âmbito concetual, foi a definição de terrorismo estratégico, como sendo aquele cujas ações de violência permitem a consecução de objetivos políticos. Posteriormente, descrevemos o *modus operandi* genérico do terrorismo estratégico, destacando os seus três principais efeitos a atingir: a desorientação da população, a resposta inadequada do alvo e finalmente, a obtenção da legitimidade da sua causa política. A terceira ideia é a de que o terrorismo estratégico recorrentemente não consegue atingir os objetivos a que se propõe porque apresenta dois tipos de limitações que o condicionam: os pressupostos em que se baseia a definição do seu *modus operandi* e a necessidade de efetuar uma escalada de violência indiscriminada com efeitos perversos sobre a sua estratégia. Os pressupostos partem do princípio que a população invariavelmente atingirá um elevado patamar de desorientação, por via da violência terrorista, e a escalada de violência poderá afastar a população da causa terrorista ou fazer com que a contra escalada de violência, por parte das autoridades, eliminem o grupo terrorista. A última ideia principal apresentada foi a de que a *Alqaeda* não tem conseguido atingir cabalmente nenhum dos seus objetivos políticos, estando os motivos globais desse fracasso associados às limitações apresentadas no modelo teórico.

Com base nas ideias principais descritas e na respetiva justificação efetuada nas secções anteriores, sustentamos o argumento de que o terrorismo estratégico não é uma ferramenta eficaz para a consecução de objetivos políticos contra Estados bem organizados. Assim sendo, este argumento coloca-nos a seguinte questão: "O que terão de fazer esses Estados bem organizados para que as ações do terrorismo estratégico não atinjam os seus objetivos?". É a resposta a esta questão que nos leva à segunda linha de pensamento do argumento do nosso estudo: "Os Estados, no combate ao terrorismo estratégico, deverão integrar um conjunto de medidas que, obrigatoriamente, recorram a uma mistura de *soft* e *hard power*, contemplando um conjunto diversificado de ações de contraterrorismo e de antiterrorismo".

Como aludimos anteriormente, a reduzida dimensão deste ensaio não nos permite detalhar minuciosamente todos os assuntos. Por esse motivo, não temos o intuito de apresentar exaustivamente, ou nominalmente, as medidas concretas que os Estados deverão contemplar no combate ao terrorismo estratégico, mas indicar as principais linhas de ação estratégicas, do foro do

antiterrorismo e do contraterrorismo, que entendemos serem as adequadas para mitigar os riscos e a exposição a esse terrorismo.

Tendo por base o modelo teórico utilizado, entendemos que as linhas de ação estratégicas deverão ser delineadas por forma a evitar que os pressupostos que materializam o sucesso do terrorismo estratégico não se verifiquem e que as limitações identificadas sejam maximizadas e aproveitadas para o seu combate.

O plano que os Estados deverão gizar deverá ter em conta que: *i.* a organização, a preparação, a coesão e a motivação dos órgãos governamentais deverão ser os adequados para que a resiliência da política nacional seja assegurada; *ii.* as populações não deverão ser atingidas por um estado de elevada desorientação; *iii.* o apoio logístico-financeiro e o recrutamento terroristas deverão ser interrompidos; *iv.* as Forças Armadas (FFAA) e as Forças de Segurança (FSeg) deverão possuir os meios, a organização e a preparação que permitam efetuar uma contra escalada de violência capaz de combater violentamente o grupo terrorista; *v.* deverá ser assegurada uma adequada capacidade de informação e influência sobre a população por forma a manter a coesão, a unidade nacional e a integridade dos órgãos de soberania.

Para permitir a obtenção de uma efetiva capacidade de combate ao terrorismo as ações dos Estados deverão centrar-se no plano interno e no plano externo e, em cada um destes, em medidas de antiterrorismo e de contraterrorismo.

No plano interno, no âmbito do antiterrorismo, as ações a implementar deverão passar pela preparação política e pela preparação da população. Os órgãos governamentais deverão estar orientados para a defesa dos valores e interesses nacionais, sendo importante que exista um claro consenso em matérias de defesa nacional e nas medidas politico-militares a implementar no combate ao terrorismo, entre os principais partidos políticos. Por outro lado, deverão ser implementadas ações de sensibilização e formação para a população, incluindo a difusão das medidas individuais a adotar em caso de agressão terrorista. Paralelamente, deverão ser efetuados exercícios envolvendo as autoridades e a população que, para além de prepararem os cidadãos, transmitirão confiança em relação aos órgãos de soberania pela elevada capacidade de resposta. Estas medidas permitirão criar uma sensação de segurança, de proteção, evitando-se que o pânico generalizado permita o efeito de desorientação pretendido pelos terroristas.

No plano interno, no âmbito do contraterrorismo, as medidas a adotar serão as de adequação e preparação das FFAA e FSeg por forma a garantir um combate repressivo pronto, eficaz e sensato às ações terroristas. Estas forças deverão dispor dos meios, da organização e dos processos que permitam implementar, de forma célere, uma contra escalada de violência em resposta a uma hipotética escalada de violência terrorista. A formação das forças militares e policiais será de extrema importância porque impedirá que ações menos sensatas possam afastar a população do Governo.

No plano externo, no âmbito do antiterrorismo, as principais ações visarão o desenvolvimento dos Estados frágeis e a influência da respetiva população por forma a diminuir o apoio aos grupos terroristas e a fomentar os valores da paz, da liberdade, dos direitos humanos, da tolerância, da justiça e da democracia. Por outro lado, por via das alianças com países amigos, deverá ser promovido o isolamento físico, diplomático e financeiro das organizações terroristas. Este isolamento permitirá enfraquecer esses grupos, delimitar fisicamente a sua atuação e facilitar as ações subsequentes de contraterrorismo.

No plano externo, no âmbito do contraterrorismo, as medidas a adotar serão igualmente as de adequação e preparação das FFAA e FSeg por forma a garantir um combate repressivo pronto, eficaz e sensato às ações terroristas, mas desta feita em Teatros de Operações (TO) internacionais. As ações principais a efetuar centrar-se-ão no desmantelamento de santuários terroristas, na destruição de campos de treino e na eliminação física de elementos e infraestruturas terroristas.

Conclusões

O modelo *Strategic Terrorism: the framework and its fallacies*, de Peter Neumann e M. Smith, é concetualmente muito relevante no que refere à identificação do *modus operandi* e das principais limitações do terrorismo estratégico. Os casos de estudo apresentados no modelo, exemplificativos dos conceitos teóricos defendidos, robustecem fortemente os argumentos dos autores e vão ao encontro das conclusões por nós obtidas na análise da organização terrorista *Alqaeda*. Por esse motivo, consideramos correto validar os conceitos de Peter Neumann e M. Smith como pertinentes para o enquadramento das medidas de combate ao terrorismo estratégico dos Estados.

Partilhamos a ideia de que o terrorismo estratégico não é uma boa ferramenta para a consecução de objetivos políticos. Consubstanciam esta

afirmação os exemplos concretos apresentados no texto dos autores, bem como os vários estudos citados, de que são exemplos o de Ben Sheppard e o de Max Abrahams, o estudo do Ministério da Defesa Inglês, *Global Strategic Trends*, de 2010 e ainda, a nossa constatação de que os objetivos políticos da *Alqaeda*, principal organização terrorista a nível global, não estão a ser alcançados.

Consideramos que será através da congregação de esforços e de capacidades de *hard* e *soft power*, nos planos interno e externo, orientados para o fracasso dos pressupostos de sucesso do terrorismo estratégico e para a maximização das limitações identificadas que se evitará a consecução dos objetivos políticos do terrorismo estratégico. Na prática, os esforços e as capacidades de *hard* e *soft power* mais não são do que o conjunto de medidas de contraterrorismo e antiterrorismo a implementar pelos países na sua defesa. Assim sendo, tomando como boa a ferramenta teórica que analisámos, entendemos que esta, em complemento de outras ou como uma primeira abordagem, constitui um enquadramento importante, válido e pertinente, capaz de identificar as principais preocupações e enformar a definição da regulamentação e da doutrina nacionais de combate ao terrorismo, coerentes, consertadas e consequentes.

Não é objetivo deste ensaio redigir uma receita de atividades a executar, sob a forma de manual de antiterrorismo e contraterrorismo, mas sim identificar as linhas gerais de atuação que importa considerar no combate ao terrorismo estratégico. Entendemos que há muito espaço para investigar e sistematizar no âmbito do combate a esta ameaça, no nosso país, pelo que sugerimos que ensaios homólogos ou subsequentes sejam elaborados para detalhe das ações a implementar em cada uma das linhas de ação aqui identificadas.

Referências Bibliográficas

Abrahams, M., 2006. Why Terrorism Does Not Work. *International Security*, 31(2).

Exército Português, 2012. *Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 3-00, Operações*. Lisboa: Exército Português.

Garcia, F. M. G. P. P., 2007. O Terrorismo transnacional - Contributos para o seu entendimento. *Revista Militar*, abril.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2009. *Terrorismo Transnacional - Estratégias de Prevenção e Resposta*. 1ª ed. Lisboa: Prefácio.

Ministry of Defense (UK), 2010. *Global Strategic Trends - Out to 2040*. 4ª ed. Wiltshire: Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC).

Neumann, P. & Smith, M. L. R., 2005. Strategic terrorism: The framework and its fallacies. *Journal of Strategic Studies*, agosto.

Pape, R., 2003. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review*, agosto, 97(3).

Sheppard, B., 2009. *The Psychology of Strategic Terrorism - Public and government responses to attack*. 1ª ed. Nova York: Routledge.

US Army TRADOC, 2007. U.S. *Army TRADOC G2 Handbook No. 1 - A Military Guide to Terrorism in the Twenty-First Century*. 5.0 ed. Fort Leavenworth, Kansas: TRADOC.

Parte II – ESTRATÉGIA CONTEMPORÂNEA

A Influência de um Irão com Capacidade Nuclear

Paulo Jorge Macedo Gonçalves
Tenente-coronel de Infantaria da GNR
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
makkedo@gmail.com

Em setembro do ano transato, na *57th General Conference of International Atomic Energy Agency*, Ali Akbar Salehi, Vice-Presidente da República Islâmica do Irão, afirmou que o Irão nunca prosseguiu, nem prossegue a intenção de produzir armas nucleares, mas nunca irá abandonar o projeto de produção de energia nuclear – *"I reiterate the Islamic Republic has never been after nuclear weapons and that it will never give up the right of its people to use nuclear energy for peacefull purposes. Our motto is: Nuclear energy for all and nuclear weapons for none"*[1].

De acordo com os dados constantes no relatório de Novembro de 2013 da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA), o Irão possui 17 instalações nucleares e mais nove locais fora dessas instalações, nos quais tem vindo a ser desenvolvidas atividades com material nuclear. De acordo com o mesmo relatório, o Irão ainda não suspendeu as atividades de enriquecimento de urânio e, supostamente, continua a conduzir experiencias de hidrodinâmica na localidade de Parchin. As autoridades iranianas continuam a negar o acesso a estes locais aos elementos da IAEA (IAEA, 2013, p. 11).

Apesar das declarações do Vice-Presidente do Irão, as evidências parecem conduzir-nos para uma realidade em que as autoridades iranianas estão determinadas em tornar o seu país numa potência nuclear ou, pelo menos uma "potência virtual[2]". De acordo com a IAEA, o Irão tem vindo a realizar pesquisas na área de detonadores e a substituição de explosivos convencionais e que, em 2003, teria capacidade para conceber uma ogiva nuclear de pequenas dimensões para ser integrada nos mísseis balísticos Shahab-3 (IAEA, 2011, p. 5).

O objetivo geral deste trabalho decorre do tema e do objeto de estudo, pretendendo-se identificar a influência na geopolítica do Médio Oriente de um

[1] Declaração Vice-Presidente da República Islâmica do Irão na *57th General Conference of International Atomic Energy*, em 16 de Setembro de 2013. Disponível em: http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC57/Statements/iran.pdf
[2] Uma potência com a tecnologia, as instalações e os equipamentos necessários para a produção de um arsenal nuclear.

Irão com capacidade nuclear. Assim definiu-se como questão central: *Quais as consequências de um Irão com capacidade nuclear na geopolítica do Médio Oriente?*

O nosso argumento justifica-se no facto de um Irão com capacidade nuclear poder constituir-se como um foco destabilizador, capaz de limitar a liberdade politico-militar dos Estados Unidos na região do Médio Oriente e desafiar a existência de Israel, como forma de alcançar a hegemonia naquela região.

A metodologia de investigação assentou essencialmente numa abordagem metodológica sustentada na análise e revisão do acervo bibliográfico relacionado com o objeto em estudo.

Para o efeito, o trabalho foi divido em três secções. Na primeira secção, fazemos uma breve caracterização da "Segunda Era Nuclear". Na segunda secção, caraterizamos o Irão com capacidade nuclear, na qual se procurou identificar as principais características do seu regime político e a identificação das suas aspirações globais e objetivos regionais, finalizando com o debate entre os analistas que se posicionam numa visão mais catastrófica e os que detêm uma visão mais minimalista sobre o Irão com capacidade nuclear. Na terceira secção, referimo-nos às consequências de um Irão com capacidade nuclear para a região do Médio Oriente.

Concluímos que as consequências para o Medio Oriente de um Irão com capacidade nuclear em muito dependerão das características da sua liderança. Um Irão com capacidade nuclear poderá limitar a liberdade da ação politico-militar dos Estados Unidos e a sua capacidade de intervir nos desígnios do Médio Oriente. As relações entre Israel e o Irão poderão tornar-se mais instáveis e a utilização de armas nucleares num conflito será também mais provável. O Irão procurará persuadir e apoioar os atores que compartilhem a sua visão do mundo anti-americano e anti-imperialista.

1. A Segunda Era Nuclear

A "Segunda Era Nuclear '' é um termo vago que tem sido utilizado para descrever a proliferação de armas nucleares após o fim da Guerra Fria. O início desta nova era é de difícil precisão. Não existe um evento específico como Hiroxima ou Nagasaki para marcar seu início. O teste, em 1964, da primeira arma nuclear asiática da China poderá ser um evento que deu origem a esta nova era. No entanto, o Ocidente considerou este evento como parte da Guerra Fria e não como o início de uma nova era nuclear. Poderíamos apontar também

o ano de 1974, quando a India adquiriu a capacidade nuclear, mas mais uma vez parece ser consensual que este facto não trouxe grandes alterações para o sistema internacional (Bracken, 2003, p. 400).

Depois da largada das bombas "Little Boy" e "Fat Man" sobre Hiroxima e Nagasaki, gerou-se um grande debate na comunidade científica sobre qual seria o futuro das relações internacionais e da própria humanidade. Por esta altura, surge um conceito novo de *Nuclear Deterrence* que na sua essência pretende examinar como as armas nucleares podem ser utilizadas para prevenir que o adversário adote um comportamento indesejado (Walton & Gray, 2007, p. 212).

Na perspetiva ocidental e no contexto da Guerra Fria a *Nuclear Deterrence* foi a chave para evitar a invasão dos países europeus por parte da União Soviética que possuía na altura um poder militar convencional superior. Esta premissa assentou no *Countervalue Threat* - os soviéticos receavam que qualquer tentativa de invasão seria retaliada pela outra potência com um ataque ao seu território com armas nucleares – e no *Counterforce Threat* – o aviso que a arma nuclear iria ser usada contra os pontos críticos da União Soviética (Walton & Gray, 2007, p. 212).

Poderemos afirmar que a *deterrence* acabou por funcionar durante a Guerra Fria, pois não existiu qualquer conflito que opusesse diretamente as duas superpotências. No entanto, difícil será prever se a teoria da *deterrence* terá aplicabilidade nesta suposta "Segunda Era Nuclear", principalmente, se os novos atores forem países como o Irão ou a Coreia do Norte. Dificilmente poderemos prever se o Irão e a Coreia do Norte não atacarão preemptivamente ou preventivamente Israel ou Coreia do Sul, respetivamente (Walton & Gray, 2007, p. 214).

Na tentativa de melhor caraterizar e diferenciar a primeira e a segunda era nuclear, Bracken (2003) aponta as seguintes características distintivas:

1ª *A multiplicidade de atores* – na "Primeira Era Nuclear", a rivalidade foi bilateral e acabou por resultar em contenção e estabilidade. Numa "Segunda Era Nuclear", com uma multiplicidade de atores, esta contenção ou estabilidade é de difícil previsão. Quaisquer cálculos estratégicos tornam-se incrivelmente complexos pela diversidade de cenários possíveis;

2ª *As armas nucleares e o Estado* – para alguns países a capacidade nuclear acaba por ser mais uma forma de afirmação no contexto global do que apenas um instrumento militar. A arma nuclear funciona como um símbolo de poder, um reforço da identidade e constitui-se como um fator de coesão nacional;

3ª *O momento histórico* - durante a "Primeira Era Nuclear" não existiam países ou instituições internacionais para retardar a expansão dos arsenais das duas superpotências. Atualmente, existem tratados de não-proliferação e a pressão exercida pelas potências nucleares levam a que alguns estados desenvolvam secretamente os seus programas nucleares. São disso exemplo, a Coreia do Norte e, supostamente, o Irão;

4ª *As raízes asiáticas* - na "Segunda Era Nuclear" a maioria dos estados nucleares emergentes são asiáticos. A decisão de adquirir a capacidade nuclear prende-se com propósitos estratégicos e tem muito pouco que ver com a sua cultura nacional. Se na "Primeira Era" as grandes potencias se moviam por ideais, como a democracia e o comunismo, nesta nova era as atitudes e as crenças sobre como lidar com os inimigos são bem mais diferenciadas. O nacionalismo exacerbado e o fundamentalismo levam muitas vezes à simples vontade de aniquilar o adversário;

5ª *O custo da defesa* - As novas potências nucleares são economicamente menos desenvolvidas que os dois atores da "Primeira Era Nuclear". Nesta era, os Estados Unidos e a União soviética fizeram um grande investimento na Defesa, mas, ao mesmo tempo, desenvolveram as suas economias. O Paquistão, por exemplo, fez um enorme esforço para adquirir a capacidade nuclear, ficando celebre a afirmação proferida pelo seu Primeiro-Ministro, Zulfikar Ali Bhutto: "*… if India got the bomb, we will eat grass or leaves, even go hungry, but we will get one of our own*". (Sandhu, 2011, p. 44). Por outro lado, o investimento nas armas nucleares desencentiva o investimento nas armas convencionais. Ao contrário do que aconteceu com os Estados unidos e a União soviética, a China, a Índia, o Paquistão e a Coreia do Norte, estão a sacrificar o investimento nas suas forças convencionais para financiar seus programas nucleares;

6º *A vantagem dos novos atores* – os países da "Segunda Era Nuclear" não correm tantos riscos no desenvolvimento da tecnologia nuclear, pois já detêm o *know how* dos atores da primeira era. Nos dias de hoje, adquirir a capacidade é mais fácil e mais rápido, bastando para isso existir um fator ignidor para que os países optem por essa solução.

2. Irão com capacidade nuclear

a. A estrutura do regime iraniano

O Irão está situado na encruzilhada entre a Ásia Central, o Mar Cáspio, Golfo Pérsico e as regiões do Médio Oriente, onde proliferam grandes

quantidades de recursos energéticos e para onde convergem as grandes rotas comerciais. Tal facto, confere-lhe um importante valor geoestratégico[3]. O seu comportamento no sistema internacional é marcado por particularidades regionais muito ligadas à sua história e às bases ideológicas de uma nação persa, às quais não é alheia uma cultura marcada pela maioria xiita existente no país. Associada a estas características, parece estar também o sentimento generalizado que o Irão deveria possuir a hegemonia regional, face à sua localização geográfica, aos recursos naturais que possui e ao seu passado imperial.

A República Islâmica do Irão é baseada numa interpretação extremista do islamismo xiita, na qual a religião e a política não aparecem como realidades distintas e separadas (Sherril, 2012, p. 32). O sistema político do Irão é baseado na Constituição de 1979, e é composto por vários órgãos de governo que estão intrinsecamente ligados. O Líder Supremo é o responsável pela delineação e fiscalização das políticas gerais da República Islâmica, sendo eleito por um conjunto de teólogos islâmicos ao Conselho de Peritos. Depois do Líder Supremo, a Constituição define o Presidente do Irão como a mais alta autoridade do Estado. O Presidente é eleito por sufrágio universal e é responsável pela implementação da Constituição e pelo exercício dos poderes executivos, pese embora, a sua ação se encontre subordinada ao poder do Líder Supremo.

Com esta base ideológica, a Revolução Islâmica de 1979 criou linhas paralelas de autoridade, uma entidade oficial governamental responsável pela administração do governo e uma outra formada por uma série de corpos clericais que decidem a política. Ou seja, existe uma estrutura executiva com funções meramente administrativas para fazer cumprir as leis, debaixo de uma supervisão clerical que determina a política do estado. Daqui resulta a fragilidade das instituições do governo Iraniano e sobressai a importância do Líder Supremo que tende a operar através de conexões pessoais e redes informais, nem sempre transparentes e num processo opaco de tomada decisão (Sherril, 2012, p. 33).

Este desequilíbrio tem sido apontado como principal fator para o fraco desenvolvimento estrutural, social e económico do país, pelo que, de acordo com o *Fund for Peace*, o Irão está situado no grupo de países qualificados como

[3] Considerado por Zbigniew Brzezinsk com um dos cinco pivôs geopolíticos de denominada Eurásia, por se constituir como ligação entre o Oriente Próximo, o Cáucaso, Transcáucaso e a Ásia Central.

"*Very High Warning*", com o índice quantitativo de "89,6", logo após à Republica do Congo (FFP, 2012, p. 4).

b. As aspirações globais e os objetivos regionais

A Revolução Islâmica foi baseada num conjunto de princípios ideológicos e religiosos e não parece que o Irão, em matéria de segurança nacional e política externa, se esteja a afastar definitivamente desses princípios. As duas estruturas têm esboçado repetidas vezes que as aspirações estratégicas do Irão vão para além da mera defesa contra potenciais ameaças, colocando a tónica nas ambições estratégicas de longo prazo do regime (Jain, 2011, p. 2).

Apesar da liderança política atual do Irão se mostrar menos radical, os últimos líderes iranianos têm vindo a defender que, o liberalismo e o capitalismo são responsáveis pelos "grandes males" que assolam a humanidade, constituindo-se como dois conceitos falhados que nada têm produzido senão frustração e deceção, remetendo a humanidade para um futuro incerto e sombrio. A este respeito, Mahmoud Ahmadinejad refere que:

> "*O liberalismo e a democracia ao estilo ocidental não foram capazes de realizar os ideais da humanidade. Estes dois conceitos falharam e, na atualidade, podemos constatar a quebra e queda da ideologia e do pensamento dos sistemas democráticos liberais*[4]".

O sistema global, criado para promover a democracia e o capitalismo, é visto pelo mesmo líder como um sistema insustentável, do qual é prova mais que evidente a recente crise financeira que acabará por conduzir ao colapso da comunidade internacional.

> "*O capitalismo e os capitalistas, em breve vão juntar-se à história. Os sinais do seu colapso são hoje bem evidentes*[5]".

Os Estados Unidos são considerados como o rosto do liberalismo e do capitalismo, sendo amiúde vezes descritos pelos líderes iranianos como o "poder satânico" ou a "incarnação do diabo" que, com sua arrogância, crueldade e ganancia global, têm espalhado o imperialismo e a opressão por todo mundo. A este respeito Khamenei refere que os Estados Unidos são o grande rival do Irão e que estão a tentar estabelecer uma ditadura global, pelo que o conflito ou uma confrontação entre ambos será natural e inevitável (Sadjadpour, 2009, p. 3).

[4] Tradução livre do autor: Mahmoud Ahmadinejad, "Letter to President Bush," publicada em 7 de Maio de 2006, pelo Council on Foreign Relations, disponível em: http://www.cfr.org/publication/10633/letter_from_president_mahmoud_ahmadinejad_to_president_george_w_bush.html.

[5] Tradução livre do autor: Ahmadinejad: "Capitalism Nearing Its End" - PressTV, em 6 de outubro de 2010, disponível em: http://www.presstv.ir/detail/145461.html.

> *"É natural que o nosso sistema islâmico seja visto como um inimigo e um rival intolerável perante um poder tão opressivo como os Estados Unidos, que tentam estabelecer uma ditadura global e promover os seus próprios interesses, através do domínio sobre outras nações e desrespeitando constantemente os seus direitos. Também é claro que o conflito e confronto entre os dois é algo natural e inevitável*[6] "

Esta caraterística anti-imperialista e anti-americana tem sido uma constante na política externa do Irão, baseada na premissa de que os Estados Unidos representam a grande força que tenta impor ao mundo uma nova ordem liberal e se constituem como os grandes responsáveis pelo estado imoral e corrupto a que chegou a humanidade. (Jain, 2011, p. 114).

Os líderes iranianos têm repetidamente expressado sua determinação em derrubar o atual sistema internacional, o qual consideram ser injusto e imoral. Num discurso proferido perante a Assembleia Geral da ONU, Ahmadinejad chamou a atenção para a necessidade de ser operada uma profunda mudança estrutural no sistema internacional, deixando claro que o Irão está preparado para mobilizar todos os seus recursos culturais, políticos e económicos para construir uma nova ordem mundial. Nas suas declarações defende um sistema com o retorno ao monoteísmo, consonante com os valores da Revolução Islâmica e em respeito pela dignidade humana, como plataforma para a construção de um mundo mais seguro e prospero para todos os membros da comunidade mundial[7].

Dada a influência global relativamente limitada do Irão, estas ambições poderão ser interpretadas como algo delirante ou mesmo fantasioso. No entanto, as declarações inflamadas dos seus líderes podem fornecer alguma inspiração para a alguns dos seus vizinhos, principalmente para aqueles em que a sua influência é mais pronunciada. Assim, o Irão parece estar focado em três objetivos regionais principais: a captação de apoio dos países vizinhos para a prossecução dos seus interesses na região do Golfo Pérsico, o apoio ao surgimento de governos pró-iranianas no Iraque e no Líbano e o desafio à existência de Israel (Jain, 2011, p. 114)

Há muito tempo que o Irão ambiciona acabar com a influência americana no Golfo, ao mesmo tempo que tenta cooptar os líderes árabes para a defesa

---

[6] Tradução livre do autor: Excerto de *Reading Khamenei: The world view of Iran´s most powerful leader* (Sadjadpour, 2009, p. 3)

[7] *"The End Of Capitalism"*, discurso de Ahmadinejad na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de Setembro de 2009. Disponível em: http://www.informationclearinghouse.info/article23565.htm.

dos seus interesses e ambições regionais. Em 2006, o então ministro da defesa do Irão, Mostafa Mohamad Najjar, propôs um pacto de defesa para a região do Golfo, o qual incluiria o Irão, os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo[8] e o Iraque. Este projeto tinha como principais objetivos a segurança comum, acabar com a corrida armamentista e acabar com a ajuda militar americana naquela região[9].

Atualmente, os líderes Iranianos vêm o Líbano e o Iraque como Estados decisivos para a concretização dos seus esforços para acabar com a presença e influência americana na região. No Líbano a influência tem sido essencialmente exercida sobre o Hezbollah e no Iraque sobre a recente governação xiita. Uma aliança com estes dois países poderia fornecer ao Irão uma excelente plataforma a partir da qual se poderia alavancar a tão pretendida influência e hegemonia iraniana no Golfo Pérsico (Jain, 2011, p. 114).

A existência de Israel sempre foi contestada pelo Irão. A oposição iraniana à existência de Israel parece resultar da firme convicção que aquele estado judeu é a manifestação mais evidente da influência ocidental no coração do Médio Oriente. Apesar de ser reclamada a sua destruição, não parece que os líderes iranianos pretendam a aniquilação física do povo judeu ou uma confrontação militar contra Israel. Em vez disso, através do seu apoio ao Hezbollah, Hamas e outros grupos de milícias armadas, Ahmadinejad e Khamenei por várias vezes aclamaram a doutrina *al-Muqawama* para desmoralizar e desgastar o povo de Israel e forçar os seus líderes a abandonar o poder e restaurar a Palestina aos seus verdadeiros e originais proprietários (Jain, 2011, p. 114).

Não poderemos afirmar que Israel representa uma ameaça grave para a segurança nacional do Irão, que justificaque uma dissuasão nuclear, apesar de terem uma fronteira comum com disputas territoriais pendentes. Na verdade, não é surpreendente que, no passado, as suas relações caracterizaram-se pela cordialidade e cooperação. Provavelmente, Israel constitui-se mais como um desafio em termos de prestígio e uma afronta ideológica que propriamente uma ameaça à sua segurança nacional.

De acordo Nader (2013) a doutrina militar da República Islâmica do Irão é de natureza defensiva. O fato de o Irão ser uma nação xiita inserida numa

[8] Organização de integração económica que reúne seis estados do Golfo Pérsico: Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait.
[9] "Iran Proposes Gulf Pact with Persian Gulf States," Agencia France-Presse, 09 de Novembro de 2006. Disponível em: http://www.defence.pk/forums/world-affairs/2802-iran-proposes-defense-pact-gulf-states.html.

região extremamente instável e maioritariamente sunita, acaba por o colocar num estado de permanente insegurança e ansiedade. Qualquer sistema político iraniano, seja imperial, teocrático ou democrático, acabaria por perceber uma série de ameaças regionais na mesma medida (Nader, 2013, p. 4).

O Irão foi particularmente marcado pela sua guerra dos oito anos com o Iraque. A memória desta guerra sem fim na década de oitenta, na qual foram utilizadas armas não-convencionais (químicas) em abundância por Saddam Hussein, tanto no campo de batalha, como contra as cidades iranianas, faz com que, aos olhos de todos os iranianos, a arma nuclear se constitua como um importante instrumento dissuasor e seja considerada como fundamental em caso de emergência nacional (Mokhtari, 2005, p. 226). Uma das lições mais importantes que o Irão retirou da guerra, foi a necessidade de garantir uma auto-suficiência em termos militares. Provavelmente, foi esta procura pela auto-suficiencia, aliada aos ataques químicos de que foi vitima durante a guerra, que levou os líderes iranianos a considerar o desenvolvimento da capacidade nuclear para fins militares, como forma de compensar o seu desequilíbrio em termos de capacidade convencional (Nader, 2013, p. 5).

Para o líder Khamenei, os Estados Unidos continuam empenhados e ideologicamente motivados na oposição à Republica Islâmica. Do seu ponto de vista, os americanos não abandonaram o objetivo de alterar o regime vigente no Irão, apesar de terem retraído do Iraque e estarem a preparar-se para abandonar o Afeganistão. O programa nuclear não é apenas uma questão de orgulho nacional em termos de progresso científico ou um meio de projetar poder, mas também um importante instrumento para a teocracia iraniana sobreviver face aos constantes desafios externos e internos (Nader, 2013, p. 7).

Apesar aspirações regionais e sua retórica revolucionária, o Irão não tem sido capaz de angariar grande apoio na região, nem tem conseguido exportar para os países vizinhos os valores da Revolução Islâmica. De fato, o Irão tem-se demonstrado como um país relativamente isolado em termos estratégicos, que em muito se fica a dever ao fato de ser um país de maioria xiita rodeado por um conjunto de países que não o são, o que torna mais difícil a cooptação do apoio desejado, pela sua ténue identificação étnica e comunitária com os países que o rodeiam.

c. A visão catastrófica versus a visão minimalista

O debate entre os analistas posiciona-se nas duas extremidades do espectro de opiniões e previsões – a previsão catastrófica e a previsão minimalista. A primeira defende que a nuclearização do Irão pode levar a uma

verdadeira revolução geopolítica no Golfo Pérsico, com impacto dramaticamente negativo sobre a segurança e os interesses fundamentais dos Estados Unidos e de Israel. A segunda defende que o impacto de um Irão nuclear, ainda que não desejável, seria "esterilizado" por contramedidas diplomáticas e militares adequadas, capazes de colocar o Irão no "colete-de-forças" da *Deterrence*.

A visão catastrófica está mais centrada em fatores ideológicos e, por isso, eleva as ambições nucleares de Teerão para as características do seu regime político, defendendo que a capacidade nuclear tem um propósito ofensivo e não-negociável: a destruição de Israel, o domínio no Golfo Pérsico e a completa eliminação da presença e influência ocidental no Médio Oriente. Esta leitura coloca o Irão numa posição de completa disposição em assumir o risco do eventual custo e sofrimento, afastando-se da racionalidade estratégica que pairou entre as duas superpotências durante os anos da Guerra Fria.

Este cenário faria do Irão uma potência nuclear muito difícil, se não impossível, de "*deter*". A doutrina religiosa Xiita exalta o sofrimento e martírio dos fiéis e porque a religião desempenha um papel central na ideologia oficial da República Islâmica, o Irão é muitas vezes descrito como um estado "*Undeterrable*", pois é liderado pelos imperativos absolutos e não por interesses políticos pragmáticos. Essa ideia é reforçada pela postura do Irão durante a guerra com o Iraque que, ainda que extremamente dispendiosa em termos humanos, não impediu o Irão de a prolongar, obstinado pela perseguição inflexível de derrubar Saddam Hussein do poder (Eisenstadt, s.d., p. 227).

Esses argumentos estão relacionados com a tendência recente dos estudos sobre a dissuasão nuclear, que alertam para o perigo de considerar as semelhanças entre a guerra fria e as novas arenas nucleares e exortam-nos a não assumir que os resultados e as dinâmicas próprias da "primeira era nuclear" são automaticamente replicadas no novo contexto nuclear (Bracken, 2003, p. 400).

A propensão de usar armas nucleares está, inerentemente, dependente da importância do objetivo que se pretende atingir e a disposição para arcar com os custos para o atingir. No caso do Irão, a natureza da agenda política religiosa, ideológica e a vocação natural para o martírio da sua liderança, remete-nos para um estado de cautela e moderação. Neste quadro interpretativo, um Irão nuclear não hesitaria em usar armas nucleares contra Israel, para intimidar os "jogadores" menores no Golfo Pérsico para multiplicar o apoio das *proxies* regionais e as suas operações irregulares contra interesses

ocidentais. As implicações seriam óbvias, pelo que esta corrente defende que Teerão tinha que ser bombardeado antes de chegar ou exceder o seu limiar (Kroenig, 2012, p. n/d).

No outro extremo, temos a posição daqueles que tendem a redimensionar a excecionalidade iraniana e minimizar as consequências de uma possível proliferação. Estas vozes dão ao programa nuclear iraniano a mesma gama de objetivos políticos e estratégicos, remetendo-os principalmente para os interesses do Estado iraniano e não para os do regime ou seja, para as limitações da geopolítica e não para os dogmas da religião ou ideologia, que remetem o Irão para uma postura implacavelmente expansionista e ofensiva.

De acordo com esta visão, o Irão adotará uma postura de tomada de decisão de acordo com cálculos estratégicos (custos/benefícios) à semelhança dos demais atores. Os defensores desta visão afirmam que, apesar do Irão ter uma retórica radical e uma matriz ideológica acentuada, que em termos relativos são mais propensas a assumir riscos do que as potências nucleares durante a Guerra Fria, isso pode não significar que o regime iraniano seja impermeável ao horror da escalada nuclear ou esteja predisposto para se sacrificar numa ação suicida.

O fundador da República Islâmica, o Ayatollah Ruhollah Khomeini, legou aos seus sucessores uma cosmologia clerical que divide o mundo entre opressores e oprimidos e atribui a missão ao Irão de redenção no Médio Oriente em favor das forças da justiça. Mas no imperativo de permanecer no poder, os líderes iranianos têm seguido numa direção diferente. Os líderes tiveram que lidar com a economia débil do país, as necessidades de um crescimento acentuado da população e a promoção dos interesses do Irão numa região extremamente turbulenta nos últimos anos (Lindsay & Takeyh, 2010, p. n/d).

Realisticamente, esta corrente, defende que Teerão apenas usará armas nucleares, como ultimo recurso, no caso de ter que enfrentar uma invasão militar. Este será o único cenário em que a ameaça do uso da arma nuclear contra um inimigo que também possui armas nucleares resulta realmente credível.

3. Consequências de um Irão Nuclear

De acordo com Rato (2007) um Irão nuclearizado pode constitui-se como um foco desestabilizador na região do Médio Oriente. A postura agressiva demonstrada nas últimas décadas pelas suas lideranças são um indicador que o

perigo de proliferação de armas nucleares no Médio Oriente poderá ser uma realidade, face às preocupações e receios que um Irão nuclearizado pode representar para a segurança dos países daquela região (Rato, 2007, p. 196). Não será coincidência o fato de que, recentemente, o Bahrein, o Egipto, a Jordânia, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e a Turquia terem anunciado a intenção de prosseguir programas nucleares civis. (Edelman, et al., 2011, p. n/d).

Um Irão com capacidade nuclear poderá limitar a liberdade de ação político-militar dos Estados Unidos e sua capacidade de intervir nos desígnios do Médio Oriente, impondo-lhes um maior grau de prudência e circunspeção com consequências óbvias na geopolítica regional. Estender a *deterrence* para os parceiros locais para os tranquilizar e obter sua cooperação, com a promessa de que um ataque nuclear em "território aliado" será tratado como um ataque em solo americano, pode trazer consequências adversas para os Estados Unidos, principalmente se o Irão adquirir uma capacidade nuclear de retaliação estratégica. Este cenário torna pouco credível que os Estados Unidos estejam dispostos a correr tais riscos em benefício dos seus parceiros locais. Assim, as eventuais armas nucleares iranianas podem afetar a credibilidade do compromisso político dos EUA, aos olhos daqueles que atualmente estão dependentes de proteção americana e vêm no Irão uma ameaça à sua segurança e aos seus interesses fundamentais.

Alguns autores argumentam que as novas arenas nucleares regionais provavelmente não replicarão a dinâmica e os fenómenos da guerra fria e o sucesso da dissuasão observado durante Guerra Fria não se irá repetir nos novos cenários nucleares (Russel, 2003, p. 138) . Em particular, o ambiente conflituoso entre o Irão e Israel pode ser mais instável e propenso ao uso de armas nucleares, que aquele que existiu no passado entre as duas superpotências. Este potencial de instabilidade não deve, porém, ser atribuído à "irracionalidade" inerente dos atores, mas à configuração provável dos seus arsenais nucleares e as características geoestratégicas do Médio Oriente. Durante uma crise política grave ou talvez um conflito de baixa intensidade, a opção de um ataque nuclear preventivo, que vise privar a outra parte de seus arsenais nucleares, torna-se bastante atrativo para a ambição estratégica de adquirir um monopólio nuclear regional.

Nos anos da Guerra Fria, esta opção foi impraticável pelo fato de que os arsenais das duas superpotências serem diversificados e estarem espalhados pelo seu imenso território, para se pensar sequer excluí-los com um mero

ataque preventivo. Por outro lado, a existência de mísseis a bordo de submarinos (SLBM), assegurou a ambos os lados a capacidade de levar a cabo uma represália devastadora - "*second strick*". Além disso, as distâncias intercontinentais, o tempo de sobrevoo necessário para atingir o território inimigo e os sistemas de alarme redundantes nas mãos dum um fiável sistema de comando e controlo das duas partes, militou contra o sucesso de um ataque de surpresa. Tudo isso levou ao chamado equilíbrio do terror, com base na "Mutual Assured Destruction" (MAD), que acabou como funcionar como o grande estabilizador estratégico (Walton & Gray, 2007, p. 219).

A grande questão que se coloca é saber se estas condições de estabilidade serão repetidas numa arena nuclear, na qual o Irão prossegue a hegemonia regional. Nesta arena, os arsenais serão provavelmente muito mais modestos e menos diversificadas do que os das superpotências e, em qualquer caso, as distâncias geográficas serão bem mais curtas. Os sistemas de advertência e de comando e controlo serão mais rudimentares e menos fiáveis, pelo que tenderão a favorecer um ataque de surpresa para desarmar o adversário. Assim, surgirá a tentação do ataque preventivo e acima de tudo o medo de ser submetido a esse tipo de ataque. Esta postura, aliada ao receio de ser privado do arsenal nuclear, poderá empurrar os diferentes atores para necessidade de um ataque antecipado, que poderá simplesmente advir de um falso alarme ou de uma incompreensão das reais intenções do adversário. Este sentimento de um misto de incerteza, receio e insegurança torna mais provável um conflito nuclear no Médio Oriente do que, realmente, o era no passado entre as duas grandes superpotências.

De qualquer forma, não parece que o Irão esteja à procura de um confronto militar com os seus adversários e, muito menos, um confronto nuclear com Israel, porque isso significaria uma derrota redundante face a superioridade militar convencional e nuclear israelita (Nader, 2013, p. 32). De acordo com Jain (2011), o Irão utilizará a sua capacidade nuclear para desenvolver uma estratégia de desmoralização, através da intimidação e projeção de poder para alcançar a sua ancestral ambição de se tornar a potência hegemónica do Medio Oriente (Jain, 2011, p. XI).

Esta estratégia poderá passar pelo incremento do apoio a grupos terroristas do Levante, como é o caso do Hezbollah ou o Hamas, que poderá passar pela extensão da "deterrence" nuclear a estes grupos ou pela transferência da sua tecnologia nuclear, por forma a reforçar as suas capacidades assimétricas e diluir a vantagem militar convencional de Israel

(Nader, 2013, p. 33). Por outro lado, como forma de projeção de poder na comunidade internacional, o Irão poderá apoiar e transferir a tecnologia nuclear para alguns *"rogue regimes"*, particularmente para a América Latina, que compartilhem sua visão de um mundo anti- americano e anti-imperialista (Jain, 2011, p. XI).

Conclusões

Concluímos que as principais consequências de um Irão com capacidade nuclear em muito dependerão das características da sua liderança. Um Irão com capacidade nuclear poderá limitar a liberdade da ação político-militar dos Estados Unidos e a sua capacidade de intervir nos desígnios do Médio Oriente. As relações entre Israel e o Irão poderão tornar-se mais instáveis, pelo que a utilização de armas nucleares num conflito entre ambos será também mais provável. O Irão procurará persuadir e apoiar os atores que compartilhem a sua visão do mundo anti-americano e anti-imperialista.

A "Segunda Era Nuclear" é um termo vago que tem vindo a ser utilizado para descrever a proliferação de armas nucleares após o términus da Guerra Fria. Para a maioria dos autores, esta nova Era pode influenciar decisivamente o equilíbrio geopolítico do sistema internacional. Se na "Primeira Era Nuclear" a *"deterrence"* foi a chave para evitar um conflito de grande escala entre as duas superpotências, esta poderá não ter o mesmo efeito nesta nova era nuclear, pela multiplicidade e diversidade de atores que compõem o xadrez nuclear da atualidade.

A multiplicidade e diversidade de atores desta nova era, tornam mais difíceis e complexos quaisquer cálculos estratégicos. Estes atores prosseguem a capacidade nuclear como forma de se afirmarem no contexto global e esta capacidade acaba por se tornar num símbolo de poder e num reforço da identidade e coesão nacional. A pressão exercida pelo Tratado de Não-Proliferação e pelas potências nucleares levam também a que alguns estados desenvolvam secretamente os seus projetos.

Apesar de reiteradamente a liderança iraniana afirmar que apenas pretende prosseguir a capacidade nuclear para fins pacíficos e não para desenvolver armas nucleares, a AIEA continua a não ter acesso às instalações sobre as quais recaem as maiores suspeitas. De acordo com o relatório produzido em novembro de 2013, a AIEA concluiu que o Irão ainda não suspendeu as atividades de enriquecimento de urânio e, supostamente, continua a conduzir experiências com material nuclear na localidade de Parchin. Neste

sentido, as evidências conduzem-nos para a intenção da liderança iraniana em tornar o seu pais numa potência nuclear ou, pelo menos, numa potência nuclear virtual.

A República Islâmica do Irão é baseada na interpretação extremista do islamismo xiita, no qual é impossível dissociar a religião da política. O seu regime político assenta em duas entidades principais: o Líder Supremo e o Presidente do Irão. O primeiro de matriz religiosa é composto por um conjunto de teólogos do Conselho de Peritos e, o segundo, eleito por sufrágio universal e reconhecido constitucionalmente como a mais alta autoridade do estado, pese embora sempre confinado à palavra final do Líder Supremo. Podemos então afirmar, que este regime político é composto por duas linhas paralelas de autoridade: um corpo de clericais que definem a política e uma entidade governamental que executa e administra essa política.

Estas duas estruturas têm esboçado repetidas vezes que as aspirações estratégicas do Irão vão para além da mera defesa contra potenciais ameaças vizinhas. Os líderes iranianos têm vindo a promover uma luta contra o liberalismo e capitalismo que, na sua ótica, são os grandes responsáveis pelos "males" que assolam a humanidade e que não são mais do que conceitos falhados e nada têm produzido senão frustração, deceção e um futuro sombrio para toda a humanidade.

Na perspetiva dos líderes iranianos o Ocidente e, em particular, os Estados Unidos, são o rosto dessas realidades, sendo apelidados como o "poder satânico" e a "incarnação do diabo", cuja arrogância tem espalhado a opressão por todo o mundo. Por outro lado, Israel constitui-se como a manifestação mais evidente da influência ocidental no coração do Médio Oriente. São estas as palavras que resultam os discursos mais inflamados da liderança iraniana, a qual pretende por cobro a tal opressão e transformar o Irão numa nação mais capaz e mais preparada para construir a nova ordem mundial.

Podemos identificar na retórica revolucionária iraniana os seguintes objetivos regionais: a construção do apoio dos países vizinhos para a prossecução dos seus interesses na região do Golfo Pérsico, o apoio ao surgimento de governos pró-iranianos no Iraque e no Líbano e o desafio à existência de Israel. Apesar de continuar a prosseguir estas aspirações, o Irão não tem sido capaz de angariar grande apoio na região, nem tem conseguido exportar para os países vizinhos os valores da Revolução Islâmica. O Irão tem-se demonstrado como um país isolado em termos geoestratégicos, pela ténue identificação étnica e religiosa com os países que o rodeiam.

O debate sobre a nuclearização do Irão posiciona-se nas duas extremidades do espectro de opiniões e previsões – a previsão catastrófica e a previsão minimalista. A primeira defende que a capacidade nuclear do Irão se poderá constituir numa verdadeira revolução geopolítica no Golfo Pérsico, com impacto dramaticamente negativo sobre a segurança e os interesses fundamentais dos Estados Unidos e Israel. A segunda defende que o impacto de um Irão nuclear seria "esterilizado" por contramedidas diplomáticas e militares capazes de colocar o Irão no "colete-de-forças" da *Deterrence* nuclear.

A visão catastrófica eleva as ambições nucleares do Irão para os fatores ideológicos do seu regime político, defendendo que a capacidade nuclear teria um propósito ofensivo e não negociável que levaria à destruição de Israel, ao domínio do Golfo Pérsico e à eliminação da influência ocidental no Médio Oriente. De acordo com esta posição, o Irão estaria disposto a assumir o risco do custo e sofrimento de uma eventual retaliação, constituindo-se assim, numa potência nuclear muito difícil, senão impossível, de "*deter*".

A visão minimalista tende a redimensionar a excecionalidade das lideranças iranianas e minimizar as consequências de uma possível proliferação. Os que defendem esta posição atribuem ao programa nuclear iraniano a mesma gama de objetivos políticos e estratégicos de qualquer outro estado-nação e não para os objetivos inerentes aos dogmas da religião, pelo que remetem o Irão para a qualidade de uma potência nuclear com uma postura mais defensiva e não predisposta a se sacrificar numa ação suicida. De acordo com esta visão, o Irão apenas fará uso de armas nucleares como último recurso e no caso de ter de enfrentar uma invasão de um inimigo com capacidade nuclear.

Ainda assim, um Irão com capacidade nuclear pode constituir-se como um foco de instabilidade na região do Médio Oriente. Com esta capacidade o Irão poderá limitar a ação político-militar dos Estados Unidos e a sua capacidade de intervir nos desígnios do Médio Oriente, impondo-lhes um maior grau de prudência com consequências óbvias na geopolítica da região. Será uma incerteza se os Estados Unidos estarão dispostos a estender a sua *deterrence* para os principais aliados daquela região, principalmente se o Irão adquirisse a capacidade nuclear de retaliação estratégica. Um possível alheamento dos Estados Unidos teria como resultado um decréscimo da sua credibilidade perante aqueles que estão atualmente dependentes da sua proteção.

O ambiente pouco amistoso entre o Irão e Israel pode tornar-se mais instável e propenso à utilização de armas nucleares. Este potencial de

instabilidade não deverá ser atribuído à irracionalidade destes atores, mas à configuração dos seus prováveis arsenais nucleares e características geoestratégicas do Medio Oriente. De uma crise politica ou de um conflito de baixa intensidade pode resultar um ataque preventivo que vise privar o outro contendor da sua capacidade nuclear e garantir a hegemonia regional.

Em suma, não parece que o Irão com capacidade nuclear pretenda entrar em confronto direto com os seus adversários, mas sim desenvolver uma estratégia de desmoralização que poderá passar pelo apoio a grupos terroristas do Levante ou apoiar ou transferir a tecnologia nuclear para alguns *"rogue regimes"*, que compartilhem a sua visão de um mundo anti-americano e anti-imperialista.

Referências Bibliográficas

Bahgat, G., 2005. Nuclear Proliferation in the Middle East: Iran and Israel. *Contemporary Security Policy*, pp. 25-43.

Bracken, P., 2003. *The structure of the second nuclear Age*. s.l.:s.n.

Bracken, P., 2003. The Structure of the Second Nuclear Age. *Foreign Policy Research Institute*, pp. 399-413.

Edelman, E. S., Krepinevich, F. A. & Montgomery, B. E., 2011. *Foreign Affairs*, [Online]. Available at: http://www.foreignaffairs.com/articles/67162/eric-s-edelman-andrew-f-krepinevich-jr-and-evan-braden-montgomer/the-dangers-of-a-nuclear-iran, [Consult. 30 jan. 2014].

Eisenstadt, M., s.d. *Deter and Contain: Dealing with a Nuclear Iran*. [Online] Available at: http://www.npolicy.org/userfiles/file/Getting%20Ready-Deter%20and%20Contain-Dealing%20with%20a%20Nuclear%20Iran.pdf, [Consult. 28 jan. 2014].

Hanna, J. N., 2001. *The nuclearization of Iran: motivations, intentions and America's responses*. Virginia: Virginia State University.

IAEA, 2011. *Implementation of the NPT Safeguards agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in The Islamic Republic of Iran*. s.l.: s.n.

IAEA, 2013. *Report of the implementation of NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran*. s.l.: s.n.

Jain, A., 2011. *Nuclear Weapons and Iran´s Global Ambitions: Troubling Scenarios*. Washington: Washington Institute for Near East Policy.

Kroenig, M., 2012. *Time to Attack Iran - Why a Strike Is the Least Bad Option*. [Online] Available at: http://www.foreignaffairs.com/articles/136917/matthew-kroenig/time-to-attack-iran, [Consult. 28 jan. 2014].

Lindsay, J. M. & Takeyh, R., 2010. *Foreign affairs*. [Online] Available at: http://www.foreignaffairs.com/articles/66032/james-m-lindsay-and-ray-takeyh/after-iran-gets-the-bomb, [Consult. 29 jan. 2014].

Mokhtari, F., 2005. No one will scratch my back: iranian security perceptions in historical context. *Middle East Journal*, p. 209.

Nader, A., 2013. *Iran after the bomb: how would a nuclear-armed Tehran behave?*. Santa Monica: RAND Corporation.

Rato, V., 2007. A encruzilhada Iraniana: armas nucleares e consequências geoestratégicas. *Nação e Defesa*. Lisboa: IDN, pp. 179-196.

Russel, R. L., 2003. The Nuclear Peace Fallacy: How Deterrence Can Fail. *Journal of Strategic Studies*, março, pp. 136-155.

Sadjadpour, K., 2009. *Reading Khamenei: The world view of Iran´s most powerful leader*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Sandhu, J., 2011. The Nuclear Crescent: Pakistan and the bomb. *Centre for Land Warfare Studies*, pp. 44-48.

Sherril, C. W., 2012. Why Iran wants the bomb and what it means for Us Policy. *Nonproliferation review - Monterey Institute of International Studies*, março, pp. 31-49.

Takeyh, R., 2005. Iran buids the bomb. *Survival - The International Institute for Strategic studies*, pp. 51-64.

The Fund For Peace, 2012. *The Fund For Peace Failed States Index 2012*. Washington: FFP.

Walton, C. D. & Gray, C. S., 2007. *The Second Nuclear Age: Nuclear Weapons in the Twenty-first Century*. In: Strategy in the contemporary world. s.l.: s.n., pp. 209-226.

As Forças Convencionais e a Arma Nuclear

Ana Maria C. Ferreira da Silva Correia
Major de Engenharia
Aluna do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
asjcorreia@gmail.com

As quatro décadas de Guerra Fria marcaram decisivamente o final do século XX e as repercussões resultantes continuaram a fazer eco nas décadas seguintes. Durante este período, nenhum conceito dominou tanto a teoria estratégica internacional como o da dissuasão nuclear. Desde meados dos anos 80 tem-se registado um grande debate em torno da dissuasão convencional, um assunto de importância crescente no pós-Guerra Fria e numa era marcada por reduções substanciais na dimensão dos maiores arsenais nucleares (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003, p. 439).

No século XXI, os ataques do 11 de setembro vieram alterar definitivamente as questões associadas à segurança e defesa dos estados, impondo uma alteração profunda às estratégias conduzidas e transformando as ameaças tradicionais e "conhecidas", num leque diversificado de atores de elevada imprevisibilidade.

A importância atual do armamento nuclear é substancialmente inferior à que se lhe reconhecia no período da Guerra Fria. Nessa altura, as estratégias assentavam essencialmente na posse da arma nuclear e no efeito de dissuasão associado. Por outro lado, verificamos que os estados reconhecem cada vez mais a pertinência de possuírem forças militares convencionais, treinadas e dotadas de armamento e equipamento tecnologicamente avançado, capazes de cumprir os interesses nacionais.

O presente estudo pretende desenvolver o tema geral das estratégias de dissuasão contemporâneas, relacionando-o com as matérias associadas ao emprego da coação como objeto da estratégia, refletindo sobre o impacto do tema para a estratégia nacional. Para tal, a análise centra-se na arma nuclear, tendo como objetivo compreender a dissuasão conferida pela posse da arma nuclear no contexto de segurança do século XXI analisando a sua relevância face às forças convencionais e a situação nacional.

Este estudo está dividido organizado em cinco partes. Ao longo do trabalho, vários conceitos como os de estratégia, dissuasão ou de *deterrence*, são utilizados. Considerou-se fundamental esclarecê-los na primeira parte, identificando as suas origens, relacionando e contextualizando-os no estudo. Na

segunda parte carateriza-se o ambiente de segurança internacional do século XXI, identificando as principais ameaças e caraterizando a nova ordem mundial. Posteriormente, analisa-se a arma nuclear com o propósito de a compreender numa perspetiva de evolução histórica e procurando entender a situação presente/futura. Na quarta parte faz-se uma análise crítica à dissuasão na atualidade. Na quinta parte abordam-se os desafios estratégicos para os Estados, em particular para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e para a situação nacional. Por fim, apresentam-se as conclusões sistematizando os aspetos mais relevantes das análises feitas e dando a visão que a arma nuclear irá manter uma posição de destaque na cena internacional e que a perda de importância que se lhe vaticina no longo prazo será acompanhada por um aumento das capacidades convencionais a médio prazo.

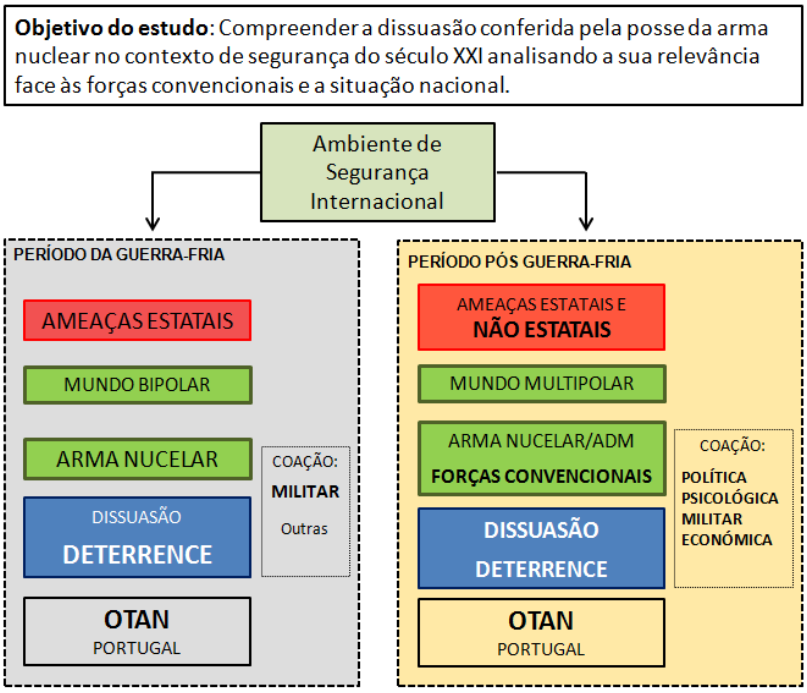

Figura nº 4 – Modelo de análise

Fonte: (Autora, 2014).

1. Enquadramento concetual

a. Estratégia e coação

Apesar de atualmente se encontrar generalizada aos diversos setores da sociedade, a palavra estratégia deriva etimologicamente da palavra grega *stratêgos*, que significa o "comandante de um exército", aludindo à arte do general.

O General francês André Beaufre (1902-1975) sistematizou a conceptualização da estratégia e fez a rutura com o pensamento tradicional, que

encarava ainda a estratégia como um dos ramos da arte e ciência militar. Beaufre definiu estratégia como a arte de utilizar a força ou a coação para atingir os fins fixados pela política (Couto, 1988, p. 196).

Para Arthur Lykke (1981, cit. Yarger, 2010, p. 45), a estratégia é arte que define os fins (*ends*) a atingir, os meios (*means*) que serão utilizados para os alcançar e as formas (*ways*) como esses meios serão utilizados.

Em 1988, o General Cabral Couto definiu estratégia como a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política. Neste conceito, o objeto da estratégia é a coação.

As subdivisões da estratégia estabelecidas por Beaufre, numa estrutura piramidal, de acordo com as formas de coação são: estratégia total, no topo da pirâmide, estratégias gerais, correspondendo uma a cada uma das formas de coação e as estratégias particulares, como subdivisões das anteriores e de acordo com a natureza dos meios que empregam (Couto, 1988, pp. 227-230).

Quanto ao estilo ou modo de ação, a estratégia pode ser considerada direta ou indireta. A estratégia direta é a que procura obter a dissuasão através do emprego de forças militares consideradas estas como meio de coação principal. A estratégia indireta é a que inspira os conflitos nos quais se procura a decisão recorrendo a outras formas de coação que não a militar (Borges, 2013, p. 72).

O conceito de coação tem sofrido evoluções no que concerne à importância dos campos de atividade na guerra (político, social e psicológico). Com a globalização, a crescente complexidade e heterogeneidade do sistema político internacional, as tendências supranacionais e a defesa coletiva de valores, novas formas de coação estão a emergir, como na área do ciberespaço, sendo provável que a tendência evolutiva se generalize a outras áreas. Constata-se atualmente que a coação económica tem uma grande importância nas relações internacionais, não menosprezando a coação militar (Borges, 2013, p. 44).

b. Dissuasão e *deterrence*[1]

No seu sentido clássico, o conceito de dissuasão[2], visa desencorajar a materialização de determinada ação hostil de uma potência adversa através da

[1] Optou-se por manter o termo anglo-saxónico por se considerar não haver tradução adequada que facilite a compreensão do conceito.

demonstração de determinadas capacidades, suficientemente dissuasoras. Este conceito apareceu inicialmente no período da Guerra Fria associado às questões da estratégia nuclear (Escorrega, 2013). A ligação entre a dissuasão e o nuclear é de tal forma estreita que o termo dissuasão é considerado um produto da era nuclear. De facto, não encontramos o termo na literatura das relações internacionais ou da teoria estratégica anterior à Segunda Guerra Mundial (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003, p. 439).

Numa perspetiva mais atual, este estudo adota o conceito de dissuasão como as medidas tomadas para influenciar a perceção do alvo, aumentando os custos e/ou diminuindo os benefícios do desenvolvimento, expansão ou da transferência de uma capacidade militar que poderia ameaçar ou ser indesejável do ponto de vista do país (Krepinevich & Martinage, 2008). O alvo poderá ser um adversário ou mesmo um estado aliado se for desencorajado de desenvolver capacidades militares (Bartholomees, 2010).

É frequente constatar a confusão entre a *deterrence* e a dissuasão, pois na verdade elas estão interrelacionados: ambas se focam no adversário e pretendem influenciar as suas decisões. A *deterrence* pretende demover o adversário de executar um determinado ato de agressão e a dissuasão visa essencialmente demover o adversário de desenvolver determinada capacidade, atuando preferencialmente antes da *deterrence*. Como exemplo, relativamente às Armas de Destruição Massiva (ADM) poderemos aplicar os dois termos: a *deterrence* visa a sua não utilização e a dissuasão a não aquisição deste tipo de armas. Quando se pensa na *deterrence*, três elementos são analisados: os benefícios que advirão da ação, os seus custos e as respetivas consequências. Ao considerar estes elementos, deve-se equacionar a possibilidade de conduzir ou não conduzir a ação e ponderar a melhor situação (Lutes & Bunn, 2008, p. 74).

Na doutrina militar norte-americana, a *deterrence* é definida como a prevenção da ação pela existência de uma ameaça credível a uma ação inaceitável e/ou a crença de que os custos dessa ação ultrapassam os benefícios. É um estado de espírito provocado pela existência de uma ameaça credível (U.S. DoD, 2013, p. 73). Lawrence Freedman (1983, p. 215) refere que a *deterrence* envolve um conjunto complexo de fatores políticos, económicos, organizacionais e militares.

[2] Segundo Colin Gray (2003, p. 14), a *dissuasion* é um termo utilizado pelos norte-americanos que visa desencorajar a competição militar futura. Bartholomees (2010, p. 231) refere que a *dissuasion* visa exercer pressão através do instrumento militar de forma não hostil, impedindo o aparecimento de novos adversários.

Para que a *deterrence* seja efetiva, é necessário reunir determinadas condições: (i) comunicação ao alvo de uma ameaça; (ii) a ameaça tem de ser claramente compreendida pelo alvo; (iii) o alvo tem de acreditar que os custos da execução da ação que se pretende evitar, ultrapassam os benefícios; (iv) por fim, o alvo tem de acreditar que a ameaça será concretizada caso ele opte por executar a ação (Krepinevich & Martinage, 2008, p. 1). A teoria da *deterrence* assenta numa lógica de racionalidade dos decisores das partes envolvidas bem como num sistema semelhante de valores (Bartholomees, 2010, p. 36).

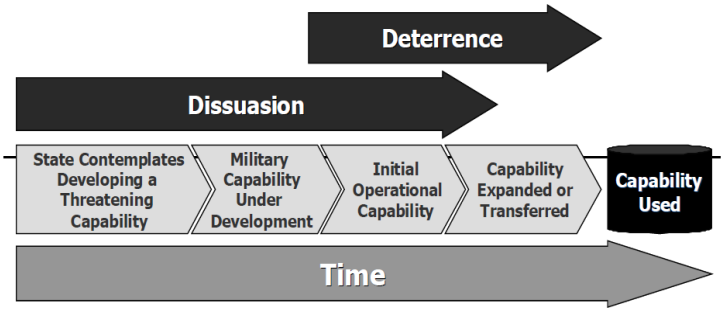

Figura nº 5 – Dissuasão e deterrence num contexto temporal

Fonte: (Krepinevich & Martinage, 2008).

Na década de 1960 Thomas Schelling, nobel da economia norte-americano, distinguiu a *deterrence* do que definiu de *compellence*. Fundamentalmente, a *deterrence* implica um estado ameaçar prejudicar um adversário para o persuadir a não adotar uma ação hostil aos seus interesses. A *compellence* relaciona-se com um estado ameaçar prejudicar, ou realmente prejudicar um adversário, de forma a forçá-lo a tomar uma ação favorável ao estado, mesmo que possa desfavorecer o adversário (Stevenson, 2008, p. 43).

Durante a Guerra Fria, a rivalidade entre os Estados Unidos (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) incluía a *deterrence*, a *compellence* e a defesa. Com o fim da ameaça de um ataque nuclear de larga escala entre estados, parece mais adequado focar nos objetivos políticos que motivam o emprego das forças convencionais (Bartholomees, 2010, p. 226).

A adoção da *compellence* pelos estados denota uma postura iminentemente ofensiva. Esta postura foi evidenciada pelos EUA após os ataques de 11 de setembro, na luta contra o terrorismo ao complementarem o emprego da coação militar com a *compellance* às suas lideranças (Lutes & Bunn, 2008, p. 76).

2. O ambiente de segurança internacional

a. Nova ordem mundial

Desde a queda do muro de Berlim, temos vindo constatar uma mudança muito significativa no ambiente de segurança internacional. Se por um lado a ameaça de uma guerra nuclear global se tornou remota, por outro lado aumentou o risco de um ataque nuclear. Para os EUA[3], o maior perigo que o mundo enfrenta é o terrorismo nuclear.

Vivemos uma nova ordem mundial que se pode caraterizar, para o efeito do presente estudo, pelos seguintes aspetos: (i) sistema político internacional homogéneo, difuso, com múltiplos atores e a perda de protagonismo dos estados; (ii) ameaças e problemas globais que carecem de respostas concertadas no âmbito nacional, regional e global; (iii) crise económico-financeira global; (iv) proliferação de conflitos e guerras, de difícil controlo; (v) preponderância nas capacidades de projeção militar e técnico-científica dos EUA; (vi) dos quatro países emergentes Brasil, Rússia, Índia e China apenas o Brasil não é uma potência nuclear (Borges, 2013, pp. 49-51).

b. As ameaças

No período da Guerra-Fria com o armamento nuclear, as forças convencionais e aplicando a *deterrence* na sua forma mais simples, era fácil pôr em perigo o que os estados valorizavam: a população, a sua base industrial-militar, o seu território e a segurança do regime (Stevenson, 2008, p. 44). Contudo, as ameaças estatais perderam importância com a queda do Pacto de Varsóvia tendo aparecido outras pouco definidas, híbridas e difusas, despersonificadas, que se sustentam na globalização e nas zonas cinzentas das relações internacionais. Também os inimigos tornaram-se em desafios, complexificando de sobremaneira os setores tradicionais da segurança e defesa (Escorrega, 2013).

Verificamos então que as ameaças do século XXI são substancialmente diferentes das que vigoraram no século XX. Surgiu a dimensão individual da ameaça, como temos constatado com os extremistas religiosos ou os terroristas radicais cujos valores diferem substancialmente dos que conhecemos no mundo ocidental. Estes atores não têm um território claramente definido, não possuem uma organização política reconhecida, não têm infraestruturas críticas para proteger e não têm uma agenda política passível de negociação, mesmo quando confrontados com ameaças críveis de punição ou de retaliação. Por outro lado,

[3] Discurso do Presidente Obama em Praga, 5 de abril de 2009 (fonte: http://www.whitehouse.gov/video/The-President-in-Prague).

roge states[4] como a Coreia do Norte e o Irão, cujos líderes denotam uma **racionalidade imprevisível** e pouca abertura para com a comunidade internacional, não podem ser descurados numa lógica de segurança global, sabendo que a primeira é uma potência nuclear e que o Irão ambiciona este "estatuto" (Stevenson, 2008, p. 44).

Associado à maior preponderância que estes atores detêm na cena internacional, as ADM, onde se incluem as armas biológicas, químicas, nucleares e radiológicas, constituem uma preocupação premente devido ao risco de emprego e de proliferação das capacidades de produção. A Al-Qaeda e os seus aliados extremistas procuram armamento nuclear, sendo muito elevada a probabilidade de que as usem, no caso de as obterem.

Atualmente, a dissuasão tem um espectro mais alargado no que concerne ao alvo ou potência adversa, e mais específico nas ações a desencorajar. Interessa considerar além das ameaças militares tradicionais, também as "outras ameaças" como os grupos terroristas, o crime organizado, a pirataria e as ciberameaças. Algumas destas ameaças, se mal avaliadas ou menorizadas na sua importância, poderão desenvolver atividades cujas consequências têm impacto estratégico no(s) estado(s). Como exemplo, cita-se Viegas Nunes (2004) que refere "no atual ambiente de informação, um ciberataque poderá ser considerado de nível estratégico se o seu impacto for tão grande que afete (ou possa vir a afetar) a capacidade de um estado para assegurar as suas funções vitais". A dissuasão carece assim de uma ação concertada de várias capacidades para que seja eficaz.

Os desafios do século XXI vieram transformar a forma de lidar com as ameaças que atentam contra os estados. Cada vez mais se procuram formas eficazes de promoção da segurança e do bem-estar das populações, num mundo globalizado, sem fronteiras, complexo e incerto. Os estados apostam nas alianças, tentando reforçar a sua posição no mundo, aumentando e diversificando aliados.

[4] Para Noam Chomsky (1998) um *"rogue state"* é um estado que desrespeita as leis, convenções e o direito internacional, não se considerando limitado pelos mesmos. Em literatura de ciências políticas, o termo *"rogue state"* é utilizado ostensivamente para definir um tipo de ator, que combina a aparente irracionalidade e o fanatismo de grupos terroristas com os ativos militares dos estados (Rose, 2011).

3. A arma nuclear

a. Eras nucleares

A primeira era nuclear decorreu no período entre 1945 (fim da Segunda Guerra Mundial) e 1991 (queda do Bloco de Leste) e foi dominada pela *deterrence* e pela dissuasão nuclear. Neste período, os estados que passaram a jogar no tabuleiro nuclear foram os EUA (1945), a URSS (1949), o Reino Unido (1953), a França e a China a partir de 1964 (Gray, 2007, p. 212). Acresce juntar à lista a África do Sul, Israel e a Índia, como potências nucleares não declaradas (Walton & Gray, 2007, p. 210).

O domínio do arsenal nuclear era detido por dois países, os EUA e a URSS, não havendo competição proveniente dos outros países com capacidade nuclear, devido às reduzidas quantidades que possuíam comparativamente com estes. Este domínio nuclear partilhado pelas duas superpotências está na base da caraterização do sistema político internacional do período da Guerra Fria, como sistema bipolar. Focar-nos-emos nestas duas potências visto terem sido as personagens principais deste período inicial e porque ainda detêm a supremacia do arsenal nuclear existente.

A formação da OTAN em 1949 surgiu no contexto da Guerra Fria como um esforço alargado de impedir a expansão soviética e como uma garantia da defesa coletiva dos estados membros em que *"an armed attack against one or more of them… shall be considered an attack against them all"* [5]. Para este "chapéu" de defesa da maioria dos países europeus, era determinante a capacidade nuclear (e militar) dos EUA.

A tese que vigorava era que a estabilidade estratégica era garantida pela possibilidade de ambas as superpotências poderem infligir danos inaceitáveis e em qualquer circunstância. Esta condição de estabilidade estratégica ficou conhecida por Destruição Mútua Assegurada (DMA) e passou a ser dominante entre as superpotências, partir de meados da década de 1960 (Gray, 2007, p. 213).

Não se pretendendo desenvolver as questões técnicas dos diferentes tipos de armas nucleares, nem os seus meios de lançamento, referem-se apenas alguns aspetos essenciais. Foram desenvolvidos dois tipos de bombas nucleares: atómica (a partir de 1940) e de hidrogénio ou termonuclear (a partir de 1950), cuja principal diferença reside no processo de desencadeamento da

[5] Os objetivos da criação da OTAN visavam também impedir os nacionalismos militaristas na Europa e encorajar a integração política europeia (fonte: http://www.nato.int/history/nato-history.html).

energia. A bomba atómica utiliza o princípio da fissão nuclear e a bomba de hidrogénio, utiliza a tecnologia de fusão nuclear que permite atingir potências de rebentamento bastante superiores às da bomba atómica (Gray, 2007, pp. 208-210).

Não sendo consensual esta distinção, podem considerar-se dois grandes tipos de armas nucleares: as armas nucleares táticas ou de teatro e as armas nucleares estratégicas. As diferenças residem essencialmente nos objetivos do seu emprego e nos meios de lançamento e consequentemente nos alcances atingidos. As armas nucleares táticas podem ser lançadas por aeronaves táticas, pela artilharia, mísseis de cruzeiro ou de curto alcance. As armas nucleares estratégicas utilizam mísseis balísticos de longo alcance, mísseis balísticos intercontinentais, mísseis balísticos lançados por submarinos ou por bombardeiros de longo alcance (Walton & Gray, 2007, p. 213).

Com o fim do Pacto de Varsóvia teve origem a segunda era nuclear que se estende até à atualidade. Esta Era está marcada pela crescente insegurança motivada pela crença de que a *deterrence* já não é eficaz e que as armas nucleares acarretam uma perigosidade iminente. Nesta era somaram-se à lista dos países com a arma nuclear, a Coreia do Norte e o Paquistão (desconhece-se a data), e em 1991 a Bielorrússia, Cazaquistão e a Ucrânia (Walton & Gray, 2007, p. 218).

Para os novos atores que marcam presença na cena internacional, as armas nucleares são particularmente tentadoras pelo seu efeito espetacular e destruidor. Contribui para a sensação de insegurança, além do consequente aumento da procura, a proliferação vertical e horizontal de armamento nuclear e o comportamento imprevisível de alguns dos novos atores que possuem, ou ambicionam possuir, a arma nuclear.

Conforme se referiu no início do estudo, a eficácia da *deterrence* pressupõe a racionalidade das partes envolvidas e a racionalidade deve ser entendida num determinado quadro cultural e de valores. Um país que não valorize a vida dos seus cidadãos e/ou as suas infraestruturas nacionais reduz a *deterrence* a algo inócuo.

b. A estratégia e a revolução nuclear

No final da década de 80 surgiu o termo "estratégias competitivas" que visavam o alinhamento das persistentes vantagens americanas contra as contínuas desvantagens da URSS e a procura de estratégias que pudessem sobressair dos confrontos militares este alinhamento. A ideia subjacente à estratégia competitiva era a da dissuasão indireta levando Moscovo a competir

militarmente em arenas que lhes eram desfavoráveis (Krepinevich & Martinage, 2008).

Por outro lado, o secretismo em que o Projeto *Manhattan* (1943-1945) esteve envolvido associado ao contexto histórico do desenvolvimento da arma nuclear levou ao aparecimento de uma arma potentíssima no seu valor estratégico e na sua capacidade destrutiva, sem que tenha sido precedida ou acompanhada de debate teórico que promovesse o aparecimento de teorias estratégicas que produzissem a estratégia nuclear ou a respetiva doutrina militar.

A revolução nuclear relaciona-se com as alterações profundas que a arma nuclear trouxe aos planeadores. Se pensarmos no conceito de estratégia de Arthur Lykke e no caráter instrumental da estratégia, a arma nuclear veio fraturar a ligação entre os meios e os fins, devido ao seu excessivo poder destrutivo, não podendo desta forma servir os fins políticos. Seguindo este raciocínio, a estratégia nuclear não faz sentido conceptualmente.

A *deterrence* nuclear como forma de coação militar deteve durante a primeira era nuclear uma destacada importância reduzindo substancialmente qualquer outra forma de coação. A DMA e os elevados arsenais nucleares que as superpotências detinham como resultado da escalada de produção do armamento nuclear, geravam inquietações básicas sobre a própria sobrevivência dos estados. Importa referir que existia uma política e estratégia nuclear (objetivos e métodos) declaradas para o emprego das forças nucleares e que ambas as partes tinham estratégias operacionais nucleares. Contudo, as suas linhas orientadoras não estavam alinhadas com a política declarada. Concordamos com Walton & Gray (2007) ao afirmarem que a DMA não podia ser a estratégia dos estados pois seria a negação do conceito de estratégia, conforme se apresentou no início do estudo.

Se duas partes em conflito possuírem a arma nuclear, deve-se considerar impossível uma vitória militar devido à retaliação adversária despoletando o processo da DMA. No alinhamento desta ideia, também numa confrontação entre duas potências nucleares numa guerra de matriz convencional, se considera improvável que haja uma vitória militar. A parte beligerante que estivesse numa posição de derrota iminente, seria fortemente motivada a recorrer às suas armas nucleares, para evitar a derrota.

No quadro atual, as armas nucleares acentuaram o seu papel defensivo de natureza dissuasora. No patamar das maiores potências que dispõem de armamento deste tipo, a dissuasão mútua bloqueia o seu uso, bem como o de

grandes combates convencionais pelo risco de poder haver uma escalada para o nível nuclear (Loureiro dos Santos, 2009, p. 46) e voltando à situação de "derrota bilateral" ou, usando a expressão de Colin Gray, "suicídio mútuo". Esta noção implica que se conclua sobra a baixa atratividade de conflitos militares de alta intensidade para as potências nucleares (Geller, 1990).

Assim, tem-se como bastante provável que a *deterrence* nuclear continue a ser eficaz para atores estatais e crê-se na falha da *deterrence* para os novos atores não estatais, como os grupos terroristas com motivações religiosas, ideológicas ou outras. Nestes casos, é notório que o seu quadro de valores leva a que os seus "fins" ideológicos ou religiosos justifiquem os "meios", o sacrifício de vidas humanas e a aceitação de elevados níveis de destruição. David Krieger (2007) refere ainda outras possíveis situações para a *deterrence* falhar: a irracionalidade sob *stress*, falhas na comunicação ou interpretações erradas de informação.

4. Dissuasão convencional

Até 1945 o poder estatal manifestava-se essencialmente através de forças convencionais. Durante a Guerra Fria, apesar da *deterrence* nuclear, a situação das forças militares convencionais favorecia a URSS, que detinha uma vantagem relativamente aos países da OTAN. Partindo desta noção e do conceito de dissuasão apresentada no início do estudo, podemos identificar duas tónicas diferentes na dissuasão. Uma anterior à existência da arma nuclear, em que a dissuasão desenvolvida por um estado, ao fazer crer ao adversário que os custos previstos para uma determinada ação não suplantam os benefícios, tinha de recorrer aos instrumentos tradicionais para conseguir exercer a sua influência. A outra tónica assenta na posse da arma nuclear que, como já vimos na primeira era nuclear, praticamente anulou as várias formas de coação, tendo deixado a dissuasão e a *deterrence* dominarem as relações entre estados. Naturalmente que o fim da Guerra Fria não permitiu voltar à situação anterior, acarretando novos desafios à segurança mundial.

A complexidade do tema da dissuasão na atualidade prende-se com vários fatores: (i) a arma nuclear existe e salvo raríssimas exceções, continua a ser procurada pelos estados; (ii) a redução dos arsenais e o desarmamento nuclear denota boas intenções, alguma ação mas, para que seja credível, são precisas alterações profundas na cena internacional; (iii) a ampla gama de ameaças, imprevisíveis, difusas e com atuação mundial. Segue-se uma análise.

A arma nuclear foi criada num contexto específico, teve o seu período áureo e face às novas ameaças e à aparente adoção da via diplomática e de cooperação como forma primária de comunicação entre os estados, tornou-se eticamente dispensável. Para confirmar esta ideia, podemos visitar os discursos dos presidentes norte-americano ou russo, ou dos altos responsáveis pelas grandes organizações internacionais, ou os conceitos estratégicos da OTAN, o *Non Proliferation Treaty*, o *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) nas suas várias versões, os documentos do *Global Zero* e da Agência Internacional de Energia Atómica, entre outros. Contudo, quase sempre sendo signatários destes tratados, os países continuam a querer fazer parte do "clube nuclear". Conforme refere Krieger (2007, p. 117), o estatuto que um país adquire ao possuir a arma nuclear, está enraizado no pensamento das elites (e dos povos), é evidenciado no poder dos estados na cena internacional e continua a ser símbolo de prestígio.

A redução do armamento nuclear está em curso, a um ritmo próprio. O ritmo estabelecido pelo *New* START e a contínua dificuldade económica e militar da Rússia que a obriga a contrabalançar o seu défice de capacidade militar convencional com o armamento nuclear (tático e estratégico), não permitem vislumbrar resultados claros no curto nem no médio prazo. A estratégia de segurança nacional russa, no que diz respeito às ameaças militares, não se foca na guerra irregular nem nos *rogue states*. Identifica os EUA (e os seus aliados) ao referir-se às ameaças como "aqueles países que pretendem atingir uma impressionante superioridade militar". A doutrina militar russa, revista em 2010, refere a necessidade de transformar as forças armadas, refletindo as reais vulnerabilidades das suas forças convencionais, bem evidenciadas no conflito com a Geórgia (SSI, 2011, pp. 264-272). Também o Paquistão afirma que usaria armas nucleares no caso de avanço de forças indianas através da fronteira, denotando o papel preemptivo e substancial na sua doutrina de segurança nacional (Perkovich, 2012, p. 2).

O sistema internacional está edificado num conjunto de paradigmas, que tiveram um contexto temporal próprio mas que, em alguns aspetos, se encontram desenquadrados da realidade. A importância da arma nuclear é um deles. Por exemplo, o funcionamento do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e o poder que é detido pelos seus membros permanentes para resoluções no âmbito do artigo quinto, não facilita que se elimine a pretensão de algumas elites políticas possuírem a arma nuclear.

Os membros permanentes do CS já não refletem a lógica de poder atual, sendo que os cinco são potências nucleares.

Como refere David Krieger (2007), o mundo necessita que o direito internacional seja reforçado, que o reconhecimento da necessidade do desarmamento se transforme em ações sociais e políticas, que haja maior cooperação entre estados face aos potenciais danos provenientes das armas nucleares e que se tomem medidas corajosas, com os verdadeiros líderes mundiais, para que se elimine o prestígio e estatuto associado à posse da arma nuclear. Terá de haver uma causa maior.

As novas ameaças denotam que, se tiverem acesso a armamento nuclear, às ADM, ou a outro armamento igualmente destruidor, farão uso dele pois os "custos" que poderão ter de pagar serão sempre aceitáveis face aos benefícios que entendem obter. Neste contexto, a segurança mundial tem de ser encarada de forma global.

Face ao que antecede, podemos crer na inviabilidade deste propósito maior, pelo menos no curto e médio prazo. Com os dados do presente, se nada acontecer que "faça abanar" as bases do sistema internacional, acreditamos que nada mudará.

Assim, as capacidades convencionais de dissuasão deverão ser consideradas. Referimo-nos a forças militares capazes, prontas e credíveis, dotadas de equipamentos e armamento tecnologicamente evoluídos e adaptados ao ambiente em que operam. Contudo, a dissuasão deve constituir-se em mais um dos contributos para a estratégia geral do estado. Nessa medida, todas as capacidades deverão contribuir para a dissuasão nacional.

Os políticos e estrategos estão de acordo em afirmar que a *deterence* nuclear resultou durante o período da Guerra Fria. Já a eficácia da *deterrence* convencional, não é tão absoluta, apesar de existirem vários defensores e de esta estar enraizada na moderna doutrina militar conjunta (Bartholomees, 2010, p. 36).

Convém nesta fase do estudo, revisitar o conceito de estratégia e o modelo de Beaufre anteriormente caracterizado. Tendo por fundamento uma estratégia total, consideram-se as estratégias gerais (militar, política, psicológica e económica), todas interrelacionadas e interdependentes, e que integram os estilos de ação direta ou indireta. A ação direta com o emprego do *hard power*, mostrando a utilidade do uso da forca, e a ação indireta a recorrer frequentemente ao designado *soft power*, de forma a serem adotadas medidas para a eficácia da dissuasão (Garcia, 2010, p. 272). Se a dissuasão faz parte da

estratégia de um estado, ela deve ser emanada da sua estratégia total, para que possa ser refletida nas estratégias gerais e particulares.

5. O desafio estratégico para os Estados

O General Loureiro dos Santos (2009, p. 46) refere que no mundo atual, as armas nucleares assumem uma dimensão de relevância estratégica em duas circunstâncias. Por um lado, quando uma potência de média/pequena dimensão reconhece não ter capacidade de enfrentar um grande ataque convencional, pode encontrar na posse desta arma, o elemento dissuasor que demoverá intensões hostis. Também uma grande potência pode reconhecer que o efeito dissuasor da posse da arma nuclear lhe permite impor a uma potência menor, afirmando-se "hierarquicamente". A segunda circunstância ocorrerá quando um grupo terrorista conseguir obter a arma nuclear, ou a material nuclear.

Analisa-se de seguida a evolução do conceito estratégico da OTAN, nos aspetos concretos da dissuasão e do armamento nuclear.

Desde a criação da OTAN foram adotados vários conceitos estratégicos. Entre 1949 e 1991, foram adotados três conceitos cujas linhas orientadoras indicavam, entre outras tarefas prioritárias, a dissuasão e defesa relativamente ao Pacto de Varsóvia. Para tal, exigia-se a conceção de uma resposta flexível, viabilizada pelas armas nucleares estratégicas e de teatro, bem como pelas forças convencionais. No conceito estratégico de 1991 o mote era a "redução da dependência das armas nucleares", e as forças convencionais readquiriram relevância. Em 1999, mantinha-se a dissuasão e a defesa e deu-se nova ênfase ao diálogo, cooperação, ao desarmamento e à contra proliferação. As forças nucleares estratégicas foram consideradas essenciais e as forças nucleares de teatro perderam relevância (Ribeiro, 2011, pp. 16-18).

O conceito estratégico de 2010 indica como principais ameaças a proliferação de armas nucleares e de ADM e o terrorismo. As linhas de ação prioritárias referem a defesa e a dissuasão sendo que elas resultam da combinação adequada de capacidades nucleares estratégicas e de capacidades convencionais. Partindo da premissa de que as capacidades nucleares são indispensáveis até à sua eliminação global, ficou aberta a possibilidade dos EUA dialogarem com a Rússia relativamente às armas nucleares táticas, no âmbito do acordo START. Enquanto a OTAN possui cerca de 300 armas nucleares táticas na Europa, a Rússia deverá possuir cerca de 4 mil que são consideradas essenciais face à atual superioridade convencional da OTAN. Não obstante, o

conceito ressalva que a ameaça convencional não pode ser ignorada (Ribeiro, 2011, p. 20).

A intenção de diminuir a importância das armas nucleares dos sistemas de segurança dos países exige uma aposta nas capacidades militares convencionais. Por outro lado, fica por saber como reagirão os países vizinhos dos que iniciarem uma aposta visível nas suas Forças Armadas. Gera-se o dilema do prisioneiro[6]…

O ambiente internacional atual impõe novos desafios aos estados em diversas áreas e de forma particular às forças militares e ao seu planeamento estratégico. O conceito de defesa tradicionalmente associado às capacidades militares dos estados e o de segurança que englobava as forças e os serviços de segurança, foram estreitamente interligados ou mesmo integrados, passando a adotar-se o termo segurança e defesa. Em Portugal o debate sobre este tema ainda não reuniu consenso, mas o paradigma está presente.

Portugal aprovou em 2013 o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), onde se reconhece a importância da OTAN, "a aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal". A referência ao CEDN neste estudo prende-se com o facto de nele indiciar que Portugal deverá ter uma capacidade dissuasora, especificando que se trata de numa "capacidade dissuasora no quadro do nosso sistema de alianças" (RCM, 2013).

Pela abordagem que antecedeu esta fase do estudo, facilmente se compreende que para que haja dissuasão, é preciso ter os meios, as forças ou a capacidade de coação, e é preciso ser credível. Portugal, não possuindo a arma nuclear, anula a possibilidade da dissuasão nuclear e outras formas de dissuasão associadas. Quanto à capacidade convencional, é reconhecido que Portugal possui potencial dissuasor. Parece-nos adequado que o país dirija as suas capacidades a objetivos específicos, considerados de interesse vital. Gostaríamos de ressalvar que, sendo a defesa nacional uma atividade transversal a todas as instâncias do estado e da sociedade (RCM, 2013, p. 1981), devem ser consideradas e integradas num propósito único todas as formas de coação residentes em Portugal no âmbito de uma estratégia direta ou indireta.

No mundo ocidental as especificidades das operações militares, as tipologias de missões, o exigente nível de treino, as pressões sociais,

[6] O dilema do prisioneiro é um problema da teoria de jogos cujo objetivo é maximizar os benefícios próprios. Neste jogo, se os dois jogadores adotarem a sua estratégia ótima, cada um deles ganha menos do que se ambos tivessem escolhido a estratégia não-ótima. Para que esta segunda possibilidade ocorra é fundamental que exista confiança entre os jogadores e um acordo prévio. Contudo, entre os jogadores as dúvidas existem sempre, originando o dilema (Epstein, 1995).

económicas e políticas têm levado à crescente profissionalização das Forças Armadas. Não obstante as tendências indicadas, tem-se desinvestido no aparelho militar. A redução dos efetivos militares e o desinvestimento em armamento convencional é contrabalançado com uma aposta em equipamentos dotados de novas tecnologias, como os *drones* (Borges, 2013, p. 50).

Portugal enquadra-se neste cenário. Num período de restrições financeiras, o país gere as suas capacidades, os seus valores e a sua reputação nas alianças e nas organizações em que participa. Como estado que não possui a arma nuclear, a OTAN e os EUA são, neste mundo nuclear e globalizado fundamentais para a segurança e defesa de Portugal.

Conclusões

Neste estudo propusemo-nos desenvolver o tema das estratégias de dissuasão contemporâneas, pensando na importância das forças convencionais e no papel da arma nuclear, no contexto do século XXI. Concluiu-se que a arma nuclear no curto e médio prazo continuará a ser uma forma de manifestação de poder e de estatuto dos estados e que a estratégia de dissuasão direcionada para as novas ameaças carece de uma abordagem holística, "nascendo" de uma estratégia total e repercutindo-se nas estratégias gerais e particulares. Por outro lado, no contexto internacional, deverá haver consenso, cooperação e diálogo para que as estratégias nacionais concorram para a segurança global. No que respeita à *deterrence* nuclear, esta apenas é válida para atores estatais e as forças convencionais tenderão a contrabalançar a redução dos arsenais nucleares com novos e modernos equipamentos e armamentos, criando dilemas de segurança de nível regional. Relativamente a Portugal, num ambiente de segurança global com múltiplos atores nucleares, apenas consegue uma capacidade dissuasora credível no quadro da OTAN.

