

IESM

Instituto de Estudos Superiores Militares



Boletim

ENSINO | INVESTIGAÇÃO

SEMESTRAL
maio | 2010
ISSN - 1647-9645

8

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

BOLETIM

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOUTRINA



Autores

Paulo Jorge Alves Silvério
José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra
Luís Carlos Falcão Escorrega
João Paulo Nunes Vicente
Francisco José Carapeto
João Manuel Cardeiro Caldas

Copyright © IESM, 2010

ISSN: 1647-9645

Pré-Impressão, Impressão e acabamento: FÁBRICA DAS LETRAS. LDA

Depósito legal n.º 300896/09

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO V
NÚMERO 8 – MAIO DE 2010

Director

Vice-Almirante Luís Manuel Fourneaux Macieira Fragoso
(Director do Instituto de Estudos Superiores Militares)

Propriedade/Edição

Instituto de Estudos Superiores Militares
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA
Telefone: 213 025 250 – Fax 213 025 062
Correio electrónico: iesm.biblioteca@mail.exercito.pt
Internet: www.iesm.mdn.gov.pt

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente – Director do IESM

- Vice-Almirante Luís Manuel Fourneaux Macieira Fragoso

Editores:

Director do Departamento de Cursos – Major-General PILAV Sílvio José Pimenta Sampaio

Director do Departamento de Ensino – Major-General Carlos Henrique de Aguiar Santos

Director do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM - Contra-Almirante Aníbal José Ramos
Borges

SubDirector do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM – Coronel ENGAER Pedro Miguel de
Palhares Veloso da Silva

Director do Centro de Recursos do Conhecimento – Capitão-de-mar-e-guerra Pedro Alexandre de Sousa
Feliciano Marques Pereira

CONSELHO CIENTÍFICO

- Professor Doutor Adriano Alves Moreira
- Professor Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda
- Professor Doutor João Luís César das Neves
- General José Alberto Loureiro dos Santos
- Almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias
- General Gabriel Augusto do Espírito Santo
- General António José Vaz Afonso
- Almirante Francisco António Torres Vidal Abreu
- Tenente-General Alípio Tomé Pinto
- Vice-Almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues
- Tenente-General José Eduardo Martinho Garcia Leandro
- Vice-Almirante Henrique Alexandre Machado da Silva da Fonseca
- Tenente-General Carlos Manuel Mourato Nunes
- Major-General Pedro Júlio de Pezarat Correia
- Major-General António Martins Rodrigues
- Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida
- Major-General Rui Mora de Oliveira
- Contra-Almirante António Manuel Fernandes Silva Ribeiro
- Coronel Gil Herberto Edmar de Freitas Armada de Menezes
- Tenente-Coronel Abílio Augusto Pires Lousada

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
BOLETIM N.º 8 (MAI 2010)

ÍNDICE

<i>Ficha técnica</i>	4
<i>Nota de abertura</i>	7
1. DA ORDEM INTERNACIONAL, À EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA, ATÉ AO EXERCÍCIO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA INTERNA, <i>Major Infº Paulo Jorge Alves Silvério</i>	9
2. A SEGURANÇA E A DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA. DE MAASTRICHT A LISBOA. CONTRIBUTOS PARA UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA, <i>Capitão-tenente, José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra</i>	79
3. A ARQUITECTURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA 2010, <i>Major Infº Luís Carlos Falcão Escorrega</i>	135
4. CONTRIBUTOS DO PODER AÉREO EM OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO, SEGURANÇA, TRANSIÇÃO E RECONSTRUÇÃO, <i>Tenente-coronel PilAv João Paulo Nunes Vicente</i>	173
5. OS MECANISMOS DE CONTROLO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM DEMOCRACIA, <i>Capitão-de-fragata Francisco José Carapeto</i>	223
6. CONCLUSÕES DA WORKSHOP AEEFA – A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA NA NATO RESPONSE FORCE 12 E 14, <i>Tenente-coronel PilAv João Manuel Cardeiro Caldas.....</i>	263

NOTA DE ABERTURA

Criado em 22 de Setembro de 2005, o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), como estabelecimento de ensino superior público universitário e militar, depende do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e herdou a responsabilidade de transmitir o conhecimento científico, doutrinário e técnico das ciências militares dos antigos institutos superiores dos ramos das Forças Armadas, materializado através do seu estatuto, conforme DL 28/2010, de 31 de Março.

O IESM, como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar tem por missão ministrar aos oficiais dos quadros permanentes das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR) a formação nos planos científico, doutrinário e técnico das ciências militares necessária ao desempenho das funções de comando, direcção, chefia e estado-maior, ao nível do EMGFA, dos ramos das Forças Armadas, da GNR e em forças conjuntas e combinadas e em organizações internacionais.

Com vista a consolidar o IESM como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar, no âmbito da divulgação externa do trabalho académico e científico realizado no Instituto, é publicado um Boletim Semestral que apresenta artigos de relevante qualidade, interesse e oportunidade seleccionados por uma comissão editorial e validados no seu conteúdo por “referee” convidados de entre os membros do Conselho Científico do Boletim, conducentes ao reconhecimento do Boletim do IESM como publicação de elevado valor acrescentado e especialmente aceite pela comunidade científica ligada às matérias de defesa e segurança.

Assim, o presente número do Boletim prossegue o ciclo de aperfeiçoamento da sua produção e inclui a divulgação externa, entrando no circuito comercial através de um acordo de produção da Editora Fábrica das Letras e distribuição da Europa América.

A presente edição, tem data de referência de Maio de 2010.

Esperamos que a edição N.º 8 do Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares preencha a finalidade a que se propôs e corresponda às expectativas dos estimados leitores.

A Comissão Editorial

1. DA ORDEM INTERNACIONAL, À EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA, ATÉ AO EXERCÍCIO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA INTERNA

Paulo Jorge Alves Silvério

Major GNR Infª

Professor da Área de Ensino Específico da GNR do IESM

silverio.pja@gnr.pt

Resumo

O enfoque recai sobre o estudo complexo da problemática da Ordem Internacional e da sua caracterização. Aqui identifica-se o principal actor da cena internacional e expõe-se a estratégia de segurança dos EUA e da UE, onde se desenvolvem as principais ameaças, mesmo as indicadas no CEDN. Fala-se da Apolaridade da Ordem Internacional, do conceito de segurança humana e das políticas de segurança. No que foi possível algum conteúdo foi actualizado em termos de resultados, como sejam os dados referentes às detenções de suspeitos de actos terroristas, tendo por referência o Relatório da Europol de 2010 ou tendo por base a publicação de nova legislação.

Por fim abordamos a vexata quaestio do empenhamento das Forças Armadas na Segurança Interna, por contraponto ao estatuído em sede do texto constitucional nacional.

Abstract

This article is about the complex study of the International Order problem and its characterization. We identify the international scene main actor and present the USA and EU security strategy, where the main threats are developed, even the ones shown on CEDN. We talk about the International Order Apolarity, human security and security policies. Some data were updated, such as the ones related to arrests of suspects of terrorist acts, referred to Europol 2010 Report, or based on the publication of new legislation.

Finally, we discussed the vexata quaestio of Armed Forces engagement on Internal Security, contrary to the regulated under national constitutional law.

1. A Ordem Internacional

Nova Ordem Internacional

a. Do seu surgimento às abordagens

A Nova Ordem Mundial (NOM) é um conceito “*sócio-económico-político*”, com repercussões no âmbito militar, que faz referência ao contexto histórico do mundo pós Guerra-Fria¹. A expressão NOM foi pela primeira vez usada pelo presidente norte-americano Ronald Reagan, na década de 80, referindo-se ao processo da queda da União Soviética e ao ajuste geopolítico das potências mundiais.

O conceito de “Ordem Mundial” e de “Ordem Internacional” são questionados quanto ao seu significado, porque se considera que estão reduzidos ao politicamente correcto e ao estrategicamente conveniente (Santos, 2006: 266).

É nossa intenção esclarecer que a NOM corresponde a um novo ajuste geopolítico e económico no plano internacional e não a um Novo Mundo do qual impera a ordem e a tranquilidade.

Ao longo dos tempos o estudo da problemática do Sistema Internacional sempre foi considerado como complexo e ambicioso, nomeadamente a análise da alteração da Ordem Mundial. Em 1992, Adriano Moreira referiu-se à NOM utilizando a seguinte expressão: “(...) *da nova ordem mundial apenas se pode dizer que acabou a antiga (...)*” (2008:20).

A análise do funcionamento do Sistema Internacional deve ser uma preocupação permanente, porque abrange o desenvolvimento da sociedade com consequências para o futuro, bem como para a paz e a guerra (Leandro, 2007: 204). O fim da Guerra-Fria acabou com o sistema bipolarizado² e realçou o papel do actor que viu a sua posição internacional reforçada, ou seja, os EUA (Correia, 2004: 61) como veremos no decorrer do texto. Com o referido fim, alterou-se o Sistema Internacional, no entanto, a consciência

¹ A expressão Guerra Fria foi introduzido por Raymond Aron, atribuída ao período histórico a seguir à 2ª Guerra Mundial, denominação que passou a constar na doutrina, até os nossos dias. Raymond Aron (1905-1983), natural de França, filósofo, sociólogo e comentador político.

² A antiga ordem bipolar da Guerra-Fria foi caracterizada pelo terror da ameaça constante do recurso ao uso de armas de destruição maciça pelos dois blocos (EUA versus URSS). Este facto contribuiu para uma certa estabilidade mundial. A Guerra-Fria dominou por completo a cena internacional na segunda metade do século XX. Gerações inteiras cresceram na iminência de ver aplicada a Lei de Murphy “*Se algo pode correr mal, mais cedo ou mais tarde ocorrerá*”. O confronto nuclear entre os EUA e a URSS e a consciência da “*destruição mútua inevitável*” acolhia a atenção do Mundo (Hobsbawm, 2002: 226).

do surgimento de uma nova Ordem Internacional, tem variado consoante a percepção do conceito de Ordem. A Ordem Internacional pode ser analisada segundo duas perspectivas: empírica ou hierárquica e a normativa (Sousa, 2005: 129). Na perspectiva empírica ou hierárquica, de onde se destaca a teoria realista³, a Ordem Mundial está directamente ligada à estrutura ou distribuição do poder entre Estados, que espelha a hierarquia do poder dos diferentes pólos do Sistema Internacional ao longo da história. Tendo em consideração esta teoria, pode-se indicar uma Ordem pós-Primeira Guerra Mundial, e uma Ordem pós-Segunda Guerra Mundial ou posteriormente de uma Ordem bipolar – Guerra-Fria e actual Ordem pós-Guerra Fria.

A perspectiva normativista, baseada na teoria dos liberais⁴, está ligada a valores universais como os direitos humanos ou a democracia, e à regulação internacional através do Direito Internacional, com evidência para as Instituições ou Organizações Internacionais. Os liberais⁴ afirmam, por exemplo, que as Nações Unidas podem ajudar a evitar os conflitos e a estabelecer a Ordem. Para eles a Ordem significa a possibilidade de uma melhor e mais organizada Cena Internacional, que deveria ser actualmente implantada com base numa governabilidade democrática mundial.

Para alguns fundamentalistas islâmicos, a concepção de Ordem Mundial é apenas um conceito ocidental para dominar o mundo não ocidental. Já para certos grupos nacionalistas ou nativistas, como por exemplo os liderados por Le Pen em França ou por Pat Robertson nos EUA, o conceito de NOM inclui o conluio entre empresas multinacionais e as elites políticas, que através de acordos com os mercados financeiros de Wall Street, Tóquio e Londres enriquecem à custa dos outros (Nye, 2003: 274).

Garcia Leandro prefere falar de Idades. *“Assim, a Antiguidade terminou em 476 d.C. com a queda do Império Romano do Ocidente para se entrar na Idade Média ou Época Medieval, que vai até 1453, quando ocorre a queda do Império Romano do Oriente, período que durou cerca de mil anos. Vem*

³ A noção de Teoria, no contexto das Relações Internacionais (RI), significa a tentativa de explicação, de uma forma rigorosa, da dinâmica das RI, quais são as estruturas e os actores da cena internacional. Philippe Brailland fez a distinção entre teorias gerais (quadro conceptual das RI, como um todo) e as parciais (explicam apenas um acontecimento ou processo particular). A Teoria realista é geral e o historiador grego Tucídides é indicado como o precursor. Segue-se Maquiavel e mais tarde o filósofo britânico Thomas Hobbes e John Locke. Este último afirmou que, apesar de não existir uma soberania colectiva, os Estados poderiam desenvolver relações entre si, para diminuir a violência e a ameaça da anarquia. O realismo tem o seu foco na segurança do Estado e no poder acima de tudo (Sousa, 1996: 189).

⁴ Os idealistas renasceram nos anos 60, com a globalização. Indicam-se como seguidores: Adam Smith, Arnold Wolfers, Joseph Nye e Robert Keohame.

depois o Renascimento, acompanhado pela Revolução Científica, que vai até à Revolução Francesa de 1789 que não pode ser separada da Revolução Industrial, entrando-se depois na Idade Moderna que acaba com a 1ª Grande Guerra Mundial (1914/18) e seguidamente na Idade Contemporânea que termina com o lançamento da primeira bomba atómica em 1945, entrando-se assim na Idade Nuclear” (2007:205).

A NOM, denominada por uns como pós-moderna e pelo General Loureiro dos Santos por “Idade Imperial⁵” é marcada, como vimos, pelo fim da Guerra-Fria e pelos ataques de 11 de Setembro de 2001, às torres gémeas do World Trade Center, em Nova Iorque (Santos, 2003: 87).

Garcia Leandro prefere o termo “Nova Idade”, porque considera prematuro a classificação de Nova Era. Para este autor os 20 (vinte) factores essenciais da “Nova Idade” são:

- Um mundo em rede;
- A sacralização do mercado;
- Drásticas alterações climáticas;
- Falta de recursos hídricos e energéticos;
- Terrorismo transnacional e as armas de destruição massiva;
- Emergência brusca de novas grandes potências;
- A crença de que não há limites para a expansão da ciência;
- Tecnologia, informação e comércio global tendem a igualizar o poder entre os Estados;
- O poder das igrejas e os diferentes modos como aquele é encarado;
- Manipulação científica das massas pelos vários poderes;
- Demografia e novas correntes migratórias;
- Aumento da concentração urbana;
- Dificuldades dos poderes tradicionais com o aumento dos seus problemas sociais e internos;

⁵ Para o General Loureiro dos Santos a “Idade Imperial” “começou cronologicamente a partir de 11 de Setembro de 2001”. Nesta NOM os EUA exercem um domínio do tipo imperial sobre o mundo. A “Era Imperial é baseada nos instrumentos de poder militar, económico e mediático e não pela ocupação territorial e apropriação de matérias-primas” (Correia, 2004: 76).

- Alargamento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres;
- Os extremismos do desespero;
- Os Estados falhados;
- Confronto entre as grandes potências;
- Guerras assimétricas;
- Enfraquecimento das regras de relacionamento internacional;
- Grandes alterações dos comportamentos individuais (Leandro, 2007: 207).

Como momentos decisivos para a implantação da nova Ordem destacam-se:

- Chegada de Gorbachev ao Kremlin (1985), que reconhece, ele próprio, a superioridade geoestratégica dos EUA;
- Queda do muro de Berlim (1989), que permitiu a reintegração da Alemanha Oriental na UE e inicia a implosão da URSS;
- Guerra do Golfo (1990-1991) que reconheceu a unipolaridade⁶ liderada pelos EUA e inicia a Revolução dos Assuntos Militares (RAM);
- Golpe de Moscovo (grupo de dirigentes soviéticos tenta depor o Gorbachev, sem sucesso) que acelerou a implosão da URSS;
- Guerra nas Balcãs (1992), com fases importantes na Bósnia e na Sérvia. Com a guerra na Sérvia os EUA conseguiram a revisão do papel da NATO, e transformaram-na em mais um instrumento do seu poder global (Correia, 2004: 67).

A era Pós-Americana, para Charles A. Kupchan, no livro “The End of the American Era” prevê a emergência da Europa como líder mundial no futuro. Emmanuel Todd aborda a decomposição do poder americano, na sua obra “Após o Império” (Santos, 2003: 88).

⁶ O sistema unipolar é aquele que concentra o poder num único pólo (Couto, 1988: 45).

b. A caracterização da nova ordem

(1) O principal actor internacional

Por actor⁷ da cena internacional entendem-se todos os agentes ou protagonistas com capacidade para decidir as relações de força no sistema internacional. Os actores têm poder para intervir e decidir das Relações Internacionais, no nível tático, operacional e estratégico, tendo por isso capacidade de mobilização de recursos, gozam de autonomia e poder para atingir os seus objectivos. A política internacional depende em grande parte, do jogo dos actores.

De entre os actores o Estado é o principal. Foi o actor único até ao século XIX, e permanece na qualidade de principal. Em termos internacionais, tradicionalmente, consideravam-se como manifestações do poder soberano o direito de fazer a guerra (*ius belli*⁸), o direito de celebrar tratados ou convenções (*ius tractum*) e o direito de enviar e receber representações diplomáticas (*ius legationis*), podendo-se também referir o direito de reclamar internacionalmente⁹.

O que ainda torna o Estado como principal actor das Relações Internacionais, apesar da forte concorrência é o facto de que apenas o *ius belli* legítimo permanece como competência exclusivamente estadual, já que apenas aos Estados é permitido manterem Forças Armadas (mesmo assim, num quadro de proibição genérica do recurso à força resultante da Carta das Nações Unidas¹⁰). Tanto o *ius legations* como o *ius tractum* são actualmente exercidos de forma mais ou menos extensa, por todos os actores do Direito Internacional.