Sendo a temática da dissuasão bastante atual, inclusivamente no contexto específico português, a análise desenvolvida permitiu identificar e compreender a complexa dimensão do tema. Iniciámos o estudo apresentando e esclarecendo os conceitos de estratégia e coação, de dissuasão e de *deterrence*.

Na análise do ambiente de segurança internacional, identificaram-se os aspetos mais importantes que caraterizam a nova ordem mundial. As novas ameaças vieram pôr em causa conceitos estratégicos como a segurança, a defesa ou a dissuasão, trazendo assim novos desafios ao século XXI. Viu-se que para os "novos" e "velhos" atores, no atual ambiente de segurança

internacional, a existência de armas nucleares se traduz num sério risco à paz e segurança mundial.

A análise da existência da arma nuclear foi dividida nas duas era nucleares: entre 1945 e 1991, dominada pela "derrota" da dissuasão e pela "vitória" da *deterrence* e, após 1991, onde a dissuasão e a *deterrence* nuclear vigoram num âmbito mais restrito e a incerteza é a tónica dominante. A incerteza prende-se não só com o comportamento incerto dos novos atores, os seus valores e motivações como também com a racionalidade questionável à luz dos padrões ocidentais. A incerteza deve-se também à existência de um manancial de armas nucleares que já não tem interesse nas atuais quantidades e cuja proliferação e/ou descontrolo pode ser crítica.

Hoje, mantém-se a relação de domínio dos arsenais nucleares das duas superpotências do período da Guerra Fria, mas as circunstâncias políticas internacionais alteraram-se significativamente. As relações político-diplomáticas entre as potências EUA e Rússia não são antagónicas e é baixa a probabilidade de um ataque nuclear entre elas. Contudo, verificamos que o ambiente de segurança internacional é bastante complexo e perigoso e que existe uma multiplicidade de atores estatais e não estatais, com diferentes motivações que procuram ter acesso a armas nucleares e às ADM. Acreditamos na manutenção da *deterrence* nuclear entre estados nucleares.

O CEDN aprovado em 2013 refere que Portugal deverá ter a capacidade de dissuasão. Para este desígnio, todas as formas de coação ao serviço do estado deverão contribuir, numa estratégia direta e/ou indireta, de forma integrada. É determinante a dissuasão conferida pela participação portuguesa ativa na OTAN, para a segurança e defesa de Portugal neste mundo nuclear e globalizado.

Por último, a diminuição dos arsenais nucleares pelas grandes potências não surtirá efeitos significativos, pela forte dependência que a Rússia tem neste armamento para a defesa dos seus interesses e da sua segurança e defesa. A procura do reforço das capacidades convencionais, com forças capazes, prontas e eficazes, será uma realidade no curto e médio termo. O estatuto que a pose da arma nuclear confere a um ator do sistema internacional, está enraizado no pensamento humano, no racional político, nas retóricas e nas práticas das grandes organizações internacionais. Não é crível, face às condições atuais, que esta situação se altere durante as próximas décadas.

Referências Bibliográficas

Bartholomees, J. B., 2010. *U.S. Army War College Guide to National Security Issues - Vol I: Theory of War and Strategy*. [Em linha] Disponível em: http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/, [Consult. 20 jan. 2014].

Borges, J. V., 2013. *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos Estados Unidos da América*. 1.ª ed. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.

Chomsky, N., 1998. *Rogue States*. s.l.: Z Magazine.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Volume I*. Lisboa: IAEM.

Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R., 2003. *Teorias da dissuasão: Controlo do armamento e estabilidade estratégica*. In: Relações Internacionais - As teorias em confronto. Lisboa: Gradiva Editores, pp. 439-528.

Epstein, I., 1995. *O dilema do prisioneiro e a ética*. Universidade de Amesterdão, Holanda: Estudos Avançados.

Escorrega, L. F., 2013. Breve conceptualização sobre "dissuasão inteligente" (smart dissuasion). *Jornal de Defesa e Relações Internacionais,* pp. 1-3.

Freedman, L., 1983. Indignation, influence and strategic studies. *International Affairs, Issue Strategic Studies,* pp. 207-219.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.

Geller, D. S., 1990. Nuclear Weapons, Deterrence and Crisis Escalation. *Journal of Conflict Resolution,* 34, pp. 291-310.

Gray, C., 2003. *Maintaining Effective Deterrence*. Carlisle: U.S. Army War College.

Gray, C., 2007. *Chapter 15 - The Cold War, II: The nuclear revolution*. In: War, peace and international relations. New York: Routledge, pp. 205-218.

Krepinevich, A. & Martinage, R., 2008. *Dissuasion Strategy*. Washington: CSBA online.

Krieger, D., 2007. *Nuclear disarmament*. In: Handbook of Peace and Conflit Studies. Washington: Routledge, pp. 106-120.

Loureiro dos Santos, J. A., 2009. *As Guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*. Mem-Martins: Publicações Europa-América.

Lutes, C. & Bunn, E., 2008. *Chapter 5 - Dissuasion and the war on terror: What is meant by dissuasion, and how it might apply to the war on terror?*. In: E. Brimmer, ed. Five Dimensions of Homeland and International Security. Esther Brimmer ed. Washington: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, pp. 73-84.

Nunes, P. F. V., 2004. Ciberterrorismo: aspetos de segurança. *Revista Militar*, 2433, pp. 1-14.

Perkovich, G., 2012. *Reduzir o papel das armas nucleares: o que a INPD pode fazer*. Carnegie Endowment: The Global Think Tank.

RCM, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013: Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Ribeiro, A. S., 2011. O Conceito Estratégico da NATO. *Segurança e Defesa*, 17, pp. 16-26.

Rodrigues, A. R., 2013. Como ler as Grandes Opções do CEDN. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, pp. 1-7.

Rose, J., 2011. Defining the Rogue State: A Definitional Comparative Analysis Within the Rationalist, Culturalist, and Structural Traditions. *Journal of Political Inquiry*.

SSI, 2011. Strategic Studies Institute - *Russian Nuclear Weapons: Past, Present and Future*. Carlisle Barracks, PA: Stephen Blank.

Stevenson, J., 2008. *Chapter 3 - Reviving deterrence*. In: E. Brimmer, ed. Five Dimensions of Homeland and International Security. Washington: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, pp. 43-56.

U.S. DoD, 2013. *Joint Publication 1-02: Dictionary of Military and Associated Terms*. [Em linha] Washington. Disponível em: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/d/, [Consult. 20 jan. 2014].

Walton, C. D. & Gray, C., 2007. *Chapter 10 - The Second Nuclear Age: Nuclear Weapons in the Twenty-first Century*. In: Strategy in the Contemporary World. Oxford: Oxford University Press, pp. 209-277.

Estratégias de Dissuasão Contemporâneas: *Deterrence* Nacional

Gilberto Henrique Pires Lopes
Major de Cavalaria
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
gilbertohpl@gmail.com

A segurança nacional e a capacidade de dissuasão autónoma permitem a Portugal seguir o seu próprio modelo de desenvolvimento social e económico.

O falso sentimento de segurança, é uma das causas para as dificuldades sentidas na transformação das consciências nacionais para adotar as suas Forças Armadas (FFAA) com os materiais necessários à defesa dos interesses vitais de Portugal.

Este ensaio visa constituir um contributo para futuros estudos sobre as capacidades necessárias a uma dissuasão nacional credível. Procuramos fazer um enquadramento conceptual onde definimos os conceitos de segurança nacional, ameaça e riscos, capacidades e dissuasão. Estudámos a inserção estratégica de Portugal no mundo, os seus interesses nacionais e as instituições com as quais interagimos.

Focámos a análise em duas vulnerabilidades: a defesa militar dos Açores; e a proteção das linhas de comunicação marítimas. E assim definir quais as capacidades necessárias de modo a garantir a nossa atuação autónoma face a essa vulnerabilidades. Limitámos o estudo às capacidades militares não nucleares e adequadas às capacidades económicas nacionais.

Definimos como objetivo do nosso estudo identificar os contributos para a estratégia genética das FFAA de modo a garantir a segurança nacional de forma autónoma face às ameaças e riscos identificados no CEDN.

O nosso modelo de análise visou numa primeira fase, identificámos as ameaças e riscos e as capacidades militares do Sistema de Forças Nacional (SFN04), de modo a desenvolver um quadro que permita identificar respostas de ação militar a cada uma das ameaças e riscos identificados no CEDN.

No seguimento do ensaio, estudámos os conceitos de Anti-Access/Area-Denial (A2/AD) e Antipirataria, de modo a identificar as capacidades militares necessárias.

Na posse destes dados, aplicamos os resultados do apêndice 1 para preencher o quadro onde aplicamos as capacidades obtidas dos conceitos face às vulnerabilidades nacionais identificadas.

Identificamos assim as capacidades necessárias para completar o SFN. De modo a verificar quais devem ser garantidas de modo autónomo e quais devem ser garantidas através das alianças (*Smart Defense ou Pooling and Sharing*), selecionámos as que são essenciais à integridade nacional. Os resultados constituíram os contributos para as capacidades militares necessárias para uma "dissuasão nacional autónoma".

1. Enquadramento conceptual

De modo a facilitar a interpretação deste artigo, considerámos essencial identificar os conceitos de "segurança nacional", "ameaça e riscos", "capacidade" e "dissuasão" (*deterrence*).

Segundo o General Loureiro dos Santos, a segurança nacional consiste na capacidade de um Estado agir na esfera internacional com todas as formas de ação (económica, política, cultural, informacional, militar, entre outras) que garanta uma liberdade de ação suficiente, para manter o núcleo daquilo que o caracteriza como entidade com um destino próprio, definido pela vontade dos seus nacionais. Envolve a satisfação de dois objetivos: "Bem-estar e Segurança" que mutuamente se potenciam e são considerados como objetivos básicos de qualquer unidade política (2009, pp. 349-52).

Por ameaça entendem-se os estados, organizações, grupos, pessoas ou condições com a capacidade para danificar ou destruir vidas humanas, recursos vitais ou instituições (EME, 2012, pp. B-2). Pode-se também associar a possibilidade destes atores se combinarem com a intenção de prejudicar os interesses nacionais (US Army, 2012).

O risco é a possibilidade de ocorrência de um perigo ou acontecimento indesejado. É caracterizado pelo grau de probabilidade e de severidade de uma potencial perda resultante de perigos devido à presença de uma ameaça ou outras condições adversas (Exército, 2012, pp.B-22).

Quando falamos em capacidade referimo-nos à aptidão ou possibilidade para atingir um efeito ou objetivo, pela execução de diferentes ações, através da combinação eficiente de um ou mais componentes funcionais de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade. A capacidade poderá ainda estar associada a uma prontidão e sustentação (OTAN, 2004).

O conceito de dissuasão tem a sua origem no que hoje se denomina por *deterrence* e que está relacionado com a percepção do adversário, de evitar um potencial ataque pelo receio de uma retaliação credível (capacidade existente)

com resultados devastadores em relação aos benefícios que poderia obter. O conceito de dissuasão define-se como um conjunto de medidas, para aumentar a percepção do adversário, sobre os custos do desenvolvimento e prejuízos que poderão advir no caso de desenvolver uma capacidade operacional não existente (Krepinevich & Martinage, 2008, p.1). A dissuasão apenas se pode aplicar a atores que estejam identificados, pois depende da nossa capacidade de comunicarmos uma mensagem que seja credível e eficaz.

2. Conceito estratégico de defesa nacional

De modo a enquadrar o CEDN, faremos uma revisão dos pontos fundamentais presentes na Constituição e Lei de Defesa Nacional (LDN).

Conforme o n.º 1 e n.º 2 do art.º 273º da Constituição, a defesa nacional é uma obrigação do Estado e tem por objetivo garantir a integridade nacional, do território contra qualquer agressão ou ameaça externa. No n.º 1 do art.º 275º, as FFAA são incumbidas da defesa militar da República; no n.º 5, são incumbidas de satisfazer os compromissos internacionais estabelecidos pelo Estado e no n.º 6 é definido que podem colaborar em missões de proteção civil (AR, 1976).

Os princípios gerais são definidos no n.º1 do art.º 2º da LDN, no qual, Portugal defende os princípios da independência nacional e da igualdade entre Estados, o respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais, de modo a contribuir para a segurança, a estabilidade e paz internacionais. No seu n.º 2, define que os interesses nacionais são defendidos com todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, águas ou espaço aéreo sob soberania ou jurisdição nacional. O n.º 3 define que a salvaguarda da vida e interesses dos portugueses constitui-se como interesse nacional que o Estado defende num quadro autónomo ou multinacional (AR, 2009, pp.4344 (9-10)).

Após este enquadramento passaremos à análise o CEDN, no qual vem definido que Portugal deve estar dotado de uma "capacidade dissuasora credível" e que as suas FFAA devem constituir-se como uma "organização modular, flexível e moderna" capaz de "projetar forças conjuntas de elevada prontidão" que permitam o "empenhamento autónomo ou integrado em forças multinacionais e em apoio da proteção civil".

Ao nível das alianças e parcerias, os programas de desenvolvimento de capacidades devem ser desenvolvidos conjuntamente com os ciclos de planeamento militares dos programas da OTAN e UE, "sem prejuízo da capacidade de atuação autónoma da FFAA em determinados cenários" (2013, p.

1992). Ao nível da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), pretende "alargar as relações bilaterais e multilaterais de segurança e defesa com os Estados membros em particular nos domínios da cooperação técnico-militar…" (2013, p. 1989).

3. Inserção geopolítica de Portugal e suas vulnerabilidades

Portugal é um país pacífico que rege as suas atuações no âmbito das relações internacionais pelos princípios da Carta das Nações Unidas (ONU) e do direito internacional. Promovendo a não ingerência na soberania dos Estados, e procurando a solução pacífica dos conflitos e defesa da paz mundial.

A inserção geoestratégica de Portugal, no mundo representada pelo "Triângulo Estratégico", definido pelo Continente, Açores e Madeira, coloca Portugal como Estado fronteira da Europa e plataforma giratória entre os nossos três principais espaços de interesse estratégico nacional.

A Zona Económica Exclusiva (ZEE) e a possível extensão da plataforma continental poderão garantir a Portugal o desenvolvimento económico e social necessário à segurança e bem-estar futuros. Portugal poderá assim desenvolver a sua economia baseada nas atividades ligadas ao mar (portos, plataformas logísticas, transportes, aquicultura, processamento e distribuição de alimentos, turismo, atividades de lazer e desportos); na exploração de recursos minerais (petróleo, gás e outros depósitos minerais); na dessalinização da água do mar (sal marinho e água potável); na exploração consciente da biodiversidade (pescas) e biotecnologia (produtos farmacêuticos e cosméticos) e na geração de energia (das ondas, do vento ou através da energia térmica). Para isso, a Marinha tem desempenhado um papel fundamental no reconhecimento e mapeamento dos nossos recursos através da sua capacidade hidrográfica e oceanográfica (Governo, 2013).

A descontinuidade do território, a vasta extensão marítima sob jurisdição e o espaço aéreo sob controlo nacional, tornam indispensável a colaboração com as entidades que partilham fronteiras com Portugal como as que a seguir são apresentadas (RCM, 2013, p. 1985).

A Europa é a primeira área de interesse. Portugal integra a União Europeia (UE) desde 1986 e procura aprofundar essas ligações, integrando consecutivamente as políticas europeias, com as consequentes perdas de soberania financeira (euro), política e militar.

A segunda é definido pelo espaço euro-atlântico, no qual Portugal integra a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e da qual depende a sua

integridade nacional. A soberania portuguesa depende da participação nesta aliança e das relações bilaterais com os Estados Unidos (EUA).

Por último, o espaço definido pelo Atlântico Sul e África, com o qual, temos as relações com os países da CPLP, onde se destaca o Brasil e Angola, assim como a dependência de hidrocarbonetos e gás natural (Argélia e Nigéria) (GALP, 2013).

Mas as alterações políticas e económicas que hoje constituem a dependência dos Estados da globalização podem desequilibrar a frágil situação internacional das alianças que Portugal integra. Os EUA estão à beira de uma recessão económica, que têm afastado através de vários aumentos do teto da sua dívida fiscal (*Fiscal Cliff*), com as consequências económicas que isso trará nos cortes dos orçamentos futuros, nomeadamente no da defesa. Estes cortes já foram sentidos na redução do seu contingente na base das Lajes e poderão reduzir a sua presença aérea e naval devido à sua prioridade atual ser o Pacífico (US Department of State, 2013).

Por outro lado, a Europa procura consolidar a sua integração. A evolução deste conceito de união política, como qualquer organização, irá requerer um Estado diretor principal, lugar para o qual a Alemanha se encontra em vantagem política e económica. Mais cedo ou mais tarde esta assumirá a liderança política do bloco europeu. Esta situação poderá colocar os interesses nacionais de Portugal em risco devido ao nosso "triângulo estratégico" se encontrar no centro de possíveis divergências entre a potência marítima EUA que pretende garantir o controlo do Atlântico e a potência continental europeia (Alemanha) (Loureiro dos Santos, 2012).

Até ao momento, temos recebido mensagens discretas deste aumento de tensão, das quais podemos referir, os casos de repatriamento de ouro alemão presente nos EUA (Publico, 2013); da espionagem entre aliados e outras divergências políticas e económicas entre a UE e os EUA (Económico, 2014). O futuro de possíveis tensões depende assim da direção que a "Alemanha" adopte para a UE e da sua relação com os EUA.

Estas preocupações são vertidas a nível nacional ao longo do próprio CEDN, que entre outras, refere as possíveis consequências que a atual situação económica tem relativamente à integração e coesão europeia e na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). É de salientar a preocupação política neste processo de transição internacional, e na necessidade de preservar a aliança atlântica e a UE, de modo a "garantir condições mínimas de estabilidade num cenário de transformação, uma vez que permanecem no ambiente de

segurança internacional fatores de instabilidade e conflitualidade cujas consequências, difíceis de prever, podem desencadear situações de risco, que, direta ou indiretamente, podem pôr em causa os interesses nacionais" (2013, pp. 1983-1984).

Apresentada a inserção geoestratégica de Portugal, torna-se necessário identificar quais são então os interesses nacionais. De modo a responder a esta pergunta apoiamo-nos na legislação em vigor.

A LDN estabelece no seu art.º 5º os objetivos permanentes da Política de Defesa Nacional (PDN) que visa assegurar permanentemente e com carácter nacional: "a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional…"; no nº1 do art.º 7º, designa o CEDN como o documento que "define as prioridades do Estado em matérias defesa, de acordo com o interesse nacional" (AR, 2009, pp.4344-10).

Segundo o CEDN, os interesses nacionais (vitais) de Portugal são a sua afirmação no mundo (ONU), a sua inserção sólida nas alianças (OTAN e UE); a coesão e solidariedade entre as alianças, Europa e EUA. A resolução assume ainda que "os riscos económicos podem prejudicar os interesses vitais do Estado, incluindo a sua soberania, a independência nacional e a coesão social" (2013, p. 1982).

Se analisarmos a história, as crises económicas e o acesso aos recursos originaram graves conflitos armados, sendo todos eles de nível mundial. Estes riscos devem ser tomados em consideração devido ao facto de que os ciclos de crises financeiras terem ficado cada vez mais próximas uns dos outros, marcando as economias com consequências cada vez mais severas para as populações, o que origina o desenvolvimento de posições políticos mais radicais (RFI, 2014).

O CEDN apresenta no seu conteúdo, a vontade política de que as FFAA devem garantir a "***capacidade dissuasora***". Ora "dissuasão" é também sinónimo de "estar preparado e ter vontade de combater". A inexistência de inimigos declarados, não garante que não venham a surgir. Portugal deve assim estar apto a defender os seus interesses nacionais independentemente da intervenção das suas alianças (2013, p. 1989).

Considerando o anterior e face às nossas vulnerabilidades em relação aos espaços de interesse estratégico, salientamos duas para analisar neste artigo. A "Defesa militar dos Açores" e a "Proteção das linhas de comunicação marítima".

Os Açores, sempre representaram uma base estratégica importante no controlo e segurança das rotas marítimas e aéreas do Atlântico norte. Na última

grande guerra mundial, foram mais uma vez alvos das pressões internacionais por parte dos beligerantes, colocando em causa a integridade nacional e a sua neutralidade colaborante. Apenas através do poder negocial de Salazar junto dos ingleses, foi possível evitar uma invasão dos EUA (Antunes, 1995).

Constituindo-se como a fronteira ocidental da Europa, a integridade do território nacional apenas poderá ser mantida através de uma forte diplomacia portuguesa, que à semelhança das atuais ações da diplomacia polaca, pretende manter a presença dos EUA na Europa, procurando que os interesses europeus sejam sempre coincidentes com os da Aliança Atlântica… e por consequente dos EUA (Felix Ribeiro, 2013).

A integridade nacional depende assim das suas relações bilaterais com os EUA. No entanto, não nos podemos esquecer que a presença das forças aero-navais americanas garantem uma rápida projeção para assegurar a segurança e preservação dos interesses americanos no Atlântico, que poderão ser prejudiciais aos interesses nacionais (US Navy, 2014).

Poderemos assim definir os Açores como o nosso centro de gravidade estratégico, do qual depende o bem-estar e futuro da nação. Como tal deverá ser alvo de análise, de modo a atribuir-lhe capacidades de dissuasão adequadas à manutenção dos interesses vitais nacionais. Acima de tudo, deverá apresentar Portugal como Estado a ser respeitado e ator participativo no quadro da segurança do Atlântico.

A segunda vulnerabilidade nacional é a reconhecida dependência em termos das fontes de abastecimento de energia, provenientes de África ou através das vias marítimas provenientes do Atlântico Sul. Este espaço é de fundamental importância para a manutenção da competitividade nacional e abastecimento de hidrocarbonetos, carvão e gás natural às nossas indústrias e cidades. A Argélia é o nosso principal fornecedor de gás natural, seguido pela Nigéria, principal fornecedor de gás natural liquefeito (GNL), da qual dependem cerca de 55% do GNL que abastece o país através do porto de Sines (ERSE, 2014), sendo o abastecimento sujeito a ações de pirataria no Golfo da Guiné.

4. Ameaças e riscos

De modo a identificar quais as ameaças que podem atuar nas vulnerabilidades, recorremos ao CEDN, onde são apresentadas como principais ameaças de natureza global à segurança nacional: o terrorismo; a proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM); a criminalidade transnacional organizada; a cibercriminalidade e a pirataria.

Em relação aos riscos de natureza ambiental, salientamos o facto de que a "…competição por recursos naturais escassos, designadamente a água e os recursos energéticos, tem um elevado potencial desestabilizador, podendo levar a situações de violência e conflito armado…". De entre os riscos ambientais destacamos ainda para este ensaio os atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, tal como a poluição, a utilização massiva de recursos marinhos e os incêndios florestais (RCM, 2013, p. 1985).

5. Sistema de Forças Nacional

Identificadas as ameaças e riscos, vamos agora verificar quais as capacidades de dissuasão (*deterrence*) militar que compõem o SFN, de modo a neutralizar as ameaças e minimizar os riscos. Segundo a diretiva operacional n.º 009/2011, do Chefe de Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA), as capacidades de resposta militares das componentes das FFAA são apresentadas nas seguintes tabelas (EMGFA, 2011).

Tabela n.º 6 – Capacidades militares da Marinha (SFN04)

Capacidades Militares da Marinha (SFN04)	
M1	Oceânica (1).
M2	Submarina.
M3	Fiscalização oceânica.
M4	Fiscalização costeira e ribeirinha.
M5	Hidrográfica e oceanográfica.
M6	Guerra de minas.
M7	Projeção de força (2).

(1) Inclui capacidade de luta-antissubmarina (Helicópteros).
(2) Inclui unidades de fuzileiros.

Fonte: (EMGFA, 2011, pp. B-1).

Tabela n.º 7 – Capacidades militares do Exército (SFN04)

Capacidades Militares do Exército (SFN04)	
E1	Informações, vigilância e reconhecimento (1).
E2	Reação rápida (2).
E3	Intervenção.
E4	Mecanizada.
E5	Defesa imediata dos arquipélagos.
E6	Apoio geral (3).
E7	Ciberdefesa (4).

(1) Inclui capacidade de UAV (*Unmanned Aerial Vehicle*) (não levantada).
(2) Inclui capacidade aeromóvel (Helicópteros) (não levantada).
(3) Inclui as unidades de engenharia de apoio geral, operações psicológicas, CIMIC, NBQ, EOD, pontes, GE, apoio sanitário, transportes, reabastecimento e serviços.
(4) Esta capacidade encontra-se em desenvolvimento segundo o despacho do MDN nº13692/2013 (capacidade de ciberdefesa), estando dependente do CEMGFA, no entanto, no âmbito deste trabalho, integramo-la junto com as capacidades do Exército.

Fonte: (EMGFA, 2011, pp. C-1).

Tabela n.º 8 – Capacidades militares da Força Aérea (SFN04)

Capacidades Militares da Força Aérea (SFN04)	
F1	Vigilância e controlo do espaço aéreo.
F2	Defesa aérea e policiamento [1].
F3	Operações aéreas contra forças de superfície em ambiente terrestre.
F4	Operações aéreas contra forças de superfície em ambiente marítimo e sub-superfície.
F5	Recolha, gestão e disseminação de informações [2].
F6	Transporte aéreo / evacuação sanitária.
F7	Projeção de forças [3].
F8	Proteção de forças [4].
F9	Busca e salvamento.
F10	Vigilância e fiscalização da Zona Económica Exclusiva (ZEE).
F11	Apoio ao combate a incêndios.
F12	Fotografia aérea.
F13	Instrução de pessoal navegante.

[1] Inclui capacidade de GBAD *(Ground Based Air Defense)* (não levantada).
[2] Inclui o ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance).*
[3] Inclui a unidade de purificação de água.
[4] Inclui a unidade de EOD (*Explosive Ordnance Disposal*) e descontaminação.

Fonte: (EMGFA, 2011, pp.D-1).

6. Capacidades de dissuasão nacional

Identificadas as capacidades existentes no SFN, vamos identificar quais as capacidades que outros países têm adotado para garantir a sua capacidade de dissuasão em relação às vulnerabilidades identificadas.

a. Conceito A2/AD "Defesa militar dos Açores"

De modo a analisar as capacidades necessárias adotamos o conceito *"Anti-Access and Area Denial"* (A2/AD). Para o definir, utilizaremos os estudos desenvolvidos pelos EUA sobre os sistemas defensivos das suas potenciais "ameaças".

Tal como a *Blitzkrieg* mudou o ambiente operacional em 1940, também o A2/AD alterou a supremacia dos EUA no moderno campo de batalha, negando-lhe a sua liberdade de movimento e de manobra (McCarthy, 2010, p.9).

Segundo o Departamento de Defesa (DoD) dos EUA, o A2/AD é a capacidade de limitar o acesso e desenvolver as atividades de combate no Teatro de Operações (TO). Este conceito torna a projeção das forças atacantes extremamente arriscada, inclusive proibitiva, criando uma eficaz dissuasão (*deterrence*) convencional (2013a, p.2).

O *Anti-Access* procura utilizar capacidades de longo alcance para afetar os movimentos no TO de modo a garantir o atraso na projeção, ou aumentar a

distância das bases de ataque, em relação à área de operações. O *Area-Denial* procura afetar a manobra (liberdade de movimentos e de ação) no TO, através da negação do uso das dimensões (terrestre, aeroespacial, marítima ou ciberespaço) aos sistemas de armas, impedido o seu emprego operacional (US DoD, 2013a, p.2).

Este conceito está associado a uma defesa por camadas, em sobreposição e mútuo apoio, e baseia-se nas seguintes capacidades militares: sistemas misseis (Msl) de médio/longo alcance "terra-terra" e "terra-mar/mar-mar" (antinavio) de modo a manter afastadas as bases de ataque (FOB[1]) ou plataformas aero-navais (porta-aviões) e desgastar logisticamente o adversário pela necessidade de consumíveis, horas de voo e incremento das suas medidas de proteção; bombardeiros de curto/médio/longo alcance; submarina e suas bases de ocultação (negação de informações ao adversário); defesa aérea/intercepção (aeronaves) e sistemas GBAD HIMAD (SAM /BMD)[2], para negar o uso de espaço aéreo e possível ameaça míssil contra instalações críticas; sistemas de vigilância e controlo do espaço aéreo e da ZEE (luta contra superfície e sub-superfície); recolha, gestão e disseminação de informações (radares; sensores OHT[3]; sensores de superfície e sub-superfície) de modo a garantir alerta oportuno e coordenação de respostas militares eficientes; sistemas de guerra de minas; sistemas de Guerra Electrónica (GE) HPM/EMP[4], sistemas antirradiação e antissatélite (ASAT[5]); e ciberdefesa essenciais para garantir a defesa dos C4ISR[6] e destruir a do adversário (US DoD, 2013a, pp.2-4).

O A2/AD permite assim, incapacitar a utilização de sistemas ofensivos tecnologicamente superiores. Como qualquer sistema defensivo, a sua vulnerabilidade consiste precisamente no C4ISR, que garante a coordenação e emprego das capacidades como um todo.

Associado a este conceito deverá também estar a "credibilidade" garantida através da prontidão, treino, experiência e apoio logístico eficiente. Uma eficaz dissuasão baseia-se sobretudo na eficaz comunicação da mensagem à ameaça, sendo para isso necessário desenvolver Atividades de Informação e Influência (AII).

---

[1] *Forward Operations Bases* (Terrestre, aeródromos ou portos).
[2] *Surface to Air Missile* e *Ballistic Missile Defense*.
[3] Over-the-horizon – Sensores para deteção de alvos aéreos e navais. (Goldsmith, 2012, p.25).
[4] *High Power Microwave* e *Electro-Magnetic Pulse* (Goldsmith, 2012, p.22).
[5] Anti-satellite: Incapacitar a constelação de satélites para impossibilitar o uso de Armas de precisão por GPS - *Global Positioning System*.
[6] Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informações, Vigilância (*Surveillance*) e reconhecimento.

b. Conceito Antipirataria "Proteção das linhas de comunicação marítima"

As linhas de comunicação do Atlântico sul e as plataformas petrolíferas poderão começar a sofrer ações de pirataria cada vez mais sofisticadas ao longo da costa ocidental africana. Estás ações poderão posteriormente desenvolver ameaças como o terrorismo, crime organizado ou riscos associados a desastres ambientas de origem humana (Tsvetkova, 2008).

Enquanto o quadro legal não produzir uma lei que garanta uma resposta adequada aos crimes de pirataria, torna-se necessário garantir a segurança das rotas marítimas.

Para identificar as capacidades necessárias ao conceito "Antipirataria" e à segurança no Atlântico Sul, utilizaremos o caso da pirataria marítima da Somália.

O conceito está associado às capacidades militares aptas a patrulhar e evitar ato de violência praticados em alto mar ou fora da jurisdição de qualquer estado (águas territoriais) (AR, 1997, p.114), assim como à atuar nos casos de captura de navios e suas tripulações. A intervenção em águas territoriais poderá ser autorizada através de uma Resolução da ONU (e.g. Resolução n.º 1816/2008/Somália).

Face a esta ameaça verificámos a utilização das seguintes capacidades: oceânica; submarina; de fiscalização oceânica; projeção de força (helicópteros, fuzileiros, snipers); capacidade de vigilância, informações e reconhecimento (UAV/MPA)[7]; e busca e salvamento (EUNAVFOR, 2014). Poderão ainda ser utilizadas as capacidades de reação rápida (escoltas embarcadas ou helitransportadas); AII; fotografia aérea; capacidade de proteção ambiental e combate à poluição (derrames de crude, danos em plataformas petrolíferas); e ciberdefesa (contra as redes de apoio logístico e financeiro).

c. Outras considerações

De modo a garantir uma dissuasão eficaz, é fundamental considerar a Indústria Nacional de Defesa (IND), como "elementos estratégicos nacionais" a preservar e proteger. A IND deve assegurar sempre que possível as necessidades dos equipamentos das FFAA, priorizando o desenvolvimento das tecnologias de domínio nacional, bem como através das potencialidades presentes nos países da CPLP, nomeadamente com o Brasil, que nos garantiria uma independência face às potências marítimas e continentais.

[7] *Unmanned Aerial Vehicle* e *Maritime Patrol Aircraft*.

Os custos de escala, causados pela reduzida dimensão das FFAA, devem ser assegurados com programas de investimento combinado em equipamentos que garantam principalmente contrapartidas de âmbito militar, onde Portugal participe. A sua seleção deve respeitar um conjunto de regras das quais se salienta a autonomia nacional (em manutenção, combustíveis e sobressalentes) e a fiabilidade dos equipamentos, sendo preferível a aquisição de modelos testados em detrimento de protótipos.

Um país como Portugal, com uma economia enfraquecida, deve potenciar o seu poder de dissuasão através da sua capacidade subversiva, sendo fundamental a reimplantação do serviço militar obrigatório, mais barato de manter e simultaneamente mais apto a preparar uma nação em armas (SOL, 2013). A conscrição é também fundamental, para reforçar a coesão nacional, entre o continente e as autonomias insulares, reforçando a nossa capacidade de subversão. A manutenção de um sistema misto garantiria a possibilidade de consolidar a identidade nacional, bem como constituiria uma base de seleção de militares contratados adequada às necessidades das FFAA. Simultaneamente garantiria a uma resposta rápida de meios e homens em caso de mobilização nacional.

7. Análise das capacidades nacionais face às vulnerabilidades

As capacidades militares são recursos nacionais empregues para garantir uma resposta militar adequada às ameaças e riscos aos interesses nacionais. Mas serão elas adequadas à atual realidade? Ou necessitamos nós de as redirecionar e redefinir?

Vamos agora identificar quais as capacidades nacionais que podem ser utilizadas na resposta militar às ameaças e riscos identificados no CEDN. A nossa análise baseou-se numa tabela, onde cruzamos as ameaças e riscos com as capacidade do SFN de modo a obter as capacidades aptas a fazer face cada uma das ameaças ou riscos (tabela 4).

Tabela n.º 9 – Capacidades de dissuasão do SFN04

		CAPACIDADES DE DISSUASÃO MILITAR DO SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL (SFN04)																										
		Capacidade naval							Capacidade Terrestre							Capacidade Aérea												
		Oceânica	Submarina	Fiscalização oceânica	Fiscalização costeira e ribeirinha	Hidrografia e oceanografia	Guerra de minas	Projeção de forças/fuzileiros	Informações, vigilância e Rec	Reação Rápida	Intervenção	Mecanizada	Defesa imediata dos Arquipélagos	Apoio Geral	Ciberdefesa	Vigilância e controlo do espaço aéreo	Defesa aérea e policiamento e GBAD	Op. aéreas contra forças de superfície navais/submarinos	Op. aéreas contra forças de superfície em ambiente terrestre	Recolha, gestão e disseminação de informações e ISTAR	Transporte aéreo (incluindo evacuação sanitária)	Projeção de forças	Proteção de forças	Busca e salvamento (SAR)	Vigilância e fiscalização da ZEE	Apoio a combate a incêndios	Fotografia aérea	Instrução de pessoal navegante
AMEAÇAS	Terrorismo	X	X	X	X		X	X[2]	X	X	X	X		X	X[8]	X	X	X	X	X[10]		X	X[12]		X		X	
	Proliferação de ADM								X																			
	Criminalidade organizada	X[1]	X[1]	X	X			X	X[3]	X					X[8]	X	X	X	X	X					X		X	
	Ciberameaças														X[8]					X[10]								
	Pirataria	X	X	X	X			X	X[3]	X					X[8]	X	X	X	X	X[10]					X		X	
	Conflitos Armados	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X[5]	X	X[8]	X	X[9]	X	X	X[10]	X	X	X	X	X	X	X	
	Atentados ao ecossistema terrestre e marítimo					X		X	X	X[4]	X		X[6]	X[7]		X					X	X[11]	X[13]		X	X	X	

Fonte: (Autor, 2014).

Legenda:

1 – Luta antissubmarina; 2 – Capacidade dos fuzileiros; 3 – Unidades de UAV, HUMINT e GE; 4 – Patrulhamentos, apoio às populações, expedição de cargas (BOAT) (e combate a incêndios com o GHE – Duplo uso); 5 – Capacidade de resistência limitada, devido à não existência de sistemas mísseis Terra-Terra e Terra-Mar (antinavio) e GBAD (antiaéreos SHORAD e HIMAD); 6 – Capacidade sem capacidade de apoio de engenharia; 7 – Sem capacidade de apoio geral (NBQ/ EOD/ Engenharia) projetada nos arquipélagos; 8 – Capacidade em processo de levantamento (Reforma 2020); 9 – Capacidade GBAD não está levantada. Não existe capacidade HIMAD a nível nacional; 10 – Estações radar, não existe estação radar dos Açores; 11 – Unidade de purificação de água; 12 – Equipas EOD; 13 – Equipas de descontaminação NBQ.

A eficácia da capacidade não foi analisada, por depender de vários fatores tais como o treino, manutenção e existência de equipamentos. Assim, obtivemos as capacidades de resposta militar a aplicar nas vulnerabilidades em estudo.

Ao estudarmos os casos de estudo dos "A2/AD" e "Antipirataria", identificámos as capacidades necessárias à uma resposta militar eficiente e eficaz. Com estes dados, podemos continuar o nosso modelo de análise e verificar na tabela 5 quais as capacidades em falta para garantir a resposta militar eficiente às vulnerabilidades nacionais: (1) "Defesa militar dos Açores" e (2) "Proteção das linhas de comunicação marítima".

Tabela n.º 10 – Capacidades de dissuasão militar necessárias ao SFN04

		CAPACIDADES DE DISSUASÃO MILITAR NECESSÁRIAS FACE ÀS VULNERABILIDADES ANALISADAS																			
		Misseis médio/longo alcance terra-Terra	Misseis médio/longo alcance terra-mar	Misseis médio/longo alcance mar-mar	Sistemas antirradiação	Bombardeiros de curto médio/longo alcance	Defesa aérea e GBAD	Sistemas antissatélite	Recolha, gestão e disseminação de Info	Guerra de minas	Guerra electrónica	Vigilância e controlo do espaço aéreo	Submarina e bases de ocultação	Ciberdefesa	Vigilância, informações e reconhecimento	Oceânica	Fiscalização oceânica	Projeção de força	Reação rápida	Atividades de informação e influência	Busca e salvamento	Fotografia aérea	Proteção ambiental e combate à poluição
Vulnerabilidade	1 – Defesa militar dos Açores (Conceito A2/AD)	N1	N2	M1 M2	N3	F3 F4 N4	F2 N5	N6	E1 F5 N7	E6	E7	F1 F2	M2 N8	E7	M2 E1 F1 F5 F10	M1	-	-	-	-	-	- -	-
	2 – Proteção das linhas de comunicação marítimas (Conceito Antipirataria)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	F1	M2	E7	M2 E1 F1 F5 F10	M1	M7 E2	M7 E2 N9	E2 N10	E6	M1 F9 F10	F12	N11

Fonte: (Autor, 2014).

Legenda:
Capacidades da Marinha (M): M1 – Oceânica; M2 – Submarina; M3 – Fiscalização oceânica; M4 – Fiscalização costeira e ribeirinha; M5 – Hidrografia e oceanografia; M6 – Guerra de minas; M7 – Projeção de forças/fuzileiros.
Capacidades do Exército (E): E1 – Informações, vigilância e reconhecimento; E2 – Reação rápida; E3 – Intervenção; E4 – Mecanizada; E5 – Defesa imediata dos Arquipélagos; E6 – Apoio geral; E7 – Ciberdefesa.
Capacidades da Força Aérea (F): F1 – Vigilância e controlo do espaço aéreo; F2 – Defesa aérea e policiamento e GBAD; F3 – Operações aéreas contra forças de superfície navais / submarinos; F4 – Operações aéreas contra forças de superfície em ambiente terrestre; F5 – Recolha, gestão e disseminação de informações e ISTAR; F6 – Transporte aéreo (incluindo evacuação sanitária); F7 – Projeção de forças; F8 – Proteção de forças; F9 – Busca e salvamento (SAR); F10 – Vigilância e fiscalização da ZEE; F11 – Apoio a combate a incêndios; F12 – Fotografia aérea.
Capacidades identificadas como necessárias (N): N1 – Sistemas de misseis de médio/longo alcance terra-terra; N2 – Sistemas de misseis de médio/longo alcance terra-mar; N3 – Sistemas antirradiação; N4 – Bombardeiros de médio/longo alcance; N5 – Sistemas GBAD (HIMAD e BMD); N6 – Sistemas antissatélite; N7 – Estação radar dos Açores; N8 – Bases de ocultação/manutenção de submarinos no Continente e Açores; N9 – Navio polivalente logístico (ou de assalto anfíbio); N10 – Sistemas aeromóveis (Helicópteros); N11 – Navios de combate à poluição.

De modo a identificar às possíveis lacunas nas capacidades militares nacionais, considerámos que as ameaças a ter em consideração para a vulnerabilidade 1 seriam as ciberameaças e conflitos armados; e para a vulnerabilidade 2, seriam o crime organizado, pirataria, ciberameaças e atentados ao ecossistema e poluição.

Da análise verificámos que existem necessidades (N) ao nível das seguintes capacidades (tabela 6).

Tabela n.º 11 – Necessidades de capacidades Militares

Necessidades de Capacidades Militares	
N1	Sistemas de misseis de médio e longo alcance terra-terra.
N2	Sistemas de misseis de médio e longo alcance terra-mar (ASM) (1).
N3	Sistemas antirradiação.
N4	Bombardeiros de médio e longo alcance.
N5	Sistemas GBAD (HIMAD e BMD) (2).
N6	Sistemas antissatélite.
N7	Estação radar dos Açores.
N8	Bases de ocultação/manutenção de submarinos no Continente e nos Açores.
N9	Navio polivalente logístico ou de assalto anfíbio.
N10	Sistemas aeromóveis (Helicópteros).
N11	Navios de combate à poluição.

(1) ASM – Anti-ship missile (Antinavios).
(2) HIMAD – High and Medium Air Defense; BMD – Ballistic Missiles Defense.

Fonte: (Autor, 2014).

Não são consideradas neste estudo as necessidades de UAV que teoricamente integram a capacidade de informações, vigilância e reconhecimento (E1), de GE (E6) e ciberdefesa (E7), atualmente em processo de desenvolvimento.

Identificadas as capacidades necessárias, e considerando a atual situação da economia nacional, torna-se importante identificar quais dessas capacidades devem ser desenvolvidas autonomamente ou no seio das alianças através de protocolos de *Pooling and Sharing* ou *Smart Defense*.

De modo a selecionar quais deveriam ser desenvolvidos autonomamente escolhemos como condição as "essenciais à integridade nacional". Assim, consideramos as seguintes capacidades necessárias para atuar autonomamente (tabela 7) e no seio das alianças (tabela 8).

Tabela n.º 12 – Capacidades militares necessárias para atuação autónoma

Capacidades Militares necessárias para Atuação Autónoma	
N1	Sistemas de misseis de médio e longo alcance terra-terra.
N2	Sistemas de misseis de médio e longo alcance terra-mar (ASM) (1).
N3	Sistemas antirradiação.
N5	Sistemas GBAD (HIMAD) (2).
N7	Estação radar dos Açores.
N8	Bases de ocultação/manutenção de submarinos no Continente e nos Açores.
N9	Navio polivalente logístico ou de assalto anfíbio.
N10	Sistemas aeromóveis (Helicópteros).

(1) ASM – Anti-ship missile (Antinavios).
(2) HIMAD – High and Medium Air Defense.

Fonte: (Autor, 2014).

Tabela nº 13 – Capacidades militares necessárias para atuação combinada

Capacidades Militares necessárias para Atuação Combinada	
N4	Bombardeiros de médio e longo alcance.
N5	Sistemas GBAD (BMD) [2].
N6	Sistemas antissatélite.
N11	Navios de combate à poluição.

[1]BMD – Ballistic Missiles Defense.

Fonte: (Autor, 2014).

Conclusões

Este ensaio permitiu identificar as lacunas no Sistema de Forças Nacional para fazer face as duas vulnerabilidades estudadas: a defesa militar dos Açores; e a proteção das linhas de comunicação marítimas. Identificadas as lacunas, foram obtidas as capacidades militares que são necessárias desenvolver de modo a garantir uma dissuasão nacional credível.

Procuramos identificar as vulnerabilidades nacionais, ameaças, risco e capacidades militares do SFN. Tomámos como base a inserção geopolítica de Portugal, assim como o estabelecido na legislação nacional, CEDN e diretivas operacionais do EMFGFA. Focámos assim a nossa atenção em duas vulnerabilidades: a "Defesa militar dos Açores" e a "Proteção das linhas de comunicação marítima".

Estudamos os conceitos de "*Anti-Access/Area-Denial*" e de "Antipirataria" e identificámos quais as capacidades defensivas e ofensivas necessárias à sua aplicação.

Ao aplicar o nosso método de análise, concluímos que o SFN não é suficiente para assegurar estas duas vulnerabilidades sendo necessário desenvolver mais capacidades.

Com base nas vulnerabilidades identificadas, consideramos fundamental desenvolver autonomamente as seguintes capacidades: sistemas misseis de médio/longo alcance terra-terra/terra-mar; sistemas antirradiação; sistemas GBAD/HIMAD; estação radar dos Açores; bases de ocultação/manutenção de submarinos no Continente e nos Açores; capacidades aeromóveis e o navio polivalente logístico (ou de assalto anfíbio).

As capacidades militares que deverão ser desenvolvidas no âmbito das alianças são os bombardeiros de médio/longo alcance, os sistemas GBAD/BMD, os sistemas antissatélite e o navio de combate à poluição.

Se considerarmos outros países desenvolvidos, nenhum assenta o seu modelo de desenvolvimento sem estar eficazmente suportado por uma capacidade dissuasora credível que proteja o seu conceito estratégico.

O espaço territorial português definido pelo triângulo estratégico Continente-Açores-Madeira assume uma área de grandes dimensões face aos meios nacionais disponíveis.

A ZEE e a extensão da plataforma continental representam os focos de maior interesse para uma estratégia nacional. Os recursos minerais e naturais desta região são o garante do futuro desenvolvimento nacional. Os vazios de poder poderão originar a repetição da história e perda deste potencial nacional.

Esta extensão obriga a uma maior capacidade de projetar forças por via aérea ou marítima, assim como a garantir a integridade e defesa do território nacional através de um adequado sistema de controlo e fiscalização do espaço aéreo, marítimo, terrestre e cibernético. Este sistema deverá estar apto a garantir o alerta oportuno das forças em patrulhamento para uma ação imediata eficaz contra a ameaça.

Depender dos aliados não pode ser considerado uma estratégia de defesa nacional. Não nos podemos esquecer que Portugal também contribui para o efeito dissuasor dos restantes membros da OTAN. Portugal deve assim garantir condições para assumir-se como membro capaz e credível da aliança, e não como elemento sem peso negocial. Apenas com capacidades aptas para garantir a sua segurança e possível projeção no seio da aliança, poderá exigir reconhecimento e consideração pelos interesses que consideramos nacionais.

No caso de um agravar da situação internacional, as FFAA deverão ser capazes de garantir a integridade do território nacional, a segurança das linhas de comércio marítimo e do espaço aéreo nacional.

A dissuasão é a melhor forma de evitar conflitos armados, mais dispendiosos em recursos humanos e materiais. No entanto, o poder político deve atribuir recursos e prioridades. Estados com dificuldades em manter uma dissuasão armada credível devem procurar manter a sua capacidade de subversão e um recrutamento militar baseado na conscrição.

Os conceitos de *"Smart Defense"* e *"Pooling and Sharing"* devem ser potenciados, no entanto devem garantir as capacidades de atuação autónoma em sectores exclusivos do interesse nacional. Conhecendo as nossas limitações financeiras, devemos aproveitar as sinergias no seio das alianças (OTAN e UE), mas considerar sempre que possível o desenvolvimento das capacidades no seio da CPLP (Brasil), que nos garantam autonomia e contrapartidas

tecnológicas para a nossa indústria de defesa com uma simultânea independência das potências marítimas e continentais.

Considerando que Portugal pretende manter o seu *status quo,* é fundamental garantir capacidades defensivas e ofensivas que atuem como *deterrence* para com a ameaça, de modo a proteger a sua soberania. No caso de esta falhar, devem atuar elevando o custo/benefício da ação até uma intervenção das entidades internacionais competentes, sejam elas alianças ou a ONU.

Referências Bibliográficas

Antunes, J.F., 1995. *Roosevelt, Churchill e Salazar. A luta pelos Açores 1941-1945*. Ediclube.

Assembleia da República, 1976. *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 2 abril.

Assembleia da República, 1997. *Resolução da Assembleia da República nº 60/97 - Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar*. Diário da República, 14 outubro. pp. 5486 (3-191).

Assembleia da República, 2009. *Lei n.º 31-A/2009 - Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 7 julho. pp. 4344 (9-18).

Económico, 2014. *Económico*. [Em linha]. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/youtube-gera-nova-nova-friccao-diplomatica-entre-ue-e-eua_186758.html, [Consult. 8 fev. 2014].

Estado-Maior do Exército, 2012. *PDE 3-00 Operações. Exército Português.*

Estado-Maior General das Forças Armadas, 2011. *Diretiva Operacional n.º 09/CEMGFA de 28 de janeiro de 2011*. EMFGFA.

ERSE, 2014. *ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos*. [Em linha]. Disponível em: http://www.erse.pt/pt/gasnatural/actividadesdosector/aquisicaoeimportacao/Paginas/default.aspx, [Consult. 8 fev. 2014].

EUNAVFOR, 2014. *EUNAVFOR Somalia*. [Em linha]. Disponível em: http://eunavfor.eu/about-us/mission/, [Consult. 11 fev. 2014].

Exército, 2012. *PDE-3-00 Operações*. Lisboa: Exército Português.

Felix Ribeiro, J.M., 2013. *Jornal i*. [Em linha]. Disponível em: http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/felix-ribeiro-no-dia-euro-se-desfaca-papel-da-europa-no-mundo-acaba/pag/-1 [Consult. 12 fev. 2014].

GALP, 2013. *Galp Energia*. [Em linha]. Disponível em: http://www.galpenergia.com/PT/agalpenergia/os-nossos-negocios/Gas-

Power/Gas-Natural/Aprovisionamento/Paginas/Aprovisionamento.aspx, [Consult. 8 fev. 2014].

Governo, 2013. *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. Lisboa: Governo.

Krepinevich, A. & Martinage, R., 2008. *Dissuasion Strategy*. Washington: CSBA online.

Loureiro dos Santos, J.A., 2009. *As guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Loureiro dos Santos, J., 2012. *Público*. [Em linha]. Disponível em: http://www.publico.pt/opiniao/jornal/geopolitica-da-crise-europeia-e-o-futuro-de-portugal-24030683, [Consult. 8 fev. 2014].

McCarthy, J.C., 2010. *Anti-Access/Area Denial: The Evolution of Modern Warfare*. Artigo. U.S. Air Force.

OTAN, 2004. *NATO Bi-SC Strategic Vision II*. Brussels: NATO.

RCM, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013: Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*. Lisboa: Diário da República.

RFI, 2014. *RFI Português - Radio Francesa Internacional*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugues.rfi.fr/franca/20140212-mais-de-30-dos-franceses-aprovam-ideais-do-partido-extremista-frente-nacional, [Consult. 15 fev. 2014].

SOL, 2013. *SOL - Regresso do Serviço Militar Obrigatório nas mãos de Passos*. [Em linha]. Disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=66981 [Consult. 12 fev. 2014].

Tsvetkova, B., 2008. *Securitizing Piracy Off the Coast of Somalia*. Artigo.

US Army, 2012. *ADRP 3-0 Unifed Land Operations*. Washington: Department of the Army.

US Department of State, 2013. *International Information Program - IIP Digital*. [Em linha]. Disponível em: http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2013/03/20130313144068.html#axzz2t4JvKCZ2, [Consult. 12 fev. 2014].

US DoD, 2013a. *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*. US DoD.

US Navy, 2014. *US Navy - COMUSNAVSO-C4F*. [Em linha]. Disponível em: http://www.public.navy.mil/comusnavso-c4f/Pages/default.aspx, [Consult. 12 fev. 2014].

Deterrence no Século XXI - A Segurança Europeia

Rui Manuel Gonçalves de Moura
Major de Infantaria
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
rmgmoura@hotmail.com

A nova tipologia de ameaças à estabilidade e segurança internacional, decorrente do terrorismo internacional, das capacidades e estratégias assimétricas e da proliferação de armas de destruição massiva por adversários que aspiram a uma alteração da ordem mundial, faz com as questões relacionadas com a *Deterrence* façam parte de estratégias de segurança de vários estados (Chilton, 2010).

A finalidade da *Deterrence* é criar condições para que um adversário não execute determinado ato hostil, em virtude da existência de uma capacidade de lhe infligir danos inaceitáveis. Durante o período da guerra fria a *Deterrence* era garantida através da utilização da arma nuclear, da projeção de forças para a Europa e para a Ásia (Kugler, 2002). Consideramos que a *Deterrence* mantém a sua relevância no século XXI, como forma de prevenção de conflitos, de igual forma aquando da sua criação durante o período da guerra fria. Devemos é considerar que devido à sua grande abrangência, os meios disponíveis e a forma de a aplicar sofreram alterações.

Pretende-se com este ensaio compreender o conceito de *Deterrence* no séc. XXI e a sua relevância para a segurança Europeia, e desta forma demonstrar que o conceito de *Deterrence* é mais abrangente do que a *Deterrence* nuclear inicialmente desenvolvida durante o período da Guerra Fria, e que a Europa, atualmente, mantém a sua capacidade de *Deterrence* assente no estabelecimento de alianças.

Numa primeira fase do ensaio é a presentada a clarificação do conceito de *Deterrence e Dissuasion* e quais as tipologias associadas; seguidamente são analisados os fundamentos em que a *Deterrence* assenta, quais as suas principais lacunas e as consequências políticas da sua adoção; terminamos com a análise à *Deterrence* Europeia e de que forma esta é efetivada.

Verifica-se que a *Deterrence* desempenha um papel fundamental na política externa de alguns países. Num mundo multipolar, a multiplicidade de comportamentos e culturas de cada adversário deverão ser compreendidas, de forma a criar estratégias que eficazmente consigam influenciar favoravelmente os adversários. A interpretação de diferentes definições de *Deterrence*, reflete

as dinâmicas necessárias na criação de um ambiente estável, para que a segurança nacional possa ocorrer, sendo que é um processo que levará o seu tempo até ser implementado.

Ao nível da segurança e da capacidade de *Deterrence* da Europa, esta passa pelo estabelecimento de alianças, e pela manutenção da capacidade nuclear fornecida pelos seus membros. Verifica-se que as alianças estabelecidas entre a Europa e a NATO servem os seus propósitos ao nível da *Deterrence*. O poder fornecido pela aliança nuclear com NATO em conjugação com o poder militar dos estados membros faz com que a *Deterrence* seja considerada uma ferramenta eficaz.

Demonstrou-se assim, que a arma nuclear continua a desempenhar uma posição de destaque na cena internacional e na capacidade de *Deterrence*, especialmente na segurança da Europa. Associada à utilização da arma nuclear encontra-se o estabelecimento das alianças entre a Europa e a NATO, sendo as alianças consideradas o pilar fundamental no alcançar da capacidade de *Deterrence* no Século XXI.

1. Natureza e Diversidade da *Deterrence*

Existe uma diversidade de formas que a *Deterrence* pode adotar, encontrando-se esta tipologia diretamente relacionadas com o bem a proteger e qual a origem da ameaça (Freedman, 2013a, p.9).

Do conceito de *Deterrence* importa clarificar inicialmente o conceito de *Dissuasion*. Este conceito está intimamente ligado à *Deterence,* sendo por vezes designado de *Pré-Deterrence*. Das muitas definições que surgem na literatura, citando Ryan Henry[1] (2005), numa conferência do *Institute for Foreign Policy Analysis,* define a *Dissuasion* como um conjunto de medidas tomadas para desencorajar outrem, a desenvolver capacidades, e/ou adotar uma determinada modalidade de ação contrária aos seus interesses. A definição adotada por Krepinevich & Martinage (2008, p.1) identifica a *Dissuasion* associada a um conjunto de medidas tomadas para influenciar a perceção do alvo, aumentando os custos e/ou diminuindo os benefícios do desenvolvimento, expansão ou da transferência de uma capacidade militar. Nas definições anteriores podemos identificar o "desenvolvimento de capacidades" como as palavras-chave do conceito, tendo como fim último a moldagem da natureza militar de um oponente.

[1] *Principle Deputy under Secretary of Defense for Policy*, do Departamento de Defesa dos EUA.

A definição de *Deterrence*, utilizada pelo Departamento de Defesa dos EUA (2014), e de acordo com Colin Gray (2003), é caracterizada pela não tomada de uma determinada ação, considerando inaceitável e/ou a perceção, de que os custos dessa ação ultrapassam os benefícios. É um estado de espírito provocado pela existência de uma ameaça credível.

Para que a *Deterrence* seja efetiva, é necessário reunir um conjunto de condições necessárias, tais como:

- Comunicação ao alvo que se constitui como uma ameaça;
- A ameaça tem de ser claramente compreendida pelo alvo;
- O alvo tem de acreditar que os custos da execução da ação, que se pretende evitar, ultrapassam os benefícios;
- O alvo tem de acreditar que a ameaça será concretizada, caso adote por executar a ação.

A teoria da *Deterrence* assenta numa lógica da racionalidade dos decisores das partes envolvidas, intimamente associado a um sistema de valores éticos que deverão ser semelhantes, assentando a sua persecução em três pilares fundamentais: (1) Capacidade levar a cabo as ameaças (ou recompensas); (2) essa capacidade deverá ser suficiente para impor ao oponente custos inaceitáveis, e que ele não está disposto a assumir, ou de outra forma impedir que adquira da sua ação algum ganho; (3) e ter intensão e vontade suficiente para efetivar as ameaças caso a *Deterrence* falhe. A conjugação destes três fatores fornece a um ator, a característica da credibilidade, fundamental para conduzir uma ação eficaz de *Deterrence*.

Mediante a existência de um ator com um comportamento contrário aos interesses de outro ator, o efeito da *Deterrence* é preferível ao confronto direto em guerra, quer devido ao facto de ser menos dispendiosa, em termos humanos, económicos ou políticos, quer ainda pelo fato de se conservar o poder nacional, se estivermos a analisar esta dualidade de vontades entre estados (Lowther, 2010, p.4).

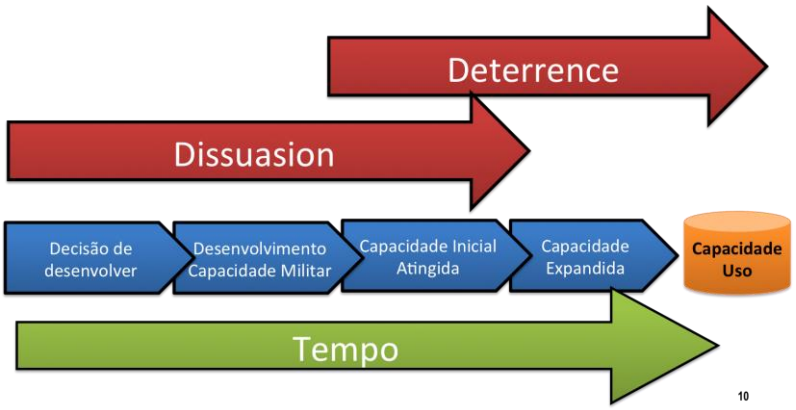

Figura nº1 - *Dissuasion VS Deterrence*

Fonte: Adaptado de (Castilllo, 2007, p.174).

Podemos verificar na Figura n.º1 as principais diferenças encontradas na caraterização dos dois conceitos, tendo por referência o período temporal que medeia entre a decisão de desenvolver uma capacidade por parte de um ator e a sua e a sua capacidade efetiva de a usar a *Dissuasion* até a ser atingida a capacidade inicial, tentado desta forma persuadir o adversário a não adquirir a capacidade, contrapondo-se com à *Deterrence* que funcionará no período subsequente, desde o momento que obtém essa capacidade até à sua utilização efetiva, e funcionará com a finalidade de convencer o adversário a não tomar uma atitude (Castilllo, 2007).

Podemos ainda visualizar no Tabela n.º1 os aspectos mais diferenciadores destes dois conceitos:

Tabela nº1 - *Dissuasion VS Deterrence*

Dissuasion	*Deterrence*
▪ Desencorajar o adversário, real ou potencial a desenvolver capacidades e estratégias hostis	▪ Desencorajar o adversário a tomar ação hostil
▪ Medidas para convencer os adversários que o desenvolvimento de capacidades militares e estratégias serão inefetivas, dispendiosas e inatingíveis	▪ Ameaças tomadas para convencer o adversário que os custos da sua ação são superiores aos ganhos
▪ Medidas positivas e negativas	▪ Recorre a ameaças
▪ Desafio a longo prazo	▪ Resposta a desafios mais imediatos
▪ Medida antecipatória	▪ Medida de resposta

Fonte: (Autor, 2014).

No limiar do terceiro milénio os desafios à segurança são hoje em dia mais abrangentes. Verifica-se uma necessidade do alcançar de poder e de influência

na ordem internacional por parte dos mais diversos atores (e.g. organizações supranacionais, dos Estados, das multinacionais financeiras, das empresas, dos poderes erráticos), sendo que esta competição acarreta muitas das vezes, crises de natureza diversa, conflitos armados ou ainda uma violência societal generalizada (Elias, 2012, p.2).

Nesta conjuntura podemos caraterizar, de uma forma abrangente, quatro tipologias de ameaças à existência de uma Estado. Matricialmente, essa caracterização é efetuada referente à probabilidade de ocorrência de um ataque *versus* a vulnerabilidade de um Estado a que esse ataque ocorra (Henry, 2005):

- Irregulares - utilização por parte de atores não-estatais de métodos "não convencionais" (e.g. terrorismo, guerra civil);
- Tradicionais - emprego dos aparelhos militares clássicos (e.g. componente terrestre, aérea, marítima e forças nucleares);
- Catastrófica - Estados falhados ou redes terroristas com acesso a armas de destruição massiva;
- Disruptiva - utilização de tecnologia e métodos que minimiza a vantagem militar de um ator (e.g. biológica, cibernética, ou ainda ação diplomática, cultural ou económica hostil).

Mediante esta diversidade de tipologia de ameaças, deverá ser criada uma *Deterrence* diferenciada, designada de *Tailored Deterrence*. E é de referir, que mesmo dentro de cada audiência alvo, esta *Deterrence* pode ser diferenciada quer ela esteja a ser aplicada aos líderes políticos, líderes militares ou à população em geral (Bunn, 2007, p.3).

Vamos de seguida apresentar mais algumas tipologias do conceito de *Deterrence*, de forma a fornecer ao leitor uma melhor conceção do conceito e identificar a multiplicidade de dimensões associadas.

Uma outra classificação, desenvolvida inicialmente por Glenn Snyder (1961) associada às capacidades militares dos atores, tipifica a *Deterrence em: Deterrence by Denial,* onde os atores deverão possuir os meios militares suficientes para derrotar um ataque ou provocar danos elevados, que levam o adversário a não tentar atacar; ou então, *Deterrence by Punishment* onde os atores deverão possuir uma capacidade militar esmagadora de punição caso o oponente tome determinada ação, recorrendo para tal e se necessário a armamento nuclear, bombardeamentos e ao poder aéreo.

Uma das questões mais controversas associadas à utilização da *Deterrence* e geradora de bastante polémica, encontra-se referida com a legitimidade da sua utilização. Se nos estivermos a referir à *Primary Deterrence*, que se encontra

associada à proteção da Pátria e a manutenção de um objetivo vital, as questões de legitimidade são de alguma forma justificadas, a questão é mais complexa quando é a utilizada a *Extended Deterrence,* associada à proteção de aliados aquando do estabelecimento de coligações (e.g. NATO), a qual acarreta diferentes interpretações da legitimidade (Pifer et al., 2010, p.1).

Para (Freedman, 2013a) as relações entre a utilização da *Deterrence* e a forma com esta vai ser aplicada num conflito internacional, encontra-se refletida nos interesses a defender e poderá ser dividida em três níveis: *Light, Regular e Plus*. Caracterizando sumariamente cada um deste níveis, temos que:

- Ao nível *Light,* não são colocados em causa os interesses vitais, e não implicará o uso armas nucleares, e em caso de falha conduzirá a uma ação ou conflito limitado;
- A *Regular Deterrence* poderá envolver o uso de armas nucleares e já estão colocados em causa interesses vitais, como a sobrevivência do Estado, podendo originar um conflito de grande escala;
- Na *Plus,* poderemos considerá-la semelhante à anteriormente apresentada *Extended Deterrence*, e refere-se a uma situação em que perante uma possível ameaça, a *Deterrence* só será eficaz se um aliado se vir obrigado a participar num conflito geral com a finalidade de proteger terceiros[2].

Com as diferentes abordagens apresentadas de *Deterrence*, tentou-se caraterizar qual a interpretação dada ao conceito no Século XXI. Depreende-se desta caraterização, que haverá situações em que a *Deterrence* não se aplica. Existem adversários, que independentemente dos meios que um ator (Estado) tenha à sua disposição, não o conseguirá impedir de agir. Terá de haver uma preocupação em compreender a cultura, interesses, e objetivos de potenciais adversários, o que fará com que, compreendendo esses atores, a eficácia da *Deterrence* irá aumentar.

A defesa de um sistema valores morais diferente do ocidental, não transforma os adversários em irracionais. Deverão é ser utilizados os instrumentos apropriados de forma a criar uma *Deterrence* que seja *tailored,* em função da ameaça, sendo importante haver uma comunicação eficaz da mensagem a transmitir ao adversário, de forma a que ele compreenda quais as exigências e as sanções a aplicar. Estas situações estão associadas ao

[2] A versão adotada pelos EUA durante a "Guerra Fria".

desenvolvimento de um conjunto de políticas, as quais compreenderão aspetos diplomáticos, informacionais, militares e económicos.

2. Fundamentos da *Deterrence*

Até ao dia de Natal de 1991[3] e antes colapso da União Soviética, era amplamente entendido que as armas nucleares e a *Deterrence* eram consideradas como um sinónimo. Após este período e com os ataques dos fundamentalistas islâmicos em 11 de setembro de, houve uma separação deste dois conceitos, pois a utilização do poder cinético era o instrumento de poder primariamente utilizado, e em que a eliminação de atores não estatais, como Al-*Qaeda* e as células terroristas passou a ser o objetivos principal pois eram consideradas irracionais e sobre as quais a *Deterrence* não funcionaria.

Com uma nova oportunidade de 2008[4] se analisar a ineficácia da *Deterrence* face às principais ameaças há seguranças e estabilidade internacional (estados fracassados e os referidos atores não estatais), verificou-se que os instrumentos sobre os quais assentavam a *Deterrence* deveriam ser ajustados para fazer face a esta tipologia de ameaças (Pifer et al., 2010, p.49).

Verificou-se que o poder nuclear continua a ter uma preponderância a nível internacional, e a *Deterrence* nuclear continua a ter um papel fundamental equiparação da balança de poderes, continuando a servir como um elemento de controlo de proliferação nuclear.

A multiplicidade de ameaças à segurança e estabilidade do sistema internacional, bem como uma possível conjugação de ameaças (armas de destruição massiva, ataques cibernéticos, terrorismo*),* passa pela definição de um novo conjunto de linhas limites *"red lines",* as quais devemos garantir que são transmitidas, e se possível, devidamente interpretadas por potenciais adversários. Dever-se-á por outro, devido aos efeitos devastadores provocados por uma determinada ameaça, classificar alguns ataques (e.g. ataque cibernético), como um ataque de efeitos massivos em comparação com ataques de destruição em massa, devido ao poder destrutivo que esses ataques provocam.

Nesta tipologia de *Deterrence,* verifica-se que o papel das informações assumem uma preponderância fundamental, em prol das políticas adotadas quer de *Dissuasion* quer de Deterrence. A recolha de informações, neste

[3] Em 25 de dezembro de 1991 Gorbachev renunciava à presidência da URSS e a 31 de dezembro todas as funções administrativas do país cessaram.
[4] Eleição de uma nova administração nos EUA.

ambiente de múltiplos e novos atores, em que por vezes, estes atores se regem por um padrão de valores diferente e por vezes pouco racional, desempenha um papel fulcral na implementação de uma *situacional awareness* constante e no fornecimento de informações credíveis. Paralelamente, deverá existir um sistema de comunicações efetivo, o qual permitirá moldar o campo de batalha, de forma a minar a vontade de combater do adversário, e impedindo a sua ação sobre as nossas forças. A manipulação dos media e a extrapolação de algum erro cometido, são algumas das táticas utilizadas, de desta forma ganhar o apoio da população (Codner, 200, p.5).

Exige-se atualmente e contrariamente ao período da "Guerra Fria", que a *Deterrence*, contemple novos, ou no mínimo, modernize os fundamentos e ferramentas nas quais se baseia, de forma a que neste ambiente internacional consiga fornecer alguma estabilidade.

3. Falhas da *Deterrence*

A *Deterrence* não se traduz numa "receita mágica" e apresenta algumas lacunas, as quais pretendemos salientar neste capítulo.

Os diferentes atores do sistema internacional operam num ambiente estratégico, que mesmo que o consideremos racional, possui uma série de variáveis que limitam a decisão à melhor decisão possível e não à ótima. A tomada de decisão com base em fatores de caráter racional tais como: stress, medo, exaustão, informações incorretas, associada com os fatores culturais, históricos, linguísticos, políticos ou ainda religiosos poderão conduzir a uma situação de confusão e a uma tomada de decisão e *qui ça* não a melhor (Stone, 2010, p.270).

Uma das causas normalmente apresentadas para o fracasso da *Deterrence* deve-se ao desconhecimento que determinados atores têm dos seus oponentes. A não compreensão de algumas características do adversário apresentadas anteriormente (cultura, história, língua, política e religião), leva ela por vezes à tomada de posições contrárias à *Deterrence*.

Além de se possuir a capacidade punitiva, por vezes a credibilidade de um determinado ator é colocada em causa, pelas "não" decisões que o poder político adotou com a resposta de medida punitiva, transmitindo a mensagem de impunidade perante uma determinada ação tomada. Associada às decisões políticas, existe por vezes subjacente uma ambiguidade nas políticas a seguir, o que poderá fazer com que a mensagem seja mal interpretada por terceiros, e que esses atores adotem posturas contrárias.

Alguns estudos, comprovam a teoria que *"The strong often fail to deter the weak"*, e em 30% dos conflitos, são os atores considerados mais fracos que atacaram os atores mais poderosos. Independentemente da probabilidade de derrota ou aniquilação, os atores mais fortes não conseguem conduzir uma *Deterrence* eficaz (Payne, 2010, p.4). Uma possível resposta estará no facto numa assimetria de interesses e respetivo risco a assumir, ou ainda, uma má perceção da resposta punitiva de um ator[5].

Verifica-se que a falha da *Deterrence* encontra-se associada a uma combinação de mais do que um dos fatores apresentados, e raramente esta falha se deve um único fator e à intenção de alteração do *status quo* vigente.

4. Consequências da adoção das Políticas de *Deterrence*

Na maioria das conferências elaborados sobre a temática da *Deterrence*[6], as políticas que um ator deverá adotar e quais as suas consequências, é dos assuntos que gera mais controvérsia e uma considerável especulação.

Verifica-se que existe uma preocupação dos decisores (sejam políticos ou militares), particularmente em sistemas democráticos, na identificação de ameaças imediatas à segurança. A *Deterrence* obriga a uma postura mais proativa, sendo que o seu sucesso depende na capacidade de antever a intenção de um determinado ator em alterar o *staus* vigente. Deverá haver a preocupação, por parte dos decisores, de estabelecer uma estratégia, politicas e respostas no caso da *Deterrence* falhe (Schwartz & Kirk, 2010, p.44).

A tipologia de *Extended Deterrence*, fornecida pelos EUA, é uma preocupação presente no discurso dos seu aliados e das organizações internacionais a que pertence, como é o caso da NATO, que será apresentada seguidamente. Verifica-se que muitos dos atores (países), por motivos de várias razões (essencialmente económicas), contemplam a redução ou eliminação do seu arsenal nuclear, o que faz com que fiquem dependentes do "guarda-chuva nuclear" fornecido pelos EUA. Existe a necessidade de uma abertura a debate público, da temática da aplicação da *Deterrence*, no entanto, não é um assunto "confortável" porque se encontra associado ao fator nuclear.

A *Deterrence*, como qualquer comportamento humano, apresenta diversos vícios quer aquando do seu planeamento, quer na sua aplicação prática. No entanto é inquestionável que assumirá um papel fundamental nas políticas de

[5] Um exemplo prático, foi o ataque a *Pearl Harbour* por forças Japonesas, considerado como uma má percepção da intenção dos EUA por parte do Comando Japonês.
[6] *Nuclear Deterrence Summit; Atlantic Council; Wilton Park; Royal United Service Institute.*

segurança nacional, e será de uma forma diferenciada do que a adotada aquando da sua criação durante o período da Guerra - Fria (Tabela n.º2).

Tabela n.º 2 - *Deterrence* desde a Guerra-Fria ao Século XXI

Guerra-Fria	*Séc. XXI*
Oponente bem conhecido	Oponente mal identificado
Oponente Único (União Soviética)	Múltiplos Estados e Atores não estatais
Ponto fundamental da estratégia nacional	Mais uma componente da estratégia nacional
Alvos de risco facilmente identificáveis	Alvos de risco dificilmente identificáveis
Deterrence by Punishment	*Deterrence by Denial e Punishment*
Nuclear	Nuclear e Não Nuclear
Canais de Comunicação Confiáveis	Canais de Comunicação Incertos

Fonte: (Autor, 2014).

5. *Deterrence* e a Segurança Europeia

A conjugação de esforços na criação de uma Europa mais segura, assenta na nova estratégia da NATO desenvolvida na Conferência de Lisboa em 2010 e reafirmada na conferência de Chicago em maio de 2012, a qual assenta em três tarefas essenciais: (1) Defesa Coletiva, (2) Gestão de Crises e (3) Segurança Cooperativa. O objetivo é promover a segurança na região Euro-Atlântica através de um diálogo político e um programa de cooperação sustentada. Este diálogo e cooperação contribuem diretamente para o estabelecimento de uma zona de segurança internacional; para a reforma do setor da defesa e respetiva modernização das Forças Armadas; para a fomentação da interoperabilidade nas operações da NATO e desta forma beneficiar todos os membros (Caruso, 2014).

Quando consideramos a *Deterrence* Europeia, esta não poderá estar dissociada da NATO. Na *Deterrence and Defence Posture Review* (NATO), adotada na reunião em Chicago, a NATO reafirma que assegurará a defesa dos seus países membros, utilizando para tal todas as capacidades para dissuadir (*Deter*[7]) e se defender contra qualquer ameaça à segurança das suas populações, incluindo para tal a sua capacidade nuclear e a defesa antimíssil, não identificando nenhum país como seu adversário. Classificando a sua

[7] Do Inglês.

mensagem para o exterior, verificamos que enquanto houver armas nucleares, a NATO, manter-se-á uma aliança nuclear, logo o poder fornecido pelos seus membros EUA, Reino Unido e França, servirá toda aliança.

Aquando da identificação do real valor estratégico das armas nucleares, a capacidade de *Deterrence* não lhe foi associada. A sua utilização em 1945 tinha como finalidade o fim do conflito do Pacífico, demonstrado ao Japão as consequências de uma não rendição. Esta demonstração de poder foi rapidamente associado embrião da Guerra Fria (Freedman, 2013a, p.11), alertando Moscovo contra uma posição de hegemonia e estabelecendo desde logo uma nova configuração da Europa.

No entanto, deverão existir capacidades militares e politicas com a capacidade de manter um a *situacional awareness* em todas as ações levadas a cabo pelas possíveis ameaças. Esta atitude poderá implicar a opção de evitar tomar determinadas ações; em outros casos poderá requerer uma atitude de contactos entre atores mais direta passando mesmo pelo estabelecimento de canais de comunicação de forma a permitir o esclarecimento de interpretações erradas (Quinlivan & Oliker, 2011, p.75).

Sendo que as armas nucleares desempenham a função de uma das últimas garantias à segurança nacional, desde 1949 com a fundação da NATO e as alianças então estabelecidas, particularmente entre os EUA e os restantes estados membros traduzem-se numa extensão da proteção nuclear (Freedman, 2013b). Assim sendo, a *Deterrence* Europeia e a questão das armas nucleares sempre esteve associada à questão do estabelecimento das alianças, e da capacidade facultada nesta área pela NATO e maioritariamente pelos EUA.

No entanto, existe cada vez mais o sentimento da obrigação da responsabilidade partilhada, em que a responsabilidade da capacidade de *Deterrence* nuclear dever-se-ia alargar a mais países europeus, para além dos que possuem a capacidade nuclear efetiva. Na prática, implicaria que alguns dos países que atualmente já alojam armas nucleares (Alemanha, Holanda, Itália e Turquia), partilhassem quer a responsabilidade de manutenção de instalações, capacidade aérea de projeção (transporte de munições B-61) e o treino das forças (Staley, 2013).

A existência de uma diversidade de ameaças, conjugadas com alterações políticas[8] a nível mundial e nova tipologia de capacidades militares, irá obrigar

[8] Alteração do pivô dos EUA para a Ásia-Pacifico.

os estados Europeus a terem um papel mais interventivo ao nível da *Deterrence*, particularmente na questão nuclear.

Conclusões

A *Deterrence* irá desempenhar um papel fundamental nas políticas de defesa e segurança à adotar pelos estados. Estas políticas deverão ser desenvolvidas com a estratégia de fornecer à *Deterrence* a capacidade de atuar contra adversários em todo o espectro de ameaças, sejam estas provocadas por estados pares competidores, regimes colapsados ou atores não estatais. No entanto, o desenvolvimento destas políticas deverá ser conduzido de acordo com a ameaça identificada a cada momento, o que implica que a *Deterrence* seja desenvolvida (*tailored*) especificamente para cada ator. Mediante o ator, haverá então a necessidade de o analisar profundamente, identificando quais os seus objetivos. Independentemente da aplicação prática da *Deterrence* se demonstrar na ação, deverá existir a preocupação de implementar uma política de abordagem a longo termo focando-se na prevenção de ações e comportamentos.

São os atores não estatais que representam a maior ameaça à estabilidade internacional. Atores, esses, que operam sobre uma tipologia de relações diferentes das regras estabelecidas entre estados. Esta situação, obriga a um conhecimento profundo desses atores e à identificação dos seus objetivos, liderança, políticas, cultura ou outras características. Em virtude dos seus padrões de atuação, de uma forma geral, diferenciarem do padrão ocidental existe a necessidade de "conhecer o teu inimigo"[9] de forma a aplicar a *Deterrence* de forma eficaz.

Com o papel crucial que a tecnologia desempenha no desenvolvimento da economia e na segurança e defesa de uma nação, os ataques cibernéticos constituem-se uma apetecível modalidade de ação para os atuais e futuros adversários. Verifica-se que na última década o número de ataques cibernéticos e a sua sofisticação tem vindo a aumentar, sendo difícil definir "*red line*s" e transmiti-las a possíveis ameaças. Neste sentido, a Deterrence ao nível da *cyber,* requer uma estreita coordenação com agências e atores estatais com a finalidade de criar, mais uma vez, políticas efetivas a implementar.

A *Extended Deterrence* irá continuar a desempenhar um papel fundamental na política externa de alguns países, principalmente dos EUA, em

[9] Sun Tzu.

virtude dos seu aliados dependerem cada vez mais da seu capacidade nuclear e da credibilidade fornecida pelo seu "chapéu nuclear", pois cada vez mais, o número de ameaças aumenta e paralelamente existe um menor investimento na área da defesa por parte dos estados, devido essencialmente à crise económica.

Na procura de soluções para a resolução de problemas prementes relativos à segurança nacional, existe por parte dos estados uma preocupação na criação de estratégias ou modalidades de ação que integrem a *Deterrence*.

Verifica-se que na Europa as alianças estabelecidas com a NATO e com os EUA servem os seus desígnios ao nível da *Deterrence*. O poder combinado fornecido pela aliança nuclear com NATO, conjugado com o poder militar não nuclear dos estados membros faz com que a *Deterrence* seja eficaz. No entanto, deverá haver a noção que nem todas as ameaças poderão ser "deteridas", e que um ataque a um determinado país poderá afetar não só esse país, mas terceiros ou mesmo uma área regional (e.g. ataque cibernético).

A *Extended Deterrence* por parte dos EUA continuará a ser uma realidade para a Europa e para os seus interesses. A segurança da Europa e sua capacidade de *Deterrence* não está em crise, estando no entanto algo fragilizada pela situação de conflito na Ucrânia. Não podemos deixar de considerar a crise económica que se está a viver na Europa, que se traduz num menor investimento na defesa e que associada ao fenómeno do desarmamento, com a retirada das armas nucleares do território europeu pelos EUA, poderá de alguma forma transformar a *Deterrence* Europeia menos robusta.

Referências Bibliográficas

Bunn, E., 2007. Can Deterrence BeTailored?. *Strategic Forum*, (225), p. 3.

Caruso, I., 2014. *NATO's Partnerships and Military Cooperation*. Bruxelas: Cooperation & Regional Security Division.

Castilllo, J., 2007. *Tailored Dissuasion and Deterrence*. In Symposium, U.W., ed. Unrestricted Warfare Symposium. Baltimore, 2007. Unrestricted Warfare Symposium.

Chilton, K., 2010. *Waging Deterrence in the Twenty-first Century*. In Deterrence in the twenty-first century. London, pp. 63-76.

Codner, M., 200. *Defining Deterrence*. London: Military Sciences Department, RUSI.

Department of Defense, 2014. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington: Department of Defense.

Elias, L., 2012. *Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada*. Lisboa: Observatório Político.

Freedman, L., 2013a. *The Primacy and European Security*. Paris: Institut Français des Relations Internationales.

Freedman, L., 2013b. *NATO as a Deterrent*. [Em linha]. Disponível em: www.war on the rocks, [Consult. 22 jan. 2014].

Gray, C.S., 2003. *Maintainnig Efective Deterrence*. Londres: Strategic Studies Institute.

Henry, R., 2005. *Deterrence and Dissuasion. In Analysis, I.F.F.P., ed.* Deterrence and Dissuasion., 2005. Institute For Foreign Policy Analysis.

Krepinevich, A. & Martinage, R., 2008. *Dissuasion Strategy*. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

Kugler, R., 2002. *Dissuasion as a Strategy Concept*. National Defense University.

Lowther, A., 2010. *Framing Deterrence in the Twenty-first Century*. Londres: RUSI.

NATO, 2012. *Deterrence and Defence Posture Review*. [Em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/oficial.htm, [Consult. 22 jan. 2014].

Payne, K., 2010. *How Much is Enough? A Goal-Driven Approach to Defining Key Principles for Measuring the Adequacy of U.S. Strategic Forces*. National Institute for Public Policy Publication Series.

Pifer, S. et al., 2010. *U.S. Nuclear and Extended Deterrence: Considerations and Challenges*. Foreign Policy at Brookings.

Quinlivan, J. & Oliker, O., 2011. *Nuclear Deterrence in Europe*. California: The RAND Corporation.

Schwartz, N. & Kirk, T., 2010. *Policy and Purpose The Economy of Deterrence*. In: P. Richard Bailey, ed. *Deterrence in the Twenty-first Century*. Richard Bailey, PhD. pp. 41-21.

Snyder, G., 1961. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton: Princeton University Press.

Staley, R., 2013. *Rethinking nuclear deterrence and burden-sharing*. [Em linha]. Disponível em: http://www.basicint.org, [Consult. 22 jan. 2014].

Stone, J., 2010. *Deterring Nonstate Actors The Challenge of al-Qaeda*. In: Deterrence in the Twenty-first Century. Londres. pp. 269-77.

Guerra do Iraque: Entendendo a Guerra Preventiva e Guerra Preemptiva

Glauco Corbari Corrêa
Major de Infantaria (Brasil)
Aluno do CEMC 2013-14
Investigador Associado do CISDI
Lisboa, Portugal
capcorbari@hotmail.com

As guerras do século XXI envolvem novas ameaças, bem como organizações com modernos instrumentos de coação; novas ameaças, novas organizações e novos meios de coação exigem estratégias que correspondam à conceção pós-moderna (Correia, 2009, p. 49).

Em virtude das crescentes alterações na estrutura da sociedade internacional, tem-se discutido a possibilidade de mudanças no regime jurídico internacional, com a finalidade de prever novas opções de defesa, levando-se em conta as vulnerabilidades oriundas das novas tecnologias, todavia torna-se praticamente inviável regulamentar o uso da força num ambiente onde não seja possível prever futuras ameaças (Ramminger, 2007, p. 83).

O quadro apresentado é característico dos tempos atuais e tem nos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), o seu exemplo mais emblemático. Diante dessa situação, que expôs fragilidades da maior potência global, o governo do então Presidente George W. Bush travou o que se convencionou chamar de "guerra global contra o terrorismo", tendo divulgado em 2002 a Estratégia de Segurança Nacional, que ficou conhecida como "Doutrina Bush" e que está intimamente ligada à invasão do Iraque, em março de 2003.

Fruto dessa invasão, seguiram-se diversas discussões em âmbito mundial acerca da legitimidade do emprego da força para atender aos objetivos norte-americanos, culminando com a retomada do confronto entre os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva, a fim de tentar legitimar – ou não – a decisão tomada pela administração Bush.

Diante do acima exposto, corrobora-se a relevância do presente ensaio, em virtude da inserção dele junto aos assuntos que dizem respeito ao emprego da coação, como objeto da Estratégia.

Sendo assim, o objeto do trabalho é investigar as guerras preventiva e preemptiva e delimitou-se o mesmo ao estudo das causas e principais características da Guerra do Iraque. Desse modo, efetuou-se o enfoque nos

fatores causadores dessa Guerra, procurando-se apontar questões onde haja possibilidade de melhor compreender os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva.

O presente trabalho, no que diz respeito à limitação temporal, focou-se fundamentalmente no período compreendido entre a I Guerra do Golfo, em 1990/1991, e a retirada total das tropas do Iraque, em dezembro de 2011.

O objetivo geral do ensaio é analisar as circunstâncias que levaram à eclosão da Guerra do Iraque, com o intuito de melhor compreender os significados de guerra preventiva e preemptiva nos dias atuais.

Para orientação, e considerando o atrás apresentado, designadamente no que respeita à delimitação de tema, foi definida a seguinte Questão Central: quais os contributos da Guerra da Iraque para melhor compreensão dos conceitos de guerra preventiva e preemptiva?

O modelo de investigação da temática em questão seguiu o normativo comummente aceite para investigação científica aplicada ao campo social e político, e teorizado por autores como Stephen Van Evera.

O estudo está organizado em quatro partes e termina com as conclusões. A primeira secção identifica as causas e aspetos mais relevantes da Guerra do Iraque, nomeadamente quanto à utilização dos instrumentos de guerra, sendo de fundamental importância para a análise que será realizada em outra parte.

A segunda secção aborda os princípios, dimensões e características da guerra preventiva e da guerra preemptiva. Começa pelo conceito de guerra preventiva, apresentando definições de autores diversos, culminando com a caracterização desse tipo de guerra. De seguida, apresenta o entendimento acerca do conceito de guerra preemptiva.

A terceira secção apresenta questões relativas ao Direito Internacional Humanitário (DIH) e a sua relação com os conceitos de guerra preventiva e preemptiva.

A quarta secção analisa as questões desenvolvidas nas partes anteriores, verificando, sob a ótica dos Estudos Estratégicos, as principais conexões existentes entre a Guerra do Iraque e os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva.

Concluímos que a Guerra do Iraque é um dos casos mais emblemáticos para compreensão dos conceitos de guerra preventiva e preemptiva, trazendo contributos importantes para os ramos das Relações Internacionais, dos

Estudos Estratégicos, do DIH, dentre outros. Vários autores, nomeadamente norte-americanos, defendem que a Guerra foi preemptiva, com o intuito de livrar o mundo e principalmente os EUA de ameaças terroristas e de Armas de Destruição Massiva (ADM), tudo ao abrigo da guerra global contra o terrorismo. Por outro lado, muitos críticos internacionais são enfáticos em dizer que tratou-se de mais um caso de decisão unilateral norte-americana, violando leis, tratados e acordos internacionais, com a finalidade de expandir a sua influência por meio de ações de caráter preventivo.

1. A Guerra do Iraque

Esta secção tem como objetivo identificar as causas e aspetos mais relevantes da Guerra do Iraque, nomeadamente quanto à utilização dos instrumentos de guerra, sendo de fundamental importância para a análise que será realizada em outra secção.

Os surpreendentes e "cinematográficos" ataques terroristas a Nova Iorque e Washington, em 2001, abalaram a tradicional política de manutenção da paz e segurança mundiais pelo equilíbrio de poder entre as grandes potências. Dessa situação, um novo quadro estratégico, que já se desenhava há algum tempo, adquiriu nova expressão de violência. O terrorismo, agora potenciado pelo sacrifício suicida, abandonou os limites regionais para se transformar em arma estratégica de dimensão mundial (Mattos, 2003, p. 11).

Segundo ElBaradei (2011, p. 74), a essa época os EUA não estavam determinados em continuar as suas obrigações de desarmamento ao abrigo do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), todavia estavam a ser mais severos com a possível proliferação por parte de outros países. Nesse contexto, no final do ano de 2002, o foco voltou-se para o Iraque. A partir daí, ocorreu o surgimento de uma grande quantidade de discursos e debates televisivos com afirmações sem fundamento de que Saddam Hussein tinha ligações à Al-Qaeda ou que estava envolvido nos ataques de 11 de setembro. Tudo isso apesar da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU), estar fora do Iraque desde antes dos bombardeamentos da Operação "Raposa do Deserto", em 1998.

Além disso, naquela altura o Iraque era considerado um *Rogue State*[100], ao lado de países como Afeganistão e Líbia. Ademais, segundo o Presidente Bush, o Iraque formava juntamente com o Irão e a Coreia do Norte o chamado "eixo do mal" (Ramminger, 2007, p. 91). O país de Saddam Hussein era também considerado um Estado Pária, ou seja, uma nação que apresentava conduta que não correspondia às normas internacionais de comportamento; muito embora, segundo Derghoukassian (2002, p. 271), este conceito seja mais útil para tentar compreender a política externa dos EUA e a disputa de poder interestatal na perspetiva complexa de segurança, em vez de uma perspetiva objetiva das ameaças internacionais à segurança.

Somado a esses aspetos, também em 2002, o governo Bush lança a "Diretiva Presidencial nº 17 sobre Segurança Nacional, na qual os EUA assumem ter direito 'legal' auto-atribuído [sic] de se valer de todos os meios necessários para um ataque preventivo" (Ramminger, 2007, p. 91). Tal política externa levada a efeito pelo governo norte-americano passou a ser conhecida como "Doutrina Bush".

Diante desse quadro, em 8 de novembro de 2002, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou por unanimidade a Resolução 1441, "que estabelecia à Organização o cumprimento, pelo Iraque, das determinações contidas nas resoluções anteriores[101] e os novos procedimentos a serem adotados na conduta das inspeções, sob pena de sérias consequências no caso de não cooperação" (Souza, 2003, pp. 18-19).

A Resolução 1441 concedia ao Iraque uma oportunidade final para atender às exigências impostas pelo CSNU. Os inspetores da UNMOVIC foram autorizados a iniciarem suas atividades, mas, logo em seguida, reportaram a

[100] *Rogue State* trata-se de um termo utilizado principalmente pelos EUA para referenciar Estados considerados uma ameaça à paz mundial, como por exemplo países governados por regimes autoritários que impõem restrições aos direitos humanos, possuem ligações com o terrorismo e procuram criar e proliferar ADM (Chomsky, 1998).

[101] No período da I Guerra do Golfo, em resposta à anexação do Kuwait pelo Iraque, o CSNU emitiu a Resolução 660, que exigia a retirada imediata das tropas iraquianas da região. Observando a resistência do Iraque em cumprir a Resolução 660, o CSNU emitiu a Resolução 661, onde foram lançadas sanções económicas contra o Iraque. Diante do fracasso das Resoluções anteriores, o CSNU aprovou, em 29 de novembro de 1990, a Resolução 678, a qual dava o prazo limite de 15 de janeiro de 1991 para o Iraque retirar suas tropas, sendo também autorizado aos Estados-Membros da ONU, em cooperação com o Kuwait, utilizar todos os meios necessários, inclusive uma intervenção militar, para o cumprimento da Resolução 660 e restauração da paz e segurança na região. Por seu turno, a Resolução 687 autorizava inspeções de instalações iraquianas nucleares e ligadas a ADM. Já a Resolução 1284, de 17 de dezembro de 1999, criava a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), que sucedeu a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM), que estava vinculada à Resolução 687 (Ramminger, 2007, pp. 89-92).

manutenção da falta de cooperação. Essa Resolução ainda fornecia a lacuna necessária para que os EUA, apoiado pela Inglaterra, desencadeasse uma acelerada série de exigências ao Iraque. Apesar de reações contrárias de países como França, Alemanha e Rússia, que opunham-se ao ritmo imposto pelos EUA, o governo norte-americano deu um ultimato a Saddam Hussein para que abandonasse o país. (Souza, 2003, p. 19).

Esgotado o prazo estabelecido e com Saddam Hussein ainda irredutível no poder, uma coalização militar multinacional, liderada pelos EUA, invade o Iraque no dia 20 de março de 2003 numa Operação denominada *Iraqi Freedom* (Ferreira, 2003, p. 21) (Figura nº 1). A ocupação do Iraque pelas forças militares se estendeu até dezembro de 2011 (Standora, 2010).

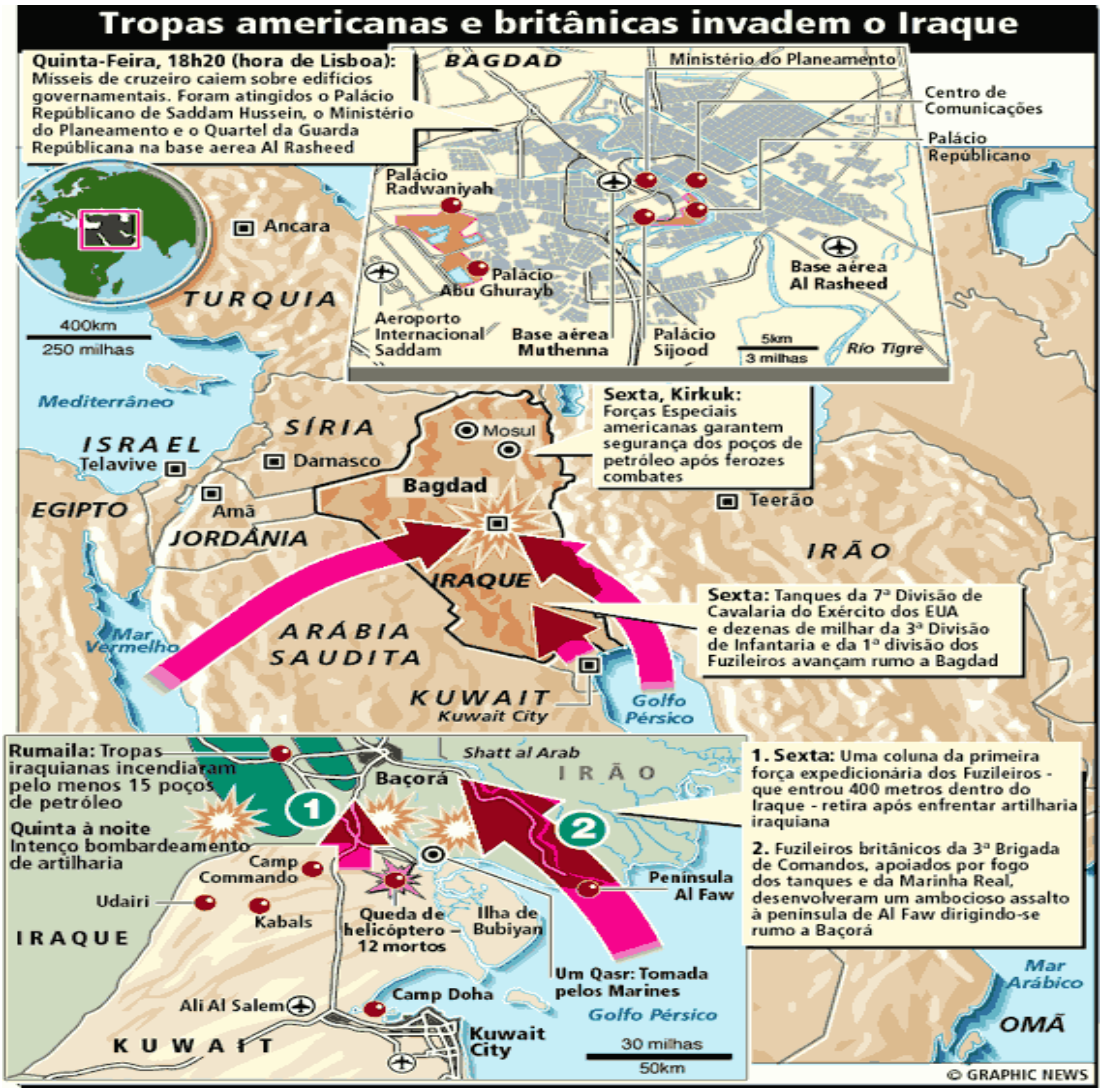

Figura nº 1 – Invasão do Iraque.

Fonte: (Porta da Estrela, 2003).

A Figura nº 2 apresenta uma cronologia com os principais acontecimentos concernentes à Guerra do Iraque, começando com os ataques de 11 de setembro e findando com a retirada total das tropas do país.

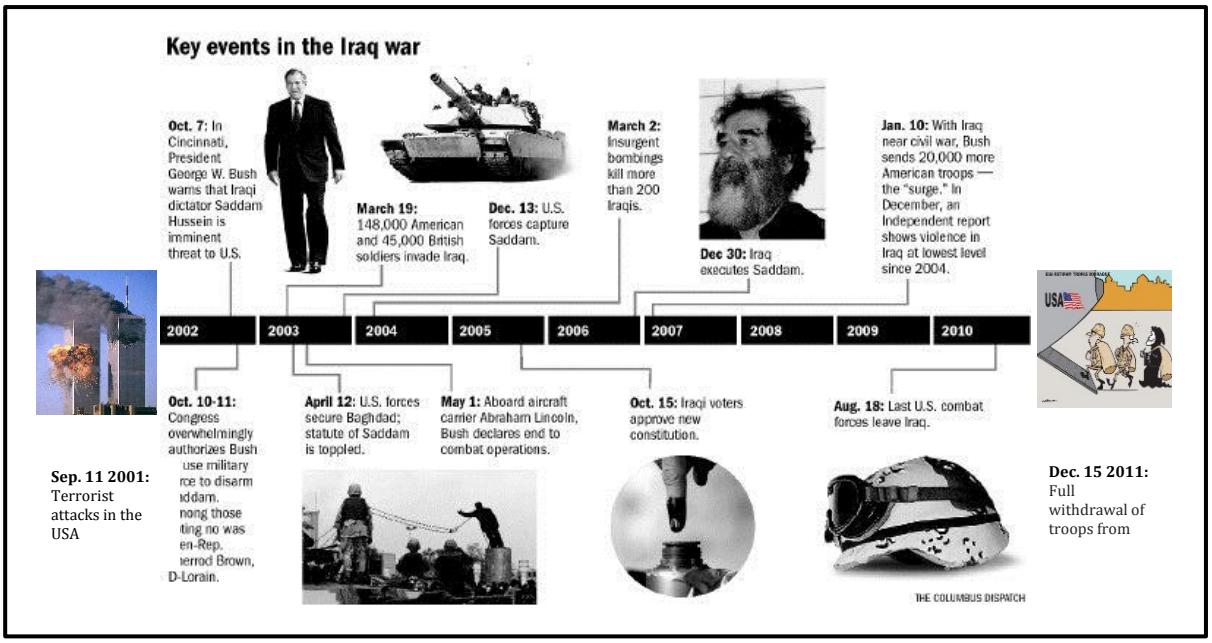

Figura nº 2 – *Timeline* da Guerra do Iraque.

Fonte: (adaptado de Torry et al., 2013)

2. Guerra preventiva e guerra preemptiva

O objetivo da presente secção é abordar os princípios, dimensões e características da guerra preventiva e da guerra preemptiva, de maneira a formar um quadro conceptual necessário para análise a ser realizada em outra secção.

De partida, importa referir que há uma distinção de conteúdo, formal e legal bem definida entre estes dois conceitos ainda que, por vezes e não inocentemente, se tente confundi-los (Correia, 2009, p. 55). Diante desse contexto é que vamos procurar elucidar tais questões a partir de agora.

a. Guerra preventiva

A decisão mútua de levar a guerra contra o inimigo aonde ele estiver, fazendo pouco caso da soberania dos territórios objetivados, representa a maior alteração no cenário estratégico mundial da atualidade. A declaração do governo norte-americano, de guerra total ao terrorismo em qualquer parte do globo, internacionalizou a sua responsabilidade bélica, vindo a substituir sua já reconhecida hegemonia política por uma hegemonia militar mais ostensiva,

defendendo e estabelecendo a estratégia de guerra preventiva (Mattos, 2003, p. 11).

No que respeita às "Leis da Guerra", a estratégia de guerra preventiva nunca foi admitida pelo direito internacional vigente e como tal não é capaz de representar um instrumento que assegure a conversação e a paz entre as nações (Mattos, 2003, p. 12).

A principal justificativa a favor da guerra preventiva é a pressuposição de um ataque iminente, todavia essa fundamentação pode também ser fonte geradora de arbítrio nas mãos dos poderosos (Mattos, 2003, p. 12), podendo abrir um perigoso precedente para futuras agressões.

No sentido de corroborar a afirmação acima, Correia (2009, p. 55) defende que "a guerra é preventiva quando, não estando iminente nem sequer previsto qualquer ataque de 'B' contra 'A', este invoca que 'B' pode constituir uma ameaça potencial e longínqua e decide atacar 'B' para neutralizar a invocada ameaça".

Importa referir que tais iniciativas estão reservadas aos atores mais fortes pois, parte dos fracos, pelas respostas que suscitariam, não passariam de meras provocações. As ações preventivas são produtos de potenciais dissimétricos[102] (Correia, 2009, p. 55).

Para Ramminger (2007, p. 85), "a guerra preventiva envolve operações militares efetuadas para evitar um risco futuro plausível, porém hipotético, como os riscos de um desequilíbrio de poder inaceitável, uma submissão potencial, ou uma situação de vulnerabilidade crescente, causada, por exemplo, pela possibilidade de transferência de ADM para a posse de um grupo terrorista". Este último risco, segundo a autora, foi uma das principais justificativas apresentadas pelo governo Bush para a invasão do Iraque, em 2003.

Segundo Freedman (2003, p. 106), a prevenção explora vantagens estratégicas existentes, privando outro estado da capacidade de representar uma ameaça e/ou eliminando a motivação do estado a representar uma ameaça através de uma mudança de regime.

[102] "Dissimetria verifica-se quando as partes se confrontam com uma notória diferença nos seus potenciais, quer humanos quer materiais. Assimetria significa que as partes em confronto recorrem a estratégias, isto é, a formas de actuação [sic] distintas. Simetria dá-se quando as partes em confronto podem dispor de potenciais semelhantes que, não sendo necessariamente iguais são do mesmo tipo e optam por formas de actuação [sic] e estratégias idênticas" (Correia, 2009, p. 49).

De acordo com Dougherty et al. (2011, pp. 363-364), a ciência política convencional, tendo como base conhecimentos da história moderna, compilou uma importante lista de motivações racionais que levam os governos a optar pela guerra, dentre essas motivações encontra-se a que defende "(...) travar e vencer uma guerra preventiva contra uma potência em ascensão que pode, mais tarde, transformar-se numa ameaça incomportável".

Podemos inferir que o Iraque não se tratava de uma potência, todavia podemos considerar que os EUA levaram em conta, dentre outros aspetos, a "ameaça incomportável" supracitada.

b. Guerra preemptiva

De acordo com Correia (2009, p. 55), a preempção está relacionada a uma ação por antecipação, sendo aceite internacionalmente, inclusivamente pela ONU, como uma ação de legítima defesa. O autor complementa informando que a guerra é preemptiva quando um ator "A", ao visualizar a iminência de um ataque oriundo de "B", toma a iniciativa e antecipa-se para neutralizar a agressão de "B".

Para Ramminger (2007, p. 85), o ataque preemptivo está relacionado a uma ação calcada numa ameaça explícita, reconhecida e iminente de um inimigo prestes a atacar.

Segundo Freedman (2003, p. 106), uma guerra preemptiva ocorre em algum ponto entre o momento em que um inimigo decide atacar – ou, mais precisamente, é percebido como prestes a atacar – e quando o ataque é realmente lançado.

Para Walzer (2012, p. 11), há três fatores que podem vir a justificar um ataque preemptivo: i) a existência de uma manifesta intenção de prejudicar; ii) um grau de preparação ativa que denota um perigo positivo; e iii) uma situação geral em que esperando, ou fazendo qualquer coisa que não seja lutando, aumenta significativamente o risco.

Por outro lado, porém guardando algumas semelhanças, Sofaer (2003, p. 220) identificou quatro elementos para justificação da preempção: i) a natureza e magnitude da ameaça envolvida; ii) a probabilidade de que a ameaça seja efetivada a menos que uma ação preemptiva seja tomada; iii) a disponibilidade e esgotamento de alternativas para o uso da força; e iv) se o uso da força preemptiva está de acordo com os termos e propósitos da Carta da ONU e de outros acordos internacionais aplicáveis.

Podemos conjeturar ainda que a guerra preemptiva trata-se, na verdade, de um caso de "vinho velho em garrafa nova" devido às ligações feitas por muitos autores com os conceitos de guerra justa.

A busca de justificativas para as guerras já se constituía em objetivo de pensadores como Cícero, São Agostinho, São Tomás de Aquino e Hugo Grotius, sendo este último a quem se atribui o princípio do pensamento moderno da teoria da guerra justa (Ramminger, 2007, p. 86).

De maneira geral, a teoria da guerra justa procura gerir questões basilares: a causa da guerra (*jus ad bellum*), a condução da guerra (*jus in bello*) e as consequências da guerra (*jus post bellum*). Na perspetiva de São Tomás de Aquino, os critérios de guerra justa são: a causa justa; a autoridade legítima; a intenção justa; a possibilidade razoável de sucesso; e que a força seja utilizada como último recurso (Ramminger, 2007, p. 86).

Todavia, as conexões da teoria da guerra justa com os conceitos de guerra preemptiva são colocadas em causa por Paulo (2008, p. 32). Segundo o autor, o modelo da Carta da ONU afasta o conceito de guerra justa, e procura, pelos fins e poderes atribuídos no Capítulo VII ao CSNU, transformar o uso da força internacional num caso de polícia, ou seja, se um Estado violar a legalidade deverá ser punido pelo CSNU, que atua sob mandato da sociedade internacional.

Além disso, a solução de crises humanitárias e a necessidade de prevenir o uso de ADM levam a admitir o uso da força para além do que está previsto na Carta da ONU, principalmente, violando um princípio basilar desta mesma Carta, que é a soberania, considerada de forma implícita como a principal barreira contra os abusos de poder dos Estados (Paulo, 2008, p. 32).

3. Guerra preventiva, guerra preemptiva e o Direito Internacional Humanitário

Para além dos aspetos já apresentados sobre o DIH, particularmente àqueles ligados ao conceito de guerra justa, a presente secção pretende se aprofundar noutras questões de grande importância para a condução dos conflitos armados na atualidade.

O cenário jurídico internacional tem sofrido inúmeras mudanças ao longo dos anos, em grande parte resultante dos eventos bélicos que assolam a humanidade. Com a Guerra do Iraque não foi diferente.

Durante muito tempo, o Direito Internacional tratava essencialmente dessa questão bélica, uma vez que as primeiras relações entre Estados no âmbito internacional apresentavam um cunho eminentemente militar. Somente com o passar dos anos é que o DIH passou a abarcar também importantes questões humanitárias (Pinheiro, 2009).

Para Gray (2007, p. 38), em 1914, e mesmo durante 1939-41, a guerra era aceite como inevitável na história do quotidiano internacional. Atualmente, a guerra – e a guerra preventiva em particular – não é considerada mundialmente como um instrumento ordinário da política. Isso significa dizer que não importa quão legal pode ser considerado um ataque preventivo; iniciar uma guerra, mesmo que não provocada, é desistir da superioridade moral.

Nesse mister, o debate acerca da intervenção de um país sobre outro vem novamente à cena, já que envolve questões sensíveis como a ameaça à soberania estatal e ao direito de autodeterminação dos povos, normalmente ligadas à ingerência de potências mundiais sobre outros países (Pinheiro, 2009).

Segundo Pinheiro (2009), no caso específico da Guerra do Iraque, podemos analisar inicialmente a argumentação ligada à ingerência para fins humanitários. Diante dessa situação, verificamos que a principal motivação para invadir o território iraquiano não foi a de promover uma intervenção humanitária. Os próprios países interventores, nomeadamente os EUA e o Reino Unido, não partiram dessa premissa. Somente em momento posterior ao início do conflito é que o governo norte-americano buscou justificar a guerra com tal argumento, numa tentativa de legitimar – de forma retroativa – suas ações (Pinheiro, 2009). No entanto, é notória a falta de sustentação para enquadrar a Guerra com justificativas maioritariamente humanitárias.

Ainda de acordo com Pinheiro (2009), a segunda argumentação que pode ser utilizada para a análise da legalidade da Guerra está relacionada à legítima defesa. Este argumento está intimamente ligado à Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, de 2002. A partir de então, passou-se a utilizar a expressão "legítima defesa preventiva" como extensão do direito de legítima defesa previsto no Artigo 51 da Carta da ONU (Pinheiro, 2009).

No entanto, vários autores advogam que não é possível justificar a invasão como um ato de legítima defesa clássica, uma vez que alguns dos requisitos básicos para sua configuração não estavam presentes, como por exemplo a ocorrência de um ataque armado, a resposta direcionada ao atacante armado e

proporcional nas circunstâncias, a finalidade de impedir ataques futuros e a necessidade para remover a ameaça (Pinheiro, 2009).

Segundo Ramminger (2007, p. 101), no caso da invasão do Iraque, os EUA alegaram um direito ampliado de ação preventiva em legítima defesa, baseado no Artigo 51 da Carta da ONU. Todavia, ao aplicarem-se as normas de interpretação de tratados conforme a Convenção de Viena, resulta que o Artigo deve ser interpretado segundo "o sentido comum das palavras". Dessa forma, a pré-condição de "se ocorrer um ataque armado", constante do referido Artigo, impossibilitaria a ação de um Estado mesmo diante de um ataque iminente.

Por outro lado, "a referência ao caráter 'inerente' do direito à legítima defesa no Artigo 51 complica a análise, ao incorporar implicitamente ao Artigo o preexistente direito consuetudinário internacional de legítima defesa" (Ramminger, 2007, p. 101).

De acordo com Pinheiro (2009), a terceira e última argumentação passível de análise refere-se à legitimação da guerra por meio das Resoluções do CSNU. Nesse âmbito, mesmo sem uma disposição expressa do Conselho, que autorizasse a intervenção no Iraque, os países invasores buscaram legalizar a guerra com base na Resolução 1441, de 2002. Esta, segundo esse ponto de vista, teria reavivado todo o conteúdo disposto nas antigas resoluções da ONU que dispunham sobre o caso da invasão do Iraque no território do Kuwait, em 1990, conforme já abordado na primeira secção.

Contudo, os debates promovidos no CSNU, à época, não indicavam a existência de uma automaticidade na Resolução 1441. Diante de tal fato, "muitos juristas chegaram à conclusão de que a referência às antigas Resoluções da ONU, contidas no preâmbulo da Resolução 1441, não restabelecia a permissão dos Estados-Membros de utilizarem da força contra o território iraquiano" (Pinheiro, 2009).

Importa referir, que a decisão adotada pelos EUA e pelo Reino Unido para desencadear uma ação militar no Iraque, sem o devido respaldo do CSNU, trouxe sérios riscos às regras do DIH, ocasionando descrédito em relação ao próprio poder de mando do Conselho no que respeita os mais relevantes assuntos em pauta na Comunidade Internacional e abrindo um precedente para que outros Estados ajam de modo semelhante (Pinheiro, 2009).

Para Falk (2003, p. 1), os fatos atinentes à Guerra do Iraque não suportam um caso de preempção, pois não existiu nem iminência nem necessidade. De

forma geral, a Guerra no Iraque se aproximou, no máximo, como um exemplo de guerra preventiva, todavia existem contundentes razões legais, políticas e morais para que seja negada tanto a legalidade quanto a legitimidade de tal uso da força. Nesse sentido, não se pode aceitar exceção ao sistema da Carta da ONU, sendo que nenhum esforço foi feito pelo governo dos EUA para reivindicar o direito de guerra preventiva, embora a defesa da doutrina de ação preemptiva constante na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA fosse mais precisamente formulada como "uma doutrina de guerra preventiva".

Ademais, a adoção de uma doutrina de guerra preventiva poderia gerar grandes riscos à comunidade internacional, acarretando aumento significativo do número de conflitos entre Estados. De maneira irónica, até mesmo o Iraque poderia ter invocado a ideia de legítima defesa preventiva para justificar um ataque contra os EUA (Sapiro, 2003, p. 600).

De forma resumida, podemos dizer que: (i) a preempção é inquestionavelmente legal, ela é uma legítima defesa diante da revelação de uma ameaça iminente; e (ii) a guerra preventiva é legal enquanto movimento preventivo para legítima defesa, mas enquanto comportamento é indistinguível de uma guerra de agressão (Gray, 2007, pp. 35-36).

Segundo Vicente (2006, p. 369), a Guerra do Iraque foi deflagrada com uma causa justa, uma vez que apresentava os seguintes aspetos: (i) ela foi declarada com a aprovação do Congresso – a autoridade legítima; (ii) havia a intenção justa de levar a democracia e a liberdade a povos oprimidos; e (iii) foi efetuada como último recurso após diversos esforços infrutíferos para que o Iraque colaborasse. Já em relação às probabilidades de sucesso, não parece existir até o momento uma solução militar que por si só seja capaz de erradicar totalmente o terrorismo, resultando que não haja uma possibilidade aceitável de vencer semelhante Guerra.

É bem verdade que esta discussão irá durar enquanto os interesses dos países se sobrepuserem aos da comunidade internacional. De qualquer forma, – quer este debate esteja amparado no arcabouço jurídico pouco adaptado aos desafios emergentes ou no ressentimento pela hegemonia norte-americana – importa compreender que o Realismo está de volta com bases ainda mais fortes, fazendo-nos refletir sobre a necessidade ou não de nos readaptarmos (Vicente, 2006, p. 369).

4. Análise

> *"Se um ataque é motivado pelo medo ou suspeita de que um adversário em potencial poderá algum dia ter intenção e capacidades para realizar uma agressão, então a linha entre a guerra preemptiva e preventiva foi cruzada"*. (Ramminger, 2007, p. 98)

Esta secção tem por objetivo analisar as questões desenvolvidas nas secções anteriores, verificando, sob a ótica dos Estudos Estratégicos, as principais conexões existentes entre a Guerra do Iraque e os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva.

Ressaltamos inicialmente que nos escalões de decisão norte-americanos conhece-se bem a distinção entre preempção e prevenção e a prova se encontra nas diversas tentativas levadas a cabo para tentar legitimar ações preventivas classificando-as de preemptivas e, dessa forma, tentando amenizá-las da sua carga negativa (Correia, 2009, p. 55). Em tese, isto significa dizer: "prevenção sempre, preempção talvez" (Correia, 2009, p. 56).

Podemos afirmar então que, com intuito de blindar-se perante à opinião pública nacional e internacional, os EUA tentaram legitimar, à luz do direito internacional, o *casus belli* contra o Iraque, fazendo emergir uma inovação drástica na interpretação do Artigo 51 da Carta da ONU no que respeita à autorização do uso da força em caso de legítima defesa, uma vez que procurou alargar a noção desse conceito em Direito Internacional (Ramminger, 2007, p. 82).

Para Ramminger (2007, p. 82), o governo Bush escolheu denominar preemptiva a ação bélica que até mesmo muitos norte-americanos chamariam de guerra preventiva. Ainda segundo a autora, essa questão suscita uma discussão ainda mais intrigante relacionada à ética nas Relações Internacionais, que tenta compreender se um Estado está se defendendo ou cometendo uma agressão.

Uma leitura mais acurada e legalista da Carta da ONU imobilizaria a ação bélica de um Estado mesmo diante da iminência de um ataque. Sendo assim, de acordo com a autora, a guerra levada a efeito contra o Iraque, em 2003, foi preventiva, mesmo o governo Bush tentando caracterizá-la como preemptiva (Ramminger, 2007, p. 83).

Em tese, os EUA adotaram uma postura preventiva que foi mascarada pelo governo Bush como sendo preemptiva, uma vez que há circunstâncias em

que a guerra preemptiva pode ser justificada, desde que enquadrada nos limites do *jus in belo* e da teoria da guerra justa (Ramminger, 2007, p. 84).

Podemos admitir que a prática da guerra preventiva vem se generalizando, particularmente a partir de ações oriundas de decisão unilateral norte-americana. "Sua aceitação abala os princípios de soberania das nações e os de autodeterminação dos povos, que até hoje têm se constituído em alicerces do direito internacional e de referência fundamental para a procura da paz e segurança no planeta" (Mattos, 2003, p. 12).

Todavia, os defensores da Guerra negam veementemente que a ONU seja a única fonte de legitimidade. Segundo eles, os próprios EUA seriam um agente legítimo do Sistema Internacional. Acrescentam que aqueles que se opõem à guerra devem perceber que o mundo já havia sancionado ação semelhante, quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) bombardeou Kosovo sem autorização da ONU, em 1999 (Dockrill, 2006).

Contudo, para Ramminger (2007, p. 106), a ONU continua sendo a principal instância mundial de legitimação ou deslegitimação de ações.

Ademais, as guerras preventivas assumem um caráter injusto e imprudente, já que adiantam uma perceção das más intenções do adversário, em uma ocasião em que a presunção de culpa ainda é infundada e prematura (Ramminger, 2007, p. 84).

Para entendermos porque a ação preventiva norte-americana no Iraque foi taxada de preemptiva faz-se necessário assumirmos que há ainda falta de precisão da doutrina de preempção em relação à definição do que venha ser a "iminência da ameaça", provocando uma confusão conceptual (Ramminger, 2007, p. 84).

Para Paulo (2008, p. 38), a solução para o impasse pode passar pela emergência de um costume internacional que dispense a autorização formal do CSNU para o uso da força.

A Doutrina Bush provocou a mudança de aspetos relacionados às relações internacionais por parte dos EUA, que estavam ainda calcados na política de contenção da época da Guerra Fria, baseando-se no unilateralismo e empregando ataques preventivos como um dos seus instrumentos (Mendonça, 2005). Além disso, ocasionou a redução de poder, credibilidade, e capacidade de tomada de decisão de organismos supranacionais como a ONU.

Além disso, segundo Mendonça (2005), na contramão do que propõe a Doutrina Bush, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a insurgência de grupos armados contra a ocupação estrangeira e os conflitos entre as principais etnias ameaçaram a estabilidade do Iraque e apontaram uma perspetiva de total descontrole da situação. O que aconteceu de fato é que os EUA se utilizaram do grande poder intimidador bélico para favorecer suas empresas do setor petrolífero e da construção civil e alargarem sua influência no Médio Oriente.

Quanto às AMD, Reiter (2006, p. 27) afirma que embora dissuasão, diplomacia, defesa e várias opções de contraterrorismo valham a pena ser retidas, ataques preventivos contra os programas Nucleares, Biológicos e Químicos (NBQ) são geralmente indesejáveis. O autor acrescenta que seria mais aconselhável para os EUA efetivarem progresso na direção do objetivo de reduzir a ameaça NBQ por meio da oferta da renúncia de ataques preventivos em vez da ameaça de lançá-los (Reiter, 2006, p. 29).

De acordo com Mohamed Elbaradei, que ocupava o cargo de Director-Geral da AIEA à época da invasão do Iraque, as alegações de existência de AMD no país de Saddam Hussein não passou de uma grande farsa, conforme ele atesta:

> "O que devemos fazer em relação a esta perturbadora ladainha? Devem as Nações Unidas pedir um parecer ao Tribunal Penal Internacional sobre a legalidade da Guerra do Iraque? E se a resposta for que essa guerra era de facto ilegal – e além do mais, se for levado em conta o grande número de vítimas civis – não devia o TPI investigar se estamos perante um 'crime de guerra' e determinar quem é responsável? Deve o Iraque pedir ao Tribunal Penal Internacional, ou noutro fórum, compensações pelas perdas ocorridas durante uma guerra lançada em violação do Direito Internacional e com base em falsidades?" (ElBaradei, 2011, p. 111).

Podemos considerar ainda que há necessidade de implementação de mecanismos mais eficazes de controlo que tenham capacidade de responsabilizar um Estado pelo uso ilícito da força, caso ele invoque de forma abusiva o conceito de legítima defesa preventiva (Paulo, 2008, p. 45).

Além disso, grande parte dos teóricos da dissuasão nuclear distingue claramente os conceitos de guerra preventiva e guerra preemptiva. Para estes

estudiosos, a guerra preventiva é aquela premeditada pelo atacante e desencadeada no momento que este decide e a guerra preemptiva é aquela desencadeada por um governo sob a pressão da convicção de que a eclosão da guerra nuclear é iminente e de que deve atacar primeiro e não conceder ao adversário a vantagem evidente de um golpe de misericórdia (Dougherty et al., 2011, p. 451).

De acordo com o que apresentamos neste ensaio até o momento, não havia evidências de que o Iraque fosse eclodir uma guerra nuclear contra quem fosse nem tampouco possuísse ADM. Nesse sentido e de acordo com as definições apresentadas pelos defensores da dissuasão nuclear, a Guerra do Iraque pode ser considerada preventiva.

Ademais, se aplicarmos algumas teorias ligadas à paz democrática, poderíamos afirmar que a Guerra do Iraque poderia ter sido evitada. Segundo Ember et al. (1992 cit. por Dougherty et al., 2011, pp. 407-408):

> "Mesmo quando consideramos os controlos de proximidade física, alianças, riqueza, crescimento económico e estabilidade política e os incorporamos na análise, a democracia continua a ter uma função explicativa independentes. (...) Isto quer dizer que as pessoas numa democracia têm uma percepção [sic] de si próprias enquanto povo autónomo com autogoverno e que partilha normas de vida e respeita outros povos que também são vistos como partilhando esse estatuto de autogoverno. (...) Sabem que os constrangimentos institucionais e a necessidade de debate político nas demais democracias impedem um ataque surpresa, o que elimina a necessidade de ataques preventivos. Dois estados democráticos – cada um limitado na possibilidade de fazer a guerra e antecipando no outro este mesmo tipo de inibição – resolverão provavelmente os seus conflitos sem recurso à guerra."

Resta saber, porém, se o Iraque poderia ser considerado um estado democrático à época, situação que poderia enquadrá-lo na teoria acima.

No sentido de busca de novas ferramentas de controlo, emerge a necessidade de aprimoramento da *intelligence*, pois é essencial para observar os potenciais utilizadores das ADM, para avaliar ameaças e para as neutralizarem em tempo (Paulo, 2008, p. 41).

Pode-se optar ainda pela utilização de outros meios para resolver as ameaças, tais como a diplomacia, as negociações, o controlo de armas e as medidas de construção de segurança e desenvolvimento do DIH.

Conforme afirma Correia (2009, p. 57), a dissimetria esmagadora incita, da parte do fraco alvo da ação preventiva, respostas assimétricas que tendem a prolongar o conflito e neutralizar os efeitos pretendidos com a ação preventiva.

Nesse sentido, podemos considerar que a Guerra do Iraque trouxe consequências graves também para os invasores, como a enorme quantidade de vidas perdidas durante o período da invasão. As ações desencadeadas por terroristas em muito tratavam-se de resposta ao que eles consideravam uma invasão arbitrária.

Diante do exposto, podemos inferir que ainda não há consenso em estabelecer se a Guerra do Iraque foi de caráter preventivo ou preemptivo. Logicamente, aos olhos dos norte-americanos – e em particular do seu Governo à época – tratou-se de uma guerra preemptiva. Todavia, a maioria dos críticos internacionais a consideram uma guerra preventiva, sem qualquer ligação a aspetos de legítima defesa ou guerra justa.

Conclusões

Como se pode constatar neste ensaio, a Guerra do Iraque é repleta de ensinamentos que suscitam debates e estudos sobre questões atinentes aos conceitos de guerra preventiva e preemptiva. Temos sido testemunhas de inúmeras intervenções militares norte-americanas nos últimos anos, que tendem para a classificação de guerra preventiva, por serem executadas à revelia de tratados e organismos internacionais, consolidando o unilateralismo dos EUA; muito embora alguns autores ainda considerem a Guerra do Iraque como preemptiva.

A Guerra do Iraque é repleta de possibilidades para recolha de ensinamentos e lições aprendidas. Os conceitos de guerra preventiva e preemptiva podem ser melhor compreendidos à luz dos fatores que levaram à invasão do Iraque por uma coalizão militar multinacional, liderada pelos EUA, em março de 2003, e que veio a estabelecer um novo paradigma de intervenção.

A Doutrina Bush, intimamente relacionada à guerra global contra o terrorismo, produziu um novo conceito de segurança global. O governo norte-

americano avocou para si a responsabilidade em neutralizar ou reduzir as atividades de alguns dos chamados *Rogue States*, dentre eles o Iraque.

A questão é que o ímpeto norte-americano para invadir o Iraque sobrepôs cláusulas pétreas de leis e tratados internacionais, levando a caracterizar a intervenção como preventiva, conforme atesta a maioria dos teóricos internacionais, uma vez que havia a presunção de riscos futuros – a alegação de existência de ADM, por exemplo – mas que, na verdade, não foram evidenciados.

Por outro lado, grande parte dos críticos norte-americanos classifica a invasão do Iraque como um caso de guerra preemptiva, pois os EUA agiram por antecipação diante de uma ameaça iminente. Tentaram, assim, alargar o entendimento do conceito de legítima defesa no âmbito do Direito Internacional Humanitário.

Mais importante do que tentar responder se a Guerra do Iraque foi preventiva ou preemptiva é procurar entender esses conceitos para aplicações futuras e para que se evite cometer os mesmos erros porventura cometidos pelos EUA.

Decorrente do presente ensaio e no âmbito da liberdade académica de um trabalho desta natureza, entende-se pertinente apontar algumas recomendações para investigações futuras relacionadas com os conceitos de guerra preventiva e preemptiva.

Diante das circunstâncias que envolveram a invasão do Iraque, seria importante estabelecerem-se estudos mais profundos e detalhados sobre a possibilidade de legitimação futura do conceito de guerra preventiva e as suas implicações para o Sistema Internacional, para o Direito Internacional e para as questões de equilíbrio do poder.

Por outro lado, uma decisão inusitada dos EUA em optar por outras ações que não a guerra e se comprometerem a não invadir a Coreia do Norte poderia se caracterizar como uma das poucas soluções para conduzir ao desarmamento progressivo daquele país asiático. Apesar do *modus operandi* norte-americano não corresponder a esse tipo de atitude, poderia contribuir para transmitir uma nova imagem à opinião pública internacional, bem como, de forma paralela, contribuir para a redução de ameaças nucleares por parte do Irão.

Ainda relacionado a esse assunto, os perigos decorrentes da possibilidade de incremento do programa nuclear iraniano com uma provável ação militar

por parte de Israel sobre o Irão, vindo a caracterizá-la como um ataque preemptivo, poderia também ser colocado em debate.

Em suma, a Guerra do Iraque trouxe à mesa de discussão mundial os conceitos de guerra preventiva e preemptiva, vindo ainda a suscitar dúvidas em relação ao futuro da guerra e suas consequências.

Referências Bibliográficas

Chomsky, N, 1998. *Rogue States*. [Em linha] Disponível em: http://www.chomsky.info/articles/199804--.htm, [Consult. 22 fev. 2014]

Correia, PJPC, 2009. Evolução do pensamento estratégico, revolução nos assuntos militares e estratégia pós-moderna. *Boletim do IESM*, dez., pp. 33-64.

Derghoukassian, K, 2002. O Estado cortesão nas relações internacionais: a disputa por poder e lucro. *Contexto Internacional*, jul./dez., 24(2), pp. 267-328.

Dockrill, SR, 2006. Dealing with fear: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*, jun., 34, pp. 344-373.

Dougherty, JE et al., 2011. *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. 2 ed. Lisboa: Gradiva.

ElBaradei, M, 2011. *A era da mentira*. Lisboa: Matéria-Prima Edições.

Ember, CE et al., 1992. Peace between participatory polities: a cross-cultural test of the "democracies rarely fight each other" hypothesis. *World Politics*, jul., 44(4), pp. 573-599.

Falk, R, 2003. *What Future for the UN Charter System of War Prevention?*. [Em Linha] Disponível em: http://www.tjsl.edu/slomansonb/9.1_FutureUNWarPrev.pdf, [Consult. em 9 maio 2014]

Ferreira, RR, 2003. A Operação Iraqi Freedom: ações militares e tecnologia empregada. *O Anfíbio*, 22.

Freedman, L, 2003. *Prevention, not preemption*. 2 ed. Washington(DC): CSIS.

Gray, CS, 2007. The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration. *Strategic Studies Institute*, july, p. 60.

Mattos, CM, 2003. Guerra preventiva. *PADECEME*, set./dez., 6, pp. 11-12.

Mendonça, C, 2005. *Doutrina Bush: guerra contra o terrorismo e o "eixo do mal"*. [Em linha] Disponível em:

http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/doutrina-bush-guerra-contra-o-terrorismo-e-o-eixo-do-mal.htm, [Consult. 5 mar. 2014]

Paulo, JS, 2008. O uso preventivo da força. *Nação e Defesa,* 120(3), pp. 27-49.

Pinheiro, L, 2009. *Guerra do Iraque: análise de sua legalidade frente ao Direito Internacional contemporâneo.* [Em linha] Disponível em: http://www.soleis.com.br/artigos_guerra_iraque.htm, [Consult. em 9 maio 2014]

Porta da Estrela, 2003. *Topas americanas e britânicas invadem o Iraque.* [Em linha] Disponível em: http://www.portadaestrela.com/index.asp?idEdicao=72&id=2989&idSeccao=598&Action=noticia, [Consult. 3 fev. 2014]

Ramminger, E, 2007. O conceito de auto-defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: guerra preventiva ou preemptiva?. *Revista Eletrônica de Direito Internacional,* jul./dez., 1, pp. 81-107.

Reiter, D, 2006. *Preventive war and its alternatives: the lessons of history.* [Em linha] Disponível em: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub651.pdf, [Consult. 6 mar. 2014]

Sapiro, M, 2003. Iraq: the shifting sands of preemptive self-defense. *American Journal of International Law,* july, 97, pp. 599-607.

Sofaer, AD, 2003. On the necessity of pre-emption. *Europian Journal of International Law,* 14(2), pp. 209-226.

Souza, Fd, 2003. A Operação Iraq Freedom: aspectos políticos, estratégicos e ordens de batalha. *O Anfíbio,* 22, pp. 17-28.

Standora, L, 2010. *War is over: Last U.S. combat troops leave Iraq; 50,000 remain as advisers.* [Em linha] Disponível em: http://www.nydailynews.com/news/national/war-u-s-combat-troops-leave-iraq-50-000-remain-advisers-article-1.202559, [Consult. 22 fev. 2014].

Torry, J et al., 2013. *War in Iraq: was sacrifice worth it?.* [Em linha] Disponível em: http://www.dispatch.com/content/stories/insight/2013/03/17/1-was-it-worth-it.html, [Consult. 4 fev. 2014]

Vicente, JPN, 2006. O direito à Guerra Justa. *Revista Militar,* abril, 2451, pp. 363-372.

Walzer, M, 2012. *Just and Unjust Wars,* Chapters 4, 5, and 6 (excerpts). [Em linha] Disponível em:

http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/Courses/Walzerchapter4.pdf, [Consult. 4 mar. 2014]

Guerra Preventiva e Guerra Preemptiva

Nuno Miguel Lopes Duarte Salvado
Major de Artilharia
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
salvado.nmld@sapo.pt

Após o flagelo de duas guerras mundiais em menos de 50 anos os Estados, como principais atores do sistema internacional, concluíram que seria fundamental criar um organismo supranacional que regulasse entre estes os acontecimentos que pudessem levar a perturbações da paz mundial. Assim, e escassos meses após o final da Segunda Guerra Mundial, é assinada em São Francisco nos Estados Unidos da América (EUA), a 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas (CNU) onde os Estados acordam, por tratado, "manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura de paz…"[1]. As Nações Unidas (NU) vieram revitalizar o conceito de segurança coletiva com duas distinções fundamentais relativamente à Sociedade das Nações: a proibição generalizada do uso da força e a criação de um Conselho de Segurança (CS), com poder e legitimidade para determinar se houve agressão e que medidas deverão ser aplicadas para restaurar a paz e segurança internacionais.

De facto, a mais importante inovação que a CNU trouxe às relações entre Estados e ao Direito Internacional (DI) foi precisamente a proibição do uso da força. No entanto, estão previstas neste documento duas exceções: em legítima defesa e mediante autorização do CS. À luz do DI o uso da força em reação a um ataque armado em curso ou iminente é aceite, até porque está previsto na CNU, mas o uso preventivo da força sem autorização do CS tende a ser considerado agressão (Paulo, 2008, p. 27).

Desde o fim da Guerra Fria (GF) que as autorizações a Estados membros para usarem a força ao abrigo do Capítulo VII da CNU aumentaram significativamente, como é o caso, entre outros, da Operação *Desert Storm* em 1990. No entanto, a intervenção no Kosovo em 1999 e a invasão do Iraque em 2003 colocaram na agenda internacional o debate acerca da relação entre o uso da força e a legítima defesa (Paulo, 2008, p. 29). Efetivamente, há autores que

[1] Excerto do artigo 1º da Carta das Nações Unidas.

afirmam que os conceitos de preempção e prevenção vieram para ficar.

Até à divulgação da Estratégia de Segurança Nacional[2] (NSS) dos EUA, em 2002, havia consenso internacional sobre o uso da força em legítima defesa preemptiva e preventiva, sendo a primeira considerada lícita e a segunda ilícita. Esta estratégia, entre outros aspetos, procura responder a um conjunto de novas ameaças mais difíceis de prever e monitorizar, nomeadamente os Estados falhados, o terrorismo global e, principalmente, o uso de Armas de Destruição Massiva (ADM). Este último ponto, em particular, veio aflorar a questão: até que ponto deverá um Estado adotar uma postura passiva e esperar o início de um ataque para reagir, quando os vetores de lançamento e dissimulação deste tipo de armas poderão tornar qualquer resposta demasiado tardia para proteger a sua segurança nacional?

Face ao exposto, o objetivo geral do presente trabalho passa por identificar possíveis implicações que os conceitos de preempção e prevenção, devido a um contexto internacional onde as ameaças são mais difusas e têm acesso a tecnologia como nunca tiveram até hoje, poderão trazer ao que está comummente aceite como uso preventivo da força e legítima defesa e, consequentemente para a Estratégia de um Estado. Pretendemos fazê-lo por duas razões principais que dizem respeito à interpretação do art. 51º da CNU, o direito de legítima defesa: uma visão mais ampla que defende a legítima defesa para além da resposta a um ataque armado, isto é, defende o alargamento do conceito de preempção; e outra visão mais restrita que interpreta apenas o que vem escrito na Carta, ou seja, apenas em caso de ataque armado, defendendo que uma vez que a legítima defesa já é uma exceção ao uso da força, assim se deverá manter.

Assim, na primeira secção iremos caracterizar as regras fundamentais de uso da força, as suas exceções e o conceito de Segurança Nacional. Na segunda secção vamos caracterizar os conceitos de preempção, prevenção e apontar os principais aspetos que os diferenciam. Na terceira secção vamos analisar a legítima defesa preventiva, através do relacionamento das regras do DI expressos na primeira secção e esta interpretação mais abrangente do direito à legítima defesa. Nas conclusões, procuramos identificar possíveis implicações que a adoção destes conceitos trazem para a estratégia. Concluímos que sempre que a segurança nacional se assume como prioridade do Estado, este irá

[2] Tradução do autor de *National Security Strategy*.

intervir preventivamente, se tal for percecionado como a melhor resposta para fazer frente à ameaça com que se depara, apesar da oposição interna e externa com que se possa confrontar. Contudo, no sentido de minimizar esta oposição há um conjunto de quesitos que deverão ser preenchidos, designadamente os meios de prova reunidos pelas informações que justificam a ação preventiva contra determinada ameaça deverão ser irrefutáveis do ponto de vista jurídico, os princípios da necessidade e proporcionalidade deverão ser respeitados, bem como a ação ser limitada no espaço e no tempo e com fortes probabilidades de sucesso militar. Por outro lado, devido ao contexto internacional atual, as NU deverão ponderar os conceitos de preempção e prevenção, sob pena de ver o seu reconhecimento como ator regulador do sistema internacional diminuído.

1. Mecanismos internacionais do uso da força

A mais importante inovação que a CNU trouxe às relações entre Estados e ao DI foi precisamente a proibição do uso da força. Houve a preocupação de procurar uma definição mais abrangente, evitando-se o termo "guerra", que fosse o ponto de partida para a regulação de forma pacífica das relações internacionais entre os Estados.

Nesta secção, vamos identificar os conceitos relativos aos mecanismos internacionais do uso da força, nomeadamente caracterizar as regras fundamentais sobre o uso da força, as exceções à proibição do uso da força, ambos consagrados na CNU, e caracterizar o conceito de Segurança Nacional.

a. O uso da força

Uma das lições identificadas após as duas guerras mundiais foi a constatação que o direito de ir à guerra não poderia mais ser deixado ao livre arbítrio dos Estados, apesar destes serem os principais atores do sistema político internacional. A CNU é o produto acabado dos esforços que visaram a proibição do uso da força nas relações internacionais, nomeadamente no seu artigo 2º, que abordaremos mais à frente.

A Resolução 3314[3] das NU, no seu artigo 1º, define agressão como "o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a CNU…". No artigo 2º, o mesmo documento enumera um conjunto de atos que serão considerados agressão, ressalvando, contudo, que o CS poderá qualificar

[3] Aprovada em 14 de dezembro de 1974 pela AG das NU (ONU, 2013).

outros atos como agressão de acordo com outras disposições da Carta. Vemos pois que houve a preocupação de deixar claro o conceito do que é agressão e, posteriormente, enumerar um conjunto de situações onde esta é considerada, por forma a dissuadir eventuais agressores de aproveitarem um "vazio" ou ambiguidade de conceitos.

A CNU é pois o produto acabado de tentativas anteriores de proibir o uso da força nas relações internacionais entre os Estados. Neste sentido, a Carta menciona diretamente o uso da força pelos Estados em três situações. A primeira, mais explícita, no artigo 2º § 4 é referido que "Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à **ameaça ou uso da força**, quer seja contra a integridade territorial ou independência política de um Estado…". Este ponto converteu-se numa norma aceite e reconhecida pela Comunidade Internacional (CI) que apenas pode ser modificada por nova norma de DI com igual natureza. A segunda é no mesmo artigo, mas no §3 onde se lê "Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas". A terceira é no artigo 51º, que alude ao direito da legítima defesa e refere que "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das NU…".

Desta forma, a existência de normas que impõem aos atores do sistema jurídico internacional a proibição geral do uso da força e o dever de resolver de forma pacífica os conflitos entre estes, transferiu a prerrogativa do uso da força para uma entidade supranacional que não os próprios Estados: a ONU (Saraiva, 2009, p. 49). Esta atua por meio dos seus órgãos, nomeadamente a Assembleia Geral (AG) e o CS, sendo este último o único órgão com legitimidade para autorizar o uso da força.

b. Exceções ao uso da força

As exceções ao uso da força entre Estados, à luz da CNU, são duas: o direito à legítima defesa e mediante autorização do CS das NU.

(1) Direito de legítima defesa

O direito de legítima defesa está consagrado no artigo 51º da CNU e refere que "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um **ataque armado** contra um membro das NU, até que o CS tenha tomado as medidas necessárias para a

manutenção da paz e segurança internacionais". Assim, a legítima defesa é uma exclusão de ilicitude, aliás como refere o artigo 31º do Código Penal Português.

Contudo, a polémica está precisamente na interpretação deste artigo 51º da CNU, uma vez que há duas visões sobre o âmbito do direito[4]. Uma visão, de direito amplo baseado numa regra de costume internacional anterior à carta, com maior amplitude do que o previsto nesta, permitindo a legítima defesa para além da situação de resposta a um ataque armado. Este direito consuetudinário permitia a legítima defesa antecipatória para proteção nacional. Temos, como exemplo, a chamada "doutrina Bush" que alargou a conceito de preempção, que iremos desenvolver na secção seguinte. A outra visão, de direito restrito que interpreta apenas o que vem expresso na Carta, isto é, apenas no caso de ataque armado. Esta tese defende que, uma vez que o direito de legítima defesa já é uma exceção ao uso da força, a interpretação deve ser restrita.

Não obstante, o uso da força, mesmo no caso da legítima defesa, deve obedecer a quatro pressupostos expressos na CNU ou densificados pela jurisprudência ou costume (Paulo, 2008, p. 34):

- Ataque armado: o Estado foi, ou está prestes a ser objeto de ataque armado, conforme expresso no artigo 51º da CNU;
- Necessidade: inexistência de outra resposta alternativa ao uso da força, nomeadamente a intervenção do CS, em tempo útil, para resolver o conflito;
- Proporcionalidade: a dimensão, duração e alvo da resposta devem cingir-se ao estritamente necessário para conter o ataque;
- Dever de comunicação ao CS: informar de imediato acerca das medidas tomadas, conforme expresso no artigo 51º.

Conclui-se, portanto, que a legítima defesa é um direito transitório e temporário, apenas até o CS tomar as medidas necessárias para manter a paz e a ordem internacionais. O objetivo destas normas de DI é o de dissuadir, ou pelo menos minimizar, o uso da força.

(2) Autorização do Conselho de Segurança

Desde o fim da Guerra Fria que as autorizações a Estados membros para usarem a força ao abrigo do Capítulo VII da CNU aumentaram

[4] Aula de Direito Internacional Público ministrada pelo Professor Santos Neves ao CEMC, em 12 de novembro de 2013, relativa aos mecanismos internacionais do uso da força.

significativamente. Temos os exemplos da Operação *Desert Storm* em 1990, a intervenção na Somália em 1992, na Jugoslávia em 1994, entre outros.

O Capítulo VII é a referência acerca do uso da força e a legitimidade do CS para o autorizar, designadamente nos artigos 42º e 51º. O artigo 42º atribui competência ao CS para autorizar o uso da força "por meios de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais". O artigo 51º, como vimos anteriormente, reconhece o direito de um Estado à legítima defesa.

c. Segurança Nacional

Outro assunto que importa abordar, uma vez que é um dos objetivos vitais do Estado, é o conceito de segurança e de Segurança Nacional, catalisador para as intervenções preventivas ao longo da história. A utilização da segurança no discurso dos responsáveis políticos está quase sempre relacionada com a existência de ameaças (objetiva ou percecionada) e a justificação de medidas extraordinárias para lidar com elas, permitindo que a política se movimente para além das normas estabelecidas (Barroso, 2014, p. 4).

Na investigação levada a cabo por Wolfers (1962 cit. por Barroso, 2014, pp. 10-11) a segurança é definida em duas dimensões distintas: uma objetiva que corresponde à "ausência de ameaças" aos valores adquiridos; outra subjetiva que considera que a segurança corresponde à "ausência de medo" que esses valores possam ser atacados. Apesar da simplicidade da definição, a segurança pode também ser um conceito ambíguo se for associada a outros conceitos não completamente esclarecidos. Um desses casos é a ligação entre segurança e interesse nacional. No caso de o interesse nacional estar relacionado com a possibilidade de o Estado entrar em guerra, o interesse nacional fica ligado essencialmente ao conceito de segurança nacional.

Assim, a segurança pode ser considerada como um valor a atingir, de cariz necessariamente relativo, tal como a garantia da independência ou integridade territorial de um Estado, necessário para que os cidadãos vivam em paz, em democracia e em liberdade (Barroso, 2014, p. 3). O mesmo autor considera ainda que este conceito pode ser fracionado em três elementos distintos: a existência de um objeto (o que é ameaçado), a existência de uma ameaça ou fonte de perigo e o esforço em evitar os efeitos da ameaça (Barroso, 2014, p. 19).

No campo das ameaças aos valores importa perguntar "Que ameaças é que devem preocupar a segurança?", como forma de definir o grau de segurança a alcançar, os meios a empregar e os valores a sacrificar em prol desta. Apesar da segurança nacional ter como foco as ameaças perpetradas por outros Estados, não são apenas estes a fonte, podendo estas emergir de outros atores não estatais ou até mesmo de causas naturais. Além do mais, é também de considerar que um Estado ao poder ameaçar a consecução de objetivos de outro Estado num futuro previsível deva ser considerado desde logo uma ameaça (Barroso, 2014, p. 15).

Na próxima secção vamos distinguir os conceitos de preempção e prevenção que nos permitirão, posteriormente, analisar o conceito de legítima defesa preventiva.

2. Distinção entre preempção e prevenção

Vistos que foram os conceitos relativos aos mecanismos internacionais do uso da força e definição do conceito de Segurança Nacional, nesta secção vamos definir e distinguir os conceitos de preempção e prevenção e ver como evoluíram ao longo do tempo, designadamente desde o período da guerra fria até à atualidade.

Estes são dois conceitos que vieram para ficar nas agendas políticas atuais, nomeadamente quando falamos de prevenção devido à controvérsia que gira em torno da legitimidade, ou não, do uso preventivo da força. Há autores, como Colin Gray (2007, p. V), que afirmam que o termo preempção é o conceito que irá liderar porque não é controverso nem do ponto de vista legal nem moral, uma vez que já existe, ou está claramente iminente um ataque.

Por outro lado, o termo prevenção levanta mais controvérsia havendo duas correntes principais, antagónicas, uma que defende o uso preventivo da força como meio para se evitarem males maiores (Freedman, 2003, p. 105) e outra que defende a aplicação de ferramentas alternativas como sejam a diplomacia e a dissuasão (Reiter, 2006, p. 1).

a. Conceitos

Antes de avançarmos para uma análise acerca da legitimidade de um e outro conceito, importa entender corretamente cada um deles para evitar qualquer confusão na terminologia.

(1) Preempção

A preempção refere-se ao uso da força militar quando um ataque inimigo está em curso ou na iminência de acontecer (Gray, 2007, p. 8). É, pois, aceite que a expressão "ataque armado", usada no art.º 51º da CNU, inclui também "ataque iminente" (Paulo, 2008, p. 35). Conclui-se que faz todo o sentido incorporar o conceito de preempção naquilo que a CNU prevê como legítima defesa.

Neste contexto, estrategicamente, a questão que se coloca é se um Estado deverá aguardar que o ataque se concretize ou, por outro lado, deverá antecipar a resposta de forma a neutralizar ou minimizar os seus efeitos (Gray, 2007, p. 8). Independentemente da ação tomada, a decisão de utilizar a força militar pertence sempre ao Estado agressor, pelo que o Estado agredido tem sempre legitimidade, jurídica e moral, para responder.

(2) Prevenção

Contrariamente à preempção, quando falamos de prevenção a decisão de utilizar a força reside no Estado que, alegadamente, poderá ser alvo de um ataque no futuro. Para Colin Gray (2007, p. 11) a prevenção tem como centro de gravidade o facto de o Estado preventor ter capacidade para detetar e antecipar a ameaça no tempo. Para Freedman (2003, p. 106) a prevenção explora as vantagens estratégicas existentes pela negação ao outro Estado da capacidade de se constituir como uma ameaça e/ou eliminar a sua motivação para se constituir como tal. O denominador comum em ambos os conceitos é o princípio de que o Estado que se sente ameaçado lidar com a ameaça num estágio em que esta ainda se está a desenvolver, em vez de o fazer quando a capacidade de materializar a agressão é atingida, como acontece com a preempção.

A grande diferença entre os dois conceitos é o tempo em que a ameaça é percecionada como tal. Neste sentido, temporalmente, quanto mais distante a ameaça, maior a incerteza quanto ao facto da(s) capacidade(s) que lhe dá forma ser percetível.

b. Evolução do conceito

Nenhum dos conceitos vistos anteriormente é recente, pelo menos do ponto de vista da sua aplicação. Importa pois entender a forma como se deu a sua evolução desde a GF até à atualidade. Para Colin Gray (2007, p. 22) as guerras ao longo da história, de uma forma geral, incluem um motivo preventivo por parte de um beligerante, ou mesmo ambos, sendo raro os casos

em que isso não acontece. Apresenta o exemplo da guerra da Coreia, em 1950, intervenção militar com o intuito de prevenir uma unificação forçada da península que teria implicações nefastas para o Japão; e a intervenção militar para defender o Vietname do Sul. Para este autor, a GF é vista como um período em que os dois blocos antagonistas, EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), optaram por empreender um conflito preventivo não militar (Gray, 2007, pp. 26-27).

Outro autor, Freedman (2003, p. 108), afirma que durante a década de 1950 os EUA consideraram a hipótese de uma guerra preventiva já que detinham o monopólio nuclear e clara superioridade, com o intuito de travar o desígnio soviético de maior equilíbrio. No entanto, quando os dois blocos alcançaram a capacidade nuclear de destruição mútua o conceito de prevenção foi posto de parte uma vez que não havia margem para erro, já que a iniciativa de qualquer um dos contendores poderia precipitar a destruição de ambos. A dissuasão passara a assumir o papel principal, tendo-se mostrado bastante eficaz.

Assim, durante a GF os dois blocos adotaram uma postura de dissuasão política nas relações diretas entre eles. Em conflitos regionais à escala mundial os EUA, por diversas vezes, empreenderam uma postura preventiva na tentativa de evitar males maiores, fosse para defender os seus interesses diretos na região em causa, fosse para defender os interesses dos seus aliados, como nos exemplos apresentados.

No entanto, após a GF essa mesma doutrina passou a desenvolver-se num ambiente diferente uma vez que os conflitos predominantes são intra-Estados e assimétricos, caracterizados por ameaças ambíguas e difíceis de identificar e quantificar. A estratégia de dissuasão teria, à partida, maior dificuldade em impor-se já que assume que o adversário é racional e toma decisões cautelosas, algo que não é percetível nesta nova tipologia de ameaças (Freedman, 2003, p. 106). Do ponto de vista político, os países ocidentais, aparentemente, passaram a ter menos interesses vitais em jogo em muitos dos conflitos latentes, passando o foco para o estabelecimento de um sistema internacional mais estável e seguro, pilar fundamental para o desenvolvimento de uma economia liberal. O conceito de prevenção, neste período imediatamente após a GF, foi aplicado sobretudo num sentido político e não tanto militar, como é o caso do ultimato à Sérvia como forma de prevenir ataques aos albaneses durante a crise dos Balcãs (Freedman, 2003, p. 111).

Contudo, o conceito de prevenção passou a ser mais predominante e controverso quando ameaças assimétricas, como grupos terroristas, e Estados com posturas consideradas radicais, como o Irão e o Iraque, passaram a ter a possibilidade de no futuro obterem ADM. Isto é, a proliferação da capacidade nuclear entre estes atores fez com que a intervenção militar já não fosse apenas uma questão de escolha na defesa de interesses nem sempre entendíveis (Freedman, 2003, p. 112), estando agora diretamente relacionado com a segurança física dos cidadãos nacionais.

O 11 de setembro de 2001 representou um marco importante nesta evolução já que antes dessa data poucos Estados reclamavam direitos acerca da defesa preventiva ou para responder a ataques terroristas (Gray, 2008, p. 165). Após esse evento, o mundo, e em particular aos EUA, constataram que as ameaças atuais não são os grandes exércitos, mas sim pequenos grupos com motivações terroristas e acesso a tecnologia nunca antes conseguida, a coberto de Estados pária ou através da cobertura proporcionada pelo défice de autoridade de Estados falhados. Este evento foi o grande catalisador para o surgimento, nos EUA em 2002, da NSS onde é afirmado que "a natureza e motivação destes novos adversários, a sua determinação em obter o poder de destruição disponível apenas nos Estados mais poderosos do mundo e a grande probabilidade de usar as ADM contra os EUA" são a grande mudança na paz e segurança mundial (Freedman, 2003, p. 112). É com base nestas ameaças ambíguas que este mesmo documento argumenta que o conceito de iminência do ataque deve ser reconsiderado, designadamente através do reconhecimento que a prevenção poderá ser a chave, uma vez que "prevenir é melhor que remediar", sobretudo quando a ameaça de ADM está presente (Freedman, 2003, p. 113). Em suma, a NSS vem alargar o conceito de preempção, defendendo que a tipologia das novas ameaças não se coaduna com o facto de um Estado ter de aguardar a iminência do ataque (preempção) para só depois responder, sob pena de os danos sofridos poderem ser demasiado onerosos.

No seguimento desta filosofia, as intervenções no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003 são inquestionavelmente defendidas por vários autores[5] como guerras preventivas.

Na próxima secção vamos fazer uma análise crítica ao uso preventivo da força, relacionando aquelas que são as justificações dos EUA para terem

[5] (Gray, 2007, p. 27), (Reiter, 2006, p. 1), (Saraiva, 2009, p. 34).

intervindo no Afeganistão e no Iraque, com o que está regulamentado na CNU e com a corrente que defende que a NSS aborda diversas ferramentas alternativas ao uso da força como forma de lidar com as ameaças atuais.

3. Análise crítica: uso preventivo da força

Nesta secção vamos fazer uma análise crítica ao uso preventivo da força estabelecendo uma relação entre a intervenção no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003, justificada pelos EUA como uma necessidade de legítima defesa preventiva; e o conceito de legítima defesa presente na CNU, por um lado, e a opinião que defende o uso de outras ferramentas, como a diplomacia e a dissuasão, como abordagem mais eficiente e menos onerosa.

De facto, a legítima defesa e o uso preventivo da força são questões bastantes atuais, sobretudo após o evento do 11 de setembro de 2001, uma vez que os Estados para protegerem os seus cidadãos e os seus interesses poderão invocar a legítima defesa preventiva para evitarem ataques que poderão ter consequências muito sérias do ponto de vista da segurança interna (Paulo, 2008, p. 39).

Iremos abordar, em primeiro lugar, a mudança de situação estratégica que levou à alteração de atitude de alguns Estados face ao conceito comummente aceite de preempção e, em segundo lugar, atestar até que ponto é legítimo invocar-se a legítima defesa preventiva como forma de resolução de conflitos entre os Estados no sistema político internacional.

a. A mudança da situação estratégica

Como vimos anteriormente, no período da GF a dissuasão política era a principal ferramenta utilizada entre os dois blocos antagonistas, ao passo que a participação militar das duas potências em conflitos regionais tinha uma postura preventiva. Isto acontecia numa altura em que a maioria dos conflitos eram interestatais.

Contudo, após a GF a maioria dos conflitos regionais são de carácter intra-Estatal e a combinação de Estados falhados, terroristas e ADM potenciaram a possibilidade de ataques devastadores, sem grandes efetivos e movimentações.

As ADM são letais e têm efeitos devastadores o que, aliado ao facto de poderem ser transportadas por mísseis, faz com que os Estados possam ser ameaçados muito para além do que possa ser a sua perceção. Apesar de estas

armas não serem fáceis de construir, são extremamente difíceis de detetar, fáceis de ativar e relativamente fáceis de transportar uma vez que a tecnologia permite o seu deslocamento em pequenas embalagens como malas ou viaturas. Por outro lado, vetores de lançamento como mísseis de longo alcance fazem com que destrui-los durante o trajeto possa ter efeitos muito nocivos para pessoas e bens em redor do ponto de destruição. Por estas razões, é extremamente difícil identificar positivamente uma ameaça desta natureza e, sobretudo, saber se está iminente o ataque, pois este pode concretizar-se num espaço de tempo muito curto como dias ou horas. Desta feita, quando um Estado ativar as medidas necessárias para a sua legítima defesa poderá ser tarde de mais (Paulo, 2008, p. 40).

Esta perceção ficou ainda mais latente após os ataques de 11 de setembro de 2001 onde alguns destes receios se confirmaram, dando origem à NSS no ano seguinte que alargou o conceito de preempção.

De facto, a CNU no seu art.º 51º quando caracteriza a legítima defesa como reação a um ataque armado ou em curso, fazia-o numa altura em que a rapidez dos eventos era completamente diferente, uma vez que para um Estado atacar outro precisava de reunir forças militares e desloca-las para junto da sua fronteira e atravessá-la. Ora, como vimos anteriormente, a velocidade e a tipologia da ameaça mudou significativamente (Paulo, 2008, p. 39).

Em suma, a combinação entre ADM e grupos terroristas foi o catalisador para a mudança de estratégia por parte dos EUA relativamente ao conceito de preempção, a que se seguiram outros Estados, designadamente a Inglaterra, como apoiante das intervenções no Afeganistão e Iraque.

b. A legítima defesa preventiva

As ADM ao poderem constituir uma ameaça iminente, ainda que dificilmente detetáveis, podem justificar uma ação preventiva que as destrua antes de poderem ser ativadas (Paulo, 2008, p. 41). Esta opinião é transversal a outros autores, como veremos adiante, apesar de todos eles concordarem igualmente que o termo não pode ser vulgarizado, e o uso de força neste âmbito, a acontecer, tem de ser sempre pela exceção e mediante escrutínio da CI. Para Paulo (2008, p. 41) os serviços de informações desempenham um papel fundamental para que se consiga provar dois pontos muito importantes: a capacidade e a intenção de a utilizar. O autor considera razoável assumir a iminência de uso das ADM por um Estado que cumpra um de três indicadores:

- As tenha usado no passado, uma vez que isso demonstra ter havido intenção;
- Tenha uma visão extremista do mundo que indicie o pouco valor atribuído à vida humana;
- Tenha violado o DI anteriormente.

Uma vez que a principal responsabilidade dos dirigentes políticos é o garante da segurança e bem estar do seu povo, o autor considera que a opção de aguardar pelo ataque acarreta um risco maior do que usar preventivamente a força, sendo este aliás o argumento utilizado na NSS de 2002. Contudo, afirma igualmente que é perigoso aceitar a legítima defesa preventiva, uma vez que tolerar o uso unilateral da força com base nas justificações de legítima defesa por parte de um Estado, sem que este demonstre inequivocamente a iminência da intenção e capacidade por parte do provável agressor, pode originar um recuo civilizacional e o regresso a uma lógica de equilíbrio de poder, traduzido numa corrida aos armamentos (Paulo, 2008, p. 42).

Para Colin Gray (2007, pp. 31 a 47) há cinco pontos fundamentais que importa clarificar quando se debate o conceito de prevenção:

- A guerra preventiva é legal, apenas se for um movimento preventivo que procure alcançar a legítima defesa. Defende que a interpretação restritiva do art.º 51º da CNU não faz sentido, uma vez que um Estado não tem de ficar à espera de ser atacado quando pode tomar medidas ativas para o evitar;
- As informações desempenham um papel fundamental em reunir dados que permitam ao instrumento militar cumprir a sua missão, isto é, executar ataques limitados no espaço e no tempo para atrasar os programas de desenvolvimento de capacidade nuclear dos Estados considerados como possíveis ameaças;
- Apesar de considerar a dissuasão prolongada no tempo como pouco eficaz, não defende o recurso ao ataque preventivo como uma alternativa satisfatória. Isto é, as informações acerca do alvo nunca são perfeitas, pelo que a operação militar pode não garantir o sucesso completo, o que poderá originar uma situação de maior tensão que a vivida anteriormente à ação militar;

- A ação preventiva, mesmo que o sucesso militar seja atingido, deve ser minuciosamente ponderada pelas consequências que poderá trazer no futuro. Isto é, uma vez que existe uma linha ténue que separa a prevenção prudente da arrogância no uso do instrumento militar sobre um Estado menos poderoso, importa ponderar se a condenação internacional de que o Estado preventor será alvo compensa essa ação. Além do mais, existem outros instrumentos alternativos para lidar com esta situação, designadamente o económico e político, que deverão preceder a opção preventiva;
- A ação militar preventiva é o resultado do falhanço de outros instrumentos da estratégia a montante, como a económica e diplomática. È pois importante que a política dos Estados mais poderosos não favoreça este tipo de abordagem uma vez que poderá abrir um precedente indesejável, designadamente o uso da força nas relações internacionais entre Estados.

De uma forma geral, Lawrence Freedman (2003, p. 113) concorda com a maioria dos pontos de vista apresentados anteriormente, visto que as novas ameaças, híbridas, ajudam a explicar a fundamentação da NSS, nomeadamente a necessidade de se reconsiderar o conceito de iminência do ataque associado à preempção. Reconhece, inclusive, que quando existe o perigo associado às ADM, a prevenção é a chave.

Analisando o problema de um prisma oposto, o autor Dan Reiter dá voz a uma corrente que defende que deverão ser utilizadas primariamente outras ferramentas para combater a principal ameaça referida na NSS: a arma Nuclear, Biológica e Química (NBQ) na posse de líderes desonestos ou grupos terroristas com a intenção de atingir os EUA. O autor defende que outros caminhos deverão ser adotados, nomeadamente a dissuasão e defesa, o esforço diplomático multilateral, melhorar a resposta e reduzir os efeitos em caso de ataque NBQ, posicionando os ataques preventivos contra programas NBQ emergentes como último recurso (Reiter, 2006, p. 1). De entre os argumentos apresentados pelo autor, há três que nos parecem resumir a sua tese:

- Ação preventiva contra ataques NBQ: apesar de a NSS afirmar que o terrorismo, associado à posse de ADM, é a principal ameaça para os EUA; que a estratégia de dissuasão utilizada durante a GF não tem a mesma eficácia uma vez que a principal ameaça não é perpetrada por

Estados mas sim por terroristas "irracionais"; e a necessidade de eliminar estas ameaças pela força antes que possam ser utilizadas, o autor questiona-se até que ponto os ataques preventivos no passado foram bem sucedidos. Como resposta, aponta dois aspetos principais para que essa modalidade de ação não tenha obtido sucesso. Em primeiro lugar, o facto de terem sido feitos ataques preventivos contra alvos em que era baixa a probabilidade de adquirirem armas NBQ, designadamente o Iraque. Em segundo lugar, a pouca recolha de informações acerca do estado dos programas de desenvolvimento que, por diversas vezes, induziu em erro os decisores políticos (Reiter, 2006, pp. 3-11). Assim, a prevenção e defesa deverá ser a primeira abordagem para lidar com este tipo de ameaças, canalizando verbas para os programas que concorram para isso.

- Diplomacia: esta deverá ser a segunda abordagem para controlar as ameaças identificadas. Constata que os EUA desde sempre apoiaram o controlo de ADM através das agências com responsabilidade nesta matéria. Defende que deverá haver duas abordagens centrais no âmbito de uma abordagem diplomática de desencorajamento à proliferação de ADM. Uma, que preveja incentivos positivos como o acesso a tecnologia nuclear com fins não militares, e outra com incentivos negativos, como sejam sansões económicas para os Estados que pretendam adquirir capacidades nucleares com fins militares. Acrescenta ainda que, caso a diplomacia falhe, a resposta automática não deverão ser os ataques preventivos uma vez que, para além de criticados pela CI, o sucesso militar não é garantido devido à boa proteção e secretismo destes locais. Em alternativa, a dissuasão ajudará a prevenir a montante e o contraterrorismo a jusante deste processo (Reiter, 2006, pp. 11-17).
- Dissuasão: o autor afirma que a dissuasão foi o centro da política americana na GF, tendo-se mostrado muito efetiva desde 1945 até à atualidade em desencorajar um conjunto de ditadores e Estados anti-americanos em usar ADM, tendo efetivamente ajudado a impedir a escalada de muitas crises nesse período. Além do mais, acrescenta que diversos Estados pária, após a GF, foram dissuadidos de empregar estas armas, e dá o exemplo do Iraque em 1991. Apesar da NSS ser

> crítica quanto ao uso desta ferramenta nos dias de hoje devido à tipologia da ameaça, ao considerar que a principal ameaça são as ADM, tem-se provado que a dissuasão funcionou e continuará a ser efetiva nos dias de hoje neste campo, principalmente nos bastidores da diplomacia quando as negociações, sansões e agências de não proliferação nuclear falham. (Reiter, 2006, pp. 18-22).

Em suma, temos opiniões que defendem a legitimidade de um Estado, face à ameaça de ADM, em agir preventivamente uma vez que as consequências de aguardar que o ataque se desenvolva para só depois responder são muito mais gravosas do que se tomar a iniciativa de debelar essa ameaça antes que a capacidade seja atingida. Isto é, defendem a revisão do conceito de iminência do ataque que vem escrita no art.º 51º da CNU.

Por outro lado, opiniões em sentido contrário afirmam que a história demonstra que a diplomacia e a dissuasão têm sido bastante eficazes e muito menos onerosas, quando o assunto são ADM, devendo o ataque preventivo ser o último recurso, uma vez que o sucesso militar, mesmo que imediato, pode não garantir a eliminação da capacidade nuclear do Estado, a que se junta o escrutínio da CI. Assim, os recursos gastos com estas intervenções militares deveriam ser canalizados para programas de defesa e de contraterrotismo, mais eficazes, como seja o escudo antimíssil, etc.

Conclusões

As implicações identificadas que os conceitos de preempção e prevenção trazem para a Estratégia atual de um Estado são as seguintes:

- O conceito de preempção não é controverso;
- Agir preventivamente requer determinação já que a oposição, tanto externa como interna, poderá ser considerável. Esta deverá ser uma modalidade de ação ocasional, sempre vista como uma exceção e último recurso, sob pena de fomentar o uso da força nas relações entre Estados e conduzir a tentativas de equilíbrio de poder, como por exemplo procurar de armamentos pelos países mais fracos militarmente;
- Quando a segurança nacional for imperativa o Estado irá intervir preventivamente para assegurar o objetivo vital da sobrevivência. Contudo, as informações têm de apresentar meios de prova irrefutáveis

do ponto de vista jurídico, designadamente a capacidade e intenção da ameaça em atacar futuramente;

- A intervenção tem de ser limitada no espaço e no tempo e garantir o sucesso militar.

A temática do uso legítimo da força está na agenda política atual, uma vez que há duas interpretações distintas, sendo necessário estabelecer critérios mais atuais que definam o uso ilícito da força e respetivas sansões para quem não acatar as normas internacionais. Neste momento, o Capítulo VII da CNU aborda este tema nos artigos 42º e 51º. Este último diz respeito à legítima defesa e estabelece que um Estado pode usar a força contra um ataque armado em curso ou iminente (preempção), não sendo o ataque preventivo enquadrado neste âmbito, pelo que é considerado ilícito. O artigo 42º estabelece que o CS é o único órgão competente para autorizar o uso da força e resolver qualquer situação de situação de conflito que ameace a paz e segurança internacionais.

Contudo, após a GF a maioria dos conflitos passou a ser de carácter intra-Estatal, proliferando ameaças difusas e assimétricas como grupos terroristas, conjugados com Estados falhados e ADM. Estas últimas, em particular, devido aos seus efeitos devastadores vieram alterar profundamente o conceito, até então comummente aceite, de preempção. O documento que traduz esta intenção é a NSS, publicada em 2002 nos EUA, que alarga o conceito de preempção onde inclui estas ameaças. O principal argumento deste documento baseia-se no facto de que, uma vez que a principal responsabilidade dos dirigentes políticos é o garante da segurança e bem estar dos seus cidadãos, adotar uma atitude passiva perante os riscos que as ADM acarretam terá indiscutivelmente consequências muito mais nefastas do que usar preventivamente a força. Assim, à luz deste documento, devido à irracionalidade da ameaça e aos vetores de lançamento existentes, o alargamento do conceito de preempção é legítimo caso o estado final desejado seja sempre a legítima defesa.

A forma como a estratégia de segurança americana é interpretada gerou duas correntes de pensamento principais:

- Uma corrente defende que o ataque preventivo, caso haja ameaça de ADM, é lícito se o objetivo final se enquadrar na legítima defesa, isto é, tem de ser provada a capacidade e intenção por parte do oponente. Para que isto aconteça, as informações assumem um papel

determinante uma vez que, para além de provar os dois aspetos referidos, permitirão ao instrumento militar cumprir a sua missão através de ataques limitados no tempo e no espaço com o intuito de atrasar os programas de desenvolvimento de capacidade nuclear dos Estados considerados como possíveis ameaças. Em suma, defende que tem de ser reconsiderado o conceito de iminência do ataque referido no art.º 51º da CNU, uma vez que não faz sentido um Estado ficar à espera de ser atacado quando pode tomar medidas ativas para o evitar;

- A outra corrente aposta num conjunto de ferramentas alternativas, também previstas na NSS, como é o caso da prevenção dos ataques NBQ, diplomacia e dissuasão, por esta ordem. No caso da prevenção dos ataques NBQ, é afirmado que a história demonstra que os ataques preventivos contra este tipo de instalações, na sua maioria, não foram bem sucedidos, designadamente porque alguns dos alvos não detinham essa capacidade e lacunas na recolha de informações acerca do estado dos programas de desenvolvimento que, por diversas vezes, induziram em erro os decisores políticos. A diplomacia é vista como o segundo caminho a seguir, e deverá assentar em incentivos positivos (acesso a tecnologia) e negativos (sansões). No caso de esta falhar, a resposta não deverá ser o ataque preventivo mas sim a dissuasão, que se tem mostrado muito efetiva desde 1945 quando o risco principal é a ameaça NBQ. Em suma, defende que o ataque preventivo deve ser o último recurso, uma vez que o sucesso militar, mesmo que imediato, pode não garantir a eliminação da capacidade nuclear do Estado, a que se junta o escrutínio da CI.

Independentemente da visão adotada, ambas veem a defesa preventiva como uma solução, diferindo apenas na prioridade que lhe atribuem. Contudo, como vimos, o DI considera esta opção ilícita. Assim, surgem diversas questões acerca da "incompatibilidade" entre a Estratégia de um Estado e o DI, nomeadamente quando a segurança nacional do primeiro é percebida como estando ameaçada. Ora, sendo este um objetivo vital (sobrevivência) de qualquer nação, o DI adquire um papel secundário. Sendo as NU o regulador internacional das relações entre os Estados, importa que esta organização pondere a reavaliação dos conceitos de preempção e prevenção, sob pena de ver o seu reconhecimento diminuído.

Referências Bibliográficas

Alves, A. C., 2001. Contributos para uma Sociologia da Polícia. *Revista da Guarda Nacional Republicana,* 1ª ed..

Barroso, L. F. M., 2014. *A Segurança: Uma Aproximação Concetual*. Lisboa: IESM (não publicado).

Freedman, L., 2003. Prevention, Not Preemption. *The Washington Quarterly,* Spring, pp. 105-114.

Gray, C., 2008. *International Law and the Use of Force*. 3ª ed. Nova Iorque: Oxford University Press.

Gray, C. S., 2007. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration*. Carlisle: U.S. Army War College External Research Associates Program.

ICISS, 2001. *The Responsability to Protect*. s.l.: ICISS.

Mueller, K. et al., 2006. *Striking First, preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy*. 1ª ed. Santa Monica: RAND Corporation.

Organização das Nações Unidas, 1945. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: ONU.

Organização das Nações Unidas, 2013. *General Assembly*. [Online] Available at: http://www.un.org/documents/ga/res/29/ares29.htm, [Consult. 26 jan. 2014].

Paulo, J. S., 2008. O uso preventivo da força. *Nação e Defesa,* Verão, pp. 27-49.

Reiter, D., 2006. *Preventive war and its alternatives: the lessons of history*. Carlisle: U.S. Army War College External Research Associates Program.

Saraiva, R. M., 2009. *Legítima defesa ou represália? O uso da força no conflito armado de 2001 no Afeganistão*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Fatores de Sucesso da Subversão e Estratégias para a Contrassubversão

Cláudio Luís da Silva Ferreira
Major de Infantaria
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
clasf76@gmail.com

Introdução

O objetivo deste ensaio é analisar a subversão e a contrassubversão, identificando quais os fatores de sucesso da subversão e a estratégia mais adequada para a contrassubversão.

Depois de um longo período dedicado ao estudo das Operações de Apoio à Paz (OAP), as Forças Armadas (FA) ocidentais centraram as suas atenções na contrassubversão global contra os grupos extremistas islamitas, em consequência do 11 de setembro e dos recentes empenhamentos nos conflitos do Iraque e do Afeganistão, o que obrigou a uma nova forma de pensar a guerra, que só é comparável à revolução no pensamento estratégico militar provocado pela Guerra Fria.

Desde os ataques do 11 de setembro que os Estados Unidos da América (EUA) têm desenvolvido uma estratégia nacional de segurança, com o objetivo de eliminar as condições que permitem a proliferação de movimentos subversivos, desenvolvendo não só ações militares mas também apoiando estados fracos, falhados e colapsados, com o intuito de os estabilizar, minimizando os riscos de proliferarem movimentos subversivos no interior destes estados, que possam por em risco a segurança global.

Neste tipo de guerra, os movimentos subversivos transnacionais, cedo perceberam a importância duma abordagem assimétrica ao conflito, para a qual as forças ocidentais responderam com a extrapolação de velhas ideias, doutrinas e conceitos operacionais, que não foram capazes de dar uma resposta cabal ao problema. Os países ocidentais, percebendo que não estavam a ser capazes de encontrar as formas mais adequadas de combater a subversão, em 2006, realizaram uma verdadeira revolução na sua doutrina, por forma a adaptarem a sua estratégia e o seu aparelho de coação militar.

O objeto de estudo é a subversão e a contrassubversão, vistas numa perspetiva atual e como agentes de mudança do pensamento estratégico militar, tentando delimitar a sua análise aos países membros da Organização do Tratado do Atlântico

Norte (OTAN), em especial aos EUA, no que diz respeito aos atores do Sistema Internacional (SI) que combatem a subversão e à *al-Qaeda* ou a movimentos subversivos de matriz islamita inspirados na *al-Qaeda,* como atores da subversão. Garcia (2010, pp. 146-50), refere-se a quatro tipos de subversão: Lumpen, Popular, Etnolinguística e Global. Este ensaio está delimitado apenas à Global.

Para atingir o objetivo do ensaio de forma simples e sequencial, foi adotado o seguinte percurso metodológico: Em primeiro lugar realizou-se um enquadramento conceptual relativo ao objeto de estudo, no sentido de clarificar os conceitos a serem tratados. Em segundo lugar, identificaram-se os fatores que permitem aos "fracos" vencerem os "fortes" numa guerra irregular e os desafios que este tipo de conflito coloca aos países ocidentais.

No que diz respeito aos desafios que a subversão apresenta aos países ocidentais, recorreu-se ao Novo Modelo da Conflitualidade de Edward Smith para proceder à sua análise, nomeadamente no que diz respeito ao mecanismo da vitória. Nesta nova conflitualidade, o mecanismo da vitória estabelece-se com a derrota política do adversário, o fim das suas opções e da sua vontade de combater, ao passo que no anterior modelo de conflitualidade, a vitória era conseguida com a derrota das forças militares do opositor e com o fim das operações de combate de grande envergadura (Smith, 2006, p.12).

De seguida, socorremo-nos de doutrina de referência e especialistas conceituados na área, nomeadamente David Kilcullen, para efetuar uma análise da contrassubversão, com vista à recolha de dados que permitam concluir, como os países ocidentais podem responder aos desafios colocados pelos movimentos subversivos e como podem contrariar o seu sucesso. Por fim, concluímos qual a melhor estratégia para a contrassubversão.

O ensaio está organizado em quatro secções. Na primeira secção efetuamos um enquadramento conceptual do seu objeto. Na segunda secção, efetuamos uma análise do fenómeno subversivo, identificando os fatores que mais contribuem para o sucesso destes movimentos e os desafios que este tipo de ameaça coloca às FA ocidentais. Na terceira secção, efetuamos uma análise da contrassubversão e apresentamos os caminhos que têm de ser seguidos pelos países ocidentais, para poderem responder aos desafios colocados pelos movimentos subversivos e contrariar o seu sucesso.

Concluímos que a melhor estratégia para combater os movimentos subversivos transnacionais de matriz islamita, passa necessariamente por uma

abordagem interagencial ao problema, que o aborde de uma forma holística, integrando todos os pilares dos estados na resolução do conflito.

1. Enquadramento conceptual

O percurso metodológico que seguimos neste ensaio, implica a utilização recorrente dos termos *subversão* e *contrassubversão*, pelo que se torna necessário defini-los.

A doutrina nacional coloca a Guerra Subversiva, no nível intermédio do espectro do conflito (Figura 1), caracterizando-a como uma ação levada a cabo para derrubar pela força um poder instituído ou um governo.

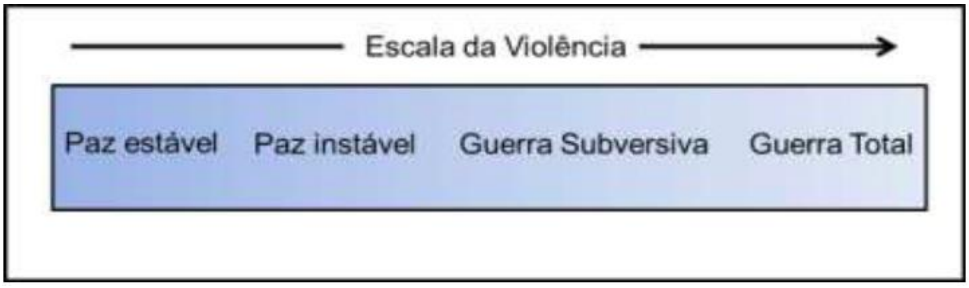

Figura nº 3 – O espetro do conflito

Fonte: (Exército Português, 2012, pp. 2-1).

A sua motivação é política e não está restrita ao espaço de um estado, podendo eclodir num conflito militar clássico. Resulta normalmente do final de uma guerra clássica, ou do recrudescimento de uma paz instável (Exército Português, 2012, pp. 2-1, 2-2).

O PDE 3-00 recorre ao "Exército na Guerra Subversiva" de 1963, para definir a subversão como a "guerra conduzida no interior de um território, por uma parte dos seus habitantes ajudados e reforçados, ou não, do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou paralisar a sua ação" (Ministério do Exército, 1963, pp.1-13).

A mesma doutrina divide a subversão em cinco fases:

- A preparação;
- A criação do ambiente subversivo (agitação);
- A consolidação (desenvolvimento de ações irregulares de terrorismo e guerrilha);

- A criação de bases e de forças pseudo-regulares (dá-se nesta fase a criação de um estado subversivo);
- A insurreição (fase da guerra generalizada contra o poder instituído).