⁷ Actor das Relações Internacionais – “Por actor das Relações Internacionais entendemos todos os agentes ou protagonistas com capacidade para decidir das relações de força no Sistema Internacional, isto é, agentes com poder para intervir e decidir das Relações Internacionais aos seus mais variados níveis, de forma a poderem atingir os seus objectivos” (Sousa, 2005: 5). A Outra definição apresentada é: “Toda a autoridade, todo o organismo, todo o grupo e, mesmo, em última instância, toda a pessoa susceptível de desempenhar um papel no campo social, na cena internacional”. Citação, por referência a Marcel Merle “Sociologie des Relations Internationales”, Ed. Dalloz, 3.ª ed., p. 296 (Ribeiro, 2008: 2).

⁸ Maximillian Carl Emil Weber (1864-1920 – um dos fundadores da sociologia) considerava o Estado como a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da acção coerciva.

⁹ Wengler considera a capacidade mínima de qualquer sujeito.

¹⁰ A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, a 26 de Junho de 1945, após o encerramento da conferência das Nações Unidas sobre a organização internacional, entrando em vigor a 24 de Outubro, daquele mesmo ano.

A concepção do Estado soberano detentor legítimo do monopólio da violência organizada sempre foi legitimada, com o argumento da necessidade de segurança das pessoas (Sarmiento, 2006: 163).

Também no plano jurídico o Estado surge como figura central. Neste plano reconhece-se que o Estado é um fenómeno histórico, sociológico e político em relação ao qual o Direito se limita a definir critérios de criação, transformação e desaparecimento. Não existindo regras relativas à atribuição da personalidade ou da capacidade jurídica aos Estados, a criação deste decorre da reunião dos seus elementos constitutivos: poder soberano legítimo, o povo e o território¹¹. Neste sentido e a nível nacional estes elementos são referidos na CRP: poder político soberano (art.º 2.º da CRP), povo (art.º 3.º da CRP) e o território (art.º 5.º da CRP).

Por último, o que também, reforça a posição do Estado, na qualidade de principal actor internacional é o seu estatuto próprio, adveniente do conjunto de competências internacionais que lhe pertencem de acordo com o Direito Internacional. Neste âmbito destaca-se a competência interna dos Estados, em termos de nacionalidade e fronteira e a competência externa materializada: Direito de legítima defesa (neutralidade), igualdade e independência (garantias), Direito de recorrer à Jurisdição Internacional; Direito de Representação (Imunidades); e Direito de celebrar Tratados, como já foi referido (Sousa, 2005: 77). O que os Estados, e só os Estados são capazes de fazer é congregarem e exercerem de forma adequada o poder legítimo (Fukuyama, 2006: 16). Este poder é fundamental para que os Estados internamente consigam garantir a ordem interna e a nível internacional constitui o garante da ordem mundial.

Os Estados são os actores mais importantes na actual política internacional, mas não têm o palco internacional exclusivamente para si.

Nos últimos anos, porque os Estados pertencem a múltiplas organizações internacionais, os ataques à soberania¹² dos Estados sobre a “capa” do Direito

¹¹ A noção vigente de Estado integra os três elementos constitutivos e foi proposta por Jellinek, no século XIX. Verificados os três elementos o Estado soberano surge automaticamente na qualidade de sujeito de Direito Internacional, sem necessidade de reconhecimento. Refere o art.º 12.º da Carta da Organização dos Estados Americanos que: “A existência política dos Estados é independente do seu reconhecimento por outros Estados” (Quadros, 1997, 667).

¹² A palavra “soberania” foi posta em voga por Jean Bodin, nos finais do século XVI. Bodin definiu na obra “Les Six Livres de la Republique”, em 1580, “soberania” como: “poder soberano que não tem igual na ordem interna nem superior na ordem externa”. Com o liberalismo, a soberania passa a residir na nação (Fernandes, 1995: 88).

da Ingerência Humanitária e das restrições económicas, sob as ameaças¹³ globais e os fluxos transnacionais financeiros, demográficos e culturais têm contribuído para uma anunciada crise do Estado Soberano e para algumas alterações relativamente ao conceito tradicional de soberania. A soberania dos Estados é uma realidade, mas a que existe é a possível e é limitada (Hermenegildo, 2006: 426).

Adriano Moreira indica a crise do Estado Soberano como o principal desafio do século XXI, considerando que o valor da Nação permanece, o que não se mantém é a funcionalidade do Estado Soberano, que raramente é defendida pela identidade nacional (Nogueira, 2005: 28).

A falada crise de legitimação do Estado, também advém, da falta de apoio público aos partidos políticos, pela desilusão das comunidades em relação às aptidões dos políticos (Sarmiento, 2003: 494).

(2) Do “Imperialismo” Americano à apolaridade

Como já foi referido com o fim da Guerra-Fria deu-se o colapso do sistema mundial bipolarizado que ficou marcado pelo actor que saiu vitorioso¹⁴, ou seja, os EUA.

Henry Kissinger na sua obra *“A diplomacia”* afirmou que os EUA depois de participar nas duas Grandes Guerras Mundiais sempre tiveram a intenção de contribuir para a construção de uma Nova Ordem Mundial (NOM) (1996: 43, 44, 701 e 703).

O fim da Guerra-Fria criou aquilo a que alguns observadores chamaram de mundo “unipolar” ou de “única superpotência” (Correia, 2004: 65), como tencionamos demonstrar de seguida.

Após a Primeira Grande Guerra Mundial, os EUA tentaram através da Sociedade das Nações (SDN) e tendo por base uma intenção do Presidente

¹³ No âmbito da estratégia a Ameaça é – *“Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, ambiental, etc.) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais”*. A ameaça resulta do produto das capacidades de determinado agente com a sua intenção consciente (Couto, 1998: 329).

Em 2004, as NU num painel sobre as ameaças apresentaram a seguinte noção abrangente *“qualquer acontecimento ou processo que cause mortes em grande escala ou uma redução maciça das expectativas de vida e que enfraqueça o papel do Estado como unidade básica do sistema internacional”*.

Já o risco é igual ao produto dos perigos (ou ameaças) pelas vulnerabilidades. É um conceito cada vez mais utilizado e tende a substituir o conceito de ameaça, por ser mais abrangente. A própria doutrina da NATO tende a aplicar o conceito de risco. No entanto, no presente trabalho utilizaremos o conceito de ameaça, por ser mais concreto.

¹⁴ “A vitória da Guerra-Fria não foi, obviamente, obra de uma só administração” (Kissinger, 1996: 701).

Woodrow Wilson¹⁵ fomentar a segurança colectiva, em detrimento do princípio de equilíbrio de poderes, onde reinavam as alianças. Contudo, os EUA acabaram por não fazer parte da SDN¹⁶ e esta nunca conseguiu consolidar o projecto da segurança colectiva internacional.

Posteriormente, após a Segunda Grande Guerra Mundial, com a conferência de S. Francisco surgiu a ONU e o seu Conselho de Segurança, para supervisionar a manutenção da paz¹⁷. A ONU era liderada pelas potências vencedoras da Guerra: EUA; URSS; Reino Unido; França e China. Mais uma vez a nova ordem projectada por Franklin Roosevelt e inspirada em Woodrow Wilson foi de novo adiada e surgiu um verdadeiro sistema bipolar que durou meio século.

Após o fim da Guerra-Fria, vários foram os momentos e vários os autores que em várias revistas, como a *Foreign Affairs* e a *International Security* consideraram os EUA como o principal actor detentor de poder. Os que mais se destacaram foram:

- 2 de Agosto de 1990 – Esta data foi marcada com a invasão do Kuwait pelo Iraque. No Colorado, o presidente Bush apresentou os fundamentos de uma nova ordem internacional;
- 19 de Setembro de 1990 – O Presidente Bush¹⁸ na presença do Senado, depois da perspectiva da vitória no Golfo, oficializou o que considerou ser uma nova ordem, com um mundo unipolar liderado pelos EUA;
- 1 de Outubro de 1990 – O Presidente Bush no discurso da Assembleia Geral da ONU apela aos princípios de Woodrow Wilson, baseados na cooperação, na consulta e na acção colectiva, através das Organizações Internacionais e Regionais (Correia, 2004: 62), no cumprimento da lei e baseado numa partilha igual, para se fomentar a democracia, a paz, a prosperidade e reduzir as armas;
- 19 de Novembro de 1990 – Na conferência sobre a segurança e cooperação na Europa, que se realizou em Paris, também o presidente Gorbachev¹⁹

¹⁵ Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) desempenhou as funções de Presidente dos EUA de 1912 a 1921, sendo eleito para o efeito por duas vezes. É considerado como o fundador do idealismo e foi um grande defensor e impulsionador da Sociedade das Nações, também conhecida pela “Liga das Nações”.

¹⁶ Henry Kissinger, na sua obra “A Diplomacia” escreveu: “A Sociedade das Nações não conseguiu atrair a América, pois o país ainda não estava preparado para um papel de tal modo global (p. 43).”

¹⁷ Consultar capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.

¹⁸ George Herbert Walker Bush (pai) desempenhou as funções de Presidente dos EUA de 1989 a 1993.

¹⁹ Mikhaïl Sergueïevitch Gorbachev foi Secretário-geral do Comité do Partido Comunista da União Soviética de 1985 a 1991.

da URSS previa uma ordem mundial segura e civilizada, não baseada apenas pela força das armas;

- 29 de Janeiro de 1991 – o presidente Bush voltando a ter como referência os princípios Wilsonianos, indo de encontro ao solicitado por Gorbatchev fala de uma nova ordem mundial baseada na luta por uma causa comum para se atingir a paz, a segurança, a liberdade e a primazia do direito;
- Em 1991 – num artigo na *Survival*, com o título “*America’s changing strategic interests*” Samuel Huntington indicou os três principais interesses estratégicos: “(I) *manter os Estados Unidos como a primeira potência global, o que significa (...) a contenção do desafio económico japonês*; (II) *conter a emergência de uma potência político-militar hegemónica na Eurásia*; (III) *proteger os interesses americanos concretos no terceiro mundo, que estão primariamente no Golfo Pérsico e América Central*” (Correia, 2004: 66);
- 11 de Fevereiro de 1992 - foi publicado um artigo de Patrick E. Tyler no *International Herald Tribune*, com o título “*Pentagon’s New Order: US reign supreme*” onde foi referido “(...)O Departamento de Defesa dos Estados Unidos na era pós Guerra-Fria, deverá assegurar que nenhuma superpotência rival será autorizada a emergir na Europa Ocidental, Ásia ou no território anterior da União Soviética (...)”, o que é mais importante, diz o documento: “(...)é o sentimento de que a ordem mundial está ultimamente encostada aos Estados Unidos.” (Correia, 2004: 64 e 65);
- 21 de Setembro de 1993 - um conselheiro do Presidente Clinton, de nome Anthony Lake afirma: “*Não se trata hoje de conter, mas de consolidar a vitória, os nossos interesses e os nossos ideais obrigam-nos não apenas a empenharmo-nos, mas a dirigir (...)*” (Correia, 2004: 65);
- Março de 1993 – Paulo-Marie de la Gorce, enquanto director da revista *Defense Nationale*, num artigo “*L’OTAN et la prépondérance des États Unis en Europe*”, cita o general Colin Powell que escreveu num artigo: “*...nós devemos dirigir o mundo. E não podemos dirigi-lo sem as nossas forças armadas.*”;
- Em 1994 – Gérard Chaliand e Jean-Pierre Rageau, na obra intitulada “*Atlas Stratégique*” afirmaram que “*Os Estados Unidos são a primeira potência da história a exercer um domínio (indirecto) universal (...) Pela primeira vez os Estados Unidos dominam, isolados, o planeta*

(...)" Segundo estes autores o mundo pós-Guerra Fria sofreu uma alteração geopolítica e afastou-se das teses de Mackinder ²⁰, uma vez que o "*coração do mundo*" (heartland ²¹) deixou de ser euroasiático e passou a estar na América do Norte;

- Em 1996 - "*No mundo pós-Guerra-Fria os Estados Unidos são a única superpotência que resta com capacidade de intervir em todas as partes do globo* (Kissinger, 1996: 703); (...) "*A América será a maior e mais poderosa nação, mas uma nação com parceiros* (...)(Kissinger, 1996: 707).
- Em 1997 – Zbigniew Brzezinski, num artigo na Foreign Affairs intitulado "*A geostrategy for Euroasia*" afirma: "*O estatuto da América como a primeira potência mundial não será contestada por qualquer competidor isolado por mais de uma geração*" (Correia, 2004: 66).
- Em 1997 – Josef Joffe, afirma na revista Foreign Affairs através dum artigo "*O eixo é Washington e os raios são a Europa Ocidental, o Japão, a China, a Rússia e o Médio Oriente*".
- Em 1999 – o já referido Samuel Huntington publicou na Foreign Affair um artigo com o nome de "*The lonely superpower*" onde pela primeira vez surge o conceito de um sistema uni-multipolar: "*Actualmente apenas há uma superpotência. Mas tal não significa que o mundo seja unipolar. Um sistema unipolar teria uma superpotência, grandes potências pouco significativas, e várias pequenas potências* (...) *A política internacional contemporânea não se inscreve em nenhum destes três modelos (unipolar, bipolar ou multipolar). Em vez disso é um modelo híbrido, um sistema "uni-multipolar" com uma superpotência e várias grandes potências*". Huntington apesar de considerar que os EUA actuam como se o sistema fosse unipolar, encara que o sistema unipolar foi evidenciado com a guerra do Golfo e que o actual sistema "uni-multipolar" é transitório passando a multipolar (Correia, 2004: 66).

²⁰ Halford Mackinder (1861-1947), historiador, geógrafo, professor em Oxford, político e diplomata. Foi o grande teorizador das teorias do poder mundial. As suas teorias foram: a inicial e a básica (Correia, 2002: 161).

²¹ Termo utilizado por Mackinder, na sua teoria básica ao rebaptizar a zona "pivot" que defendeu na teoria inicial, por heartland – "coração da terra". Este investigador acrescentou à massa terrestre da Euroásia o continente Africano. No centro desta massa terrestre continental existia uma zona que designou por heartland.

Sob o heartland afirmou: "Quem controlar a Europa de leste, comanda o heartland; quem controlar o heartland, comanda a ilha mundial; quem controlar a ilha mundial, comanda o mundo" (Correia, 2002: 169).

Já Joseph Nye considera que o mundo unipolar de hegemonia americana não existe, porque economicamente o mundo é multipolar e *“irá assistir-se a uma difusão do poder à medida que o nacionalismo aumentar, a interdependência crescer e os actores transnacionais ganharem importância”* (Correia, 2004: 67).

- Em 1999 – Willim C. Wohlforth, na International Security através de um artigo intitulado *“The stability of unipolar world”* afirmou que o sistema é unipolar.
- Em 1999 – Hubert Védrine, na qualidade de Ministro dos Negócios Estrangeiros francês disse que os EUA haviam superado o seu estatuto de superpotência do século XX (Nye, 2005: 21).
- Em 2001 – Jim Rutenberg, em 24 de Setembro, no New York Times, disse que *“Desde Roma que nenhuma Nação se elevou tão acima de todas as outras”*.

No mesmo ano a revista *“The Economist”* referia *“os EUA mantém o globo como um colosso. Dominam os negócios, o comércio e as comunicações, a sua economia é a mais próspera do mundo, o seu poderio militar não tem rival”*. (Nye, 2005: 21).

- Em 2002 – Garry Hart e Warren Rudman, na qualidade de co-presidentes da Comissão para a Segurança Nacional dos EUA afirmaram: *“O Sistema Internacional, hoje encontra-se edificado não em torno do poder, mas da hegemonia americana”* (Nye, 2005: 21).

O Sistema unipolar, tendo por referência os EUA, na qualidade de superpotência, começou a dar os primeiros passos na Guerra do Golfo e depois com a coligação internacional para a intervenção militar no Iraque, também liderada pelos EUA (Correia, 2004: 63).

William Pfaff em 2001, num artigo na Foreign Affairs *“The question of hegemony”* falou da hegemonia Americana, embora seja um crítico da mesma, ao contrário de William Kristal e Robert Kasgam que são acérrimos defensores (p.72).

Outros autores existiram que se referiram ao imperialismo, como sejam Sebastian Mallaby e G. John Ikenberry²². Este último afirmou que a estratégia neo-imperial é fundamentada através dos seguintes pontos:

²² Especialistas em assuntos internacionais.

- Existência de um sistema unipolar, onde os EUA não têm qualquer competidor, quer ao nível de Estados isolados, quer ao nível de coligação de Estados;
- As ameaças transnacionais viraram a atenção do mundo para os pequenos grupos terroristas e Estados párias que podem vir a ter acesso a armas de destruição massiva;
- Com o fim da “Guerra-Fria” o “rosto” dos inimigos desapareceram e desvaneceram-se as possibilidades de retaliações armadas contra os atacantes. A nova realidade passou a contemplar as opções ofensivas preemptiva ou preventiva, onde a única modalidade de acção possível é a ofensiva;
- Alteração do conceito de soberania, porque os países que tenham santuários, campo de treino e forneçam apoio de qualquer tipo a grupos terroristas perdem o direito à sua soberania;
- Os EUA são *“suficientemente fortes, suficientemente grandes, suficientemente diferentes”* o que lhes permite agir unilateralmente, em detrimento das alianças ou tratados internacionais;
- Os EUA como detentores do poder têm a responsabilidade de responder directamente às ameaças;
- A guerra às ameaças transnacionais é uma realidade e exige um grande empenhamento, logo a estabilidade internacional é relegada para segundo plano (Correia, 2004: 72 e 73).

Posteriormente, Loureiro dos Santos na obra “A idade Imperial” destaca como argumentos para defender a Ordem Imperial o facto de os EUA assumirem publicamente esse estatuto e ainda pelo seguinte:

- O sistema anti-míssil existente nos EUA e que agora se pretende que passe a existir na Europa;
- A hipótese dos EUA adoptarem acções militares preventivas ou preemptivas;
- No plano geoestratégico a atribuição, por parte dos EUA, de papéis menos importantes a outros actores. Desta delegação de responsabilidade apontamos a título de exemplo as missões do tipo policial;
- A possibilidade de os EUA tomarem decisões unilaterais, em relação

a intervenções militares, mesmo que as posições adoptadas estejam acima de outros Estados ou Organizações Internacionais de segurança colectiva.

Loureiro dos Santos destaca ainda como argumento à defesa da tese do imperialismo dos EUA, o exposto no documento da Casa Branca com o título “The National Strategy of the United States of America, de 17 de Setembro de 2002²³”, de onde se destacam os seguintes pontos:

- Washington declara-se detentor do poder imperial e tem intenção de continuar a exercê-lo;
- A legitimidade de intervenção dos EUA no mundo, tem apenas como fontes de direito o seu ordenamento jurídico;
- Os EUA assumem-se como o único Estado independente e verdadeiramente soberano;
- Os EUA pretendem criar uma ordem, com a sua marca.

Em 2008, consolidando a tese do imperialismo americano, Loureiro dos Santos²⁴ fortalece a opinião na obra “Ameaça Global – o Império em Cheque”. Neste livro afirma que “A ordem internacional, unipolar sem contestação, apesar de subsistir, já não se configura com a “pureza” com que era percepcionada antes da guerra do Iraque” (Santos, 2008: 9).

A estratégia da dissuasão, mesmo para o imperialismo americano, em nossa opinião, tendia a fracassar. O surgimento na ordem internacional de Estados fracassados, a existência de vários tipos de conflitos, a subsistência de problemas com o fundamentalismo religioso, em determinadas partes do globo, a detenção de ADM por actores não estaduais e o acesso fácil ao mundo das tecnologias retiram eficácia a qualquer tipo de dissuasão imperialista. Quantos mais Estados ou actores internacionais há a dissuadir, mais complexa se tornava a dissuasão, pelo imperialismo americano. Para Raymond Aron²⁵ a

²³ Este documento veio a formalizar e a anunciar o “urbi et orbi” a assumpção do estatuto dos EUA de potência imperial planetária (Santos, 2003: 146).

²⁴ Na obra “As Guerras que já aí estão e as que nos esperam”, o autor defende uma ordem multipolar (2009: 37).

²⁵ Raymond Aron (1905-1983), natural de França, filósofo, sociólogo e comentador político. A expressão Guerra-Fria foi introduzido por Aron, atribuída ao período histórico a seguir à 2ª Guerra Mundial, denominação que passou a constar na doutrina, até os nossos dias.

cada ameaça deve corresponder um tipo de dissuasão, o que torna inviável, a médio prazo, o imperialismo americano.

Washington necessita de vontade e recursos para manter a sua primazia e pelo menos os recursos começam a escassear. Os Estados poderosos a nível mundial têm consciência do exposto e não são tolerantes ao facto.

A unipolaridade está *doente* e em alternativa ao regime internacional vigente emerge um sistema difuso de poderes, com convicções de estabilidade, onde predominam as alianças e menos virado para a Guerra.

Para os EUA é importante que a República Popular da China (RPC) não atinja a hegemonia na Eurásia. Uma das preocupações dos EUA é a possibilidade de a RPC se aliar a outro Estado poderoso, prejudicando a balança do poder e exigindo a intervenção americana na Eurásia. A referida intervenção poderá ser o catalisador de uma guerra nuclear (Walton, 2007: 49).

Assim, o sistema unipolar nunca se consolidou e em 2008 começou a surgir a opinião, como por exemplo de Richard Haas da *Apolaridade*. Este novo sistema apolar é caracterizado pela dificuldade da afirmação de lideranças ou hegemonias, mais complexo, inconstante e imprevisível que o sistema tendencialmente unipolar. Predominam os actores não estaduais e as áreas de insegurança, que conduzem ao crescimento das intervenções internacionais.

As ameaças existentes crescem a crise dos recursos e as alterações climáticas, sem soluções previsíveis. A ausência de respostas a estes factos inviabiliza a exposta afirmação de hegemonias ou lideranças (Telo, 2008: 9-26).

Ao assumir funções, o Presidente Barack Obama, no discurso intitulado *“Triunfo da Esperança sobre o medo”*, realizado em 20 de Janeiro de 2009, em Washington, reconheceu o poderio dos EUA, mas afirmou que *“o nosso poderio não basta para nos proteger, nem nos dá o direito de fazermos o que nos apetece”* (Obama, 2010: 13).

(3) A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA

A este nível abordaremos os documentos realizados pelo National Security Council (NSC), nos anos de 2002 e 2006.

Em Outubro de 2002, os EUA tinham na sua agenda a intenção declarada de manterem a hegemonia através da ameaça ou uso da força militar. Na retórica da estratégia nacional afirmou-se *“As nossas forças serão suficientemente fortes para dissuadir potenciais adversários de se empenharem em reforçar as suas estruturas militares, na esperança de ultrapassarem ou igualarem, o poder dos EUA”*. Para Ikenberry esta declaração foi uma estratégia e um empenhamento dos EUA, para manter o mundo unipolar sem concorrência (Chomsky, 2007: 17).

O documento do NSC, no ano de 2002, tendo como referência os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, indicava como principais preocupações, as seguintes²⁶:

- O terrorismo. Esta ameaça foi considerada como a mais preocupante e fez-se sentir a necessidade de se empenhar todos os meios dos EUA no seu combate;
- *“Alargar os benefícios da liberdade através do globo”*. Para concretizar tal intento, os EUA teriam de aproveitar a oportunidade concedida pelo período de paz existente, entre as grandes potências;
- Assumpções pelos EUA do papel que desempenham na “balança do poder” e nesse sentido arrogam que todas as nações têm importantes responsabilidades no combate ao terrorismo, na prevenção da existência de ADM e na correcta governação (Santos, 2003: 147).

Como principais ameaças foram identificadas as seguintes:

- Terrorismo;
- Proliferação de ADM;
- Os conflitos regionais;
- Estados em processo de falhanço²⁷;
- Estados Párias.

Para fazer face às ameaças os EUA assumiram internacionalmente a possibilidade de tomarem decisões unilaterais com recurso ao uso da força, com respeito pelo princípio da necessidade, contra actores estaduais ou não

²⁶ Consultar White House (2002a: 5-7).

²⁷ The National Strategy of the United States of America, 2002.

Depois dos atentados do 11 de Setembro encarou-se os “estados falhados” ou “colapsados” como santuários do terrorismo. Com esta ideia protegeram-se as sociedades centrais em substituição das sociedades e economias periféricas e algumas estruturas internas desses Estados fragilizaram-se. O reforço da fragilização acentuou-se com a retirada estratégica e assistência económica das potências da Guerra-Fria aos Estados em questão. O conceito de “Estado fracassado” ou em processo de “falhanço” não é novo na história, contudo foi popularizado, após o fim da Guerra-Fria e projectado com o aumento dos fluxos migratórios do Sul para o Norte e com o aumento do números de conflitos (Pureza, 2005: 2-7). Esta temática será desenvolvida aquando da abordagem das ameaças da EU.

estaduais que colocassem em causa a sua segurança nacional. Pela primeira vez, surge o conceito de preempção (preventivo). Neste sentido os EUA acham-se no direito de adoptarem acções ofensivas, sobre aqueles que se preparavam para os atacar, mesmo antes da ocorrência de actos de execução do atacante. Os actos de preparação só por si, justificavam a intervenção dos EUA.

No ano de 2006, a Estratégia de Segurança Nacional para os EUA, tornou-se um pouco mais polida devido ao desgaste político da guerra do Iraque. No entanto, o princípio da preempção manteve-se inalterado desde 2002, bem como a possibilidade de actuação unilateral (White House, 2006a: 23-37).

Como novidade surgem na agenda para a reforma das Nações Unidas, os seguintes pontos: incentivo à diplomacia internacional; a necessidade da reconstrução de zonas sob conflitos regionais; e a existência de uma força civil, para a reconstrução e socorro (White House, 2006a: 23-37).

Resumidamente indicam-se como linhas estratégicas de Segurança Nacional dos EUA, as seguintes:

- Estratégia Antiterrorista, que data de 2006 e é um desenvolvimento da estratégia indicada em 2002. O terrorismo é qualificado como transnacional. Socorre-se de uma ideologia radical com o objectivo de subverter os regimes democráticos e substituir a liberdade pelo conflito e intolerância.
- Neste âmbito, a estratégia tem dois objectivos: derrotar o extremismo violento, que foi encarado como uma ameaça ao estilo de vida americano e criar um ambiente desabrigado, quer para os extremistas violentos, quer para os que os apoiam;
- Estratégia de combate às ADM, que data de 2002 (White House, 2002b: 2-6);
- Uma estratégia dirigida à capacidade civil de respostas a crises, criando-se para o efeito um Gabinete Coordenador para a Reconstrução e Estabilização (CRS²⁸);
- Estratégia de ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento. Nesta área destaca-se o importante papel desenvolvido pela USAID²⁹. Esta agência presta ajuda económica, ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento nas zonas indicadas como necessitadas.

²⁸ Cabinet Coordinator for Reconstruction and Stabilization (CRS).

²⁹ United States Agency for International Development.

(4) A Estratégia de Segurança da União Europeia (UE)

Este ponto é materializado no “*documento Solana*”, em 2003. O documento surge no âmbito do desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)³⁰ e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

Da análise do “*documento Solana*” são identificadas as cinco ameaças que se desenvolverão no ponto seguinte.

O documento prevê o desenvolvimento de três objectivos estratégicos, para defender a segurança e defesa da UE, bem como promover os valores, embora não os especifique claramente.

Os três objectivos são: enfrentar as ameaças; criar segurança na vizinhança da UE, promovendo a boa governação e a resolução de conflitos; e por último, promover a ordem internacional, baseada num multilateralismo efectivo, onde impere a primazia do Direito Internacional, das Organizações Internacionais, a relação transatlântica e outras parcerias chave (Solana, 2003: 5-16).

A estratégia de Segurança da UE³¹ como um todo é consolidada com estratégias sectoriais, como sejam em matéria de combate ao terrorismo, em matéria de combate à proliferação de armas de destruição massiva, relacionadas com a política europeia de vizinhança, a gestão civil de crises, a prevenção de conflitos e por último a ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento.

Nas grandes linhas de orientação, a estratégia de Segurança Nacional dos EUA, quando comparada com a estratégia de Segurança da Europa, demonstra-

³⁰ A PESC foi criada em 1992 com o Tratado de Maastricht. A PESC constitui o segundo pilar da UE e veio alargar o âmbito da cooperação da Política Europeia. Posteriormente, em 1999 o Tratado de Amesterdão veio melhorar os mecanismos implantados em 1992. A PESC tem como objectivos: o reforço da segurança da UE, a segurança internacional, a manutenção da paz, o desenvolvimento da democracia do Estado de Direito Democrático e o respeito pelas liberdades fundamentais e pelos Direitos do Homem. Com o Tratado de Amesterdão criou-se as “missões de Petersberg” (gestão de crises, missões de manutenção e restabelecimento da paz, missões humanitárias e de evacuação de nacionais dos países da UEO em crise) e o cargo de Alto Representante para a PESC (Jesus, 2005: 259). Neste âmbito, com Tratado de Nice (adoptado em Dezembro de 2000, assinado em 26 de Fevereiro de 2001, entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003) previu-se o alargamento da União com a adesão de novos Estados-Membros. Esta adesão reflectia-se também da preocupação da UE com a Segurança. De seguida e na área da segurança, com o Tratado de Lisboa, assinado em 19 de Outubro de 2007, nomeou-se o Alto Representante para a Política Exterior e de Segurança Comum da União Europeia. O Tratado melhorou o processo de tomada de decisão da UE e estabeleceu como prioridades a liberdade, a justiça e a segurança. A luta contra o terrorismo, através do congelamento dos bens e a resposta adequada à criminalidade organizada e a prevenção criminal foram melhoradas.

³¹ Esta estratégia não deve ser dissociada da estratégia de segurança da NATO em elaboração, cujo grupo de trabalho é presidido por Madeleine Albright (ex-Secretária de Estado Americana).

-nos que se aproximam, em muitos aspectos. Assim, não se confirma, em nossa opinião, a existência de um “fosso” entre os EUA e a Europa, como afirmou Robert Kagan, na sua obra³². Contudo, é justo referir que Kissinger no livro com o título *“Precisará a América de uma política Externa? afirmou que “o distanciamento crescente entre a América e a Europa está assim a ser institucionalmente apadrinhado. Em alguns aspectos, as possibilidades de conversação da América com a União Europeia são menos substanciais do que com outros países amigos não aliados”* (2003:50). Não será, também, esta afirmação que nos abala a convicção de que quando os interesses supranacionais são afectados, sendo disso o exemplo a ameaça terrorista, que o Ocidente sempre demonstrou coesão e continuará a demonstrá-la. Em 24 de Julho de 2008, em Berlim, num discurso público, o candidato à presidência dos EUA, Barack Obama, afirmou que a Europa é o maior parceiro da América.

Os aspectos em que difere a estratégia de Segurança da União Europeia da estratégia seguida pelos EUA são:

- A UE assume que não se encontra em guerra, como o fazem os EUA;
- A gestão das ameaças na UE não se cinge ao uso da Força militar, como parece acontecer nos EUA. Na UE a referida gestão corresponde a uma visão integrada de segurança, onde para além dos aspectos militares, estão incluídos os aspectos económicos, políticos e civis;
- A UE rejeita a possibilidade de um ataque preemptivo (preventivo);
- A UE identifica os Estados falhados como ameaça, enquanto os EUA identificam, também, os Estados pária. Por outro lado, enquanto a UE tenta promover uma boa governabilidade nestes Estados, os EUA optam por uma mudança de regime;
- No que diz respeito aos Estados ditos “falhados”, a estratégia da UE aborda o assunto segundo um conceito de segurança humana e promove programas de ajuda ao desenvolvimento, enquanto os EUA apoiam o desenvolvimento em articulação com a defesa e a diplomacia. Num discurso ao Clube Americano de Lisboa, o embaixador Alfred Hoffman Jr. citou a Condoleezza Rice *“No mundo de hoje, enfrentamos ameaças maiores dos Estados derrotados do que dos Estados conquistadores e, desde o 11 de Setembro, os Estados falhados personalizaram uma*

³² O Paraíso e o Poder. A América e a Europa na nova Ordem Mundial.

*notável odisseia passando da periferia para o centro da política global*³³.

Por muito estranho que nos pareça, na estratégia de segurança da UE em 2003, a escassez de recursos, a manutenção do ambiente e as alterações climáticas não foram contempladas³⁴.

Javier Solana considera que os riscos associados às alterações climáticas estão para além das crises humanitárias e dos desafios ambientais. Para Solana as alterações climáticas são um potenciador de ameaças, agravam tensões, sobrecarregam as regiões frágeis e aumentam as áreas de conflito. No relatório apresentado, em Março de 2008, aos Chefes de Estado e do Governo, o Alto Comissário da Política Externa e de Segurança Comum da EU alertou para o impacto desta ameaça na segurança internacional e apelou à intervenção imediata (Solana, 2008: 45).

(5) As Ameaças da Nova Ordem, segundo a União Europeia (UE)³⁵

A imprevisibilidade³⁶, a incerteza, bem como a instabilidade da Aldeia Global³⁷, centralizam a atenção do mundo na segurança. A Aldeia Global é caracterizada, para além das transacções societárias, como sejam as pessoas, os bens, a informação, a cultura, os serviços, também, pela emergência de novos riscos e ameaças que se tornaram transnacionais.

Para Jean-Paul Marthoz *“Na era da globalização nada nos é “estranho”, nem nada nos é longínquo*³⁸”.

A globalização aproximou a distância física da origem das ameaças e riscos. *“Nenhum acontecimento importante da história de um país pode permanecer como acidente marginal na história dos restantes”* (Sarmento, 2005: 138). Actualmente, o despoletar de determinado tipo de ocorrências de qualquer natureza num país longínquo resulta em repercussões imediatas em outros Estados, mais que não seja, devido à visualização massiva dos seus efeitos nos

³³ Consultar [em linha] – Discurso, no clube Americano de Lisboa – A diplomacia transformacional é uma estratégia enraizada na parceria. Disponível em http://portugal.usembassy.gov/ambassador_port/2006_speeches_port/sp_021506-port/ [Referência a 29 de Maio de 2008].

³⁴ O Tratado de Lisboa veio a consolidar as conquistas da EU em matéria do ambiente, ao estabelecer como objectivo o desenvolvimento sustentável da Europa.

³⁵ Consultar *“La stratégie européenne de sécurité”* (disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r00004.htm/>) [Referência a 29 de Maio de 2008].

³⁶ Mesmo a NATO tem dificuldade em identificar o inimigo do Ocidente (Santos, 2008: 219).

³⁷ Aldeia Global – termo utilizado por Marshall McLuhan para se referir ao Mundo, em termos globais.

³⁸ Consultar [em linha] – Os Subúrbios do Mundo. http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/jpmarthoz_pt.htm#jpmarthoz/ [Referência a 29 de Maio de 2008].

media e pelo sentimento de insegurança que provocam. Para Cristina Montalvão Sarmiento *“nenhum acontecimento importante da história de um país pode permanecer como acidente marginal na história dos restantes”* (2005: 138). A globalização desterritorializou a segurança (Fernandes, 2005: 12).

A pressão demográfica, a pobreza a Sul do globo, as tensões entre as dinâmicas de integração e de fragmentação e a escassez de recursos naturais são pontos a ter em consideração no actual quadro político-estratégico (Viana, 2003: 4). A manutenção do ambiente, a escassez de recursos e as alterações climáticas, como poderemos constatar de seguida, não foram tidas em consideração na estratégia de segurança da UE, apesar de constarem na agenda mundial. O aumento, quase exponencial, da população mundial no último século testou a relação difícil entre recursos e procura. A Índia, por exemplo cresceu de 300 milhões em 1947, para 1,03 biliões em 2001 (Black, 2008: 51).