A doutrina nacional relativa à guerra subversiva, encontra-se em revisão, sendo previsível um alinhamento com a doutrina de referência da OTAN e dos EUA. A doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por seu lado, refere-se à subversão como uma das atividades irregulares da *insurgency*.

A *insurgency* é o conjunto das ações levadas a cabo por um grupo ou movimento organizado, muitas vezes ideologicamente motivado, que procura efetuar ou prevenir a mudança política no governo de uma região, focado em persuadir ou coagir a população, através do uso da violência e da subversão (NATO, 2013, pp. 2-I-5). A *insurgency* abrange atividades regulares e irregulares (Figura 2), sendo um conceito mais amplo que a subversão. A subversão para a doutrina OTAN, é o conjunto de ações levadas a cabo para enfraquecer os pilares militares, económicos ou políticos de uma nação, e para minar o moral a lealdade e a confiança dos cidadãos (NATO, 2013, pp. 2-S-14).

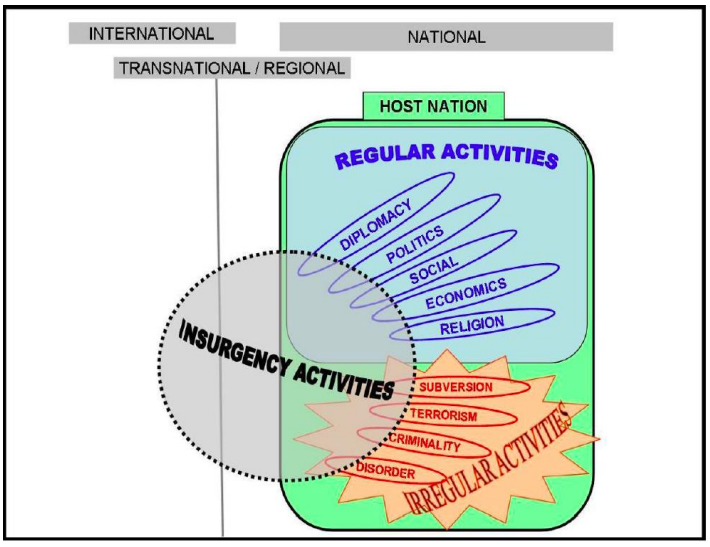

Figura nº 4 – Atividades da *insurgency*

Fonte: (NATO, 2011, pp. 3-2).

A doutrina dos EUA embora não seja totalmente coincidente, está alinhada com a doutrina OTAN, nomeadamente no que diz respeito à definição do conceito de *insurgency*. Para a doutrina norte americana, *insurgency* é o uso organizado da subversão e da violência para cercar, aniquilar ou desafiar um

poder político de uma região. Quanto ao conceito de subversão, a doutrina de referência norte americana, define-a como o conjunto de ações destinadas a minar o poder militar, económico, psicológico ou a força política e moral de uma autoridade governamental (Department of Defense, 2013, pp.130, 152), que na sua essência também está alinhado com o conceito da OTAN.

Do anteriormente referido, deduzimos que a *insurgency* na doutrina OTAN e dos EUA, é um conceito bastante mais abrangente que a subversão. No entanto se efetuarmos um paralelismo com a doutrina nacional, a *insurgency* (insurgência, que é um sinónimo de insurreição), é apenas uma das fases da subversão. Assim, entendemos que a doutrina nacional, embora possa estar de certa forma "desatualizada" relativamente à conflitualidade atual, refere-se ao conceito de subversão no sentido lato, "confundindo-se" com o atual conceito de *insurgency*.

Assim e embora consideremos que o termo mais adequado para identificar a atual conflitualidade transnacional, de matriz extremista islamita seja o termo *"insurgency"*, entendemos que não é errado utilizar o termo "subversão" da doutrina nacional. Neste ensaio, iremos utilizar o conceito nacional de subversão (entendido no sentido lato), para definir o conjunto de atividades regulares e irregulares, perpetradas por estes grupos.

Quanto ao conceito de contrassubversão, a doutrina OTAN e a dos EUA não apresentam uma definição para o mesmo. Estas doutrinas preveem o combate à *insurgency* de uma forma integrada por todos os pilares do estado, enquanto o combate à subversão (contrassubversão) está mais vocacionado para o emprego do aparelho militar.

A OTAN define a *counterinsurgency*, como os esforços desenvolvidos e coordenados entre civis e militares, no sentido de derrotar a *insurgency* (NATO, 2013, pp. 2-C-16), enquanto a doutrina dos EUA, define-a como os esforços civis e militares concebidos de forma abrangentes para derrotar e conter a *insurgency* e abordar as suas causas mais profundas (Department of Defense, 2013, p.59).

Qualquer uma das doutrinas referidas, coloca o foco na população quer para a subversão, quer para a contrassubversão. Para a subversão a população é o garante da sua sobrevivência e para a contrassubversão a população não é apenas o seu centro de gravidade mas também um meio para derrotar a

subversão. A célebre frase *winning hearts and minds* é a materialização da importância da população.

Tal como para a subversão, utilizaremos neste ensaio o conceito de "contrassubversão" em sentido lato, para definir a *counterinsurgency*.

2. A subversão

a. Fatores de sucesso

Record (2006, p. 36) refere que a melhor forma de explicar o sucesso obtido numa guerra irregular, por parte de um beligerante tecnologicamente mais fraco, advém invariavelmente de uma superior vontade política, que implica uma maior disponibilidade para se sacrificar em nome da sua ideologia. Neste tipo de conflito, os movimentos subversivos combatem uma guerra total, contra forças regulares, que invariavelmente estão a combater uma guerra limitada[1].

Merom (2003, cit. por Record, 2006, p.36) defende em *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*, que o sucesso dos movimentos subversivos está diretamente ligados aos regimes políticos que estes combatem. Merom acredita que o sucesso destes movimentos é tanto maior, quanto mais próximo da democracia estiver o regime que estão a combater, porque falta às democracias a capacidade de repressão brutal, necessária ao aniquilamento do movimento subversivo.

Já Ivan Arreguin-Toft (2005, cit. por Record, 2006, p.36) em *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict* afirma que o sucesso dos mais fracos advém das melhores estratégias que utilizam para conduzir a guerra. O prolongar da guerra no tempo é disso um exemplo, porque desmoraliza as forças ocidentais apostadas numa rápida vitória, assente na sua maior capacidade militar e tecnológica.

Se atendermos à classificação dos objetivos de Cabral Couto, podemos concluir que os movimentos subversivos combatem por objetivos vitais, enquanto os países ocidentais, combatem por objetivos importantes (Couto, 1988, p.65). É isto que lhes dá a capacidade de combater com maior vontade, se necessário sacrificando a vida pelas suas ideologias.

[1] "A Guerra Total diferenciar-se-ia da guerra pela integração/fusão da política e da estratégia, pela desmesura do objetivo, virtualmente inatingível e pela mobilização completa e global de cada sociedade envolvida." (Duarte, 2005, p. 33).

No entanto, mesmo apoiados numa melhor estratégia e numa maior vontade política, nenhum movimento subversivo consegue atingir os seus objetivos sem ter recursos. As ações capazes de minar o poder político, de o derrubar, ou de afetar psicologicamente as populações e a própria autoridade política, estão dependentes do recurso a ações violentas e consequentemente os movimentos subversivos não têm sucesso sem possuírem meios para concretizar estas ações, nomeadamente, armas.

No conflito do Vietname, apesar da grande tenacidade dos combatentes comunistas, estes não teriam conseguido desenvolver uma guerra contra os EUA sem recursos. Os vietnamitas comunistas foram fortemente apoiados pela China, pela ex-União Soviética e por outros países do bloco comunista, não só com o fornecimento de armamento, mas também de viaturas, rádios, apoio médico e inclusivamente material bélico pesado e aeronaves.

De forma análoga, a subversão comunista na Malásia e nas Filipinas nos finais da década de 40 e inícios da década de 50, não tiveram qualquer apoio externo e a consequência foi uma estrondosa derrota para estes movimentos. No caso do Vietname, sem os apoios externos que os vietnamitas comunistas tiveram, certamente o resultado final do conflito teria sido diferente.

A guerra do Vietname foi decidida não apenas por uma estratégia superior e por uma maior vontade política, mas também pelo apoio externo recebido e porque os vietnamitas comunistas, estavam a combater uma guerra total contra os EUA que combatiam uma guerra limitada (Record, 2006, pp.36, 37). Além disso, os vietnamitas combatiam por objetivos vitais, enquanto os EUA combatiam por objetivos que não ponham em risco a sua soberania, a sua segurança como país, o seu progresso e bem-estar social (Couto, 1988, p.64).

É portanto admissível assumirmos que o sucesso da subversão está diretamente associado a fatores intangíveis, como uma maior vontade política, uma melhor estratégia, organização, moral e disciplina, mas só isso não chega. Estes fatores não diminuem de forma alguma a necessidade de apoio externo, pois este é possivelmente o fator de sucesso mais decisivo para os movimentos subversivos. A história mostra que, regra geral, os movimentos subversivos que não contaram com apoio externo, raramente obtiveram sucesso contra um adversário tecnologicamente mais forte (Record, 2006, p.48).

b. Desafios da subversão

(1) A guerra da quarta geração

Existem diferentes perspetivas de análise quanto à tipologia da guerra. Alvin e Toffler (2003, cit. por Garcia, 2010, pp. 71, 72) referem-se à guerra das vagas de uma forma repartida entre "vaga agrária", "vaga industrial" e "vaga da informação", enquanto Robert Cooper (2004, cit. por Garcia, 2010, pp. 72) as classifica em guerras pré-modernas, modernas e pós-modernas.

Destacam-se como autores mais relevantes na explicação das Novas Guerras, Mary Kaldor ao argumentar que o conceito Clausewitziano de confronto entre estados deixou de ser relevante (2005, cit. por Barroso, 2012, p. 21). Neste ensaio vamos seguir a classificação de outro relevante autor, Hammmes (2004, cit. por Barno, 2006, pp. 15-17) que no seu livro *The Sling and the Stone,* apresenta uma teoria sobre a evolução da forma de fazer a guerra, a qual se torna essencial descrever, para compreendermos o contexto da atual subversão e a sua natureza. Segundo Clausewitz é essencial perceber o tipo de guerra em que se está a entrear, não a tentando transformar em algo alheio à sua natureza (Howard & Paret, 2007, p. 30). A teoria de Hammes proporciona-nos um modelo alternativo ao atual modelo da guerra[2], referindo-se à contrassubversão como uma guerra de quarta geração, assente no paradoxo dos "fortes contra os fracos".

Hammes refere que a guerra de primeira geração data da invenção da pólvora, que permitiu e condicionou a guerra às primeiras formações e táticas, subjacentes ao poder das armas de fogo. Esta guerra de primeira geração era um tipo de guerra orientada para a ofensiva, mas os exércitos de pequenas dimensões, as armas de pequeno calibre e os deslocamentos apeados e de cavalo, não permitiam grandes mobilidades estratégicas.

Este tipo de guerra manteve-se até ao período napoleónico, mas a partir de meados do século XIX, a forma de fazer a guerra começa a sofrer alterações significativas. Por altura da Guerra Civil norte americana, o desenvolvimento nos meios de transporte, assentes nos caminhos-de-ferro, a facilidade das comunicações possibilitadas pelo telégrafo e o desenvolvimento no armamento, obrigou a que a guerra evoluísse para uma nova geração.

Surge então no século XIX a guerra da segunda geração, que tem como momentos mais marcantes a Guerra Franco-Prussiana nos finais do século, a

[2] "Network Centric Warfare" (Barno, 2006, p. 16).

Guerra dos Bóeres e a Guerra Russo-Japonesa na viragem do século e culminou com a I Grande Guerra. A guerra de segunda geração caracterizava-se pela prevalência de grandes exércitos com capacidades de mobilidade estratégica, mas imobilizados taticamente pelo desenvolvimento técnico de algumas armas. Nesta guerra, a manobra é diminuta e existe uma clara sobreposição da defensiva sobre a ofensiva.

Em resposta a esta paralisia do campo de batalha, nos anos 20 e 30 desenvolve-se uma nova forma de fazer a guerra assente no movimento, que veio dar origem à *blitzkrieg* e em que mais uma vez a ofensiva sobrepôs-se à defensiva. Esta guerra de terceira geração assente na manobra de forças montadas passou pela II Guerra Mundial, pela Guerra Israelo-Árabe nas décadas de 50 e 60 e pela operação Tempestade no Deserto, tendo finalizado na corrida a Bagdade em março de 2003.

As incursões deste tipo de guerra em operações de contrassubversão, tais como a Indochina Francesa, a Malásia a Argélia, o Vietname e as duas Intifadas em Israel, não só falharam, como afetaram significativamente o pensamento militar sobre a forma de fazer a guerra.

Apesar da evolução patenteada, se analisarmos as guerras de primeira, segunda e terceira geração, atendendo ao modelo preconizado por Edward Smith, concluímos que estas têm em comum, o mecanismo da vitória. Nas três gerações apresentadas, a vitória é conseguida com a derrota militar do adversário e o fim das operações de combate de grande envergadura.

A guerra de terceira geração, continua a ser aquela para a qual os exércitos ocidentais estão mais orientados, fruto de cerca de 50 anos de um pensamento estratégico, operacional e tático, destinado a conter o bloco soviético ou a derrotar uma ameaça vindo do ex-pacto de Varsóvia. Segundo Hammes, os exércitos ocidentais ainda não conseguiram entrar na guerra de quarta geração, que ele designa por *net war,* que não está relacionado com o conhecido conceito de *network centric warfare*[3]*,* mas refere-se a um tipo de guerra que usa todas as redes disponíveis: políticas, económicas, militares e sociais.

Nesta guerra de quarta geração o inimigo não são os elementos armados, mas sim as forças políticas de determinado movimento. Os elementos subversivos alcançam a vitória, não com o sucesso militar, mas sim com uma

[3] Guerra centrada em redes. É um conceito de guerra de terceira geração.

intensa pressão sobre os decisores políticos do adversário, tal como preconizado no Novo Modelo de Conflitualidade de Edward Smith, fazendo com que estes capitulem, independentemente do sucesso ou do fracasso militar[4].

Esta *net war* apresenta-se como o primeiro grande desafio colocado pela subversão.

(2) Níveis da guerra

Outro desafio que a subversão apresenta relaciona-se com os níveis da guerra. Nos conflitos desenvolvidos entre estados, os níveis da guerra confrontam-se de forma simétrica, contrariamente ao que acontece numa guerra irregular.

Os níveis da guerra são o nível tático, operacional e estratégico, estando os mesmos subordinados ao poder político. No nível tático desenvolvem-se as batalhas, empenhamentos e ações em pequenas unidades e grupos. Neste nível desenvolvem-se o maior número das tarefas realizadas em operações militares, no nível operacional delineiam-se as campanhas e as operações de grande envergadura e ao nível estratégico conduz-se a política nacional e a estratégia de teatro (Povlock, 1997, pp. 5-2).

Este é um constructo aceite pela maior parte dos exércitos e tem sido também o paradigma do Exército dos EUA, desde a guerra do Vietname. A introdução do nível operacional da guerra a seguir à guerra do Vietname foi a grande alteração doutrinária que resultou dos ensinamentos desta guerra (Summers, 1981, cit. por Barno, 2006, p.18).

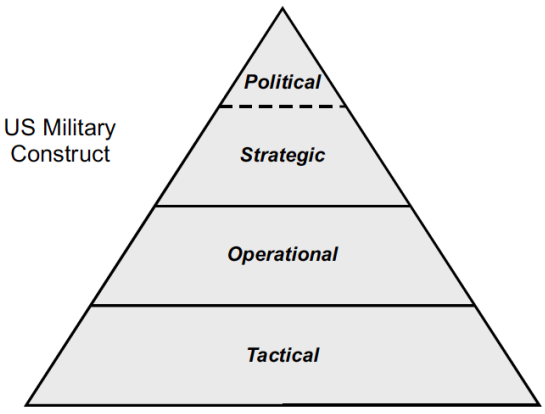

Figura nº 5 – Níveis da guerra para as FA dos EUA

Fonte: (Barno, 2006, p. 18).

[4] Relembre-se o caso do Vietname em que é comummente aceite que os EUA perderam a guerra apesar de uma redundante vitória no plano militar.

A figura 3 demonstra onde se desenvolve a maior parte das operações nas FA dos EUA, que está em linha com os restantes exércitos da OTAN, mas representa também os níveis onde são realizados os maiores investimentos nos assuntos relacionados com a guerra. Esta maior preocupação e investimento com o nível tático, leva necessariamente a uma tendência para aplicar os meios do nível tático na resolução dos conflitos, uma vez que são os que possuem mais recursos, treino e preparação.

O enorme investimento no nível tático permite às FA dos EUA possuir meios capazes de vencer todas as batalhas táticas, o que não leva necessariamente à vitória na guerra. O grande investimento no nível tático em tempo de paz, focou as FA neste nível e nas atividades com ele relacionadas, como a organização o treino e o equipamento, em vez de colocar o foco no combate e na vitória. Efetivamente, muito se tem escrito sobre a forma de combater e pouco sobre a forma de vencer. A responsabilidade estratégica de vencer as guerras foi colocada em segundo plano, numa discussão mais intelectual e voltada para uma responsabilidade conjunta, o que não tem contribuído para a vitória decisiva contra a subversão (Barno, 2006, pp. 18, 19).

Os subversivos por seu lado, construíram outro paradigma para os níveis da guerra, assente nos mesmos níveis desenvolvidos pelas FA ocidentais, mas vistos numa perspetiva inversa (Figura 4).

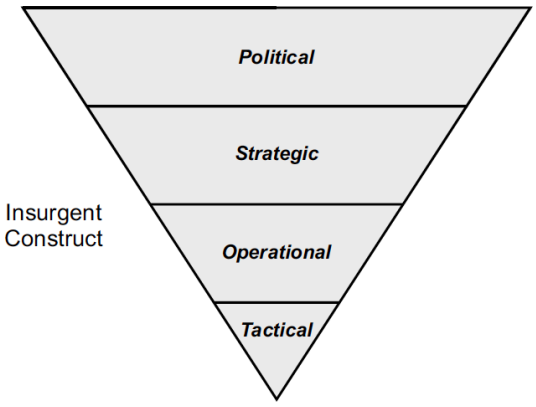

Figura nº 6 – Níveis da guerra para os movimentos subversivos

Fonte: (Barno, 2006, p. 20).

Na conflitualidade atual, a *al-Qaeda* e todos os movimentos por ela inspirados, optaram por colocar os seus esforços nos níveis políticos e estratégicos. Estes movimentos parecem ter percebido claramente a teoria de Hammes sobre a "guerra de quarta geração". Os seus alvos políticos e

estratégicos são os decisores políticos e as elites da Comunidade Internacional (CI), que tentam influenciar através das suas ações. O seu nível operacional trabalha para coordenar as ações táticas e para lhes dar visibilidade global, por forma a obter efeitos estratégicos e políticos.

O investimento financeiro no nível tático é extremamente baixo, uma vez que os métodos utilizados, como os bombistas suicidas e os engenhos explosivos improvisados, não carecem de grande tecnologia mas provocam grandes efeitos a nível estratégico e político. O seu comando e controlo é baseado em tecnologias desenvolvidas e pagas pelos seus adversários do mundo desenvolvido, uma vez que se apoia na internet, nos telemóveis e noutros meios similares ou em mensageiros. O seu sistema de informações alimenta-se de informações humanas e a sua mais importante arma são os media internacionais, pois est e é o modo mais eficaz de atingirem os seus objetivos (Barno, 2006, pp. 19, 20).

Neste tipo de guerra, a iniciativa pertence maioritariamente aos movimentos subversivos, logo se o foco das suas ações está nos níveis político e estratégico, estes não podem ser vencidos pelo nível tático. Este paradigma, coloca um enorme desafio ao combate à subversão e obriga a que sejam considerados não só todos os pilares dos estados para a combater, mas também que haja um forte empenhamento dos níveis político e estratégico, o que leva Garcia (2010, p.114) a afirmar, que estamos a assistir a uma desmilitarização dos conflitos, que levou ao aparecimento de empresas militares privadas, que estão a provocar uma "civilinização" dos conflitos.

(3) Informações

Durante cerca de 40 anos de Guerra Fria, os EUA apesar de alguns revezes, desenvolveram uma máquina de informações capaz de penetrar nos mais recônditos segredos da ex-União Soviética. Cerca de 80% de toda a informação recolhida entre as décadas de 50 a 80 era considerada fiável uma vez que se baseava em observações concretas dos meios do inimigo. A existência de um poderoso inimigo como a ex-União Soviética, impeliu os EUA a gastar milhares de milhões de dólares no seu sistema de informações, que lhe permitiu alcançar um elevado nível de fiabilidade dos seus sistemas de recolha de informação. Com a desintegração da União Soviética, o sistema de informações dos EUA não sofreu grandes alterações.

Tal como acontecia na Guerra Fria, o presidente dos EUA continua a receber diariamente os seus briefings relativos às informações, mas agora sobre um inimigo difuso e obscuro, o que fez com que o nível de fiabilidade das informações descesse de 80% para 20%. Além disso, os comandantes militares tiveram que adaptar a sua forma de pensar, para conseguirem compreender o que de facto é observado (Barno, 2006, p. 20).

A falta de informações fiáveis sobre os elementos subversivos é um enorme desafio colocado à contrassubversão, mas não é o único no âmbito das informações.

Outro importante desafio, relaciona-se com o tempo que as forças ocidentais passam a combater os grupos extremistas islamitas. Um soldado das FA dos EUA combate durante cerca de um ano num teatro como o Afeganistão, tendo por conseguinte uma perspetiva limitada da compreensão do conflito. Em contraste, os elementos subversivos medem o tempo do conflito em décadas ou gerações, o que em termos de compreensão e recolha de informações, é extremamente desvantajoso para as FA ocidentais.

Mas as informações acarretam ainda, um outro desafio. No processo de recolha e análise de informações, dificilmente se consegue compreender os verdadeiros objetivos da ameaça, uma vez que estes podem estar pensados para serem atingidos em 20 ou 30 anos, enquanto para os ocidentais, o longo prazo por vezes é de um ano (Barno, 2006, p. 24).

Estes três importantes desafios, a guerra de quarta geração, os níveis da guerra e o novo paradigma das informações, levam-nos a concluir que as FA ocidentais dificilmente perderão militarmente num conflito contra grupos extremistas islamitas, mas se não forem desenvolvidas estratégias eficazes além da militar, corre-se o risco de perder a guerra.

As vitórias táticas nas guerras de quarta geração, não assegurarão vitórias estratégicas e dificilmente se consegue justificar o constante investimento em recursos no nível tático, quando os grupos subversivos apenas recorrem a meios do nível tático, como forma de atingir os seus objetivos políticos e estratégicos.

As vitórias táticas facilmente serão obtidas através do treino da liderança e de boas táticas de combate, mas as vitórias estratégicas apenas resultarão com o emprego de boas estratégias e da sua aplicação.

3. A contrassubversão

Como anteriormente foi focado, as FA ocidentais estão preparadas para combater uma guerra de terceira geração. No entanto deparam-se com uma guerra de quarta geração, que pelas suas características e constante mutação, exige uma rápida adaptação, de preferência mais rápida que a do inimigo, de forma a serem dadas respostas eficazes aos desafios que se lhes apresentam, tudo isto num ambiente altamente complexo, como por exemplo, aquele em que operam as forças da *International Security Assistance Force* (ISAF) no Afeganistão.

Este novo tipo de guerra exigiu das forças militares grandes adaptações e novas táticas de combate, levando a que o Exército e os Marines dos EUA dessem uma resposta doutrinária, com o desenvolvimento em 2006 do FM 3-24 *Counterinsurgency*. Este manual tem como objetivos, possibilitar uma base de estudo para os líderes que irão desempenhar missões no âmbito da contrassubversão e além disso possui as táticas básicas para operar num ambiente subversivo e providência técnicas para que sejam incorporadas as lições aprendidas durante as operações. A ideia geral é divulgar uma doutrina que torne as forças mais ágeis e adaptáveis, mesmo num ambiente operacional em constante mutação (US Army and Marines, 2006, p.ix).

Daniel Roper (2008) defende em *Global Counterinsurgency: Strategic Clarity for the LongWar,* que embora o FM 3-24 tenha sido escrito para uso no Exército e nos Marines dos EUA, este tem clara utilidade na contrassubversão em termos globais, porque foca-se no combate para derrotar a violência motivada por ideologias políticas em vez de se focar nos sintomas da subversão, que são as ações do nível tático. Roper cita a doutora Sarah Sewall, para alegar que este manual oferece a melhor aproximação de combate à subversão atualmente existente nos EUA e sugere que esta doutrina devia ser basilar, numa estratégia nacional de segurança (Roper, 2008, pp.103, 104).

a. Estratégias para a contrassubversão

(1) Segundo a doutrina norte americana

A estratégia para uma campanha de contrassubversão inicia-se com o desenho da campanha, que contempla entre outros aspetos uma cuidadosa análise do ambiente operacional, sobre os fatores políticos, humanos, de segurança, físicos, informações e económicos, no sentido de procurar soluções para resolver o complexo problema que o ambiente operacional de uma

campanha de contrassubversão apresenta. O desenho operacional, em virtude de ser a fase do planeamento onde o comandante tem mais influência, poderá ser um dos aspetos mais importantes de toda a campanha. Este deve refletir uma abordagem abrangente ao conflito sob todos os aspetos (Figura 5) e deve ser flexível o suficiente para permitir adaptações durante a campanha (US Army and Marines, 2006, pp.4-1, 4-9).

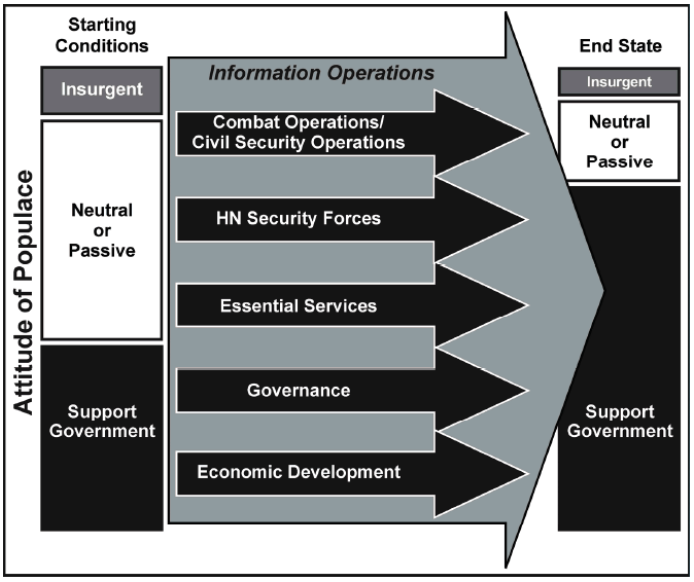

Figura nº 7 – Exemplo das linhas de esforço para uma campanha de contrassubversão

Fonte: (US Army and Marines, 2006, pp.5-3).

A estratégia para a condução da campanha, passa por executar as operações, atuando sobre todas as atividades desenvolvidas pelas forças irregulares (Figura 2, p. 4), de forma equilibrada e integrada entre todas as agências. As atividades militares deverão focar-se nas atividades irregulares e as atividades civis nas regulares.

(2) Segundo David Kilcullen

Ruppert Smith (2007) defende que as guerras interestatais chegaram ao seu fim com o 11 de setembro, designando as guerras atuais por *War amongst the People*, em que a utilidade das forças militares, depende da capacidade de adaptação das mesmas a ambientes políticos complexos e contra um inimigo difuso, sob o olhar atento da CI. David Kilcullen em 2009 vem utilizar um conceito antigo de Frank Hoffman, para expandir este conceito, referindo que estamos numa época de *guerras híbridas*, em que combatemos ao mesmo tempo guerras subversivas, terroristas, guerrilhas, entre outras.

Para Kilcullen tal como para Ruppert Smith, a estratégia para combater a subversão firma-se na capacidade de adaptação a este novo tipo de ambiente operacional, uma vez que a ameaça também está em constante mutação. No caso dos EUA, Kilcullen tem sido crítico quanto a algumas das estratégias adotadas, referindo que o caminho para a melhor estratégia, assenta em cinco passos essenciais, que têm obrigatoriamente de ser dados no combate à subversão, dos quais considera que apenas dois, já estão concretizados.

A capacidade de combate das instituições que lidam com o problema da subversão, foi melhorada e já se iniciou o desenvolvimento de um novo paradigma de combate ao problema, uma vez assumido que este é um problema à escala mundial e que a solução passa por um combate integrado e não estritamente militar.

Existem no entanto três passos ainda por dar: o primeiro refere-se ao léxico utilizado. Tal como Roper (2008), Kilcullen defende que é necessário definir um novo léxico, porque o atual não ajuda na identificação da ameaça e na compreensão do ambiente operacional; o segundo, refere-se à definição da "grande estratégia" que deve ser desenvolvida de acordo com a natureza do conflito, que pode ser geracional ou multigeracional. Assim a estratégia integral terá de basear-se numa estratégia de longa duração, que por sua vez dará origem a estratégias particulares, também elas de longa duração e que têm de ter em consideração todas as vertentes do poder nacional, incluindo os privados; no último passo, deverá ser reequacionado os gastos no sector da defesa em favor de outras agências, uma vez que o poder militar não é o único necessário para lidar com o problema (Kilcullen, 2009, pp.293-98).

Em 2010, Kilcullen acrescenta novas ideias ao seu argumento, referindo que o conflito atual é uma campanha global contra os extremistas islamitas e não uma guerra contra o terrorismo. Portanto, a melhor estratégia será adotar a doutrina de contrassubversão e não a de contraterrorismo (Kilcullen, 2010, pp.165, 166).

Kilcullen defende também que os atuais sistemas de análise das informações, não conseguem lidar com a complexidade do ambiente subversivo global, mas que existem modelos científicos emergentes relacionados com a complexidade, que podem ajudar nestes aspetos, pelo que uma estratégia eficaz de combate à subversão, deverá utilizar novos sistemas de análise, capazes de

criar novos modelos, que resolvam os problemas complexos da subversão (Kilcullen, 2010, pp.165, 166).

b. Como vencer os desafios da subversão

O caminho para um combate eficaz à subversão, passa necessariamente por vencer os desafios por esta apresentados.

No que diz respeito à guerra de quarta geração, é necessário mudar o pensamento militar focando-se no combate às forças políticas dos adversários em vez de concentrar esforços no nível tático das operações, fazendo-o de uma forma abrangente e integrada entre forças militares e meios civis. A integração é portanto uma palavra-chave para o sucesso da contrassubversão.

O apoio à população local e ao governo da nação hospedeira poderá trazer mais dividendos no combate à subversão do que as operações militares, no entanto para que sejam executadas estas ações, é necessário existir um clima de segurança que só pode ser proporcionado por forças militares, que têm como principal objetivo a proteção da população (US Army and Marines, 2006, pp.2-1, 2-2). Este conceito da doutrina dos EUA, foi fortemente influenciado pelas ideias de David Kilcullen, em 2005 e 2006, altura a partir da qual se inicia a mudança de mentalidade no combate à subversão com a publicação do FM 3-24.

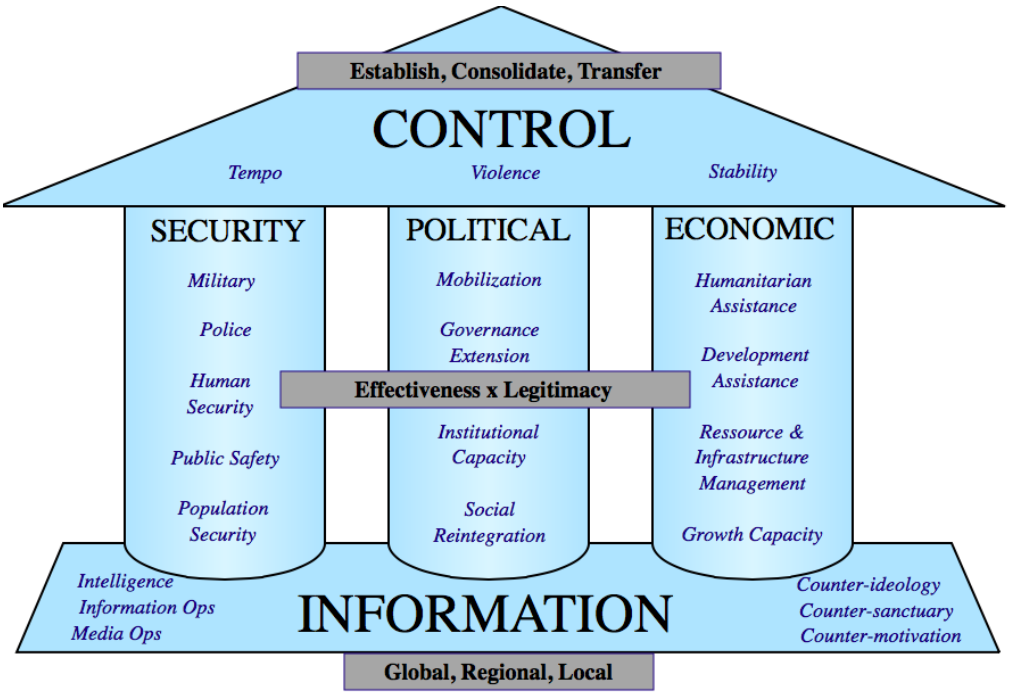

Figura nº 8 – Os três pilares da contrassubversão

Fonte: (Kilcullen, 2006, p.4).

Relativamente ao desafio apresentado pelos paradigmas antagónicos dos níveis da guerra, entre os movimentos subversivos e os estados ocidentais, é necessário compreender a guerra que se está a combater, utilizando todos os níveis da guerra em vez de combater apenas no nível mais "confortável" para as forças ocidentais, o nível tático. Um maior empenhamento no nível estratégico e político é imperativo, sob pena de se vencerem todas as batalhas em termos militares e ainda assim se perder a guerra (Barno, 2006, p. 28).

Quanto às informações, estas são vitais em qualquer tipo de operação, mas tornam-se ainda mais preponderantes na contrassubversão. As informações neste tipo de conflito são invariavelmente sobre pessoas e isso obriga a que os comandantes militares tenham de conhecer as crenças, os valores e os interesses da população da nação hospedeira, sendo estes conhecimentos a base da recolha e análise da informação.

A complexidade do ambiente operacional, obriga também a que ao nível das informações, exista uma estreita colaboração entre as forças militares de diversos países e entidades civis, no sentido de se construir uma imagem o mais aproximada possível da realidade do ambiente operacional (US Army and Marines, 2006, pp.3-1).

Conclusão

A subversão não é um fenómeno novo, tendo sido observada em diversos episódios da história da humanidade. No período pós II Guerra Mundial, a subversão foi uma das principais formas de fazer a guerra, tendo-se registado mais de 80 conflitos assimétricos desde então. No início do século XXI, e com os enormes desafios que as FA ocidentais enfrentam no Afeganistão e no Iraque, depois de um longo período destinado ao estudo das OAP, focalizaram novamente as suas doutrinas no fenómeno da subversão. O complexo ambiente operacional em que esta se desenvolve, tem provocado uma verdadeira revolução na forma de pensar e de fazer a guerra.

Neste ensaio, concluímos que a estratégia que deu melhores provas neste tipo de conflito, é uma estratégia assente numa abordagem interagencial, como é o exemplo da ISAF. Nesta estratégia, na impossibilidade da existência de uma unidade de comando, deverá idealmente existir uma unidade de esforços, ou pelo menos colaboração entre agências. Isto implica que as agências têm de facto de ter uma postura colaboracionista, incluindo no respeitante à recolha e partilha de

informações. Esta estratégia interagencial deve focar-se no fortalecimento das funções do estado onde se desenvolve a campanha, pois enquanto os moderados muçulmanos não prevalecerem nestas regiões, a campanha não será ganha.

Neste tipo de conflito, que Rupert Smith apelidou de "guerra entre as pessoas" e Hoffman de "guerra híbrida", foi também possível observarmos que os movimentos subversivos cedo perceberam as vantagens de desenvolver uma guerra assente na assimetria. Por um lado, por uma clara incapacidade de desenvolver combates simétricos contra exércitos ocidentais com mais recursos e por outro, porque o recurso a táticas irregulares, no nível mais baixo das operações, permitem mais facilmente atingir objetivos dos níveis políticos e estratégicos, com um menor dispêndio de recursos.

O sucesso destes movimentos assenta invariavelmente nos aspetos intangíveis da guerra. Numa maior disponibilidade para combater uma guerra global, contra um adversário que está a combater uma guerra limitada, numa maior vontade política que implica uma maior disponibilidade para se sacrificar em nome da sua ideologia, porque combatem por objetivos vitais e numa melhor estratégia, são alguns dos fatores que ajudam a explicar o sucesso dos movimentos subversivos.

No entanto, mesmo com todos estes ingredientes assegurados, estes movimentos não conseguiram ter sucesso neste tipo de conflito sem que tivessem um forte apoio externo, nomeadamente no que diz respeito a recursos materiais, financiamento e recrutamento.

Os principais desafios que os movimentos subversivos colocam aos países ocidentais, relacionam-se com o fato destes movimentos desenvolverem uma guerra de quarta geração, para as quais os países ocidentais ainda não se adaptaram totalmente, que concentram as suas ações nos níveis mais elevados da guerra, enquanto os países ocidentais possuem a quase totalidade dos seus recursos no nível tático e colocam elevados desafios na recolha de informações credíveis, pela capacidade de se imiscuírem no seio da população, tornando-se num inimigo sem rosto.

Para os países ocidentais contrariarem as ações dos movimentos subversivos, têm de responder de forma categórica aos desafios apresentados. Para tal, devem focar-se no combate às forças políticas dos adversários e em todas as suas fontes de financiamento, em vez de concentrarem esforços no nível tático das operações. Devem-no fazer de uma forma global, holística e conhecer as crenças, os valores e os interesses da população.

Para combater com sucesso a subversão, é necessário em primeiro lugar perceber que esta é uma guerra com características diferentes e logo terá de ser combatida de forma diferente. É imperativo conhecer o ambiente operacional e muito em pormenor a ameaça. O primeiro passo terá de ser dado na clarificação dos conceitos relativos à contrassubversão, criando um novo e preciso léxico, que contribua para a perceção do conflito, não o transformando em algo estranho à sua natureza e que por si só não seja contraproducente, por existirem conceitos que possam ser mal interpretados pelo mundo muçulmano.

Na conduta da guerra, é necessário de uma vez por todas afastar a doutrina de combate ao terrorismo, utilizando a doutrina de contrassubversão, baseada num novo paradigma de subversão global. Em termos de recursos, estes deverão ser redistribuídos, possibilitando um combate mais eficaz a todas as atividades dos movimentos subversivos, sejam elas regulares ou irregulares.

É neste ambiente, complexo, difuso e com um elevado número de atores presentes, que o emprego do aparelho de coação militar terá de ser empregue. As FA têm rapidamente de se adaptar e cooperar com todos os restantes agentes, na prossecução de uma missão que cada vez mais é conjunta e que terá tanto ou mais sucesso, quanto mais holística e integrada for.

Referências Bibliográficas

Barno, D. W., 2006. Challenges in Fighting a Global Insurgency. *Parameters*, [Em linha]. Disponível em: http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/06summer/barno.pdf, [Consult. 10 abr. 2014].

Barroso, L. F. M., 2012. As Novas Guerras: Entre Sun Tzu e Clausewitz. *Boletim Ensino Investigação*, nº 13, novembro.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso - Volume I*. Lisboa: IAEM.

Department of Defense, 2013. *Joint Publication 1-02: Dictionary of Military and Associated Terms*. Department of Defense.

Duarte, A. P., 2005. A Visão da "Guerra Total" no Pensamento Militar. *Nação e Defesa*, outono-inverno, pp. 33-50.

Exército Português, 2012. *Publicação Doutrinária do Exercito (PDE) 03-00*. Exército Português.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Tipografia Lousanense, Lda.

Howard, M. & Paret, P., 2007. *On War, Carl Von Clausewitz*. Nova Iorque: Oxford University Press Inc.

Kilcullen, D., 2006. *Three Pillars of Counterinsurgency*. Washington D.C.: U.S. Government Counterinsurgency Conference.

Kilcullen, D., 2009. *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. Nova Iorque: Oxford University Press, Inc.

Kilcullen, D., 2010. *Counterinsurgency*. Nova Iorque: Oxford University Press, Inc.

Ministério do Exército, 1963. *O Exército na Guerra Subversiva - I Generalidades*. Ministério do Exército.

NATO, 2011. *AJP 3.4.4 Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency*. NATO Standardization Agency.

NATO, 2013. *AAP-06 Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas: NATO Standardization Agency (NSA).

Povlock, P. A., 1997. *Deep Battle in World War One: The British 1918 offensive in Palestine*. Newport, R.I.: Naval War College.

Record, J., 2006. External Assistance: Enabler of Insurgent Success. *Parameters*, pp. 36-49.

Roper, D. S., 2008. Global Counterinsurgency: Strategic Clarity for the Long War. *Parameters*, pp. 92-108.

Smith, E., 2006. *Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations*. Washington: CCRP Publication Series.

Smith, R., 2007. *The Utility of Force: The Art of War in Modern World*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.

US Army and Marines, 2006. *FM 3-24 Counterinsurgency*. US Army & USMC.

Parte III – CONFLITOS REGIONAIS (ÁFRICA)

Estados Frágeis e Segurança

João Miguel Chaves dos Santos Pais
Major de Infantaria
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
jspais@gmail.com

A fragilidade dos Estados é o maior obstáculo que o desenvolvimento no continente africano enfrenta. Quatro em cada cinco Estados, frágeis, falhados ou colapsados (EFFC) situam-se em África. Os conflitos e a pobreza interagem de diversos modos. Estes países podem cair na armadilha de ciclos de conflitualidade interminável, no qual a fraca governança e o subdesenvolvimento são simultaneamente a causa e o resultado da violência. Os efeitos podem-se propagar além das fronteiras nacionais e criarem instabilidade regional (African Development Bank Group, 2012).

A conflitualidade em África entre diversos grupos tem aumentado, verificando-se um acréscimo nos conflitos interestatais, porque o estado está-se destruir, levando a que as pessoas procurem inverter esta situação recorrendo ao nacionalismo étnico e ao fundamentalismo religioso, provocando ainda mais pressão sobro os Estados já de si debilitados (Nye, 2002).

Este estudo centra-se na fragilidade do Estado, focando-nos mais tarde num caso de estudo: a Somália. Procura obter a relação entre a intervenção militar da comunidade internacional[1] na Somália e a promoção da segurança global.

No primeiro capítulo deste ensaio pretende-se contextualizar a temática dos Estados Frágeis e a relação entre a conflitualidade e a fragilidade do Estado. No segundo capítulo apresentamos como estudo de caso a Somália, um país que pelas suas características é demonstrativo dos conceitos abordados no ensaio. No terceiro capítulo apresentamos a ação militar na Somália e os principais resultados obtidos com esta ação.

[1] Para este estudo considerámos a comunidade internacional como o conjunto de países e organizações internacionais que possuem maior influência no sistema internacional.

1. Estados fortes, frágeis, falhados e colapsados

A Paz de Vestefália em 1648 é o maior evento histórico, criando o que hoje conhecemos como Estados-nação. Os acordos e as conceções de um Estado soberano decorrentes deste evento mudaram muito pouco até os dias de hoje. Tilly (1990) explica o surgimento dos estados a partir de uma estrutura política inicial resultante da rivalidade militar internacional.

Os estados pós-1945, surgiram como resultado da descolonização e do desmembramento dos impérios, insurgindo-se movimentos independentistas, que contavam com a ajuda norte-americana, contra os domínios europeus. Apesar dos novos governos terem herdado a edificação do Estado concebida pelos colonizadores, todos os Estados Falhados são ex-colónias (Collier, 2009, p.220). Este processo teve um impacto profundo, sendo atualmente encarado como um dos principais responsáveis pela fragilidade do processo de construção do Estado (Cravino, 2009, p.3).

O continente africano foi dividido em várias unidades distintas, muito por causa da sua diversidade étnica e a fatores que dela decorrem (tentativas de subjugação entre membros de etnias diferentes, escalada consequente do medo e do ódio) (Cravino, 2009, p.2). Como resultado, muitos dos países eram demasiado pequenos para uma prestação eficaz de segurança ou responsabilidade. Os recursos naturais abundantes combinados com baixas densidades populacionais e uma economia subdesenvolvida, foram os restantes ingredientes para a geração de conflitualidade (Collier, 2009, pp.223-24).

A Guerra Fria dividiu o continente africano em esferas de influência ideológicas, incentivando os conflitos *proxy*, como os da Somália, Etiópia, Angola, Moçambique, Guiné ou Gana. A rivalidade entre as duas superpotências desencadeou a multiplicação de regimes fantoche, cuja lealdade a um dos blocos era retribuída com apoio militar ou económico (Cravino, 2009, p. 4). Com o fim da Guerra Fria, estes países foram *"abandonados pelas ditas grandes potências e derivam da inconsistência e inexperiência dos regimes políticos então criados que não puderam (ou não souberam) fazer a transição de um país colonizado para um Estado democrático, desenvolvido e desejavelmente livre."* (Bernardino, 2013, p. 180)

De acordo com Cravino (2009, p.5, cit Jackson & Rosberg 1982) a maioria dos Estados africanos pós-coloniais, encaixam na definição de Max Weber, segundo a qual o Estado pode ser visto como uma comunidade humana, que

pretende o monopólio do uso legítimo da força dentro do território, porque o Estado disputa com outras entidades não estatais o poder formal, característica dos Estados Falhados.

Em África verifica-se um declínio nos conflitos interestatais contrapondo com uma aumento nos conflitos intraestatais, devido ao *"...processo de construção, falência e fracasso das estruturas dos Estados e da inviabilidade deste em assegurar as suas principais funções, o de garantir a segurança das suas populações, aspecto que constitui um fator de preocupação para a sociedade internacional"* (Bernardino, 2013, p. 180).

As capacidades do Estado são calculadas em relação às suas capacidades de governação. Um indicador mensurável é o desempenho do Estado em entregar os mais fundamentais "bens políticos", traduzindo-se na oferta de segurança aos seus cidadãos dentro das suas fronteiras. A responsabilidade primária do Estado é impedir ameaças externas além das fronteiras nacionais. Em segundo lugar, a criação de um sistema judicial eficaz para manter a lei e a ordem. Em terceiro, o garante de serviços sociais essenciais, como a assistência médica e sanitária, escolas e proteção do meio ambiente. Além destes, os Estados devem fornecer infraestruturas básicas como estradas, ferrovias, portos, etc. Em quarto lugar, os Estados têm de fornecer e proteger a moeda e o sistema bancário e criar um espaço para a sociedade civil (Rotberg, 2004, pp. 2-4).

De acordo com a sua capacidade e desempenho, os estados são colocados em contínuo desenvolvimento, classificando-se como fortes, fracos, Falhados e colapsados.

É importante salientar que não existe uma definição correta ou plenamente assumida para esta temática, nem é objeto deste ensaio procurar a melhor definição, porque tal como referem Garcia & Ferro (2013) são várias as definições disponiveis de Estados frágeis, falhados ou colapasados, verificando-se a inexistência de um conceito único.

Para Robert Rotberg há três tipos de Estados, os fortes, os fracos, os falhados e a variante mais extremada destes, os colapsados.

Os Estados fortes são os que conseguem controlar os seus territórios e oferecer uma elevada qualidade de serviços aos seus concidadãos. Apresentam bons desempenhos, perante os indicadores internacionalmente reconhecidos. São Estados com altos níveis de segurança, asseguram a liberdade política,

criam ambientes favoráveis à prosperidade económica e impera a paz e a ordem (Rotberg, 2004, p. 4).

Para a OCDE (2008) um Estado é frágil *"quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações"*

Estes Estados caracterizam-se por possuírem orgãos de soberania e instituições incapazes de exercer a sua atividade por todo o território. A sua classe política, articula-se entre o sistema de relações sociais, e aos olhos da população são considerados como ilegítimos (Proença Garcia & Ferro, 2013). Os Estados podem ser fracos devido a restrições económicas, geográficas e físicas, no entanto, Estados fortes podem ser temporariamente fracos, devido a antagonismos internos ou ataques externos. Estes Estados normalmente abrigam tensões entre comunidades e índices de criminalidade elevados. Nos estados fracos, a capacidade de fornecer serviços é baixa, tal como o são indicadores sociais, económicos e políticos e militares. Rotberg (2004, p. 5) cria uma categoria especial dentro destes Estados: os aparentemente fortes, onde dominam os regimes autocráticos que demonstram ter elevados índices de segurança, mas sempre à custa da repressão. Têm poucos serviços e apoios aos seus cidadãos, enquadrando-se nesta categoria especial, a Coreia do Norte

Nos Estados Falhados não há capacidade de fornecer serviços estatais, são profundamente conflituosos, podendo enfrentar várias revoltas, agitação civil, descontentamento comum e uma infinidade de dissidências dirigidas ao Estado. Rotberg afirma que não é a intensidade da violência que identifica um estado de falhado, mas o seu caráter duradouro, sendo que grande parte desta violência é dirigida contra o governo ou contra o regime existente. As guerras civis que caracterizam os Estados Falhados geralmente resultam de rivalidades entre as comunidades, com raízes em diferenças étnicas, religiosas, linguísticas ou outras. Também a disputa pelos recursos naturais pode servir de estímulo para estes antagonismos (Rotberg, 2004, p. 5).

Garcia & Ferro (2013) caracterizam os Estados Falhados como aqueles em que surgem milícias e exércitos privados, controlando parte do território, competindo desta forma com o poder formalmente instituído. Também Rotberg considera que os Estados Falhados, não conseguem controlar o seus território e

em particular as regiões periféricas, perdendo autoridade sobre grandes partes do território. O poder oficial é limitado à capital e a uma ou mais zonas específicas. A extensão de território controlado pelo governo oficial dá-nos a percepção da dimensão da falha do Estado.

Os cidadãos dependem do Estado e do seu Governo para os proteger, mas como este não consegue instituir um clima de segurança por todo o país, grupos rebeldes e gangues organizados tomam o lugar das autoridades, ameaçando os seus cidadãos. Os Estados Falhados fornecem simplesmente quantidades limitadas de serviços essenciais, perdendo o seu papel para os senhores da guerra e outros atores não-estatais, uma vez que o Estado não é capaz de cumprir as tarefas fundamentais de um Estado-nação. As instituições militares são possivelmente a única instituição com alguma integridade, contudo as Forças Armadas destes Estados são muitas vezes politizadas e desprovidas de qualquer espírito enformador. A corrupção propaga-se e as oportunidades económicas estão ao alcance apenas de alguns privilegiados. (Rotberg, 2004, pp. 5-7).

Para o *Fund for Peace* um estado que está a falhar, quando perde o controlo físico do seu território ou o monopólio do uso legítimo da força, quando há erosão da autoridade legítima para tomar decisões coletivas, é incapaz de fornecer serviços públicos razoáveis e é incapaz de interagir com outros Estados como membro de pleno direito da CI (The Fund for Peace, 2013).

Um Estado colapsado é uma versão rara e extrema de um Estado falhado (Rotberg, 2004, p.9), situando-se no fim da escala crescente da invabilidade do Estado (Garcia & Ferro, 2013). Os serviços públicos são fornecidos através de meios privados ou *ad hoc*. Apresentam um vazio de autoridade, uma mera expressão geográfica, os atores não-estatais assumem o controle de regiões (Rotberg, 2004, p.9), competindo entre si pelo controlo do território e pelo acesso aos recursos, conduzindo deste modo ao caos jurídico, legislativo e administrativo, onde prevalece a lei do mais forte (Garcia & Ferro, 2013). De acordo com Rotberg a Somália entrou na espiral de falhanço do Estado no final de 1980, entrando em seguida em colapso. Os senhores da guerra podem assumir o controlo de um novo quase-Estado, como aconteceu com a Somalilândia (2004, pp. 9-10).

2. A Somália

A Somália é frequentemente referida como um Estado falhado, é importante analisar as condições na Somália antes do colapso do funcionamento do governo central.

O Golfo de Áden e a costa da Somália são das áreas com mais tráfego marítimo do mundo. Todos os anos, cerca de 16 mil embarcações passam pelo Mar Vermelho e pelo Golfo de Áden, entrando ou saindo pelo Canal do Suez (Sörenson, 2008, p.15). Na ligação entre o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico está o *chokepoint* de Bab el-Mandab.

Antes da guerra civil a Somália, aparentava ser étnica e culturalmente, um dos países mais homogéneos de África. A grande maioria das pessoas são somalis, que falam dialetos de uma mesma língua, o Somali, e praticam a mesma religião, o Islão. No entanto, a organização por clãs, as identidades territoriais e económicas, bem como o culto da religião variam por todo o país (Coast, 2008, p.10).

A história da Somália pode ser caracterizada pela incapacidade das fações políticas e étnicas para trabalhar em conjunto. Estas divisões profundamente enraizadas enformam o conflito atual. Em 1884 a Somália foi dividida entre Itália, França, Grã-Bretanha, Quénia e Etiópia, em 1960 duas partes uniram-se e formaram a República da Somália, enquanto as outras duas partes permaneceram sob o domínio etíope e queniano (BBC, 2013), lançando-se aqui as primeiras sementes do conflito.

O ano de 1969 pode ser considerado como o marco inicial para o falhanço do Estado somali. Em outubro desse mesmo ano, o então presidente da Somália *Abdirashid Ali Shermarke* é assassinado e o Major-General *Mohamed Siad Barre* assumiu o poder (BBC, 2013).

Em janeiro de 1991, Siad Barre abandonou o poder e é forçado a sair de Mogadíscio, entrando o Estado da Somália em colapso. Incapazes de encontrar uma solução nacional, a luta propaga-se por várias partes do país. Em maio de 1991, a região noroeste da Somália declarou-se independente formando a Somaliland e, em 1998, as autoridades locais da região Nordeste criam o estado de Puntland, uma região autónoma da Somália (BBC, 2013).

Em Dezembro de 1992, os Estados Unidos da América (EUA), em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU) implementam uma série de missões para proteger a ajuda alimentar dos constantes assaltos.

Em outubro de 1993 as milícias somalis derrubaram dois helicópteros *Black Hawk* americanos sobre Mogadíscio, após uma forte pressão do público americano, os EUA retiraram da Somália em março de 1994. A ONU fez o mesmo no início de 1995 (Norris & Bruton, 2011, p.21).

Reiteradas tentativas de conversações de paz foram conduzidas entre os senhores da guerra e os grupos de milícias durante toda a década de 1990 e início do ano 2000. Em 2004, as negociações de paz resultaram na formação de um Governo Federal de Transição (GFT). Esperava-se que o GFT pudesse ser desenvolvido como um governo de unidade nacional. Mas este representava apenas uma estreita faixa de interesses e dos clãs Somalis. O GFT tem sido visto como ilegítimo e incompetente pela maioria da população.

Em 2006, uma aliança de empresários somalis e tribunais islâmicos locais, conhecidos como a União dos Tribunais Islâmicos (UTI), surgiu como a oposição mais forte ao GFT (Norris & Bruton, 2011). De acordo com Ana Monteiro (2012) *"este movimento surge como resposta à desorganização e corrupção que se vivia no país devido à atuação de senhores da guerra, impondo a ordem e o cumprimento da lei tendo como base a Sharia"*. Em junho de 2006, a UTI foi levada ao poder através de revolta pública contra uma coligação de senhores da guerra apoiada pelos EUA, garantindo o controlo de Mogadíscio e de grande parte do Sul da Somália.

A UTI estabeleceu um grau de estabilidade nas áreas sob seu controle, contudo tanto os EUA como a Etiópia permaneceram dissonantes por causa das suas ligações com extremistas islâmicos e com grupos de milícias, que procuravam derrubar o governo etíope, apoiados pela rival Eritreia. De facto, a Somália tem servido frequentemente como um campo de batalha para a Etiópia e a Eritreia, que há muito possuem um diferendo relativo à marcação das suas fronteiras.

A Etiópia invadiu a Somália em dezembro de 2006, com a GFT à beira da derrota militar por forças da UTI. Os EUA forneceram apoio militar e informações aos etíopes que rapidamente assumiram o controlo de substancial parte do território, saindo reforçada a noção de que o GFT não era mais do que uma criação estrangeira do que nacional.

Uma missão de paz da UA, a African Union Mission to Somalia (AMISOM), foi constituída no início de 2007 para apoiar o GFT, que continuou a

ser dilacerado por tensões internas, além de acusações generalizadas de corrupção e incompetência.

Um acordo de paz mediado pela ONU foi alcançado entre o GFT e uma milícia chave da oposição em junho de 2008, mas mais grupos extremistas, incluindo uma fação dissidente da *Al Qa'ida* o *Al Shabbab*, resistiu negociações de paz. Apesar do acordo de paz, o *Al Shabbab* passou a controlar uma parte cada vez maior do Sul da Somália. Em 2008 também houve um aumento acentuado na pirataria ao longo da costa da Somália, que tem continuado até hoje num negócio extremamente lucrativo para os piratas. Os grupos de piratas têm operado principalmente nos distritos melhor governados da Somália situados a norte e centro e têm evitado a luta política e militar entre o GFT, *Al Shaabab* e outras milícias (Norris & Bruton, 2011).

O *Al Shabbab* retirou-se de Mogadíscio em agosto de 2011, num movimento que surpreendeu a maioria dos observadores, entregando a cidade às forças do GFT e da AMISOM. No entanto, o grupo extremista ainda mantém forças e recursos consideráveis (Norris & Bruton, 2011)

A Somália é convencionalmente tida como étnica e culturalmente homogénea, mas a omnipresença das divisões de clãs tornou este país numa das sociedades mais violentas e divididas em África (Browne & Fisher, 2013, p. 6).

A identidade somali historicamente está enraizada na descendência paterna, que é imortalizada em genealogias, determinando o lugar exato de cada indivíduo na sociedade, no topo destas estrutura estão os clãs (Pham, 2013, p. 4).

A Somália é convencionalmente tida como étnica e culturalmente homogénea, mas a omnipresença das divisões de clãs tornou este país numa das sociedades mais violentas e divididas em África (Browne & Fisher, 2013, p. 6).

A identidade somali está historicamente enraizada na descendência paterna, que é imortalizada em genealogias, determinando o lugar exato de cada indivíduo na sociedade. No topo destas estruturas estão os clãs (Pham, 2013, p. 4).

O atual conflito na Somália tem as suas raízes na própria base da cultura da Somália: o sistema de clãs. O sistema de clãs na Somália distinguia-se da grande maioria dos Estados africanos do pós-independência. Nestes últimos o

principal problema era a formação de um nacionalismo transcendente, capaz de unir os grupos étnicos divergentes, que se encontravam agrupados em "Estados" criados pelo colonialismo. Na Somália a situação era diferente. Os clãs consistiam num único grupo étnico, com uma grande divisão interna, mas unidos por uma língua comum, por uma cultura pastoral essencialmente nómada, e pelo Islão. O nacionalismo já fazia parte da sua experiência na medida em que a cultura nacional já existia, mas a todos eles faltava a unidade política ao nível da nação. Apesar de 50 anos de construção do Estado, a urbanização, a guerra civil, o colapso do Estado e a emigração, impediram a criação política nacional subsistindo os laços de parentesco como a característica mais durável da vida social, política e económica da Somália (Pham, 2013, pp. 5-7).

As estruturas de clãs não causaram por si só o colapso do Estado somali, mas ajudam a explicar porque é que o regime centralizado de Siad Barre foi fortemente contestado (Byrne, 2013, p. 120).

Os clãs lutaram entre si ao longo da história da Somália e como resultado, hoje, quase todos os grupos encontram-se divididos ao longo das linhas dos clãs. No entanto, esta história da Somália tem início no período colonial, quando os outros dois fatores principais, o islamismo radical e o nacionalismo pan-somali, começaram a desempenhar um papel preponderante no país. A anarquia de hoje tem suas raízes nos seguintes temas: diferenças entre clãs, o nacionalismo pan-somali, o Islão militante e o reinado desastroso de Said Barre. A anarquia atual é caracterizada pela incapacidade de diferentes fações para trabalhar em conjunto e por governos desprovidos de autoridade.

As causas da guerra civil na Somália e o colapso do Estado podem ser atribuídas a fatores subjacentes da década de 1980, que culminaram na catástrofe política em 1991.

A ajuda externa que a Somália recebeu durante a Guerra Fria financiou um Estado artificial. O posterior congelamento da ajuda por parte dos doadores ocidentais, em 1988-89, deixou o governo central praticamente desprovido de recursos e quase que inteiramente financiado a partir de fontes externas. O Estado da Somália era como um castelo construído na areia (Menkhaus, 2007, p. 80).

O conflito armado continua a atormentar grande parte da Somália, mas desde 1995, a sua natureza, a duração e intensidade, mudaram

significativamente. De 1995 a 2006, a maioria dos conflitos armados na Somália ocorreram localmente, colocando clãs uns contra outros, num ambiente político cada vez mais fragmentado. Este retorno à guerra de clãs significava que os confrontos armados tendem a ser mais curtos e menos letais, em parte por causa do apoio limitado dos membros para disputas internas e porque os anciãos dos clãs estavam em melhor posição para intervir. Atrocidades contra os civis eram menos comuns do que no passado. Confrontos armados na Somália tornaram-se cada vez mais difíceis de distinguir de criminalidade armada (Menkhaus, 2007, pp. 87-88).

A falta de legitimação de paradigmas políticos, após um choque entre a tradição e a modernidade, criou as condições para um conflito auto-sustentável na Somália. A estrutura tradicional de uma sociedade fluida, com base em benefícios mútuos e compensações, foi substituído por uma luta armada pelo poder, onde compromissos e alianças são somente para combater os inimigos (Marangio, 2012, p. 6).

O Islão sunita é a religião da Somália, tendo-se constituído nos últimos 18 anos como principal fator de coesão social. Ao longo dos últimos anos uma forma mais fundamentalista do Islão entrou na Somália e está a transformar as práticas tradicionais do Islão (Coast, 2008, p. 11).

Elevadas taxas de desemprego entre os jovens obrigam a que muitos deles se juntem a milícias e outros grupos armados, incluindo a pirataria, que lhe permita ganhar algum dinheiro (Coast, 2008, p. 11).

O fracasso do Estado conduz a que sejam criadas condições favoráveis ao surgimento de diversas formas de terrorismo e criminalidade organizada, uma vez que este não possui controlo sobre todo o seu território nem sobre a sua população (Proença Garcia & Ferro, 2013). No Índice de Estados falhados de 2013, a Somália foi classificada no topo da lista pelo quinto ano consecutivo. A instabilidade e violência na Somália tem sido entendida como uma ameaça ao sistema internacional. Em primeiro lugar porque implicou uma ameaça para a segurança humana dos cidadãos somalis. A Somália tem uma população de cerca de 10 milhões e conta com um grande número de deslocados e refugiados. Em segundo lugar porque a evolução que a Somália foi cada vez mais entendida como uma ameaça à segurança, não só na região, como também internacionalmente. Em 2008, o *Al Shabbab* foi colocado na lista de organizações terroristas dos EUA. As ligações entre piratas e os insurgentes

islâmicos, são outra fonte de preocupação com a Somália. A cooperação entre piratas e alguns membros do grupo insurgente islâmico *Al Shabbab* é significativa, porque pode contribuir para a instabilidade na Somália, sendo por conseguinte uma ameaça à segurança global (The World Bank, 2013a, p. xxiii).

3. A Intervenção militar externa

A resposta à crise da Somália constitui um caso único de envolvimento da comunidade internacional, devido ao grande número de estados e organizações internacionais que tentaram estabilizar o país nas últimas duas décadas (Marangio, 2012, p. 7).

O crescimento das atividades ilegais, incluindo o financiamento de grupos terroristas, bem como o risco de propagar a instabilidade regionalmente afetam amplamente a segurança e interesses económicos. Neste contexto, a crise da Somália não pode ser considerada como um problema nacional ou regional puro, mas deve ser tratado como um de carácter internacional. (Marangio, 2012, pp. 2-3).

Em 2003, um novo fenómeno ocorreu ao largo da costa da Somália e no Golfo de Áden, navios e barcos de pesca estavam a ser atacados por piratas (Sörenson, 2008, p. 8).

Criaram-se agências e foram enviadas forças como parte da luta contra a pirataria. No entanto, não é evidente que a coordenação global geral tenha melhorado, nem que haja uma estratégia e um plano de ação percetível em que todas as partes envolvidas estão preparadas para suportar.

A crise na Somália exige atenção das nações e das organizações internacionais. A estabilização do país depende da ajuda externa, as organizações internacionais (UA, UE e ONU) podem conduzir o país à desejada paz, segurança e a estabilidade.

De acordo com um relatório produzido pelo Banco Mundial em 2013, pelo menos 60 países e 20 organizações internacionais, encontravam-se estabelecidas e possuíam acordos *ad hoc* na luta contra a pirataria ao largo da costa da Somália. Uma vez declarada como "*ameaça à paz e segurança internacional*" nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, as respostas políticas iniciais foram dirigidos exclusivamente à luta contra a pirataria usando as capacidades militares e policiais. Contudo a comunidade internacional concordou que é necessária uma *comprehensive approach*, que também aborde

as causas políticas e socioeconómicas da pirataria na Somália (The World Bank, 2013a, p.185).

Mais de 27 países contribuem atualmente com forças navais para as três missões que combatem a pirataria ao largo da costa da Somália: a Operação Atalanta, a Operação *Ocean Shield* e a *Combined Task Force* (CTF) 151. A Operação Atalanta foi lançada em dezembro de 2008 (possui mandato até final de 2014) pela União Europeia como parte da *comprehensive approach* para a Somália e dentro do quadro de Politica Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esta missão enquadra-se no âmbito das resoluções do Conselho da ONU, que surgiram em resposta ao aumento dos níveis de pirataria ao largo do Corno de África e do Oceano Índico Oriental (EU Naval Force Operation Atalanta, 2014). A Operação *Ocean Shield* é uma missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra a pirataria no Golfo de Áden e ao largo do Corno de África, com mandato atual para o final de 2014 (NATO, 2014). CTF 151 é uma força tarefa multinacional criada para realizar operações de combate à pirataria na sua área de responsabilidade. A sua missão é impedir ativamente, e reprimir a pirataria, a fim de proteger a segurança marítima global e a liberdade

As três forças marítimas de combate à pirataria da União Europeia, a OTAN e as Forças Marítimas Combinadas, bem como missões de combate à pirataria navais de vários países, colaboram no Golfo de Áden, originando em mais de 20 navios de guerra, que realizam operações de combate à pirataria, conforme autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (United Nations, 2013, p.9).

A Força Naval da União Europeia, Atalanta, compreende até cinco embarcações, quatro aeronaves e mais de 900 pessoas. Desde 2007, foram escoltados 171 navios que transportando mais de 1.729.180 toneladas de alimentos e ajuda humanitária à Somália do Programa Alimentar Mundial. A operação da OTAN compreende até cinco embarcações que patrulham as águas ao largo da costa do Corno de África e ao longo do corredor de trânsito, no Golfo de Áden. O Conselho do Atlântico Norte irá decidir sobre as opções do envolvimento da OTAN nos esforços de combate à pirataria depois de 2014. Durante o último ano a CTF 151 esteve sob o comando da França, Paquistão e Reino Unido.

O número de incidentes de pirataria ao largo da costa da Somália tem diminuído de forma acentuada e está no seu nível mais baixo desde 2006. O último relatório da International Maritime Bureau (2014), mostra uma significativa diminuição nos ataques de piratas e sequestros em 2013 em comparação com igual período em 2012 e 2011. Durante os primeiros meses de 2012, ocorreram 99 ataques, enquanto em período homólogo de 2013, ocorreram 17 ataques contra navios nas águas ao largo da costa da Somália. O último navio comercial a ter sido sequestrado e os seus tripulantes mantidos como reféns, por piratas somalis, foi o petroleiro *Smyrni*, que foi apresado a 10 de maio 2012 (BBC, 2012).

O número de medidas implementadas conduziu a um declínio nos ataques: o reforço da cooperação internacional e regional no combate à pirataria, nomeadamente através da partilha de informações, pela presença de meios navais para desencorajar e parar os piratas somalis, e pelo julgamento de presumíveis piratas e prisão dos condenados. A adoção de medidas de autoproteção e de alerta por parte dos navios comerciais, incluindo a inclusão de pessoal contratado de segurança privada armados a bordo dos navios e os destacamentos de navios de proteção, também contribuiu para a diminuição dos ataques de piratas (United Nations, 2013, p.2).

No entanto, os navios ainda não circulam pacificamente ao largo da costa da Somália. A pirataria e o assalto à mão armada nesta área continuam a pôr em perigo a segurança de todos os que passam pela região do Corno de África.

De acordo com o Banco Mundial (2013) os piratas somalis receberam entre 339 e 413.000 milhões dólares em resgates entre abril de 2005 e dezembro de 2012. O resgate pago pelo petroleiro *Smyrni*, que foi libertado no início de 2013, foi na ordem dos 9,5 milhões de dólares (CNBC, 2013). A organização não-governamental Oceans Beyond Piracy estimou que, em 2012, foram gastos 63,5 milhões dólares divididos igualmente entre os custos de resgate e as despesas acessórias. (Bellish, 2013, p.10). Aludindo ao relatório do Banco Mundial, a pirataria Somali implicou uma perda anual para a economia mundial estimada em 18 mil milhões de dólares (The World Bank, 2013a, p.27).

Conclusões

Concluímos que é do interesse da comunidade internacional encontrar uma solução para a pirataria somali e fundamentalmente ajudar o governo da

Somália a reconstruir o seu país. O impacto da pirataria somali é de tal ordem que a mobilização de todos para erradicar a pirataria ao largo do Corno de África não tem benefícios apenas na segurança internacional. Em face do exposto, julgamos ter reconhecido que a intervenção militar realizada pela comunidade internacional tem contribuído para a promoção da segurança global.

Observámos diversas definições de Estado falhado e apuramos que não existe uma clara definição do que são Estados falhados, porém verificámos que fracasso do Estado conduz a que sejam criadas as condições favoráveis ao surgimento de diversas formas de terrorismo e criminalidade organizada, uma vez que este não possui controlo sobre todo o seu território nem sobre a sua população. Os Estados falhados, dadas as suas debilidades, apresentam-se como mais permeáveis ao terrorismo e à criminalidade organizada, que são o motivo e a consequência de mais insegurança.

Identificámos as causas que levam a Somália a ser um Estado falhado. A Somália praticamente desde a sua fundação esteve num estado de potencial desintegração, mesmo quando era governada pelo General Siad Barre (1969-1991). Em janeiro de 1991, o ditador Siad Barre, foi derrubado, criando um vácuo de poder político, espaço este liberto para o surgimento de senhores da guerra e oportunistas religiosos, o que resultou em anarquia e no colapso do governo da Somália e do Estado. Desde então, a Somália passou por guerra quase constante com os senhores da guerra a disputarem o poder e o controle do país. A Somália enfrenta desafios específicos de construção do Estado, alguns dos quais exigiram decisões difíceis e que têm o potencial de provocar um grave conflito armado.

A responsabilidade do colapso do Estado somali reside principalmente sobre os ombros da liderança da Somália. Cada país enfrenta desafios (externos e internos), porém os seus líderes têm de enfrentar esses desafios. Parece-nos evidente que na Somália subsistiu uma liderança incapaz de derrubar esses desafios. Perante o desmoronamento das instituições estatais, tanto os membros dos vários governos, como os seus opositores foram incapazes de encontrar consensos que impedissem o colapso do Estado.

As iniciativas até agora têm sido lideradas por atores estrangeiros, mas há uma necessidade de uma mudança deste paradigma, para que se consiga manter os resultados a longo prazo. Há a necessidade de envolver todos os

atores, sejam eles militares, empresários, religiosos e outros atores civis, no entanto, isso requer um interesse comum e consenso entre todos os atores, a fim de estabelecer um estado de direito, com uma boa governação. A pirataria caiu em 2012 e 2013, porque as patrulhas navais e as medidas de segurança implementadas a bordo do transporte comercial revelaram-se eficazes, contudo apenas serão válidas enquanto estas medidas permanecerem em vigor.

Referências Bibliográficas

African Development Bank Group, 2012. *Development Effectiveness Review*. Tunis: African Development Bank Group.

BBC, 2012. *Pirates 'hijack' oil tanker Smyrni near Oman*. [Online] Available at: http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18032948, [Accessed 16 May 2014].

BBC, 2013. *Somalia profile*. [Online] Available at: http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14094632, [Accessed 18 Feb. 2014].

Bellish, J., 2013. *The Economic Cost of Somalia Piracy 2012*. Working Paper. Oceans Beyond Piracy.

Bernardino, L., 2013. A gestão dos conflitos e a conflitualidade em África. *Sol Nascente*, agosto.

Browne, E. & Fisher, J., 2013. *Key actors mapping: Somalia*. Birmingham: University of Birmingham GSDRC.

Byrne, M., 2013. The Failed State and Failed State- Building: How Can a Move Away From the Failed State Discourse Inform Development in Somalia?. *Birkbeck Law Review*, pp. 111-34.

CNBC, 2013. *Pirates Release Tanker and 26 Crew Seized Last Year*. [Online] Available at: http://www.cnbc.com/id/100543040, [Accessed 16 May 2014].

Coast, I.E.G.o.P.o.t.S., 2008. *Piracy off the Somali Coast - Final Report*. Special Representative of the Secretary General of the UN to Somalia.

Collier, P., 2009. *The Political Economy of State Failure - Paper*. UK Departement for International Development.

Cravino, J., 2009. Especificidade dos Conflitos em África. *Revista Militar*, outubro.

EEAS, 2012. *The EU Fight against Piracy in the Horn of Africa. European External Action Service*. [Online] Available at:

http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212_factsheet_piracy.pdf, [Accessed 5 Mar. 2014].

EU Naval Force Operation Atalanta, 2014. *European Union Naval Force Operation Atalanta*. [Online] Available at: http://eunavfor.eu/mission/, [Accessed 3 Mar. 2014].

Expresso, 2011. *Somália: 3,7 milhões a morrer à fome (fotogaleria)*. [Online] Available at: http://expresso.sapo.pt/somalia-37-milhoes-a-morrer-a-fome-fotogaleria=f663230, [Accessed 3 Mar. 2014].

Garcia, F.P. & Ferro, M., 2013. A Segurança Internacional e o Falhanço do Estado. *Revista de Direito e Segurança*, I(1).

Garcia, F.P. & Ferro, M., 2013. A Segurança Internacional e o Falhanço do Estado. *Revista de Direito e Segurança*, I(1).

Hill, M., 2010. *978 1 907919 00 8 No redress: Somalia's forgotten minorities*. Minority Rights Group International.

ICC International Maritime Bureau, 2014. *Piracy and Armed Robbery against ships 1 January - 31 December 2013 - Anual report*. London: ICC International Maritime Bureau.

Marangio, R., 2012. *The Somali Crisis: Failed State and International Interventations - Working paper*. Istituto Affari Internazionali.

Menkhaus, K., 2007. Governance without Government in Somalia. *International Security*, pp. 74-106.

NATO, 2014. *Operation Ocean Shield*. [Online] Available at: http://www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx, [Accessed 3 Mar. 2014].

Norris, J. & Bruton, B., 2011. *Twenty Years of Collapse and Counting - Joint Report*. Washington: Center for American Progress; One Earth Future Foundation.

Nye, J., 2002. *Compreender os conflitos internacionais*. Translated by T. Araújo. Gradiva.

Pham, J.P., 2013. *State Collapse, Insurgency, and Counterinsurgency: Lessons From Somalia*. Carlisle: United States Army War College Press.

Rotberg, R., 2004. *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press.

Sörenson, K., 2008. *State Failure on the High Seas – Reviewing the Somali Piracy - User report*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency FOI, Swedish Defence Research Agency.

The Fund for Peace, 2013. *Failed States Index*. [Online] Available at: http://ffp.statesindex.org, [Accessed 28 Dez. 2013].

The World Bank, 2013a. *The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation*. p. 216.

United Nations, 2013. *Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia*. New York: United Nations.

US Army, 1993. *Analysis of Somalia*. US Army.

Estados Falhados e Governação. A Importância do Modelo *Weberiano*

Ricardo José Gomes da Silva Inácio
Capitão de Fragata
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
seawolf788@hotmail.com

O continente africano foi ao longo dos tempos enfaticamente retratado como um continente de cisão, onde uma "África branca" e uma "África negra" permanecem em permanente afastamento. Numa perspetiva geográfica, esta situação de exclusão do mundo Ocidental pode ser traduzida em lugares impenetráveis, onde a impossibilidade de misturas entre etnias é uma realidade, e a impermeabilidade das fronteiras a civilizações diferentes apenas é mitigada pelos grandes interesses económicos globalizantes. Numa perspetiva ética e moral, o tráfego negreiro e a colonização foram igualmente agentes provocadores de desprezo e incompreensão, que dificilmente serão ultrapassados entre o "branco" e o "negro", diferenciados enquanto colonizadores de raça superior e colonizados enganosamente inferiores.

Em 1935, e decorrente da invasão da Etiópia pelas tropas de Mussolini, os africanos assistiram impotentes à edificação de fronteiras artificiais, em que um legado de exércitos mal treinados e uma situação económica de extrema dependência, conduzirá inevitavelmente a situações de rotura. De forma consequente, o processo de descolonização fez emergir inconscientemente nos povos africanos uma nova conceção de identidade, designada *pan-africanismo*[1], elemento catalisador de novas ambições e o qual se duvida que tivesse sobressaído sem a presença do colono europeu.

O período pós-IIGM é marcado essencialmente pelas divergências ideológicas, económicas e políticas entre os dois grandes blocos em oposição traduzidas pela Guerra Fria (GF), constituindo o poder militar o elemento dissuasor privilegiado. Este período pode assim ser caracterizado pelo grande número de conflitos centrados nas "zonas de confluência dos interesses das grandes potências", assistindo-se a um elevado número de "guerras

[1] Movimento que surge no pós-IIGM e que tem a sua primeira manifestação de caráter racista com *Marcus Mosiah Garvey*, fundador da Associação Universal para o Progresso dos Negros, que detinha como *slogan "Á*frica para os africanos". Posteriormente, em 1945 e pela ação de *William Edward Bughardt du Bois,* no V congresso pan-africano realizado em Manchester, é reclamada a "completa e absoluta independência para os povos da áfrica ocidental" (Maltez, s.d.).

libertadoras" travadas em África, o que conduziu ao desencadear de várias guerras civis[2] (Garcia, 2010, pp. 30-31).

As grandes transformações sociais, económicas e políticas operadas na Comunidade Internacional (CI) nas últimas cinco décadas fizeram emergir um novo tipo de atores no Sistema Internacional (SI), que fomentaram a liberalização da economia, provocando, por sua vez, o surgimento de uma nova tipologia de ameaças à segurança mundial. Estes fatores contribuíram para a crescente interdependência entre os Estados, que deste modo ganharam maiores responsabilidades perante a CI. Contudo, certos Estados revelam-se incapazes de cumprir com as suas obrigações, nem para com os seus cidadãos, nem para com a CI, sendo recorrentemente referidos como Estados fracos, frágeis ou falhados[3] (EFFF) (Alexandru, 2012).

Neste contexto, e no âmbito do nosso trabalho, a diferenciação possível de ser estabelecida entre os vários Estados acaba por se resumir à maior ou menor capacidade que detêm em cada momento para exercer as suas funções de governação, não constituindo por conseguinte elemento de análise o estabelecimento de fronteiras entre os vários níveis indicados (fracos, frágeis ou falhados). Consequentemente, também não se procurará uma definição universal para os EFFF, nem delimitar a sua amplitude, sendo no entanto teoricamente assumido que o modelo *weberiano* de Estado, em que os homens dominam os seus iguais por ação de violência legítima ou o próprio sistema *vestefaliano*, centrado na ordem e na soberania estatal, ao estarem diminuídos ou tendo mesmo sido suprimidos, forçaram uma nova simbologia de tipo de Estado, que tem no seu expoente máximo o Estado falhado. Esta situação da relação entre a governação e o Estado pode ser traduzida graficamente da seguinte forma:

[2] Nomeadamente em Angola, Chade, Libéria, Moçambique, Serra Leoa, Congo, Ruanda, Costa do Marfim e Guiné-Bissau (Garcia, 2010, p. 31).

[3] Para Proença Garcia, o conceito de Estado fracassado insere-se em três categorias, que surgem de forma sucessiva, decrescente na capacidade do Estado: Estados fracos; Estados falhados e; Estados colapsados. Num Estado fraco, os órgãos de soberania e as suas instituições não conseguem "exercer a sua atividade plena em toda a extensão do território e do seu mar, sendo incapazes de garantir os serviços básicos à população". No caso do Estado falhado, este revela não possuir o monopólio da violência legítima, permitindo que outras entidades a exerçam de forma desregrada. No Estado colapsado, o poder formal "simplesmente não existe" (Garcia, 2010, pp. 268-269).

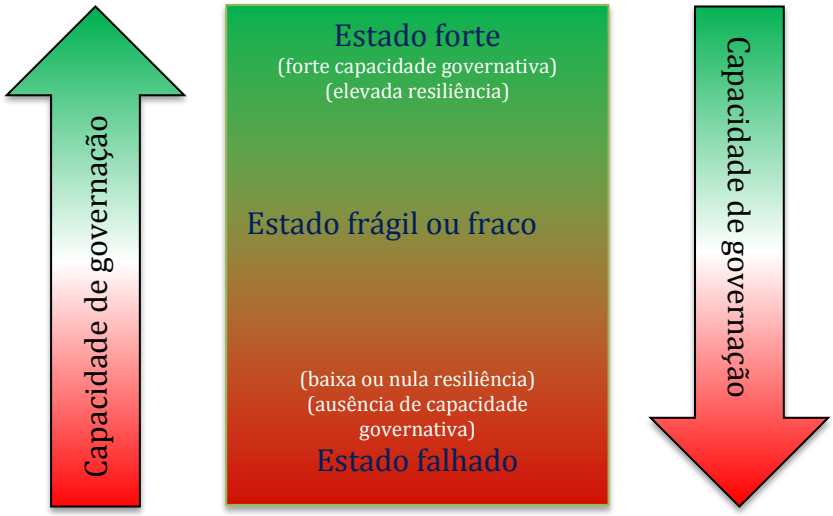

Figura 7 - Capacidade de governação e nível dos vários Estados

Fonte: Autor.

Contudo, importa realçar que apesar da expressão Estado falhado ser relativamente recente, este não aparenta ser um fenómeno novo, já que durante o decurso da criação dos Estados, fenómenos como a ascensão ou mesmo o colapso, estiveram sempre presentes. Conceptualmente e atendendo a que quanto mais evidente for a ineficácia do Estado, enquanto entidade soberana, melhor poderemos fundamentar a nossa argumentação, sempre que adequado, consideraremos o nível extremo, ou seja, o de Estado falhado.

O nosso trabalho está assim centrado na importância que os EFFF têm para a CI, pretendendo-se identificar quais os principais fatores que influenciam o seu surgimento, bem como analisar de que forma a CI tem tido sucesso no apoio que lhes presta. Neste contexto, analisaremos igualmente o papel que Portugal pode desempenhar no apoio aos EFFF do continente africano, quer em parceria com a União Europeia (UE), quer bilateralmente através dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Com este objetivo, definimos a seguinte Questão Central (QC): "Qual a abordagem que a CI deve adotar face aos EFFF em África?", de onde resulta uma Questão Derivada (QD) que consideramos estar intrinsecamente associada com a nossa QC e que procuraremos responder ao longo deste trabalho: "De que forma pode a CI evitar o aparecimento de um EFFF?"

No seguimento do nosso processo de análise, foi possível concluir que a melhoria da governação e a consequente promoção do desenvolvimento social de um país, bem como a capacidade para manter a ordem pública, constituem os principais fatores a apoiar num Estado que revele evidências de se vir a

tornar num Estado falhado. De forma muito particular, a Capacidade Militar e Policial surge como um elemento determinante para o Estado garantir intacta a sua capacidade de governação.

1. Estado falhado. Enquadramento teórico

a. O fenómeno da globalização

A globalização é caraterizada por ser um fenómeno de integração e simultaneamente de fragmentação do atual SI. Este fenómeno paradoxal, torna-se assim de extrema importância já que assenta não só na governação difusa, mas também na sobreposição legal, que acaba por colocar em causa todo o sistema *vestefaliano* em que assenta a tradicional filosofia de governação dos Estados. Esta constatação surge em consequência de novas formas de lealdade e de relacionamento entre os vários atores, que atuam e interagem de forma distinta do modelo tradicional de relacionamento interestadual. Em sua defesa, os Estados empregam o regionalismo criando macrorregiões, com o objetivo de em conjunto ultrapassarem a crescente importância dos Atores não Estatais (AnE), cada vez mais influentes no processo de decisão internacional, fortalecendo por sua vez a sua soberania. A incapacidade que alguns Estados revelam em exercerem aquilo que se designa atualmente por soberania negativa, ou seja, de controlar os seus destinos e interesses no interior das suas fronteiras e, consequentemente, evitar a interferência externa, pode conduzir ao enfraquecimento do Estado como entidade soberana. Para os Estados fracos, esta situação pode provocar o aumento da instabilidade social, da violência interna e, consequentemente, da criminalidade, bem como, em última instância, conduzir à anarquia e ao eventual desmembramento (Neves, 2011, p. 1).

Na realidade, as situações de fragilidade tornaram-se um problema central do desenvolvimento social e económico na década de *90*. Desde então, várias foram as influências que fomentaram o fator fragilidade, nomeadamente a combinação entre aspirações democráticas, novas tecnologias e variações demográficas e climáticas, tendo os últimos cinco anos sido particularmente tumultuosos, em consequência da crise económica e financeira generalizada que alastra desde 2008, bem como pela emergência da chamada "primavera Árabe" (OECD, 2013, p. 11).

Na nossa opinião, um fenómeno a merecer particular atenção é que num cenário de previsível escassez de recursos básicos, como a água ou mesmo o ar

respirável, estes poderão vir a funcionar como estímulos para o conflito, onde a capacidade defensiva de uns, poderá não ser suficiente contra a vontade de muitos.

Para Santos Neves, em consequência das disputas em torno dos recursos humanos básicos, o risco de agravamento da conflitualidade é já um elemento de forte preocupação para a CI, com o continente africano a constituir um dos maiores focos de perturbação (Neves, 2013, p. 262).

b. A definição de Estado falhado

Na realidade o que é um Estado falhado? Estamos apenas perante uma definição académica de difícil análise e impossível de quantificar? Que vantagens retira a CI em identificar os Estados falhados? Que características podemos identificar nos Estados falhados? Essas características são semelhantes em todos os Estados falhados? Estará o Estado falhado intrinsecamente ligado ao modelo Ocidental de Estado, servindo apenas como pretexto para permitir ingerências por parte da CI?

Este tipo de interrogações tem acompanhado os vários autores, muito em particular no após o 11 de setembro de 2001, perante uma possível nova vaga de ameaças[4], possivelmente originadas em Estados falhados e que poderiam obrigar a ações de emergência por parte da CI e inclusivamente à suspensão da soberania desses Estados, em resposta a um perigo de proporções catastróficas (Newman, 2009, pp. 421-424). Contudo e apesar das piores previsões parecerem ainda distantes, os Estados falhados continuam a merecer grande atenção por parte da CI.

Não obstante concordarmos que a definição de Estado falhado pode ser de difícil materialização, já que ao abranger um elevado número de critérios[5] multifacetados e de complexa coordenação, obriga ao estabelecimento de relevâncias discutíveis, contribuindo para alargar o espetro de combinações que inevitavelmente conduzem a classificações controversas[6], consideramos que ao existir um modelo de comparação que produza resultados que permitam um acompanhamento casuístico permanente por parte da CI, permitirá uma

[4] Abel Cabral Couto define ameaça como "(…) qualquer acontecimento ou acção, em curso ou previsível, que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente é causadora de danos materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, subversiva, ecológica, entre outros)" (Couto, 1988, p. 329).
[5] Entre outros, conjuga os seguintes critérios: índices de Desenvolvimento, qualidade dos Serviços Públicos, nível de Legitimidade do Estado, níveis de Segurança Interna e influência da Fragmentação das Elites (FFP, 2013).
[6] Fraco e frágil ou falhado (OECD, 2013, pp. 3-6).

intervenção atempada, objetiva e centrada nos problemas específicos de cada Estado (Ferreira, 2010, pp. 132-133).

Não sendo portanto consensual, a definição de Estado falhado surge teorizada de várias formas. Alguns estudiosos acreditam que o conceito resulta fundamentalmente da alteração operada no sistema político internacional, nomeadamente em como deve ser interpretado o fenómeno da insegurança, atendendo a que os EFFF passam a constituir o fator mais importante na ordem internacional (Fukuyama, 2006, p. 27).

Outros pensadores, mais céticos, afirmam que é muito difícil definir, identificar e analisar um Estado falhado com rigor metodológico e extrair conclusões claras. Por último, alguns rejeitam inclusivamente o conceito, apresentando-o como etnocêntrico, hegemónico e conotado com interferências externas (Newman, 2009, pp. 421-422).

A definição mais pragmática é apresentada pelos Estados e organizações com preocupações securitárias e de carácter humanitário. Assim, no caso da Holanda, a definição de EFFF surge como uma conjugação de problemas de carácter político e social, que tem efeitos adversos para com a população. O governo destes Estados revela-se assim incapaz de proteger os seus cidadãos, bem como de garantir os seus direitos, recorrendo por vezes a atos de violência para o conseguir (GOV.NL, 2008).

Para os norte-americanos, que salientam desde logo a inexistência de definição universal, o EFFF surge como um Estado onde a erosão do fator capacidade, condição caracterizada pela inabilidade do governo atuar de forma efetiva no espetro da governação, conduz, na sua forma mais extrema, ao completo colapso das suas funções e consequentemente da capacidade em exercer o poder (FAS, 2008, p. 4).

A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) identifica um EFFF quando este se revela incapaz de construir relações em sociedade e de desenvolver e executar as funções básicas da governação. Os Estados falhados estão assim mais sujeitos a fenómenos de influência interna e externa, sejam catástrofes naturais ou crises económicas. Por conseguinte, a fragilidade e a resiliência de um Estado podem ser os fatores que identificam o "ponto de viragem" no processo de formação de um Estado falhado (OECD, 2013, p. 19).

Na nossa opinião, o modelo que melhor quantifica a falha do Estado é o que o *Fund for Peace*[7] (FFP) criou através do *Failed States Index*[8] (FSI) e que considera na sua avaliação um conjunto de critérios, que quando integrados permitem uma avaliação objetiva e que possibilita a estratificação dos vários Estados em análise, nomeadamente através da sua comparação. Na figura 2, apresentamos a comparação entre os critérios considerados pela OECD e pelo FFP, sendo que ambos os modelos coincidem no essencial e inclusivamente a própria OECD utiliza o FFP como referência.

Tabela 1 - Critérios de estado falhado OECD e FFP

FFP		OECD*		
Indicadores Políticos e Sociais	**Indicadores Políticos e Militares**	**Crescimento e Bem-estar**	**Violência e Segurança**	**Imigração**
Pressão demográfica	Governação	Liberalização económica e financeira	Criminalidade transnacional	Imigração de e para os Estados falhados
Número de refugiados	Serviços públicos	Barreiras internacionais à exportação	Capacidade policial e militar	Novas tecnologias & radicalismo
Violência interna	Direitos humanos	Crescimento económico e ajuda na recuperação	Violência de grupos armados que afetem a CI	
Imigração	Capacidade militar e policial			
Desenvolvimento económico	Fragmentação das elites			
Pobreza	Intervenção externa			

Fonte: Autor.

Considerando que um dos principais fatores que determina a dificuldade em definir um EFFF consiste em identificar quais os critérios a considerar na sua avaliação, procurámos encontrar um modelo consensual e que pudesse servir como referência. Para a definição de EFFF, o modelo do FFP considera duas grades áreas.

[7] A *The Fund For Peace* é uma organização independente e não lucrativa que visa a promoção da segurança internacional (FFP, 2013, p. 46).
[8] O FSI é um *ranking* anual de 178 países baseado nos níveis de estabilidade que evidenciam e nas pressões a que estão sujeitos. Este *ranking* deverá ser interpretado considerando que quanto maior a pontuação pior o desempenho do Estado (FFP, 2013, p. 3).

A dos Indicadores Políticos e Sociais, que consideram os seguintes critérios: a Pressão Demográfica[9] (PD), o Número de Refugiados[10] (Rf), a Violência Interna[11] (Vi), os níveis de Imigração[12] (I), o nível de Desenvolvimento Económico[13] (DE), e a Pobreza[14] (P);

A dos Indicadores Políticos e Militares, que consideram os seguintes critérios: a capacidade de Governação[15] (Gov), os Serviços Públicos[16] (SPu), os Direitos Humanos[17] (DHu), a Capacidade Militar e Policial[18] (CMP), a Fragmentação das Elites[19] (FrE), e a Intervenção Externa[20] (InEx), assumindo-se por conseguinte que um Estado é classificado como EFFF, se não cumprir em determinada medida, ou na totalidade, os vários critérios[21] apresentados (FFP, 2013, pp. 9-11).

Salientamos contudo, que a definição de EFFF não consta do Direito Internacional (DI), não estando portanto considerados universalmente os critérios da sua assunção e não sendo portanto conhecidas as suas implicações legais (Alexandru, 2012) (FAS, 2008, p. 4), o que de alguma forma limita a amplitude e forma de intervenção da CI.

Assim, o EFFF, na assunção do FFP, pode ser definido como um Estado incapaz de exercer a Governação em sentido lato, onde a criminalidade, a conflitualidade interna e a corrupção estão presentes e representam um forte elemento limitador para a sociedade, contribuindo para a insatisfação social generalizada, fator que de forma cíclica acaba por contribuir para diminuir a capacidade interna de sublimação do Estado e que consequentemente afeta o SI

[9] Em que o governo demonstra a sua maior ou menor capacidade em proteger a população contra os efeitos de desastres naturais ou epidemias (FFP, 2013, p. 10).
[10] Considera o número de refugiados e a influência securitária que daí possa advir (FFP, 2013, p. 10).
[11] Avalia o nível de violência interna entre grupos ou fações e a capacidade do Estado para a combater (FFP, 2013, p. 10).
[12] Avalia o impacto da imigração no potencial humano do Estado (FFP, 2013, p. 10).
[13] Na presença de conflitos étnicos ou religiosos, o Estado tende a tomar posições de proteção parcial, negando a sua função como Estado (FFP, 2013, p. 10).
[14] Avalia a capacidade do Estado em responder às necessidades básicas da população, evitando assim um maior grau de fricção (FFP, 2013, p. 10).
[15] Avalia essencialmente o nível de corrupção do Estado (FFP, 2013, p. 10).
[16] Avalia a capacidade do Estado em providenciar: Serviços de Saúde e Básicos e Educação (FFP, 2013, p. 41).
[17] Avalia o nível de violação dos direitos humanos (FFP, 2013, p. 10).
[18] Avalia o nível de capacidade policial e militar do Estado, sendo que este deverá ter o monopólio do uso da força (FFP, 2013, p. 10).
[19] Avalia o nível de fragmentação das elites, que atuando em benefício próprio fragilizam o próprio Estado (FFP, 2013, p. 10).
[20] Avalia a necessidade de intervenção externa quando o Estado se revela incapaz de cumprir as suas funções (FFP, 2013, p. 10).
[21] Cada critério é avaliado de um a dez, sendo que quanto maior for a sua quantificação maior o contributo para a classificação como Estado falhado (FFP, 2013, pp. 3-10).

numa vertente política, económica, social e, em última instância, também securitária.

2. A insegurança global como consequência

Na opinião de *Francis Fukuyama*, o modelo da GF de oposição entre os realistas e os neoconservadores está atualmente desarticulado com a realidade que emergiu no início deste século, nomeadamente na relevância atribuída aos AnE, em detrimento dos Estados *vestefalianos*, e no surgimento de um grande número de Estados falhados, causa da grande maioria dos problemas globais, e onde se refletem as maiores preocupações concernentes ao subdesenvolvimento, nomeadamente em África (Fukuyama, 2006, pp. 8-9).

Para Adriano Moreira, o fim da GF é o momento da história em que a conjetura prospetiva dos Estados e das várias organizações internacionais deixa de constituir uma referência no mundo como o conhecemos (Moreira, s.d.). Efetivamente, o seu impacto no SI fez surgir a necessidade de novos estudos e modelos de segurança internacional, principalmente por ser colocada em questão, a validade da teoria clássica das relações internacionais até então predominante - o realismo -, que pressupõe que apenas o Estado e o seu aparelho militar constitui o centro das questões de segurança.

Desde o fim da GF, assistiu-se ao desenvolvimento de vários conflitos internos que resultaram em grande violência, consistindo nalguns casos em guerras civis ou revoluções, noutros, em conflitos étnicos ou religiosos. Contudo, na sua grande maioria, resultam inevitavelmente em situações de emergência humanitária e não obstante a sua dinâmica ser diferente, todos resultam de clivagens sociais, económicas e políticas, que não foram devidamente tratadas pelas instituições estatais e internacionais (FFP, 2012, p. 11)

Com o surgimento em 1985 da Escola de Copenhague, as ameaças securitárias passam a ser consideradas de forma mais abrangente, podendo possuir um carácter militar, político, social, económico ou ecológico, assim como legitimar o emprego de medidas extraordinárias numa vertente securitária (Buzan, 1998, pp. 21-22).

No século XXI, existe a crença em certos círculos de pensadores de que as ameaças à segurança advêm dos EFFF. Tal como referimos, este fenómeno está intimamente associado a uma governação inapta em controlar a ordem pública

dentro do seu território, e, desta forma, incapaz de controlar as suas próprias fronteiras, bem como de manter em funcionamento os organismos públicos indispensáveis que lhe garantam capacidade de resposta aos desafios internos da governação (Newman, 2009, p. 422). Por conseguinte, estão assim criadas as condições para o surgimento de bolsas de insegurança assentes no crime organizado, que mediante o necessário e indispensável apoio logístico encontram o "apoio perfeito" nos EFFF, como é o caso da pirataria na Somália (Rodrigues, 2012, p. 12).

Contudo, o problema pode ser consideravelmente mais grave do que os grupos de piratas, que de forma pontual atacam navios e perante os quais a CI tão diligentemente tem sabido responder através do *hardpower*[22]. O caso do Sudão, pode ser encarado com o primeiro caso de um conflito que pode ter consequências graves numa vertente ambiental à escala mundial, já que o governo se mostra incapaz de responder às exigências de uma procura incessante pelos recursos do país, com graves consequências humanitárias e cujas repercussões afetam inevitavelmente os países vizinhos (Newman, 2009, p. 430). Não obstante, tal facto já se tinha verificado com a pesca ilegal na Somália, sendo atualmente este também um dos motivos de grande preocupação no caso da Nigéria (UE, 2014, p. 2).

Por outro lado, os Estados falhados podem ser interpretados como "incubadoras do crime organizado e do terrorismo", do tráfico de seres humanos e de armas, muito em particular, consequência da incapacidade que revelam no controlo das suas fronteiras, não sendo apenas Estados sem ordem interna, mas constituindo um sério desafio securitário para a CI em geral (FFP, 2012, p. 9) (AFCEA, 2010).

Todavia, a classificação EFFF não encerra em si o monopólio da insegurança ou de preocupação securitária para a CI. Existem vários Estados considerados estáveis, onde a estratificação social conduziu à criação de "bolsas de insegurança populacional" que constituem um fator de grande preocupação e onde o comportamento do Estado, ao distanciar-se destes grupos, marginalizando-os, acaba por potenciar a conflitualidade interna (OECD, 2013, p. 19). A título de exemplo, saliente-se no Brasil o designado Primeiro Comando

[22] Das várias definições encontradas para *hard power* e *soft power*, a que melhor nos convenceu pela sua simplicidade e objetividade foi: *"(…) hard power is coercive force. Soft power (it seems) can be just about anything else"* (Cooper, s.d.) (*Robert Cooper* desempenhou as funções de Diretor Geral para as relações externas do Conselho de Segurança da ONU).

da Capital, organização que inicialmente tinha o objetivo de defender os direitos da população reclusa, mas que a partir de 2001 inicia um conjunto de ações contra os bens públicos e as forças de segurança, colocando "a ferro e fogo" várias localidades (Garcia, 2010, p. 139).

Na nossa opinião, torna-se evidente que os problemas securitários decorrentes da maior ou menor fragilidade de um Estado são um problema para a CI, consequência da incapacidade desse mesmo Estado em exercer autoridade e garantir a resposta adequada às necessidades básicas dos cidadãos, sendo que ao permitir a existência de organizações criminosas, cria condições para o desenvolvimento de um forte sentimento de insegurança, que mediante as condições apropriadas poderá desenvolver-se além-fronteiras. Neste contexto, torna-se inevitável que um EFFF inserido no SI acabe por, de forma direta ou indireta, interagir com os vários AE ou AnE, sendo que, se essa interação estiver associada a atos de criminalidade e violência, contribuirá em maior ou menor grau para a diminuição da segurança internacional. Ilustra bem esta situação, o caso da pirataria na Somália[23] ou o roubo marítimo armado[24] na costa da Nigéria[25].

Assim, a ameaça deixa de estar centrada no Estado, na sua integridade e nos aspetos puramente militares de oposição interestadual em que assenta o sistema vestefaliano. Neste contexto, os EFFF constituem pela sua dinâmica comportamental efetivamente uma ameaça à CI, mesmo considerando que esse conceito de ameaça se encontra desarticulado com as teorias realistas ou liberais.

3. Os Estados fracos, frágeis ou falhados em África

O período da descolonização no continente africano está intimamente marcado pelos vários conflitos que aí emergiram, enquanto no Ocidente se defendiam acerrimamente conceitos como a democracia, os direitos do homem e a economia de mercado, que tendiam inclusivamente a ser reconhecidos como valores fundamentais da humanidade (Moreira, s.d.).

[23] A Somália é em 2013 o 1º classificado no Índice dos Estados falhados, sendo classificado como Alerta Muito Elevado (FFP, 2012, p. 4).
[24] De acordo com a CNUDM, os atos de pirataria são enquadrados por três características: São necessários dois navios, sendo um deles o navio pirata; o seu fim é privado; e só ocorre em alto mar. Nesta perspetiva, os atos similares praticados dentro do Mar Territorial de um Estado, são da exclusiva competência das autoridades desse Estado. Por conseguinte, a Lei classifica como pirataria quando o ato ocorrer dentro das 12 milhas do Mar Territorial de um estado e roubo armado quando for cometido fora das 12 milhas de soberania do Estado (Correia, 2010).
[25] A Nígeria é em 2013 o 16º classificado no Índice dos Estados falhados, sendo classificado como Alerta Elevado (FFP, 2012, p. 4).

Esta situação de conflitualidade ainda permanece numa parte deste continente, sendo que, conforme se pode verificar na figura 2, África é o continente em que o maior número de países possui a classificação de Aviso Muito Elevado (ou superior) (Índice» 80), no índice de Estados falhados do FFP[26]. Em 2013, dos 16 países classificados com Alerta Muito Elevado[27] (Índice» 110) ou Alerta Elevado (Índice» 100), 11 pertencem ao continente africano.

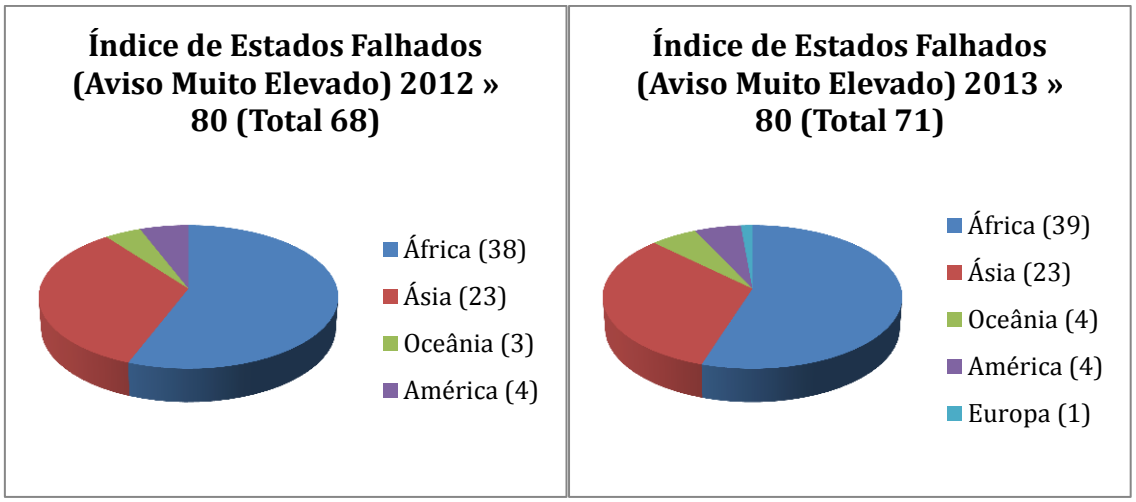

Figura 8 - Estados falhados classificados com Aviso Muito Elevado ou superior (índice TFP » 80)
Fonte: Autor (FFP, 2012, p. 4) (FFP, 2013, p. 4)

Neste capítulo, propomo-nos apresentar dois exemplos que no nosso entender são paradigmáticos de EFFF e de que forma a sua instabilidade interna pode afetar a segurança da CI. Por conseguinte, considerar-se-á o caso da Somália, que consiste no exemplo de um Estado falhado e que na nossa opinião permite estabelecer critérios de comparação com outros Estados e a Nigéria, que evidência tendências que podem num futuro próximo e caso não se inverta a tendência negativa de evolução dos critérios em análise, regredir para essa classificação. Não obstante, em ambos os países são já evidentes os casos de ameaça à segurança da CI.

a. Somália como caso de estudo

A localização geográfica da Somália[28] confere a este país uma grande importância estratégica. Como única opção de acesso ao Mar Vermelho, consiste num ponto de passagem permanente e inevitável para os navios que transitam o Canal do Suez (Ramos, 2012, p. 33).

[26] Com 38 países em 68, o que corresponde a cerca de 55 porcento.
[27] Nível máximo na classificação do FFP.
[28] A Somália tem historicamente sido dividida em três sub-regiões, *Somaliland, Puntland* e *South Central Somalia* (Bank, 2013).

Politicamente a Somália consiste num pungente paradoxo, aparentemente unificada à superfície, mas "venenosamente dividida por baixo". Este país é um dos mais homogéneos "Estado-nação" do mundo, já que a grande maioria dos cerca de dez milhões de habitantes falam a mesma língua, o somali. Contudo, a divisão social mina esta região do globo, onde os somalis se dividem num infindável conjunto de clãs e sub-clãs, com "lealdades movediças", que condicionam qualquer tentativa de constituição de um governo central (Rodrigues, 2012, p. 20). Sujeita às influências da África negra e do mundo muçulmano, acaba por possuir um temperamento árabe por "via da religião e dos laços culturais e comerciais", mas africano, pela sua "história colonial" (Valentim, 2010).

A Somália pode assim ser descrita como um puzzle de regiões cuja soberania é permanentemente afirmada pelos vários líderes locais, o que as tornam quase independentes do Governo Federal de Transição (GFT) sedeado na capital. Apesar da ajuda militar externa, providenciada pela União Africana (UA), este governo revela-se incapaz de exercer o controlo da totalidade do território, deixando mesmo parte significativa do país (a sul), nas mãos da milícia *al Shabaab*, que se suspeita possuir ligações à *al Qaeda* (Rodrigues, 2012, p. 21).

Desde a queda do regime de *Siad Barre* em 1991, que a Somália[29] vive em guerra e anarquia generalizada. Sem surpresa, lidera desde 2008, e de forma consistente, a lista dos Estados falhados sendo classificada pelo FFP com Alerta Muito Elevado, possuindo 113,9[30] pontos em 120 possíveis[31] (FFP, 2013, p. 4). E se inicialmente a CI assumiu que a Somália se iria desintegrar como Estado, no pós-11 de setembro de 2001 as atenções securitárias voltaram-se para os Estados falhados e para a crescente ameaça que poderiam representar (Newman, 2009, p. 424).

Em suma, a Somália evidência graves problemas de carácter social, onde os vários clãs e líderes regionais atuam de forma autónoma e em benefício próprio, permanecendo o Estado ausente ou incapaz de exercer as suas funções de governação. O facto de parte do território permanecer sob controlo da

[29] No anexo B, apresentam-se alguns factos históricos e económicos, que de alguma forma justificam a classificação de Estado falhado da Somália.
[30] Em 2011, a Somália contabilizava 113,4 pontos.
[31] Esta organização não-governamental, considera na sua avaliação milhões de documentos por ano, faz basear a sua análise em 12 indicadores sociais, políticos e económicos e em mais de 100 sub-indicadores (FFP, 2013, p. 5).

milícia *al Shabaab,* evidencia as grandes limitações que o GFT tem em impor a ordem natural securitária necessária ao correto funcionamento do Estado. Aparentemente, a reposição da normal ação do Estado só será conseguida por imposição da força, sendo necessário condicionar os vários líderes regionais à vontade do governo central, algo a que a história recente da Somália não é alheia. Na realidade, apesar de a Somália apresentar indícios de alguma recuperação (FFP, 2013, p. 11), é legítimo questionar o seu futuro como Estado soberano.

Não obstante, numa vertente securitária de dimensão internacional a Somália parece resumir-se a um consideravel número de atos de pirataria, alegadamente associados ao terrorismo, perpretados por alguns grupos de criminosos que ao afetarem de forma considerável a economia mundial, obrigaram a uma resposta concertada da CI que optou por previligiar a via militar.

De forma gráfica e de acordo com os critérios do FFP, a situação global da Somália é a apresentada na figura 3, em termos comparativos com a Nigéria.

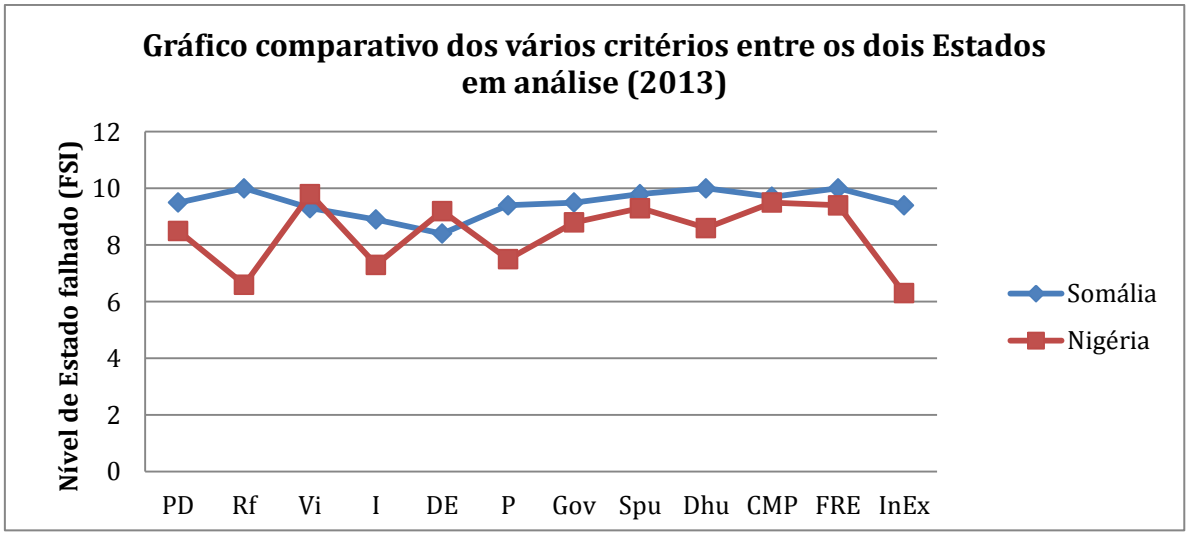

Figura 9 - Comparação nível de Estado falhado

Fonte: Autor (FFP, 2013, pp. 37-38).

b. Nigéria

Com uma história recente marcada por vários golpes de estado[32] e grande conflitualidade interna, a adoção em 1999 da nova Constituição permitiu a ocorrência de uma transição pacífica para um governo de carácter civil. Com a

[32] Logo em 1966 o governo foi derrubado passando o poder para as mãos dos militares (CIA, 2013).

árdua tarefa de restruturar uma economia que se baseia essencialmente no comércio do petróleo, numa sociedade com elevados índices de corrupção e pautada pela má administração, a Nigéria contínua a enfrentar grandes tensões raciais e étnicas. Contudo e não obstante as várias irregularidades detetadas nas eleições presidenciais de 2003 e 2007, a Nigéria vive atualmente o seu mais longo período de governação civil, tendo inclusivamente ocorrido em 2007 o que se pode designar por transição de poder civil-civil. O país é atualmente governado por *Jonathan Goodluck*, estando as próximas eleições previstas para abril de 2015 (Quidnovi, 2001, pp. 956-958).

Assentando a sua balança comercial essencialmente no petróleo e nos seus derivados, que constituem cerca de 95 porcento do total, a gestão dos recursos petrolíferos tem sido marcada pela instabilidade e pela corrupção. Sob ação do Fundo Monetário Internacional (FMI) desde agosto de 2000, a Nigéria falhou as metas económicas estabelecidas por este organismo, o que consequentemente fez cessar o apoio internacional logo em 2002 (CIA, 2013). Um importante elemento a considerar na variação que a Nigéria tiver no futuro, tornando-se mais ou menos resiliente a sua governação, está associado ao facto de que nalguns casos, uma maior tendência para o conflito interno resultar da excessiva dependência dos recursos naturais, muito em particular dos hidrocarbonetos. Por conseguinte quanto maior a dependência de um determinado recurso natural, maior a probabilidade de ocorrência de conflitualidade (Ross, 2004, pp. 337-338).

Em 2008, o governo nigeriano iniciou um conjunto de reformas que consistem na modernização do sistema bancário, na eliminação de subsídios sociais e principalmente, na resolução das disputas internas, através da distribuição dos lucros resultantes da venda de petróleo. Contudo, a falta de infraestruturas e a lenta implementação das reformas têm condicionado o seu crescimento sustentado (CIA, 2013).

Sendo atualmente o 13º maior produtor de petróleo e o 29º maior produtor de gás natural a nível mundial, esta riqueza tem paradoxalmente funcionado como principal responsável pela carência generalizada no país. A corrupção e a má governação são responsáveis pela assimetria verificada na distribuição das riquezas apenas por uma pequena minoria, o que contribui inevitavelmente para o aumento das tensões sociais. Acrescem as altas taxas de desemprego e de pobreza existentes, o que constitui mais um motivo para a

frequência e intensidade dos conflitos na Nigéria. Na região do delta do rio Níger, uma das mais problemáticas, vivem aproximadamente 30 milhões de pessoas - na sua grande maioria jovens - das quais se estima que cerca de 30 porcento estejam desempregadas. Este facto, associado à grande proliferação e tráfico de armas ilegais, faz com que o recrutamento e a opção pelo crime organizado seja, por vezes, não só uma realidade, mas também uma necessidade (Guedes, 2013a, p. 26). Sendo que os dados referentes a 2011 indicam já a Nigéria como o sétimo país mais populoso do mundo, as estimativas previstas para 2050 colocam este país em terceiro lugar, com 440 milhões de habitantes, apenas ultrapassado pela Índia e pela China, o que, a manterem-se os atuais problemas sociais, tenderá certamente a agravar os níveis de insegurança e de criminalidade (BPR, 2013).

Numa vertente estratégica e de acordo com o Banco Mundial (BM), as grandes prioridades para a Nigéria estão assentes na *Country Partnership Strategy* (2010-2013), centrando-se essencialmente em três áreas: na melhoria da governação, na redução da dependência económica do petróleo; e na promoção do desenvolvimento social do país (Bank, 2013), o que na nossa opinião, parecem ser os três pilares para a recuperação da Nigéria. Contudo, e limitando-nos aos dados do FFP, conforme se pode verificar pela análise da figura 3, o sucesso na implementação desta estratégia não tem sido visível.

Da análise da figura 3 e estabelecendo um paralelismo com a Somália, se observarmos os critérios que considerámos representativos[33] e na nossa opinião[34] principais potenciadores de um Estado falhado, verifica-se que exceção feita aos Rf e P, a quantificação da FSI é muito semelhante para todo o espectro em análise. Importa inclusivamente salientar dois aspetos de grande importância: o DE para o caso da Nigéria ser superior e em ambas as situações, a CMP ser praticamente residual.

Justificando a escolha destes critérios, julgamos relevante referir que apesar de considerarmos importante que sejam considerados o máximo de critérios que permitam uma avaliação credível na classificação dos vários Estados, por outro lado, a dispersão de atenção por parte dos Estados e

[33] Para o Almirante Reis Rodrigues, dos vários critérios em análise para a classificação de um Estado falhado são de salientar os seguintes: os índices de Rf, os níveis de P e de DE, a inexistência SPu e a legitimidade e inexistência de capacidade de Gov e CMP, capazes de exercer autoridade (FFP, 2013, p. 16) (Rodrigues, 2012, p. 21).
[34] Índices de Rf, níveis de P e de DE, a inexistência SPu e a legitimidade e inexistência de capacidade de Gov e CMP.

organizações com responsabilidades sociais e securitárias, pode levar a que sejam ignorados importantes indicadores na alteração de um Estado. É neste contexto, que consideramos que a CI deve focalizar a sua atenção nos critérios anteriormente referidos.

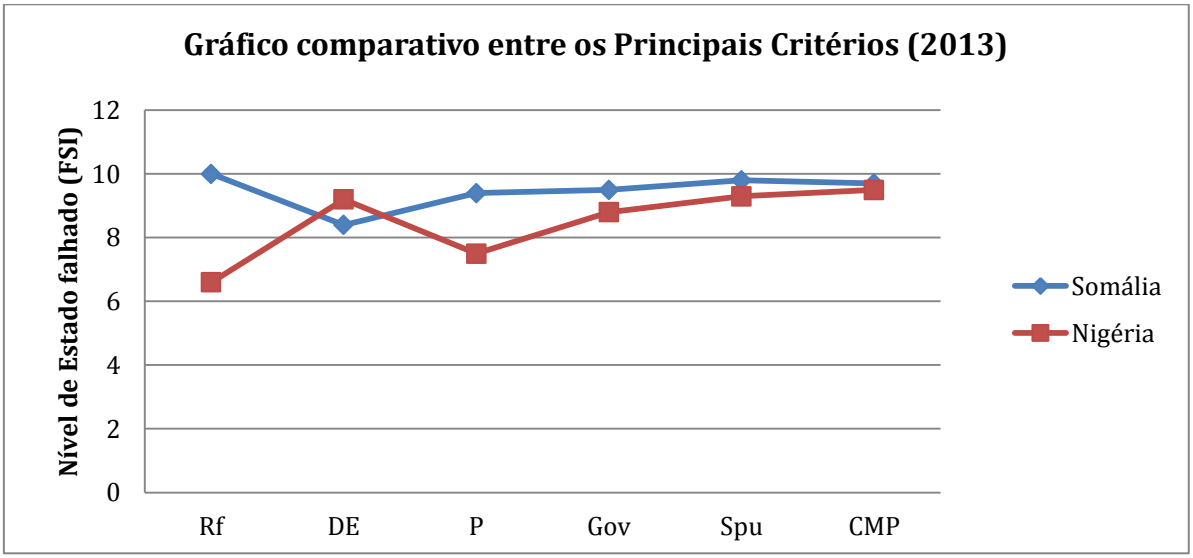

Figura 10 - Comparação principais critérios de Estado falhado

Fonte: adaptação do autor (FFP, 2013, pp. 38-39).

Tal como na Somália, no caso da Nigéria, o problema securitário mais visível para a CI resume-se a alguns atos de pirataria e roubo maritimo armado em ambiente marítimo, efetuados por alguns grupos de criminosos, mas que ainda não obrigaram a CI a uma intervenção militar concertada. Saliente-se que, em termos comparativos, os vários países do Golfo da Guiné (GG) assumem possuir a capacidade e os meios para fazer face a este tipo de crimes. Não obstante, é opinião generalizada que na realidade estão extremamente limitados na capacidade para exercer a sua soberania no mar, sendo que, numa análise mais abrangente, dos 24 países do arco sul do Atlântico (três sul-americanos e 21 africanos), apenas três (Brasil, Argentina e África do Sul) demonstram capacidade efetiva para proteger os seus interesses na região (Rodrigues, 2013).

Centrando a nossa atenção no GG, a capacidade naval total da região resume-se a 78 unidades navais (lanchas, patrulhas, corvetas e fragatas), das quais, aplicada uma taxa de atrição empírica, resultante de eventuais ações de manutenção ou mesmo obsolescência logística, poderão ser consideradas na

prática, cerca de 52 operacionais[35]. Com a grande maioria das unidades a remontarem à década de 70 e 80 e uma média de idades global a aproximar-se dos 30 anos - o que reduz significativamente o valor militar dos meios -, a capacidade operacional efetiva da região deverá ser considerada bastante reduzida (Janes, 2010).

Acresce referir, a recusa por parte dos vários países do GG em permitir uma ingerência nas suas zonas de soberania, pelo que se torna necessário acompanhar a evolução das capacidades navais dos países regionais.

Na opinião de Reis Rodrigues, a pirataria no GG carateriza-se de forma distinta da Somália, já que poderá estar aparentemente ligada ao terrorismo. No caso particular da Nigéria, a ligação ao *Movement for the Emancipation of the Niger Delta* (MEND), quando inclui raptos, visa por vezes obter concessões políticas, o que concede ao problema uma outra dimensão securitária (Rodrigues, 2012, p. 12). Na opinião de Marques Guedes, a instabilidade na região do Médio Oriente contribui para potenciar o movimento islamita na direção do GG, em apoio aos *Boko Haram* nigerianos (Guedes, 2012, p. 33), o que poderá trazer a esta região uma dimensão de insegurança consideravelmente diferente da do Corno de África.

Em termos comparativos, é apresentado na figura 5 a variação dos vários critérios do FFP entre 2012 e 2013, não sendo possível identificar variações significativas ou ser evidenciada uma determinada tendência ao longo destes dois anos[36].

[35] De acordo com a taxa de atrição por nós prevista o número de navios operacionais deverá ser reduzido de um terço.
[36] Dos 12 critérios em análise, verifica-se a melhoria de quatro, manutenção de dois e pioria de seis critérios.

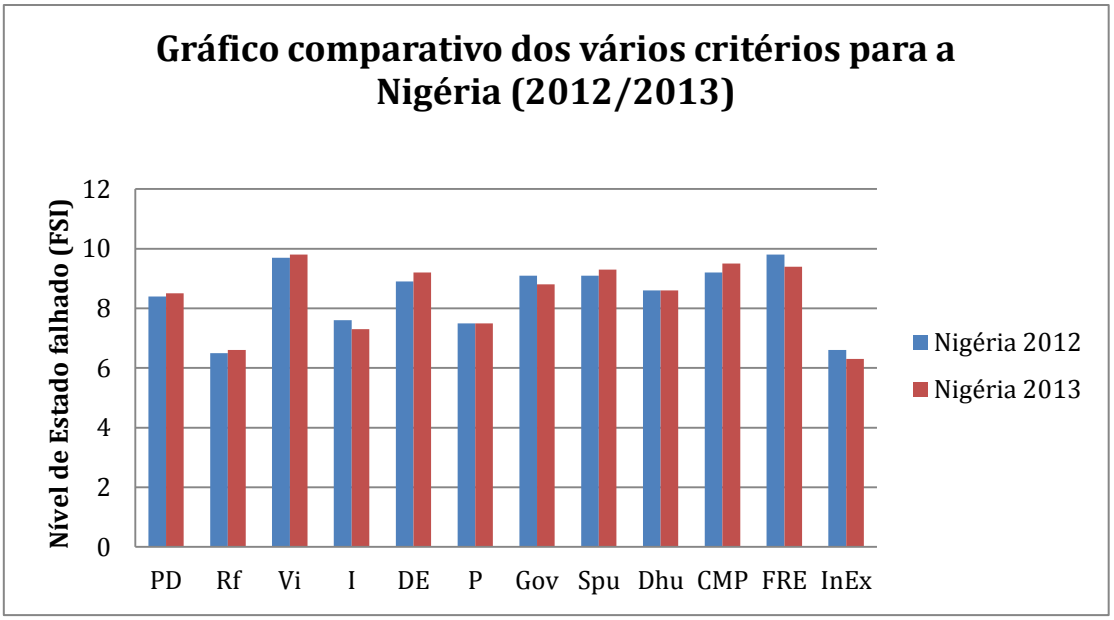

Figura 11 - Nigéria. Comparação entre critérios de 2012 e 2013

Fonte: Autor (FFP, 2013, pp. 38-39)

c. A geração do Estado falhado

Tal como anteriormente referido, não pretendemos criar um modelo de análise que classifique os Estados falhados, ou que pretenda identificar os principais critérios que contribuem para essa classificação. Em termos académicos, consideraremos no entanto, os que os vários autores consultados salientam sistematicamente como sendo de relevante importância e que quando conjugados, podem fornecer dados interessantes para reflexão.

Como tal, tendo como objetivo a integração dos principais critérios presentes na geração de um Estado falhado, consideraremos como elemento catalisador a Má Governação, assumindo, como consequências desta, quatro fatores que, na nossa opinião, surgem como representativos: a Insatisfação Social; a Corrupção; a Conflitualidade Interna; e a Criminalidade, sendo que decorrente da nossa apreciação, estes aspetos estão interligados intensificando-se de forma simbiótica.

A figura 6, ilustra de forma gráfica essa relação inserida no SI, sendo que através do que se designam por fronteiras porosas (Newman, 2009, p. 429), a probabilidade de contágio generalizado de fenómenos como a criminalidade ou o terrorismo, para os países vizinhos, torna-se bastante elevada[37].

[37] As setas a verde atuam de forma proporcional. Por analogia, as setas a vermelho atuam de forma inversamente proporcional.

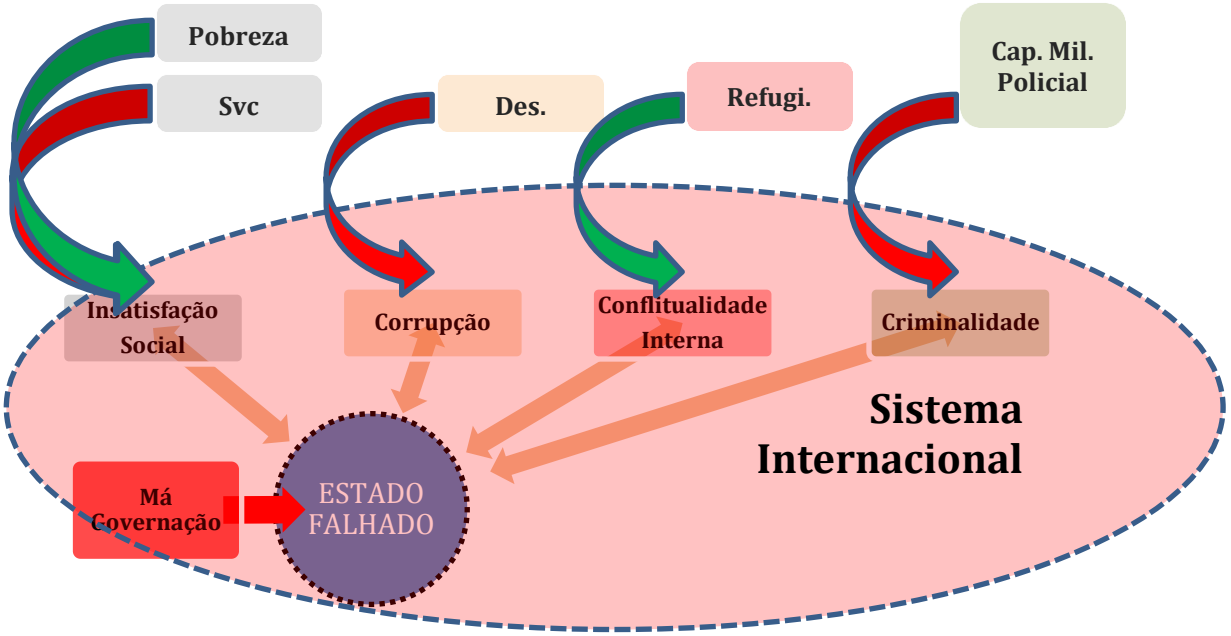

Figura 12 - Estados falhados e o Sistema Internacional

Fonte: Autor

Neste contexto, podemos relacionar os critérios anteriormente apresentados (P, SPu, DE, Rf e CMP) com o Estado falhado. A título de exemplo, caso se verifique a diminuição da Capacidade Militar e Policial (CMP) de um Estado, será de esperar que a criminalidade aumente, sendo esse um forte indicador de Má Governação.

Na nossa opinião, a Má Governação surge assim como principal elemento na formulação do Estado falhado, devendo por conseguinte ser o elemento de maior atenção por parte da CI.

Conforme pudemos constatar nos dois casos de estudo, a Nigéria e a Somália evidenciam de forma constante elevados índices de Má Governação e de Capacidade Militar e Policial, sendo que a perda de poder por parte do Estado, no caso da Nigéria, poderá ser um indicador importante para a CI.

4. Principais linhas de ação

Neste capítulo apresentaremos de forma sucinta os modelos de pensamento holandês, norte-americano, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da OECD, de atuação perante os EFFF, salientando quais as opções possíveis de ser equacionadas pela CI, perante a evidência da criação de um Estado falhado.

a. Modelo de atuação conceptual

O modelo holandês prevê uma abordagem que seja dirigida aos problemas principais que afetam os EFFF. As suas linhas de orientação centram-se essencialmente nos seguintes aspetos: numa abordagem transversal; no estabelecimento de parceiros locais e na definição de prioridades em parceria; numa abordagem sensível aos problemas característicos de cada Estado; na rapidez e flexibilidade da resposta; num comprometimento de longo prazo; na multilateralidade quando possível e na bilateralidade quando necessário; e por último, na prevenção (GOV.NL, 2008, p. 19).

No caso norte-americano, a sua abordagem centra-se essencialmente na prevenção e na intervenção antecipada, sendo a sua preocupação central a sua própria segurança. As principais medidas previstas são as seguintes: utilização de mecanismos de aviso antecipado que prevejam uma situação de Estado falhado e que defina antecipadamente em que áreas este deve ser apoiado; a diplomacia, nomeadamente, na atuação conjunta com outros atores na prevenção da democracia; em ações de apoio externo, centradas no desenvolvimento sustentado do Estado; e em operações de estabilização e cooperação interagências (FAS, 2008, pp. 10-19).

Para a OECD, o conceito *New Deal for Engagement in Fragile States* assenta nos princípios de *"do things differently"*, que prevê o planeamento e implementação de medidas centradas nas características do Estado e *"do different things"*, que consiste em estruturar essas medidas em torno da restauração da paz e das funções de governação do Estado. Esta abordagem transversal confirma que a CI deverá atuar segundo duas formas distintas, mas complementares. A título de exemplo, a ajuda alimentar é no caso de um Estado falhado um dos principais apoios a prestar, dada a limitada capacidade que revelam ao nível económico e social. Contudo, um dos objetivos principais da intervenção da CI deve ser o de fortalecer a legitimidade e a capacidade de atuação do próprio Estado (OECD, 2013, p. 103).

A OTAN, como maior organização coletiva de defesa, insiste em distinguir-se por participar ativamente na abordagem transversal colocada atualmente em prática pela CI. Neste contexto, o conceito de *Comprehensive approach*, surge como um contributo da OTAN para a resolução transversal de

uma crise. Ao reconhecer doutrinariamente que a capacidade militar não consegue *per se*, resolver uma crise, a OTAN deixa claro que uma abordagem transversal eficiente e eficaz, deve considerar permanentemente as vertentes política, económica e social (SHAPE, 2013, pp. 1-1).

b. Medidas de carácter operacional

Apesar de a realidade contrariar este objetivo, seria indispensável que os Estados garantissem o funcionamento dos vários setores de governação, nomeadamente quanto às políticas sociais, o combate à corrupção e à criminalidade, evitando, desta forma, a exploração predatória dos seus recursos, bem como contribuíssem para assegurar o nível de vida básico a toda a população.

(1) O modelo da Somália

No caso específico da Somália, o esforço da CI tem-se centrado na manutenção da segurança das vias marítimas. Contudo, a pirataria, enquanto atividade lucrativa, não é só um problema de segurança marítima, passando a sua resolução também pela aplicação de medidas em terra. Por conseguinte, não existirá uma solução viável enquanto a Somália não dispuser de estabilidade politica, económica e social e, principalmente, enquanto não for libertada das várias redes e organizações criminosas que financiam, apoiam e tiram partido das atividades dos piratas. No caso particular da pirataria na Somália, a curto ou médio prazo, pouco mais se pode ambicionar do que a "contenção" da ameaça, mitigando-a dentro do possível, tentando elevar o risco a um nível inaceitável para os piratas. Daí que importa conduzir ações que incapacitem ou impeçam a sua atuação, nomeadamente através da destruição preventiva dos meios utilizados nas ações de pirataria (Rodrigues, 2012, p. 34).

Na opinião de Mateus Kowalski, qualquer estratégia para a resolução do problema que venha a ser posta em prática terá de ser multifacetada e estruturada no tempo, com especial atenção às causas da pirataria, sendo que o principal objetivo será o da recuperação do Estado, devendo ser criadas condições para o pleno exercício das funções de soberania em todo o território. Ainda para este autor, as opções passam por uma "estratégia de contenção", que deverá colocar a ênfase no emprego de meios militares navais e aeronavais, e que envolva forças regionais; uma "estratégia política, económica e social" em terra e que crie e fortaleça o Estado enquanto entidade soberana; e uma "estratégia local" que envolva e apoie as comunidades e instituições do próprio

país. Não obstante, as várias medidas colocadas em prática até à data têm-se centrado na estratégia de contenção, negligenciando as medidas politicas e de apoio social (Kowalski, 2011, p. 122). Em suma, as medidas da CI parecem ser efetivamente dirigidas unicamente para a repressão dos crimes cometidos e que afetam a economia, relegando para segundo plano as medidas transversais, que permitam uma reedificação das estruturas governativas da Somália.

(2) O modelo da Nigéria

No caso particular da Nigéria, e apesar de serem vários os setores identificados que revelam a fragilidade do Estado, a CI tem sido afetada unicamente pelos atos de pirataria e roubo marítimo armado junto à costa.

Por consequência, e tal como na Somália, a grande maioria das ações de caráter operacional visam essencialmente o combate a este flagelo. A experiência adquirida na Somália tornou evidente que as operações de carácter militar se tornaram imprescindíveis para apresentar resultados imediatos, não só perante a opinião pública, mas também como forma de tranquilizar os vários agentes económicos envolvidos no processo. Não obstante, na Nigéria não se verifica ainda uma intervenção de carácter militar da CI, sendo no entanto já várias as ações em desenvolvimento com o objetivo de incrementar a segurança marítima, nomeadamente, a operação *Pulo Shil*[38], o exercício *Obangame Express*[39] e o programa *Africa Partnership Station*[40] (Riter, 2013; Takuro, 2013; USAC, 2013).

De caráter transversal, mas centrado no ambiente marítimo, a UE criou em janeiro de 2013, os projetos *Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea* e *Piracy Maritime Awareness and Risks*, como resposta às várias solicitações da CI, mas muito em particular das companhias de navegação, para que fossem tomadas medidas concretas que incrementassem a segurança das vias de navegação marítimas na zona do GG. Não obstante a sua aparente dimensão marítima, este projeto visa uma integração interagências muito importante para

[38] Esta força conjunta nigeriana, que integra militares da Marinha, do Exército, da Força Aérea e da Polícia, destina-se a proteger as instalações de petróleo e de gás, mas também a combater a pirataria marítima (Guedes, 2013a).
[39] O *Obangame Express* é um exercício naval patrocinado pela Marinha norte-americana, em que participaram em 2013, além de vários países do continente africano, forças navais europeias e do Brasil. Em foco, está o treino de operações de interdição marítima, nomeadamente em ações de abordagem e busca a navios ou embarcações suspeitas (Guedes, 2013a) (USAC, 2013).
[40] A *Africa Partnership Station* têm como tema central a manutenção do diálogo entre os vários Atores envolvidos, tendo nesta conferência sido reforçada a necessidade ser alterada a abordagem até agora seguida de, "treino intensivo", para uma aposta na condução de operações reais em ambiente marítimo (USAC, 2013).

o desenvolvimento concertado de um dos pilares deficitários nigerianos, nomeadamente, o da segurança, através da criação e estabelecimento de uma rede de partilha de informação regional, bem como da edificação de guardas costeiras (Guedes, 2013b).

Contudo, tal como no caso da Somália, as várias medidas até agora postas em prática indiciam apenas uma vertente económica e securitária.

c. Transversais ou holísticas

Assumindo que não existe uma definição universal para o conceito de *comprehensive approach*[41], o objeto e a natureza do conceito irá divergir consoante os objetivos pretendidos. As origens surgem associadas à doutrina militar, nomeadamente à integração entre a "capacidade de manobra integral" ao "envolvimento global dos governos" e à "inovação tecnológica por camadas". Atualmente, se alguns atores associam o conceito apenas aos Estados falhados (França), já a OECD e a UE, interpretam-no de forma mais abrangente, congregando o terrorismo ou as grandes catástrofes naturais (Wendling, 2010, pp. 9-13).

Em 2009, o Ministério da Defesa Britânico definia este conceito como: um conjunto de princípios e processos colaborativos comummente aceites, que permitem obter perante um determinado cenário, resultados favoráveis e sustentáveis no tempo[42]. Para os britânicos, este conceito assenta em quatro princípios orientadores: Proatividade (atuar em antecipação à crise); Partilha de informação e conhecimento (entre todos os parceiros envolvidos); Ações e planeamento direcionadas para o produto final; e Processos colaborativos (potenciados através do relacionamento humano e civil-militar) (HCDC, 2010, p. 11).

Para a UE, a abordagem transversal assenta em seis princípios: No desenvolvimento de uma análise partilhada; Numa visão estratégica comum; Na prevenção; Na capacidade de mobilização das capacidades da UE; No comprometimento a longo prazo; e na ligação entre as várias ações politicas internas e externas (UE, 2013, pp. 5-8).

Conforme podemos constatar, em ambas as teorizações apresentadas, a forma preventiva de atuação está presente (podendo funcionar apenas na medida do acompanhamento do Estado), sendo que existe um fator - critério

[41] Que optamos por traduzir por abordagem abrangente.
[42] No original: *"commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes within particular situation"* (HCDC, 2010, p. 11).

CMP - ao qual a CI parece ainda não dedicar a necessária atenção, em antecipação à falha do Estado.

O gráfico na figura 7 apresenta os resultados obtidos de entre um conjunto de países selecionados[43], focalizando-se num dos critérios que, na nossa opinião, deve ser primariamente considerado para o exercício de governação do Estado.

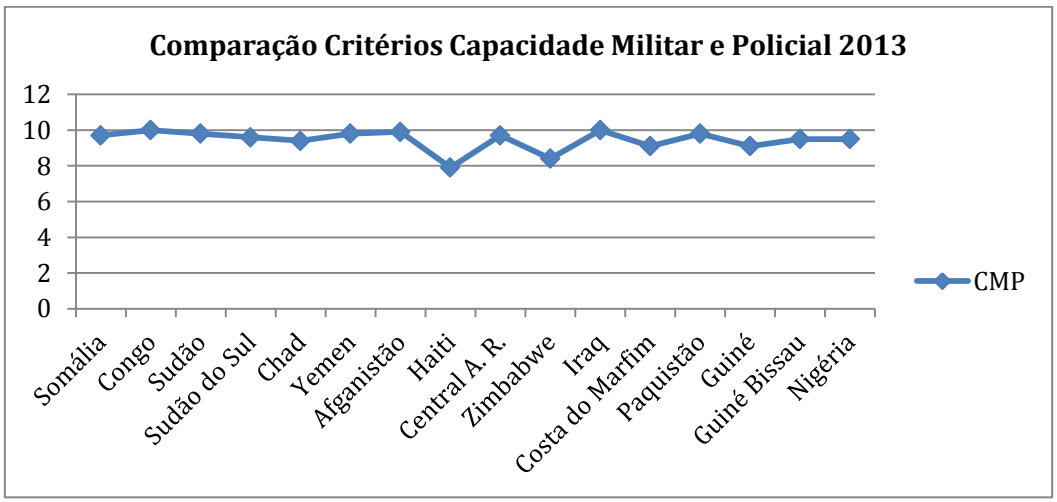

Figura 13 – Capacidade Militar e Policial nos Estados classificados em Alerta Elevado ou superior

Fonte: Autor (FFP, 2013, pp. 38-39).

Inevitavelmente, recorreremos ao modelo *weberiano* de *violência legítima* e à questionável assunção da *democracia como meio para a Paz* (Rummel, 1995), como justificação lícita para defender a Capacidade Policial e Militar (CMP) como principal e indispensável recurso do Estado na manutenção da sua capacidade de governação. Não que defendamos o Estado dito *policial*, mas é evidente a necessidade de se manter a ordem pública como pressuposto essencial para o correto exercício das várias funções do Estado. É que, paradoxalmente, o ambiente securitário ocidental aprova a violência enquanto monopólio do Estado, desde que garanta a paz social e nível económico que tanto veneramos. Por conseguinte, e mesmo tendo em conta que esta envolvente de ameaça difusa e transnacional revela uma eventual transformação do modelo *vestefaliano* tradicional, com alguma perda de relevância por parte dos Estados, o facto da sociedade Ocidental se manter solidamente organizada em torno destes dois pilares doutrinários, poderá evidenciar que se caminha para uma nova era de adaptação.

[43] Países em Alerta Elevado (Índice» 100).

Neste contexto, torna-se relevante observar o modelo norte-americano que aborda diretamente o regime político em vigor no Estado, afirmando que a prevenção da democracia se mantém como uma prioridade para evitar a falha do Estado.

Numa análise factual, para os 16 países classificados como Alerta Muito Elevado (Índice» 110) ou Alerta Elevado (Índice» 100), a CMP apresenta consistentemente valores no FFP superiores a oito[44], o que indicia a grande dificuldade destes Estados em garantir a segurança dos cidadãos, conduzindo inevitavelmente a situações de insegurança e violência. Por conseguinte, a evidência de que o fator "violência" não é monopólio do Estado, indicia limitações no exercício da soberania, que afetam a segurança interna e que, afetarão também a CI, caso extravasem as fronteiras do próprio Estado.

Na nossa opinião, estes valores de CMP explicam-se atendendo ao facto da CI atuar principalmente na contenção das ameaças ao SI e não na prevenção da criação de EFFF, que conduzem ao surgimento dessa mesma insegurança.

Neste contexto, a intervenção da CI deveria ocorrer em quatro fases interligadas e complementares, conforme ilustrado na figura 8, assentes nos princípios essenciais anteriormente apresentados. Em todas essas fases o reforço da capacidade de governação deveria constituir a prioridade, sendo por conseguinte fundamental que a CPM exista, permitindo a manutenção da ordem pública e consequente reforço da soberania do Estado.

[44] Exceção feita ao Haiti com 7,9 (FFP, 2013, p. 36).

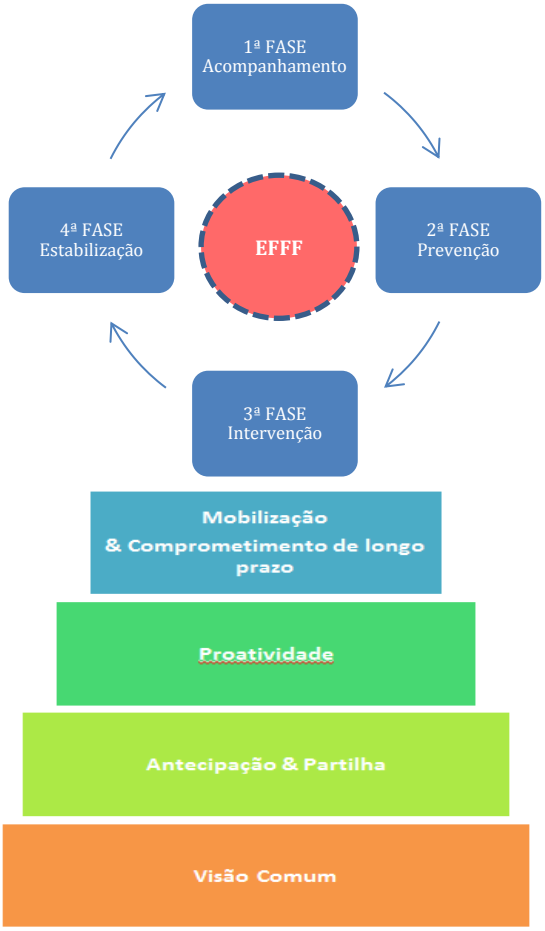

Figura 14 - Abordagem abrangente de intervenção e acompanhamento

Fonte: Autor

A Primeira Fase, que designaremos de Fase de Acompanhamento, considera a avaliação permanente dos principais critérios que conduzem à criação de um EFFF, estabelecendo limites críticos de intervenção. Na Segunda Fase, designada Fase de Prevenção, são postas em prática medidas paliativas, por forma a corrigir os vários critérios deficitários. Na Terceira Fase, e sendo confirmada a necessidade de Intervenção, a CI atua em todo o espectro de critérios definidos. Na Quarta e última fase, designada Estabilização, o objetivo será o de permitir ao Estado que, de forma continuada, assuma as suas responsabilidades políticas, económicas, e sociais.

Contudo, para uma abordagem deste tipo ser adotada, a CI deverá primeiramente encontrar consensos e definir as várias modalidades de intervenção possível, bem como garantir a cooperação dos governos (ou na sua ausência, das entidades que controlam o país), por forma a legitimar uma possível ingerência nos seus assuntos internos. Neste contexto, e sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), deverá ser considerada uma ampliação

do conceito *Responsability to Protect* (R2P), que possibilite a intervenção da CI nas várias possibilidades apresentadas, podendo constituir um bom ponto de partida, desde que aplicada de forma coerente e tendo como pilares os interesses do EFFF.

d. A importância de Portugal no contexto securitário africano

Portugal, pela sua incontornável ligação cultural ao continente africano e inevitável destino económico, será por nós referido, ainda que brevemente, como potencial ator em África.

Para Adriano Moreira, Portugal pode potenciar a sua ligação a África se a vizinhança do mar permitir a rápida reconstrução de um instrumento de solidariedade e cooperação, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fomentando a "participação política, económica, e científica, em transportes marítimos que permita a todos beneficiar da importância" (Moreira, 2013).

Numa nova aceção de "espaços comuns", Portugal afirmar-se-á brevemente como um importante detentor de área marítima[45], o que inevitavelmente lhe conferirá responsabilidades acrescidas no domínio da segurança. Atualmente, constituindo-se como fator de relevo, não a extensão do território, mas a forma como o Estado está organizado para explorar o seu potencial e proteger os seus recursos, Portugal ao estar inserido num contexto de inexistência de ameaças tradicionais à integridade do território, não pode sob quaisquer circunstâncias alhear-se dos vários problemas securitários que a sua influência marítima lhe confere. Tráficos ilegais ou de imigração clandestina são problemas securitários para os quais devemos estar preparados para os combater. Neste contexto, o "espaço lusófono", de reconhecida vertente atlântica, apresenta-se como um espaço onde Portugal deverá atuar como "interface geopolítico", criando condições para o fortalecimento das ligações culturais, económicas e políticas, potenciando assim a nossa relevância dentro da UE (Rodrigues, 2013).

De acordo com o plasmado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013, o Atlântico apresenta-se para além de um importante veículo de fluxo de matérias-primas e de energia, como beneficiando da valorização de ser um oceano aberto. Por conseguinte, a importância crescente das rotas

[45] Com a extensão da plataforma continental passaremos a ser o 11º País com maior área marítima sob jurisdição (Rodrigues, 2013).

energéticas e comerciais obrigará à necessidade de um "esforço convergente entre os países costeiros do Norte e do Sul", por forma a garantir a sua segurança marítima (Governo de Portugal, 2013).

Para Portugal, o continente africano constitui uma zona de interesse estratégico e de destino da sua diáspora. Por conseguinte, se considerarmos a sua elevada dependência energética, atendendo ao acréscimo significativo registado nas importações de petróleo proveniente de Angola nos últimos anos e da dependência que mantem de outros exportadores regionais, como a Nigéria, o fortalecimento das relações ao continente africano por via da cooperação surge como uma oportunidade. Neste contexto, a cooperação técnico-militar com os PALOP surge como uma ocasião indiscutível de aproximação ao continente africano, garantindo que Portugal é parte integrante de uma abordagem que se pretende transversal.

Na nossa opinião, Portugal não pode perder esta oportunidade de mais uma vez navegar o Atlântico rumo a sul, onde a sua influência cultural se bem explorada poderá constituir uma vantagem, afirmando a sua presença como importante contribuinte para a segurança marítima global. Tal como na Somália em 2009 (Operação *Allied Protector*), 2010 (Operação *Ocean Shield*), 2011 e 2013 (operação Atalanta), onde exercemos o comando de várias missões de combate à pirataria, deverão, desde já, serem criadas as necessárias condições para responder afirmativamente caso seja solicitado.

Neste contexto, importa salientar a deslocação a Adis Abeba do Ministro dos Negócios Estrangeiros português durante a 22ª sessão ordinária da assembleia de chefes de Estado e governo da UA, onde foram analisados os problemas em redor do GG e da Somália, uma questão onde a crescente insegurança põe em causa a segurança das rotas marítimas de maior importância. Para Rui Machete, "os problemas da segurança marítima estão na ordem do dia e a UE também se vai ocupar deles" (*Apud* Lusa, 2014).

Em particular no GG, com a aprovação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) n.º 2039 (2012), vários foram os países a providenciar apoio técnico na realização de exercícios e treinos militares de carácter naval, nomeadamente, USA, Reino Unido, Brasil, França e Espanha (House, 2013, pp. 1-2). Efetivamente, se por um lado a recusa em permitir uma ingerência nos seus assuntos internos tem pautado a atuação dos vários países do GG, e muito em particular da Nigéria, por outro lado, a recetividade em

receber apoio técnico, formação e cooperação bilateral tem sido uma constante. Este facto parece evidenciar que apesar do distanciamento político imposto, são autorreconhecidas as fragilidades em combaterem o problema da insegurança marítima.

Na nossa opinião, este facto constitui uma ótima oportunidade para Portugal reforçar a sua ligação ao continente africano, apoiando de forma transversal, dentro das suas capacidades, os países aos quais os laços culturais, nomeadamente a língua portuguesa, funcionam como um facilitador de influência política de excelência.

Por conseguinte, iniciativas como a Cimeira UE/África de 2007, de onde sobressaíram as afirmações de Luís Amado então Ministro dos Negócios Estrangeiros "marca de interrupção do paradigma neocolonial", constituem elementos de aproximação fundamentais aos PALOP e que Portugal deve fomentar.

Neste contexto, a participação de Portugal neste processo deverá ser desenvolvida em três vertentes: Através da UE, em cooperação com a CPLP e de forma bilateral.

Por conseguinte, a relevância desta zona do globo para Portugal foi afirmada em 2014, através do envio de um meio naval[46] para a região, onde Portugal deverá ter um "papel visível e ativo" e plenamente coerente com a "linha orientadora da política externa portuguesa" para o GG. A participação em dois exercícios da série Express (*Saharan Express* e OEX) previstos "realizar no curto prazo", obrigaram a uma "urgente decisão política" por parte do governo português, consubstanciada no envio para a região da fragata Bartolomeu Dias. Neste contexto, é afirmado que numa "futura" operação da UE, Portugal deverá marcar presença, sendo de relevar a importância dada ao facto da presença nos exercícios atrás referidos, de um relevante conjunto de países, do qual Portugal não pretende ficar excluído. Com esta iniciativa, Portugal pretende garantir a prévia aquisição de "conhecimento situacional marítimo", bem como o fortalecimento de laços de confiança com os vários países da região, salientando a importância que terão estes fatores em futuras operações da OTAN ou da UE, sendo de relevar o interesse em particular nos acordos bilaterais estabelecidos com Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Por último, de salientar a declarada contribuição ativa de Portugal para o processo

[46] A fragata Bartolomeu Dias largou de Lisboa no passado dia 28 de Fevereiro.

de tomada de decisão quanto à edificação de uma operação da OTAN ou da UE no GG (Governo de Portugal, 2014).

Com a CPLP, Portugal deve empenhar-se na valorização dos programas de cooperação militares e de segurança, estabelecendo parcerias estratégicas criando quadros de cooperação relevantes para a defesa de interesses comuns, designadamente no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e na gestão de crises (Governo de Portugal, 2013).

Conclusões

Decorrente da nossa análise, podemos concluir que um Estado falhado revela incapacidade em exercer a função de Governação, sendo este um fator gerador de grande insatisfação na população, o que fomenta a conflitualidade interna e aumenta os índices de corrupção. O aumento da criminalidade torna-se portanto uma consequência inevitável e à qual o Estado não consegue fazer face.

Por conseguinte, os EFFF estão assim mais sujeitos a fenómenos de influência interna ou externa, sejam catástrofes naturais ou crises económicas, atendendo à fraca capacidade que demonstram ao nível das funções básicas da governação para fazer face a bruscas alterações na envolvente a que estão sujeitos.

Por conseguinte, torna-se evidente que os problemas securitários decorrentes da fragilidade de um Estado constituem um problema para a CI, em resultado da incapacidade desse mesmo Estado em exercer autoridade e garantir uma resposta adequada às necessidades básicas dos cidadãos, sendo que ao permitir a existência de organizações criminosas, o Estado falhado cria condições para o desenvolvimento de um forte sentimento de insegurança. Esta situação poderá desenvolver-se, em determinadas circunstâncias, além-fronteiras. Neste contexto, torna-se inevitável que um Estado falhado, estando inserido no SI, acabe por, de forma direta ou indireta, interagir com os vários AE e AnE. Acresce que se essa interação estiver associada à prática de atos de criminalidade e de violência contribuirá, em maior ou menor grau, para a diminuição da segurança internacional.

Na realidade, a permeabilidade das fronteiras é uma consequência da inépcia do Estado em controlar o seu território, ultrapassando os limites terrestres do tráfico de seres humanos ou de armas e acaba por se evidenciar e

ganhar protagonismo através da pirataria e do roubo marítimo armado, já que são estes os fatores que afetam a economia mundial. Mas se aparentemente os EFFF evidenciam os seus problemas securitárias através deste tipo de atos, a sua eventual associação ao terrorismo gera preocupações de outra dimensão na CI.

Na nossa opinião, as várias medidas até agora postas em prática indiciam uma preocupação económica e securitária que se distancia da visão transversal e holística expressa nos documentos analisados, sendo que os exemplos apresentados não indicam um inverter na tendência dos EFFF, como resultado das várias iniciativas da CI. Este resultado significa que as medidas aplicadas podem não estar a ser as corretas, devendo portanto ser efetuada uma análise pragmática à teoria, avaliando da sua adequabilidade.

Concluímos, deste modo, que em qualquer uma das fases que apresentámos anteriormente, a melhoria da governação e consequente promoção do desenvolvimento social do país, bem como a capacidade para manter a ordem pública constituem os principais fatores a apoiar num Estado que revele evidências de se vir a tornar num Estado falhado. Em particular, consideramos que a Capacidade Militar e Policial surge como um elemento determinante para o Estado garantir intacta a sua capacidade de governação. Relativamente ao tipo de governação a implementar que evite um Estado de colapsar, parece-nos pretensioso referir um modelo de governação, pelo que optamos por propor apenas uma abordagem. Contudo, parece-nos evidente que a o Estado como figura central e soberana e detentor do monopólio da violência são condições indispensáveis para evitar a falha do Estado.

Sendo que as quatro consequências de duplo feito (insatisfação social; corrupção; conflitualidade interna; e crime) surgem como elementos suficientes, em que uma variação significativa pode constituir o "ponto de viragem" na transformação de um Estado falhado, o acompanhamento permanente dos cinco principais critérios (Pobreza, Serviços Públicos, Desenvolvimento Económico, número de Refugiados e a Capacidade Militar e Policial) permitiria mais facilmente antecipar esse momento, por forma a que a CI pudesse intervir de forma coordenada, objetiva e em tempo oportuno.

Por último, e em sintonia com o nível de ambição plasmado no CEDN, parece-nos fundamental um olhar atento ao continente africano, onde a facilidade de comunicação poderá servir como potenciador da importância de Portugal na Europa, muito em particular se considerarmos dinamizar a nossa

intervenção em países onde as atenções da CI estão já centradas. Neste contexto, uma participação ativa no âmbito da EU, através da CPLP ou de forma bilateral, no continente africano, parecem-nos de extrema relevância para o interesse nacional.

Referências Bibliográficas

AFCEA, 2010. *ICNSD*. [Em Linha] Disponível em: http://icnsd.afceaportugal.pt/conteudo/newsletter_papel/Newsletter_05_28ABR_A4.pdf, [Consult. 7 fev. 2014].

Alexandru, A., 2012. *Center for Europian Policy Evaluation*. [Online] Disponível em: http://cepeoffice.com/2012/05/22/failed-states-security-threats-for-the-international-community-or-victims-of-great-powers-interests/, [Consult. 10 jan. 2014].

Bank, W., 2013. *The World Bank*. [Em Linha] Disponível em: http://www.worldbank.org/en/country/somalia/overview, [Consult. 12 dez. 2013].

BPR, 2013. *PRB*. [Em Linha] Disponível em: http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2013/2013-world-population-data-sheet.aspx, [Consult. 29 jan. 2014].

Burton, B. E., 2010. Somalia a new approach. *Council on Foreign Relations*, março.

Buzan, B., 1998. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner.

CIA, 2013. *The world factbook*. [Em Linha] Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html, [Consult. 30 dez. 2013].

Cooper, R., s.d. *Consilium*. [Em Linha] Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CooperarticleGoalsofdiplomacyweb.pdf, [Consult. 4 jan. 2014].

Correia, A. N., 2010. O uso da força no combate à pirataria (a dimensão jurídica. Regras de Empenhamento). *Boletim do IESM*, maio.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IESM.

FAS, 2008. *CRS Report for Congress - Weak and Failing States: Envolving Security Threats and U.S. Policy*. [Em Linha] Disponível em: https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf, [Consult. 11 jan. 2014].

Ferreira, P. M., 2010. Fragilidade do Estado em África. *JANUS*, janeiro, pp. 132-133.

Freedomhouse, 2013. *Freedom in the World*. [Em Linha] Disponível em: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bolivia, [Consult. 8 dez. 2013].

Fukuyama, F., 2006. *America at the Crossroads*. 1ª ed. London: Yale university press.

Garcia, P., 2010. *Da guerra e da Estratégia - A nova palemologia*. 1ª ed. Lisboa: Prefácio.

Governmnt of the Netherlands, 2008. *government.nl*. [Em Linha] Disponível em: http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CEsQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.government.nl%2Ffiles%2Fdocuments-and-publications%2Freports%2F2011%2F12%2F23%2Fstrategy-setting-out-the-principles-governing-dutch-policy-on-fragile-st, [Consult. 11 jan. 2014].

Governo de Portugal, 2014. *Golfo da Guiné*. Lisboa: s.n.

Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Em Linha] Disponível em:http://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf, [Consult. 21 jan. 2014].

Guedes, A. M., 2012. The fractured ocean. *Wider Atlantic series*, dezembro, pp. 11-57.

Guedes, 2013a. O golfo da Guiné sob ameaça da pirataria marítima. *Revista da Armada*, julho, pp. 25-27.

Guedes, 2013b. *Liaisons dangereuses: reading and riding the winds of security risks in the Atlantic south*. s.l.:SAIS.

HCDC, 2010. *House of Commons Defence Committee*. [Em Linha] Disponível em:http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf, [Consult. 11 fev. 2014].

House, C., 2013. *Maritime Security in the Golf of Guinea: Lessons learned from the Indian Ocean* , London: Royal Institute of International Affairs.

Janes, 2010. *Jane's Fighting Ships*. 1ª ed. s.l.:Janes.

Kowalski, M., 2011. Um tribunal híbrido para a pirataria na Somália. *Relações Internacionais*, setembro, pp. 117-133.

Legatum Institute, 2013. *The Prosperity Index*. [Em Linha] Disponível em: http://www.prosperity.com/#!/, [Consult. 8 dez. 2013].

Lusa, 2014. *Sol*. [Em Linha] Disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=98260, [Consult. 1 fev. 2014].

Maltez, J. A., s.d. *Centro de Estudos do Pensamento Político - ISCPS*. [Em Linha] Disponível em: http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro1.php3?http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/ideologias/panafricanismo.htm, [Consult. 9 jan. 2014].

Moreira, A., 2013. *A CPLP e o Mar*. Lisboa: s.n.

Moreira, A., s.d. *A África útil*. s.l.:s.n.

Neves, M. S., 2011. *janus.net*. [Em Linha] Disponível em: http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art2, [Consult. 29 dez. 2013].

Neves, S., 2013. Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano. *JURISMAT*, Issue Direito Internacional da Água, pp. 261-291.

Newman, E., 2009. Failed States and International Order:Constructing a Post-Westphalian World. *Contemporary Security Policy*, 30(3), dezembro, pp. 421 - 443.

OECD, 2013. *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*. [Em Linha] Disponível em: http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf, [Consult. 12 jan. 2014].

Quidnovi, 2001. *Grande atlas do conhecimento*. 1ª ed. Matosinhos: Avenida Gráfica.

Ramos, N. D., 2012. *Ameaças ao transporte marítimo – A Pirataria: Estudo do Caso Somali*. Lisboa: UAL.

Riter, D., 2013. *Maritime Security Review*. [Em Linha] Disponível em: http://www.marsecreview.com/2013/12/nigeria-jtf-reveals-2013-figures/, [Consult. 2 jan. 2014].

Rodrigues, A. R., 2013. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. [Em Linha] Disponível em: http://www.jornaldefesa.pt/, [Consult. 2 jan. 2014].

Rodrigues, V.-a. A. D. C. R., 2012. *O combate à pirataria maritíma*. 1ª ed. Lisboa: Edições culturais da Marinha.

Ross, M., 2004. What Do We Know About Natural Resources and Civil War?. *Journal of Peace Research*, maio, pp. 337–356.

Rummel, R. J., 1995. Democracies are less warlike than other regimes. *European journal of international relations*, pp. 457-479.

Shape, 2013. *COP D*, s.l.: OTAN.

Takuro, J., 2013. *CEOAfrica*. [Em Linha] Disponível em: http://www.ceoafrica.com/viewnews.php?tabnews=3755, [Consult. 2 dez. 2014].

The Fund for Peace, 2012. *Failed States Index*. [Em Linha] Disponível em: http://www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf, [Consult. 28 dez. 2013].

The Fund for Peace, 2013. *The Fragile States Index*. [Em Linha] Disponível em: http://ffp.statesindex.org/, [Consult. 5 fev. 2014].

União Europeia, 2013. *EEAS*. [Em Linha] Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, [Consult. 11 fev. 2014].

União Europeia, 2014. *Comunicação conjunta ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social e ao comité das regiões: Elementos para a resposta estratégica da UE aos desafios no Golfo da Guiné*. Bruxelas: UE.

USAC, 2013. *Africom*. [Em Linha] Disponível em: http://www.africom.mil/Newsroom/Article/8895/africa-partnership-station-aims-to-organize-for-20, [Consult. 2 jan. 2014].

Valentim, C. M., 2010. Somália: um quebra-cabeças para a construção de uma nova ordem mundial no século XXI. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 11 de setembro.

Wendling, C., 2010. *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management – A critical analysis and perspective*. [Em Linha] Disponível em: file:///D:/Users/02033185/Downloads/UK_Cahier6_Approche_globale-3.pdf, [Consult. 11 fev. 2014].

Conflitualidade em África. Implicações na Estratégia de Portugal

Mário José Machado Guedelha
Tenente-coronel de Infantaria da GNR
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
mguedelha@gmail.com

Apesar de identificarmos alguns conflitos que pudessem servir de base de análise, entendemos seguir um percurso diferenciado. As questões relacionadas com as guerras Etiópia-Eritreia, Etiópia-Somália e Guerra da fronteira do sul de África, que viria a resultar em 1989 na independência da Namíbia poderiam responder parcialmente ao tema. Os combates de 1914 na fronteira sul de Angola, entre as tropas portuguesas e alemãs, nomeadamente Naulila e Cuangar, ou os recentes incidentes na fronteira de Moçambique com a Tanzânia ou Malawi, cujo grande lago Niassa se constitui simultaneamente elemento natural de fronteira e de disputa, também poderiam servir de argumento ao trabalho, mas com pouca consistência.

Entendemos convidar de forma integrada para o texto conhecimentos das áreas das Relações e Contexto Internacional, da História Militar, do Direito Internacional Público e da Estratégia e que servem melhor o nosso propósito de envolver as repercussões da Estratégia Total de Portugal, da Estratégia Militar e das Forças Armadas na conflitualidade em África e vice-versa.

O nosso argumento encontra justificação no facto de que as preocupações relativas a fronteiras e guerra em África são coincidentes com a fronteira do próprio continente africano. Apesar da imensa conflitualidade interna, esta não assenta em questões de fronteira *stricto senso*, pelo que é no norte de África e mediterrânio, no Golfo da Guiné, no corno de África ou nas rotas marítimas que circundam o continente que o reflexo da conflitualidade se manifesta. É pois esta a verdadeira fronteira das guerras, das consequências e das ameaças para a comunidade internacional.

O objeto do estudo é a Estratégia de Portugal para África e as ligações, reflexos bidirecionais e repercussões da conflitualidade na Estratégia Total, na Estratégia Militar e nas Forças armadas. Delimitamos o ensaio aos conflitos do período pós guerra fria, que alguns autores denominam de conflitos de quarta geração. No âmbito dos Estudos Estratégicos delimitamos a nossa pesquisa ao nível das Estratégias Gerais da Defesa Nacional e no nível da Política Externa,

nas relações de cooperação e na parceria com a União Europeia (UE), Estados Unidos da América (EUA), nas ligações históricas de Portugal a África e na ligação à Comunidade de Países Língua de Portuguesa (CPLP). Inserimos no nível das relações com África a República Popular da China (RPC), cuja presença tem significativo impacto e vem aumentando desde os anos 80 do século XX.

O objetivo geral do nosso trabalho é demonstrar que a conflitualidade em África tem repercussões na Estratégica de Portugal para aquele continente e identificar as estratégias para a paz em África, decorrentes dos diversos interesses gerados pelo continente.

O nosso argumento assenta na tese em que a porosidade e a pouca segurança das fronteiras dos países africanos, nomeadamente do golfo da Guiné, corno de África e Sahel contribuem para a insegurança geral nas fronteiras do continente e para a sua projeção para outros continentes.

1. Enquadramento

O continente africano tem sido visto ao longo da história como uma reserva da Europa, cujo processo de colonização e neocolonização assentaram na partilha dos recursos africanos pelas potências europeias. Se no século XV os navegadores portugueses estabeleceram as primeiras feitorias ao longo da costa africana, cujo objetivo principal foi servir de entrepostos comerciais para escoar para a metrópole os produtos da rota do cabo e de África e posteriormente como base para o tráfico de escravos, nomeadamente para o Brasil, após a conferência de Berlim o mapa de África assentou diretamente nos interesses dos colonizadores. Esta conferência, realizada em finais de 1884 e início de 1885 foi motivada essencialmente pelas reivindicações territoriais entre França e Inglaterra. A recente unificada Alemanha foi a anfitriã, dando desta forma mostra de também estar interessada num "pedaço" de África, como ficou expresso da célebre frase do Chanceler Bismark "o meu mapa de África está na Europa" (Amaral, 2007, p. 2).

As fronteiras africanas foram definidas nesta data com um rigor alinhado com os interesses europeus, mais ou menos "a régua e esquadro" e com base em meridianos e paralelos. A diversidade étnico-cultural, religiosa, linguística e tribal não foi considerada. Ficaram no mesmo espaço tribos inimigas e sem identidade comum e foram divididas outras cujas afinidades eram estreitas.

Apesar de não ser o *core* deste ensaio, parece-nos relevante assinalar este evento como a causa iniciadora da conflitualidade subsequente em torno das fronteiras, do território e das guerras civis identitárias.

Porventura na intenção europeia desta divisão não estariam previstas as independências de países neste continente, como viriam a ocorrer e de onde resultou a principal instabilidade do século XX neste território. A divisão serviria apenas como administração de recursos e riquezas que as potências colonizadoras tencionavam gerir, evitando conflitos entre as próprias potências. Estas fronteiras suscitaram alterações em dois momentos da história, 1918 com a Alemanha derrotada na Primeira Guerra Mundial a ser obrigada a entregar as suas colónias às potências vencedoras e em 1945, com o final da Segunda Guerra Mundial, de onde emergiram os movimentos independentistas em África que deram origem a países independentes, assentes em fronteiras definidas em Berlim sem qualquer ligação lógica às realidades locais e criando uma África de países pluriétnicos e com elevada heterogeneidade.

Importa porém fazer a *big Picture* da África atual, continente de contrastes, de riqueza e recursos, de doenças, conflitos, insegurança e guerras. África carateriza-se por ser o terceiro continente mais extenso, com cerca de 30 milhões de quilómetros quadrados e o segundo continente mais populoso, com países como a Nigéria, verdadeiras *"bombas"* demográficas e país mais populoso de África, onde residem 25% dos africanos. Atualmente constituído por 54 países reconhecidos pela comunidade internacional como independentes, onde o último a atingir este estatuto – o Sudão do Sul – é também um dos que mantém um conflito ativo na fronteira com o Sudão. Neste grupo de países encontramos os mais pobres do mundo. O Relatório do Programa da Nações Unidas de 2012 apresenta mais de três dezenas de países africanos com índice de desenvolvimento humano baixo, num universo de 184 países analisados (ONU, 2013), marcados essencialmente pela fome. Encontramos dezasseis estados falhados, fracos ou frágeis entre os primeiros vinte da lista de 178 países (Fund for Peace, 2013). Estamos perante uma realidade social onde as assimetrias são imensas, com elevado número de etnias, de religiões, de culturas e de línguas, um verdadeiro *melting pot,* ao qual se associa a divisão entre África branca a norte do Sahel, onde predomina o islão e África negra a sul do deserto do Saara, com predominância do cristianismo. Encontramos em África um elevado número de doenças com

grande intensidade de disseminação, onde se manifesta 90% da malária mundial e onde os portadores de HIV/SIDA são 70% dos infetados a nível mundial, com África do Sul e Nigéria a assumirem a liderança.

O contraste deste continente manifesta-se nos recursos naturais que detém, cuja visão europeia se revelou nos processos de colonialismo e neocolonialismo e que atualmente encontramos em potências que não prescindem de marcar presença em África.

Apesar de ser o continente mais pobre, em grande parte derivado das assimetrias identificadas, dos entraves ao desenvolvimento assentes nas doenças, epidemias, miséria e conflitos constantes desde o fim da Segunda Guerra Mundial, têm alguns países economicamente prósperos como África do Sul, responsável por mais de um quinto do Produto Interno Africano. A riqueza do subsolo, com grande reserva mineral de ouro, de diamantes, de cobre e de urânio, bem como significativas reservas de petróleo e gás natural são simultaneamente uma potencial fonte de desenvolvimento e de conflitos regionais, internos e com influência externa. As teses sobre este continente dividem-se entre os otimistas que acreditam no desenvolvimento e os pessimistas que consideram África condenada à *"escravidão perpétua"* e à dependência económica, derivadas dos regimes autocráticos, da criminalidade, corrupção e conflitualidade que dificulta a *governança*.

a. Um continente em conflito

África está marcada pela conflitualidade e pelas guerras. Se atendermos ao percurso histórico deste continente, verificamos que as guerras são uma constante mais ou menos intensa, localizada ou dispersa. A multiplicação de conflitos armados é apontada como o principal obstáculo ao desenvolvimento do continente (Escorrega, 2010, p. 137). Se tivermos em conta que no início de 2014 estão identificados no mundo cerca de quatro dezenas de conflitos ativos e que em África estão sinalizados catorze podemos concluir que estes têm vindo a diminuir. No entanto a latência de muitas situações internas retiram algum otimismo e apontam que "a ordem internacional do século XXI dependerá significativamente de evoluções políticas e económicas e sociais que entretanto ocorram em África" (Escorrega, 2010, p. 137).

Apesar dos modernos fenómenos associados à globalização projetarem alguns fatores de desenvolvimento e de alguns países subsarianos "apresentarem crescimento entre 5% e 6% ao ano" (Escorrega, 2010, p. 138)

não implica que esse crescimento seja refletido nos níveis de desenvolvimento das populações, onde os indicadores positivos resultam essencialmente de exportações de matérias-primas como o petróleo, cujos lucros revertem para uma minoria africana e para multinacionais estrangeiras, porquanto muitas vezes "ao mesmo tempo que a globalização melhora o nível e a esperança de vida nos países desenvolvidos, acentua o fosso entre os mais ricos e os mais pobres. Além do mais, o crescimento económico e o desenvolvimento não são sinónimos de paz […]" (Barroso, 2012, p. 3).

Como sistematização, agrupámos a conflitualidade em África em quatro períodos históricos. Um primeiro período que designamos de conflitos entre Estados, referente ao período dos movimentos de libertação e independência das colónias, onde as guerras foram intensas e longas, com evolução para guerras civis. Este período generalizou a guerra a todo continente e durou entre 1945 e o fim da guerra fria. Falar de África neste período significava falar de guerra, pois "África e guerra foram, de facto, quase sinónimos" (Escorrega, 2010, p. 140). O segundo período integra os movimentos pró democracia em alguns países africanos, o fim do regime sangrento do apartheid na África do Sul e o abandono do poder de alguns autocratas pareciam antever a prosperidade para o continente, num ambiente de "afro-otimismo, por oposição à chamada década negra" (Escorrega, 2010, p. 140). O terceiro período coincide com o início dos genocídios, nomeadamente os sangrentos acontecimentos iniciados em 1994 no Ruanda, que nesta década vieram a marcar vários países nas diferentes regiões do corno de África[1], na região oriental dos grandes lagos[2], bem como noutros países africanos[3]. Esta fase põe termo ao otimismo e incorpora no continente uma nova tipologia de conflitos, cuja principal causa deixa de ser a luta pela independência para se focar em causas heterogéneas de ordem étnico-religiosa. Foi neste período que se assistiu à massificação de operações das organizações internacionais (OI), principalmente da Organização das Nações Unidas (ONU). Desta participação das OI em África ressurge o interesse estratégico dos países do ocidente (ex-colonizadores), dos EUA e do oriente "pelo acesso a recursos energéticos e matérias-primas" (Escorrega, 2010, p. 139). O quarto período teve início na primeira década do século XXI e

[1] Somália, Eritreia, Etiópia.
[2] Etiópia, Quénia, Tanzânia, Uganda, Ruanda, República Democrática do Congo, Malawi e Moçambique.
[3] Costa do Marfim, Libéria, Serra Leoa, Guiné-Bissau.

caracteriza a conflitualidade atual em África. As guerras e os conflitos da atualidade são intraestatais, no sentido em que não põem em confronto as unidades políticas Estado na configuração tradicional vestefaliana. Ainda assim os efeitos desta conflitualidade ultrapassam as fronteiras, interferem na vizinhança e repercutem-se para além da fronteira do continente, como argumentamos.

A conflitualidade resulta de processos complexos e combinados multicausais, onde a questão da disputa territorial fronteiriça é residual. São combinações heterogéneas de causas económicas, étnicas, religiosas, culturais, sociais e políticas, balizadas pelos interesses de grupos poderosos internos, apoiados muitas vezes por potências externas cujo objetivo assenta no lucro e não nas condições de desenvolvimento humano da população.

A anarquia governativa e social, a pobreza e as débeis condições de vida criam o claustro perfeito para a proliferação da corrupção, da criminalidade organizada e do terrorismo e para a constituição de santuários internacionais de recrutamento e treino de afiliados.

b. Fronteiras e guerra

As fronteiras de África são muito porosas, devido à falta de demarcação e delimitação adequadas. Tem sido esta a principal razão para a facilidade com que os conflitos internos, relacionadas com a governação de cada Estado, se espalharam para outras regiões, como foi o caso na região dos Grandes Lagos, na África Ocidental e no Corno de África (Ikome, 2012, p. 1).[4]

As fronteiras dos países africanos têm servido como objeto de estudo para diversas teses sobre a conflitualidade no continente. O que nós pleiteamos para a realidade contemporânea das guerras em África é que as fronteiras não são a causa da generalidade dos conflitos, mas são um fator determinante na sua propagação a países vizinhos e a outras áreas do globo, muito pela falta de estabilidade política, de governação e de condições de soberania. As fronteiras dos Estados modernos em África ficaram estabelecidas, como vimos anteriormente, pelas potências europeias no final do século XIX, sobre as quais tem recaído todas as "culpas" para a história sangrenta de África.

Se entendermos fronteira "como a divisa internacional que delimita o território sobre o qual um Estado com *status* e papel internacional exerce soberania e jurisdição" (Dopcke, 1999, p. 77) e o cruzarmos com os conflitos pós

[4] Tradução livre do autor.

modernos somos tentados a concluir que de facto as fronteiras não são, de per si, uma causa para as guerras africanas.

É no entanto irrefutável que o continente africano é o mais entrecruzado por linhas de fronteira, ultrapassando uma centena de fronteiras internacionais com mais de 80 000 quilómetros, "está dividido em 165 fronteiras, tornando-o o continente do mundo mais secionado" (Ikome, 2012, p. 3)[5]. Como é também um facto que foi nesta região do globo que ocorreram mais conflitos armados desde o fim da colonização. Desde a década de cinquenta do século XX somente um quinto dos países africanos não passou pelo menos por um conflito armado, maioritariamente conflitos internos, guerras separatistas anti poder, muitas vezes déspotas. Ainda que a insegurança e porosidade fronteiriça permitissem que alguns conflitos ganhassem caráter regional, raros foram os casos de conflitos entre dois Estados. (Dopcke, 1999, p. 100).

O nosso ponto de partida radicou na caraterização da relação entre fronteiras e guerra, identificando a frequência com que as guerras se manifestaram em torno de disputas de fronteira. Verificámos que a maioria das situações em torno das fronteiras não constituiu um conflito armado, mas sim pequenos incidentes, resolvidos na maioria dos casos através de acordos entre as partes. Em concreto apenas nos casos das guerras entre Marrocos e Argélia, Somália e Etiópia e entre a Eritreia e Etiópia podemos falar guerras de fronteira *stricto sensu*. A maioria dos conflitos catalogados como disputas fronteiriças foi, na maioria das situações, resolvido por acordos e sem recurso à violência, conforme mostramos no "anexo A".

Quanto apensamos a estes factos o argumento de que a fronteira em África, tal como na maioria dos países do mundo não assenta em acidentes naturais, mas em linhas astronómicas e critérios humanos e histórico-políticos, que a divisão étnico-cultural é uma realidade nas fronteiras de muitos países no mundo, alguns na Europa, ganha força o argumento de que as fronteiras não são a causa básica dos conflitos. Nesta tese descansa o facto dos Estados soberanos africanos aceitarem integrar a comunidade internacional assentes nas fronteiras herdadas do processo de descolonização.