A UE identificou, na sua estratégia europeia em matérias de segurança, cinco ameaças: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos estados e a criminalidade organizada³⁹ por ser uma ameaça interna com uma importante componente externa e pela simbiose com o terrorismo (Teixeira, 2006: 11). Comparativa aos EUA, as ameaças da UE são:

Tabela 1 – As Ameaças nas Estratégias de Segurança dos EUA e da UE

	EUA	UE
Ameaças	– Terrorismo – Proliferação de ADM – Conflitos regionais – Estados em processo de falhanço – Estados Pária	– Terrorismo – Proliferação de ADM – Conflitos regionais – Fracasso dos Estados – Criminalidade Organizada

Procuremos de seguida e sumariamente apresentar as ameaças da UE:

³⁹ Trata-se de criminalidade organizada *“quando o crime é praticado por uma estrutura criminosa com carácter permanente, formada por mais de dois indivíduos, agindo de forma concertada e disciplinada, com divisão de tarefas e controlo, dedicando-se à prática, de forma sistemática, de crimes graves, envolvendo, directa ou indirectamente, a obtenção de lucros e de outros benefícios materiais”* (Teixeira, 2006: 18). No nosso ordenamento jurídico surge os conceitos de criminalidade violenta, especialmente violenta e criminalidade altamente organizada – Artigo 1.º do CPP.

Grupo Criminoso “grupo estruturado, composto por três ou mais pessoas, cuja actuação se prolonga no tempo, com o objectivo de cometer uma ou mais infracções graves, para daí retirar, directa ou indirectamente, um benefício financeiro ou material” (UNTOC).

(a) O Terrorismo⁴⁰

Nos últimos 25 anos, as vítimas do terrorismo atingiram números assustadores (Dougherty, 2003: 497). O terrorismo sempre existiu ao nível local, regional ou nacional, mas a sua globalização com novas expressões de letalidade e de eficácia torna-o uma das maiores ameaças do Mundo (Leandro, 2007: 209), e hoje fala-se de super terrorismo. Os tipos de super terrorismo são: acções suicidas de larga escala; terrorismo biológico; terrorismo químico e terrorismo nuclear. Todos estes tipos de terrorismo têm origem na guerra clássica (Lara, 2007(a): 47). *“O super terrorismo é uma nova dimensão criada pela obra com o mesmo nome⁴¹ e refere-se a uma nova fase avançada terrorista abrangendo meios cada vez mais poderosos e letais, designadamente de natureza biológica, química e nuclear, de concepção e execução transnacional, correspondendo à época final do século XX e início do século XXI, ou seja, ao período que sucede à Guerra-Fria e portanto à fase do monopólio da globalização”* (Lara, 2007: 66).

O terrorismo é uma tática dirigida com maior eficácia contra as democracias “abertas” (Moreira, 2005: 137). A natureza evolutiva da ameaça terrorista, por vezes de índole religiosa, com um perfil totalitário e extremista, procurando infligir vítimas em grande escala, leva-nos a qualificar todas as sociedades como alvos do terrorismo.

Em termos internacionais várias são as definições do termo “Terrorismo”⁴². Raymond Aron destaca sobretudo a dimensão psicológica dos efeitos: *“uma*

⁴⁰ No nosso ordenamento jurídico está tipificado no Código Penal: Arts. 300.º e 301.º (Almeida, 2006: 169), conjugado com Lei 52/2003, de 23 de Agosto.

⁴¹ Autoria de Yonah Alexander e Milton Hoenig (edição de Transnational Publishers, Nova Iorque, primeira edição 2001).

⁴² Terrorismo – *“uma intimidação coerciva ou com uso sistemático do assassinio, violência, destruição ou medo, para criar um clima de terror, no sentido de chamar a atenção para uma causa ou coagir um alvo inimigo”* ou como *“prática política de recorrer sistematicamente à violência contra pessoas ou coisas, provocando terror”* (Sousa, 2005: 191). A outra definição é: *“acto, que pela sua natureza ou pelo contexto em que for cometido, seja susceptível de afectar gravemente um país ou organização internacional, quando o seu autor vise intimidar gravemente uma população ou constranger indevidamente os poderes públicos, a praticar ou abster-se de praticar qualquer acto, ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou organização internacional”* (Decisão-Quadro do Conselho de Segurança da ONU – 2002/475/JAI – art.º 1.º).

Para a NATO terrorismo é definido como sendo *“o uso ilegal, ou ameaça de uso, da força ou violência, contra indivíduos ou propriedade, numa tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para alcançarem objectivos políticos, religiosos ou ideológicos”* (NATO Standarization Agreements – AAP-6).

acção violenta é denominada de terrorismo quando os seus efeitos psicológicos ultrapassam em muito os efeitos físicos". Benjamin Netanyahu afirma que um acto terrorista é a *"morte sistemática e deliberada de inocentes para inspirar o medo com fins políticos"*.

Para Paul Wilkinson o terrorismo *"é o uso sistemático de uma violência política por pequenos grupos de conspiradores, cujo objectivo é influenciar as posições políticas muito mais do que destruir materialmente o inimigo. As intenções da violência terrorista são psicológica e simbólica"* (Sousa, 2005: 190).

O Parlamento Europeu⁴³ (PE), em 2001 definiu como acto terrorista *"todo e qualquer acto cometido por indivíduos ou grupos que recorram a violência ou ameacem utilizá-la contra um país, as suas instituições, a sua população em geral ou indivíduos concretos, e que alegando aspirações separatistas, por concepções ideológicas extremistas ou pelo fanatismo religioso, ou ainda avidez do dinheiro, visam submeter os poderes públicos, determinados indivíduos ou grupos da sociedade ou, de forma geral, a população a um clima de terror". Para aquele órgão (PE) que representa os povos da Comunidade Europeia "os actos terroristas no seio da União Europeia devem ser considerados como actos criminosos que visam modificar, em Estados de Direito, as estruturas políticas, económicas, sociais e ambientais, ameaçando concretamente utilizar a violência ou recorrendo a ela, distinguindo-se, desse modo, de actos de resistência praticados em países terceiros contra estruturas estáveis que revestem, elas próprias, uma dimensão terrorista"*.

⁴³ As primeiras oito Convenções Internacionais, que no período de 1963 a 1991 abordaram o tema, omitiram o termo "terrorismo" que substituíram por "infracções". Todas as convenções foram assinadas por Portugal (Convenções de Tóquio de 1963, de Haia de 1970, de Montreal de 1971, de Nova Iorque de 1973 e de 1979, de Viena e Nova Iorque de 1980, de Roma de 1988 e de Montreal de 1991, respectivamente aprovadas para ratificação pelos Decretos-lei n.ºs 45904, de 5 de Set., de 1964, e 386/72, de 12 de Out., pelo Dec. n.º 451/72, de 14 Nov., e pelas Resoluções da AR n.ºs 20/94, de 5 de Mai., 3/84, de 8 de Fev., 7/90, de 15 de Mar, 32/98, de 17 de Jun., 51/94, de 12 de Ago. e 52/2002, de 02 de Ago. Ainda sobre o terrorismo, ver: a "Estratégia Europeia de Segurança", apresentada em 2003, por Javier Solana; "Posição Comum" 2001/93/PESC, de 27-12-2001, que veio a concretizar as Resoluções da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança da ONU; a Decisão - Quadro 2002/474/JAI, do Conselho, de 13.06.2002 e a Resolução 1566, de 2004, do Conselho de Segurança da ONU.

Debruçar-nos-emos um pouco sobre a situação na União Europeia. A Europol no documento intitulado “*Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT 2008*”⁴⁴ faz referência, quanto ao combate ao terrorismo, à Decisão do Conselho⁴⁵ de 31 de Dezembro de 2002 e refere que em Novembro de 2007, o Coordenador da UE para a área do Terrorismo reportou que todos os Estados-Membro excepto a Eslováquia tinham feito a sua plena integração nos respectivos Ordenamentos Jurídicos internos. Segundo este documento o terrorismo não é uma ideologia ou um movimento, mas uma tática ou um método para atingir objectivos políticos (Europol, 2008a: 7).

No TE-SAT⁴⁶ 2008 os tipos de terrorismo são catalogados segundo as motivações e assim surge:

- Terrorismo Islamista – motivado no todo ou em parte por uma interpretação abusiva do Islão. O recurso à violência é encarado como um serviço divino ou um acto sacramental;
- Grupos Etno-nacionalistas ou separatistas – nesta categoria as motivações são o nacionalismo, os problemas étnicos ou religiosos. Assim, surge a ETA, os Kurdistan Worker’s Party (PKK/KONGRA-GEL) e Real Irish Republican Army (RIRA) que procuram reconhecimento internacional e têm uma determinação política própria. Grande parte dos ataques reportados pela EUROPOL, em 2007, foram em Espanha e França;
- Grupos Terroristas de Esquerda (Left-wing Terrorist Groups) – Nesta categoria surgem os grupos revolucionários armados de libertação e os grupos anarquistas terroristas. Grande parte dos ataques reportados foram em Espanha e Itália.
- No primeiro grupo, por vezes a sua ideologia é Marxista ou Leninista. Assim, surgem os Revolutionary People’s Liberation Army (DHKP-C) que procuram modificar o sistema político social e económico do Estado para o modelo de extrema-esquerda.
- A agenda do segundo grupo – anarquistas, terrorista, é revolucionária, anti-capitalista e anti-autoritária.
- Em virtude dos Estados-Membros da UE não terem nos seus relatórios

⁴⁴ Consultar [em linha] <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications> [Referência a 23 de Julho de 2008].

⁴⁵ Decisão do Conselho (Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/275/JHA). No Artigo 1º vem espelhado o que se entende por terrorismo (EUROPOL, 2008: 46).

⁴⁶ Terrorism Situation and Trend Report. No mesmo relatório, mas do ano 2009, no anexo 5, verificamos que houve um aumento das detenções de 2006, para 2007 e uma pequena redução em 2008.

distinguido as actividades dos dois grupos, ambos foram colocados nesta categoria;

- Grupos Terroristas de Direita (Right-wings Terrorist Groups) – Nesta categoria o objectivo é modificar o sistema político, social e económico para modelos de extrema-direita. Grande parte dos ataques cometidos e reportados pela Europol indicam que os agentes de tais actos foram extremistas;
- Actos “Leves” de Terroristas (Single Issue Terrorism) – Engloba-se nesta categoria todos os actos simples que envolvam violência. A sua finalidade é a alteração de uma medida específica ou atingir determinado sector da sociedade. São actos que geralmente estão ligados a grupos relacionados com a defesa dos direitos dos animais e com a defesa do ambiente (Europol, 2008a: 8).

De acordo com o reportado pela Europol, em 2007, foram detidos em todos os Estados-Membros 1044 suspeitos de actos terroristas, conforme espelha a tabela seguinte:

Tabela 2 – Detensões de Terroristas nos Estados-Membros, segundo a Europol (2008:11)

Estados-Membros	Islamitas	Separatistas	Extrema esquerda	Extrema direita	Actos leves	TOTAL
Áustria	5	0	0	3	0	8
Bélgica	9	1	0	0	0	10
Bulgária	4	0	0	0	0	4
Chipre	2	0	0	0	0	2
Dinamarca	9	0	0	0	0	9
França	91	315	3	0	0	409
Alemanha	3	8	4	0	0	15
Irlanda	0	24	0	0	0	24
Itália	21	0	23	0	0	44
Portugal	1	0	0	31	0	32
Roménia	1	2	0	0	0	3
Eslóvaquia	1	1	0	0	0	2
Espanha	48	196	17	0	0	261
Suécia	2	0	0	0	0	2
Holanda	4	1	1	10	0	16
Reino Unido	-	-	-	-	-	203
TOTAL	201	548	48	44	0	1044

As 31 detenções reportadas à Europol, por Portugal têm por base uma operação policial desencadeada em Abril de 2007, pelo Polícia Judiciária (Direcção-Geral de Combate ao Banditismo) desde o sul do Tejo até Braga. No decorrer da operação foram realizadas cerca de 60 buscas domiciliárias e detidos 30 militantes de extrema-direita (a maioria “skinheads”). A operação foi acompanhada por um Procurador do Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa. A outra detenção reporta-se a um caso isolado⁴⁷.

Da análise da tabela, também, verificamos que o número total de detidos é alarmante e que o Reino Unido, por questões que desconhecemos efectuou 203 detenções relacionadas com o terrorismo sem as catalogar.

Da leitura do relatório conclui-se que, em 2007, o número de ataques de cariz terrorista na UE aumentou em cerca de 32%, em relação ao ano de 2006. As principais conclusões do relatório são:

- Foram registados, em 2007, pela EUROPOL na UE 583 ataques terroristas. Destes, cerca de 91% foram cometidos por separatistas Bascos ou Córscicos em Espanha e França, respectivamente, sendo que em grande parte dos casos, os danos foram apenas materiais. Contudo, a ETA, no ano de 2007, matou dois agentes da Guardia Civil e os seus alvos têm sido preferencialmente elementos das Forças de Segurança ou elementos do Governo Espanhol. Em 2008, a ETA matou quatro pessoas, bem como em 2009⁴⁸;
- O numero de detido suspeitos de terem praticado actos terroristas ou cometido actos inter-relacionados com esta actividade aumentou de 706, no ano de 2006, para 1044 no ano de 2007. Este facto foi justificado pelo aumento da actividade dos terroristas separatistas Bascos e Córscicos. Esta tendência foi verificada no relatório da EUROJUST. Neste relatório verificamos que 54% dos casos, em Tribunais, interligados com o terrorismo estão relacionados com o terrorismo separatista. Contribuiu, também, para o aumento das detenções o facto de o Reino Unido ter aumentado o número de detenções em cerca de 30%, em relação ao ano de 2006. A grande parte dos detidos no Reino Unido está relacionada com o terrorismo islamista;

⁴⁷ A falta de harmonia nas Leis Penais internas dos Estados, pode conduzir a interpretações erradas dos dados.

⁴⁸ EU Terrorism Situation and Trend Report (Europol, 2010: 27).

- O recurso a explosivos de fabrico “caseiro” em ataques terroristas aumentou. Neste âmbito, peritos da UE, constataram a utilização em atentados de TATP (explosivo altamente volátil). A manutenção deste género de explosivos exige mão-de-obra qualificada, o que pressupõe que os terroristas recebem treino nesta área;
- A propaganda terrorista aumentou na Internet. Este meio de comunicação e troca de informação possibilita aos terroristas angariarem novos elementos e camuflarem o seu apoio logístico;
- A propaganda através da internet está mais desenvolvida no terrorismo islamita;
- O terrorismo islamista na UE continua a ter como alvos principais vítimas indiscriminadas. O objectivo é causar o maior número possível de vítimas. Provam-no os ataques em Madrid, Londres e a tentativa de ataque na Alemanha, em que os terroristas tentaram construir uma bomba com explosivos mais potentes que os utilizados em Madrid, em 2004. Este tipo de terrorismo na UE é muito influenciado pelas bases da al-Qaeda⁴⁹ existentes no Paquistão. Considera-se que as bases no Paquistão controlam o terrorismo islamita na UE e servem de suporte logístico às operações;
- No passado suspeitou-se que as células terroristas ligadas às bases do Paquistão se tinham concentrado no Reino Unido;
- Que o conflito no Iraque e no Afeganistão têm grande impacto na segurança da UE. Constata-se que o recrutamento de cidadãos ou residentes na UE para participar na *jihad* no Afeganistão e no Iraque é significativo. O Iraque foi o grande destino dos *jihadistas*, em 2007;
- Os jovens continuam a ser os grandes responsáveis pela grande maioria dos ataques terroristas bascos. O terrorismo Basco separatista continua a utilizar a França como base logística. Em Espanha os alvos raramente são sob interesses privados, contrariamente ao que acontece em França. Ao nível nacional foi confirmada a hipótese da utilização do nosso território, para suporte de operações do terrorismo basco⁵⁰;

⁴⁹ Provam-no a detenção pelas autoridades belgas de 14 suspeitos de pertencerem a uma célula terrorista islâmica ligada à al-Qaeda. As autoridades suspeitaram que estes preparavam ataques suicidas contra a cimeira da EU, que se realizou em Bruxelas em 11 e 12 de Dezembro de 2008.

⁵⁰ Destacam-se as detenções da GNR de dois suspeitos no norte do país, em Janeiro de 2009, e em Fevereiro do mesmo ano o desmantelamento pela mesma Força de Segurança, de uma base logística em Óbidos.

- O conflito entre os Curdos e a Turquia, também, afectou a situação de segurança da UE. Este facto foi comprovado pelos ataques dos Curdos residentes na Alemanha a interesses da Turquia radicados naquele território;
- Ao nível dos Grupos de extrema-esquerda e anarquistas os seus ataques diminuíram na UE, no ano de 2007;
- Os ataques dos grupos de extrema-direita aumentaram na UE. Os investigadores deste tipo de grupos terroristas equacionam a hipótese de se encontrarem ligados em rede na Europa (Europol, 2008a: 43).

A UE após os atentados de 11 de Setembro viu-se obrigada a desenvolver mecanismos de cooperação e de combate ao terrorismo. O desenvolvimento de tais mecanismos foi incrementado a partir dos ataques perpetrados em Madrid (2004) e em Londres (2005).

No âmbito da cooperação internacional destaca-se: a Convenção contra o terrorismo nuclear (2005) e da Estratégia antiterrorista das Nações Unidas (2006); as reuniões de alto nível entre a UE, EUA, Rússia, Índia, Paquistão, Austrália e Japão e por último as acções comuns da UE de apoio às autoridades da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) e da Organização para a Proliferação de Armas Químicas (OPAQ).

Após propostas da Presidência da UE e do Coordenador da Luta Anti-terrorista⁵¹, o Conselho Europeu aprovou a estratégia antiterrorista, com respeito pelos direitos humanos. A Estratégia assenta em 4 áreas a saber: prevenção, protecção, perseguição e reacção. A cada área corresponde um objectivo, como de seguida se demonstra:

- **PREVENÇÃO** – o objectivo é evitar o incremento do terrorismo, quer na Europa, quer no mundo, bem como impedir a existência de factores que facilitem o recrutamento de novos elementos. Nesta área destaca-se:
 - O Plano para o combate e radicalização e recrutamento (2005). Em conjunto com a Europol foram implementadas medidas para prevenir a radicalização nas prisões e através da internet;
 - No âmbito da PESD são executadas operações de gestão de crises militares e civis (Achem (2006), Gaza e Afeganistão);

⁵¹ Actualmente o cargo é desempenhado por Giles Dekerchove.

- Para promover a boa governação dos Estados em crise foram desenvolvidos programas no Euromed⁵², Balcãs ocidentais, ASEM e na Argélia;
- Foi realizada, em 2007, uma conferência no Euromed sobre o papel dos meios de comunicação social no incentivo à prevenção;
- Na presidência alemã foram desenvolvidas directivas contra a radicalização e o recrutamento, através dos meios de comunicação social;
- Foram realizados estudos transfronteiriços sobre a radicalização;
- Houve o aperfeiçoamento dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-Membros, para se tornar proficiente a prevenção.
- **PROTEGER** – o objectivo é proteger os cidadãos e infra-estruturas e reduzir as vulnerabilidades dos atentados, reforçando a segurança nas fronteiras, transportes e infra-estruturas críticas⁵³. Nesta área destaca-se:
 - Implementação de dados biométricos nos passaportes da UE (2005) e da agência FRONTEX (2005);
 - Modernização do Código Aduaneiro Comunitário (2005);
 - Consolidação de um Sistema Europeu de registo de identificação de passageiros;
 - Execução de exercícios combinados com os vários serviços aduaneiros, no sentido de se evitar o contrabando do material radiológico;
 - Aprovação da directiva relativa à segurança dos portos (2005) e dos aeroportos (2006);
 - Implementação de uma directiva para proteger as infra-estruturas críticas europeias⁵⁴;
 - Previsão no 7º Programa/Quadro de investigação (2007-2013) de atribuição de um fundo de cerca de 400 milhões de euros para aplicar nesta área.

⁵² Euro-Mediterrâneo.

⁵³ Ao nível da UE a protecção deste tipo de infra-estruturas foi um assunto que integrou a estratégia de combate ao terrorismo. O nosso Ministro da Defesa Nacional determinou, em 2002, ao CNPCE a elaboração de uma carta nacional de pontos sensíveis. O trabalho foi concluído em 2004.

⁵⁴ Em DEC06 a UE apresentou um Directiva onde eram indicados onze sectores importantes: energia; tecnologias de informação e comunicação; indústria nuclear; a água; a alimentação; a saúde; as finanças; as instalações de investigação; os transportes; o espaço; e as indústrias químicas.

- **PERSEGUIR** – o objectivo é perseguir os terroristas na Europa e no Mundo, bem como dismantelar as redes de apoio. Nesta área destaca-se:
 - Implementação do mandado de detenção europeu;
 - Acordo político sobre o mandado europeu de obtenção de provas;
 - Decisão Quadro (2006) de reconhecimento mútuo de decisões de confisco;
 - Directiva sobre o branqueamento de capitais (2005);
 - Regulamentos sobre os passadores de fundos (comunicação obrigatória para valores superiores a 10 mil euros (2005) e sobre transferência de fundos (2006));
 - Foi fomentada a troca de informações entre Estados-Membros;
 - Pretende-se aplicar o tratado de Prüm⁵⁵ na UE (consulta das bases de dados de um Estado-Membro, por outro Estado);
 - Modernização e expansão do centro de situação da UE (2005);
 - Troca de informações entre a Europol e a Eurojust;
 - Formação sobre luta anti-terrorista na CEPOL;
 - Atribuição de um fundo significativo para a protecção de explosivos convencionais e não convencionais (7º Programa de Desenvolvimento 2007-2013);
- **REAGIR** – o objectivo é os Estados-Membros estarem prontos a reagir. Nesta área destaca-se:
 - Quantificação de meios militares para reagirem a situações de catástrofes, nomeadamente através do empenhamento de meios de transporte por via aérea, terrestre e marítima;
 - Criação de medidas para a protecção consular;
 - Execução de exercícios plurianuais que visam preparar os Estados para situações de catástrofes (Bulgária-2006 e Luxemburgo-2007);

⁵⁵ O Tratado de Prüm (nome da cidade do Oeste da Alemanha) foi assinado em 27MAI05, pelos seguintes Estados signatários: Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Luxemburgo, os Países Baixos e a Áustria. A finalidade é a cooperação transfronteiriça, em particular no domínio da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiriça e a migração ilegal. Pretende-se o acesso automático aos ficheiros nacionais de impressões digitais, dados de ADN e registo automóvel, em investigações judiciais. Em 5 de Dezembro de 2007, o MAI assinou em Bruxelas a declaração política com vista à adesão de Portugal ao Tratado de Prüm.

- Efectivação da rede ARGUS (comunicações);
- Atribuição de um fundo de 25 milhões de euros (2007-2013) aos sistemas de reacção;
- Implementação de um projecto para vítimas de terrorismo;
- Acordado um manual sobre mecanismos de coordenação em situações de crise (2006).

Dando continuidade à nossa explanação verificamos, porque importa comparar, que nos EUA a convenção de Washington, realizada a 2 de Fevereiro de 1971, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, estipula o seguinte, no seu art.º 4.º, sobre o terrorismo internacional: *“Actos que produzem um efeito de terror ou de intimidação sobre os habitantes de um Estado ou sobre uma boa parte da sua população e que provocam um perigo comum à vida, saúde, integridade física ou à liberdade das pessoas, e pelo emprego de métodos ou de meios que, pela sua natureza, causam ou podem causar um dano avultoso, uma alteração grave da ordem pública, uma calamidade pública, ou que consistem no alastramento da violência, ou na destruição dum navio ou de uma aeronave, ou de qualquer outro meio de transporte colectivo”* (Levasseur, 1976: 67).

A doutrina diz-nos que até à década de 60, o terrorismo visava objectivos específicos, nacionalistas ou políticos, tendo como motivação dos seus actos, sobretudo a libertação de prisioneiros.

Na década de 80 surgiu uma nova matriz de terrorismo, com uma causa religiosa transnacional. Arménio Marques Ferreira afirma que se assistiu a uma mudança para objectivos inalcançáveis, sem possibilidade de negociação, sem divulgação, sem uma declaração de objectivos ou reclamação de território (2007: 22).

As doze Convenções internacionais sobre contra-terrorismo⁵⁶, o Direito Internacional, as Convenções de Genebra ou o Estatuto de Roma proíbem todas as formas de terrorismo (Garcia, 2006:9).

A nível mundial a história tem-nos demonstrado que os fins políticos⁵⁷ do terrorismo são diversos, assim para as Brigadas Vermelhas ou para o Baader

⁵⁶ Engloba todos os meios ofensivos capazes de dar resposta a um ataque – no sentido de o evitar – ou de actuarem após os factos consumados. Neste âmbito no Sistema de Forças Nacionais, ao nível da segurança interna empenham-se a GNR a PJ e a PSP, como teremos a oportunidade de constatar no último capítulo, do presente trabalho.

⁵⁷ Consultar Council on Foreign Relations (http://www.terrorismanswers.com/terrorism/tyoes_print.html [Referência a 29 de Maio de 2008]).

Meinhof o fim era a subversão do sistema político de Itália ou Alemanha, respectivamente; para os Esquadrões de Morte do Brasil ou Aliança Anti-comunista da Argentina, o fim era a destruição de movimentos cívicos ou democráticos; para a Euskadi Ta Askatasuna (ETA) o fim é o separatismo; ou para os movimentos fundamentalistas, as meras convicções religiosas.

Com a globalização surgiram novas formas de terrorismo: o biológico⁵⁸, o ambiental, e o ciberterrorismo⁵⁹ (com capacidade, em termos informáticos de atingir os “nervos” centrais de um Estado (Viana, 2003: 4). Pequenos grupos, seitas ou organizações socorrem-se de meios sofisticados⁶⁰, para terem acesso a este tipo de terrorismo que em conjunto constituem a ameaça mais preocupante do século XXI (Sousa, 2005: 191).

“Um dos aspectos concretos que melhor demonstrarão o tipo de relações (não) existentes entre o terrorismo da Idade Imperial e o Estado é o facto de “entre 1991 e 1996, no total de 330 incidentes terroristas identificados pelo departamento de Estado Americano, somente 6 foram executados por agentes em ligação directa com um Estado. Dito de outra maneira, 2% do conjunto” (Santos, 2003: 92).

O terrorismo global é liderado pela “al-Qaeda⁶¹” que visa impor uma “Nova Ordem Islâmica” a partir de uma *umma*⁶² transnacional, com recurso

⁵⁸ Bioterrorismo – Emprega material biológico nocivo, sejam vírus, toxinas alimentares ou bactérias, em que o melhor antídoto é a prudência, uma vez que é uma arma temível (Costa, 2004: 42). Como exemplo de arma biológica: Tularemia – doença do sangue. Tularemia produz efeitos nas vítimas após três a cinco dias de incubação e que se não for detectada a tempo provoca a morte (Dennis, 2001: 2763-2773).

⁵⁹ Consultar “tipos de comportamentos Desviantes no Ciberespaço” (Rogero, 2002: 555-572).

⁶⁰ Redes de comunicações, novos armamentos, exploram a capacidade globalizante dos meios de comunicação social, que divulgam a imagem, para todo o mundo dos actos terroristas praticados (Pinheiro, 2007: 219).

⁶¹ O Sheik Azzam e Osama Bin Laden criaram em 1983 a associação “Maktab al Khidamat” (tradução de Organização e Serviços) (MAK) com fins humanitários. Posteriormente, com a morte de Azzam, em 1989, a associação passou a ser liderada por Bin Laden e serviu de impulso à “al-Qaeda” (Ferreira, 2007: 23).

⁶² Umma – movimento de crentes no espaço nacional de determinado Estado, com base na ideologia do fundamentalismo islâmico, actualmente desenvolvido por organizações do tipo al-Qaeda, que assume a responsabilidade de construir um novo Estado, sobre o Estado laico que destruirão, ou instalar o novo Estado num Estado ocupado por infiéis. O novo Estado será implantado, aplicando a Sharia (é o corpo da Lei religiosa que orienta os Sunitas e os Xiitas. O Islão não faz bem a distinção entre vida religiosa e secular, e portanto a Sharia cobre não só os rituais religiosos e a administração da Fé, mas também os aspectos do dia-a-dia) segundo uma interpretação radical do Islão (Santos, 2003: 94). Nestas circunstâncias os grupos terroristas de cariz religiosos podem ter Forças capazes de substituir o Estado.

sistemático e de forma irracional à violência para intimidar toda a comunidade internacional.

Na Ordem Internacional, interessa sobretudo abordar o Terrorismo Internacional: este terrorismo não está limitado ao âmbito de um Estado e supera os limites ideológicos. O terrorismo é possivelmente a única arma de quem pensa e ousa, por não se identificar com a estrutura, de desafiar a Ordem Internacional (Bobbio, 2004: 1244). No entanto, para além do terrorismo internacional surgem outros modelos: o Terrorismo do Estado (surgiu na Revolução Francesa); o Terrorismo Assimétrico (desenvolvido por pequenos grupos contra o Estado); o Selectivo de onde se destaca o assassinato do Arquiduque Francisco Fernando em Sarajevo por um terrorista sérvio que deu origem à primeira Guerra Mundial (1914-1918) e o Sistemático: ETA (Espanha), IRA (Irlanda), Brigadas Vermelhas (Itália), etc.; e o terrorismo da Ordem Internacional (consistiu na ameaça do emprego de ADM, pelos dois blocos) (Ferreira, 2006: 39).

O acto terrorista pode ser caracterizado: pela existência de uma ameaça, que provoca inquietude, medo, insegurança, que pode ser convertida num ataque aleatório, errático, concentrado no tempo, perpetuado por um actor não estadual, através de meios não convencionais, quer para atacar, quer para publicitar a causa em termos internacionais, tendo por base uma motivação política. Os alvos podem ser materiais ou pessoais, mas a sua escolha não está directamente relacionada com os grandes objectivos da causa terrorista – subversão da Ordem estabelecida.

Para Manuel Castells, os atentados de 11 de Setembro de 2001 deram origem ao terrorismo de massas e ao surgimento da primeira guerra mundial do século XXI: a guerra anti-terrorista (Sousa, 2005: 192), de que os Estados só por si não conseguem fazer face⁶³.

O “*novo*” Terrorismo Internacional é caracterizado por Nuno Rogeiro, da seguinte forma: carácter transnacional ou internacionalizado, indo até escala mundial; perda de bases territoriais em Estados simpatizantes, apoiantes ou tolerantes e busca noutros Estados de novas bases; uso acrescido de meios potentes de destruição, que inclui armas de destruição massiva; e por último a associação de grupos com motivações, ou justificações, políticas a grupos da criminalidade organizada, com divisão técnica de trabalho (Rogeiro, 2004:

⁶³ Os Estados no combate ao terrorismo não podem ter a veleidade de actuar isoladamente. O terrorismo constitui uma das razões que fundamenta a dimensão externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da EU (Piçarra, 2007: 330).

529). A abolição de fronteiras e a livre circulação das pessoas permite criar, no interior de todos os países do mundo “*colónias adormecidas*” de terroristas. A mensagem de Che Guevara a Debray foi considerada a premissa do terrorismo global: “*pouco importa onde nos surpreenderá a morte: que ela seja bem vinda, desde que o nosso grito de guerra seja escutado, que noutra mão se estenda para empunhar as nossas armas, e que outros homens se decidam a entoar os cantos de tristeza com um acompanhamento de metralhadoras e novos gritos de guerra e vitória*” (Moreira, 2004: 9).

Cottim afirma que o mar se pode tornar particularmente atraente, para este tipo de ameaça (2007:42). Não nos podemos esquecer que nos portos marítimos, em Portugal, ditos de “porta-contentores”, ou sejam, em Sines, em Lisboa e Matosinhos, nem todos estão dotados com sistema *scanner* que permite visualizar a mercadoria que se encontra no interior dos contentores. Este facto constitui uma vulnerabilidade para o país.

Por outro lado, segundo Pinheiro, os cerca de 700 milhões de passageiros das companhias aéreas internacionais devem ser tidos em conta na avaliação de risco (2007: 215).

O terrorismo actual, caracteriza-se por: desestadualização e privatização; internacionalização; alianças entre grupos terroristas e entre estes e grupos do crime organizado; crescente indiscriminação, quer de alvos (incluindo civis), quer de meios; capacidade destrutiva multiplicada, em que o sucesso num ataque pode originar milhares de vítimas (Pinheiro, 2007: 221).

Concluimos com as ideias de James Dougherty e Robert JR de que o terrorismo envolve o uso da violência por entidades, sobretudo não estaduais contra “*as instituições ou cidadãos ou Estados, com objectivos políticos ou ideológicos, de forma calculada, e no intuito de produzir choque e medo mediante o seu carácter aparentemente bizarro, casuístico e absurdo*” (2003: 495).

O combate ao terrorismo exige uma resposta multifacetada com meios militares, policiais, judiciais, diplomáticos, financeiros e sem margem de dúvidas com o envolvimento da sociedade civil (Oeter, 2006: 215).

Os Estados têm de ter a consciência que a difusão do terrorismo pelo mundo dificulta o seu combate, daí a necessidade de lidar com esta realidade, através de um grande empenhamento e permanente esforço (Dougherty, 2003: 498). No âmbito do combate e a título do que foi referido destaca-se o papel da USAID na luta contra o terrorismo. Das várias intervenções em países como a Somália, o Ruanda, o Sudão o Afeganistão ou o Líbano, os programas de assistência humanitária que têm contribuído para o fortalecimento dos governos legítimos, evidencia-nos o crucial papel desenvolvido no combate

indirecto ao terrorismo, em virtude de no mínimo, contribuírem para erradicação dos santuários. O papel da USAID⁶⁴ é de tal forma reconhecido que os seus programas estão incluídos na Estratégia Nacional de Segurança dos EUA, para o combate ao terrorismo (Baltazar, 2007: 37). Julgamos que a UE deveria ter em conta, este bom exemplo.

Tudo indica que nos próximos tempos o terrorismo continuará a ser uma importante e real ameaça aos grandes Estados (Walton, 2007, 86).

Os atentados terroristas em Bombaim, na Índia, em 26 de Novembro de 2008, avivaram a atenção do mundo, para esta ameaça.

(b)A Proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM)

Começaremos por analisar a sua designação. As Armas de Destruição Massiva são: – termo colectivo usado para três classes de sistemas de armas, nomeadamente armas nucleares, biológicas e químicas, também designadas ABC (atomic, biological and chemical) (Sousa, 2005:17). De acordo com Tratados as armas químicas e biológicas estão proibidas. As nucleares estão permitidas nos EUA, Rússia, China, Reino Unido e França, e tacitamente aceites em Israel, Índia e Paquistão, porque no resto do mundo de acordo com o tratado de Não-Proliferação estão proibidas (Rodrigues, 2007: 251), embora exista a consciência que existem na Coreia do Norte e presentemente no Irão. Em contraposição às armas convencionais, as armas de destruição massiva são potencialmente mais destruidoras, gozam de uma maior capacidade de dissuasão e são mais agressivas em termos ambientais. A disseminação de “armas de destruição massiva” foi popularizada na altura da guerra do Golfo, em 1991 e nas tentativas que se seguiram para forçar o desarmamento do Iraque” (Sousa, 2005:17). A designação inclui os sistemas capazes de as lançar e transportar a grandes distâncias, como sejam os mísseis balísticos e os de cruzeiro (Rodrigues, 2007: 251). Actualmente, anexa-se às armas referidas as radiológicas e afirma-se que o computador pode ser a mais recente ADM (Ferreira, 2006: 81).

A ameaça de um mundo multinuclear, onde a posse de ADM por actores estaduais e não estaduais, é uma realidade torna a dissuasão muito complexa (Dougherty, 2003: 487).

Ao considerar-se a proliferação das armas de destruição massiva, como “nova ameaça”, poder-nos-á induzir em erro, uma vez que, quer as armas

⁶⁴ United States Agency for International Development. Agência independente do Governo Federal dos EUA que foi criada em 1961, pelo presidente John F. Kennedy.

nucleares⁶⁵, quer as biológicas⁶⁶, quer as químicas⁶⁷ já existiam no passado: as nucleares deste 1945, com as bombas de Hiroshima e Nagasáqui⁶⁸, as químicas e biológicas desde a Primeira Grande Guerra (Rodrigues, 2007: 251). O que é novo, e daí a classificação de “nova ameaça” é a imprevisibilidade do futuro materializada pela possibilidade do emprego destes tipos de armamentos, por actores não identificados.