Como síntese desta seção importa refletir sobre as duas correntes antagónicas sobre o mapa africano. Por um lado os que defendem a revisão urgente das linhas de fronteira dos Estados africanos porque estas incorporam

[5] Ibidem.

as causas da conflitualidade desde o fim do colonialismo, por outro lado os que argumentam que esta divisão administrativa deve ser mantida entre outras razões porque não é a causa da maioria dos conflitos e que a sua alteração geraria mais conflitos e custos do que a sua manutenção. Foi esta a corrente mais aceite ao longo dos anos e que ficou materializada no princípio da inviolabilidade das fronteiras nacionais, incorporado na Carta da Organização da Unidade Africana em 1963 (Ikome, 2012, p. 3).

c. As fronteiras da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em África

A insegurança e porosidade das fronteiras resultam da incapacidade dos Estados para garantirem a integridade das linhas delimitadoras do seu espaço soberano, na maioria das vezes por incapacidade cumulativa no garante do aparelho interno de funcionamento do Estado e das instituições que edificam o poder nas vertentes estruturantes do país. Os países que não têm capacidade para manter a ordem interna, a segurança e o funcionamento das forças armadas, policias e tribunais não asseguram as condições para o desenvolvimento e arrolam caraterísticas de Estados frágeis, fracos ou falhados. Esta caraterização é maléfica para a nação, potencia conflitos internos, guerras civis e disputas que não raras vezes se estendem aos vizinhos, beneficiando dessa porosidade fronteiriça.

Perseguindo o nosso argumento de que as guerras de fronteira em África assumem os contornos da linha limite do continente e que Portugal têm uma estratégia para África, nomeadamente no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), nesta seção pretendemos caraterizar sucintamente a segurança das fronteiras dos países africanos da CPLP[6], como forma de projetar possíveis ligações, influência ou repercussões na estratégia total, militar e nas forças armadas portuguesas.

Angola manteve durante quase três décadas uma guerra civil interna até 2002, que opôs as forças do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). As fronteiras de Angola estão estáveis desde a independência em 1975. A instabilidade neste país assenta nos tráficos de pessoas, quer para prostituição quer para a exploração de trabalho na construção civil. Sem reflexos diretos na porosidade fronteiriça, é de referir a disputa separatista do enclave de Cabinda,

[6] Angola Moçambique, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde.

que apesar do acordo de paz assinado em 2006, as Forças de Libertação do Estado de Cabinda (Posição Militar) tem mantido alguma atividade, como prova o ataque à equipa de futebol do Togo em janeiro de 2010 (CIA, 2013).

No que diz respeito aos arquipélagos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe não existem disputas territoriais, nem conflitos internos. As fronteiras são estáveis em ambos os países, com Cabo Verde a apresentar uma das democracias africanas mais estáveis. Com a descoberta das reservas de petróleo no Golfo da Guiné podem as ilhas de São Tomé e Príncipe adquirir relevância geopolítica e geoestratégica regional, que outrora tiveram enquanto entreposto comercial de mercadorias e escravos para a Europa e para o Brasil, respetivamente.

As fronteiras de Moçambique apresentam algumas fragilidades e porosidade facilitadoras do tráfico de droga, caça furtiva, contrabando e emigração ilegal, o que levou a África do Sul a colocar militares nesta fronteira para colaborarem com as autoridades policiais Moçambicanas (CIA, 2013). Na fronteira nordeste de Moçambique está localizado um recente foco de tensão fronteiriço, que motivado pelas prospeções sobre a existência de petróleo no grande lago Niassa[7] reabriu as disputas entre o Malawi e a Tanzânia. No lago Niassa passa a linha de fronteira acordada em 1980 pelos alemães e ingleses na divisão destes territórios, servindo como delimitação entre os três países. A porosidade fronteiriça pode trazer algumas repercussões em Moçambique.

É na Guiné-Bissau que encontramos a maior insegurança fronteiriça decorrente da anarquia e do desgoverno em que o país mergulhou, estando com um governo de transição desde o golpe de estado de abril de 2012. No seio da CPLP não é reconhecida legitimidade diplomática ao governo de transição para integrar os trabalhos da organização.

Como temos vindo a defender, também na Guiné-Bissau não estamos perante um conflito de fronteira, mas a insegurança e instabilidade generalizada no país pressionam as fronteiras que, mercê da incapacidade das estruturas do Estado, se tornam vulneráveis e porosas, generalizando-se os fluxos transfronteiriços ilegais. A Guiné-Bissau está submetida ao enorme stress internacional dos trânsitos de droga, nomeadamente da América do Sul para a Europa, cuja corrupção generalizada e a inoperância total do governo criam o ambiente favorável para o narcotráfico, tráfico sexual, exploração e

[7] No Malawi assume a designação de Lago Malawi.

prostituição infantil. O governo não cumpre os mínimos para combater esta degradante situação, não legisla, não investiga, não persegue os criminosos e não promove quaisquer medidas de proteção às vítimas.

Esta situação na Guiné-Bissau teve reflexos diretos em Portugal, através do voo dos Transportes Aéreos Portugueses (TAP) que em dezembro de 2013 embarcou 74 passageiros ilegais. Supostamente oriundos da Síria, foram remetidos pelo governo guineense para Portugal, resultados das fronteiras porosas e incontroladas nos países africanos, justificando as palavras do deputado do Partido Socialista Paulo Pisco "a permeabilidade da fronteira guineense é claramente um motivo de preocupação para Portugal e para a União Europeia" (Lusa, 2014).

África gera também ameaças relativas às migrações ilegais para Portugal, contra as quais são criadas estratégias preventivas e repressivas. As proveniências da Guiné-Bissau, do Mali ou do Senegal, bem como de Angola são alguns dos países sinalizados, principalmente porque existem facilidades de transporte para Portugal (SSI-Gabiente do Secretário-geral, 2012, p. 120).

"O caso do incidente com o voo da TAP continua a ser tratado na Guiné-Bissau com a maior opacidade. Mesmo sem ir ao extremo de considerar como "terrorismo" a ordem (melhor, a exigência) dada a um avião da TAP para transportar até Lisboa 74 sírios com passaportes falsos, o que redundou num incidente diplomático grave, a forma como Bissau tem tratado do problema suscita as maiores dúvidas" (Editorial, 2013).

2. Condições da paz - Planos Político-Estratégicos

Nesta seção pretendemos fazer uma abordagem às condições da paz em África e aos planos político-estratégicos de alguns atores internacionais, cujo interesse se tem vindo a acentuar, e na forma como contribuem para a redução ou controlo da conflitualidade nesta área do planeta. A escolha dos atores recaiu sobre dois Estados soberanos, os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (RPC) e sobre duas organizações regionais, a União Africana (UA) e a União Europeia (UE).

a. A estratégia da União Africana para 2014-2017

"A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) é entendida [...] como o conjunto de elementos e mecanismos desenvolvidos, ou em desenvolvimento,

pela União Africana e algumas organizações regionais, para lidar com os assuntos de paz e segurança no continente" (Escorrega, 2010, p. 142).

A Organização Unidade Africana (OUA) foi a organização regional criada em 1963, através do acordo estabelecido por 32 países independentes saídos do recente processo de descolonização. Assinaram uma carta na Etiópia onde ficaram vertidas as intenções da promoção da solidariedade, da cooperação, da defesa da soberania e da integridade do território de cada Estado. Tinha ainda como objetivo a eliminação total do colonialismo sob o respeito da Carta da ONU e da Declaração dos Direitos Humanos. Em julho de 2002 foi substituída pela União Africana (UA) que pretende reforçar o comprometimento com o desenvolvimento sustentável, com o crescimento dos países africanos e com a sua afirmação na cena internacional. O arquétipo prossegue a imagem da União Europeia na tentativa da promoção e divulgação do modelo democrático de governação, da defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento através de políticas atrativas ao investimento estrangeiro (Costa, 2013).

Em 25 de maio de 2013 a UA aprovou um Plano Estratégico para implementar entre 2014-2017 com oito áreas prioritárias de intervenção são: "1 - Desenvolvimento das capacidades humanas com incidência na saúde, educação, investigação, tecnologia e inovação; 2 - Agricultura e processamento de produtos agrícolas; 3 - Desenvolvimento económico, incluindo através da industrialização, desenvolvimento de infraestruturas, agricultura, comércio e investimentos; 4 - Paz, estabilidade e boa governação; 5 - Integração das mulheres em todas as atividades da UA; 6 - Mobilização de recursos; 7 - Construção de uma União virada para os povos através de uma comunicação e imagem ativa; 8 - Fortalecimento das capacidades institucionais da União e de todos os seus Órgãos" (Costa, 2013).

b. A parceria estratégia da União Europeia

"A África dispõe de um imenso potencial que não deve deixar de explorar nos próximos anos. A União Europeia manter-se-á a seu lado, e nomeadamente ao lado da União Africana, para a ajudar no processo de transformação e assim garantir a ambos os continentes uma expansão mutuamente benéfica" (Secretariado Geral, 2011, p. 8).

A Estratégia da União Europeia para África assenta na parceria estabelecida no ano de 2000 através da primeira cimeira realizada na cidade do Cairo, com o objetivo de estreitar as relações entre os dois continentes.

Portugal assumiu desde início a promoção desta parceria, que viria a ter Lisboa como anfitriã da segunda cimeira União Europeia-África, realizada em 2007. A terceira cimeira ocorreu em 2010 em Trípoli, a data sob o regime do Coronel Kadhafi. Nas cimeiras reúnem os Estados-membro da União Europeia e da União Africana e os observadores, países ou organizações que tenham relações com África, como os EUA, a China e o Japão, a ONU, o Banco Europeu de Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento (Soares, 2014).

Para a quarta cimeira a realizar em Bruxelas no início de abril de 2014, cujos preparativos estão em curso, existem alguns países africanos excluídos da lista de convidados pelo facto de estarem suspensos da União Africana, nomeadamente a Guiné-Bissau, Madagáscar e a República Centro-Africana e ainda a República Saharaui por não ser reconhecida como independente por Bruxelas (Soares, 2014).

A parceria estratégica entre estas duas regiões, historicamente ligadas, realinha a cada cimeira os objetivos, as estratégias e os planos de ação na lógica da igualdade, das estratégias conjuntas, diferente da modalidade doador-recetor. Na terceira cimeira forma alinhados quatro objetivos de onde decorrem oito parcerias estratégicas em concreto: "Pareceria 1 - Paz e Segurança; Pareceria 2 - Governação Democrática e Direitos Humanos; Pareceria 3 - Comércio, integração regional e infraestruturas; Parceria 4 - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); Parceria 5 - Energia; Parceria 6 - Alterações climáticas e ambiente; Parceria 7 - Migração, mobilidade e emprego; Parceria 8 - Ciência, sociedade da informação e espaço" (Secretariado Geral, 2011, p. 3).

Desta parceria estratégica ressalta o envolvimento dos países africanos na construção da paz, segurança e desenvolvimento e a presença europeia na gestão conjunta de um território cujo interesse estratégico tem, hoje como no passado elevado valor para velho continente. Em questões de segurança na era da globalização, a estabilidade da vizinhança é garantia de estabilidade "em casa". As fronteiras controladas e pouco porosas impedem o propalar endémico dos conflitos.

c. A estratégia dos Estados Unidos da América

"Dada a crescente importância estratégica da África subsaariana para os Estados Unidos, ao longo dos próximos 5 anos, vamos elevar nosso foco e

dedicar maior esforço para fortalecer as instituições democráticas e estimular o crescimento económico, o comércio e o investimento" (Obama, 2012, p. 2).[8]

Este valioso continente tem mantido ao longo da história interesses, cobiças e disputas. Os EUA, principal potência mundial, também joga as suas peças em África, nomeadamente na África negra. O crescente de conflitos internos gerou uma onda de solidariedade da comunidade internacional, não raras vezes ladeada por interesses económicos, que colocou em África o farol das atenções. A necessidade de contribuir para a segurança e estabilização do continente impeliu os EUA a realinharem a sua política externa "e direcionaram as suas atenções estratégicas para África, aspeto que assenta grandemente na recente criação e edificação do *United States Africa Command* (AFRICOM)" (Bernardino, 2008, p. 1). Esta decisão militar encerra uma mudança de estratégia desde 2007, que gradualmente tem sustentado as intervenções dos EUA em África, através dos vetores militares, económico e diplomático na perseguição da estabilidade, independência e segurança dos Estados africanos, principalmente na luta contra as ações terroristas.

A estratégia americana para África, como para o globo em geral, passa pela defesa intransigente dos seus próprios interesses. Em África, sem prejuízo das questões humanitárias e de segurança, os interesses que alimentam a estratégia dos EUA passam pela gestão de recursos e rotas e controlar "o petróleo e comércio global, a segurança marítima, os conflitos armados, o terrorismo e as doenças infeciosas" (Escorrega, 2009, p. 1). Assim parece claro que o garante da segurança em áreas com elevados índices de recursos energéticos como o Golfo da Guiné e o Delta do Níger liderem a lista de prioridades americanas.

A presidência Obama adotou a política de *comprehensive approach,* baseada na integração de vários vetores de poder, onde o militar assume preponderância através do AFRICOM que garante a segurança e colabora na implementação de programas de desenvolvimento e treino de militares dos governos indígenas. Sob a coordenação dos Departamentos da Defesa e de Estado é garantida a direção, orientação, financiamento e implementação da maioria dos programas que suporta a estratégia americana em África (Escorrega, 2009, p. 2).

[8] Tradução livre do autor.

Em 2012 o presidente americano alinhou a estratégia dos EUA para África em quatro pilares principais, "(1) fortalecer as instituições democráticas; (2) estimular o crescimento económico, o comércio e o investimento; (3) promover a paz e a segurança; e (4) promover a oportunidade e o desenvolvimento" (Obama, 2012, p. 2)[9]. A estratégia divulgada assenta na reconstrução da "*governance*" e das instituições dos países africanos, proporcionando-lhe capacidades e autonomia em direção à democracia, porque "África não precisa de homens fortes, precisa de instituições fortes" (Obama, 2012, p. 2)[10]. Neste sentido foram estabelecidas diversas ações a implementar em cada um dos pilares da estratégia.

No primeiro pilar foram definidas como ações "promover responsabilidade, transparência e governação responsável, modelos fortes, promover e proteger os direitos humanos, a sociedade civil e a independência dos media, colocando o foco na credibilidade do processo democrático e na promoção de normas democráticas fortes" (Obama, 2012, p. 3)[11].

Ao nível do segundo pilar as ações são "promover um ambiente livre para o mercado e investimento, desenvolver uma governação económica, promover a integração regional, expandir a capacidade africana para beneficiar do mercado global, encorajando as empresas americanas a investir e a estabelecer comércio com África" (Obama, 2012, p. 3).[12]

O terceiro pilar integra como ações estratégicas de "defesa contra a al-Qaida e outros grupos terroristas, desenvolver o setor da segurança e estimular a cooperação regional segura, prevenir o crime transnacional, prevenir conflitos e, onde for necessário, mitigar massacres em massa e apoiar iniciativas que promovam a paz e a segurança" (Obama, 2012, p. 5).[13]

Por último no âmbito do quarto pilar as ações da estratégia Obama são "eliminar os constrangimentos ao crescimento e promover a redução da pobreza, transformar a saúde pública africana, aumentar as oportunidades para as mulheres e jovens, responder às crises humanitárias e promover crescimento e desenvolvimento sustentáveis, num clima de mudança flexível" (Obama, 2012, p. 6).[14]

[9] Tradução livre do autor.
[10] Ibidem.
[11] Ibidem.
[12] Ibidem.
[13] Ibidem.
[14] Tradução livres do autor.

OS EUA iniciaram em 2007 uma viragem da política externa para África, materializada na reestruturação dos comandos militares e na criação do AFRICOM, mas que vai muita além do vetor militar. Para os realistas esta estratégia é o reflexo da gestão criteriosa de interesses, mas cujas ações acima identificadas também apontam para preocupações relacionadas com o fortalecimento das instituições rumo às democracias, fortalecimento do desenvolvimento económico, do comércio e do crescimento, baseadas na promoção da paz e segurança que garantam oportunidades de desenvolvimento.

d. A estratégia da República Popular da China

"A China estará disposta a estabelecer e desenvolver uma relação amistosa e cooperativa com todos com base nos cinco princípios: Respeito mútuo de soberania e integração territorial, não invasão, não intervenção nos assuntos internos, igualdade, reciprocidade e coexistência pacífica" (Huisheng, 2012, p. 41).

A China tem vindo a desenvolver ações de expansão para fora do seu vasto território, contrariando assim a tradicional postura de império do meio sem propensões expansionistas. Esta postura começou a ganhar maior expressão após os anos 90 do século XXI, decorrente da necessidade da procura de recursos energéticos. A economia chinesa é essencialmente importadora de energia. O elevado desenvolvimento das empresas nacionais, da competitividade a que foram submetidas pelo processo de globalização, aliado ao consumo derivado da abertura da sociedade chinesa a práticas ocidentalizadas impôs procura de novas parcerias e mercados. Na projeção para o continente africano têm sido privilegiados os países da costa atlântica, principalmente a Nigéria, Angola e Africa do Sul. A postura chinesa de expansão assenta em aproximações mais de *soft power* do que *hard power*. Contrariamente à postura dos EUA tentam estabelecer relações económicas com os governos sem interferir na *governance*. Por outro lado também não interferem com grupos dissidentes, criminosos ou radicais. Esta postura quase neutra garante-lhes uma aceitação generalizada por todas as áreas da sociedade. Têm materializado as ações económicas através do comércio, do investimento e do financiamento (Neves, 2013, p. 11).

O papel estratégico que África tem para a China é de relevante importância e integrou sempre a política externa, cujas relações de amizade

coexiste há muitos anos e de forma sólida, "com um fundo histórico semelhante, China e África têm-se apoiado na luta para a libertação das nações" (Huisheng, 2012, p. 45).

De acordo com o Coronel Adido de Defesa da China em Portugal, a parceria estratégica entre a China e África está cada vez mais aprofundada e decorre do "Documento de Política da China face à África", para "criar amizade e sinceridade, tratamento igual, insistência no respeito do caminho do desenvolvimento escolhido pelos próprios países africanos e apoio à união dos países africanos" (Huisheng, 2012, p. 46).

No domínio comercial os recursos energéticos são o principal bem transacionado e o petróleo a encontrar o primeiro lugar nas importações realizadas de Angola, país que é o segundo maior fornecedor mundial da China. Os valores de transações em 2011 entre a China e África compreenderam 160 milhões de dólares (Huisheng, 2012, p. 46).

Como forma de garantir as fontes primárias de comércio, a China investe direta e indiretamente em África, nomeadamente com a participação das suas empresas na exploração dos recursos petrolíferos, nomeadamente em Angola, mas também através das indústrias de extração de níquel e alumínio na África do Sul e na Nigéria através do desenvolvimento dos caminhos-de-ferro, dos portos e das telecomunicações (Neves, 2013, p. 7). Na prossecução da política de *soft power* desenvolve ações de apoio às populações e fortalece as instituições locais, através da construção de hospitais, escolas, residências, infraestruturas desportivas e vias de comunicação. A aposta nas parcerias bilaterais é um dos instrumentos políticos mais fortes da China em África, onde a "parceria estratégica plena" com Angola é o melhor exemplo, "tornando Angola no maior mercado de serviços de construção da China" (Huisheng, 2012, p. 46) e o paradigma do investimento materializado "através do Eximbank que concedeu um empréstimo global de US$ 2 biliões, garantidos por petróleo, destinado a financiar a reconstrução de infraestruturas" (Neves, 2006, p. 16).

Para alguns analistas a dimensão *hard power* da China tem objetivos de longo prazo, nomeadamente através do desenvolvimento do seu potencial naval, criando uma teia de parcerias e dependências que lhe permitam no futuro estabelecer bases em pontos estratégicos, nomeadamente no Atlântico Sul, na Nigéria, em Angola e na Namíbia. No caso da segurança no golfo da Guiné, fator determinante para o comércio naval chinês, foi seguida uma

política de *hard power* indireta através do apoio militar à Nigéria com o fornecimentos de aviões militares.

A estratégia chinesa parece incluir o controlo dos principais recursos energéticos em África, ganhando credibilidade relativamente a potências militares ou antigos colonizadores porque recorre a uma aproximação holística no "apoio aos países africanos a desenvolverem a economia e a construírem o próprio país e está disposta a desenvolver cooperação económico-militar e social com os países africanos para que se possam desenvolver juntos" (Huisheng, 2012, p. 46). Por outro lado contrapõe as ações dos EUA de forma pacífica e procura legitimar a sua presença em África pela cooperação nos processos de paz através das instituições internacionais. Uma das principais questões de fricção entre a China e os EUA é também uma condição incondicional nas relações entre a China e África, a questão de Taiwan. A tese de uma só China está sempre presente porque "o princípio de uma só China é a base política com que a China desenvolve relações com as organizações e os países africanos" (Huisheng, 2012, p. 46).

3. A estratégia de Portugal

"Portugal precisa de uma política de cooperação. Os investimentos que ao longo de três décadas tiveram lugar em atividades de cooperação obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguos e mesmo em muitos casos desconhecidos" (PCM, 2005, p. 7180).

A relação entre Portugal e África assenta em alicerces histórico-culturais, cujas origens marcam mais de cinco séculos. Esta herança de colonizadores e de sistemáticos parceiros com um grupo de países africanos, onde a língua portuguesa cimenta os laços de forma indelével justifica que Portugal tenha sempre este continente no horizonte. As guerras, a instabilidade e as convulsões sociais integram as responsabilidades de Portugal enquanto país, entidade política autónoma e soberana e aumentam as responsabilidades enquanto de diversas organizações regionais ou mundiais que lhe incutem deveres especiais, como a ONU, a NATO, a União Europeia e a CPLP.

Qualquer alusão a indiferença ou ausência de estratégia total de Portugal seria pura distração. Existem formalmente definidas as principais ações estratégicas de Portugal para África, decorrentes dos pilares estruturantes da

ação político-diplomática que atravessam as mais diversas áreas: social, cultural, educação e língua, saúde, segurança e defesa, mar, economia, policial e militar.

A Estratégia nacional para África ganhou crescente significado após o ano de 2005 através da aprovação da "Estratégia para a cooperação de Portugal" de onde se extrai que "a relação com os países africanos de expressão portuguesa constitui um dos pilares fundamentais da nossa política externa" (PCM, 2005, p. 7181). Esta estratégia nacional foi estabelecida na sequência da Declaração do Milénio, aprovada na Cimeira do Milénio em 2000 e materializava as ações de Portugal para contribuir para os objetivos do milénio, nomeadamente erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar a educação primária universal, promover a igualdade do género e capacitar as mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças, assegurar a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Em termos geográficos ficou definido que "os países de língua e expressão portuguesa, sobretudo os PALOP e Timor-Leste, são espaços de intervenção prioritária da cooperação portuguesa" (PCM, 2005, p. 7186), ficando claro o compromisso nacional com África através da afirmação "Portugal congratula-se com a ênfase dada nos anos mais recentes ao continente africano e identifica-se com os compromissos europeus de dedicar um esforço acrescido ao desenvolvimento de África. Portugal já destina atualmente cerca de três quintos da sua APD bilateral a África - uma proporção que é internacionalmente muito elevada - e tenciona manter esse compromisso com África" (PCM, 2005, p. 7189).

Ao longo dos anos encontramos sempre, mais ou menos desenvolvida nos programas de governo e na Grandes Opções do Plano (GOP) a Estratégia nacional de cooperação, nomeadamente para África.

Em 2010, através da Estratégia para a Cooperação Portuguesa 2010-2013, "novos desafios, novas respostas" foi reconhecido o valor da Estratégia Nacional definida em 2005 e prosseguida ao longo das legislaturas e foram atualizadas as ações estratégicas a desenvolver, nomeadamente para África, clarificando que "grande parte dos princípios e prioridades estabelecidos por esta Resolução do Conselho de Ministros[15] permanecem como elementos

[15] RCM nº 196/2005, de 24 de novembro.

fundamentais daquilo que se pretende que seja a Cooperação Portuguesa no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento" (ISEG, 2010, p. 1).

Assente nos objetivos do milénio (ODM), esta estratégia realinha os objetivos nacionais para o limite temporal de 2015, apontando África como o grande foco de instabilidade e insegurança, por conseguinte com maior necessidade de intervenção.

A visão estratégica de 2005 é reafirmada e são definidos os seguintes princípios orientadores: "O empenho na prossecução dos ODM, com atenção redobrada para países com conflitos em África, o reforço da segurança humana, em particular em Estados em situação de fragilidade e/ou em situações de pós-conflito, o apoio à lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação, o apoio ao desenvolvimento económico, numa ótica de sustentabilidade social e ambiental, o envolvimento mais ativo nos debates internacionais, em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objetivos comuns" (ISEG, 2010, p. 8). As prioridades geográficas da estratégia mantêm-se centradas nos países de língua e expressão portuguesa, sobretudo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Os Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN) de 2003 e de 2013 consideram como espaço estratégico de interesse nacional o continente africano, nomeadamente África lusófona, bem como relevam a importância estratégica das parcerias no âmbito das organizações regionais e mundiais.

A estratégia militar para África decorre da estratégia total da nação para África e assenta em dois patamares fundamentais, o bilateral e o multilateral. No âmbito bilateral o apoio aos estados deve passar pela "estabilização interna e pelo reforço de instituições estatais, bem como o favorecimento de relações com forças de segurança em termos de organização, métodos e formação como meio de consolidar a estabilidade interna, as instituições democráticas e a segurança das populações" (ISEG, 2010, p. 19), materializado em grande parte por cooperação técnico-militar e técnico-policial no âmbito do reforço da política de segurança humana e na reforma do setor da segurança. Este tipo de cooperação desenvolvido por Portugal ajuda a promover as forças de segurança e militares dos países em dificuldades em direção à estabilização do país.

Ao nível multilateral Portugal participa no esforço coletivo das organizações a que pertence, nomeadamente na execução de missões humanitárias e de paz, com particular incidência também no continente africano. Hoje, como no passado, Portugal honra os compromissos e como membro NATO, da UE e da CPLP, "está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo natural nas relações entre a Europa Ocidental e a América do Norte e com a América do Sul e a África Austral, regiões com as quais se pretende aprofundar o nosso relacionamento. Essa é uma realidade que valoriza a nossa importância" (PCM, 2013, p. 1986).

É ao nível da participação de forças militares integradas ou de elementos isolados que a estratégia militar se concretiza. A cooperação técnico-militar é a ferramenta por excelência da materialização de linha de ação estratégica. É uma atividade de interesse nacional, exercida desde 1989 pelas forças armadas, sob a direção do Ministério da Defesa, conforme ilustra o anexo B a este ensaio.

Neste âmbito são desenvolvidas atividades de formação e treino "em áreas específicas da saúde e da assistência hospitalar, do recrutamento e seleção de pessoal, da legislação, da definição estratégica do papel das forças armadas, da construção e recuperação de infraestruturas e, também da ajuda humanitária" (General Diretor do IESM, 2006, p. 7). Além dos objetivos primários da cooperação, como consequências indiretas as forças armadas portuguesas garantem operacionalização, treino e doutrina conjunta, mantém níveis de prontidão e contribuem para a Estratégia Total e para a soberania nacional, contribuindo para o esforço internacional de garantir a paz e a segurança mundiais, cuja porosidade das fronteiras africanas ameaçam frequente e intensamente.

Conclusões

Concluímos que os conflitos e guerras em África têm repercussões fora do continente, derivam duma multiplicidade de causas e existe concorrência de interesses que alinha as estratégias das potências para África. O controlo de recursos energéticos é o principal móbil dessas estratégias. Não existem disputas significativas de território, o que reforça a nossa tese de que "a guerra de fronteiras" em África decorre da insegurança interna e da pressão exercida nas fronteiras do continente como ameaça à segurança, estabilidade e paz mundiais.

Identificámos a estratégia nacional e a estratégia militar para África e o reflexo destas para as Forças Armadas. Portugal desenvolve a estratégia nacional para África em vários eixos – estratégias gerais – com recursos à cooperação bilateral, trilateral ou multilateral, assentes em relações diretas com os PALOP, com a CPLP e como membro da União Europeia e da NATO e mantém relações com os principais atores identificados na nossa análise, EUA e RPC. Portugal e os EUA são parceiros NATO, que estabelecem essencialmente relações de cooperação. Com a China são mantidas relações bilaterais, nomeadamente comerciais com marcada influência da China em Portugal na área da energia. Em África têm interesses concorrentes, nomeadamente nos PALOP.

A estratégia militar vem sendo desenvolvida principalmente pelas Forças Armadas através da cooperação técnico-militar e da participação em missões de apoio à Paz. Estas atividades traduzem o reflexo da conflitualidade africana na Estratégia Nacional, na Estratégia militar e nas Forças Armadas portuguesas.

O continente africano tem sido ao longo da história um palco de cobiças, partições e conflitos, onde poucas vezes os seus povos tiveram uma palavra à mesa das negociações. Os processos de colonização e neocolonização foram sempre geridos pelos povos europeus que, mediante o poder conjuntural relativo de cada momento histórico procuraram entre pares o melhor quinhão. Os conflitos fazem parte do património genético de África, quer tenham sido travados entre potências externas em torno de recursos valiosos ou rotas comerciais, entre Estados indígenas na procuram de mais espaço, mais poder e mais recursos ou através dos conflitos contemporâneos dentro dos Estados, motivados por causas diversificadas, onde as questões étnico-culturais, religiosas, extremistas e do controlo de recursos valiosos assumem relevante valor.

Pese embora alguns autores defenderem que o traçado das fronteiras dos países africanos, marcado pelos colonizadores sem grande preocupação em alinhar em cada entidade políticas as culturas, religiões e etnias congéneres é uma das principais causas da conflitualidade em África, outrossim defendem que esta divisão territorial seria inevitável e qualquer que fosse a opção podia ser mais ou menos causadora de disputas territoriais e de recursos, não sendo possível um alinhamento perfeito num continente demasiado heterogéneo.

Ainda que possamos identificar no passado conflitos de fronteira, assentes em disputas territoriais, atualmente não constituem preocupação em África. O final do século XX ficou marcado essencialmente por perseguições étnico-religiosas e massacres, promovidos por governos déspotas e autocráticos.

Ainda que as fronteiras entre os diversos Estados de África não sejam o elemento em disputa nos conflitos atuais, a sua maior porosidade ou segurança estão diretamente relacionados com o alastrar de conflitos internos aos países vizinhos e destes receberem apoio estrangeiro para as causas em oposição. Consideramos pois que o nosso argumento é válido porquanto são as fronteiras limítrofes do continente a maior causa de insegurança para as áreas vizinhas e para a comunidade internacional, conforme têm provado os conflitos no Corno de África, no Golfo da Guiné, no Sahel e nas rotas marítimas.

Estamos em condições de concluir que a conflitualidade em África ameaça a paz e a segurança mundiais em termos inversamente proporcionais à capacidade dos países africanos e das organizações internacionais controlarem e eliminarem os conflitos internos, reduzirem a porosidade das fronteiras internas e a pressão que estas fazem e/ou sofrem da fronteira continental.

Portugal e África têm mantido uma relação ao longo dos séculos, iniciada com as feitorias estabelecidas na costa atlântica no século XV. Estas relações são especialmente privilegiadas com países outrora colonizados e explorados pela metrópole portuguesa, onde Portugal exerce diplomacia e cooperação efetiva, bilateral e multilateral através das organizações de que é membro.

Os conflitos em África são uma presença constante, mas a sua morfologia tem sofrido alterações cujo percurso foi realizado desde os conflitos de independência entre movimentos de libertação e Estados europeus colonizadores, por guerras intraestatais na busca de mais território ou poder, por massacres étnicos até aos conflitos contemporâneos. Estes são essencialmente internos, em torno do controlo de recursos energéticos, levados a efeito por grupos internos apoiados por entidades políticas internas, mas com financiamento externo, muitas vezes associados ao terrorismo e ao crime organizado. A incapacidade de gestão da segurança nas fronteiras internas e a ineficácia das instituições regulares de alguns países facilitam estas atividades e potenciam o surgimento de Estados frágeis, fracos ou falhados, verdadeiros santuários para as atividades criminosas. A conflitualidade assenta em múltiplas causas e as questões de fronteira não são a causa principal.

A paz em África depende principalmente dos africanos e da forma como forem capazes de gerar condições de segurança dentro de cada país. A eliminação de fatores detratores como a corrupção, a criminalidade e a inoperância das instituições nacionais são fatores-chave para a paz em África. O desenvolvimento e sustentabilidade das sociedades através da mitigação da pobreza, dos elevados índices de doenças infetocontagiosas, do controlo demográfico, da criação de infraestruturas sociais de apoio são elementos convidados a integrar gradualmente os tecidos sociais africanos. Estas condições serão alcançadas ao ritmo que os países consigam estabelecer parcerias bilaterais frutíferas e as organizações regionais e mundiais contribuam para a reforma da segurança. A União Africana é a mais relevante organização no continente a desenvolver estratégias firmes em prol dos africanos. A União Europeia, através da estratégia para África vem fomentando desde o ano 2000 cimeiras com a União Europeia. Em 2010 estabeleceu quatro objetivos e oito parcerias estratégicas concretas relacionadas, entre ouras, com a paz e segurança, governação, democracia e direitos humanos, energia e migração.

Além das organizações, alguns atores internacionais relevantes gizam estratégias objetivas para África com o intuito de promover a segurança e garantir o desenvolvimento no continente, certamente porque os seus interesses estratégicos também se materializam neste tabuleiro africano. Relevamos na nossa análise os EUA e a RPC como parceiros críticos para a implementação das condições de segurança africana e mundial e concluímos que a estabilidade e paz africanas dependem dos africanos e da intervenção internacional no continente.

A Estratégia de Portugal para África decorre dos documentos políticos enquadrantes, nomeadamente da Resolução de Conselho de Ministro de 2005 que estabeleceu as prioridades portuguesas para a cooperação com África, numa abordagem multidisciplinar e transversal a diversas áreas. A segurança, a diplomacia, a saúde, a educação e o desenvolvimento são algumas das vertentes em que foram estabelecidas as ações estratégicas. Em 2010 é redefinida a estratégia de Portugal para África, alinhando os objetivos e ações estratégicas para a cooperação entre 2010-2013. Os programas sucessivos de governo, as Grandes Opções do Plano e os CEDN de 2003 e de 2013 dedicam especial atenção a África e à Estratégia de Portugal para este continente. O impacto da

conflitualidade africana tem repercussões na Estratégia nacional e na Estratégia militar, conduzida pelo Ministério da Defesa Nacional através do planeamento e autorização de participação das forças armadas em África. As forças armadas portuguesas contribuem para a segurança em África de forma bilateral no cumprimento de acordos de Portugal com países daquele continente, com particular ênfase e êxito para a cooperação técnico-militar realizada desde 1989.

Em termos multilaterais as forças armadas intervêm em África sob chapéu das organizações internacionais, principalmente da ONU, NATO e EU, em cumprimento de missões de apoio à paz. Portugal ocupa uma posição privilegiada para a cooperação bilateral com os países PALOP ou no âmbito da CPLP e pode assumir vantagem no seio das organizações fruto da sua histórica ligação e conhecimento do continente.

Da análise das fronteiras dos países africanos da CPLP com quem Portugal têm relações diplomáticas estreitas verificámos que a Guiné Bissau não controla as fronteiras e a porosidade consentida gera insegurança local e regional, com possibilidades de se expandir para Portugal e consequentemente para a Europa e para o mundo. O caso do voo da TAP com passageiros oriundos da Síria é o paradigma do reflexo dos conflitos e da insegurança africana para paragens fora do território continental. Estes factos provam que os níveis de segurança nas fronteiras dos países africanos da CPLP têm repercussões em Portugal.

A conflitualidade em África influencia e é influenciada pela Estratégia de Portugal e "a cooperação portuguesa com África afigura-se como das mais importantes áreas de intervenção da política externa portuguesa, sendo de salientar o papel da cooperação técnico-militar na prossecução da Paz e o seu contributo para a segurança, condição essencial para um desenvolvimento sustentado" (General Diretor do IESM, 2006, p. 27).

Referências Bibliográficas

Amaral, I. d., 2007. *As fronteiras africanas e o mapa político da África actual - Conferência*. Lisboa: Faculdade de Letras.

Barroso, L. F. M., 2012. As novas guerras: Entre Sun Tzu Clausewitz. *Boletim Ensino | Investigação*, nº 13, novembro, pp. 19-26.

Bernardino, L., 2008. A importância geoestratégica do AFRICOM para os EUA em África. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 23 de fevereiro.

Bernardino, L., 2013. Uma visão conceptual sobre a nova conflitualidade africana. *Segurança e Defesa,* maio-julho, pp. 64-71.

CIA, 2013. *The World Factbook*. [Online] Available at: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html?countryname=Nigeria&countrycode=ni&regionCode=afr&rank=8#ni, [Consult. 11 Feb. 2014].

Clausewitz, C. v., 1997. *Da Guerra*. 2ª ed.. Lisboa: Publicações Europa-América.

Costa, G., 2013. *Uma África integrada no Mundo*. [Online] Available at: http://www.ver.pt/conteudos/verArtigo.aspx?id=1683&a=Sustentabilidad, [Consult. 12 Feb. 2014].

Dopcke, W., 1999. A vida longa das linhas retas: cinco mitos sobre as fronteiras na África Negra. *Revista Brasileira de Política Internacional,* 42, pp. 77-109.

Editorial, 2013. *Público*. [Online] Available at: http://www.publico.pt/mundo/noticia/portugal-os-sirios-e-a-opacidade-guineense-1617532, [Consult. 10 Jan. 2014].

Escorrega, L. C. F., 2009. Estratégia americana para África: A importância do Golfo da Guiné. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais,* 9 de setembro.

Escorrega, L. C. F., 2010. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana 2010. *Boletim do IESM,* janeiro, pp. 135-171.

Friedman, G., 2010. *Os Próximos 100 anos, uma previsão para o século XXI*. 1ª ed.. Alfragide: Pubçicações Dom Quixote.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia, a Nova Palemologia*. 1ª ed.. Lisboa: Prefácio.

General Diretor do IESM, 2006. Súmula Conclusiva do Seminário para uma estratégia de cooperação com África nos domínios da segurança e defesa. *Boletim do IESM,* nº 1, julho, pp. 25-31.

Huisheng, L., 2012. Utilizar as Forças Armadas com flexibilidade em época de paz contribui muito para salvaguardar os interesses de segurança e desenvolvimento. *Segurança e Defesa,* nº 22, julho-outubro, pp. 40-47.

Ikome, F. N., 2012. Africa's international borders as potential sources of confl ict and future threats to peace and security. *Institute for Security Studies,* 233.

ISEG, 2010. *Estratégia da Cooperação Portuguesa 2010-2013 - "Novos Desafios, Novas Respostas"*. Lisboa: ISEG.

Levy, J. S., 1989. *The Causes of War, a review of theories and evidence. In: Behavoir, Society and nuclear war*. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 209-333.

Levy, J. S., 1998. The Causes of war and the conditions of peace. *Annual Reviews Politics*, I (War and Peace), pp. 139-265.

Levy, J. S., 2013. The Decline of War. *International Studies Review*, 15, setembro, pp. 396-419.

Lousada, A., 2010. As fronteiras africanas (II). *Janus - Anuário de relações exteriores*.

Lusa, 2014. Público online. [Online] Available at: http://www.publico.pt/politica/noticia/ps-quer-ouvir-rui-machete-sobre-incidente-dos-passageiros-ilegais-vindos-da-guinebissau-1623119, [Consult. 10 Feb. 2014].

Moreira, A., 2012. Conflitos e ameaças no mundo comtemporâneo. *Segurança e Defesa*, julho-outubro, pp. 22-25.

Neves, M. S., 2006. A China como potencia global emergente: vulnerabilidades, tensoes e desafios. *Política Externa*, 15(1), jun/jul/ago, pp. 6-21.

Neves, M. S., 2013. A China e a India no Atlântico Sul. Observare-UAL, maio.

Obama, B., 2012. *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*. Washington: The White House.

Oliveira, R. S. d., 2009. África desde o fim da Guerra Fria. *Relações Internacionais*, 24, dezembro, pp. 93-114.

ONU, 2013. *A Ascensão do Sul: o Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Lisboa: Camões - Instituto da Cooperação e da Língua.

PCM, 2005. Aprova a documento de orientação estratégica da cooperação denominado "*Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*" (RCM nº 196/2005, de 24 de novembro). Lisboa: Diário da República nº 244, 1ª Série-B.

PCM, 2005. Aprova a documento de orientação estratégica da cooperação denominado «*Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa* (RCM nº 196/2005, de 24 de novembro). Lisboa: Diário da República nº 244, 1ª Série-B.

PCM, 2013. Aprova o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (RCM nº 19/2013, de 5 de abril). Lisboa: Diário da República nº 57, 1ª Série.

Pinheiro, P. M. C., 2013. A History of Warfare - Recensão literária. *Revista de Ciências Militares,* I(2), novembro, pp. 139-144.

Santos, L. d., 2010. *História concisa de como se faz a guerra*. 1ª ed.. Mem Martins: Publicações Europa-américa.

Secretariado-geral, 2011. *Parceria estratégica África/União Europeia - Enfrentar em conjunto os deafios do presente e do futuro*. Bruxelas: União europeia.

Soares, M. G., 2014. Expresso. [Online] Available at: http://expresso.sapo.pt/bruxelas-nao-quer-guine-bissau-na-cimeira-ue-africa=f850468, [Consult. 12 Feb. 2014].

SSI-Gabiente do Secretário-geral, 2012. *Relatório de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

The Fund for Peace, 2013. *The Failed States Index*. [Online] Available at: http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable, [Consult. 10 Feb. 2013].

Tzu, S., 2002. *A arte da Guerra*. 4ª ed.. Queluz: Coisas de Ler.

Anexo A – Conflitos de Fronteira entre 1950-2000

Conflicting parties	Conflict period	Trans-boundary minority	Trans-boundary resources	Frontier/ decolonisation	Agreement implementation	Status in 1997
Ethiopia/Somalia	1950–61; 1963–77; 1977–78	+	+	+	+	Managed in 1964, 1967 and 1968
Cameroon/ Nigeria	1963– 2002	+	+	–	–	Agreement in 1976; ICJ award in 2002. Effectively ceded by Nigeria in 2008
Algeria/Tunisia	1961–1970	–	+	+	–	Agreement in 1970
Algeria/Morocco	1962–1970	–	+	+	–	Agreement in 1970
Ethiopia/Kenya	1963–1970	–/+	–/+	+/+	–/–	Agreement in 1970
Côte d'Ivoire/ Liberia	1960–1961	+	–	+	–	Agreement in 1961
Mali/ Mauritania	1960–1963	+	+	–	+	Agreement in 1963
Chad/Libya	1935–1994	+	+	+	–	ICJ award in 1994
Guinea Bissau/ Senegal	1980–1992	–	+	+	–	ICJ award in 1992 (referred by the UK)
Dahomey/ Bissau/Niger	1963–1965	–	–	+	–	Agreement in 1965
Kenya/Somalia	1962–1984	+	–	+	+	Agreement in 1984
Tunisia/Libya	1990–1994	–	+	+	+	ICJ award in 1994
Malawi/Tanzania	1967–	–	–	–	+	No agreement/ not active
Mali/Burkina Faso	1963; 1974–75; 1985–86	+	+	+	+	No agreement/ not active
Ghana/Upper Volta/Burkina Faso	1964–66	–	–	?	–	No agreement/ not active
Equatorial Guinea/Gabon	1972	–	–	–	–	Colonial agreement/ not active
Ethiopia/ Eritrea	1952–1992; 1998–date	–	–	+	+	Changes: state formation/ active

Key to table: (+) indicates the presence of a major conflict issue, (++) the very strong presence of a major conflict issue, (–) the absence of a major conflict issue, and (-/+) a greater or lesser presence of a major border issue.

Source Extracted from Table 2 in Kjell-Ake Nordquist, Boundary conflicts and preventive diplomacy, 4–6. Available at http://www.Wilsoncenter.org/subsites/copdc/pubs/rart/ch2.htm (accessed 15 April 2010).

Anexo B – Participação das Forças Armadas na Segurança Mundial

Parte IV – ABORDAGENS E INSTRUMENTOS DE GUERRA

Sun Tzu e a Guerra Irregular

Andreas Florian Tschakert
Tenente-coronel Exército (DEU)
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
aftschakert@aol.com

Com o título "Não há vitória nos conflitos assimétricos" (Stockfisch, 2006, p. 69) o autor Dieter Stockfisch, em setembro de 2006, compila a sua análise sobre os cenários de guerra no Médio Oriente, bem como no Afeganistão. O conflito assimétrico impede a vitória rápida dos exércitos com superioridade técnica e profissional em matéria de armamento. Será também responsável por impelir as superpotências militares para posições de defensiva político-moral e será, alegadamente, impossível de vencer pela via militar (Stockfisch, 2006).

Não obstante as respetivas condições gerais, esta afirmação não contribui para uma imagem positiva dos esforços envidados pela comunidade dos Estados ocidentais no sentido de uma estabilização sustentável nas diversas regiões de conflito e de crise em todo o mundo. Parece que os atores militarmente e tecnicamente avançados não conseguem impor-se contra os métodos que desestabilizam e espalham o terror praticados pelas resistências e rebeldes, não conseguindo, assim, alcançar os objetivos políticos traçados. Os prejuízos dos EUA e seus aliados, primeiro no Iraque e depois no Afeganistão, condicionaram uma mudança na opinião pública, na opinião dos militares, mas também uma mudança no âmbito da política no que diz respeito à relevância que tem ou poderá ter a mera capacidade de resposta militar face a estes cenários.

O adversário serve-se de métodos indiretos, testa ataques, liquida os apoiantes dos "regimes ocupadores", destrói infraestruturas importantes e contribui, assim, para um aumento do clima de instabilidade no país do conflito, ao mesmo tempo que aniquila os apoios públicos e políticos destas intervenções nos países natais. Neste contexto surge, frequentemente, a associação com a experiência dos franceses e americanos na Indochina, exemplos de paradas que revelaram a incapacidade da supremacia militar em se impor contra às táticas dos guerrilheiros.

Estes métodos são, principalmente desde os ataques do 11 de setembro de 2001, considerados e abrangidos pelos conceitos de guerra não convencional ou assimétrica. Estes conceitos escondem, segundo o ponto de vista atual, o terrorismo, bem como a luta de resistência travada por guerrilheiros (Lambach, Daniel, 2014). Daqui deriva a suposição errada de que a guerra não convencional travada no Iraque e no Afeganistão é algo de novo, típica dos conflitos violentos do início do século XXI entre o mundo ocidental altamente equipado com meios técnicos e os combatentes fundamentalistas da fação radical islâmica. Contudo, esta opinião contradiz os factos: as guerras assimétricas não representam uma novidade, nem tão pouco estão limitadas ao combate entre atores estatais e não estatais como terroristas ou guerrilheiros de libertação. Muito pelo contrário: as constelações dos conflitos assimétricos constituem a regra, no contexto da história mundial, e são muito mais antigas do que as guerras simétricas (Münkler, 2006, p. 151).

No seu trabalho, August Reiter aborda a questão da assimetria no século XXI, defendendo que, de um certo modo, todas as guerras são assimétricas, dado que as "partes envolvidas raramente dispõem de estruturas, recursos e métodos idênticos, devendo ser consideradas, na maioria dos casos, diferenças geográficas, culturais, políticas e económicas e aspetos demográficos ou simplesmente outras culturas militares." (Reiter, 2006)

O general chinês Sun Tzu, no século V a.C., na sua dissertação "A Arte da Guerra" alertava para a importância do método indireto, a importância da astúcia e da ilusão na guerra, que se distingue claramente da unidimensionalidade de um confronto direto entre duas forças altamente equipadas em pleno campo de batalha. Muitas das reflexões por ele abordadas remetem para a categoria das "guerras não convencionais" (McCready, 2003).

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a importância das estratégias indiretas e das táticas de Sun Tzu nos conflitos das guerras assimétricas da atualidade. Neste sentido importa, antes de mais, explicar a terminologia essencial. Numa segunda etapa são analisadas em pormenor as respetivas passagens da obra "A Arte da Guerra" e, em seguida, retiradas as conclusões para a avaliação do debate atual em torno das guerras assimétricas. Concluimos que as teorias de Sun Tsu depois 2500 anos ainda são atuais e os reconhecimentos podem ser usados para perceber o ambiente dos operações militares modernas.

Nas suas dissertações, Mao Tse-tung recorreu a este princípio, bem como Ho Chi Minh e Vo Nguyen, pelo que, e segundo McCready, foi criada a suposição errada de que "A Arte da Guerra" teria sido pensada para os que militarmente estariam numa posição de inferioridade.

1. "Novas" Guerras

Os desafios em matéria de política de segurança do século XXI distinguem-se fundamentalmente das circunstâncias ocorridas no período da Guerra Fria. O terrorismo transnacional, a pressão no sentido da globalização, os sistemas estatais fracos ou em queda e a possibilidade da proliferação descontrolada de armas de destruição maciça representam as forças tradicionais, lideradas pela única superpotência atualmente existente, os EUA e seus aliados, em situações, em parte, sem solução à vista.

Os confrontos militares adaptaram-se a esta imagem. Por oposição aos conflitos intraestatais clássicos foi gerada uma nova forma de guerra, marcada por três características essenciais: privatizações, assimetria e autonomização. Importa referir, a este respeito, que os conflitos entendidos por "Novas Guerras" apenas podem ser considerados novos em relação aos conflitos intraestatais clássicos assentes na simetria. A privatização e a autonomização remetem, acima de tudo, para um regresso às circunstâncias existentes antes da estatização das guerras, no essencial caracterizada pelos diferentes valores e interesses, bem como pelos atores estatais, paraestatais e privados (Münkler, 2002, p. 10). O declínio da estatização e a importância crescente da força no sentido da privatização estão exteriormente caracterizadas pelo "aparecimento múltiplo de uma força aparentemente irracional e excessiva" (Herberg-Rothe, 2003, p. 12), que representa, ela própria, "uma relação assimétrica entre poder de ação e fracasso" (Münkler, 2006, p. 141).

Em detrimento de uma concentração de forças no espaço e no tempo, ocorre uma deslocalização. Em vez de uma batalha única e decisiva, verifica-se uma expansão da guerra em espaço e tempo. Extingue-se a diferenciação entre zonas civilizadas, zonas rurais e pátria. Os novos conflitos estão marcados pela longa duração, sem início definido e sem fim à vista. Os Tratados de Paz são substituídos por Processos de Paz. A confrontação decisiva de grandes constelações de forças é evitada conscientemente.

Esta “defesa estratégica“ baseia-se na suposição de que as próprias forças não estão à altura do adversário e que a própria força apenas pode ser colocada em prática através de operações "low intensity" (Münkler, 2002, p. 24 ff).

As "Novas Guerras" estão, assim, estreitamente interligadas com o conceito da assimetria, sendo que no passado se verificou, frequentemente, uma mistura entre os diversos níveis, na medida em que a origem, o efeito e os meios obtiveram um tratamento comum e indiferenciado. Nas investigações mais recentes existem, por exemplo, a diferença entre a assimetria baseada na força e a assimetria baseada na fraqueza. Se, por um lado, a assimetria baseada na força aposta na invulnerabilidade por meio da inacessibilidade, a assimetria baseada na fraqueza assenta, por sua vez, na ideia de uma irreconhecibilidade tendencial, que está igualmente orientada para a criação de invulnerabilidade (Münkler, 2006, p. 140).

E assim, antes que possam surgir divergências sobre a seguinte questão: “Em que medida podem os ensinamentos de Sun Tzu ser abordados no contexto de uma análise dos atuais conflitos de guerra”, é necessário observar e definir individualmente os referidos níveis.

2. Conflitos assimétricos

Os conflitos de guerra entre dois atores estatais ou não estatais são maioritariamente caracterizados pelas competências e capacidades militares dos envolvidos. Neste contexto, não é apenas considerado o número de soldados disponíveis ou a quantidade de sistemas de armas, mas também a amplitude e precisão com que é possível implementar eficazmente estas capacidades e competências. Este aspeto justifica a elevada ameaça da superioridade tecnológica nos conflitos de guerra modernos. Quando este ponto de vista é limitado aos instrumentos militares clássicos, revela-se, sob um ponto de vista superficial, uma contraposição de forças com as quais é possível fazer prognósticos quanto ao desfecho expectável do conflito militar.

Esta abordagem representa a análise clássica do século XX, na qual a prontidão de resposta militar e a superioridade estratégica eram, sobretudo, definidas com base nas capacidades e nas grandezas de eficácia, tais como a velocidade, o poder de penetração ou o alcance. Numa situação de desigualdade das capacidades das forças opostas, presume-se que se trata de um conflito assimétrico.

Reveste especial importância a superioridade tecnológica anteriormente referida e que se destacou, principalmente, na "Revolution in millitary affairs" (RMA) levada a cabo nos EUA até ao início do século XXI. Esta revolução contempla, entre outros, os amplos sistemas de reconhecimento e de combate sem militares, bem como a possibilidade da troca de dados de registo dos objetivos, de informações de serviços secretos, imagens de reconhecimento e ordens de entrada em ação em tempo real, pelo que a assimetria entre as capacidades militares de potenciais intervenientes militares aumentou numa escala totalmente inimaginável até ao momento (Münkler, 2006, p. 155). Dado que, à exceção dos EUA, nenhum outro país dispõe de tais capacidades militares abrangentes, qualquer conflito intraestatal em que intervenham os EUA e seus aliados é atualmente considerado um conflito assimétrico (Lindley-French & Agieri, 2004).

Nos conflitos internos, esta constelação refere-se, sobretudo, à relação de força entre as Forças Armadas regulares e os guerrilheiros ou uma força de ocupação militarmente superior e guerrilheiros ou forças resistentes. Nesta categoria está igualmente enquadrada a guerra dos EUA e seus aliados contra o terrorismo transnacional ativo. Pois por oposição aos conflitos que decorreram entre o período pós-2ª Guerra Mundial e os ataques do 11 de setembro 2001, as assimetrias regionais tornaram-se globais.

3. Guerras Assimétricas

Aos adversários em tudo superiores e com equipamento tecnológico de topo, que podem recorrer a qualquer tipo de estratégia de guerra opõem-se, num conflito assimétrico, a adversários com capacidades e competências limitadas.

Não existe a possibilidade de restauração da simetria pela via do armamento ao estilo dos conflitos clássicos intraestatais. Assim, e de modo a subsistir enquanto interveniente supostamente inferior na constelação de um conflito assimétrico, este tenta compensar a assimetria ao nível das capacidades e competências militares por meio de métodos e estratégias indiretas. Este princípio é designado por guerra não convencional ou assimétrica. Nem sempre os conflitos assimétricos têm de ser marcados por guerras assimétricas. Os métodos não convencionais e indiretos representam, ainda assim, o único ponto de partida para as forças militarmente inferiores poderem confrontar uma

superpotência militar como, por exemplo, os EUA. Os elementos taticamente subordinados de uma estratégia anteriormente referidos alcançam, assim, uma dimensão estratégica e autónoma (Münkler, 2002, p. 187).

A guerra assimétrica da modernidade encontra-se sedimentada ao nível estratégico e serve-se dos elementos táticos assimétricos, tais como o terror e as guerrilhas. Enfrenta-se, assim, o adversário militarmente superior em outros campos e com outros meios que não os da guerra clássica e evita-se o confronto direto. Este princípio é ainda sustentado pela motivação assimétrica. Dado que para a parte com aparente inferioridade o objetivo a alcançar é excessivamente elevado, sendo totalmente excluída a possibilidade de uma derrota, surge a impaciência na outra parte, cujos objetivos são mais limitados, quando o sucesso falha em conflitos prolongados e com baixas crescentes (Freedman, 2004).

4. Sun Tzu e os Métodos indiretos

É natural que, na análise da dissertação em "A Arte da Guerra" de Sun Tzu, não se encontre o conceito de guerra assimétrica. Conforme anteriormente elucidado, é possível definir astúcia, manobras de ilusão e métodos indiretos como componentes de uma guerra não convencional. Sun Tzu atribui um elevado significado a estes métodos. Logo no primeiro capítulo da sua abrangente dissertação, constituída por treze capítulos, Sun Tzu salienta: *Qualquer guerra assenta na ilusão* (Sun Tzu, 2008, p. I.21). O inimigo deve ser aliciado com um isco (Sun Tzu, 2008, p. I.22), simular desordem e atacar inesperadamente (Sun Tzu, 2008, p. I.22).

O facto de o método indireto não representar, para Sun Tzu, apenas um fenómeno secundário, protagonizando, pelo contrário, um lugar de destaque no seu pensamento, está subjacente na sua afirmação: "*Lutar e ganhar em todas as tuas batalhas não é o maior desempenho. O maior desempenho reside no facto de ser capaz de quebrar a resistência do adversário sem luta*" (Sun Tzu, 2008, p. III.31). Poderia presumir-se, então, e de modo incorreto, que Sun Tzu defende a desaceleração dos conflitos para evitar um confronto direto com o adversário, recorrendo a investidas direcionadas e à geração de confusão e desordem. Porém, o general chinês não tem qualquer interesse em guerras prolongadas e devastadoras. Sob a sua perspetiva, estas representam uma ameaça significativa para as próprias Forças Armadas, a nação e o próprio governante.

No início do segundo capítulo, Sun Tzu explora exaustivamente os efeitos negativos de campanhas prolongadas: *"Quando a luta tiver realmente começado e a vitória não estiver à vista, as armas dos homens ficam rombas e o seu entusiasmo abafado. Se ocupares uma cidade, irás gastar as tuas forças e quando a campanha se prolonga, os tesouros do Estado irão desaparecer.(…) Já ouvimos, decerto, falar de precipitações tolas na guerra, mas é a esperteza que nunca foi associada a grandes prolongamentos. Não existem, em toda a História, exemplos de um país que tenha tirado proveitos de uma guerra prolongada"* (Sun Tzu, 2008, pp. II.25-26).

Para compreender ainda melhor o significado da guerra não convencional, veja-se o terceiro capítulo, o qual analisa, entre outros, o tema "Ataque". Relativamente a este assunto, Sun Tzu expressa-se contra um arrastamento da guerra ou da campanha, mas também sublinha a necessidade do ataque à estratégia do inimigo (Sun Tzu, 2008, p. III.31) e seus aliados (Sun Tzu, 2008, p. III.31), aspetos que, na sua globalidade, considera ainda mais importantes do que a luta direta. Em caso de confronto direto com o inimigo, Sun Tzu recomenda uma inequívoca supremacia das forças: *"O líder esperto subjuga as tropas do seu inimigo sem luta; ele toma as suas cidades sem as ocupar; ele vence o seu Reino sem prolongadas operações no campo de batalha. (…) Este é o método de atacar com astúcia de guerra, sem desembainhar a espada. (…) Quando as nossas Forças Armadas estão em superioridade face ao inimigo numa relação de 10 homens para 1, então cercamo-lo. Quando estamos em superioridade de 5 para 1, atacamos. Quando estamos em vantagem numérica numa relação do dobro, dividimos o nosso exército; uma parte ataca pela frente, enquanto a outra parte ataca pela retaguarda; (…) Quando as forças estão equiparadas, podemos equacionar a hipótese de uma batalha. Quando nos encontramos em inferioridade numérica, evitamos o inimigo. Quando não estamos, de modo algum, preparados, podemos fugir"* (Sun Tzu, 2008, p. III.32). Estas afirmações conferem uma maior nitidez ao significado de guerra não convencional, ao recurso à astúcia e à ilusão: atravessar ou destruir a estratégia adversária e a ilusão do inimigo através de manobras astutas pretende colocar as próprias forças numa posição mais promissora para efetuar o ataque decisivo. Sun Tzu inclui também, a este respeito, a correta preparação para a batalha, que deve ser feita no maior sigilo. *"Ai, a arte divina da destreza e da furtividade! Elas ensinam-nos a sermos invisíveis, inaudíveis e conferem-nos a*

capacidade de termos o destino do inimigo nas nossas mãos" (Sun Tzu, 2008, p. VI.54). Se, por um lado, mantém secretas as suas intenções e preparações, exige, por outro, esclarecimentos e conhecimentos abrangentes sobre as intenções adversárias: *"Quando desvendamos o plano do inimigo, mantendo-nos invisíveis, podemos manter as nossas Forças Armadas concentradas enquanto o inimigo tem de dividir as suas. Quando o plano do inimigo é evidente, podemos atacá-lo em formação; e quando mantemos sigilo relativamente aos nossos próprios planos, o inimigo é forçado a dividir as suas Forças Armadas para se proteger contra ataques vindos de todas as direções"* (Sun Tzu, 2008, p. VI. 56). Numa outra passagem consta o seguinte: *"Quando conheces o inimigo e te conheces a ti próprio, não deves temer o desfecho de cem batalhas. Quando te conheces a ti próprio, mas não conheces o inimigo, irás sofrer uma derrota por cada vitória que conquistares. Quando não conheces o inimigo e nem te conheces a ti próprio, serás derrotado em todas as batalhas"* (Sun Tzu, 2008, p. III. 35). Para conhecer a estratégia do inimigo, Sun Tzu aconselha a intervenção de agentes secretos. *"Aquilo que permite ao sábio governante e ao bom general atacar e vencer, e alcançar feitos que estão fora do alcance de homens vulgares, é o conhecimento antecipado. Porém, este conhecimento antecipado não é obra dos espíritos; não pode ser ganho por experiência nem por quaisquer conclusões. Apenas podes obter conhecimento sobre os planos do inimigo por meio de outros homens. O conhecimento do mundo dos espíritos é alcançado através dos oráculos; as informações relativas às ciências naturais são obtidas por valores de experiência; as leis do Universo podem ser justificadas por deduções matemáticas. Mas os planos do inimigo apenas podem ser conseguidos através de espiões e unicamente através destes"* (Sun Tzu, 2008, pp. XIII. 145-150).

Para Sun Tzu, a guerra assimétrica, ou o método indireto, que é como a ele se refere, é um componente essencial na arte da guerra. É esta que permite colocar o próprio lado numa posição de vantagem, para, em seguida, poder lançar o ataque decisivo contra o inimigo nas melhores condições gerais possíveis.

5. Sun Tzu e os desafios de assimetria do século XXI

Seria naturalmente presunçoso querer avaliar conclusivamente a importância de Sun Tzu para as guerras do século XXI, no âmbito de uma breve

dissertação. Pretende-se, contudo, tentar salientar os pontos essenciais da relação que é estabelecida entre Sun Tzu e a guerra assimétrica da atualidade. Deve, então, retomar-se as características essenciais das "Novas Guerras" e da guerra assimétrica, tal como apresentadas nos capítulos iniciais: As privatizações das guerras modernas, a deslocação de conflitos em espaço e tempo, a evitação de confrontos diretos, bem como a distinção entre a assimetria baseada na força e a assimetria baseada na fraqueza.

É de salientar que Sun Tzu pouco contribui para o significado da estatização dos conflitos. Tal justifica-se pelo facto de a relação entre o Estado e a Soberania ter sofrido alterações fundamentais nos dois mil e quinhentos anos que decorreram após a origem da sua dissertação. Sun Tzu sublinha, todavia, que a decisão sobre a guerra é da responsabilidade do governante, enquanto a sua realização cabe ao general, que, consequentemente, detém nas suas mãos o destino do povo e da nação. *"Pode dizer-se que o comandante do exército é o árbitro que decide sobre o destino do povo; o homem do qual depende se a nação vive em paz ou em perigo"*. (Sun Tzu, 2008, p. II. 28). Assim, poderá ter necessidade de decidir contra as ordens do governante, para por a salvo o seu próprio exército. *"Quando existe a certeza de que um combate culmina numa vitória, então deves combater, mesmo que o governante o proíba; quando o combate não irá culminar numa vitória, então não podes combater, mesmo que o governante assim o ordene"* (Sun Tzu, 2008, p. X. 104).

Apesar de não existir qualquer evidência conclusiva sobre a vida do general chinês, considera-se que as suas ações se situaram na época dos Reinados em guerra, um conflito que durou cerca de 250 anos (aprox. 470 - 220 a.C.) entre oito Estados, que culminou com a resistência do Primeiro Império chinês. Nesta época, desenvolveu-se na China o conceito de exército permanente que, por oposição às guerras mais rituais até perto de 500 a.C., já não eram constituídos em função do pagamento irregular e meramente temporário da nobreza, mas antes liderados profissionalmente com a ajuda de um Estado-Maior (Griffith, 1971). A relação entre o governante e o general referida por Sun Tzu, bem como a existência de um exército permanente nesse tempo, salienta a importância do Estado enquanto fundamento para a guerra. Não obstante não ser possível formular um resultado definitivo nesta matéria, fica, ainda assim, o registo de que, nas suas reflexões, não se encontra qualquer indício sobre a privatização.

Para Sun Tzu verificam-se diferentes resultados em relação à deslocação do combate em termos de espaço e de tempo:

A combinação da força militar com a astúcia, segundo as considerações de Sun Tzu, serve dois momentos essenciais. Por um lado, deve ser evitado o confronto direto entre intervenientes numa batalha enquanto, por outro lado, deve ser simultaneamente criada uma força com supremacia militar e política para enfrentar o combate. No primeiro ponto, Sun Tzu defende uma tática semelhante à dos guerrilheiros e dos rebeldes no combate contra as tropas de ocupação e de regime com superioridade militar. Tenta-se, também aqui evitar o confronto militar direto devido à incapacidade de vencer. Conforme referido anteriormente, Sun Tzu não considera vantajoso o confronto direto entre tropas. Para ele, a arte da guerra consiste em alcançar uma vitória sem batalha. A diferença decisiva em relação à guerra assimétrica do início do século XXI consiste, então, no facto de as manobras não incidirem sobre uma fraqueza ou uma inferioridade geral perante o adversário, mas sim na criação de condições ideais para o ataque decisivo. A relevância atribuída às manobras (às quais Sun Tzu dedica um capítulo completo) diz ainda respeito aos campos de ação da política e da diplomacia. Estes componentes não são, atualmente, tidos em consideração pelos guerrilheiros, devido ao ponto de partida assimétrico. A superioridade tática condicionada pela situação em caso de ataque de fogo a partir da retaguarda não influencia significativamente a campanha geral. Acresce o facto de que às forças fundamentalistas falta margem de manobra política ou diplomática nas suas investidas. Por conseguinte, não é possível comparar esta tática de ataques direcionados com as considerações tecidas pelo general chinês. Em última análise, e segundo Sun Tzu, a batalha decisiva ocupa igualmente um lugar de destaque nas suas reflexões, ainda que considere o auge da arte da guerra uma vitória sem um conflito direto (McCready, 2003).

O fator tempo também desempenha, nos dias de hoje, um papel diferente daquele que desempenhava na época de Sun Tzu. Segundo a sua perspetiva, nem as manobras militares, nem as diplomáticas se destinam a protelar a guerra. Uma campanha prolongada deve ser evitada a todo o custo, dado que seria uma carga excessiva para as Forças Armadas e a Nação. Mas é exatamente com base neste princípio que assentam as ações dos guerrilheiros que combatem contra as tropas ocidentais nos conflitos atuais. Pois quanto mais tempo os soldados dos EUA e seus aliados estiverem expostos a assaltos e

ataques suicidas, quanto mais demorar a concretizar-se a vitória militar inicialmente esperada, menor e mais baixa será a moral das tropas e o apoio vindo da terra natal. Recupera-se, aqui, o fator da motivação assimétrica anteriormente abordado.

É interessante constatar que Sun Tzu já tinha salientado este cenário nas suas abordagens, há 2500 anos atrás, sobre as desvantagens de campanhas prolongadas. Por oposição aos resistentes no Iraque ou até no Afeganistão, Sun Tzu não aposta no fator tempo nas suas manobras e, por conseguinte, também não defende um êxito militar pela via do arrastamento ou da desaceleração da guerra. Para ele aplica-se sempre o princípio básico de resolver o conflito o mais rapidamente possível. Todas as estratégias e táticas deveriam estar subordinadas a esta regra. Dado que o método indireto e o método direto são encarados de modo equivalente, também a astúcia e a ilusão devem, segundo Sun Tzu, estar subordinadas à necessidade de uma guerra rápida.

Outra questão interessante que emana das reflexões de Sun Tzu é a de determinar se se trata de uma assimetria baseada na força ou de uma assimetria baseada na fraqueza. Uma abordagem mais aprofundada mostra que o general chinês se serve dos dois princípios. As estratégias indiretas e a astúcia não são somente proveitosas para os mais fracos, pois são também consideradas como elementos essenciais para a vitória dos mais fortes. A astúcia e a ilusão, a combinação de manobras militares, políticas e diplomáticas, bem como a análise exaustiva dos meios estratégicos do adversário devem colocar o exército numa posição que lhe permite desferir o golpe decisivo. Para Sun Tzu, os métodos indiretos e diretos são inseparáveis. Daqui resulta uma combinação de força de combate com superioridade militar e guerreira, que também numa posição de força tenta vencer o adversário recorrendo a métodos não convencionais. O seu objetivo supremo consiste em aniquilar o adversário sem recurso à batalha, mas sempre a partir de uma situação de força. Tal revela-se particularmente interessante na medida em que contraria os princípios dos resistentes na segunda metade do século XX, embora sejam feitas várias alusões a Sun Tzu. A resistência na Indochina contra as tropas de ocupação francesas ou americanas também estava baseada numa tática de desmoronamento a longo prazo, tal como a Guerra de Mao Tse-tung. Aqui, as afirmações de Sun Tzu foram, de certo modo, adaptadas à respetiva situação política de oportunidade. Em comparação com a guerra assimétrica do século XXI, o

general chinês mantém o método indireto ao nível tático. Sob a sua perspetiva, o método não dá origem a uma estratégia autónoma.

Conclusão

A perspetiva anteriormente descrita permite obter dois resultados essenciais:

Em primeiro lugar: Sun Tzu é injustamente referenciado como base para a guerrilha moderna ou para a guerra assimétrica, ainda que a este propósito remeta, na sua obra para a importância da astúcia e da ilusão. Sun Tzu não aprova a protelação da guerra, nem tão pouco rejeita um confronto entre os exércitos adversários numa batalha decisiva. Acresce ainda que a sua perceção sobre as obrigações do general no sentido da proteção do Estado e da Nação contraria a ideia de privatização das guerras do século XXI.

Em segundo lugar: os ensinamentos de Sun Tzu estão formulados de modo a que ainda hoje se mantenham atuais e possam ser adaptados. No tempo das superpotências globais e dos conflitos assimétricos tal permite também aos intervenientes militarmente superiores tirar proveito dos pensamentos de Sun Tzu. O Coronel McCready salientou este aspeto numa curta dissertação sobre Sun Tzu. Ele exige que „…political and military leaders of stronger states (such as the United States) should become familiar with Sun Tzu because if they will not be using his ideas, they must be ready to protect themselves against others who will" (McCready, 2003 , p. 85). Os elementos táticos que resultam de uma assimetria baseada na fraqueza podem, de facto, ser incluídos na estratégia que assenta na assimetria baseada na força. Surgem assim igualmente oportunidades de contrapor a avaliação inicial negativa de Dieter Stockfisch ou de, pelo menos, despoletar a discussão relativamente a esta matéria. Mas tal somente poderá lograr quando o método indireto for compreendido como componente de uma estratégia global, sem, contudo, se tornar na própria estratégia. Segundo o ponto de vista do general que dispõe da superioridade militar tal significa que pode vencer qualquer combate, desde que saiba aplicar os métodos indiretos para sustentar a já existente assimetria baseada na força; e que o campo de batalha propriamente dito não seja em campo aberto, mas sim no campo da política e da diplomacia; e quando ele próprio coloca a importância do espaço de movimento existente para ações diplomáticas mas também militares acima da força de resposta militar. Contudo, esta estratégia

exige um distanciamento do dogma da pura superioridade militar e tecnológica como fundamento para a guerra contra o terrorismo internacional.

Referências Bibliográficas

Freedman, L., 2004. Über den Krieg. *Europäische Rundschau, Herbst 2003/2004,* pp. 65-73.

Griffith, S. B., 1971. *SunTzu - The Art of War*. Oxford: Oxford University Press.

Herberg-Rothe, A., 2003. *Der Krieg - Geschichte und Gegenwart*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Lambach, Daniel, 2014. *Bundeszentrale für politische Bildung - Innerstaatliche Konflikte*. [Em Linha] Disponível em: http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54556/veraenderte-konflikte, [Consult. 20 fev. 2014].

Lindley-French, J. & Agieri, F., 2004. *A European Defence Strategy*. Güthersloh: Bertelsmann Stiftung.

McCready, D. M., 2003. Learning from Sun Tzu. *Military Review,* May-June, p. 85.

Münkler, H., 2002. *Die neuen Kriege*. Reinbeck: Rowohlt.

Münkler, H., 2006. *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*. 1. Auflage Hrsg. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Reiter, A., 2006. *Asymetrie im 21. Jahrhundert – Verteidigungs- und Militärpolitische Schlussfolgerungen. In: Aspekte der Asymmetrie*. Baden-Baden: Schröfl/Pankratz u.a. (Hrsg.).

Stockfisch, D., 2006. Kein Sieg im asymmetrischen Konflikt. *Strategie und Technik,* September, p. 69.

Sun Tzu, 2008. *Die Kunst des Krieges*. James Clavell (Hg.) Hrsg. Hamburg: Nikol Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

A Sun Tzu e à Guerra Irregular no Século XXI

José Anacleto Silva Capelo
Major de Administração Militar da GNR
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
jkapelo@gmail.com

Na atualidade vivemos numa aldeia global, com alterações em toda a gama de informações, nos campos da política, da economia e sociedade em geral, onde deixou de haver fronteiras definidas para os novos conflitos. Com os recursos tecnológicos disponíveis nos dias de hoje, especialmente devido à internet, os cidadãos passaram a ter acesso a todo o tipo de informações, aliado à facilidade em se deslocarem entre os países, tornou o mundo mais pequeno, mais acessível, mas também mais permissível às novas ameaças, que vão para além do enquadrável no conceito de guerra clássica entre Estados. O atual ambiente estratégico é volátil, incerto, complexo e ambíguo, com tendência para conflitos assimétricos (Barroso, 2007).

Será que a natureza da arte operacional da guerra tem verdadeiramente experimentado mudanças fundamentais ao longo dos últimos dois milénios? Com este trabalho, é nosso desígnio evidenciar que a génese dos atuais conflitos está sujeita aos mesmos preceitos que Sun Tzu descreveu na sua obra, "A Arte da Guerra", escrito sensivelmente há mais de 2500 anos. Se analisarmos com a devida atenção os ensinamentos de Sun Tzu somos levados a questionar abordagem dos países no combate às novas ameaças à paz mundial, como é caso da emergência dos novos atores nas guerras irregulares.

Ao recorrer a abordagem indireta de Tzu como construção analítica, o estudo avalia a ameaça atual, a guerra irregular, com especial destaque para o extremismo islâmico. Esta nova ameaça foi um produto da guerra da URSS no Afeganistão, bem como os conflitos na Chechênia e na Bósnia, onde se lutaram guerras santas contra não-muçulmanos. Podemos caracterizá-la como um conjunto complexo de anéis concêntricos: com a Al-Qaeda no centro, com grupos jihadistas, simpatizantes, ficando os fiéis muçulmanos nos elementos exteriores (Rice, 2006, p. 25).

É nosso objetivo estabelecer a relação entre o paradigma que alguns designam autores de "novas guerras" e a abordagem indireta de Sun Tzu, para conseguir uma resposta mais hábil para este desafio. Assim, focámos o nosso

trabalho na guerra irregular, recorrendo aos pensamentos de Sun Tzu como um quadro "referências" que constituem orientações estratégicas, que nos ajudam a estabelecer as linhas de ação dos Estados para responder a esta tipologia de conflitos, designada por "guerra irregular".

Importa compreender a natureza dinâmica da guerra irregular, promovendo novas políticas de segurança e defesa ao nível dos estados que ajudem a superar este novo desafio. Para muitos académicos militares e civis, as teorias de Sun Tzu sobre a arte da guerra continuam atuais, especialmente na ação indireta, tal como eram há 2500 anos. Para responder a estes fenómenos, os estrategas têm de desenvolver novas abordagens, que vão além das convencionais. Assim, torna-se fundamental que haja o desenvolvimento de sinergias para identificar as formas mais assertivas de lidar com este novo inimigo, implícito à guerra irregular, caraterizado por estar dissimulado entre a população, possuir uma forte motivação ideológica e aproveitar as nossas vulnerabilidades para expandir as suas ideias e consolidar a sua estratégia (Rice, 2006, p. 5).

No mundo atual, onde reina a incerteza e já não existe uma linha a demarcar o campo de batalha, em que os ensinamentos de Sun Tzu e tudo aquilo que ele nos transmitiu com as suas teorias sobre a importância da estratégia, engloba um adequado sistema de informações, a arte da deceção, da liderança estratégica e acima de tudo, o objetivo de alcançar a vitória ainda são importantes e atuais. Trata-se de um conhecimento que muitos comandantes e líderes têm aplicado para alcançar a vitória.

Na primeira seção pretendemos argumentar que vários dos princípios e dos preceitos da guerra apresentados por Sun Tzu há mais de 2500 anos, na sua obra a Arte da Guerra, ainda influenciam a doutrina atual e a tomada de decisão estratégica no combate às novas ameaças. Na segunda seção iremos analisar a perspetiva global de Sun Tzu, procurando sintetizar as suas teorias e a correlação com a guerra irregular. Porém, não nos podemos esquecer que Sun Tzu foi um pensador oriental, pelo que a sua visão da guerra é diferente de Clausewitz. Aquele reflete uma abordagem indireta, ideias que tratam o poder efetivo de todos os elementos de poder, controlo do estado, incluindo o militar, económico e diplomático, para influenciar o povo e ajudar a criar alianças; este outro reflete uma visão na europa continental, onde o objetivo principal é a destruição do inimigo (Zweibelson, 2010).

Na terceira seção é nosso objetivo abordar a temática da guerra irregular, descrevendo o estado da arte, para melhor descrever complexo fenómeno. Por último, no quarto capítulo iremos analisar a primeira guerra da Chechénia (1994-1996) na perspetival de caso de estudo, procurando estabelecer a relação entre os fatos ocorridos na condução da guerra pelos beligerantes, a Federação Russa e os Rebeldes Chechenos, e as ideias filosóficas que nos chegam do legado do Sun Tzu, concluindo que os seus ensinamentos, quando devidamente aplicados, podem contribuir para o sucesso ou para o infortúnio operacional.

1. Sun Tzu e a Arte da Guerra

A Arte da Guerra de Sun Tzu (Séc. V AC) é um dos primeiros tratados sobre estratégia que o mundo conheceu. Com a sua perceção da guerra, Sun Tzu influenciou, influencia e provavelmente continuará a influenciar os estrategas militares na formulação do planeamento militar dos próximos anos. As suas teorias ajudam os estrategas a clarificar o seu pensamento sobre uma visão mais ampla do campo de batalha, facultando uma diferente perspetiva sobre da emprego da força militar para alcançar o sucesso no campo de batalha (Critzer., 2012, p. 2)

O livro Arte da Guerra é provavelmente o livro de estratégia mais conhecido em todo o mundo. A sua primeira tradução para o ocidente foi para a língua francesa em 1782, através de um jesuíta, o padre Amiot (Tzu, 2006, p. 9). Esta obra inspirou algumas personalidades mais sonantes da história militar e mundial, como é o caso de Napoleão, Maquiavel e Mao Tse Tung, para além de ser objeto de estudo no currículo das academias e escolas militares de muitos países (Tzu, 2006, p. 118).

Com uma escrita simples e filosófica, o livro transcende a perspectiva da estratégica militar, e com as necessárias adaptações, assume-se como uma estratégia universal para superar os conflitos da natureza humana. A obra de Sun Tzu ajuda-nos a compreender as raízes do conflito e a forma de superá-lo. Logo, para alcançar as raízes do conflito e encontrar a solução mais adequada à luz dos ensinamentos de Sun Tzu, é importante o que distingue o homem prudente do homem ignorante. Para ele, o auge da vitória não é vencer cem batalhas, mas subjugar o inimigo sem precisar de lutar (Tzu, 2006, p. 33).

Segundo Tzu, a abordagem indireta é a estratégia fundamental para vencer um adversário teoricamente mais forte. Os treze capítulos da sua obra,

Arte da Guerra são intemporais e são referência não só para os estrategas militares mas para diversos gestores, sendo uma obra "modelo" que nos ajuda a compreender os atuais conflitos militares (Barroso, 2007, p. 20).

Neste aspeto, o general Cabral Couto refere que o estilo direto tem influenciado a maior parte do pensamento ocidental, e é representada pela obra de Carl Von Clausewitz "A guerra". Até há pouco tempo, o ocidente tinha dificuldade em compreender e praticar o estilo indireto, preconizados e bem executados fundamentalmente por povos orientais, sendo o seu grande teórico Sun-Tzu (COUTO, 1988).

A Arte da Guerra, um dos melhores tratados sobre táticas de guerra e estratégias militares, está organizado por treze capítulos, que exploram diversos aspetos da estratégia militar. Sun Tzu procura evidenciar a importância da obediência, disciplina, planeamento, a escolha dos líderes militares e a motivação das tropas. A guerra não é um fim em si mesmo, mas o objetivo final deverá ser sempre a vitória. Para Sun Tzu, a vitória representa a dicotomia entre a guerra e a paz. Por vezes é necessário a primeira, porque a paz perfeita é impossível.

O livro a Arte da Guerra de Sun Tzu tem como ideia principal a arte da deceção, ou seja, iludir o nosso inimigo sobre as nossas verdadeiras intenções (Cf. Breve descrição de cada uma dos 13 capítulos da Arte da Guerra no Apêndice 1). Com este trabalho pretendemos demonstrar que os conflitos na atualidade, ainda tem por base os mesmos preceitos que levou Sun Tzu a escrever as suas ideias filosóficas: vencer sem combater, evitar os pontos fortes e colmatar as deficiências e que tudo o resto é secundário. Para Sun Tzu "Aquele que acredita que a vitória está na preparação mesmo antes de lutar, terá mais fatores e opções estratégicos do seu lado do que aquele que for incapaz analisar antes de lutar" (Hawkins & Rajagopal, 2005, p. 14)

Para melhor compreender o pensamento estratégico de Sun Tzu, o general Cabral Couto, faz uma agregação dos seus pensamentos, que resumem de forma clara o suas ideias: "O grande vencedor sabe frustrar os planos do seu inimigo e romper as suas alianças. Abre clivagens entre o soberano e os seus ministros, entre comandantes e comandados, entre superiores e inferiores. Os seus agentes e espiões estarão ativos em todo o lado, recolhendo informações, semeando a discórdia e alimentando a subversão." (1988 , p. 24).

A estratégia ofensiva global de Sun Tzu tem como prioridade atingir o centro de gravidade do inimigo. Para tal, estabelece que primeiro devemos atacar a sua estratégia, ou seja, os seus planos, depois num segundo momento, quebrar as suas alianças, para tentar desmoralizá-lo e ganhar através da "intimidação". Em terceiro lugar, se todas as medidas não violentas forem infrutíferas, devemos atacar o exército do inimigo e se ainda todas estas medidas não tiverem sucesso, atacar o seu povo. Na figura 1 está representado a forma como Sun Tzu procura atingir o centro de gravidade do inimigo sem o destruir.

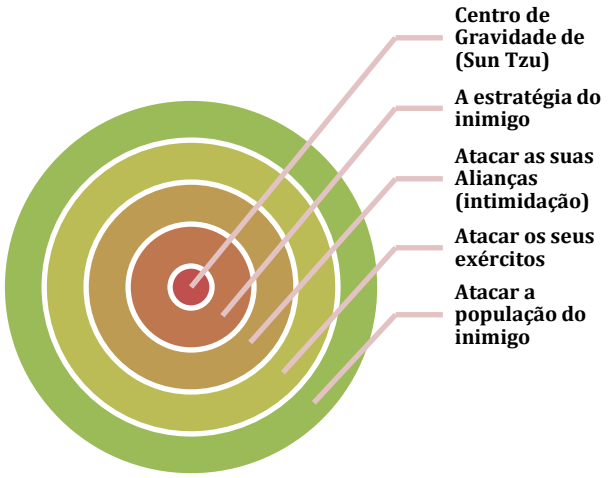

Figura 1: Centros de Gravidade

Fonte: Adaptado de Revue militaire canadienne (RMC, 2013, p. 56).

Nesta abordagem, Sun Tzu alerta que o recurso ao uso da força não invalida que se continue simultaneamente, a recorrer a métodos não-violentos, como a diplomacia pacífica e sanções económicas (RMC, 2013, p. 56). Na guerra, o essencial é vitória, pelo que não devemos prolongar as operações militares, porque têm custos enormes para o Estado e afeta o moral das tropas, diminuindo o seu ímpeto para o combate (Tzu, 2006, p. 27). Assim, a estratégia ofensiva deve ser devidamente planeada e estudada, com forte liderança, para que o efeito da surpresa, a velocidade, com recurso a manobras diretas e indiretas, desde a política até as táticas atinjam o centro de gravidade do inimigo, diminuindo o seu ímpeto para o combater (RMC, 2013, p. 56).

Segundo o Coronel do exército dos Estados Unidos da América (EUA), Orlando Dale Critzer (2012, pp. 9-11), os preceitos da guerra Sun Tzu afetaram e vão continuar a afetar, tomada de decisão estratégica na atualidade e além do século XXI, e as suas filosofias têm apoiado os líderes em todos os níveis,

incluindo aqueles os lideram a guerra e aqueles que têm a responsabilidade de tomar as decisões sobre a guerra e a paz.

2. A Guerra Irregular na atualidade

O mundo ocidental ainda representa o conjunto de países que apresentam o maior desenvolvimento tecnológico em termos militares, como também a hegemonia em termos económicos e os mais elevados índices de desenvolvimento social a nível mundial (Hawkins & Rajagopal, 2005, p. 23). No entanto, nas modernas guerras, o inimigo é complexo, assimétrico, adaptável, inovador, disperso, trabalha em rede, resiliente e capaz de se regenerar, contrapondo a superioridade das armas, com a superioridade do movimento que dificulta a perseguição ou localização (Hawkins & Rajagopal, 2005, p. 16).

A tipologia da guerra irregular pode abarcar desde o terrorismo, a insurgência e contrainsurgência, a guerrilha, a ciberguerra e a guerra cibernética e as diversas formas de operação de apoio da paz (Carrick, et al., 2009, p. 21). Para este autor, existem dois proeminentes tipos de guerra irregular: a insurreição, que consiste em ações desenvolvidas por atores não estatais que visam derrubar o poder instituído de um estado ou obter concessões políticas dele[1], ou expulsar invasores do seu território e a segunda, são as operações de apoio à paz (2009, p. 22).

Face às características das guerras irregulares, muitas vezes não se sabe quem é o inimigo e quando é identificado podemos não ser capazes de o localizar, porque ele vai estar encoberto entre a população civil. Esta situação exige às Forças Armadas (FA) um cuidado extremo no uso da força para evitar danos colaterais, e consequentemente, prejudicar a sua imagem, com repercussões negativas na luta política. Neste tipo de conflitos, a ideia central é a população, através da sua fidelidade ou aquiescência, pelo que o centro de gravidade é a vontade do povo, e toda a estratégia a desenvolver terá de se focar nas suas dimensões sociais e culturais (Gray, 2007, p. 243).

Os agentes da guerra irregular do século XXI, tais como: terroristas e guerrilheiros globais estão incubados na periferia da Europa, África, América do Sul e Ásia. Eles vivem também no meio das populações do ocidente como expatriados alienados e em torno de mesquitas, onde fomentam interpretações

[1] Podemos enquadrar neste tipo, o Grupo Separatista Basco, mais conhecido por ETA Euskadi Ta Askatasuna (basco para pátria basca e liberdade).

de radicais do Islão. Porém, apesar de ser fundamentalismo islâmico ser o mais expressivo tipo de guerra irregular, parece-nos que a política norte-americana de atribuir a designação Guerra Global contra o Terrorismo *"Global War on Terrorism"* (GWOT), é um termo impróprio e pouco adequado descrever e circunscrever este inimigo e o tipo de guerras que praticam (Hawkins & Rajagopal, 2005, p. 12).

Nos últimos anos, temos assistido a revoluções no mundo islâmico que tem implicações estratégicas na divulgação e expansão da sua religião, que exploram os recursos da globalização, como é caso das Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com relevância para a internet e as suas redes sociais, que potenciam a circulação da informação, ao mesmo tempo que se assume como um terreno fértil para o desenvolvimento de novas ameaças.

Na era pós guerra-fria era expetável que as novas guerras fossem travadas principalmente nos espaços interiores dos Estados ou possivelmente de âmbito transnacional, em que pelo menos um dos beligerantes pudesse ser um ator não-estatal. A tese de que o mundo estava a transformar-se para conflitos irregulares, fomentou a crença no declínio do Estado moderno, principalmente com os efeitos do fenómeno da globalização, que reduziu drasticamente a capacidade dos Estados soberanos de assegurar unilateralmente a segurança, sob as diversas formas (político, sociocultural, económico, militar, pessoa humana) aos seus cidadãos (Gray, 2007, p. 227).

Apesar de toda a panóplia tecnológica detida atualmente pelos EUA e seus aliados, pouco ajudou na localização de dispositivos explosivos improvisados e no evitar de emboscadas, quer no Iraque quer no Afeganistão. Nas operações de contrainsurgência o mais importante de tudo é as informações "inteligência" oportuna e confiável, porque continua a ser a chave para distinguir o amigo, o não-combatente e o inimigo irregular, para só depois desenvolver as operações militares[2] (Echevarria, 2007, pp. 75-76).

Não obstante, na guerra irregular a abordagem norte-americana e europeia por natureza é Clauseviziana, onde a segurança se obtém com a destruição das forças do inimigo (Hawkins & Rajagopal, 2005, p. 39). Contudo, os Estados Unidos são menos competentes na luta contra inimigos irregulares

[2] Na guerra do Afeganistão de 2002, apesar da imagem que transpareceu para a comunicação social sobre a utilização de bombas inteligentes, com recurso apontadores laser e veículos não tripulados, Unmanned Aerial Vehicle (UAVs), por detrás da cortina, havia comandantes em fila a tentar aceder ao sinal satélite e a cotovelarem-se para ter acesso aos recursos disponibilizados pelo veículos não tripulados UAV, os Global Hawks e Predators (Coker, 2004, p. 43).

do que no enfrentar de atores estatais (Gray, 2007, p. 225). Para o mundo oriental, a arte da guerra decorre das filosofias de Sun Tzu e Mao Tsé-Tung, que diverge da maneira ocidental por ser de abordagem indireta, irregular, pouco ortodoxa e assimétrica relativamente à conceção ocidental da guerra (Cassidy, 2006, p. 14).

Logo após o ataque 11 de setembro de 2001, os EUA começaram a organizar uma campanha contra o terrorismo islâmico. Porém, a concretização deste projeto é conceptualmente impossível face à natureza do inimigo, neste caso em particular, da Al-qaeda, com os seus franchisados, formação em células, associados e imitadores (Gray, 2007, p. 236). Apesar do poder dos EUA no domínio do campo batalha na era da informação, o inimigo recusou combater nestes termos, porque reconhece a superioridade destes. Assim, a sua abordagem foi indireta, calculista e esguia. Por outro lado, apesar da quantidade da informação a que as forças dos EUA tiveram acesso, em termos militares, o seu valor era limitado, face à impossibilidade de aplicar a ação de manobra contra um inimigo que recusa o combate direto (Smith cit. Gray, 2007, p. 242).

Para assegurar a sobrevivência dos regimes democráticos nesta guerra de resistência e defesa de valores, implica defender os seus princípios basilares da igualdade, liberdade e respeito pela cidadania, especialmente na imagem que é transmitida ao mundo. Isto significa que, manter os mais altos padrões éticos, é uma questão de grande importância operacional na guerra irregular, que pode envolver tarefas pacíficas como desenvolvimento económico e um uso mínimo de força (Wilcoxon, 2010, p. 8). A instituição militar deve formar militares que desenvolvem a capacidade de pensar por eles próprios, tornando-os mais fortes psicologicamente para a guerra irregular, uma vez que esta provoca um enorme stresse. Mas acima de tudo, a guerra irregular assenta muito na aquisição de informações, o que poderá levantar algumas questões éticas e jurídicas, nomeadamente ao nível dos direitos humanos, nomeadamente no que respeita à defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais para os regimes democráticos- designadamente, no que respeita a lidar com prisioneiros de guerra e outras fontes de informação. (Carrick, et al., 2009, pp. 24-26).

O paradigma da guerra tal como o mundo conhecia até ao final da guerra-fria mudou. A guerra entre estados com forças comparáveis e fronteiras bem definidas será cada vez menos comum. Nos últimos anos surgiram atores na

cena internacional que não pertencem a alianças ou não têm qualquer relação com organizações internacionais que zelam pelo bem-estar e segurança mundial, como é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU). O novo campo de batalha para o confronto estratégico entre combatentes, em que nem todos que são exércitos, e em que se utilizam diferentes tipos de armas, muitas vezes improvisadas. O velho paradigma da guerra entre estados deu lugar a uma guerra entre pessoas (Gray, 2007, p. 228). Para ganhar as guerras do futuro, o ocidente terá de redescobrir os valores da profissão militar e a dimensão metafísica da guerra, tal como já está a tentar na ciberguerra em resposta ao ciberterrorismo (Coker, 2004, p. 10).

3. Caso de estudo: Guerra da Chechénia 1994-1996

Nesta seção pretendemos analisar a Primeira Guerra da Chechénia. Conflito que opôs a Federação Russa (FR) e a intitulada República Chechena da Ichkeria. A guerra teve início em dezembro de 1994 e terminou em Agosto de 1996, tendo o conflito culminado com a devastação da cidade de Grozni pelas FR e a sua tentativa para controlar as áreas montanhosas da Chechénia, o que nunca se veio a verificar, apesar da superioridade tecnológica em termos efetivos e equipamento militar. Pretendemos analisar as ações militares desenvolvidas pelos beligerantes na fase inicial do conflito, e estabelecer a sua relação com os princípios que Sun Tzu nos deixou através da sua obra "A Arte da Guerra".

Com o desmembramento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, a Chechénia[3] declarou unilateralmente a sua independência, assumindo a designação de República Chechena da Ichkeria. No período de 1991 a1994, dezenas de milhares de residentes não chechenos deixaram a República Chechena por motivos de violência e descriminação étnica, principalmente Russos, Ucranianos e Arménios. Até dezembro de 1994, verificou-se uma escalada de tensão entre a FR e a Chechénia, com a primeira a movimentar tropas para a fronteira da segunda. O então presidente checheno, Dudayev[4], responde com a mobilização geral[5]. Em agosto de 1994 a oposição Chechena solicita apoio à Federação Russa (German, 2003, pp. 6-10).

[3] A Chechénia era uma das Repúblicas da ex-URSS.
[4] Ex-general da força-aérea da ex-URSS derrubou o governo comunista da República Chechena através de um golpe de estado.

No dia 11 de dezembro de 1994, quando o governo Checheno recusou o ultimato Russo, o Presidente Boris Yeltsin ordenou às tropas russas que invadissem a Chechénia e derrubassem o seu governo (German, 2003, pp. 129-131). Segundo as autoridades Russas a invasão tinha como objetivo, repor a "lei constitucional e a ordem". Numa declaração pública ao povo Russo, o Presidente Boris Yeltsin declarou "Os soldados russos estão a proteger a unidade da Rússia. Isto é uma condição indispensável para a existência do Estado russo… Nenhuma zona geográfica tem direito de se separar da FR e o regime de Grozni é ilegal e viola as leis fundamentais da Constituição da FR"

Na Guerra da Chechénia 1994-1996, naturalmente verificou-se uma disparidade enorme em termos de recursos militares, número de homens e equipamentos entre as FA da FR e da Chechénia. As capacidades tecnológicas e de meios da FR eram muito superiores às dos rebeldes chechenos. A Federação Russa disponha de 38.000 (1994) e 70.500 (fevereiro 1995) militares, diversos tipos de carros de combate T72, T80, T80U, veículos blindados, Lança-foguetes múltiplos, diversos tipos de aeronaves militares, UAV entre outros equipamentos militares, mas teve 5.732 baixas ou desaparecidos em resultado do conflito. A República Chechena da Ichkeria disponha entre 15.000 Soldados e 15.000 milicianos Militares, Veículos blindados, lançador-propelente de granadas (LPG; em inglês Rocket-Propelled Grenade, RPG), Obuses 152mm, morteiros 120mm e baterias antiaéreas e misseis e sofreu 17,391 baixas ou desaparecidos (Oliker, 2001, p. 44).

Nas vésperas de dezembro de 1994, as forças Russas lançaram uma grande ofensiva para tomar Grozni, atacando a cidade pelo norte, leste e oeste. Os soldados russos que entraram na cidade não esperavam combater, porque estavam confiantes nas limitadas capacidades dos rebeldes Chechenos. Para eles, os rebeldes eram uma força mal equipada, não profissional e desorganizada e que bastava verem as capacidades militares da FR para se renderem. A sua confiança era reforçada pelas palavras dos seus comandantes, que diziam para não se preocuparem (German, 2003, pp. 131-133).

O plano das forças Russas consistia num ataque decisivo contra o Palácio Presidencial do Presidente Dudayev's, porque era o símbolo da resistência, e

[5] A Liderança da Chechénia estava preparar-se para a invasão da FR desde sua declaração unilateral de independência em 1991. Em 12 de agosto de 1994, o Presidente Dudayev ordenou a mobilização de 600.000 homens, com idade entre 16 e 65 Grozny. Por contraste, as operações militares russas na Chechênia foram citadas como um exemplo da deficiente preparação militar nas FA da FR, particularmente o exército (Oliker, 2001, p. 136)

controlar os outros pontos críticos, incluindo edifícios governamentais e a estação de comboios.

As forças Russas estavam constituídas em 4 grupos de combate. No início da campanha, estas forças deslocaram-se para o centro da cidade, utilizando a manobra militar conhecida por pinça[6], apoiadas pelo poder aéreo. Na visão dos comandantes Russos, a velocidade de ataque iria ter uma enorme impacto nas forças e líderes chechenos, deixando-os cercados e isolados, para além de limitar os danos colaterais (Oliker, 2001, p. 133).

Em contraste com as forças russas, os combatentes chechenos estavam equipados com material ligeiro e organizados em pequenos grupos, com elevada mobilidade. Tinham a vantagem de estar a combater na sua terra e conheciam muito bem a cidade. Atendendo à superioridade de meios militares[7] a perceção dos militares russos sobre a sua invulnerabilidade, contribuiu de certa forma para o desfecho da batalha. Os chechenos, nas suas "colmeias" urbanas, efetuaram diversas emboscadas contra os veículos blindados das forças Russas, provocando elevadas baixas e o caos nas suas fileiras (Oliker, 2001, p. 26).

Face ao teatro de operações (TO), as forças da FR não compreenderam atempadamente, que os carros de combate e os veículos blindados não eram ideais para serem utilizados em ambiente urbano, porque perdem capacidade de manobra e a visibilidade. Ficaram muito expostos aos ataques do inimigo e dependentes do apoio da infantaria. Outra falha da FR foi a guerra de propaganda. Logo no início da campanha, chegaram imagens dos média internacional e particularmente, na televisão, com as famílias russas a ter acesso a imagens de corpos de soldados mortos e abandonados na rua a serem mutilados por cães esfomeados. (Oliker, 2001, p. 134)

Para melhor compreender o desaire das tropas Russas, o Ministro da Defesa de então, Pavel Grachev escreveu numa diretiva confidencial sobre a capacidade militar das forças armadas da FR em 1994 e 1995, onde concluiu que o exército não estava preparado para o combate (Oliker, 2001, p. 136) tendo reportado as seguintes deficiências:

[6] O movimento de pinça ou envolvimento duplo é uma manobra militar na qual os flancos do inimigo são atacados por duas alas defensivas simultaneamente, movimentando-se como braços de uma pinça (Easy Strategy , 2013).

[7] No ataque a Grozny, sem contabilizar o apoio aéreo, a FR empenhou 230 carros-de-combate, 450 veículos blindados de infantaria e 388 de artilharia. Os chechenos tinham cinquenta carros de carros-de-combate, cem veículos blindados de infantaria, de sessenta peças de artilharia (Oliker, 2001, p. 26).

- Incapacidade de mobilização de tropas;
- Deficiente planeamento operacional;
- Fraca liderança dos comandantes-chefes;
- Formação inadequadamente dos soldados para manuseamento de armas e equipamento militar - especialmente o mais sofisticado, e.g. equipamento de visão noturna;
- Elevada taxa de acidentes nas fileiras e criminalidade;
- Equipamento obsoleto e com péssima manutenção.

Na nossa breve análise à campanha militar da FR no conflito que ficou conhecido pela primeira guerra da Chechénia, analisámos os erros que julgámos que representam melhor a "Arte Militar", estabelecendo uma correlação com os preceitos de Sun Tzu, demonstrando que os responsáveis políticos e os comandantes militares das FR não deram a devida atenção aos ensinamentos que Sun Tzu transmitiu, quando desencadearam a ofensiva à capital da Chechénia, Grozni, no final dezembro de 1994:

Planeamento Militar - Para Critzer, as Teorias de Sun Tzu possibilitam aos estrategas políticos, militares, líderes e comandantes múltiplas ideias e percetivas a ter em consideração no processo de tomada decisão (2012, p. 14). Nesta perspetiva, o planeamento militar das FA da FR na batalha de Grozni no final de 1994, foi casual, otimista, mas sem planos de contingência. Os comandantes Russos não estudaram convenientemente todo o expecto da guerra[8] (Oliker, 2001, p. 33).

Condução da Guerra – De acordo com Sun Tzu "o essencial da guerra é a vitória e não operações prolongadas" e acreditava que a escolha dos comandantes militares dever ser efetuada com muita precaução (Sun Tzu cit. por Critzer., 2012, p. 14). Em virtude de haver tropas do ministério da defesa e do interior na FR com diferentes estruturas de comando, dificultou a condução da guerra. Acresce que os carros-de-combate e veículos blindados não são ideais para ser utilizado em ambiente urbano.

Estratégia Ofensiva - Sun Tzu refere "na guerra, a melhor política, geralmente, é capturar um Estado intacto e arruiná-lo denota atitude inferior" (Tzu, 2006, p. 33). No conflito, as forças chechenas estavam motivadas

[8] Os comandantes de cada um dos quatro Grupos de combate insistiam em elaborar planos de complexa execução, para além de não haver coordenação entre as várias forças terrestres, incluindo Força Aérea (Oliker, 2001, p. 14).

tornando-se um difícil adversário para as forças FR. Para alcançar a vitória, estas arrasaram a cidade, com milhares de baixas entre a população civil[9]. Os líderes políticos e militares das forças da FR não tinham experiência na guerra da propaganda. Com a sua campanha, perderam o apoio da população local e fomentaram os ideais de resistência contra a sua ação (Oliker, 2001, p. 34)

Disposições Táticas (ou Disposição das Forças) – Segundo Sun Tzu "a invencibilidade reside na defesa e a possibilidade de vitória no ataque" (2006, p. 39) "O general hábil assume uma posição em que ninguém o poderá derrotar e não desperdiça qualquer oportunidade para dominar o inimigo" (2006, p. 41). Os rebeldes chechenos souberam tirar partido do terreno, quer nas ruas de Grozni ou nas montanhas da Chechénia, recorreram as táticas de guerrilha para combater um inimigo com mais e melhores meios tecnológicos, equipamento e número de militares envolvidos no teatro de operações.

Energia em Potência - Para Sun Tzu "Na batalha, valha-se da força normal para o combate e utilize a extraordinária para vencer" (2006, p. 46) "Um general hábil busca a vitória pela situação e não a exige de seus subordinados; sabe selecionar os homens certos e estes exploram a situação) (2006, p. 48). De acordo com o Ministro da Defesa Russo, Pavel Grachev as FA da FR em 1994 e 1995, tinham vários problemas que afetavam a sua capacidade militar.

Manobras – Segundo Sun Tzu: "São os habilidosos na guerra que trazem o inimigo ao campo de batalha e não o contrário, ou seja, evitam ser trazidos por ele" (2006, p. 53) e "Não podem conduzir a marcha de um exército, aqueles que não conhecem as condições das montanhas e de florestas, desfiladeiros, pântanos e terrenos perigosos. E os que não usam guias locais são incapazes de obter as vantagens do terreno" (2006, p. 60). As forças chechenas evitaram o confronto direto com as tropas Russas. Mas deixarem entrar na cidade as forças da FR para depois, embosca-las e isolá-los em forças menores, tornando mais fácil a sua aniquilação. Impedidos de utilizar a manobra na ofensiva, as forças russas recorreram a barreiras maciças de artilharia e apoio aéreo como tática ofensiva, tendo arrasado a cidade, com elevados danos colaterais (Cassidy, 2006, p. 27).

Ataques com Fogo – Diz-nos Sun Tzu "Optando por lançar fogos de fora para dentro do acampamento inimigo, não é preciso esperar o total

[9] Com 80,000 baixas civis (estimativa de organizações de Direitos humanos) e a destruição da Cidade de Grozni.

alastramento do fogo lá dentro. Lance fogos em momentos adequados". "Há tempos convenientes e dias apropriados nos quais pode-se lançar fogos" (2006, pp. 101-102). Estabelecendo a relação entre o emprego dos meios utilizado pelas Forças Russas e Chechenas, com o princípio de Sun Tzu sobre o "ataque com fogo", constatámos que os primeiro empregaram os meios sem um adequado planeamento, causando enormes baixas entre os civis e militares, enquanto as forças rebeldes demonstraram estar altura do desafio, motivados por uma luta de sobrevivência. Os militares Russos mal preparados, entravam em pânico e disparam sobre tudo o que movia (Oliker, 2001, p. 16).

Utilização de Agentes Secretos - A estratégia da deceção está muito dependente de um bom serviço de informações. Sun Tzu expressa a importância da deceção para se obter a vitória. Ele refere que "Na guerra, pratica a arte da deceção e terás sucesso" (Tzu, 2006) - No planeamento operacional, as FR não geriram um adequadamente as informações. O Serviço de informações Russo só começou a operar após o início das operações militares. (Oliker, 2001, pp. 9-11). Por outro lado, devido aos procedimentos e falta de interoperacionalidade dos equipamentos comunicações, o SI ficou impossibilitado de comunicar "informações" sobre a localização do inimigo para a força aérea (Oliker, 2001, p. 14).

Apesar do enorme sucesso das ações de guerrilha desencadeadas pelas forças Chechenas, as forças Russas acabaram por conquistar a cidade de Grozni. Os rebeldes refugiaram-se nas montanhas da Chechénia, desencadeando ações de guerrilha. No entanto, em meados de novembro de 1996, o Presidente Yeltsin e o seu homólogo Checheno MasKhadov assinaram um acordo de paz.

No entanto, esta guerra veio evidenciar as tendências neoimperialistas da liderança política Russa, para manter o controlo sobre vários povos minoritários, para assegurar a integridade territorial. A intervenção militar foi um reflexo da fragilidade do processo de transição pós-soviética, tendo evidenciado a necessidade fundamental de assegurar alguma continuidade do "*modus operando*" durante um período de rápida mudança e grande incerteza.

Conclusões

Os ensinamentos de Sun Tzu possibilitam amplas discussões sobre o papel da guerra na atualidade, e como pode ser limitado e evitado, como também as estratégias e táticas que podem ser aplicadas. Na sua obra, a "A Arte da guerra"

é importante perceber a mensagem chave: vencer sem lutar. No entanto, caso seja inevitável o confronto, devemos evitar os pontos fortes da ameaça e suprir as deficiências. Para alcançar a vitória é essencial ganhar a guerra com o menor custo e no prazo mais curto de tempo possível. Além disso, a escolha da forma mais eficaz de conduzir a guerra requer atenção devida na proporcionalidade da força, a vontade de lutar, bem como os recursos disponíveis para as forças. O uso de um bom sistema de informações "inteligência", engano e o efeito de surpresa, segmento da arte operacional da guerra, acaba por ser crucial.

Parafraseando Sun Tzu: "se ambicionamos glória e sucesso mediante o uso das armas, devemos ter em consideração os cinco fatores fundamentais: a influência moral; o clima; o terreno, a liderança e a disciplina; e avaliar o quanto cada um deles é essencial".

Na atualidade, vivemos numa aldeia global, onde o todo o mundo é inconstante, incerto, complexo e ambíguo e a conceção da guerra tradicional entre estados é cada vez mais remota.

No Século XXI a condução da guerra usa todos os meios disponíveis, o poder político, económico, social e militar, para persuadir a liderança do inimigo que seus objetivos estratégicos são inatingíveis ou demasiado onerosos. As teorias de Sun Tzu sobre a guerra aborda este tipo de ambiente, ao estabelecer que a estratégia ofensiva global tem como prioridade atingirem o centro de gravidade do inimigo através da abordagem indireta. Para tal, estabelece que primeiro devemos atacar a sua estratégia, ou seja, os seus planos, depois num segundo momento, quebrar as suas alianças, para tentar desmoralizá-lo e ganhar através da "intimidação". Em terceiro lugar, se todas as medidas não violentas forem infrutíferas, devemos atacar o exército do inimigo e se ainda todas estas medidas não tiverem sucesso, atacar o seu povo.

No entanto, nas modernas guerras, o inimigo é complexo, assimétrico, adaptável, inovador, disperso, trabalha em rede, resiliente e capaz de se regenerar, contrapondo a superioridade das armas, com a superioridade do movimento que dificulta a perseguição ou localização. A guerra irregular será a forma mais comum de conflitos no séc. XXI. Segundo Rice, as hipóteses de haver mais um ataque terrorista contra os Estados Unidos, como o 11 de setembro, é apenas uma questão de tempo, a não ser que, os EUA promovam alterações significativas na forma como analisam as novas ameaças que estão presentes na guerra irregular (2006, p. 23)..

Para responder aos dois mais proeminentes tipos de guerra irregular: a insurreição e as operações de apoio à paz. Nestas, temos o desafio de garantir que os nossos esforços são equilibrados após uma análise dos nossos pontos fortes e fracos. Mas encontrar este equilíbrio de esforços entre todas as fontes de energia é o elemento essencial para Sun Tzu. Depois de tantos séculos, Sun Tzu é ainda ensinado nas instituições militares e universidades de gestão. Ele compreendeu a natureza complexa da guerra - como um problema complexo – a forma mais expedita para encontrar a solução pode ser alcançada pela combinação e sincronização de vários elementos. Num mundo em constante mudança, as teorias de Tzu terão ainda mais valor, porque nos ajudam a compreender o atual ambiente externo, as circunstâncias sociais, políticas e económicas e reconhecendo como estes fatores afetam os restantes.

Em todas as eras, desde a antiguidade até ao presente, as forças mais fracas recorrem à supresa, tecnologia, inovações táticas para superar os adversários mais fortes. Sun Tzu aconselha os líderes a pensar em termos de opções e agir irregularmente ao combater as ameaças como as terroristas e insurgentes. Ele defende que devemos atrair o inimigo para o campo de batalha, procurando seduzi-lo com a ilusão de uma oportunidade, que ele não poderá recusar, mas que nos possa assegurar uma vantagem (Wilcoxon, 2010, p. 8). Aquando da Guerra da Chechénia 1994-1996, os rebeldes chechenos souberam tirar partido dos ensinamentos de Sun Tzu ao utilizar as táticas de guerrilha para combater um inimigo com mais e melhores meios tecnológicos, equipamento e número de militares.

Apesar dos conflitos contemporâneos serem muito diferentes dos que Sun Tzu conheceu, na essência das guerras há algo que permanece inalterado em todas as eras. Sun Tzu e outros tentaram definir esta essência, como um instrumento político e ao invés, como um mal necessário para os humanos. No entanto, com a globalização, tudo aquilo que a carateriza, possibilita uma janela de oportunidade para as forças irregulares, com as potencialidades do mundo atual num novo campo de ação, para desenvolver as suas atividades.

Referências Bibliográficas

Barroso, L. F. M., 2007. *Revista Militar,* [Em linha]. Disponível em: http://www.iesm.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/Artigo_1.pdf, [Consult. 27 jan. 2014].

Carrick, D., Connelly & Robinson, P., 2009. *Ethics Education for Irregular Warfare*. Burlington: ASHGATE.

Cassidy, R. M., 2006. *Counterinsurgency and the Global War on Terror*: Global War on Terror. Westport: Prager Security Internacional.

Coker, C., 2004. *The Future of War The Re-Enchantment of War in the Twenty-First Century*. 1º ed. Oxorford: Blackwell Publishing Ltd.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Critzer., O. D., 2012. United States Army War College, Dissertação de Mestrado. [Em linha] Disponível em: http://www.bing.com/search?q=21st%20Century%20Strategy%20Needs%20Sun%20Tzu%20&pc=conduit&ptag=A4F1F5EE76F4F42489AF&form=CONBNT&conlogo=CT3210127, [Consult. 21 jan. 2014].

Easy Strategy, 2013. *Military Tactics*. [Em linha] Disponível em: http://www.easy-strategy.com/pincer-movement.html, [Consult. 15 fev. 2014].

Echevarria, A. J., 2007. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxorford: Oxorford University Press.

Escorrega, L. F., 2013. Breve conceptualização sobre "dissuasão inteligente". *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 8(2), pp. 1-3.

German, T. C., 2003. *Russia's Chechen War*. London: RoutledgeCurzon.

Gray, C. S., 2007. *War, Peace and International Relations an Introduction to Strategic History*. Oxon: Routledge.

Hawkins, D. E. & Rajagopal, S., 2005. *Sun Tzu and the Project Battleground Creating Project Strategy from 'The Art of War'*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan.

Mahnken, T. G., 2008. *Journal of Strategic Studies - The Future of Strategic*. [Em linha] Disponível em: http://www.tandf.com/doi/abs/10.1080/01402390308559305#.Ut8WJFep18, [Consult. 21 jan. 2014].

Oliker, O., 2001. Russia's Chechen Wars 1994–2000: Lessons from Urban Combat. Moscow: Amoyo center.

Rice, S. P., 2006. *Sun Tzu Ancient Theories for a Strategy Against Islamic Extremism*. [Em linha] Disponível em:

http://www.researchgate.net/publication/235163968_Sun_Tzu_Ancient_Theories_for_a_Strategy_Against_Islamic_Extremism, [Consult. 25 jan. 2014].

RMC, 2013. Rien de nouveau sous le soleil – depuis Sun Tzu: les principes intemporels de l'art opérationnel de la guerre. *Revue Militaire Canadienne,* pp. 55-59.

Tzu, S., 2006. *A Arte da Guerra por uma Estratégia Perfeita* - tradução Heloisa Sarzana Pugliesi e Márcio Pugliesi. São Paulo: Madras Editora ltda.

Wilcoxon, G. L., 2010. *Sun Tzu: Theorist for the Twenty-First Century*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.

Zweibelson, B., 2010. *The US in Afghanistan: Follow Sun Tzu rather than*. [Em linha]. Disponível em: http://smallwarsjournal.com/, [Consult. 24 jan. 2014].

A Guerra de Manobra e o Ensino da Estratégia

António José Macedo Estrela Bastos
Major de Infantaria
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
estrelabastos@gmail.com

A guerra de manobra é provavelmente um dos temas da dialética militar, sobre o qual nos últimos anos mais se escreveu em livros, artigos ou *papers*. Não se pode falar da abordagem *maneuverista* sem apresentar a abordagem *atricionista* em complemento da informação e não como teoria de antítese.

O presente trabalho de aplicação individual pretende compreender de que forma o ensino da estratégia militar dos oficiais, na Academia Militar (AM) e no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), orienta e enforma o discente para a abordagem *maneuverista*.

Os currículos das disciplinas relacionadas com a estratégia ministradas na AM e IESM serão analisados dos pontos de vista do seu conteúdo e de como são ministradas, apoiando-nos num artigo publicado no Stategic Studies Institute em março de 2010, "How do Students Learn Stategy? Thoughts on the U.S. Army War College Pedagogy of Startegy, de Harry R. Yager e que analisa o que e o como a estratégia é ensinada no Army War College dos EUA.

Como método de demonstração da nossa teoria apresentar-se-á um breve enquadramento histórico, identificando momentos em que a teoria *maneuverista*, embora de forma empírica, foi aplicada em batalhas e campanhas, ao que chamamos a Guerra de Manobra na história. Seguidamente, na segunda secção, apresentar-se-á o estado da arte sobre a temática e partindo da doutrina dos *marines* americanos por se tratar de uma força que explicitamente usa a bordagem *maneuverista,* num país que é a principal referência doutrinária do exército português, cria-se o seguinte modelo de análise: Escolhemos uma das características da guerra de manobra para os *marines*, as ordens tipo missão e a intenção do comandante que descentralize a execução, que também é comum à maioria dos teorizadores apresentados no Estado da Arte; Para continuar foi necessário definir estratégia e adotamos a definição do General Cabral Couto: "a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem

suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política" (Couto, 1988, p. 209). Daqui retiramos apenas as primeiras palavras, ciência e a arte em que a ciência é o conhecimento e a arte a capacidade criativa (Yarger, 2010, p. 179) para compreender se, no ensino da estratégia na AM e IESM, há alguma preponderância para uma ou para a outra; Quanto ao conteúdo pretende-se compreender se a ciência ajuda os alunos a compreender a natureza do ambiente, o processo de pensamento estratégico e os sistemas nacional e internacional (Yarger, 2010, p. 184) e quanto à forma, pretende-se comparar com o modelo apresentado por Yager que considera que a arte da estratégia é atingida com o estudo da história, de casos de estudo, exercícios e viagens de campo (Yarger, 2010, p. 193).

Este modelo funcionou como filtro à análise dos currículos das disciplinas: Teoria Geral da Estratégia, ministrada aos mestrados na AM; Estratégia Militar, ministrada no IESM ao Curso de Promoção a Oficial Superior; Estudos Estratégicos, Planeamento Estratégico, Contexto internacional, História Militar e Direito Internacional Público ministradas no IESM ao Curso de Estado Maior Conjunto, e que se apresenta na terceira secção num trabalho de análise onde se identificaram os objetivos da disciplina por um lado e os pontos do modelo por outro. Pretendeu-se inicialmente identificar onde é que o objetivo encaixava no modelo, e quando a relação foi identificada, verificou-se se o objetivo orientava o discente para a característica *maneuverista* ordens tipo missão e a intenção do comandante que descentralize a execução. Finalmente concluiu-se que apenas o CEMC condiciona a atuação do discente para uma busca permanente, uma procura da antítese e uma preparação clara, precisa e concisa de diferentes assuntos que tem que expor num período de tempo muito limitado.

1. A Guerra de Manobra na história

É comummente aceite na cultura militar que, com honrosas exceções, a maioria das batalhas que a história nos apresenta foram lutadas com base numa abordagem *atricionista* da guerra. Ao fazermos um estudo mais pormenorizado revelou-se-nos que nem sempre foi assim e muitas doutrinas e culturas militares têm por base exemplos históricos repletos de guerra de manobra. O resumo histórico que se segue tem como objetivo dar a conhecer momentos em que, embora de forma pouco sustentada teoricamente, a aplicação da abordagem

maneuverista da guerra pode ser identificada nos clássicos e em muitas batalhas desde a antiguidade. Hoje, provavelmente por motivos diferentes, nós somos os seguidores de muitos e valorosos homens de guerra que inteligentemente aplicaram a manobra como forma de ganhar vantagem ao seu inimigo.

O conceito de Força Normal e Força Extraordinária, ou a força que fixa o inimigo e aquela que é aplicada no momento e local inesperado para o destruir (Tzu, 2005), apresentadas por Sun Tzu no seu livro "A arte da guerra", demonstram claramente quem é para nós o autor que abordou a teoria *maneuverista* pela primeira vez. Conforme disse Flores em 2012 na Military Review, estas ideias podem ser comparadas com os conceitos de Operações de Moldagem[1] e Operação Decisiva[2], e apontam na direção de uma força que usa o flanco ou a profundidade do inimigo, para desferir o seu ataque principal (Flores, 2012). Surge aqui também o conceito de "*estratagema*[3]" para ocultar a força extraordinária e a sua intenção ao inimigo. Este "*estratagema*", ou forma de procurar a decisão e surpreender o inimigo, é aquilo que permite uma força de menor dimensão ou potencial, ao "*evitar os pontos fortes e atacar as vulnerabilidades*", impor uma derrota. O mesmo autor sugere que este conceito de "*estratagema*" humaniza a guerra, pois atribui à inteligência do homem uma importância que até aqui não se tinha revelado. O "*General*", que concebe um esquema e que com isso aumenta o potencial da sua força extraordinária, é agora uma figura central na batalha sem necessitar de se impor pelo seu braço.

Os autores que abordam esta temática são tudo menos unanimes no que diz respeito ao momento, em que identificam na história, o início da manobra como técnica ou forma de fazer a guerra. Terá sido o duplo envolvimento[4], empregue na Batalha de Maratona em 490 AC, em que Milcíades, general de Atenas, no comando de 10000 hoplitas atenienses e 900 plateienses organizados numa formação em "U", terá derrotado o inimigo que os suplantava

[1] "As operações de moldagem são operações levadas a cabo para criar condições de sucesso à operação decisiva. Os seus efeitos podem ter impacto direto no terreno, inimigo ou adversário ou populações e não são apenas as unidades de manobra que as executam" (Exército, 2012, pp. 3-9).
[2] "A operação decisiva é a operação que diretamente cumpre a missão. Esta determina o resultado de uma operação de grande envergadura, batalha ou empenhamento e é o ponto focal em torno do qual o comandante concebe toda a operação" (Exército, 2012, pp. 3-9).
[3] Ardil empregado na guerra para iludir o inimigo (Porto Editora, 2003-2014).
[4] Na nossa doutrina designado por Movimento Torneante "é uma variante do envolvimento, em que a força atacante contorna ou passa sobre as posições defensivas principais do inimigo para conquistar objetivos na profundidade, obrigando-o a abandonar as suas posições ou a empenhar um volume considerável de forças contra a ameaça criada pelo movimento torneante" (Exército, 2012, pp. 6-9).

enormemente em número (Herodotus, 1909), são os primeiros registos em que a manobra como tática haverá sido utilizada.

William S. Lind (1984) no seu título "Maneuver Warfare – Handbook" identifica a batalha de Leuctra no ano de 371 AC, uma inesperada vitória do Tebano Epaminondas, sobre o Espartano Cleombrotus I, que ao nível da tática militar é uma batalha importante onde se identifica a primeira utilização da ordem oblíqua na história (Ferrill, 1997), como a primeira onde se pode falar de manobra. Posteriormente no ano 216 AC quando Aníbal na batalha de Canas vence os romanos de forma muito grandiosa, terá usado também o duplo envolvimento ou movimento de pinças como forma de manobra para impor a derrota ao seu inimigo (Lind, 1984). O próprio Sun Tzu terá abordado a teoria, mas desaconselhou o seu emprego por este abrir uma possibilidade ao inimigo para se evadir.

Séculos depois, estratégias semelhantes foram encontradas em Napoleão que obteve resultados consideráveis. É possível identificar em Napoleão a organização das suas forças naquilo que hoje chamaríamos "de armas combinadas" o que lhe permitiu reagir mais rápido às ações do inimigo (Leonhard, 1991). A combinação da atuação da cavalaria com a infantaria, num movimento rápido que deslocalizou o inimigo do local pretendido para a batalha, infringiu a derrota a forças substancialmente superiores. Isto permitiu-lhe atacar onde e quando quis, muitas vezes sem a vantagem do terreno, desequilibrou de forma eficaz o movimento do seu inimigo (Creveld, 1994).

Estas formas de manobra de organização para o combate são posteriormente identificadas em Clausewitz, que deixa por escrito no seu livro "Da Guerra" aquilo que por muitos ainda hoje é considerado como doutrina.

Para Lind (1984) era necessário encontrar alguma coisa que fosse comum em todos os exemplos apresentados e noutros que não houve espaço para enquadrar. Identificou uma teoria apresentada pelo Coronel da Força Aérea americana John Boyd e apelidada de o "*Ciclo de Boyd*[5]" ou "*OODA Loop*", com quatro passos: observar, orientar, decidir e agir. Segundo Boyd, "quanto mais rápido se efetuar este ciclo, maior será a vantagem que tenho contra o meu inimigo" (Lind, 1984).

[5] Um conceito aplicado originalmente ao processo de decisão das operações de combate, por vezes, no nível estratégico em operações militares. Atualmente também é aplicado nas operações comerciais e processos de aprendizagem.

2. Estado da Arte

Falar de guerra de manobra, de abordagem *maneuverista* à guerra não pode ser feito sem compreender outro conceito igualmente importante, a guerra de atrição ou abordagem *atricionista* da guerra. É isso que pretendemos fazer de seguida, após o que detalharemos os autores que abordam a guerra do ponto de vista *maneuverista*.

Adotar a procura da vitória sobre um adversário, através da elevada quantidade de baixas em homens e materiais (Simpkin, 1985), ou procurar vencer o inimigo destruindo-o sistematicamente (Leonhard, 1991) é optar pela abordagem *atricionista* como forma de combate. A visão *atricionista* da guerra envolve o movimento em massa dos aparelhos militares contra inimigos fortes, com foco na destruição física do inimigo, sendo que há tanto mais sucesso, quantos os mortos do inimigo, equipamentos e infraestruturas destruídas e território conquistado ou ocupado. A guerra de atrição tende a usar estruturas de comando e controlo centralizadas, não conferindo iniciativa ou criatividade aos comandantes subordinados.

Aproveitar o desgaste das vulnerabilidades críticas da força adversária, movimento estratégico, destruição seletiva dos alvos inimigos, isolamento do inimigo, forças e exploração pelo movimento os seus pontos fracos, são termos que nos identificam com a abordagem *maneuverista* da guerra e que identificaremos nos autores que abordaremos de seguida. Para complementar o estudo tentaremos fazer uma comparação dos termos utilizados e do seu significado para o autor que o refere.

Para **Leonhard** a manobra, como teoria de guerra, consiste em antecipação, deslocalização e desorganização do centro de gravidade do adversário como uma alternativa à destruição em massa do inimigo. A antecipação da intenção do adversário, procurando neutralizá-lo mesmo antes de o enfrentar, sendo que se não for possível, se procurará a sua deslocalização e retirar importância ao seu ponto forte. Quanto à desorganização do centro de gravidade adversário, consegue-se ao atacar as suas vulnerabilidades críticas com a nossa "força extraordinária (Clausewitz, 1976)" provocando a sua paralisia (Leonhard, 1991).

Tendo em conta que o ritmo e a iniciativa são tão importantes para se vencerem guerras com a manobra, as estruturas de comando e controlo tendem a ser mais descentralizadas, é dada mais liberdade tática aos líderes das

unidades subordinadas, o que permite que os comandantes estejam no campo de batalha e possam seguir a intenção do comandante, para explorar as fraquezas do inimigo, quando elas se apresentarem (Leonhard, 1991).

Martin Van Creveld identificou seis elementos principais da guerra de manobra, o Ritmo, Schwerpunkt, Surpresa, Armas Combinadas, Flexibilidade e Comando e Controlo descentralizado.

Ritmo (tempo) foi superiormente definido por John Boyd, no seu famoso ciclo, Observar, Orientar, Decidir e Agir (OODA Loop). Quem o fizer mais rapidamente tem uma vantagem superior.

O Schwerpunkt ou esforço principal no centro de gravidade e no momento certo. De acordo com o autor, se possível, um lugar que é vital e deficientemente defendido.

A Surpresa consiste em enganar o inimigo. Convence-lo que vamos efetuar o ataque num ponto e, mesmo quando já estamos a empregar o esforço, ele ainda tem dúvidas.

O emprego de Armas combinadas consiste em empregar a "artilharia para combater os carros de combate, usar este para destruir a infantaria, esta para a luta anticarro e as armas anticarro para combater os carros de combate".

A Flexibilidade segundo VanCreveld significa ter uma organização redundante, independente e não especializada. Desencoraja a estandardização e permite gastos com a redundância de meios. É um defensor do "treino e ainda mais treino".

A Descentralização do comando controlo leva à flexibilidade e à adaptabilidade, garantindo que se pode mudar a situação sem depender das comunicações. Os subordinados só necessitam de compreender a intenção do comandante (Creveld, 1994).

No livro "Maneuver Warfare Handbook" de **William S. Lind** a Guerra da Manobra é definida como um processo "mutável e evolutivo" que ocorre quando se combinam técnicas e ensinamentos provados, por forma a atingir soluções à medida do inimigo. São identificados três conceitos base: Ordens tipo missão, Ponto Focal e Superfícies e Espaços.

Com as Ordens Tipo Missão pretende-se descentralizar as funções de comando com vista à rápida execução do ciclo de Boyd. O comandante define a Missão (o quê) e deixa o como ao subordinado. Defende o autor que se deve promover a confiança entre o comandante e os seus subordinados, em que o

comandante tem um papel de conselheiro e orientador dos subordinados, definindo com clareza a sua intenção, evitando exercer um controlo excessivo da execução dos subordinados.

É o comandante que determina o que entende por ponto focal para orientar os subordinados no sentido da canalização dos esforços. Determinar este ponto é fundamental quando uma força atua em inferioridade numérica, pois possibilita orientar o esforço para um determinado ponto e aí concentrar um potencial superior.

Para atingir em pleno a caracterização Superfícies e Espaços, o inimigo deve ser alvo de reconhecimentos sobre o dispositivo, com pequenas unidades de reconhecimento (recon-pull), identificar os seus espaços ou pontos fracos, para que sejam posteriormente explorados; em contraponto, ao privilegiar de um eixo que canalize as forças contra as superfícies, ou pontos fortes, do inimigo. Identificar as superfícies e os espaços é essencial para a definição da intenção do comandante.

O autor identifica outras "ferramentas", necessárias à tática da manobra e descreve-as como: Poder de fogo, Contra-ataque, Reservas e Comando e Controlo. O poder de fogo, na tática da manobra, é potenciado como um sistema de armas combinadas, suprimindo o inimigo e obrigando-o a expor-se de forma desvantajosa, potenciando o "castigo e desgaste". Passamos a ver o poder de fogo fora do papel de apoio para se "combinar com a manobra". O contra-ataque tem muito valor na defesa para obrigar o inimigo a derivar recursos que suportariam o seu plano inicial. É tanto mais importante quanto menos forças tive o comandante ao seu dispor e necessita de ter um impacto suficientemente forte, em surpresa e no momentum. Quanto melhor for a estrutura das reservas melhor será a capacidade de exercer e conservar a iniciativa. O comando e controlo que o comandante deve exercer serão pautados pela "liderança e monitorização", conferindo "margem de manobra" aos comandantes subordinados, não os desresponsabilizando das suas ações, mas evitando a burocracia da informação baseada em demorados relatórios (Lind, 1984).

É na doutrina dos *marines* americanos que o conceito de guerra de manobra surge explicitamente explicado desde o início dos anos 80. A abordagem *maneuverista* desta força vê a guerra de manobra como uma filosofia que "reconhece que a guerra é, em último caso, a disputa violenta de

vontades humanas com uma natureza permanentemente caracterizada pela fricção, incerteza, desordem e complexidade". O sucesso é conseguido pela mais rápida adaptabilidade às mudanças na situação e esta velocidade pode ser aumentada pela simplicidade, ordens tipo missão e intenção do comandante que descentralize a execução. A intenção expressa dos *marines* americanos é efetuar o ciclo de decisão mais rapidamente que o inimigo, por forma a explorar as vantagens da velocidade, ponto focal, ritmo, choque e da surpresa (US Marine Corps, 2011).

Outros países também têm na sua doutrina a guerra de manobra, e destes destaco o Chile que desde 2010 já tem a segunda edição do seu manual "El Ejercito y la Fuerza Terrestre", que substitui a edição de 2006 (Flores, 2012).

3. Análise dos currículos das disciplinas de estratégia

As disciplinas de estratégia na AM e no CPOS não são estanques e estão inseridas em grupos ou departamentos que incluem outras disciplinas, tais como a História Militar, o Contexto Internacional ou o Planeamento Estratégico e tendo em conta a experiencia pessoal do autor, que foi aluno destas disciplinas, serão tidos em conta na análise que fazemos.

Escolhemos estas disciplinas porque as consideramos estruturantes na formação do oficial desde o seu início na AM, posteriormente já num momento da carreira em que o oficial já tem alguma experiencia e frequenta o CPOS no IESM cuja finalidade é conferir, aos capitães, competências e conhecimentos técnico-militares necessários para o desempenho de cargos e para o exercício de funções como oficiais superiores. Numa fase subsequente, alguns oficiais são preparados no CEMC para o desempenho de funções ao nível operacional e estratégico, em estados-maiores conjuntos nacionais e internacionais, nas estruturas superiores das Forças Armadas e da Defesa Nacional, e em organizações nacionais e internacionais.

Na disciplina Teoria Geral da Estratégia da AM cujo Objetivo Geral (OG) *é "habilitar os alunos com os conhecimentos necessários sobre a Teoria Geral da Estratégia e a Teoria Geral da Guerra, de forma a permitir-lhes identificar e explicar o quadro conceptual existente, assim como reconhecer, caracterizar e efectuar uma análise sumária da evolução do pensamento, neste âmbito"*, todos os Objetivos de Aprendizagem (AO) encaixam em algum ou vários pontos do modelo mas apenas identificamos três objetivos de aprendizagem que, da nossa

análise, projetam o discente para um pensamento *maneuverista* da guerra e que passamos a apresentar e explicar.

O *OA14 - Relacionar Estratégia com Táctica,* obriga o aluno a confrontar e estabelecer a relação entre os conceitos de Estratégia e de Tática, aguçando o pensamento crítico e a iniciativa. Neste caso, a procura das diferentes definições de Estratégia e Tática é só por si um exercício de iniciativa e de tomada da decisão. Tal como disse Michael Duncan Wyly (1993, p. 251) "a guerra de manobra é tomada de decisão".

Nos *OA46 - Expor o pensamento de Clausewitz, Napoleão; Ludendorff; Beaufre; Pereira da Conceição, Kaúlza de Arriaga, Abel Cabral Couto; Loureiro dos Santos; Jesus Bispo, pelos alunos;* e *OA47 - Reconhecer a aplicação dos ensinamentos da Guerra das Malvinas; 1ª Guerra do Golfo (1991); A Guerra do Sinai; A Guerra do Shatt-al-Arab, pelos alunos;* é explícito que são os alunos a ministrar estas matérias o que, pela forma, é impulsionador de um sentido de investigação, poder de síntese e iniciativa (AM, 2013).

Ao analisar a unidade curricular Estratégia Militar ministrada ao CPOS no IESM, cujos OG são: "*Caraterizar o sistema político internacional (SPI) e as relações de poder e de influência entre os diversos atores; Compreender os fenómenos associados ao conflito, à crise e à guerra; Conhecer os fundamentos da teoria geral da estratégia bem como as lógicas e processos associados às estratégias especializadas e ao planeamento estratégico; Caracterizar as principais organizações internacionais (OI) no âmbito da segurança e defesa e reconhecer as principais tendências da conjuntura estratégica atual; Caraterizar a evolução do pensamento geopolítico e geoestratégico; Interpretar geopolítica e geoestrategicamente temas de âmbito global e regional*", verificamos que todos os Objetivos de Ensino (OE) têm uma relação com o modelo mas apenas num, *Objetivo 1.1. - Relacionar o vetor segurança e a política externa dos Estados,* encontramos a possibilidade de criar no discente o espirito crítico e a iniciativa ao confrontar e estabelecer a relação entre o vetor segurança e a política externa dos Estados (IESM, 2013). Consideramos que, de uma forma geral, se repetem os objetivos propostos na disciplina equivalente da AM.

No CEMC os OG propostos pela Área de Ensino Específico de Estratégia são: "*Compreender as relações de poder entre os diferentes atores do Sistema Internacional, numa perspetiva evolucionária, com particular destaque para os aspetos de segurança e defesa nacionais; Compreender a utilização do uso da*

força nas Relações Internacionais, através da caracterização da fenomenologia do conflito e da descrição do seu enquadramento normativo internacional; Aplicar diferentes instrumentos conceptuais de análise estratégica, designadamente a Geopolítica e a História Militar; Analisar situações concretas de formulação estratégica, atentas as circunstâncias nacionais" e aqui encontramos uma abordagem completamente diferente relativamente à construção de OE e que condicionam o ensino da estratégia relativamente aos currículos analisados anteriormente, dado que para além de todos os objetivos encaixarem em algum dos pontos do modelo, todos eles são catalisadores de um pensamento *maneuverista,* ao obrigar permanentemente o discente a relacionar conceitos, analisar e expor, discutir e argumentar, o que desenvolve um elevado espírito crítico, grande iniciativa e uma capacidade de inovar e criar muito elevada (IESM, 2013).

Dos currículos analisados não fazem apenas parte os OG, OE ou OA e a realidade acontece de diferente forma relativamente ao objetivo proposto, pois as Metodologias de Ensino - Aprendizagem (MEA) enformam de forma significativa a consecução do objetivo, tal como seguidamente se expõe.

Quando a MEA é Ensino Teórico ou Lição, aqui também depende do docente o encorajamento à participação dos discentes e do interesse destes na matéria para que a participação aconteça.

Se a MEA é conferência, palestra ou painel, e tendo em conta que há um período de perguntas, a participação dos discentes depende apenas do seu interesse na matéria.

A MEA Ensino Teórico-prático, Estudo de Caso ou Discussão Dirigida provoca que a participação seja quase obrigatória, o que leva a uma melhor preparação do discente para poder expor ou argumentar o assunto em análise.

Conclusões

Propusemo-nos explicar se o ensino da estratégia militar dos oficiais portugueses, no início e ao longo da sua carreira, condicionam o seu pensamento para a abordagem *maneuverista* da guerra. Para tal, explicamos o que é a guerra de manobra e a guerra de atrição através de enquadramento histórico, onde foi interessante verificar que mesmo de forma pouco doutrinária, os generais do passado, já pensavam de forma *maneuverista*. Posteriormente apresentamos o que os autores e a doutrina de referência

expressam sobre a teoria *maneuverista*, escolhendo a doutrina dos marines que considera a simplicidade, ordens tipo missão e intenção do comandante que descentralize a execução, a fonte do sucesso. Este último ponto funcionou como filtro à análise dos currículos das disciplinas ministradas aos oficiais durante o seu percurso académico.

Da nossa análise concluímos que na AM a estratégia é ensinada, quase que exclusivamente de forma teórica, para providenciar um enquadramento geral da matéria a todos os alunos, uniformizar conhecimentos e aguçar o interesse pela disciplina, o que faz algum sentido num momento de início da carreira do oficial.

A análise da unidade curricular de estratégia militar ministrada ao CPOS foi a constatação de uma ideia que o autor já tinha desde o seu curso e verificou-se que não houve alteração significativa, quer do currículo quer da forma ou MEA. Nesta altura da carreira do oficial, este ou já tem o interesse pela matéria, ou na nossa opinião também não o vai ganhar, porque a MEA aplicada é demasiado teórica e não instiga o discente/oficial a uma procura diária. Vislumbramos, neste momento da carreira do oficial, uma disciplina que estude casos da história ou da atualidade, à luz de alguns conceitos teóricos e que seja apelativa para o discente.

O CEMC aborda uma panóplia de matérias e principalmente de MEA que condicionam a atuação do discente para uma busca permanente, uma procura da antítese e uma preparação clara, precisa e concisa de diferentes assuntos que tem que expor num período de tempo muito limitado. É, na nossa opinião, apoiada na teoria de Harry R. Yager que analisou o ensino da estratégia no Army War College dos EUA, a forma ideal para desenvolver a iniciativa, o espírito crítico e o poder de síntese do oficial, atributos que lhe serão muito necessários nas funções que vai desempenhar e que são características da abordagem *maneuverista* da guerra.

Consideramos pois que a estratégia é ensinada ao longo do percurso académico dos oficiais embora entre a formação inicial e o seguinte contacto passem 12 ou 13 anos. Embora no ensino da tática de infantaria, realidade que o autor conhece com algum pormenor, já se usam técnicas abordadas por Wyly (1993, p. 256) como a exposição verbal de ordens, que comprometem os discentes com as decisões que tiveram de tomar anteriormente, seria interessante considerar a possibilidade de acrescentar no Curso de Promoção a

Capitão, agora ministrado na Escola das Armas, o ensino da estratégia com MEA semelhantes às do CEMC, contribuindo certamente para o espírito crítico e para a capacidade criativa dos oficiais.

Referências Bibliográficas

AM, 2013. *Ficha de Unidade Curricular Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Academia Militar.

Clausewitz, C. V., 1976. *Da Guerra*. Lisboa: Perspectivas e Realidades.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.

Creveld, M. v., 1994. *Air power and maneuver warfare*. Alabama: Air University Press.

Exército, 2012. *3.00 Operações*. Lisboa: Publicação Doutrinária do Exército.

Ferrill, A., 1997. *The Origins Of War: From The Stone Age To Alexander The Great*. Revised Edition. New York: Westview Press.

Flores, R. S., 2012. Lá teoria de la Guerra de Maniobra. *Military Review*, julho-agosto, pp. 64-70.

Herodotus, 1909. *The History of Herodotus*. New York: Tandy Thomas Co.

IESM, 2013. Plano do Curso de Estado-maior Conjunto. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

IESM, 2013. Plano do Curso de Promoção a Oficial Superior. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Leonhard, R., 1991. *The art of maneuver*. 1ª ed.. New York: The Ballantine Publishing Group.

Lind, W. S., 1984. *Maneuver Warfare Handbook*. Boulder: Westview Press, Inc.

Porto Editora, 2003-2014. *Porto Editora*. [Em Linha] Disponível em: http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/, [Consult. 29 jan. 2014].

Simpkin, R. E., 1985. *Race to the Swift. Thoughts on Twenty-First Century Warfare*. London: Brassey's Defence Publishers.

Sun. T., 2005. *A arte da guerra*. Mem Martins: Europa América.

US Marine Corps, 2011. *Marine Corps Operations*. Washington DC: Department of the Navy Hedquarters United States manine Corps.

Wyly, M. D., 1993. *Teaching Maneuver Warfare*. In: R. D. Hooker, ed. *Maneuver Warfare an Anthology*. Novado: Presidio Press, pp. 248-269.

Yarger, H. R., 2010. *How do students learn strategy? - Toughts on the pedagogy of strategy*. Teaching Strategy: Chalenge and Response, 03, pp. 179-202.

Guerra de Manobra Naval

João Carlos Lourenço da Piedade
Capitão-tenente
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
joao@piedade.com

A guerra de atrição é centrada no poder de fogo e na aplicação da força, como meio para o confronto e destruição do inimigo. As teorias de guerra de manobra, dão ênfase à combinação de força cinética e psicológica, para quebrar a vontade do inimigo combater. Ao nível estratégico, estas duas teorias podem encontrar paralelismos nas estratégias direta e indireta sendo, contudo, teorias opostas; ao nível tático, ambas as teorias estão presentes e complementam-se.

As modernas teorias da guerra de manobra foram desenvolvidas com base na doutrina alemã, conhecida como "*blitzkrieg*", baseando-se não no poder de fogo, mas na velocidade, surpresa e manobra (física e psicológica). Taticamente, o combate deixa de ser linear, de aproximação e destruição, e passa a ter foco no colapso causado pelo uso da força, no ponto de desequilíbrio do inimigo. Na guerra de manobra, não são apenas as táticas que mudam, e todo o processo de decisão é uma peça fundamental para o sucesso, o foco não está no método para atingir os resultados, mas nos próprios resultados.

Nos clássicos das teorias de guerra naval, não encontramos referências à guerra de manobra. No entanto, dado que Mahan e Corbett se inspiraram em teorizadores como Jomini, Clausewitz e Liddel Hart, podemos encontrar algum paralelismo entre a atrição e as teorias de Mahan, bem como entre a guerra de manobra e o controlo do mar, olhando para a forma como é teorizado por Corbett.

Segundo Corbett, o poder naval deve ser utilizado a favor dos interesses da nação, garantindo o uso do mar (Monteiro, 2009, p. 372) ou, como afirma Colin Gray (1992, p. 1), as Marinhas combatem no mar para produzir efeitos estratégicos em terra, onde vivem as pessoas.

A guerra de manobra é suportada por um processo de decisão conhecido como ciclo de Boyd. O comandante que conseguir completar o ciclo de Boyd

com maior rapidez, ganha vantagem sobre o inimigo, atuando com maior celeridade e de forma decisiva nos pontos vulneráveis do inimigo.

Ao longo da história, é frequente encontrarmos exemplos de aplicação dos princípios da guerra de manobra, tal como nas mais recentes teorias do poder naval, em que os princípios da rapidez, mobilidade e concentração do esforço estão presentes, conforme refere Geoffrey Till (2009, p. 68).

Como objetivo para o presente ensaio, foi definido caracterizar a guerra de manobra e os seus princípios, bem como analisar se esses princípios se aplicam aos conceitos de guerra naval.

Decidimos definir o conceito de guerra de manobra recorrendo aos clássicos teorizadores da arte da guerra, optando por caraterizar os princípios identificados por William Lind na sua obra "*Maneuver Warfare Handbook*". Os conceitos de guerra naval analisados são os definidos por Mahan e Corbett, a partir dos quais tentamos estabelecer um paralelismo com os conceitos de guerra de manobra. Para identificar a aplicação destes princípios, analisámos o estilo de combate de Lord Nelson. Para a execução deste modelo de análise, recorremos ao método da pesquisa bibliográfica.

Para dar resposta ao objetivo definido, o trabalho foi articulado em duas secções, às quais se adicionam a "Introdução" e as "Conclusões"; a introdução contempla a definição do contexto e do objeto de estudo, os objetivos da investigação e a metodologia adotada; a primeira secção, apresenta o conceito de guerra de manobra e a sua antítese, a guerra de atrição; a segunda secção, visa dar um contributo sobre os fatores que compõem a guerra de manobra e a forma como o ciclo de Boyd está ligado a este conceito, bem como de que forma estes conceitos se relacionam com a guerra naval, fazendo uma reflexão sobre a aplicação dos princípios da guerra de manobra, na forma de combater de Lord Nelson.

1. Guerra de Atrição e Guerra de Manobra

A essência da guerra de manobra reside na quebra da vontade do inimigo combater. A atrição foca-se na destruição física do inimigo.

Os defensores das teorias maneuveristas afirmam que a atrição é a antítese da guerra de manobra, da mesma forma que a Estratégia Indireta se opõe à Estratégia Direta. Segundo a doutrina dos *United States Marine Corps* (USMC), a guerra de manobra "é um estado de espírito que procura a quebra

moral e física do inimigo, através da sua paralisia como sistema, causando-lhe confusão, evitando os seus pontos fortes, através de ações agressivas, explorando as suas vulnerabilidades e batendo-lhe onde é mais oneroso" (USMC, 1989, p. 95 cit. por Barroso, 2007, p. 192). Por outro lado, define que a guerra de atrição é uma "*direct approach*" à forma de conduzir a guerra, procurando alcançar a vitória, através do superior poder de fogo, que lhe permite a destruição cumulativa dos recursos materiais do inimigo (USMC, 1997, p. 35).

A Estratégia Indireta "... é aquela em que o esforço é feito nas estratégias gerais, diplomática, económica, psicológica, e na qual a estratégia militar tem apenas uma função auxiliar." (Barrento, 2010, p. 209).

Por sua vez, na Estratégia Direta "…o esforço é feito na estratégia militar" (Barrento, 2010, p. 195) e "...procura obter a decisão através do emprego ou da ameaça de emprego da força militar, como meio de coação principal." (Beaufre cit. por Ribeiro, 2009, p. 86).

Considerando esta dicotomia, John Antal (1992, p. 23) afirma que devem ser aplicados diferentes conceitos, ou elementos do conflito, aos diferentes níveis da guerra (figura 1).

Figura 15 - Elementos do Conflito

Fonte: Adaptado de Antal, 1992, p. 23.

Karl Maria von Clausewitz, provavelmente o mais famoso dos atricionistas, considera que a destruição da força militar inimiga é a pedra basilar de todas as ações de guerra, e ainda que *a* solução pela força da armas será sempre favorável (Clausewitz, 1909, p. 142).

Leonhard define atrição como o método de combater guerras, campanhas e batalhas, nas quais, uma força tenta derrotar a força opositora, através da destruição da massa inimiga (Leonhard, 1991, p. 66).

Segundo Liddell Hart, o objetivo da guerra de manobra consiste na dissolução ou disrupção do inimigo, durante a batalha (Hart, 1929, p. 192). A guerra de manobra é também definida, em teoria, por Leonhard, como a capacidade de impedir o inimigo de conduzir a guerra, isto é, desarmá-lo ou neutralizá-lo antes do combate (Leonhard, 1991, p. 68).

Lind compara a guerra de manobra ao judo, devido à sua forma inteligente de combater, o que permite derrotar um adversário incapaz de ser dominado pela força bruta (Lind, 1985, p. 2).

Liddel Hart relaciona os fatores intangíveis com a *"indirect approach"*, considerando-os fatores decisivos para alcançar a vitória, conforme expresso na seguinte afirmação: "*Helplessness induces hopelessness, and history attests that loss of hope, not loss of lives, is what decides the issue of war*" (Hart, 1929, p.266).

As definições introduzidas de "Atrição" e "Manobra" são genéricas, podendo ser extrapoladas para qualquer ambiente (ar, mar e terra).

Importa referir que estes conceitos não são novos: explorar as vulnerabilidades do inimigo, evitar o confronto e reduzir a vontade de combater, são fatores constantes na forma de pensar dos comandantes, conforme comprovam relatos da antiguidade, dos gregos, que foram pioneiros na utilização de formações adequadas para atacar as fraquezas dos adversários e de Sun Tzu através do seu livro "A Arte da Guerra". Sun Tzu resumiu ao essencial a guerra de manobra, quando sugeriu que a melhor vitória é alcançada sem batalha (Barroso, 2007, p. 194). Esta forma de pensar está, também, presente na obra de Padre Fernando Oliveira, a "Arte da Guerra no Mar", publicada em 1554, quando este afirma que: *"Os bos capitães fazem a guerra per manha mays que per força, fazendo saltos ocultos, ou dando combates particulares/ nos quaes afadigam/ cansam e desfazem os contrayros, e lhe dam em que cuydar, e fazem que nam tenham lugar para fulminar contra nos o mesmo"* (Oliveira, 2008, p. 115).

2. O conceito de Guerra de Manobra

Martin Van Creveld (1994, p. 1) afirma que, apesar das teorias da guerra de manobra poderem ser tão antigas como a própria guerra, a guerra não se resume a esta teoria. No entanto, evitar o confronto e quebrar a vontade de combater pode ser um ideal a alcançar. Foi com base nas teorias do século

dezanove que William Lind desenvolveu a teoria de guerra de manobra, base da doutrina militar norte americana.

A teoria de Lind é suportada pela teoria da *"indirect approach"* de Liddell Hart, combinada com a teoria de John Boyd. De Liddell Hart, os maneuvristas adotaram o conceito de derrota provocada por causas não cinéticas. O inimigo é derrotado quando é levado a crer que não consegue a vitória.

John Boyd[1], com base na sua experiência em combate durante a guerra da Coreia, e no estudo de diversos combates aéreos e terrestres ao longo da história, desenvolveu um algoritmo representativo do ciclo de decisão em combate. Ele verificou que a decisão se baseava num ciclo *"...time–competitive observation – orientation – decision – action"* (Lind, 1985, p. 5). Em combate, o comandante observa o seu adversário e o ambiente que o rodeia, orienta-se e ganha conhecimento situacional, toma uma decisão sobre a ação a implementar e por fim, coloca a ação em prática. Este processo de decisão foi chamado Ciclo de Boyd ou *"OODA loop"* (*observation-orientation-decision-action*) (figura 2). O processo de decisão do inimigo é semelhante.

Assim, ambos os opositores percorrem o ciclo de Boyd. Quem conseguir percorrer as fases do processo com maior rapidez, ganha vantagem sobre o opositor. Quando o mais lento agir, quem estiver a percorrer o ciclo mais rápido, estará a fazer algo diferente do que foi observado e, assim, a ação implementada será totalmente adequada. Conforme se forem percorrendo os ciclos, as ações do mais lento irão ficando mais desfasadas no tempo. Lind viu na teoria de Boyd uma forma de alcançar a vitória, através da *"indirect approach"* definida por Liddell Hart. Lind defende que a teoria de Boyd define o que se entende pelo termo "manobra", na expressão "guerra de manobra": *"Maneuver means Boyd cycling the enemy, being consistently faster through however many OODA loops it takes until the enemy loses his cohesion - until he can no longer fight as an effective, organized force"* (Lind, 1985, p. 6).

[1] Coronel da Força Aérea norte americana.

Figura 16 - Ciclo de Boyd
Fonte: Autor.

A doutrina NATO (2013, p. 2-M-2) descreve manobra como o movimento para alcançar uma posição de vantagem em relação ao inimigo. Esta descrição de manobra como um movimento, não está próxima do que Lind advoga. No entanto, no AJP-01[2], encontramos uma definição de manobra que, na sua essência, tem o mesmo objetivo da de Lind, procurando colocar o inimigo em desvantagem física ou conceptual. No sentido físico, o efeito psicológico pode ser de tal grandeza que torne o combate desnecessário. No sentido conceptual, a manobra pode ser aplicada de forma a limitar as opções do adversário, forçando-o a capitular (NATO, 2010, pp. 5-12).

De acordo com esta teoria, as batalhas podem ser ganhas através da interrupção do ciclo de decisão do inimigo e através da manobra, podendo ser evitado o confronto e a destruição física.

Segundo Leonhard (1991, p. 42), o combate é um meio para atingir um fim, durante uma campanha de guerra de manobra. No entanto, o combate também é um meio para atingir um fim, numa guerra de atrição. A diferença reside no facto de o combate ser o único meio, na atrição; na guerra de manobra, pode ser necessário, mas não é a única opção.

a. Modernas teorias de Guerra de manobra

A segunda guerra mundial continua a ser o evento que mais influenciou as modernas teorias da guerra. A escola alemã, com base nas experiências da primeira guerra, desenvolveu uma técnica de guerra de manobra à qual se chamou *"blitzkrieg"*[3]. Alguns autores, defendem que Guderian integrou alguns conceitos que foram construídos por Liddel Hart. Por exemplo, o conceito de *"expanding torrent"*, é fundamental na teoria da *"blitzkrieg"*, no entanto a

[2] AJP-01(D), Allied Joint Doctrine.
[3] Guerra Relâmpago.

analogia pertence a Liddel Hart (ou à sua interpretação de Sun Tzu). De uma forma muito simples, o ritmo de combate deve ser semelhante ao curso de um rio, que naturalmente evita os obstáculos (superfícies) procurando os pontos fracos e os intervalos; quando encontra esses pontos fracos e intervalos, aumenta a sua velocidade e expande-se, depois de ultrapassado o obstáculo. Este deve ser o ritmo de um combate: evitar os pontos fortes (superfícies) e explorar os pontos fracos e os intervalos. Uma vez contornado o obstáculo, a força atacante dever-se-á expandir para atingir os pontos críticos do inimigo (Leonhard, 1991, pp. 80-83).

William S. Lind, na sua obra "*Maneuver Warfare Handbook*", faz uma interpretação do conceito de guerra de manobra preconizado pela escola alemã, introduzindo o ciclo de Boyd na técnica de Comando e Controlo.

De uma forma muito simples, Lind explica que as tácticas da guerra de manobra consistem num processo mental, moldado ou guiado através de três filtros ou pontos de referência: ordens tipo-missão, "*Schwerpunkt*" e superfícies e intervalos (Lind, 1985, p. 13).

(1) Ordens tipo-missão

O primeiro filtro tem como princípio as ordens tipo-missão, "*Auftragstaktik*"[4], ou controlo diretivo, como é designado por Simpkin (cit. por Leonhard, 1991, p. 84).

O Marechal Helmut von Moltke[5] é considerado um dos grandes impulsionadores do desenvolvimento do conceito de "*Auftragstaktik*". Num dos seus memorandos, Moltke (Widder, 2002, p. 4) escreveu que, em diversas situações um oficial tem de agir com base na sua própria visão da situação. Seria errado se tivesse que esperar por ordens nos momentos em que nenhuma ordem pode ser dada. Assim, as suas ações são mais eficazes quando age de acordo com as intenções do seu comandante. Com esta afirmação, Moltke defende um dos princípios chave da "*Auftragstaktik*", ou ordem tipo-missão: de forma a explorar as oportunidades e a iniciativa dos subordinados, as ordens limitam-se a definir a missão e a intenção do comandante. Assim, fica na mão dos subordinados escolher quais as ações a implementar, para cumprir a missão.

[4] Termo germânico utilizado na segunda guerra mundial para descrever a tática utilizada para lidar com a dispersão, no campo de batalha.
[5] "Field Marshal Helmut von Moltke, Chief of the General Staff of the Prussian Army from 1857 to 1888".

Expandindo esta teoria, Lind introduz o conceito do ciclo de Boyd, afirmando que se ganharmos conhecimento situacional mais rápido, relativamente ao inimigo, poderemos utilizar a surpresa para infligir a derrota (Lind, 1985, pp. 5-8).

(2) *Schwerpunkt* (Ponto Focal)

O segundo filtro é o ponto focal "*Schwerpunkt*", que representa o ponto onde devem ser concentrados os esforços. Baseado na intenção de comando, é através da exploração do ponto focal que o comandante acredita poder atingir o estado final desejado. No entanto, este conceito não deve ser confundido com o centro de gravidade, definido por Clausewitz (1909, p. 485) como o ponto de concentração inimigo, com maior densidade. Constituindo-se como o alvo mais eficaz, a ser atingido.

Os dois conceitos são distintos, o ponto focal pode atacar o centro de gravidade inimigo; isto é, o ponto focal é a unidade que está melhor posicionada para contribuir para a intenção de comando. Todas as restantes unidades amigas, devem unir o seu esforço, contribuindo para o estado final desejado.

(3) Superfícies e Intervalos

O terceiro filtro é constituído pelas superfícies e intervalos. A sua exploração guia o comandante na decisão sobre o local onde colocar o "*Schwerpunkt*". Representam os pontos fortes e os pontos fracos do inimigo, considerando o espaço ocupado. Este conceito, uma vez mais, suporta-se na intenção de comando e está ligado ao conceito de ponto focal que, idealmente será aplicado num ponto fraco do inimigo, explorando um intervalo, e não contra uma superfície (ponto forte) (Leonhard, 1991, p. 86).

(4) Outros fatores

Além dos três filtros apresentados anteriormente, Lind indica outros fatores igualmente importantes para a definição do conceito de guerra de manobra. Eles são: poder de fogo, contra ataque e reservas.

O poder de fogo é um elemento crítico na guerra de manobra, que tem como propósito criar uma série de situações inesperadas e de grande perigo para o inimigo (Lind, 1985, p. 19). A utilização de armas combinadas pode causar o efeito desejado. As ações que o inimigo poderá efetuar para se defender de uma arma, podem torná-lo vulnerável a outra.

O contra ataque é mais do que responder a um ataque do inimigo. Quando o inimigo lança um ataque numa determinada direção, fica em "desequilíbrio", criando potenciais intervalos na sua retaguarda ou flancos. Com o contra ataque pretende-se aplicar o "judo militar", aproveitando a força e desequilíbrio do inimigo, a nosso favor.

O efeito desejado com o contra ataque, só é possível através do uso de reservas. As reservas não devem ser utilizadas para reforçar os nossos pontos fracos, mas sim como ferramenta para explorar as aberturas e reforçar as posições em que se atingiu o sucesso (Lind, 1985, p. 22).

b. Guerra de Manobra Naval

A guerra de manobra tem sido estudada maioritariamente numa perspectiva terrestre. No entanto, considerando as características da guerra no mar e o espaço em que as batalhas são travadas, podemos verificar que os princípios da guerra de manobra estão presentes.

Liddel Hart (1929, p. 31) reconhece que os princípios da *"indirect approach"* e da mobilidade estratégica, foram primeiro explorados no mar, devido ao facto de os exércitos só muito tarde dependerem das linhas de comunicação. No entanto, as marinhas desde muito cedo foram utilizadas para interromper as linhas de comunicação dos paises opositores.

No início do século XX, surgiram dois dos maiores estrategistas marítimos de toda a história: Alfred T. Mahan e Julian Corbett. Fortemente influenciados pelos princípios da estratégia militar, e pelas obras de Antoine-Henri, Barão de Jomini e de Carl von Clausewitz, Mahan e Corbett desenvolveram doutrina que ainda hoje continua a ser extremamente útil para a compreensão do poder marítimo e do poder naval (Monteiro, 2009, p. 373).

Da análise do trabalho de Jomini, Mahan identificou a importância da concentração de força num ponto decisivo da batalha. A marinha de guerra, deveria basear-se em navios de linha, com o objetivo de aniquilar a esquadra inimiga, num único combate: a "batalha decisiva", permitindo ao vencedor usufruir do mar, negando o mesmo desiderato ao inimigo (Monteiro, 2009, p. 374). Para Mahan, a teoria da guerra naval deveria adoptar os princípios da guerra de atrição.

Corbett era um admirador confesso das teorias de Carl von Clausewitz e, assim, adoptou às teorias da estratégia naval, o conceito de "extensão da política por outros meios", abordando a forma como esta contribui para o

esforço total de guerra de um país. No entanto, não comungava da mesma opinião que Clausewitz, no que diz respeito à centralidade da guerra (Till, 2009, p. 89). Para Corbett, é menos importante conseguir o domínio absoluto do mar, através da destruição física do inimigo, como preconizado por Mahan, do que utilizá-lo segundo os interesses da nação, garantindo o uso do mar (Monteiro, 2009, p. 374).

Segundo Corbett, o comando do mar[6], ou a capacidade de negar o seu uso ao inimigo, é relativo e não absoluto, podendo ser geral ou local, temporário ou permanente. Hoje, este conceito é designado por controlo do mar[7], definindo-se como a capacidade de garantir a liberdade de manobra em determinada área, por um determinado período de tempo.

A guerra naval tem por objetivo a exploração das linhas de comunicação marítimas, através do efetivo controlo do mar, permitindo alcançar os efeitos estratégicos desejados, em terra.

Mahan e Corbett definiram, fundamentalmente, dois métodos de controlo do mar: a destruição física do inimigo e o bloqueio naval. No que diz respeito aos princípios aplicáveis ao controlo do mar, como o conhecimento situacional e manobra para ganhar vantagem, encontramos paralelismos com os princípios da guerra de manobra, tal como estão definidos atualmente.

Conforme verificamos no primeiro capítulo, este modelo de decisão ou forma de pensar não é nova, e tem aplicação na guerra naval, conforme se pode comprovar pela análise da obra de Padre Fernando Oliveira, a "Arte da Guerra no Mar", publicada em 1554.

Os três filtros ou pontos de referência, identificados por Lind, estão presentes no processo mental de Horatio Nelson, tal como podemos verificar, através da análise sucinta da sua forma de combater.

(1) Ordens tipo-missão

Nelson era um forte defensor das ordens tipo-missão. Para se assegurar que os seus comandantes compreendiam qual a sua intenção, promovia reuniões regulares antes da batalha, e assegurava aos seus comandantes que tinham liberdade de manobra para tomar a iniciativa, caso a situação se alterasse e as circunstâncias assim o exigissem (Hayward, 2001, p.24). Esse

[6] "***Command of the sea*** *- The freedom to use the sea and to deny its use to an adversary in the sub-surface, surface and above-water environments*" (NATO, 2013, p. 2-C-3).
[7] "***Sea Control*** *- The condition that exists when one has freedom of action within an area of the sea for one's own purposes for a period of time in the subsurface, surface and above water environments*" (NATO, 2013, p.2-S-3).

modo de pensar é perfeitamente refletido num memorando de Nelson (cit. por Hayward, 2001, p. 26), de outubro de 1805: *"I send you my Plan of Attack (...) it is to place you perfectly at ease respecting my intentions, and to give full scope to your judgement for carrying them into effect"*.

(2) Superfícies e Intervalos

O reconhecimento prévio para ganhar conhecimento situacional, identificando os intervalos, para aí aplicar a unidade de esforço, foi uma das táticas exploradas por Nelson.

Antecipando a batalha do Nilo, o Vice-almirante Brueys[8] dispôs os seus navios em linha, junto a terra, concentrando os navios com maior poder de fogo a sul, prevendo que essa seria a aproximação que Nelson iria escolher (figura 3). Através do reconhecimento, Nelson verificou que os navios estavam fundeados com um só ferro, podendo confirmar através do cálculo do raio de giração que tinha espaço de manobra entre os navios fundeados e terra. Estavam, assim, identificadas as superfícies e os intervalos (Hayward, 2001, p. 19).

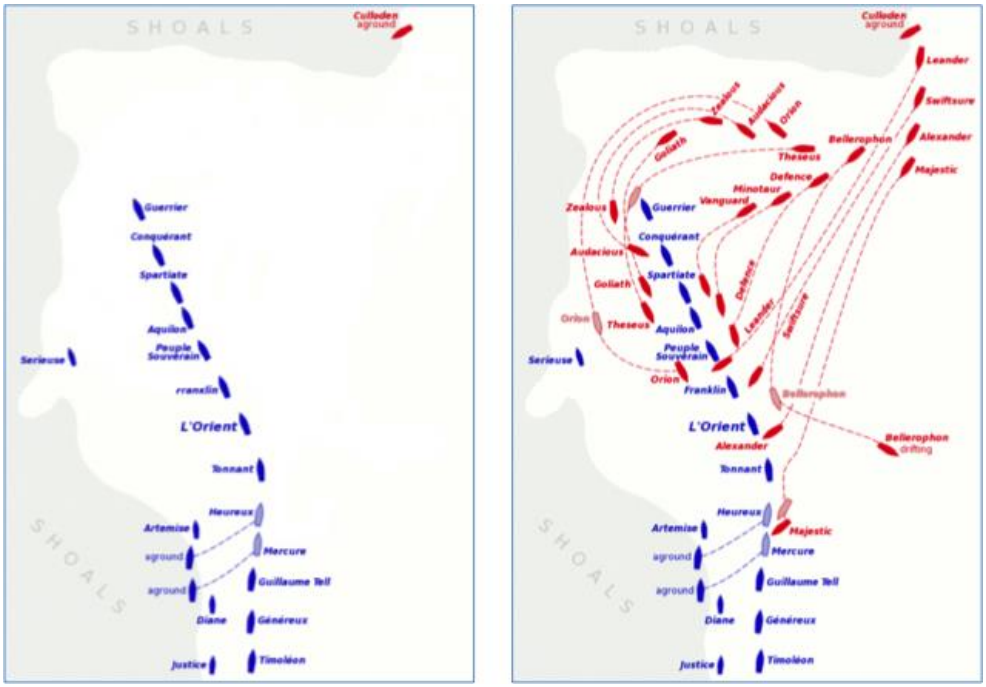

Figura 17 - Esquema de manobra da Batalha do Nilo
Fonte: Adaptação do autor.

[8] Vice-almirante François-Paul Brueys d'Aigalliers, Conde de Brueys, comandou as forças navais francesas na Batalha do Nilo, na qual estas foram derrotadas pela Marinha Real Britânica, sob o comando de Horatio Nelson.

(3) *Schwerpunkt* (Ponto Focal)

Após identificadas as superfícies e os intervalos, Nelson concentrou o seu esforço e poder de fogo onde a força francesa era mais vulnerável (figura 3), fazendo utilização do que hoje designamos por ponto focal (*Schwerpunkt*) (Hayward, 2001, p. 27).

Conclusões

O conceito de guerra de manobra não é recente, estando igualmente presente na guerra naval. Ao longo da história, foi possível verificar que os princípios *que lhe* estão associados, fazem parte integrante do pensamento da grande maioria dos comandantes que alcançaram vitórias, nomeadamente os navais.

Neste contexto, se a teoria da "*indirect approach*", preconizada por Liddel Hart, e que constitui o primado das modernas teorias de guerra de manobra, comprova que os *seus* princípios estão presentes em todos os níveis da guerra terrestre, o Padre Fernando Oliveira, na sua obra "Arte da Guerra no Mar", publicada em 1554, afirma que o engenho deverá ser uma das qualidades dos comandantes no mar, em detrimento da força, reforçando uma teoria contrária à guerra de atrição, defendida por Clausewitz e mais tarde por Mahan. É seguindo esta linha de raciocínio que consideramos poder afirmar que a guerra naval considera, igualmente, os princípios de base pelos quais se rege a guerra de manobra, porquanto em detrimento da atrição, advoga a exploração das vulnerabilidades e o emprego da força, concentrando o esforço no ponto focal.

Uma diferente interpretação da obra de Clausewitz, e baseando-se no trabalho de Liddel Hart, levou Corbett a formular um conceito de controlo do mar, no qual podemos igualmente encontrar paralelismos com a guerra de manobra que, mais uma vez, e na nossa opinião, vem na continuidade do pensamento do Padre Fernando Oliveira, quando advoga a importância de evitar o confronto direto, explorando as vulnerabilidades do adversário.

Já mais recentemente, a doutrina militar naval da OTAN, reforça a importância de colocar o adversário numa posição de desvantagem física ou conceptual que obrigue a rendição sem confronto. Em teoria, as limitadas opções dadas ao adversário condicionarão uma capitulação antecipada sem confrontação sendo, mais uma vez, evidente a presença do conceito da guerra

de manobra, quando o desenvolvimento do esforço militar centra a sua atenção na exploração dos intervalos através do ponto focal.

Associar a guerra de manobra à guerra naval constitui, assim, um desafio, porquanto a evidência da doutrina aponta no sentido de associar esta teoria à guerra terrestre. Contudo, numa visão naval de carácter operacional, facilmente se identificam batalhas em que se vêm aplicadas as teorizações de William Lind. Lord Nelson considera, de forma permanente, os vários filtros identificados por William Lind, nomeadamente as ordens tipo-missão, o ponto focal e as superfícies e intervalos, elementos determinantes para o seu sucesso enquanto comandante.

Neste contexto, a guerra de manobra, através da utilização das ordens tipo-missão, *"Auftragstaktik"*, suporta uma forma de pensar que, após compreendida a intenção de comando, permite maior liberdade na ação para alcançar o estado final desejado.

A *"Auftragstaktik"* permite percorrer com grande rapidez o ciclo de decisão, conhecido por ciclo de Boyd, composto pelas ações de observar, orientar, decidir e atuar, fornecendo a vantagem necessária para impor a derrota. Por conseguinte, ao analisarmos a forma de combater de Lord Nelson, podemos verificar que os princípios da guerra de manobra estavam presentes na sua forma de pensar, ao permitir grande autonomia aos seus comandantes, fomentando a sua iniciativa, manobrando deliberadamente para evitar o choque frontal, mas apontando a sua estratégia à exploração das vulnerabilidades do adversário, facto que lhe concedeu grande notoriedade e permitiu alcançar diversas vitórias.

Referências Bibliográficas

Antal, J., 1992. Maneuver versus Attrition: A Historical Perspective. *Military Review*, LXXII(10), pp. 21-33.

Barrento, M., 2010. *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.

Barroso, L., 2007. Guerra de Manobra: Plataforma para "Effects-Based Warfare"?. *Boletim do IESM*, 2, pp. 173-211.

Clausewitz, 1909. *On War*. London.

Gray, C.S., 1992. *The Leverage of Sea power: The Strategic Advantage of Navies in War*. New York: The Free Press.

Hart, L., 1929. *The Strategy of Indirect Approach*. London: Faber and Faber Ltd.

Hayward, J., 2001. Horatio Lord Nelson's Warfighting Style and the Maneuver Warfare Paradigm. *Defence Studies*, 1(2), pp. 15-37.

Leonhard, R.R., 1991. *The art of maneuver: maneuver-warfare theory and airland battle*. Toronto: Presidio Press Book.

Lind, W., 1985. *Maneuver Warfare Handbook*. Boulder: Westview Press.

Monteiro, N.S., 2009. Poder naval no séc XXI: a morte de Mahan e a vingança de Corbett. *Anais do Clube Militar Naval,* (7 a 9), pp. 373-408.

NATO, 2010. *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D)). NATO Standardization Agency (NSA).

NATO, 2013. *NATO Glossary of Terms and Definitions* (AAP-6). NATO Standardization Agency (NSA).

Oliveira, F., 2008. *Arte da Guerra do Mar - Estratégia e Guerra Naval no Tempo dos Descobrimentos*. Lisboa: Edições 70.

Ribeiro, A.S., 2009. *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.

Till, G., 2009. *Seapower - A Guide for the Twenty-First Century*. New York: Routledge.

USMC, 1997. *Marine Corps Doctrine Publication* - 1. USMC.

Van Creveld, M., Brower, K. & Canby, S.L., 1994. *Air Power and Maneuver Warfare*. Maxwell Air Force Base: Air UP.

Widder, W., 2002. Auftragstaktik and Innere Führung: Trademarks of German Leadership. *Military Review*, LXXXII(5), pp. 3-9.

A Nanotecnologia e o Futuro da Guerra

Joselino Gouveia Seabra Ferreira
Major de Cavalaria da GNR
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
seabraferreira@gmail.com

Na era da globalização, em que as atuais ameaças à segurança conhecem diferentes formas de diversidade menos visíveis e menos previsíveis, onde nem sempre se consegue delimitar a fronteira entre o interno e o externo, os Estados procuram alternativas de reorganização para alcançarem a segurança, o bem-estar e a prosperidade. A par destas ameaças, os Estados recorrem ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, onde investem alguns dos seus recursos com o objetivo de retirar dividendos, apoiando novos projetos de investigação.

A nanotecnologia, como área relativamente recente do conhecimento, terá um forte impacto nos diversos setores, nomeadamente na defesa, podendo atribuir uma nova dinâmica aos conflitos. Fruto das suas enormes potencialidades, a nanotecnologia poderá ir muito além do que se possa imaginar, através da sua aplicação a materiais transformados que interagem com o corpo humano, controlando funções vitais ou alterando o seu funcionamento físico ou cognitivo. As suas inúmeras formas de aplicação poderão criar uma verdadeira "revolução" em diversas áreas da ciência, incluindo a área militar, atribuindo vantagem significativa a quem delas puder dispor. Os Estados, especialmente os mais desenvolvidos, continuam a investir na nanotecnologia com o objetivo de poder usufruir de todas as suas potencialidades.

Contudo, existem riscos associados à nanotecnologia que poderão constituir uma ameaça aos cidadãos, especialmente se colidirem com os seus direitos fundamentais. Neste contexto, os Estados como primeiros beneficiários terão um papel fundamental, porque se por um lado devem incentivar o progresso, por outro têm a obrigação de defender os interesses dos cidadãos.

Este estudo, na nossa opinião, justifica-se pelo facto de estarmos perante um desafio que, por um lado se pode traduzir numa verdadeira "revolução" em diversas áreas, nomeadamente na militar, com possíveis impactos em conflitos futuros, por outro, podemos estar a criar condições que contribuem para a

insegurança dos cidadãos que poderão afetar ou mesmo ameaçar a sociedade.

O objeto do nosso ensaio incide numa relação teórica entre a nanotecnologia e o futuro da guerra, numa tentativa de compreender qual a influência que esta área do conhecimento terá em futuros conflitos. Tentámos ainda perceber quais os impactos que a nanotecnologia terá nos direitos das pessoas, nomeadamente, nos direitos fundamentais.

Para cumprir este desiderato o nosso estudo foi estruturado da seguinte forma: na primeira secção foram abordados alguns dos conceitos chave deste trabalho. Seguidamente foi feita uma introdução ao conceito de nanotecnologia, conceito este que esteve presente na maior parte do nosso estudo, representando simultaneamente uma possível revolução tecnológica com grande impacto em diversas áreas, nomeadamente na área militar. Posteriormente foi abordada a temática do Estado como ator do sistema internacional que, apesar de ultimamente dividir o "palco" com novos atores, continua a ocupar uma posição de destaque na cena internacional. Por último, tentámos dar uma possível perspetiva dos conflitos futuros, onde os Estados continuam a ter grandes preocupações, podendo em muitos casos recorrer a diversos meios, nomeadamente aos avanços da tecnologia. Na segunda secção, numa primeira fase, foi descrita a conexão existente entre a segurança e o Estado, tentando objetivar a possível relação entre estes dois conceitos, e demonstrando que a segurança continua a ser uma atual preocupação dos Estados. Por último, foi abordada a questão dos novos direitos fundamentais, considerando a atual necessidade sentida pelos Estados em adequar os seus normativos aos recentes desafios jurídicos.

1. Os conflitos, o Estado e a nanotecnologia

a. A nanotecnologia: uma aproximação concetual

Embora a tecnologia esteja a sofrer transformações rápidas e profundas em todas as suas áreas, o campo da nanotecnologia tem sido indicado como um dos mais promissores, na medida em que se apresentam inúmeras transformações nas sociedades modernas, promovidas por esta área da ciência. Os elevados investimentos globais feitos por diversos Estados provam que esta área poderá ter uma importância ímpar num futuro próximo.

Considerada por muitos como o motor da próxima revolução industrial, a nanotecnologia envolve áreas como a Biologia, Química, Física e Engenharia

(Martins, 2013, p. 5). O seu nome deriva de um nanómetro, ou seja, um bilionésimo de metro. Refere-se, por isso, à manipulação de estruturas de dimensões muito reduzidas (átomos e moléculas), com o objetivo de produzir novos materiais (Ramos, 2007, p. 164). Pela sua vasta aplicabilidade, desempenha um papel fundamental no aprimoramento das indústrias tradicionais, podendo ainda ajudar a enfrentar grandes desafios globais (OCDE, 2010, pp. 14-15).

Apesar de existirem várias propostas para uma definição de nanotecnologia, ainda não há, no quadro internacional, um acordo comum. A nível da União Europeia (UE), a nanotecnologia é entendida como a área que permite criar novos conhecimentos, através da manipulação e controlo das propriedades mais pequenas dos materiais, com o objetivo de criar novos componentes que terão impacto ao nível da segurança humana, saúde e meio ambiente, permitindo, ao mesmo tempo, a exploração de novos conceitos e a integração de tecnologias emergentes. Já os Estados Unidos da América (EUA) definem a nanotecnologia como o estudo e controlo da matéria, em dimensões que variam entre 1 e 100 nanómetros, onde fenómenos singulares permitem a criação de novas aplicações. Abrangendo diferentes áreas, desde a engenharia à tecnologia, a nanotecnologia compreende a medição, modelagem e manipulação da matéria numa escala muito reduzida (OCDE, 2010, p. 17).

A nanotecnologia começou a dar os primeiros passos nos anos 50, com Richard Feynman, que preferiu a frase "Há muito espaço lá em baixo", referindo-se ao potencial da nanotecnologia, em particular na criação de equipamentos de dimensões muito reduzidas mas extremamente eficientes, com recurso à manipulação atómica. Mas foi na década de 80 que a nanotecnologia alcançou a sua popularidade, através das investigações desenvolvidas por Eric Drexler, autor do livro *Engines of Creation*, uma referência nesta área. No início dos anos 90 registaram-se grandes avanços, com destaque para a criação da primeira revista científica dedicada à nanotecnologia (EPA , 2012, p. 2).