Pode-se considerar que até ao fim da Guerra-Fria as ADM não se desenvolveram devido a três razões: Alianças que surgiram durante a Guerra-Fria, em

⁶⁵ A base para se construir uma arma nuclear, por mais primitiva que seja é a posse de urânio ou plutónio e a existência de pessoas com qualificações para a construção de engenhos nucleares (Galamas, 2007: 108).

⁶⁶ Os agentes biológicos são microrganismos que podem ser utilizados em operações militares com a finalidade de causarem doenças entre o pessoal, animais, vegetais e material e podem ser divididos: antipessoal; antianimal; antivegetal; e antimaterial. As repercussões do uso de agentes biológicos na população civil são extremas, pelo elevado número de vítimas que pode provocar. As armas biológicas são aquelas que espalham doenças, com intenção específica de causar infecções na população, usando para isso agentes biológicos: patogénicos (bactérias, vírus, fungos, etc.) ou toxinas (botulismo, tétano, etc.) (Consultar Manual do Curso de defesa NBQ, bloco biológico, p. 3).

⁶⁷ O primeiro registo histórico da utilização de um produto químico como arma remonta ao século X a.C., com a utilização de fumos de arsénio pelos chineses. Contudo, o seu emprego a grande escala deu-se com as tropas alemães, em Março de 1915, com o recurso ao cloro, na batalha de Ypres, no decorrer da I Grande Guerra Mundial (I GGM). Segundo Walter Laquer foram vítimas cerca de 5.000 soldados, sendo que até ao final da I GGM as vítimas ascenderam a 1 milhão de soldados. Já na II Grande Guerra Mundial o uso de armas químicas (gás) verificava-se nos campos de concentração nazis.

Várias têm sido as tentativas de limitar o desenvolvimento destas armas químicas: a conferência de paz de Hague, em 1907, o protocolo de Genebra de 1925, o estabelecimento do Grupo da Austrália em 1985, o acordo sobre a destruição e não produção de armas químicas e sobre as medidas para facilitar a convenção multilateral sobre a proibição de armas químicas, assinado em 1989, pelos EUA e União Soviética, a Convenção de Armas Químicas (proíbe o desenvolvimento, produção armazenamento e utilização de armas químicas), que data de 1993, assinadas pelos EUA e Rússia, entre outros países.

Um agente químico é *“um produto químico cuja finalidade é ser utilizado em operações militares, para matar, ferir seriamente ou incapacitar o Homem, através dos seus efeitos fisiológicos”* (Bonniface, 1996).

Segundo o Manual do Curso de Defesa NBQ um sistema de armas químicas é o conjunto integrado dos agentes químicos, munições e dispositivos de pulverização, bem como a sua forma de libertação.

⁶⁸ A bomba nuclear de Hiroxima detonou em 6 de Agosto de 1945 e vitimou cerca de 70.000 pessoas e em 9 de Agosto de 1945 detonou a bomba nuclear em Nagasaky vitimando cerca de 40.000 pessoas. No entanto, a primeira explosão nuclear no Mundo foi em 16 de Julho de 1945, pelas 05H30, no Deserto de Alamogordo (Novo México) (Bonniface, 1996). Os efeitos de um rebentamento nuclear são: efeito de sopro ou onda de choque, ou seja, sobrepressão provocada por um rebentamento nuclear, produzindo ventos com velocidades superiores à velocidade do som; efeito térmico que é a onda de calor provocada pela explosão nuclear, que se propaga a alta velocidade, queimando as pessoas e provocando-lhes lesões visuais, e provocando incêndios no material; e por último impulso electromagnético provocado também, pela explosão e que resulta do choque das partículas gama com as moléculas do ar, dando origem a um campo magnético.

que por exemplo cada uma das superpotências (EUA e União Soviética) garantia segurança aos seus aliados; a própria cooperação entre as superpotências, de onde se destaca a celebração de um Tratado, em 1968, entre os EUA e a União Soviética de Não-Proliferação, e o facto de em 1977 as superpotências, conjuntamente com 13 países terem estabelecido o Grupo de Fornecedores Nucleares. Este grupo fixou normas acerca das tecnologias nucleares que podiam ser exportadas; por último, a existência de tratados e de instituições, de onde se destaca a assinatura por 180 países do Tratado de Não-Proliferação (TNP⁶⁹), que incluía a não exportação e desenvolvimento, bem como a autorização de peritagens por parte de membros da Agência Internacional de Energia Atómica. O Japão, a Índia e o Paquistão não assinaram o Tratado. O desenvolvimento de tais armas por parte das superpotências obedecia a sistemas de utilização tecnologicamente sofisticados, que exigiam um código de uma autoridade superior.

Vincando a ideia da dissuasão das armas nucleares, no período da Guerra-Fria, como motivo suficiente para evitar uma Terceira Guerra Mundial, autores existem, embora muito criticados, que consideram a existência das armas nucleares não determinantes para a Guerra-Fria, como é o caso de John Muller. Segundo este autor, se não existissem as armas nucleares a “história” da Guerra-Fria seria, na mesma, uma realidade. Para Muller, a prevenção da Terceira Guerra Mundial foi a memória da Segunda Guerra Mundial (Dougherty, 2003: 487).

Em nossa opinião não concordamos com a ideia apresentada por Muller. De que se tenha conhecimento público a possibilidade do recurso a armas nucleares foi uma realidade em 1962, na crise dos mísseis de Cuba⁷⁰ e em

⁶⁹ O TNP entrou em vigor em 1970. O Artigo 4.º do TNP concede aos países aderentes a possibilidade de investigar, produzir e utilizar energia nuclear para fins pacíficos, permitindo deste modo que os países possam utilizar o enriquecimento de urânio ou extracção de plutónio. Por outro lado, o Artigo 10.º do TNP também estabelece que qualquer país pode abandonar o Tratado, caso estejam em causa os seus interesses superiores. Como se pode verificar o Tratado é pouco eficaz.

⁷⁰ Com o intuito de diminuir o fosso da capacidade nuclear entre os EUA e a União Soviética, Khrushchev utilizou o território de Cuba para instalar plataformas de lançamento de mísseis que distavam apenas 145 km, da costa da Florida. A proporção de ogivas nucleares situava-se entre oito e dezassete para um, a favor dos EUA. Por outro lado, e antes desta situação os EUA já tinham instalado rampas de lançamento de mísseis na Turquia, que “enfureceram” os Soviéticos. Em 16 de Outubro de 1962, um avião americano (U-2), numa missão de reconhecimento detectou os mísseis soviéticos em Cuba. Este facto foi o catalisador de uma crise sem precedentes sob a iminência do despoletar uma Guerra nuclear entre os EUA e União Soviética, que opunham Kennedy e Khrushchev, respectivamente. A véspera da destruição quase chegou a 27 de Outubro de 1962. Esta crise só terminou efectivamente quando ambos os oponentes recuaram e cederam posições. O desfecho da crise surgiu quando Khrushchev retirou os mísseis de Cuba e a 20 de Novembro aceitou retirar os bombardeiros Il-28 da ilha. Por sua vez, os EUA retiraram os mísseis da Turquia (Ferguson, 2006: 516 a 521).

Outubro de 1973, na guerra do Yom Kippur⁷¹. Naturalmente, que a existência deste tipo de armamento e o conhecimento dos seus efeitos contribuiu para o equilíbrio das superpotências.

Para Keith Payne existiram vários pressupostos que serviram de alicerces à dissuasão no período da Guerra-Fria, de que se destacam: existência de dirigentes racionais nos Estados que encabeçavam os dois blocos; existência de léxico comum entre os blocos, em termos de interpretação de ameaças do oponente e em relação aos cálculos custo/benefício; conhecimento quase perfeito das partes, sobre os comportamentos e respostas do oponente; capacidade de influência no comportamento do oponente, através da retaliação de cada uma das partes. Foi neste âmbito que Henry Kissinger surgiu como figura pública e criou a sua reputação ao defender em *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (1957) que era possível fazer uma guerra nuclear limitada. A palavra de ordem de Kissinger era a détente (Ferguson, 2006: 515 - 533).

Com o fim da Guerra-Fria o controlo⁷² do desenvolvimento deste tipo de armamento⁷³ perdeu-se, e o seu recurso por actores internacionais, que incluem grupos terroristas e organizações criminosas, são uma ameaça de difícil controlo. Embora os materiais de cisão sejam dispendiosos⁷⁴ e de produção difícil, os seus pretensos utilizadores podem recorrer a materiais roubados na antiga União Soviética. A ameaça nuclear não se cinge à obtenção das mesmas, uma vez que a outra preocupação se relaciona com a possibilidade de ataques terroristas aos reactores nucleares (Laquer, 2002: 70).

No início do século XXI a defesa balística não era direccionada para a Rússia, mas sobretudo em relação às pequenas potências nucleares (Dougherty, 2003: 494).

De acordo com a AIEA, actualmente existem cerca de 40 países⁷⁵ que, ao

⁷¹ Guerra que durou de 6 a 26 de Outubro de 1973 e opôs Israel e uma coligação de Estados Árabes liderados pelo Egipto e Síria. Na doutrina esta guerra também é conhecida pela “Guerra de Outubro”, “Guerra do Ramadão” ou “Quarta Guerra Israelo-árabe”.

⁷² Os Estados que não cumprem as regras internacionais, sobre o armamento não convencional de ataques a grandes distâncias, foram apelidados por Bill Clinton por “*rogue states*”, designação que ainda se mantém. Depois do teste nuclear da Índia em 1974, o assunto da Não-Proliferação de ADM voltou a “acender-se”, sobretudo em relação à Coreia do Norte, Iraque e Líbia (Sokolski, 2006: 161) e actualmente Irão.

⁷³ Em 1999 no Conceito estratégico da NATO foi dada atenção especial à ameaça deste tipo de armamento (<http://www.nato.int/docu/other/po/portuguese.htm>) [Referência a 23 de Julho de 2008].

⁷⁴ O desenvolvimento económico de certos países torna-os cada vez mais ricos e militarmente mais poderosos, como por exemplo o Japão e a China (Huntington, 2006: 216).

⁷⁵ Nos nossos dias destaca-se a Coreia do Norte e o Irão. No dia 9 de Outubro de 2006, o governo da Coreia do Norte assumiu que o país pertencia ao “Clube nuclear”, o que não causou estranheza porque já em 10 de Fevereiro de 2005, o mesmo governo tinha admitido que tinha fabricado engenhos nucleares (Rato, 2008: 181).

abrigo do direito de desenvolver capacidades próprias de produção de energia nuclear, poderão desviar a mesma tecnologia para fins militares. Adriano Moreira referiu⁷⁶ uma ausência na governança do poder nuclear, porque a AIEA não consegue conciliar o uso pacífico da energia atômica com a proibição da proliferação para fins militares (Moreira, 2008: 18).

Com Barack Obama a estratégia americana mudou⁷⁷. Foi assumido pelo Presidente que os EUA deixarão de ameaçar ou atacar com armas nucleares os países que respeitem os compromissos do TNP.

Associadas às armas nucleares surgem as armas radiológicas⁷⁸, mais conhecidas por “*bombas sujas*” (*dirty bombs*). Este tipo de bombas podem

⁷⁶ Artigo com o título “*A piedade e o estado do Mundo*”, na revista Segurança e Defesa.

⁷⁷ O Presidente dos EUA e o Presidente russo Dmitri Medvedev assinaram em Praga em Abril do corrente ano um acordo sobre o sucessor do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (Start I), de 1991. Este acordo vigorará nos próximos 10 anos e reduz de 2200 para 1550 o número de ogivas nucleares que cada país pode ter. Num discurso, intitulado “*Por um mundo sem armas nucleares*” realizado em Praga em Abril de 2009, considerou que a existência destas armas colocam em perigo a sobrevivência humana.

⁷⁸ A Assembleia-Geral das Nações Unidas abordou, em 1969, a proibição da guerra radiológica. Com a aprovação da Resolução 2602 c (XXIV) atribuiu-se a responsabilidade à Comissão do Comité do Desarmamento (CCD) de encontrar meios eficazes do controlo do emprego de métodos radiológicos na guerra. Posteriormente, só em 1976, a Assembleia-Geral voltou a abordar o tema, a pedido dos EUA, uma vez que, os americanos estavam preocupados com o acumular de resíduos provenientes das centrais nucleares e com o seu uso abusivo.

Em plena Guerra-Fria, no ano de 1977, os dois blocos encetaram negociações e a CCD voltou a abordar o tema. Em 1978, novamente, os dois blocos chegaram à conclusão da necessidade da proibição das armas radiológicas e a Assembleia Geral no documento final (“*documentos Oficiais de la Assembleia General, décimo período extraordinário de sesiones, suplemento n° 4 (A/S-10/4), secc.III, párr.76*”) referiu que deveria existir uma Convenção que proibisse o desenvolvimento, a produção, o armazenamento e a utilização de armas radiológicas (Anuário das NU, 1983: 322).

Em 1979, os EUA e a União Soviética apresentaram à Assembleia-Geral uma proposta de um Tratado que proibia o desenvolvimento, a produção e o armazenamento. A utilização de armas radiológicas ficou muito limitada. De seguida, a Suécia veio a propor que se proibissem também os ataques a centrais nucleares, com a finalidade de se evitarem as emissões de radiações para o meio ambiente envolvente, contudo, a França não concordou em juntar os dois assuntos num só documento.

Só em 1983, a Assembleia-Geral aprovou um projecto de resolução, em sessão plenária de 20 de Dezembro de 1983 – Resolução 38/188 D, onde previu a inclusão do tema no programa da Assembleia e solicitou à CCD que continuasse as negociações para a elaboração de uma Convenção que proibisse as armas radiológicas e que anulasse as questões de proibição de ataques a instalações nucleares (Anuário das NU, 1983: 322-335).

ser associadas, através de um combinado de matérias radioactivos, a explosivos convencionais que após as respectivas detonações podem tornar radioactiva toda uma área. O material radioactivo para além de poder ser adquirido juntos das centrais nucleares ou dos locais onde são armazenados os seus resíduos, pode ser adquirido na indústria ou em instalações médicas. As armas radiológicas só por si não criam a destruição massiva, mas o seu recurso causará vítimas de cancro, a médio e longo prazo (Galamas, 2007: 108).

Ao nível biológico⁷⁹ a ameaça não é menos preocupante, já que a sua produção é mais fácil e os seus efeitos são também nefastos. Os meios tecnológicos utilizados na investigação e produção de vacinas poderão ser utilizados, com certa facilidade na produção de agentes biológicos para fins terroristas. Quais não seriam os efeitos, se em 1996, os terroristas que realizaram o ataque na garagem subterrânea do World Trade Center, em Nova Iorque - EUA⁸⁰ tivessem usado este tipo de armas, como o fez a seita religiosa *Aum Shinrikyo*⁸¹, com sarin no metro de Tóquio? (Nye, 2003: 270-273).

A disseminação intencional de agentes biológicos poderá ter repercussões graves, nomeadamente devido ao hiato existente entre a exposição do agente e o início da sintomatologia (Rato, 2002). Com uma pequena porção de agentes biológicos, utilizando um meio de lançamento adequado, poder-se-á cobrir uma área com centenas de quilómetros.

As armas biológicas, por serem de fácil transporte, de fácil produção, de fácil contrabando, de difícil detecção e pelos seus efeitos letais poderão tornar-se as armas preferidas dos terroristas (Dougherty, 2003: 497).

No que diz respeito aos agentes químicos podemos-os distinguir quanto

⁷⁹ A convenção, de 1972, relativa a armas biológicas obrigou os EUA a destruir as que estão em sua posse.

⁸⁰ Nos EUA foram confirmados 18 casos com recurso a Antrax. Apenas 5 envelopes foram enviados com o agente biológico. O envio resultou em 5 mortes por inalação, 6 sobreviventes após inalação e 7 casos de Antrax cutâneo. Os falsos alarmes (cerca de 4.000 nos EUA e 3.000 no resto do Mundo) causaram grande alarido social e a ameaça obrigou a um investimento em medidas preventivas no sistema postal dos EUA, de cerca de 5 biliões de dólares.

⁸¹ Em 1995, um culto Japonês – Aum Shirikyo (verdade suprema) colocou recipientes com gás sarin, no metro de Tóquio. Deste incidente resultaram 12 mortes e 5500 feridos. Concluiu-se da investigação que a seita já teria efectuado experiências com agentes biológicos e químicos anteriormente. O objectivo da seita era causar o caos e destruir o governo Japonês (Smith: 2001: 72).

ao seu modo de emprego⁸², quanto à sua acção fisiológica⁸³, quanto ao estado físico⁸⁴ e quanto à sua eficácia.

Em 2002, os seguintes países declararam que tinham infra-estruturas de produção de armas químicas: ex-Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), França, Índia, Irão, Japão, Bósnia e Herzegovina, China, Coreia do Sul, Rússia, EUA e Reino Unido. Contudo, outros países declararam ter adquirido armas químicas desde 1925, de entre os quais: Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Eslovénia, EUA e Reino Unido.

Em 2002, também, foram detidos suspeitos da tentativa de aquisição ou uso de agentes biológicos ou químicos em países como a Bélgica, França, Alemanha, Síria, EUA e Reino Unido (Hart, 2003: 677). De facto, a existência de agentes químicos ou de armas químicas em várias partes do mundo constitui uma vulnerabilidade à segurança mundial que pode ser explorada por grupos terroristas.

A Convenção sobre as armas químicas prevê que os EUA destruam as suas reservas até 2008, restando-lhe apenas as armas nucleares (Dougherty, 2003: 498).

Que tipo de dissuasão poderá ser empregue contra a ameaça de grupos terroristas transnacionais, sob os quais não se conhece identidade, capacidades, intenções ou moradas?