A nanotecnologia ganhou evidência no campo político em 2001, com a criação, nos EUA, do *National Nanotechnology Iniciative (NNI)*. Este programa teve como objetivo desenvolver ferramentas, com recurso à nanotecnologia, que permitissem resolver alguns dos problemas quer do país quer da comunidade internacional, tais como o acesso a energia limpa e segura, o desenvolvimento de materiais mais fortes, leves e resistentes, o acesso a água

potável a toda a população, o desenvolvimento de dispositivos aplicáveis à saúde, com capacidade para detetar e tratar doenças de forma mais rápida e com menos efeitos colaterais, ou a criação de sensores capazes de identificar agentes e substâncias biológicas perigosas (EPA , 2012, p. 2). Outros países seguiram esta iniciativa, nomeadamente o Japão. Também a UE começou a traçar projetos neste campo. Em 2002 a nanotecnologia foi designada uma área prioritária no Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e, em 2004, adotou a "Comunicação para uma Estratégia Europeia sobre Nanotecnologias". Em 2005 lançou "Nanociências e Nanotecnologias – Plano de Ação para a Europa 2005-2009". Mais recentemente a nanotecnologia também foi incluída no Sétimo Programa-Quadro da União Europeia (OCDE, 2010, p. 23).

Desde o seu aparecimento, diversos autores consideram que a nanotecnologia tem vindo a sofrer importantes transformações que se podem dividir em três fases. Numa primeira fase, os produtos tiraram proveito das propriedades passivas dos nanomateriais, levando ao desenvolvendo de materiais com maior resistência e menor peso. Numa fase posterior, as nanoestruturas ativas mudaram o seu estado durante a sua utilização, respondendo de acordo com o ambiente à sua volta. Um exemplo desta potencialidade foi a deteção de células "doentes" e a libertação imediata de uma droga no sentido de controlar o progresso da doença. Na terceira fase deste processo evolutivo, há a conjugação de diversas ferramentas nanotecnológicas que, em conjunto, trabalham para um objetivo final. Com este progresso, espera conseguir-se, por exemplo, montar uma estrutura em que tecidos humanos possam crescer, ou ainda localizar seres humanos, numa determinada área, com recurso a pequenas partículas inteligentes. Quanto ao futuro, prevê-se que os desenvolvimentos na área da nanotecnologia permitam controlar moléculas multifuncionais, repondo células danificadas do ADN ou monitorizando funções vitais (Schilthuizen & Simonis, 2009, p. 15).

Em suma, é possível verificar que a nanotecnologia se apresenta como uma área de elevado potencial, capaz de promover alterações significativas nos problemas mais complexos do mundo atual. Contudo, esta área também acarreta riscos e levanta questões éticas, por exemplo, no que se refere à manipulação celular. São inegáveis as vantagens que podemos retirar deste campo, no entanto, importa dar continuidade às pesquisas nesta área,

mantendo especial atenção ao equilíbrio entre riscos e benefícios (Grossman, 2007, p. 7).

b. Os Estados e as novas tecnologias

Como já foi anteriormente referido, nos últimos anos os Estados começaram a tomar consciência do impacto da nanotecnologia nas sociedades. Cientes desta realidade, os países desenvolvidos e emergentes têm vindo a aumentar o seu investimento nesta área, procurando assegurar uma posição de liderança.

De acordo com os dados disponíveis, é possível verificar que o grande crescimento nesta área aconteceu nos últimos 10-15 anos (OCDE, 2010, p. 21). Segundo os relatórios publicados, a taxa de crescimento médio anual da nanotecnologia situou-se nos 25%, entre 2000 e 2008, verificando-se uma queda na taxa de crescimento dos indicadores de desenvolvimento (número de trabalhadores, artigos publicados, patentes registadas, produtos no mercado, financiamento público e privado, risco de capital), para cerca de metade, durante a crise financeira 2009. Contudo, em 2010 observou-se uma recuperação, comparativamente ao ano de 2009, com diferenças significativas entre países (Roco, 2011, p. 427).

Fazendo uma análise aos números disponibilizados por vários estudos, podemos verificar que, em 2008, o número de investigadores envolvidos em pesquisas de nanotecnologia se situava nos 400 000, estimando-se, que em 2015 esse número se situe nos 2 milhões de investigadores em todo o mundo. O número de publicações científicas referentes às novas descobertas neste campo atingiu os 65 mil, em 2008 e, o registo de patentes, um importante indicador de desenvolvimento da nanotecnologia, atingiu os 13 000 registos, um aumento bastante significativo quando comparado com os valores de 2000 (1 200 registos) (Roco, 2011, p. 430).

Na liderança do indicador de trabalhos publicados encontram-se os EUA com 27% do total mundial de trabalhos científicos, seguido pelo Japão (13%). Contudo, um dos países que tem vindo a revelar um maior crescimento proporcional é a China. Ao nível do número de patentes, os EUA continuam a ser líderes, mas tudo indica que num futuro próximo a China passará a ter o domínio desta área. A nível Europeu também se verificam progressos ainda que de forma mais lenta. No caso concreto de Portugal, verificou-se um aumento significativo do número de publicações científicas, em particular a partir de

2004. (Carvalho, 2012, pp. 51-54).

Quer o aumento de publicações científicas, quer o registo de patentes implicam investimentos, que podem ter origem quer no setor público quer no setor privado. Nos EUA, entre 2006 e 2010 foram aplicados cerca de 6 mil milhões de euros em investigação nesta área, verificando-se que grande parte do valor investido era proveniente do Governo. Entre 2006 e 2010, o Japão investiu cerca de 4,2 mil milhões de euros (fundos públicos) em nanotecnologia, classificando-a como uma das quatro áreas prioritárias de desenvolvimento. O Governo Chinês, no mesmo período, gastou cerca de 181 milhões de euros em investigação em nanotecnologia (Schilthuizen & Simonis, 2009, pp. 19-24).

Na Europa, os níveis de investimento público variam consoante os Estados-Membros. De acordo com várias publicações, estima-se que o investimento público em nanotecnologia aumentou de 200 milhões de euros, em 1997, para cerca de 1 bilião de euros na atualidade. A Alemanha, o principal investidor em nanotecnologia na Europa, injetou 1 750 milhões de euros nesta área, enquanto a França investiu cerca de 800 milhões de euros, entre 2006 e 2010. Também o Reino Unido manifesta o seu interesse neste campo, ao aplicar 300 milhões de euros no desenvolvimento nanotecnológico. Um outro país que tem vindo a apostar na investigação é a Rússia, com um investimento de 5 mil milhões de euros, sendo 90% do valor utilizado para pesquisas a nível civil e 10% a nível militar. Por fim, a Holanda, que considera a nanotecnologia como um campo crucial para a indústria da alta tecnologia, estimou um investimento de mil milhões de euros, para o período compreendido entre 2010 e 2020 (Schilthuizen & Simonis, 2009, pp. 26-28).

> No que respeita aos investimentos em nanotecnologia com fins militares, a informação disponibilizada é, muitas vezes limitada ou insuficiente. Maior parte dos países opta por não avançar com quaisquer tipo de dados, com o objetivo de impedir que outros Estados fiquem conhecedores do seu grau de envolvimento. No entanto, sabe-se que que os EUA começaram a financiar esta área no início dos anos 80, através do Departamento de Defesa. No final dos anos 90, este organismo já tinha investido cerca de 70 milhões de dólares em nanotecnologia aplicada à defesa (Altmann, 2006, p. 38).

Em países como a França ou Holanda, sabe-se que há desenvolvimentos neste campo, no entanto os valores investidos não são avançados. Ao nível da EU, esta área começa, aos poucos, a ser introduzida nos programas de

investigação e desenvolvimento, por exemplo através da criação de equipamentos com capacidade para detetar e neutralizar ameaças químicas ou biológicas. Sem disponibilizar números, a Rússia, que sempre se apresentou como um país com uma longa tradição ao nível da alta tecnologia militar, vê na nanotecnologia uma prioridade para a modernização das suas Forças Armadas. Embora as investigações se encontrem muito avançadas na China, também não há dados que se reportem ao investimento militar, no entanto acredita-se que esta será uma área em franca expansão. Já o Japão, que se apresenta como um dos países que mais investe em nanotecnologia ao nível civil, tem demonstrado estar pouco focalizado na componente militar. Por sua vez, países como Israel ou Índia, parecem estar a apostar cada vez mais nesta área (Altmann, 2006, pp. 63-68).

Apesar de existirem poucos dados que confirmem o investimento em nanotecnologia aplicada à área militar, podemos constatar que esta é uma área tem especial importância para os Estados, que veem na nanotecnologia uma forma de aumentar o seu poder e supremacia.

As perspetivas futuras demonstram que o investimento em nanotecnologia continuará a ser uma das principais preocupações e prioridades dos Estados. Acredita-se que nos próximos anos esta área exija cerca de 2 000 000 trabalhadores, uma vez que as estimativas apontam para a um crescimento de 25% quer ao nível do registo de patentes quer ao nível de publicações científicas. Estima-se que em 2020 haverá cerca de 2 triliões de euros investidos em produtos que incorporam a nanotecnologia no seu sistema base (Roco, 2011, p. 443).

c. A guerra: evolução histórica e perspetiva futura

O fenómeno da guerra tem sido uma temática constante ao longo da História. A par da evolução da Humanidade, também a guerra tem sofrido transformações. Um dos principais fatores que contribuiu para a "revolução" nos conflitos armados foi a tecnologia. As constantes alterações tecnológicas que se verificaram ao longo dos tempos produziram um significativo impacto nas forças militares, em particular na forma de ocorrência e desenvolvimento das guerras. Embora a tecnologia não seja o motor das forças armadas, o seu papel é fundamental na qualidade do poder destas mesmas forças (Brito, 2010, p. 55).

Na chamada guerra de primeira geração, que ocorreu entre 1648 e 1860, os conflitos desenvolviam-se num campo de batalha ordenado. Foi neste período que

se assistiu à criação da cultura militar, nomeadamente através da distinção entre civis e militares, em particular com a implementação de uniformes, continências e hierarquias (Lind, 2004, p. 12).

Em meados do século XIX, começaram a surgir os primeiros problemas no campo de batalha: a organização anteriormente implementada começou a colidir com a cultura militar. É neste contexto que surge a guerra de segunda geração. O momento mais marcante deste período ocorre com a eclosão da I Guerra Mundial, com a utilização de armas de fogo, reflexo da Revolução Industrial (Lind, 2004, p. 13).

A terceira geração de guerra continua a dar prossecução ao poder do fogo, mas traz consigo o conceito de conflito em movimento. Verifica-se com o surgimento da II Guerra Mundial, num momento em que os militares se encontravam focados nos resultados (destruição do inimigo) e não apenas nas metodologias ou técnicas militares (Lind, 2004, p. 13). É durante a II Guerra Mundial que se assiste à criação de importantes invenções tecnológicas com aplicação no campo militar. É também nesta fase que se começa a assistir a uma transição da era da industrialização para a era da informação. Durante este período dá-se início ao desenvolvimento da bomba atómica e à criação dos primeiros computadores. São ainda produzidas as primeiras armas inteligentes, como é o caso dos mísseis. A partir dos anos 60, e como consequência da Guerra do Vietname, o poder político norte-americano envolve-se na criação de tecnologia cada vez mais poderosa. O debate sobre a relação entre tecnologia e guerra ganha um novo fôlego após a primeira guerra do Golfo, em 1991 (Telo, 2002, pp. 117-121).

Os atendados de 11 de setembro de 2001 marcaram o início da guerra de quarta geração. Esta nova "forma" de guerra trouxe consigo alterações significativas ao nível da estratégia, organização e intervenientes. Enquanto no passado os conflitos estavam sob a "responsabilidade" dos Estados, hoje em dia assiste-se a uma realidade muito diferente (Hammes, 2007, p. 16).

Num relatório realizado pelo *National Intelligence Council (NIC)*, com projeções para 2025, os resultados apontam para um futuro com alterações significativas ao nível do sistema internacional. Segundo este relatório, poderá haver um défice governamental, associado a uma maior difusão da autoridade, com a ascensão de novas potências mundiais. O fenómeno da globalização será outra área de grande relevância no que ao futuro da guerra diz respeito – a disseminação e acesso a tecnologia, associada ao seu baixo custo, permitirá que qualquer nação ou grupo aumente o seu poder e eficácia num possível conflito (Vicente , 2009, p. 225).

Além disso, o rápido crescimento demográfico, associado com o aumento da classe média poderá provocar grandes rivalidades geopolíticas. Acresce ainda a luta pelos recursos, aliada às rápidas mudanças de natureza social, cultural e tecnológica. Os conflitos do futuro apresentam-se, por isso, dispersos e indefinidos, possivelmente sem campo de batalha. Há destaque para as operações psicológicas, que podem tornar-se numa arma estratégica e operacional, através da manipulação dos *media*/informação (Lind, 1989, pp. 25-26).

A nível tecnológico os principais progressos ocorrem em áreas como a robótica, nanotecnologia, química e biologia, com fins agressivos (Brito, 2010, p. 59). Devido à conjugação de todos estes fatores, é importante que as forças militares se encontrem adequadamente equipadas, para que possam responder de forma rápida e eficaz a qualquer intimação, protegendo as populações e o território (Hammes, 2007, p. 16). Deste modo, é de grande importância colaboração entre a área tecnológica e militar, no que respeita à renovação dos materiais, assim como ao desenvolvimento de sistemas capazes de promover uma atuação eficiente das forças militares (Martins, 2007, p. 703).

Como já foi anteriormente referido, a nanotecnologia apresenta-se como uma das áreas mais promissoras no que respeita ao desenvolvimento tecnológico. A sua vasta aplicabilidade permite também o seu uso no âmbito da segurança e defesa. Apesar de ainda existirem poucos estudos sobre o impacto da nanotecnologia no campo político-militar, podemos inferir que o seu contributo poderá alterar a estrutura das Forças Armadas.

De acordo com alguns autores, o impacto da nanotecnologia pode verificar-se a vários níveis. No que se refere aos computadores, prevê-se a criação de equipamentos mais rápidos e eficientes, com os tradicionais discos rígidos a serem substituídos por formas de memória mais reduzidas (nanoescala), com consumos energéticos mais baixos e com um custo de produção muito reduzido. Estes novos equipamentos poderão ser incorporados em todos os veículos militares, possibilitando a deteção de ameaças, através de micro sensores. Também os *softwars* sofrerão grandes transformações, permitindo o planeamento de estratégias militares ou até a criação de veículos não tripulados (Altmann, 2006, pp. 74-75).

No que diz respeito aos materiais, acredita-se que estes serão mais resistentes e com um peso bastante reduzido, promovendo grandes alterações, em particular no domínio aeroespacial. Relativamente aos veículos, o contributo

da nanotecnologia vai no sentido de os tornar mais leves e mais fortes, com motores mais potentes. Estas transformações têm aplicabilidade nas três componentes – marítima, terrestes e aérea (Altmann, 2006, pp. 76-80).

Poderão ainda ser desenvolvidos sensores biológicos, capazes de detetar e regular sensação de frio ou calor. Relativamente à proteção, espera-se a produção de materiais de densidade mais reduzida, com capacidade para reter projéteis, ou ainda proteger contra agentes químicos ou biológicos. As armas convencionais passarão a ter maior alcance e maior poder de destruição. Haverá ainda a possibilidade de construir mísseis, com dimensões muito reduzidas, que apesar de possuírem um poder de alcance mais baixo, transportam substâncias capazes de matar um ser humano, atingindo partes sensíveis do corpo (Altmann, 2006, pp. 81-82).

No que respeita à criação de novos materiais, a nanotecnologia poderá fornecer produtos que interagem com o corpo do militar, através de sensores que monitorizam as suas funções vitais e que, num caso de necessidade, permitem injetar substâncias no seu organismo. A criação de exosqueletos que possibilitam a elevação de cargas mais pesadas, ou saltar mais longe do que o corpo humano consegue fazer, são outras das potencialidades da nanotecnologia. Um outro avanço proporcionado por esta área, embora levante uma série de questões éticas, relaciona-se com a criação de mecanismos com capacidade para "entrar" no cérebro dos militares, permitindo controlar funções do corpo, ou ainda manipular geneticamente as suas células (Altmann, 2006, pp. 83-89).

A aliança entre tecnologia e defesa parece resultar no melhoramento das técnicas de guerra, procurando reduzir as taxas de mortalidade. Contudo, esta simbiose também criou armas mais poderosas e letais, obrigando a uma atenção redobrada por parte dos investigadores. Se por um lado a nanotecnologia pode melhorar significativamente, o mundo onde vivemos nas mãos erradas as consequências serão devastadoras (Utsav, 2004, p. 54).

Quanto à nanotecnologia e ao futuro da guerra resta-nos acrescentar que a primeira fornecerá à segunda capacidades revolucionárias e inovadoras, atribuindo aos Estados que apostam nesta nova área científica um conjunto de mais-valias inigualáveis. No entanto, o caminho do conhecimento nesta nova área ainda se encontra inexplorado, prevendo-se a criação de novos equipamentos que contribuirão para a complexidade dos meios utilizados e dos

sistemas, sendo difícil prever até onde irá a ambição humana.

2. O Estado e a Segurança

a. A segurança como condição essencial do Estado

Os conceitos de Estado e segurança não são recentes, bem pelo contrário, são resultado de um longo progresso evolutivo. Estes conceitos encontram-se interligados e apresentam-se atualmente como conceções avançadas e readaptadas. Ao tentarmos estudá-los, tendo em atenção o distanciamento temporal e espacial dos mesmos, consideramos que atualmente "a ordem internacional (está) cada vez mais caracterizada pelo dinamismo" (Guedes, 2007, p. 70), poderá não ser uma tarefa fácil.

Bem diferente daquele que lhe deu origem, o conceito de Estado que hoje conhecemos, baseia-se em princípios que englobam matérias muito sensíveis e que são fundamentais para o Estado, atribuindo-lhe uma posição como entidade soberana e associando-o ao poder.

Para Zippelius (1997, p. V), os Estados são "construções complexas que não podem ser reconduzidas, cabalmente, a um ou vários conceitos sendo, pelo contrário, necessário captar estes fenómenos complexos na pluralidade dos seus momentos conceituais".

No entanto, para Jorge Miranda (2003, p. 71), o Estado com os seus fins e objetivos constitucionalmente preconizados, é como "uma espécie de sociedade política".

Marcello Caetano[1] e Freitas do Amaral (1996 cit. por Calheiros, 2003, p. 14), associam ao Estado, o povo, o território e o poder político, afirmando que "o Estado é a comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva".

Neste contexto, constatamos que a segurança é, efetivamente, uma das tarefas fundamentais do Estado, constituindo-se numa aspiração nacional defendida por todas as comunidades politicas[2]. A segurança constitui a

[1] Por Estado entende-se *"um povo fixado num território de que é senhor, e que institui, por autoridade própria órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução."* (Caetano, 1996, p. 16).

[2] A este propósito, no caso português a CRP no seu art.º 9.º, alínea b), explicita como tarefas fundamentais do Estado, a garantia dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático.

condição essencial ao bom funcionamento das instituições democráticas, não sendo um verdadeiro objetivo em si mesmo, mas sim um requisito para se alcançar o exercício regular dos restantes direitos, liberdades e garantias.

A garantia da segurança é "uma das obrigações do Estado tendo por objetivo a realização das finalidades, tais como, conservação, justiça e bem-estar social" (Fernandes, 2005, p. 30). No entanto, o valor da Segurança alterou-se significativamente "pois passou da proteção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja, de uma segurança previsível, para uma segurança agora orientada para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e atores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos. A Segurança passou assim a ter interesses além dos vitais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados" (Garcia, 2004, p. 339).

No entanto, como refere Teixeira (2002, p. 10) a segurança "é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público". Todavia, o conceito de segurança deixou de possuir a clareza e a definição de outros tempos. Se "no plano internacional, a ameaça era concreta, conhecida, exclusivamente militar" e as guerras se travavam apenas entre os Estados, já no "plano interno e sem qualquer relação com o exterior, lutava-se contra a criminalidade". (2002, p. 9).

Tendencialmente, as Forças Armadas poderão, no futuro, desempenhar funções específicas no âmbito da Segurança Interna, assim como a Defesa Nacional poderá ser assegurada por outros atores em apoio às Forças Armadas, numa tentativa de racionalização de meios, coordenação e integração de esforços (Carvalho, 2007, p. 201). A segurança nacional que integra os conceitos de segurança interna e de defesa nacional, exigirá no futuro uma maior colaboração de todas as entidades que contribuem para o funcionamento do sistema.

A volatilidade e incerteza que caracteriza o atual mundo por nós vivenciado, incitam o ressurgimento do debate sobre a problemática da segurança. As múltiplas ameaças e riscos, que avivam o sentimento de insegurança dos cidadãos, tornam-se cada vez mais precursores da sensação de vulnerabilidade da sociedade.

Neste contexto, os Estados sentem a necessidade de redefinir o seu papel no que respeita à segurança. Embora tendam a manter a centralidade, já não se encontram sozinhos neste domínio, sendo obrigados a partilhar o monopólio da

segurança de que antes eram detentores. Nesta redefinição, os Estados têm por objetivo produzir uma resposta multidimensional, englobando vários atores e integrando várias áreas da sua atividade.

Desta forma, a segurança continua em redefinição, nomeadamente nas suas vertentes interna/externa, pública/privada e relação Estado/cidadão. Contudo, o Estado reconhece que não sendo o único ator neste domínio, continua a ser o principal, devendo assumir as funções de prestador, dinamizador e regulador da segurança[3] (Teixeira, 2006, pp. 9-10).

b. A nanotecnologia e os direitos fundamentais

A defesa dos direitos fundamentais continua a ser uma das principais preocupações dos Estados democráticos, que se manifesta de forma evidente, quer no plano interno quer no plano internacional. A materialização de declarações e convenções contribuem para a edificação de uma ordem jurídica internacional efetiva, atualmente representada de forma simbólica pelo Tribunal Penal Internacional.

Os Estados tentam encontrar e adequar soluções que defendam e protejam os seus cidadãos, procurando muitas das vezes, alargar estas necessidades aos Estados que possuem maiores dificuldades neste domínio, na perspetiva de que a instabilidade dos outros os possa afetar direta ou indiretamente.

Os atuais direitos fundamentais, são o produto de diversas mutações que ocorreram, em especial, nestes dois últimos séculos de constitucionalismo. A História revela-nos que os direitos fundamentais tiveram uma evolução permanente ao longo dos tempos.

Segundo a perspetiva de Gouveia (2001, p. 8), as alterações aos direitos fundamentais poderão ser divididas nos seguintes períodos: o liberal; o social e o cultural.

O período liberal caracteriza-se pela consagração de direitos, através dos quais se pretendia a garantia de um espaço de autonomia e de defesa dos cidadãos face ao poder público. Esta primeira geração de direitos fundamentais é também qualificada pela designada "humanização" do Direito Penal, porque

[3] O Estado na qualidade de prestador assume o desafio da territorialização e da proximidade, da eficácia e da eficiência. Como dinamizador, enfrenta o desafio da mobilização e da participação dos vários atores na segurança. Na qualidade de regulador, enfrenta o desafio da definição das competências, dos procedimentos e dos limites dos outros atores.

assegurou o estabelecimento de várias garantias dos âmbitos penal e processual criminal.

A segunda geração de direitos fundamentais foi consagrada pelo período social, onde existiu o propósito de alargar os fins do Estado com o objetivo de neles fazer refletir uma proteção de natureza social. Foi este modelo que deu origem aos direitos de natureza social, pelos quais o Estado se assume um prestador de serviços em diversas áreas, nomeadamente, na educação, na proteção da saúde, na segurança social, na cultura, entre outros (Gouveia, 2001, p. 9).

A terceira geração de direitos fundamentais foi assinalada pelo período cultural, onde surgem novos direitos caracterizados pela sua multidirecionalidade e pela pouca proximidade existente entre esses mesmos direitos. Estes novos núcleos de direitos vão desde as questões ambientais, passando pela investigação científica em matéria de manipulação genética[4], ou mesmo pela representação das singularidades culturais dos povos, bem como dos direitos dos grupos minoritários (Gouveia, 2001, p. 10).

No entanto, os múltiplos riscos e ameaças existentes na atual sociedade continuam a levantar preocupações constantes aos Estados, no que diz respeito à sua regulação e intervenção. Muitos dos avanços associados à investigação científica e às novas tecnologias, geram questões controversas, onde se tenta avaliar se o efeito do progresso gera ganhos substanciais quando comparado com os possíveis danos que muitas vezes provoca. Neste contexto, a nanotecnologia surge como nova área de desenvolvimento que levanta sérios constrangimentos jurídicos, obrigando os Estados a refletir sobre todas as possíveis impactos ou implicações que poderão colocar em causa os direitos fundamentais dos seus cidadãos. O facto desta nova área da ciência proporcionar aos cientistas a oportunidade de conceberem e criarem materiais inovadores de modo otimizado, não lhes retira um conjunto de responsabilidades que lhes estão associadas.

A título de exemplo, a nanoeletrónica apareceu como uma das tecnologias mais promissoras, no entanto muitos dos seus projetos estavam ligados ao controlo das pessoas, tendo dado origem a acesos debates públicos

[4] O rápido avanço do progresso humano atingiu níveis alarmantes podendo por em causa a própria sobrevivência humana. Está ser feito um esforço no sentido de serem adotados mecanismos de proteção da identidade genética humana para que se possa preservar o ser humano de indesejáveis avanços tecnológicos e científicos.

direcionados para o setor das tecnologias de informação e comunicação. O equilíbrio entre o direito à liberdade e à segurança continua a estar no centro do debate europeu, como direitos fundamentais a preservar (Martins, 2013, p. 12).

Nos últimos anos têm sido desenvolvidos um conjunto de novos projetos relacionados com os nanomateriais, que incluem alguns produtos de consumo[5], aplicações médicas e técnicas[6]. Essas aplicações têm o potencial de criar grandes avanços tecnológicos o que origina a que os nanomateriais sejam identificados como uma tecnologia-chave de habilitação.

À luz do conhecimento e pareceres do Comité Científico da UE e dos Comités Consultivos e avaliadores de risco independentes, os nanomateriais são semelhantes aos produtos químicos normais em que alguns podem ser tóxicos e outros não. Os possíveis riscos dos nanomateriais estão relacionados com as suas utilizações e materiais específicos. Porém, os nanomateriais exigem uma avaliação de risco que deverá ser conduzida casa a caso (Europeia, 2014).

Os Estados desempenham um papel crucial em assegurar que a nanotecnologia progrida de modo seguro, podendo fazê-lo, entre outros meios, através da adequação dos quadros legislativos. Esta nova realidade exige que os Estados mantenham uma postura proactiva, devendo efetuar o seu esforço para a proteção de diversas áreas, nomeadamente, a saúde, a segurança e o ambiente, sem que isso impeça os avanços da ciência.

Um dos exemplos mais comuns e que serve de garantia de proteção dos direitos fundamentais são as Constituições dos Estados. As normas jurídicas constitucionais possuem aplicabilidade imediata e direta dos preceitos que dizem respeito aos direitos, liberdades e garantias[7]. Estas e outras manifestações constitucionais reforçam a ideia de Gomes Canotilho quando refere que hoje vivemos num "estado constitucional de direitos fundamentais" e numa "sociedade civil de direitos fundamentais" (Canotilho, 1999, p. 1310).

Segundo Andrade (2004, pp. 63-64) as sociedades continuam a evoluir aceleradamente, fruto de um forte impulso gerado pelo desenvolvimento científico e tecnológico. Neste contexto atribulado, muitas das vezes associado à designada "sociedade de informação" ou "sociedade de risco", os direitos fundamentais têm que procurar forçosamente uma resposta adequada aos

[5] Alguns filtros UV em cremes de proteção solar e têxteis anti odor.
[6] Terapias de tumores, as baterias de íon-lítio ou painéis solares.
[7] No seu art.º 18.º nº1 a CRP.

novos desafios. Neste novo catálogo de direitos sugerido pelo autor, podemos destacar aqueles que protegem os bens pessoais de primeira grandeza, nomeadamente, o direito à identidade genética do ser humano perante o risco da utilização de tecnologias e da experimentação científica ou, entre outros, o direito à privaticidade, que protege o cidadão da massificação dos tratamentos automatizados, conexão, transmissão e utilização de dados pessoais.

A atual necessidade que os Estados sentem em adequar a proteção dos direitos fundamenais serve como garantia primária a todos dos que deles beneficiam. A proteção dos direitos fundamentais poderá contribuir para a contenção dos projetos que colidem com a defesa dos interesses primários dos cidadãos. O progresso científico e a nanotecnologia só serão favoráveis à sociedade se existir um equilíbrio que respeite o núcleo essencial dos direitos das pessoas, garantindo que os benefícios do progresso superam os potenciais efeitos negativos.

Conclusões

Na atual sociedade, os Estados continuam a ter inúmeros desafios para os quais nem sempre se encontram devidamente preparados. Neste contexto, constatamos que a segurança no seu sentido mais lato continua a ser uma das prioridades dos Estados, onde se destaca a sua atividade no desempenho das funções de prestadores, dinamizadores e reguladores dessa segurança.

Esta problemática continua a ser um tema em debate reforçado pela incerteza que caracteriza a atual sociedade. As múltiplas ameaças e riscos justificam as ações cometidas pelos Estados em defesa da segurança dos seus cidadãos. Os Estados recorrem ao desenvolvimento tecnológico para encontrarem possíveis soluções, no entanto, a tecnologia e o seu desenvolvimento apresentam também alguns riscos e ameaças.

Atualmente, a nanotecnologia é reconhecida mundialmente como uma área da ciência em expansão que poderá provocar alterações radicais nos mais diversos setores, tais como, medicina, ambiente ou defesa. Contudo, a nanotecnologia não traz só benefícios, existem riscos e incertezas que lhe estão associadas e que poderão ter reflexos graves, caso não sejam devidamente controlados pelas entidades competentes.

Um dos indicadores mais visível que nos alerta para a importância da nanotecnologia é o investimento, onde se pode constatar que grande parte dos

países desenvolvidos ou com economias emergentes investe nesta área da ciência. Apesar do investimento na área militar não ser divulgado pelos países, sabemos que a nanotecnologia tem especial importância para os Estados, podendo-lhes facultar capacidades que aumentam o seu poder e supremacia.

As perspetivas futuras apontam para que o investimento em nanotecnologia continue a ser uma das principais preocupações e prioridades dos Estados.

Relativamente ao futuro da guerra, apesar da incerteza quanto às suas variáveis, temos consciência que a tecnologia estará sempre presente, o que reforça a importância da nanotecnologia, que se apresentará como uma das áreas mais promissoras na ótica do progresso. As capacidades desta área da ciência são tão díspares e possuem tanto potencial que os seus efeitos poderão ser imprevisíveis e darão significativa vantagem a quem deles puder dispor.

A nanotecnologia poderá ser responsável por atribuir uma nova dinâmica aos conflitos, sendo a sua aplicação transversal nos mais variados níveis de intervenção. Ainda relativamente à sua utilização, poderão ser levantadas questões éticas ou jurídicas quando nos referimos a materiais transformados que interagem com o corpo humano, podendo controlar as suas funções vitais ou alterar o seu funcionamento, quer ano nível físico ou cognitivo. A disseminação da nanotecnologia poderá ser massiva e ter aplicabilidade no ser humano, nos sistemas, no armamento e equipamento e no meio ambiente, onde toda a ação se desenrola. Estas novas capacidades na área da defesa irão, simultaneamente, criar uma maior ambiguidade de atuação com cenários de conflitos muito mais complexos, podendo originar uma alteração radical da estrutura das Forças Armadas.

No entanto, a nanotecnologia ao nível da segurança, tem levantado algumas questões sensíveis que os Estados têm colocado à discussão interna e externa, com o intuito de encontrar soluções adequadas à sua gestão. Esta posição que os Estados têm vindo a tomar resulta da necessidade que sentem em encontrar a harmonia entre o progresso das novas áreas da ciência e os seus potenciais efeitos negativos.

Esta atitude proactiva dos Estados ganha maior relevo quando refletimos sobre os riscos associados à nanotecnologia, riscos esses que poderão alcançar níveis preocupantes caso não exista uma entidade reguladora que faça uma correta gestão, defendendo os direitos das pessoas e procurando o equilíbrio

entre a nanotecnologia e o núcleo especial de direitos dos cidadãos.

Caso se preveja ou se constate que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam ou possam vir a ser violados ou restringidos, os Estados têm o dever de agir em sua defesa. A proteção dos direitos fundamentais poderá contribuir para o equilíbrio entre o desenvolvimento científico, onde a nanotecnologia se insere, e os potenciais efeitos negativos que possam resultar do progresso desmedido, garantindo desta forma a segurança das pessoas, das comunidades e dos próprios Estados.

Em suma, a nanotecnologia irá ter um forte impacto nas diversas áreas, nomeadamente na área da defesa, sendo responsável por atribuir uma nova dinâmica aos conflitos. Neste contexto, os Estados como primeiros beneficiários desta nova área da ciência terão um papel fundamental, porque se por um lado devem incentivar o progresso, por outro têm a obrigação de defender os direitos dos cidadãos. A nanotecnologia ainda necessita de tempo e espaço para se consolidar, no entanto, não existem dúvidas de que as suas potencialidades irão muito para além do que se possa imaginar, podendo os seus riscos constituir uma ameaça aos cidadãos, especialmente se colidirem com o seu núcleo especial de direitos - os direitos fundamentais.

Referências Bibliográficas

Altmann, J., 2006. *Military Nanotechnology - Potential applications and preventive arms control*. New York: Routledge.

Andrade, J. C. V., 2004. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª ed.. Coimbra: Almedina.

Anon., 2009. *Nanotecnologia - A manipulação do invisível*. s.l.: Centro Ecológio.

Anon., 2012. *Nanomundo um Universo de Descobertas em Nanotecnologia*. São Paulo: Senai SP.

Bauman, Z., 1989. *A Liberdade*. Lisboa: Editorial Estampa.

Bobbio, N., 2000. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Campus.

Brandão, A. P., 2004. Segurança: um Conceito Contestado em Debate. *Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, pp. 37-55.

Brito, L. V., 2010. A Evolução Tecnológica Militar na Era da Informação. *Revista Militar*, pp. 55-68.

Calheiros, M. C., 2003. *Do Estado: história e conceitos*. Teoria do Estado Contemporâneo. s.l.: Verbo.

Canotilho, J. J. G., 1999. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed.. Coimbra: Almedina.

Carvalho, J. E., 2012. *Nanomundo um Universo de Descobertas em Nanotecnologia*. São Paulo: Senai SP.

Carvalho, J. S., 2007. Modelos de Sitemas de Informações. Cooperação entre Sistemas de Informações. *Estudos de Direito e Segurnaça*, pp. 193-242.

Dias, M. G., 1998. *Limtes da actuação das Forças e Serviços de Segurança, Direitos Humanos e Eficácia Policial, Sistemas de Controlo da Actividade Policial*. Lisboa: IGAI.

EPA, 2012. *United States Environmental Protection Agency*. [Online] Available at: http://www.epa.gov/radiation/docs/cleanup/nanotechnology/chapter-1-introduction.pdf, [Consult. 17 Mar. 2014].

Espírito Santo, G. A., 2006. Revolução nos Assuntos Militares e Revolução Militar. *Revista Militar*, p. 1313.

Eugénio, J. & Fatal, V., 2010. *Evolução da Nanotecnologia - Abordagem Nacional e Internacional*. Lisboa: Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

Europeia, C., 2014. *Comissão Europeia*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/nanotechnology/index_en.html, [Consult. 29 Mar. 2014].

Fernandes, A. J., 1995. *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.

Fernandes, A. J., 2005. *Poder Político e Segurança Interna*. Actas do I Colóquio de Segurnça Interna. Coimbra: Almedina.

Garcia, F. P., 2004. *As Ameaças Transnacionais e a Segurnça dos Estados*. Subsídios para o seu Estudo. Lisboa: MNE.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia: A nova polemologia*. Lisboa: Prefácio-Edição de Livros e Revistas, Lda.

Gouveia, J. B., 2001. *A Afirmação dos Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo*. Luanda: s.n.

Gouveia, T. P., 2010. Contributos para uma Estratégia Internacional da União Europeia. *Nação e Defesa*, pp. 29-36.

Grossman, J. C., 2007. *A Little Bit About Nanotechnology*. [Online] Available at: http://web.mit.edu/jcg/www/Outreach_files/a_little_bit_about_nano.pdf, [Consult. 19 Mar. 2014].

Guedes, A. M., 2007. *Ligações Perigosas. Conectividadade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terrorsitas*. Coimbra: Almedina.

Hammes, T., 2007. A Guerra de Quarta Geração Evolui, a Quinta Emerge. *Military Review*, pp. 16-27.

Lind, W. S., 1989. *The Changing Face of War: Into the Fourth Generation*. Marine Corps Gazette, pp. 22-26.

Lind, W. S., 2004. Understanding Fourth Generation War. *Military Review*, pp. 12-17.

Majima, S., 2008. War and Technology: A Critical Investigation. *Journal of Graduate School of Letters*, 3, pp. 87-98.

Martins, M. F. R., 2013. Revista Militar. *Nanotecnologia - Breve contextualização sobre as Aplicações e Implicações*. [Online] Available at: http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.php?art_id=841, [Consult. 27 Mar. 2014].

Martins, R. F., 2007. Transformação das Forças Armadas no Contexto dos Conceitos: Algumas reflexões acerca de como a evolução socio-política conduz à transformação militar. *Revista Militar*, pp. 685-716.

Mendes, N. C., 2008. *História e Conjuntura nas Relações Internacionais*. Instituto de Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa: s.n.

Miranda, J., 1998. *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV - Direitos Fundamentais*. 2ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora.

Miranda, J., 2003. *Manual de Direito Constitucional*. 7ª ed.. Coimbra: Coimbra editora.

Neve, A., 2009. Military Uses of Nanotechnology and Converging Technologies: Trends and Future Impacts. *Focus Paper*, 8, pp. 1-13.

Nye, J., 2011. *The Future of Power*. Londres: Chatham House.

OCDE, 2010. *The Impacts of Nanotechnology on Companies: Policy Insights from Case Studies*. s.l.: OCDE.

Pedra, J. J. S. R. R., 2010. A Segurnça e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica. *Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares*, pp. 79-134.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª ed.. Lisboa: Gradiva.

Ramos, G., 2007. Sociología política de la nanotecnología en el hemisferio occidental el caso de Estados Unidos, México, Brasil y Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, pp. 164-181.

Ribeiro, S. C. d. S. M., 2010. *A União Europeia como império pós-moderno no sistema de relações internacionais*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

Roco, M. C., 2011. *The Long View of Nanotechnology Development: The National Nanotechnology Initiative at 10 Years*. s.l.: Springer.

Schilthuizen, S. & Simonis, F., 2009. *Nanotechnology: innovation opportunities for tomorrow's defense*. [Online] Available at: http://www.scint.nl/docs/Nanotechnology-book.pdf, [Consult. 19 Mar. 2014].

Teixeira, N. S., 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Teixeira, N. S., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: s.n.

Telo, A. J., 2002. Reflexões Sobre a Revolução Militar em Curso. *Nação e Defesa*, pp. 211-249.

Utsav, M., 2004. A Brief Review on the Potential of Nanotech in the Defense Sector. *International Journal of Applied Physics and Mathematics*, Jan., pp. 51-54.

Vicente , J. P., 2009. Towards a Holistic View of Warfare. *Revista Militar*, pp. 225-229.

Vieira, R., 2008. O Combate às Ameaças Transnacionais - sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais Organizações Internacionais de Segurança e Defesa (ONU e OTAN). *Instituto Português da Conjuntura Estratégica*, pp. 445-512.

Zippelius, R., 1997. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed.. s.l.: Fundação Calouste Gulbenkian.

A (R)Evolução das Armas de Energia Dirigida nos Conflitos Militares

Nuno Miguel Brazuna Ranhola
Capitão-tenente
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
nuno.ranhola@gmail.com

Com a revolução da informação a avançar á velocidade de uma mensagem de correio eletrónico, os progressos nas áreas científicas e tecnológicas, em conjunto com alterações táticas, culturais e organizacionais, estão a remodelar a guerra. Muitas das potenciais revoluções, onde se enquadra por exemplo, a robótica e a ciberguerra, poderiam ser classificadas como subconjuntos da revolução da informação ou uma Revolução nos Assuntos Militares (RAM) (Boot, 2006, p. 350).

As Armas de Energia Dirigida (AED) são uma área que tem sido negligenciada na atual revolução, no entanto, as tecnologias associadas a estes sistemas de armas amadureceram, tendo o apoio político e financeiro permitido que a implementação deste tipo de sistemas seja já uma realidade (Mowthorpe, 2002). Ou seja, os desafios técnicos que potenciaram atrasos na sua implementação e uso no teatro de operações estão a ser ultrapassados pela recente evolução da engenharia (Krepinevich, et al., 2009, p. 5).

Atualmente, os Estados Unidos da América (EUA) enfrentam a possibilidade de a proliferação de armas guiadas e de precisão, além de outras tecnologias, poderem provocar uma alteração futura no carácter da guerra. A utilização de sistemas defensivos baseados nos atuais sistemas de interceção, podem se apresentar como uma solução para os desafios que os sistemas *Anti-access/Area-denial* (A2/AD) representam, no entanto, estas podem se revelar além de inadequadas, bastante dispendiosas e financeiramente insustentáveis (Gunzinger & Dougherty, 2012, pp. 10-11). Perante este dilema, o Departamento de Defesa norte-americano (DoD) tem investido no desenvolvimento de tecnologias menos dispendiosas, como é o caso da Energia Dirigida, cujo potencial de utilização na indústria do armamento, ultrapassará a curto prazo as armas guiadas de precisão. Um futuro arsenal de AED irá incluir uma variedade de sistemas de variadas potências, cujas aplicações no ambiente operacional poderão ser encontradas nas várias fases de *targeting, "find, identify, fix, track, target, and engage"* (Gunzinger & Dougherty, 2012, p. 12). A questão que agora

se apresenta é se os sistemas de AED ainda se encontram na sua fase evolutiva ou se estão "maduras" o suficiente de modo a se poderem considerar como uma RAM.

Para Murray (2001, p. 176) a RAM pode ser descrita como uma combinação de inovações tecnológicas, doutrinais e organizacionais, sendo um fenómeno menor e mais restrito de grandes revoluções, designadas por Revolução Militar (RM), que além do aparelho militar englobam igualmente a própria sociedade. De acordo com a sua teoria e baseado em registos históricos, estas grandes revoluções são constituídas por RAM's.

Tendo a Tecnologia militar e a RAM como objeto de estudo, estabeleceu-se como objetivo do ensaio bibliográfico o relacionar das AED com o conceito de RAM. De modo a atingir o proposto, procurou-se realizar uma análise do conceito "revolucionário", apresentar o estado da arte das AED e perspetivar a sua influência operacional e estratégica nos futuros conflitos militares.

Para ir ao encontro do objetivo principal e após a presente introdução, a primeira secção pretende efetuar uma análise conceptual da RAM. A segunda secção apresenta a estado da arte das AED, elencando igualmente as suas potencialidades, atuais vantagens e desvantagens. Para melhor se compreender a importância operacional e estratégica das AED e o seu contributo para uma possível revolução, a terceira secção apresenta uma análise da influência operacional que a utilização das AED terá na condução das operações militares e a secção seguinte, as AED como um revolucionário e potencial meio de dissuasão estratégica e de desequilíbrio de poder. No final do ensaio, concluímos que as AED são uma evolução tecnológica e que apesar de colmatarem atuais lacunas operacionais, estas novas armas não substituem, mas complementam, o armamento convencional. A sua tendência para uma RAM deriva do seu potencial como uma arma de coação e dissuasão estratégica, com reduzidos danos colaterais. No entanto, essa possível revolução só assim será entendida quando os seus resultados finais forem demonstrados em conflito, permitindo a alteração radical da perceção do adversário sobre a sua importância estratégica.

1. O Conceito de Revolução em Assuntos Militares

Em 1970, alguns dos estrategas militares soviéticos escreveram sobre uma Revolução Técnico-militar, em inglês *Military Technical Revolution* (MTR),

argumentando que os computadores, a vigilância espacial e os mísseis de longo alcance, evoluíam para um novo nível de tecnologia, cuja importância seria o suficiente para alterar o equilíbrio de poder entre o Este e o Oeste. Em meados dos anos oitenta, o Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas soviéticas, Marshal Nicolai Ogarkov, tornou-se o principal defensor do conceito, argumentando que a posição soviética na Europa estava sob a ameaça dos EUA, por este liderar a revolução tecnológica em curso. No início dos anos noventa, Andrew W. Marshall, diretor do *Oficce of Net Assessment* do DoD, estava ciente do conceito de MTR, no entanto, considerava que o enfâse dado pelos soviéticos ao aspeto tecnológico era demasiado restritivo para o que ele considerava uma verdadeira revolução, tendo substituído o termo MTR por um conceito mais amplo e que em adição enfatizava os aspetos doutrinários de uma transformação militar. Nascia assim o conceito de RAM que Marshall designou por *Revolution in Military Affairs* (RMA) (Thompson, 2011, p. 85) e que pode ser definida como uma grande mudança na natureza da guerra, sendo o resultado dos avanços tecnológicos de equipamentos, que combinados com mudanças bruscas na doutrina militar e novos conceitos organizacionais, alteram o caráter e a condução das operações militares.

Para William S. Cohen (1999), Secretário da Defesa americano, uma RAM ocorre quando uma nação aproveita uma oportunidade para transformar a sua estratégia, doutrina militar, treino, formação, organização, equipamentos, operações e táticas, de modo a alcançar uma decisiva superioridade militar, através da utilização de novos métodos.

Embora o conceito de RAM deva a sua origem, em grande parte, aos historiadores e aos teorizadores soviéticos, a liderança civil e militar das forças militares dos EUA constatou que a ideia encontrava grande recetividade entre os políticos, especialistas e académicos (Stephenson, 2010, p. 38). Com o objetivo de convencer os políticos a redirecionar recursos, alterar doutrina ou estruturas e organizações, vários analistas são tentados a abusar do termo "revolução" em virtude da "evolução" ou "mudança" não refletir o impacto suficiente e necessário que pretendiam obter nas audiências alvo (Andrews, 1998, pp. 1-2). "De meados dos anos 90 ao início do século XXI, o Pentágono utilizou o conceito de RAM para justificar a reformulação da doutrina, a reforma das estruturas organizacionais e o dispêndio de grandes quantias em novos sistemas de armas" (Stephenson, 2010, p. 38).

Vários são os teóricos, sejam analistas militares ou historiadores, que utilizam termos e definições diferentes numa tentativa de explicar o "mesmo" conceito, não sendo este um assunto consensual no seio da comunidade académica. Alguns utilizam o termo RAM mas apresentam exemplos de RM, enquanto outros se limitam a descrever uma RM. Apesar da "confusão" é universalmente aceite a existência de grandes e pequenas revoluções, assim como a existência atual de uma grande revolução: a Era da Informação, que trouxe "alterações dramáticas na rapidez de decisão e reação, assim como no número de sistemas necessários para alcançar os efeitos desejados" (Vicente, 2013, p. 57)

Para Krepinevich (2005) uma RM ocorre quando a aplicação de inovações tecnológicas em um número significante de sistemas de armas militares, combinados com conceitos operacionais e métodos de organização inovadores, alteram de forma significativa o carácter e a condução dos conflitos militares. Para este, uma RM é composta por quatro elementos: mudança tecnológica, desenvolvimento de sistemas, inovação operacional e adaptação organizacional, sendo que esta abordagem em pouco difere do conceito de RAM definido por Andrew Marshall. Krepinevich em "*Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions*" (2005) identifica dez RM ocorridas desde o século XIV.

Knox e Murray (2001, p. 176) distinguem uma RAM de uma RM, definindo a segunda como um evento "incontrolável, inesperado e imprevisível" que "muda fundamentalmente a estrutura da guerra" por meio de mudanças sísmicas tanto nas sociedades como na organização militar, o que denota uma abordagem mais holística e diferenciadora, integrando as sociedades além do aparelho militar neste conceito de RM. Para estes, uma RAM pode ser descrito como um fenómeno menor e mais restrito, sendo uma combinação de inovações tecnológicas, doutrinais e organizacionais (Stephenson, 2010, p. 39). A teoria defendida por Murray menciona a existência de grandes revoluções, designadas de RM's e que são compostas de pequenas RAM's ou MTR's. O seu argumento baseia-se nos registos históricos que sistematicamente referem mudanças radicais que são consideradas verdadeiras revoluções militares e que são acompanhadas previamente e/ou posteriormente por pequenos RAM´s ou MTR's. Estas pequenas revoluções podem resultar de diversos fatores, incluindo a inovação tecnológica (o que constituí uma MTR), ou inovações estratégicas, doutrinais e táticas (que constituí uma RAM) (Thompson, 2011, p.

95).

Para Alvin e Heidi Toffler (1993) existem três grandes revoluções associadas com as três vagas: Agrária, Industrial e Informacional. Este casal argumenta que na atual revolução informacional, a informação será a fonte de poder, tornando-se o novo ativo estratégico e que além disso, o controlo da informação será utilizado como sendo os próprios meios da guerra (Thompson, 2011, p. 93). Max Boot (2006) considera quarto RM's, definindo-as como a revolução da pólvora, a primeira revolução industrial, a segunda revolução industrial e a revolução informacional. Para este autor, a Era da Informação está em constante evolução e as atuais revoluções tecnológicas e futuras revoluções, podem vir a ser consideradas como integrantes da revolução informacional atual. O estratega Colin Gray (2002) identifica três grandes revoluções: a revolução napoleónica, a primeira guerra mundial e a revolução nuclear. Utilizando a definição utilizada por Marshall e como o próprio Gray (2002, p. 206) defende, a revolução nuclear é aquela que das grandes revoluções, é a mais historicamente definida e aquela que mais realça o seu carácter tecnológico.

O debate sobre o número total de revoluções e quais as tecnologias, estratégias e mesmo fenómenos que constituem ou compõem uma revolução, vem destacar um aspeto crucial sobre as revoluções militares, a definição que é utilizada, sendo que esta procura destacar um determinado evento da ideia de uma mera mudança ou evolução conceptual (Thompson, 2011, p. 92). Podemos assim aferir que a RAM tem por base uma evolução tecnológica mas que vai muito além dela, resultando assim da conjugação de quatro componentes: a tecnológica, a organizacional, a doutrinária e a conceptual, de acordo com o conceito que estejamos a retratar.

Para Colin Gray (2002) a inovação desempenha um papel importante mas é a capacidade de um estado lidar com a crescente complexidade das operações militares, que é determinante para o seu sucesso. Este argumenta que a estratégia e a guerra não são lineares e que pelo contrário, são caóticas e estão em permanente evolução, sendo bastante cético acerca da ideia de que a inovação contribui para uma RAM, considerando-a mais como uma construção intelectual do que uma descrição exata de tendências históricas (Thompson, 2011, pp. 98-99).

Williamson Murray afirma que uma evolução só se torna uma revolução

quando a vitória é alcançada. Da mesma forma, Andrew Krepinevich refere que o que é revolucionário não é a velocidade da mudança, mas o reconhecimento, mesmo que por um curto período, que o caráter do conflito mudou dramaticamente e que é necessário e vital, uma mudança radical da doutrina militar e das suas organizações. Ou seja, uma revolução não surge de um processo inovador, mas da perceção do opositor de que a forma de fazer a guerra alterou drasticamente. As armas nucleares podiam ser consideradas como o resultado de uma evolução da capacidade destrutiva do armamento, no entanto, só após o seu uso no Japão foram apelidadas de radicais e se percebeu que era o início de uma nova era de fazer a guerra (Thompson, 2011, pp. 100-101).

De acordo com Andrew Krepinevich, as tecnologias emergentes só tornam as revoluções possíveis e as vantagens competitivas das revoluções militares são cada vez mais curtas, pois embora na maioria das forças militares seja possível reconhecer uma vantagem sobre o opositor, nunca se tem a certeza se esta será ou não importante (Thompson, 2011, p. 104). No último século assistiu-se á ideia de que a superioridade tecnológica seria decisiva em futuros conflitos, temporalmente mais curtos, com menos atrição e tendentes para a ausência de baixas. Os conflitos no Afeganistão, no Iraque e no Líbano, evidenciam que a superioridade tecnológica ajuda, mas não é o desequilibrador decisivo ou fator suficiente na resolução dos conflitos (Santo, 2006).

Os tipos de ameaças existentes atualmente, onde se incluí o terrorismo, crime internacional e proliferação de armas de destruição massiva, não se enquadram com a utilização de alta tecnologia e aplicação do conceito de RAM, o que na opinião de Neil McFarlane (1999 cit. por Thompson, 2011, p. 86) vem diminuir a sua importância no contexto atual. "Na esmagadora maioria dos atuais conflitos armados, a ausência de sofisticação tecnológica é que faz a regra" (Vaz, 2003, p. 122). Segundo Murray (1998), na lista de possíveis RAM's existe apenas um exemplo que é totalmente tecnológico: as armas nucleares. E no entanto, além da competição e equilíbrio de poder, as armas nucleares não alteraram a natureza da guerra.

A grande revolução atual é o processamento da informação, que se manifesta em três grandes áreas: o domínio da informação, as armas de precisão e as operações conjuntas (Loo, 2006, p. 29). Segundo Gray *et al.* (2007, pp. 107-110), ao invés de uma nova tecnologia ou arma criar sozinha uma rutura

revolucionária com o passado, o que parece indicar efetivamente a rutura é a integração dos novos sistemas de armas em conceitos de emprego e doutrinas operacionais para as novas armas combinadas.

O "sistema de sistemas" defendido por vários autores, é considerado o esqueleto da integração de todos comandos e forças militares, cujo objetivo tem vindo a ser perseguido pelos militares dos EUA ao longo das últimas décadas. As reformas na organização têm vindo a ser acompanhadas de enormes progressos tecnológicos no comando e controlo, computadores, comunicações e processamento de informações (Chapman, 2003, p. 7).

Se a revolução é o resultado de um conjunto pequenas evoluções, ou de uma ideia inovadora que ocorre num intervalo de tempo reduzido, é discutível. Se a revolução ocorre quando um dos atores concebe uma nova doutrina ou potencial tecnologia, ou ocorre apenas quando a vitória é alcançada, é uma mera questão de interpretação. Se existem quatro, cinco ou dez revoluções na história é uma questão de opinião baseada na definição de RM que se utiliza e/ou se inclui os termos RAM e MTR. A questão principal do conceito está na definição dos termos e na sua associação por quem os analisa (Thompson, 2011, p. 102).

Em suma, o conceito de RMA/RM sugere mudanças radicais no caráter e natureza da guerra e exige alterações na condução das operações militares. Vários autores defendem que a alteração da natureza da guerra tem por base desenvolvimentos tecnológicos, e alterações na doutrina e organização, às quais podemos associar uma quarta componente, a conceptual de acordo com o conceito que estejamos a retratar.

A relação "evolução *versus* revolução" pode não ser tão incompatível como alguns pretenderam, pois certas inovações na tecnologia, podem ter rápidas consequências na estratégia e na doutrina, e com o tempo virem a ser revolucionárias. (Thompson, 2011, pp. 105-106). Para uma inovação eficaz deve existir uma perceção clara de uma ameaça (Stephenson, 2010, p. 45).

Assim, podemos considerar que a RAM é uma visão histórica que só tem sentido após uma evolução ou inovação tecnológica associada a mudanças doutrinárias, organizacionais, mas igualmente estratégicas e politicas, apenas visíveis após a obtenção de um resultado final.

Nem todas as revoluções militares foram baseadas em tecnologia e conforme verificado nos últimos conflitos, a inovação tecnológica ajuda a obter

superioridade relativa, independentemente do tipo de conflito e natureza da ameaça, mas não só não elimina a atrição como não garante a vitoria, sobretudo se utilizada deficientemente.

Julga-se consensual que vivemos atualmente uma longa revolução militar, a Era da Informação, que atingirá a sua plenitude máxima através da integração e rentabilização das informações e do emprego integrado de forças, sensores e armas combinadas de elevada precisão.

2. As Armas de Energia Dirigida

Designação genérica para vários tipos de armas que utilizam partes do espectro eletromagnético para fins militares diretamente ligados ao uso da força, as AED direcionam a energia com potências muito mais elevadas do que as potências aplicadas em usos domésticos ou mesmo industriais (Ávila, et al., 2009, p. 73), sendo definidas pelo governo americano como "uma arma ou sistema que usa a energia dirigida para incapacitar, destruir ou deteriorar equipamento, infraestruturas e/ou pessoal inimigo", nas dimensões terrestre, aérea, naval e espacial, sendo a Energia Dirigida um termo que engloba as tecnologias relacionadas com a produção de um feixe concentrado de energia eletromagnética, atómica ou de partículas subatómicas (DoD, 2013a, p. 79).

Embora as tecnologias de Energia Dirigida compartilhem muitas semelhanças, elas são bastante diferentes nos seus componentes específicos e necessários para a sua produção.

Os dois tipos básicos de AED são as armas laser e de micro-ondas. Estas são constituídas pela mesma energia eletromagnética, compostas por luz e ondas rádio. O que as diferencia é que os lasers possuem um comprimento de onda mais curto do que as micro-ondas, e por isso, vibram numa frequência mais elevada, ou seja, a sua diferença é a frequência (Rich, 2010, p. 189).

Nos últimos anos, os lasers de baixa potência têm sido utilizados em várias aplicações para contrariar sensores ou em armas não-letais, comprovando a sua utilidade militar. O desenvolvimento das AED de elevada potência pode igualmente trazer vantagens militares consideráveis e revolucionar as atuais soluções no ciclo de *targeting* (Gunzinger & Dougherty, 2012, pp. 13-14).

Foi já no decorrer de 2014 que a Lockheed Martim (2014) demonstrou o desenvolvimento de um laser de fibra elétrico de 30 quilowatts, cuja potência é a mais elevada das documentadas e de fonte aberta, com uma elevada qualidade

de feixe e grande eficiência elétrica (Prigg, 2014). Este sistema resulta da combinação de vários filamentos laser, num único raio e com um consumo elétrico 50 por cento menor que a maioria dos lasers da tecnologia *Solid-state laser* (SSL). Com a evolução desta tecnologia, comprova-se a aplicabilidade de sistemas laser de alta potência cuja fonte de energia é elétrica e a sua utilização numa vasta gama de plataformas militares terrestres, aéreas e navais. De acordo com a Lockheed Martin (2014), as várias demonstrações anteriores de sistemas laser revelaram que apesar de se adquirir, seguir e destruir o alvo, ainda existiam algumas limitações para a sua integração em plataformas aéreas e terrestres, nomeadamente, o seu elevado tamanho para que se pudesse garantir a alimentação e o sistema de refrigeração necessário. O *High Energy Fiber Laser* (HEFL) vem reduzir essas limitações, possuindo a capacidade para ser o coração de uma arma laser (Lockheed Martin, 2014).

As AED têm sido consideradas como adequadas e propensas para utilizar tecnologias menos letais ou até mesmo não-letais, tipologia que foi objeto de maior interesse nos últimos anos. Algumas tipologias de AED quando empregues diretamente contra pessoas, possuem a vantagem dos seus efeitos poderem ser regulados de modo a evitar danos mortais. Tal possibilidade é particularmente útil para missões de manutenção da paz onde um dos principais requisitos é a inexistência de vítimas civis (Boot, 2006, p. 355).

De igual modo, as AED não-letais têm demonstrado que são um meio seguro, legal e mais humano no tratamento, possuindo a capacidade de serem usadas em vários tipos de missão, como sejam a negação de área, controlo de multidões, segurança de plataformas, instalações e infraestruturas. AED antipessoais como sejam os dispositivos acústicos ou os lasers distratores estão disponíveis para uso militar. Existem inclusive, pesquisas a serem desenvolvidas sobre o potencial de se usar a energia de radiofrequência para parar veículos terrestres e pequenas embarcações sem qualquer efeito letal para os seus utilizadores (Gunzinger & Dougherty, 2012, p. 21).

O *Multi-Frequency Radio-Frequency Vehicle Stopper* ainda em fase de desenvolvimento, tem como objetivo a paragem de veículos, sem que exista qualquer efeito colateral ou dano físico. O seu conceito permite a criação e manutenção de uma zona segura, em que através de energia eletromagnética, se interfere nos motores dos veículos, afetando os seus componentes elétricos e provocando a sua paragem. O sistema possui o potencial necessário para ser

utilizado em várias missões de proteção de força, controlo de pontos de acesso, bloqueio de estradas e patrulhas. Utilizando o mesmo conceito, está igualmente a ser desenvolvido o *Radio-Frequency Vessel Stopper* com o objetivo de parar ou degradar pequenas embarcações e navios, o que permitiria apoiar a proteção da força ou unidade naval, operações portuárias, interdição de áreas e a perseguição e paragem de navios (DoD, 2013b, p. 6).

Os lasers são o rosto mais visível e conhecido, mas apenas um dos tipos de AED existentes. Existem outros dispositivos que geram micro-ondas e impulsos eletromagnéticos e que são muito eficazes quando utilizados contra equipamentos eletrónicos porque os semicondutores que os compõem são extremamente sensíveis a qualquer pico de energia. A partir da investigação sobre os efeitos da energia nuclear, ocorreram desenvolvimentos significativos sobre *High-Powered Microwaves* (HPM), especificamente no que diz respeito à interação entre ondas e partículas (Mcarthur, et al., 2013, p. 29).

Uma arma de micro-ondas de alta potência utiliza a eletricidade para alimentar um gerador de micro-ondas que emite pulsos muito curtos (normalmente nanos para microssegundos em duração) de radiação micro-ondas dos megas aos gigawatts de potência. As futuras armas HPM podem vir a emitir feixes de radiação mais estreitos de modo a atacar alvos em locais específicos ou emitir a radiação de modo multidirecional de modo a degradar todos os componentes eletrônicos em áreas mais amplas (Gunzinger & Dougherty, 2012, pp. 19-20). Estas armas possuem a capacidade de interromper temporariamente determinados sistemas eletrónicos, como seja um computador, ou danificar seriamente os circuitos a bordo de uma aeronave ou um míssil, provocando a sua queda (Boot, 2006, p. 355). Além de perturbarem o funcionamento dos equipamentos eletrónicos as armas HPM podem ser usadas igualmente para a criação de devastadores efeitos biológicos. Estas armas representam um menor risco de exposição acidental e letal, comparativamente às armas não-letais cinéticas, afetando os indivíduos de igual forma, mas possuindo um alcance maior do que a sua maioria, o que pode ser útil em grandes espaços abertos (Mcarthur, et al., 2013, p. 30).

Conforme refere o *National Security Space Strategy* (DoD & ODNI, 2011, p. 1) o espaço e o seu domínio é vital para a segurança nacional dos EUA e para a sua capacidade de antecipar novas ameaças, projetar poder, conduzir operações, apoiar a diplomacia e a economia global. De modo a manter estas

capacidades, os EUA baseiam a sua estratégia num espaço comum, mas seguro, não abdicando do seu direito ao uso da legítima defesa, caso venha a ver os seus objetivos ameaçados, neutralizando assim possíveis ameaças (DoD & ODNI, 2011, p. 4).

De acordo com Boot (2006, pp. 353-354), os sistemas satélite são os sistemas mais bem-sucedidos de todos e indispensáveis em futuras operações, o que faz do espaço e do seu controlo um novo domínio da guerra, levando a que o DoD tenha explorado a possibilidade de colocar uma arma laser a orbitar no espaço, com o objetivo de abater mísseis balísticos. O interesse político sobre a utilização de lasers baseados no espaço (SBL – *Space Based Laser*) para a defesa contra mísseis balísticos surgiu após se ter verificado que os mísseis balísticos são relativamente frágeis não resistindo á energia do laser e que os lasers químicos podem manter a sua capacidade destrutiva até uma distância de 3000 quilómetros, o que permitia a neutralização do míssil poucos segundos após o seu lançamento e ainda sobre território hostil. A configuração ideal seria uma constelação de satélites (vinte e quatro) com a sua órbita inclinada cerca de 70 graus sobre o Equador e equipados com um laser de elevada potência, capaz de atingir alvos a uma distância até 5.000 quilómetros (Mowthorpe, 2002). De modo a reduzir os seus custos financeiros bastante limitativos, outra variante do projeto é os satélites apenas disporem de espelhos desdobráveis, o que permitiria direcionar um laser disparado da terra e assim permitir de igual modo, a neutralização de mísseis hostis (Costa, 2012, p. 37). Utilizando um mínimo de três espelhos espaciais, é possível utilizar lasers originários da terra e redireciona-los para qualquer lugar do planeta à velocidade da luz (Rich, 2010, p. 209).

Outro programa de pesquisa e desenvolvimento nos EUA é o veículo X-37B, a primeira aeronave espacial não tripulada e cujo objetivo e capacidades, ainda é secreto para a opinião pública. De acordo com as notícias da *British Broadcasting Corporation* (BBC, 2012), desde que foi lançado em 2010 o primeiro X-37B, várias foram as especulações sobre o seu propósito, desde uma arma antissatélite até missões de reconhecimento e espionagem, sendo por diversas vezes relacionado como um satélite espião que pode ser colocado sobre qualquer país ou região do mundo. A *Boeing's Experimental Systems Group*, uma unidade da divisão de sistemas espaciais e de inteligência, é o principal contratante desta aeronave espacial (Boeing, 2012), cujo interesse

sugere a utilização deste veículo para a recolha de informações, no entanto, a sua dimensão sugere possuir o potencial necessário para o transporte de uma AED que poderia ser utilizada a partir do espaço, em caso de necessidade.

Os programas de pesquisa e desenvolvimento que envolvam a militarização do espaço são propensos á resistência de outros países. As armas permanentes baseadas no espaço, tais como as AED ou energia cinética em satélites, são atualmente proibidas pelo Tratado Espacial, o que é demonstrativo da existência de tecnologia que o permita. No entanto, o interesse manifestado pelo controlo do espaço e a suposição de que este será um futuro campo de batalha, sugerem que as AED no espaço se tornarão parte do arsenal dos EUA num futuro próximo (Chapman, 2003, pp. 8-9).

3. A Influência Futura das novas Armas nos Conflitos Militares

As AED estão ainda na sua infância, o que permite a existência de inúmeras oportunidades de melhoria, contrapondo-se às armas convencionais que atingiram a sua capacidade máxima e das quais não se espera quaisquer desenvolvimentos de desempenho (Mcarthur, et al., 2013, p. 34). Quando comparadas com as armas nucleares, as novas AED tendem a disseminar-se mais rapidamente, porque podem vir a ser ainda mais efetivas e eficientes se integradas nos sistemas de *Command and Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (C4ISR), comprimindo o tempo de ação, além de possuírem a capacidade de destruir ou neutralizar alvos específicos, regular o seu efeito letal e assim minimizar os danos colaterais e consequentemente o número de baixas no teatro de operações (Ávila, et al., 2009, pp. 74-75).

As ameaças aéreas sejam estas aeronaves tripuladas, veículos não tripulados ou mísseis, têm evoluído significativamente, provocando uma necessidade de contrariar este tipo de ameaças de forma cada vez mais rápida e eficaz. O domínio dos EUA e do seu armamento de precisão convencional, desde a década de 1990 até ao presente, está chegando ao fim. Nos próximos anos, as forças dos EUA serão confrontadas com mísseis de longo alcance como os que, e a título de exemplo, os chineses estão desenvolvendo como parte integrante de uma estratégia mais ampla de A2/AD no Pacífico Ocidental. Ao mesmo tempo e devido á proliferação de uma grande variedade de armas guiadas de curto e longo alcance, parece ser simplesmente uma questão de

tempo até que as forças americanas sejam confrontadas por pequenos países ou organizações terroristas com armas de precisão de curto alcance (Watts, 2011, p. 12). O que será preocupante é a possibilidade emergente e a proliferação de tecnologia e recursos para um ataque de precisão a distâncias intercontinentais, o que poderá tentar os adversários e em caso de conflito, a um ataque direto aos EUA.

As novas formas de combate e a utilização das AED ainda necessitam de ser testadas entre adversários similares e num grande conflito. Até à ocorrência desse teste, as instituições militares dos EUA correm o risco de continuarem agarrados às formas tradicionais de combate e evitarem as mudanças necessárias, provocadas pela maturação e proliferação dos ataques de precisão (Watts, 2011, p. 41).

O satélite tende para ser empregue como o "sistema de sistemas", utilizando as AED de forma ofensiva e defensiva. Quando se passar do satélite para a nave espacial não tripulada (X-37B) e desta para a nave espacial tripulada, estaremos a um pequeno passo da criação de uma nova componente das Forças Armadas, a Força Espacial, como a evolução e separação natural de uma ramificação da Força Aérea (Amarante, 2003, pp. 17-18).

Atualmente, as forças armadas americanas estão prontas para incorporar nos próximos cinco anos algumas das AED nas suas capacidades de combate. Entre cinco a dez anos teremos SSL's a bordo das unidades navais, como é o exemplo do protótipo do *Laser Weapon System* (LaWS) que será operacionalmente testado a bordo do USS PONCE durante o ano de 2014 (O'Rourke, 2013, p. 9); módulos *Chemical oxygen-iodine laser* (COIL) na defesa de infraestruturas, como é o exemplo do *Area Defense Anti-Munitions* (Lockheed Martin, 2013) e HPM integradas em veículos aéreos tripulados e não tripulados (Gunzinger & Dougherty, 2012, p. 15). A médio prazo, espera-se que o desenvolvimento tecnológico permita a redução do volume, peso e requisitos de refrigeração de *High-energy laser* (HEL), de modo a que seja possível a sua integração em pequenos veículos aéreos ou terrestres (Gunzinger & Dougherty, 2012, p. 54).

Um relatório de 2009 do *Center for Strategic and Budgetary Assessments* sugere que os ramos das Forças Armadas possuem a tendência para "aceitar" as novas tecnologias, apenas quando estas resolvam uma lacuna operacional, mantenham a identidade própria do ramo e apoiem a sua forma de conduzir a

guerra. No caso das AED podemos adicionar que as Forças Armadas aguardam a maturidade e a perfeição da sua tecnologia e que os decisores não querem investir num sistema que não substitua um já existente ou que colmate uma lacuna operacional perfeitamente identificada (Mcarthur, et al., 2013, p. 18), sendo importante frisar que as AED atuais não substituem todas as armas cinéticas e que na realidade, quase todas os sistemas de AED serão mais efetivos quando combinados com sistemas cinéticos, permitindo que estas compensem as suas próprias limitações de forma mútua e atuando como um multiplicador de poder (Gunzinger & Dougherty, 2012, pp. 54-55).

Assim, as AED são uma solução contra a evolução das ameaças aéreas e do desenvolvimento tecnológico das armas de precisão, podendo neutralizar múltiplas ameaças á velocidade da luz, com um elevado nível de precisão, reduzindo simultaneamente a probabilidade de danos colaterais e com uma capacidade de municionamento praticamente infinita quando comparada com o número de munições necessárias das armas cinéticas. O seu uso contra sistemas A2/AD poderá contribuir para a liberdade de ação das forças militares em futuras operações, além de expandir as opções e capacidades militares, atuando como um multiplicador de força e demonstração de poder, sem contrariar o atual paradigma de redução de custos. No entanto, a sua utilização em plataformas aéreas, ainda se encontra condicionada pelo estado da arte, encontrando-se em desenvolvimento sistemas mais leves e compactos. A capacidade das AED de intercetarem mísseis balísticos de forma eficaz, representa um grande passo para o DoD, pois estas armas combinadas com outros meios cinéticos, fornecem uma excelente rede de defesa antimíssil e com um reduzido custo de operação (Gunzinger & Dougherty, 2012, p. 49).

Em suma, a inovação tecnológica possui o potencial para criar vantagens operacionais significativas nas Forças Armadas que estejam disponíveis para a explorar. As características únicas das AED permite-lhes suportarem uma ampla gama de missões e uma oportunidade para que as Forças Armadas se imponham às forças irregulares e ganhem vantagem na sua disrupção e utilização de armas guiadas de precisão. Além disso, o custo de operação das AED é muito mais reduzido quando comparadas com as munições e armamento convencional, o que pode ajudar a restabelecer uma relação de custo/eficácia muito mais favorável para quem as possua, contribuindo igualmente para a redução do esforço logístico de aquisição, transporte, armazenamento e

manutenção do armamento convencional e respetivas munições.

O aparecimento das AED e a utilização das suas capacidades podem alterar significativamente o modo como se conduzirão as operações militares no futuro ao complementarem os atuais sistemas, no entanto, concorda-se com Gunzinger & Dougherty (2012, p. 58) quando referem no seu relatório que, as AED de forma isolada não constituem uma nova revolução militar que possa substituir os atuais meios de conduzir a "guerra".

4. Tendência Estratégica e o Desequilíbrio de Poder

A deterioração das relações entre os países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia com a Rússia, sugere o reaparecimento de um antigo cenário mundial, sendo retomados os temores marcantes da Guerra Fria, sobretudo em relação ao grau de hostilidade entre as grandes potências (Ávila, et al., 2009, p. 52) e cuja atual situação na Ucrânia, aumenta o risco de uma guerra às portas da Europa, envolvendo vários importantes atores do sistema internacional. De acordo com Ávila, et al. (2009, pp. 53-54), a "expansão da OTAN para o Leste Europeu e o suporte ocidental cada vez mais explícito aos grupos e partidos adversários do governo russo em países como a Ucrânia" e a Geórgia, são consideradas por vários analistas russos e pelo próprio presidente Putin, como indicadores de uma postura mais agressiva dos EUA em detrimento da diplomacia.

A teoria da dissuasão (*deterrence*) adquiriu uma importância doutrinária e conceptual após o surgimento e utilização das armas nucleares, que conduziu à corrida ao armamento nuclear durante a Guerra Fria. O desenvolvimento do conceito de defesa antimíssil dos EUA, bem como a tensão no Mar da China e as recentes movimentações na Ucrânia, demonstram a tensa relação politica e militar entre os EUA, China e Rússia, e recolocam na ordem do dia, a reflexão sobre a dissuasão e suas condicionantes. Uma dissuasão determinada pela posse de armas estratégicas nucleares, pela credibilidade de retaliação e pela ameaça de punição como resposta a uma agressão (Ávila, et al., 2009, pp. 50-57).

O sucesso no desenvolvimento das AED pelos EUA e a sua possível utilização contra a ameaça dos mísseis intercontinentais, como é o caso do laser, poderá provocar uma nova corrida armamentista, mas desta vez por sistemas HEL. A China, Rússia, Índia, Irão, Coreia do Sul, França, Israel e Alemanha, já possuem os seus próprios compromissos e contratos técnicos em

programas de pesquisa e desenvolvimento de AED (Mcarthur, et al., 2013, p. 9). As AED possuem a tendência de se transformar nas novas armas estratégicas do século XXI e alterar a balança de poder internacional, mesmo que esta alteração ainda seja controversa (Ávila, et al., 2009, p. 50).

Conforme já referido anteriormente e tal como ocorreu com as aeronaves e os carros de combate, as AED vão complementar o armamento convencional, mas possuem igualmente uma capacidade de abolição ou redução das armas nucleares e muitos dos seus vetores, ou seja, as AED tendem a ser armas estratégicas de dissuasão e de emprego operacional mais crível do que as nucleares, pois permitem uma utilização com reduzidos danos colaterais, permitindo um controlo maior dos custos humanos. A posse de um vasto arsenal nuclear estratégico é bastante oneroso, no entanto, é a capacidade de sobreviver e punir o agressor que tem definido a grande potência mundial, pelo que a manutenção da liderança americana, irá passar obrigatoriamente pela saliência e desenvolvimento tecnológico das AED, como garante da sua capacidade de defesa nuclear e cumprimento da imposição atual de redução dos seus custos operacionais (Ávila, et al., 2009, pp. 59-63).

Desde a década de 1980 que as operações militares dos EUA se tornaram cada vez mais dependentes dos sistemas de satélite, nomeadamente no âmbito do posicionamento, comunicações e informações, sincronizadas temporalmente pelo *Global Positioning System* (GPS), sendo o seu armamento inteligente e de elevada precisão, um dos exemplos desta dependência. O uso de AUV's e os sistemas satélites de C4ISR são o resultado de um enorme investimento de desenvolvimento, mas que refletem a necessidade de utilização dos sistemas espaciais (Watts, 2011, p. 15).

As operações no espaço, interdependentes das realizadas nos restantes ambientes, podem ter um impacto estratégico no desequilíbrio do poder mundial. Assumindo uma importância exponencial, o domínio e controlo do espaço é um elemento preponderante no desenrolar das operações militares e a sua dependência coloca em alerta, os EUA para a necessidade de proteger a sua rede de satélites de comunicações e reconhecimento e simultaneamente tirar partido da sua potencialidade em caso de um conflito global.

Os competidores dos EUA e principalmente a China estão a investir em tudo o que possa contrariar a hegemonia dos EUA no espaço, desde empastelamento, ciberataques, armas antissatélite (ASAT) e sistemas de AED,

de modo a negar essa capacidade às forças militares norte americanas e assim tornar as suas forças e recursos estratégicos mais difíceis de localizar espacial e temporalmente (Watts, 2011, pp. 18-19).

O teste de uma arma chinesa ASAT em Janeiro de 2007 e Maio de 2013 demonstra a clara intenção da China de possuir uma capacidade que contribua para o domínio e o controlo do espaço. Os relatos de que em Setembro de 2006, o mesmo país testou uma arma HEL com o objetivo de "cegar" os satélites de vigilância e reconhecimento norte americanos, é um claro indicador do relevante papel estratégico que as AED tendem a adquirir. "A militarização do espaço preconizada pela doutrina militar dos Estados Unidos tende, paradoxalmente, a neutralizar a vantagem norte-americana ao forçar a Rússia e a China a desenvolverem capacidades semelhantes" (Ávila, et al., 2009, pp. 74-76)

Há medida que o conceito das operações conjuntas se torna cada vez mais complexo para os EUA, questiona-se a inclusão de forças aliadas e respetivas estruturas de comando. A interoperabilidade durante a execução de operações conjuntas e combinadas é uma necessidade cada vez mais premente, pelo que a rápida evolução tecnológica dos EUA em determinadas áreas e os seus avultados gastos em inovação e desenvolvimento, criam um fosso de capacidades que leva a que alguns aliados questionem o esforço necessário para a sua integração. De acordo com Chapman (2003, p. 15) a própria sofisticação do seu equipamento militar e armamento de última geração, provoca a renitência dos EUA na partilha com os seus aliados da sua tecnologia mais recente. A RAM tem implícita uma repartição desequilibrada das capacidades estratégicas entre os aliados de uma coligação ou aliança militar. Esse desequilíbrio é suficientemente desestabilizador dos mecanismos conjuntos e combinados, podendo a prazo, destruir a interoperabilidade e a sua lógica agregadora de aliança ou coligação (Vaz, 2003, p. 130).

Na sua estratégia de segurança nacional no espaço (DoD & ODNI, 2011, pp. 10-11), os EUA defendem o apoio dos esforços diplomáticos para promover normas comportamentais e parcerias internacionais que desencorajem potenciais competidores. Além desta estratégia de cooperação, os EUA pretendem melhorar a capacidade de antecipar e atribuir eventuais ataques, reforçar a capacidade de defesa dos seus satélites, reservando o direito de utilizar o conceito de legítima defesa, caso a sua estratégia de dissuasão espacial

não seja efetiva. Em caso de necessidade, os EUA pretendem que as suas forças militares e agências de informações estejam preparadas para combater num ambiente "degradado" e para contrariar os ataques aos seus sistemas espaciais e respetivas infraestruturas de apoio. Para atingir tal desiderato, consideram ser necessário rever a sua doutrina e respetivas táticas, técnicas e procedimentos, para além de incrementar e focalizar a formação, treino e exercícios nesta área.

A guerra no espaço será inevitavelmente uma extensão necessária e lógica das outras dimensões do conflito militar, e a supremacia no espaço será parte integrante e decisiva da superioridade em futuros conflitos (Watts, 2011, p. 18).

Mais do que uma inovação tecnológica pontual, as AED tendem a produzir efeitos de alcance estratégico no sistema internacional contemporâneo (Ávila, et al., 2009, p. 49), prevendo-se que a atual Era Nuclear seja marcada pelo uso eficaz das defesas antimísseis e pela anulação da arma nuclear pelas AED estratégicas. No entanto, conforme refere Max Boot (2006, p. 350), a natureza da guerra será sempre determinada pela interação entre combatentes e meios e não pelos meios em si.

Conclusões

Podemos agora afirmar que as AED são uma evolução tecnológica integrada na Revolução da Informação. Apesar de colmatarem atuais lacunas operacionais, estas novas armas não substituem o armamento convencional mas complementam os atuais sistemas. No entanto, existe um grande potencial para virem a ser utilizadas como uma arma de coação e dissuasão estratégica, de modo a desequilibrar a balança de poder, com reduzidos ou inexistentes danos colaterais.

De um modo geral, a análise das mudanças revolucionárias na arte da guerra foi deixada a cargo dos historiadores. A questão, sobre se houve ou há uma RAM parece ser uma questão de semântica, conceptual, e de raízes históricas. No entanto, parece gerar consenso que os desenvolvimentos tecnológicos descritos por vários estrategas como RAM alteraram profundamente a condução das operações militares e influenciaram decisivamente o equilíbrio de poder, caminhando a confrontação secular de forças militares, com capacidades similares e de atrição em massa, tendencialmente para o seu fim. O termo original de "Revolução Técnico-

Militar" descrito pelo Marechal Ogarkov e pelos seus colegas soviéticos desapareceu com a própria União Soviética, mas o conceito dessa revolução continua a influenciar a guerra atual.

A precisão atual do armamento reduz drasticamente o número de munições usadas em combate. Esta mudança tecnológica tem repercussões em toda a rede de sistemas militares, particularmente na análise de informação, nas comunicações e na velocidade de combate, no entanto, estes sistemas podem vir a ser ainda mais efetivos e eficientes se a eles forem integradas as AED, reduzindo-se o tempo de ação sobre o alvo e minimizando-se o número de baixas no teatro de operações. Por outro lado, como ficou demonstrado nos recentes conflitos, a tecnologia apesar de minimizar, não pode e não consegue substituir as forças militares no terreno e a própria atrição física com adversário.

Assim, podemos considerar que ultrapassados os obstáculos iniciais de integração, o uso das AED no teatro de operações irá contribuir para a atual RM. Sendo a guerra sempre multidimensional, as AED possuem a potencialidade para a "influenciar" nos seus vários domínios. Estes sistemas de armas serão capazes de garantir a defesa contra projéteis de artilharia e mísseis de curto alcance e intercontinentais, bem como providenciar capacidades de defesa contra sistemas antissatélite, contribuindo assim para a estratégia de domínio e controlo espacial. Obviamente, os novos métodos de combate e a própria utilização das AED ainda necessitam de ser testadas entre adversários similares e num grande conflito, correndo as forças militares o risco de entretanto, continuarem agarradas às formas tradicionais de combate e evitarem as necessárias mudanças, para que se ganhe vantagem na disrupção e dissuasão dos ataques de precisão.

Na opinião do autor, embora o aparecimento das AED e a utilização das suas capacidades possam alterar significativamente o modo como os militares conduzirão as operações no futuro, complementando os atuais sistemas e reduzindo os danos colaterais, as AED de forma isolada não substituem os atuais meios de conduzir a "guerra". Sendo atualmente uma das muitas evoluções ou inovações tecnológicas integradas na RM da informação, as AED possuem a capacidade de virem a ser utilizadas a médio prazo, como instrumento de coação ou *deterrence*, compensando assim a redução do arsenal de armas estratégicas nucleares. As AED caminham tendencialmente para uma

Revolução em Assuntos Militares como fator de desequilíbrio estratégico na corrida ao armamento espacial e como potencial meio de anulação da superioridade nuclear.

Referências Bibliográficas

Alvin Toffler, H. T., 1993. *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century*. Boston, EUA: Little, Brown and Company.

Amarante, J. C. A. D., 2003. O Alvorecer do Século XXI e a Ciência e a Tecnologia nas Forças Armadas. *Military Review,* 1º trimestre, pp. 3-18.

Andrews, T. D., 1998. *Revolution and Evolution. Understanding Dynamism in Military Affairs*. Washington DC, USA: National War College.

Ávila, F. S., Martins, J. M. & Cepik, M., 2009. Armas Estratégicas e Poder no Sistema Internacional: O advento das Armas de Energia Direta e o seu Impacto Potencial sobre a Guerra e a Distribuição Multipolar de Capacidades. *Contexto Internacional,* janeiro/abril, 31, pp. 49-83.

BBC, 2012. *X-37B: Secrets of the US military spaceplane*. [Online] Available at: http://www.bbc.com/future/story/20121123-secrets-of-us-military-spaceplane, [Consult. 25 Jan. 2014].

Boeing, 2012. *Defense, Space & Security: X-37B Orbital Test Vehicle overview*. [Online] Available at: http://www.boeing.com/boeing/defense-space/ic/sis/x37b_otv/x37b_otv.page, [Consult. 28 Feb. 2014].

Boot, M., 2006. *War made new: technology, warfare, and the course of history*. EUA: Gotham Books.

Chapman, G., 2003. *An Introduction to the Revolution in Military Affairs*. [Online] Available at: http://www.lincei.it/rapporti/amaldi/papers/XV-Chapman.pdf, [Consult. 22 Jan. 2014].

Cohen, W. S., 1999. *Annual Report to the President and the Congress*. [Online] Available at: http://www.fas.org/man/docs/adr_00/chap10.htm, [Consult. 21 Jan. 2014].

Costa, G. d., 2012. O Campo de Batalha do Século XXI: Como Será o Teatro de Guerra no Futuro. *Revista de Geopolítica,* janeiro/junho, 3, pp. 31-48.

DoD & ODNI, 2011. *National Security Space Strategy unclassified overview*. [Online] Available at: http://www.defense.gov/home/features/2011/0111_nsss/, [Consult. 28 Feb. 2014].

DoD, 2013a. *Dictionary of Military and Associated Terms (Joint Publication 1-02)*. Washigton, DC: US Department of Defense.

DoD, 2013b. *DoD Non-Lethal Weapons Program 2013*. [Online] Available at: http://jnlwp.defense.gov/Portals/50/Documents/Press_Room/Annual_Reviews_Reports/2013/DoD_Non-Lethal_Weapons_Program_Annual_Review_11.19.2012_HTML_format_v1.pdf, [Consult. 11 Nov. 2013].

Gray, C., Baylis, J., Wirtz, J. & Cohen, E., 2007. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. 2º ed.. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Gray, C. S., 2002. *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and The Evidence of History*. Londres, UK: Frank Cass.

Gunzinger, M. & Dougherty, C., 2012. *Changing the Game: The promise of Directed-Energy Weapons*. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

Krepinevich, A. F., 2005. *Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions*. Em: D. C. C. S. J. Paul Bolt, ed. American Defense Policy. 8ª ed. Baltimore. EUA: Johns Hopkins Uiversity Press, pp. 208-215.

Krepinevich, A., Watts, B. & Ehrhard, T., 2009. *Near-Term Prospects for Battlefield Directed-Energy Weapons*. [Online] Available at: http://www.csbaonline.org/publications/2009/01/near-term-prospects-for-battlefield-directed-energy/, [Consult. 22 Jan. 2014].

Lockheed Martin, 2013. *Area Defense Anti-Munitions (ADAM)*. [Online] Available at: http://www.lockheedmartin.com/us/products/ADAM.html, [Consult. 28 Feb. 2014].

Lockheed Martin, 2014. *Lockheed Martin Demonstrates Weapons Grade High Power Fiber Laser*. [Online] Available at: http://www.lockheedmartin.com/us/news/press-releases/2014/january/140128-mst-lockheed-martin-demonstrates-weapons-grade-high-power-fiber-laser.html, [Consult. 02 Mar. 2014].

Loo, B. F. W., 2006. *New Problems, New Answers? The Revolution in Military Affairs in an Era of Changing Security Concerns*. [Online] Available at: http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2005/e2005_04.pdf, [Consult. 21 Jan. 2014].

Mcarthur, et al., 2013. *Viable Short-Term Directed Energy Weapon Naval Solutions: A systems analysis of current prototypes*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.

Mowthorpe, M., 2002. *The Revolution in Military Affairs and Directed Energy Weapons*. [Online] Available at: http://www.iwar.org.uk/rma/resources/energy-weapons/mowthorpe02.html, [Consult. 21 Jan. 2014].

Murray, W., 1998. *Thinking About Revolutions in Military Affairs*. [Online] Available at: www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA354177, [Consult. 21 Jan. 2014].

Murray, W. & Knox, M., 2001. *The Dynamics of Military Revolution: 1300-2050*. [Online] Available at: http://books.google.pt/books?id=zIIbUmwXitAC&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false, [Consult. 28 Feb. 2014].

O'Rourke, R., 2013. *Navy Shipboard Lasers for Surface, Air, and Missile Defense: Background and Issues for Congress*. [Online] Available at: http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R41526.pdf, [Consult. 11 Nov. 2013].

Prigg, M., 2014. *Lockheed Martin fires most powerful portable LASER weapon it has ever created in hi-tech race to replace missiles*. [Online] Available at: http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2551219/Lockheed-Martin-reveals-portable-LASER-weapon-used-the.html, [Consult. 27 Feb. 2014].

Rich, M. M., 2010. *New World War: Revolutionary Methods for Political Control*. EUA: Lulu Enterprises, Inc.

Santo, G. G. A. d. E., 2006. *Revolução nos Assuntos Militares e Revolução Militar*. [Online] Available at: http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=164, [Consult. 21 Jan. 2014].

Stephenson, S., 2010. The Revolution in Military Affairs: 12 observations on an Out-of-Fashion Idea. *Military Review*, maio-junho, pp. 38-46.

Vaz, N. M., 2003. A RAM, o Quadro Estratégico e as Condições de Emprego das Forças Militares. *Nação e Defesa*, abril, pp. 117-132.

Vicente, J., 2013. *Guerra Aérea Remota: A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal*. 1ª ed.. Porto: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Watts, B. D., 2011. *The Maturing Revolution in Military Affairs*. [Online] Available at: http://www.csbaonline.org/publications/2011/06/the-maturing-revolution-in-military-affairs/, [Consult. 22 Jan. 2014].