Qualquer ataque com este tipo de armamento terá efeitos inimagináveis. No dia 17 de Junho de 2003, a Directora⁸⁵ Geral do Serviço de Segurança de Inglaterra, numa conferência em Londres, declarou: *“Infelizmente, e sobretudo devido à proliferação de informação técnica nesta área, é só uma questão de tempo até que uma cidade importante do Ocidente seja vítima de um ataque rudimentar com meios químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares”* (Buller: 2”).

Richard K. Betts afirma que na actualidade existe *“menos perigo de uma aniquilação completa, mas com um maior perigo de destruição massiva”* e que a nossa maior preocupação deve recair nos actores que tenham poucas ADM e não naqueles que têm um número considerável (Dougherty, 2003: 495 e 497).

⁸² Agentes tóxicos, capazes de produzir incapacidade, lesões sérias ou morte e Agentes incapacitantes que produzem efeitos psicológicos ou mentais.

⁸³ Agentes sufocantes (destroem o sistema respiratório das vítimas), agentes dos nervos ou neurotóxicos (atacam o sistema nervoso), agentes do sangue ou hematóxicos (provocam a morte ao entrar na circulação sanguínea), agentes vesicantes (queimam os tecidos expostos: olhos, pele e lesões sistema respiratório), agentes lacrimogéneos, agentes de vômitos, controladores do crescimento de vegetais, desfolhantes.

⁸⁴ Sólidos, líquidos (pulverizados) e gasosos (aerossóis).

⁸⁵ Eliza Manningham-Buller, in Conference *“The oversight of Intelligence and Security”*.

⁸⁶ O interesse de grupos terroristas pelas armas nucleares é um dado confirmado. A testemunha Jamal Ahmed al-Fadl referiu que Osama Bin Laden teria interesse em adquirir urânio. Por outro lado, Mamdouh Mahmud Salim, ajudante de Bin Laden, detido em Munique, tentou obter urânio enriquecido na Alemanha (Ferreira, 2006: 71).

(c) Os Conflitos Regionais

A comunidade internacional viu aumentar os conflitos regionais, em áreas que na “Era” da Guerra-Fria não eclodiam, porque as superpotências através do controlo político os evitavam (Viana, 2002: 3). A proliferação deste tipo de conflitos em toda a área do globo será uma realidade, com enfoque para: Ásia Central (Índia e Paquistão); África; Médio Oriente; as regiões da América Latina com bons recursos minerais e Europa Central e do Leste (Santos, 2001: 32).

Nos conflitos regionais destaca-se o Médio Oriente, que por questões de nacionalismo, equilíbrio de poder político e questões religiosas tem sido palco de sucessivas guerras durante o último meio século. A Guerra Irão-Iraque (1980-1988) foi um exemplo disso.

Para Joseph Nye Jr. *“o nacionalismo e o transnacionalismo são forças em combate no mundo pós-Guerra Fria”* (Nye, 2003: 265).

Vejam os seguintes desenvolvimentos: durante o reinado do Xá do Irão, este reclamou todo o curso da água navegável entre o Irão e o Iraque (nacionalismo). Posteriormente a revolução islâmica, em 1979, que depôs o Xá e conduziu o Irão a um conflito interno, proporcionou a oportunidade a Saddam Hussein para atacar o Irão (nacionalismo). Como os muçulmanos iraquianos se dividiam e dividem em sunitas e xiitas, do lado do Irão os xiitas fundamentalistas incentivaram os xiitas iraquianos a revoltarem-se contra Saddam (questões religiosas).

Quando o Iraque decidiu sair do Irão o Ayatollah Khomeini, na qualidade de líder espiritual do Irão, incentivou a continuação da guerra até à derrota de Saddam.

A Jordânia e a Arábia Saudita, por questões de equilíbrio de poder político apoiaram o Iraque contra o Irão, enquanto a Síria apoiou o Irão. Por seu turno, por questões de equilíbrio de poder, os EUA concederam apoio ao Iraque e Israel ao Irão.

O conflito israelo-árabe gerou sete⁸⁷ guerras entre dois grupos de povos, que por questões de nacionalismo reclamaram a mesma porção de terra.

⁸⁷ Primeira guerra: em Maio de 1948, quando Israel se declarou independente; segunda guerra, em 1956, que opôs o Estado de Israel ao Egipto, liderado por Gamal Abdel Nasser, que depusera o Rei Faruk do Egipto; terceira guerra, em Junho de 1967 – guerra dos seis dias, em que Israel antecipa-se a Nasser e ataca a força aérea no solo egípcio e controla toda a península do Sinai, Montes Golan da Síria e margem ocidental da Jordânia; quarta guerra, em 1969-70 – guerra do desgaste onde as forças aéreas de Israel e do Egipto travaram fortes combates sobre o Canal do Suez; quinta guerra, em Outubro de 1973 – guerra do Yom Kippur, onde após a morte de Nasser, sucedeu-lhe Anwar Sadat que conspirou com os Sírios e realizaram vários ataques no canal do Suez. No entanto, Israel acabou por fazer um cerco às tropas egípcias; sexta guerra, em 1982 com a invasão do Líbano, por parte de Israel; sétima guerra, em 2007, com nova invasão do Líbano por parte de Israel (Nye, 2005: 210-212).

Mais tarde, em 1991 a guerra do Golfo eclodiu por questões meramente económicas. Neste conflito o Iraque encontrava-se desgastado da guerra dos oito anos com o Irão e a sua dívida externa de cerca de 80 biliões aumentava anualmente a um ritmo de 10 biliões de dólares. O Kuwait com grandes excedentes de petróleo foi classificado como alvo fácil e a solução económica viável. Uma série de Resoluções do Conselho de Segurança condenaram a invasão do Kuwait por parte do Iraque e, com base no respeito pela segurança colectiva, o poder bélico internacional foi aplicado contra as forças Iraquianas, que capitularam ao fim de um mês (Nye, 2005:210-212).

Apesar de todos estes conflitos o potencial no Médio Oriente mantém-se, e questões relacionadas com o nacionalismo, religião ou controlo de poder político, continuam a ser uma ameaça à paz mundial.

Os conflitos motivados por ideologias políticas cederam lugar a radicalismos culturais e religiosos. Os efeitos das crises regionais serão ampliados de forma global, pelas redes da Era da informação, afectando a opinião pública e desse modo todas as estruturas nacionais. A Era da tecnologia, com domínio da informação, não alterou a natureza da guerra, mas o seu carácter.

Em outras partes do Mundo, como sejam em África ou na Ásia Central os conflitos entre diversos grupos, por colapso dos Estados, tendem a aumentar por questões do nacionalismo étnico e do fundamentalismo religioso (Nye, 2003: 277).

(d) O Fracasso dos Estados

O conceito generalizou-se e é utilizado por políticos, estudiosos e jornalistas sem que exista uma definição única, o que mantém a controvérsia e a confusão.

São considerados ou qualificados como Estados fracassados todos aqueles que não têm capacidade para resolver os problemas que advêm da sua sociedade politicamente organizada. Apresentam como características gerais: existência de genocídios, de profissionais da guerra – mercenários, guerra étnicas e religiosas, crises humanitárias, epidemias, fome, corrupção, proliferação de redes de criminosos e de terroristas, e encontram-se nas regiões mais carentes e despojadas (Santos, 2004: 89).

Nos anos de 2002 e 2003, os ataques terroristas em Mombaça no Quénia, em Bali na Indonésia e em Riade na Arábia Saudita evidenciaram o facto de a al-Qaeda continuar a aproveitar as oportunidades concedidas por Estados, com uma má governação (Fukuyama, 2006. 105).

Actualmente, este tipo de Estados é alvo das políticas de segurança externas dos principais actores estaduais internacionais e são encarados pela generalidade da comunidade internacional, como uma ameaça à segurança internacional.

O pós-Segunda Guerra Mundial é caracterizado pelo surgimento de novos Estados⁸⁸, devido a vários acontecimentos: a descolonização europeia; as doutrinas de libertação; a orientação política dos Estados por um dos blocos da Guerra-Fria e a implosão da União Soviética. Os novos Estados com estruturas estaduais débeis exigem um acompanhamento permanente da comunidade internacional (Leandro, 2007: 215).

David Frum e Richard Perle⁸⁹ indicam quatro tipos de Estados falhados: todos os que por incapacidade do Governo, permitem a implantação no seu território de grupos terroristas e não os conseguem derrotar, como é o caso da Indonésia e das Filipinas; os que apoiam deliberadamente os terroristas, como é o caso, por exemplo da Síria, Líbano e Irão; os que por medo ou corrupção não actuam deliberadamente contra os terroristas, como seja o caso do Paraguai; Estados sem autoridade que possibilitaram o incremento de actividades terroristas, como por exemplo o Iémen, a Serra Leoa e a Somália (Santos, 2004: 89).

O índice de Estados falhados da *"Foreign Policy"* indica 75 países em situação crítica de falência do Estado e 78 Estados classificados como *"à beira do fracasso"* (Ferro, 2007: 37).

O fórum económico mundial já se apercebeu da necessidade de intervenção nestes Estados, para evitar o fomento de posições de extremismo que facilitam a actuação dos terroristas. Urge a adopção de estratégias⁹⁰ de ajuda económica a estes Estados, para desenvolver, sobretudo, o apoio à saúde, à educação, sem esquecer as necessárias operações humanitárias e de manutenção ou mesmo de imposição da paz a promover pelas Nações Unidas (Santos, 2004: 89). A Guerra contra o terrorismo, assim o exige.

⁸⁸ Em 1945 a ONU tinha 51 Estados-Membros, em 1990 tinha 159 e em 2006 tinha 192 Estados-Membros (Disponível em www.un.org/members/) [Referência a 29 de Maio de 2008].

⁸⁹ Livro *"An End to Evil – How to Win the War on Terror"*, editado em 2003.

⁹⁰ O quadro normativo traduz-se: União Europeia (A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, 15Set, de 2004), pelos Estados- Unidos (The National Security strategy of the United States of America – White House, Washington D.C., 2004) e pelas Nações Unidas (A More Secure World, Our Shared responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and a Change, United Nations 2004; e Kofi Annan, In Larger Freedom, towards security, Development and Human Rights for All, United Nations, Set. – 2005) (Ferro, 2007: 38).

A soberania e o Estado-Nação do sistema Vestefaliano⁹¹ viram-se ameaçados pela fraca governação dos próprios Estados. De facto, uma governação fraca em certos Estados e os graves problemas que daí advêm fazem ruir o princípio da soberania sob o qual foi criada a ordem internacional, após o Tratado de Vestefália. Estes problemas fomentam a intenção de intervir nos assuntos internos desses Estados, com o objectivo de contribuir para a segurança global (Fukuyama, 2004: 105). Sobretudo os EUA que encaram os Estados falhados como fontes de ameaças de onde podem proliferar terroristas na posse de armas de destruição massiva. Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 conduziram a própria política externa dos EUA a assumirem a responsabilidade pela governação dos Estados fracos ou a procurarem soluções junto da comunidade internacional.

Em relação ao assunto, o objectivo actual da política internacional é o de promover a governação nos Estados fracos e fortalecer a sua democracia. Pretende-se reconstruir as sociedades devastadas pelos conflitos e evitar a proliferação do terrorismo, bem como promover o desenvolvimento económico destes Estados.

Francis Fukuyama refere que a construção de nações passa por três fases, que explicamos de seguida. A primeira fase diz respeito à reconstrução pós-conflito e tem como finalidade a reposição da estabilidade e visa países onde decorreram conflitos violentos, como seja o caso do Kosovo, Afeganistão ou Somália. Já a segunda fase, diz respeito à manutenção da estabilidade através da criação de instituições do Estado auto-sustentadas, para que se garanta a referida estabilidade com a saída do país “alvo” da ajuda externa. Por fim, a terceira fase que visa incrementar as instituições do Estado visado. Por vezes, constata-se uma certa estabilidade em alguns Estados, mas as suas instituições são fracas em todos os sectores, como seja o caso do Gana e do Quênia e outras em que já existem instituições internas consolidadas em determinadas áreas, como sejam a financeira, mas que têm dificuldades em se impor noutras áreas como seja a educação (Expls: Perú e México) (Fukuyama, 2004: 109).

Na obra indicada do mesmo autor é referido que quer a comunidade internacional, quer os EUA cometeram vários erros no trabalho desenvolvido

⁹¹ O tratado de Paz de Vestefália foi assinado em 24 de Outubro de 1648, com o objectivo de terminar com a Guerra dos Trinta anos. O tratado tinha a França e a Suécia numa das partes e a Espanha e o Sacro Império Romano do outro. Ambas as partes aceitaram reconhecer a soberania e a independência de cada um dos Estados do Sacro Império, com a finalidade, por um lado, de tirar o poder efectivo ao imperador e por outro lado, de se abrir caminho a uma nova ordem internacional, onde a França era a principal potência.

com alguns Estados falhados, na primeira fase de reconstrução ou estabilização, sendo disso exemplo os casos do Panamá, Somália, Haiti e Bósnia. Nestes casos, a comunidade internacional, através dos meios disponíveis implantou no terreno dezenas de infra-estruturas, incluindo ONG's e substituiu-se à governação existente, não a complementando, o que dificultou, numa última fase, a auto-sustentação das instituições nacionais, aquando da retirada da comunidade internacional, sendo o exemplo disto, sobretudo a Bósnia⁹².

Contudo, os casos do Kosovo em 1999 e de Timor-Leste em 2000 foram exemplos de boa coordenação ao nível de políticas desenvolvidos e de algum sucesso alcançado.

(e) A Criminalidade Organizada

O Crime Organizado⁹³ é um assunto relacionado com o terrorismo, bem como com o tráfico de droga, a corrupção, o branqueamento de capitais⁹⁴, ou ainda com crimes ambientais e geralmente ocorre em espaços externos às nossas fronteiras (Teixeira, 2006: 25).

Os Estados, por vezes, são considerados demasiado grandes para resolverem problemas locais e demasiado pequenos para responderem a determinado tipo de desafios, tornando-os ineficientes e morosos nas respostas aos riscos e ameaças transnacionais. Tal enquadramento exige uma interdependência dos Estados, na medida em que os actores⁹⁵ do SPI, para além dos Estados,

⁹² Após sete anos da conclusão do Acordo de Dayton, que pôs termo à guerra da Bósnia, o país continuava a ser governado pelo Gabinete do Alto Representante das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (OHR). Este Gabinete através dos poderes que lhe estavam conferidos demitiu Presidentes, Primeiros-Ministros, juizes e representantes eleitos. Com isto não pretendemos afirmar que a intervenção internacional foi inútil, o que não aconteceu, porque foi uma resposta a uma situação pós-conflito grave. O que pretendemos informar é que na Bósnia, grande parte da capacidade administrativa ficou nas mãos de peritos internacionais e não de funcionários locais.

⁹³ “São inúmeros os campos de actuação do crime organizado, aos quais se encontram subjacentes duas características: a violência imanente e a ilegalidade por excelência” (Inácio, 2007: 9). Ver art.º 1 do CPP.

⁹⁴ Branqueamento de capitais – é a operação realizada com dinheiro de origem ilícita, que é depositado, ocultado e posteriormente recuperado e novamente inserido no circuito económico legal. A operação tem normalmente três fases: colaboração (placement); camuflagem (layering); integração (integration) (Mendes, 2007: 337). Para Morgado, o branqueamento é o coração do crime organizado (2003: 84).

⁹⁵ Relembramos a definição apresentada de Actor das Relações Internacionais – “Por actor das Relações Internacionais entendemos todos os agentes ou protagonistas com capacidade para decidir das relações de força no Sistema Internacional, isto é, agentes com poder para intervir e decidir das Relações Internacionais aos seus mais variados níveis, de forma a poderem atingir os seus objectivos. A Política Internacional depende, em grande parte, do jogo de Actores” (Sousa, 2005: 5).

tendem a aumentar esbatendo-se a diferença entre o interno e o externo, bem como a diferença entre Defesa e Segurança, aclamando-se por um novo conceito de Segurança.

A transnacionalidade da criminalidade organizada pode ser vista segundo as seguintes dimensões: política, económica, social, jurídica e tecnológica. Ao nível político salienta-se a desagregação da Ex-URSS e de toda aquela região, onde o crime organizado viu a oportunidade de aumentar os seus lucros através da prestação de serviço aos cidadãos, pela inércia do Estado. Por outro lado, a abolição de fronteiras na UE favoreceu, de certo modo, o incremento da criminalidade organizada.

Posteriormente, o alargamento da UE a novos países que fazem fronteira com países de origem de determinados grupos que se dedicam ao crime organizado também serviu de incremento a este tipo de actividade ilícita. Por último, salienta-se o vazio de poder dos Estados materializado pela diferença entre o conceito teórico de soberania nacional dos Estados-Membros e o seu poder real, o que é uma fonte de oportunidade para o desenvolvimento do crime organizado.

Quanto à dimensão económica constata-se que a facilidade das trocas comerciais aumentou a complexidade da investigação das actividades do crime organizado. Nestas actividades criminais profissionalizaram-se métodos e alargou-se o espectro de actuação.

Ao nível social destaca-se a facilidade de mobilização dos cidadãos, que permite aos grupos do crime organizado implantar células em vários países e aumentar a capacidade de recrutamento. Tal situação permite ainda a estes elementos procurarem “asilo” junto dos seus pares (mesma raça ou etnia), em qualquer parte do Mundo.

Ao nível jurídico, a ausência de harmonia nos ordenamentos jurídicos dos Estados permite aos grupos da criminalidade organizada seleccionarem o Estado mais favorável, em termos de regime jurídico, para desenvolverem determinado tipo de actividades ilícitas.

Por último, a dimensão tecnológica permite o desenrolar das actividades ilícitas, por métodos anónimos e de rápida transmissão de informação, dificultando a detecção e a investigação aos órgãos de Polícia Criminal (Carrapiço, 2006: 7-9). O desenvolvimento tecnológico aumentou exponencialmente a qualidade dos documentos, papel, moeda ou obras de arte falsificados (Europol, 2003: 12).

Para Helena Carrapiço, a criminalidade organizada desenrola-se em seis áreas: narcotráfico, crimes tecnológicos, crimes financeiros, tráfico de seres humanos, ajuda à emigração e tráfico diverso (2006: 7-9).

Com o sentido de se complementar a abordagem efectuada ao tema, importa realçar que a Europol produz dois documentos anuais (públicos) que interessa referir: um dos documentos é o “Organised Crime Threat Assessment (OCTA)”⁹⁶, referente ao ano de 2007. Este documento fala da criminalidade organizada na UE e uma das suas finalidades é auxiliar a decisão das Forças de Segurança no combate a este tipo de criminalidade. No documento em si, são abordados assuntos como a tipologia dos grupos de criminosos, a sua dimensão internacional, as suas estruturas, a sua especialização e as dinâmicas de inter-relacionamento (Europol, 2008a: 3).

O outro documento a ter em consideração é o relatório anual⁹⁷. No relatório de 2007, a Europol indica como áreas prioritárias de crime, as seguintes:

- Tráfico de droga, especialmente o de drogas sintéticas;
- Contrabando e tráfico de seres humanos, especialmente o ligado à imigração ilegal;
- Fraude sobre as taxas das mercadorias e a fraude em carrossel;
- Contrafacção de moeda Euro;
- Contrafacção de artigos e da propriedade intelectual;
- Branqueamento de capitais (Europol, 2008c: 11).

No final do relatório é exposta uma situação sumária, sobre cada um dos países.

Em jeito de resumo, afirmamos que as actividades das organizações criminosas se fazem sentir para além das fronteiras dos Estados de origem, e com elas são importados os *modus operandi* e inclusive o nome usual dos crimes. Todo este fenómeno é justificável, pelas teorias da criminologia, que nos dizem que os criminosos aprendem e imitam⁹⁸ os *modus operandi* dos seus pares. Sutherland desenvolveu uma das principais teorias da Criminologia, aperfeiçoada por Akers, na qual afirmava que os criminosos aprendem com outros criminosos ou com actos delinquentes e imitam modelos (Garrido, 1999: 336). A Era da Informação em que vivemos, também é apontada para a explicação

⁹⁶ Consultar [em linha] [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007) [Referência a 29 de Maio de 2008].

⁹⁷ Consultar [em linha] http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Annual%20Report%202007.pdf [Referência a 29 de Maio de 2008].

⁹⁸ A Imitação é um dos cinco pilares da Teoria de Sutherland, que nos diz que os agentes dos crimes aprendem com os seus pares (Ver Cusson, 2006:148).

da importação da criminalidade, pela facilidade de comunicação. Por outro lado, a difusão pelos media dos actos criminosos, também, os divulga a nível mundial.

A globalização dos fenómenos criminosos em grande escala, de que são paradigma as acções terroristas cuja escala prosseguiu em 2005, com os atentados de Londres, continua a potenciar a necessidade de cooperação policial internacional, a qual constitui hoje um vector fundamental e indispensável na vertente da resposta.

(f) A Conclusão da Ordem Mundial

Os acontecimentos de 2008 e 2009, sobretudo os relacionados com a crise económica mundial levam-nos a ponderar sobre a alteração do SPI. Aquando da crise do *subprime*⁹⁹ (Agosto de 2008) americano a predisposição imediata de ajuda acabou por ser da China¹⁰⁰, facto impensável há uns anos a esta parte.

As estratégias da Administração Bush, pós-11 de Setembro constituíram o catalisador da crise da unipolaridade. O sistema unipolar nunca se consolidou e a América perdeu influência no Mundo. Contudo, não existem dados objectivos que nos levem a supor, que se alterou a supremacia militar americana, demonstrada na Guerra do Golfo. Nesta área a unipolaridade mantém-se. Os EUA têm o “*sistema*” dos sistemas¹⁰¹ das armas.

Richard Haas introduziu, sobre o sistema internacional, o conceito de *Apolaridade*. No fundo vai de encontro à ideia de Loureiro dos Santos do multipolarismo, porque para além do poder militar, os outros poderes (económico, político, cultural, tecnológico, etc.) estão dispersos entre vários Estados. Esta é também a nossa ideia.

⁹⁹ “*Crise do Subprime*” – crise financeira desencadeada em 2006 e caracterizada pela quebra de instituições de crédito que concediam empréstimos hipotecários de alto risco (em inglês *subprime*) nos EUA. Esta crise arrastou vários bancos para a insolvência e repercutiu-se nas bolsas de valores. O mundo teve conhecimento da crise em 2007. A partir de Julho de 2007 a crise originou a falta de confiança geral no sistema financeiro e falta de liquidez bancária. Em Agosto de 2008 a crise acumulada de 2007 atingiu o seu auge.

¹⁰⁰ O responsável do Banco da China mostrou confiança no plano de resgate de 700 biliões de dólares americanos, aprovado em Washington e total predisposição para “*reforçar a coordenação e cooperação com os EUA e outras economias para enfrentar as dificuldades actuais*” (Disponível em <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default.jsp?uf=2&local=18§ion=Economia&newsID=a2221423.xml> [Referência a 4 de Outubro de 2008]).

¹⁰¹ “*Sistema dos Sistemas*” – o principal não é a posse de equipamentos sofisticados ou de determinados sistemas, mas a capacidade de construir o Sistema dos Sistemas (Garcia, 2006: 109). Com a RMC o uso da Força será apenas o politicamente aceite, reformulando toda a doutrina, táticas e logística militar (Santos, 2001: 32). As regras são as guerras de “baixa zero” e Operações Baseadas em Efeitos (OBE). Consultar Biddle, 2004: 52.

O novo sistema apolar é caracterizado:

- Pela dificuldade da afirmação de lideranças ou hegemonias, quer regionais, quer mundiais. Estas não existem, por ausência de respostas unilaterais a novos desafios, como sejam a escassez de recursos, manutenção do ambiente e às alterações climáticas. Para além de todas as ameaças referidas ao longo do trabalho, acrescem estas;
- Incremento de acções dos actores não estaduais armados, na cena internacional;
- Aumento das áreas de insegurança, que conduzem ao crescimento das intervenções internacionais em zonas de crise;
- Crescimentos dos sectores privados de segurança;
- Aumento de conflitos, como o que opôs a Rússia e a Geórgia ou semelhantes às crises diplomáticas entre a Colômbia, Equador e Venezuela e outros por causas religiosas e étnicas;
- Conflitos entre o Norte/Sul, uma vez que o Norte tem cerca de 20% da população mundial e detém 80% dos recursos naturais. Os aumentos dos fluxos migratórios do Sul para o Norte são inevitáveis;
- Permanência das Alianças.

É por tudo isto, que afirmamos que a Nova Ordem é ainda mais complexa, inconstante e imprevisível que o sistema tendencialmente unipolar.

Por fim importa referir a existência de autores que afirmam que os BRIC¹⁰² desempenharam um papel fundamental na construção da Nova Ordem. Pensa-se que estes países poderão tornar-se na maior força da economia mundial e até se poderão afirmar como os “*bricks*” (tijolos), sobre os quais os mercados de investimento irão apoiar as suas estratégias de expansão.

¹⁰² O termo BRIC é um acrónimo para designar os quatro países emergentes do mundo: Brasil, Rússia, Índia e China. Foi criado em 2001 pelo analista de mercado Jim O’Neill, do grupo Goldman Sachs, que usando as últimas projecções demográficas e modelos de acumulação de capital e crescimento de produtividade, rastreou as economias destes países até 2050. O conceito BRIC tem particular importância e é vulgarmente utilizado na gíria económica pelo grupo, Goldman Sachs, um dos maiores bancos de investimento do Mundo.

2. Conceito de Segurança

Da sua evolução

a. Génese e abordagens

Para Shahrbanou Tadjbakhsh, os estudiosos do conceito de segurança podem ser agrupados em três tipos: aqueles que consideram o conceito, mas entendem que o mesmo necessita de rigor analítico; os que concordam com o conceito, mas tendem a restringi-lo e também aqueles que consideram que uma visão ampla do conceito é fundamental para a compreensão dos desafios do mundo actual (Silva, 2008; apêndice 2 – 1).

O conceito de segurança¹⁰³ é relativamente recente, e de natureza polissémica, cuja origem surge, quer no discurso político, quer no discurso académico da Escola Norte Americana das Relações Internacionais do Pós II Guerra Mundial (Fernandes, 2004:195).

A concepção clássica do conceito de segurança surge associada à Teoria Realista¹⁰⁴ das Relações Internacionais, e foca uma abordagem em torno da segurança externa, e segundo a dimensão militar, de responsabilidade dos Estados. Os assuntos militares constituíam a dimensão essencial/exclusiva da segurança e as questões eram, sempre, encaradas como situações de possível conflitualidade militar e centradas na preservação do território estadual contra uma agressão externa (Fernandes, 2004:196).

¹⁰³ A primeira referência ao conceito de segurança em documentos oficiais surgiu nos EUA, em 1947, no National Security Act (Bilgin, Booth e Jones, 1998:133).

Para Carlos Alves a *“segurança é o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de actividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas”* (1995: 16).

Para Cabral Couto é *“preocupação primária do Estado, a fim de poder garantir a sua existência, usufruir os seus direitos e proteger os seus interesses”* (1988: 21).

Para Pinto Ramalho *“objectivo multidisciplinar (último, a atingir e a garantir), caracterizado em termos psicológicos pela ausência de percepção de perigo ou de ameaça, manifestando-se pelo ambiente de tranquilidade política interna e externa, que garante o normal funcionamento das instituições, possibilitando, quer a liberdade de acção política, quer o desenvolvimento sustentado e estimula a coesão e a adesão da comunidade a um projecto político de sociedade nacional “* (2007:3).

Quanto ao direito à segurança, Gomes Canotilho, define-o como *“a garantia do exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberdades de ameaças ou agressões”* (2007:399).

¹⁰⁴ Para uma melhor compreensão das Teorias das Relações Internacionais (Moreira, 1999:103-134) (Fernandes, 2004: 139-209).

Ao longo dos tempos, poder-se-á afirmar que a então abordagem ao conceito de segurança foi realizada por algumas tendências, das quais se destacam:

- A tendência Neo-Realistas ou Vestefaliana, que prolongou a visão estatocêntrica da segurança e a alargou a novas dimensões;
- Nova tendência realista do tipo civilizacional em que o conceito de segurança é desenvolvido por referência às civilizações;
- Tendência multiculturalista-humanitária. Esta tendência foi a mais heterogénea e aproveitou os conceitos desenvolvidos por algumas correntes pós-positivistas e centrou a segurança no indivíduo¹⁰⁵ e nos grupos que constituem a sociedade civil (Fernandes, 2004:200).

No período denominado da Guerra-Fria o conceito de segurança tinha como principal alicerce *“a Segurança Nacional dos Estados”*, direccionada para uma ameaça externa, onde a dimensão militar dominava todas as extensões da segurança. Com o fim da Guerra-Fria outros riscos e ameaças das outras dimensões, para além da militar, foram tidos em conta (Gärtner: 2001: 5). O paradigma da segurança alterou-se. O terminus da dissuasão militar entre as duas grandes potências e o impacto da globalização avivaram a necessidade de uma reconceptualização.

No referido período, com a inexistência de guerra e a indefinição do inimigo surgiu, um certo, desnorte em redor da segurança. Estes factos levaram vários autores, ao tempo, a considerarem, que em breve se sentirá a falta da Guerra-Fria, onde o Inimigo, suas capacidades e intenções eram no mínimo compreensíveis (Almeida, 2007: 225).

A segurança, o progresso e o bem-estar social do Homem ao serem os objectivos últimos ou teleológicos da política, determinam a essência do que é político, daí a expressão: *“Os objectivos, bem-estar e segurança continuarão a ser os motores da acção política e estratégica. Mas a segurança, (...) assumirá o papel fulcral de principal instrumento do desenvolvimento...”* (Santos, 2003: 215).

Assim, a segurança permaneceu como ponto essencial da dinâmica dos Estados, mas sobre outra perspectiva, porque ao alargar-se ao indivíduo germinou o conceito de segurança humana. Este conceito foi introduzido, em 1994, através do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas¹⁰⁶ que

¹⁰⁵ Ver conceito de Segurança Humana, La sécurité humaine: un concept pertinent, revista *“Politique Étrangère”*, nº 4, 2006, p.903.

¹⁰⁶ Programme des Nations Unies pour le Développement (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (Brandão, 2004: 50).

acabou por redefinir a segurança. O referido conceito evoluiu da segurança estritamente militar¹⁰⁷ para a segurança humana, mais alargada e as teorias evoluíram e adaptaram-se aos contextos nacional e internacional.

No entanto, já o sétimo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas – Kofi Annan¹⁰⁸, em várias ocasiões se tinha referido ao conceito em si:

- Workshop¹⁰⁹ na Mongólia (2000), sobre o tema Segurança Humana – referiu que a segurança humana era um conceito alargado que envolvia muito mais que a ausência de conflito, porque englobava os direitos humanos, a boa governação, o acesso à educação e à saúde e tinha como objectivo a redução da pobreza em prevenção de conflitos;
- No relatório do Milénio¹¹⁰ (2000) – afirmou que a defesa do território, em relação a um ataque externo, já não devia ser o centro das atenções, ao nível de segurança. Considerava ao tempo, que a abordagem à segurança devia ser centrada no indivíduo.
- Durante a 55ª Sessão da Assembleia-geral (2000), num relatório¹¹¹ identificou como ameaças à segurança humana, o deslocamento das populações civis em grande escala, o terrorismo internacional, a pandemia da Sida, o tráfico de drogas e armas e os desastres ambientais.

¹⁰⁷ O conceito de segurança humana inclui a vertente militar, mas não se esgota nela. No entanto, a vertente militar é fundamental à segurança (Hermenegildo (a), 2006: 1426). No programa do XVII Governo Constitucional é referido, na parte da Defesa Nacional que *“a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana”* (2004: 158) (Disponível em http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Programa/) [Referência a 29 de Maio de 2008].

¹⁰⁸ Exerceu o cargo entre 1 de Janeiro de 1997 e 1 de Janeiro de 2007, tendo recebido o prémio Nobel da Paz, em 2001.

¹⁰⁹ Consultar [em linha] <http://www.un.org/news/press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html> [Referência a 29 de Maio de 2008].

¹¹⁰ Na Cimeira do Milénio da ONU, em Setembro de 2000, os países membros assinaram a declaração do Milénio onde foram fixados oito objectivos de desenvolvimento específicos, para serem cumpridos até 2015. Os objectivos para o desenvolvimento do Milénio são:

1. Reduzir para metade a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar o ensino primário universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos;
4. Reduzir em dois terços a mortalidade infantil;
5. Reduzir em três quartos a mortalidade infantil;
6. Combater a Sida, a malária e outras doenças graves;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Criar uma parceria mundial, para o desenvolvimento.

Consultar [em linha] <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.html> [Referência a 29 de Maio de 2008].

¹¹¹ Consultar [em linha] <http://www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf> [Referência a 29 de Maio de 2008].

Posteriormente em Lisboa, em 28 de Maio de 2007, e já como ex Secretário-Geral, numa conferência com o título *“Os grandes desafios da humanidade no Século XXI”*¹¹² deu novo contributo ao conceito de segurança humana alargada ao destacar a importância da sociedade civil no desenvolvimento humano. Na conferência referiu que o papel daquele desenvolvimento não pode ser deixado exclusivamente nas mãos dos governos.

O ponto comum do leque de conceitos de segurança humana analisados é a protecção do indivíduo como um todo, em relação a todo o tipo de ameaças. Neste conceito é desvalorizada a importância das fronteiras dos Estados, em prol da segurança do indivíduo que é equiparado ao Estado. Não basta salvaguardar apenas os Estados, temos de salvaguardar os indivíduos e proteger os valores como o bem-estar, a liberdade individual e a segurança pessoal, bem como promover o desenvolvimento humano. O objecto da segurança deixa de ser o Estado e passa para a sociedade.

Os críticos¹¹³ da segurança humana censuram a supervalorização da sociedade civil e do indivíduo, em detrimento das instituições militares e dos Estados.

O ponto que se segue é a passagem do conceito de segurança para as respectivas políticas de segurança. Neste sentido, começaremos por referir que à perda parcial da soberania dos Estados corresponde quebra de legitimidade tradicional e emergência de novas identidades, para além da *“nacional”*. Concomitantemente, o conceito de segurança assumiu forma discursiva pelas elites políticas e criaram-se expectativas de segurança, junto da sociedade. Ao não serem cumpridas as expectativas deslegitima-se, mais uma vez, o poder do Estado e este perde, novamente, identidade. A existência de múltiplas identidades no interior do Estado corrói a autoridade deste e obriga-o à des-securitização de certas áreas para ir de encontro à pluralidade identitária. Quando as sociedades sentem que determinado assunto é uma ameaça à construção da sua identidade e o assumem como tal, aquele é securitizado. Assim surgem as Políticas de Segurança. Lembremo-nos, por exemplo, das últimas alterações ao Código Penal, através da alteração à Lei das Armas.

Para Cristina Montalvão Sarmento, os novos desafios da segurança podem ser classificados em três níveis: competição horizontal, onde se altera a identidade de determinada sociedade, pelas influências da comunidade vizinha; a vertical, onde se altera a identidade pelo facto de se integrar uma comunidade mais ampla; e por último, as migrações que adulteram a composição identitária da sociedade.

¹¹² V Consultar [em linha] http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?section_id=13&id_news=278266 [Referência a 29 de Maio de 2008].

¹¹³ A título de exemplo Jolly.

Em suma, a verdadeira aposta para uma efectiva segurança humana, passa por uma atenção redobrada às desigualdades e miséria endémica “*camuflada*” pelo cosmopolitismo global, onde predominam a prosperidade e produtividade tecnológica. As regiões mais frágeis e respectivas populações, infelizmente, são relegadas para segundo plano (Sarmiento, 2007: 27 - 30).

Expostas a evolução do conceito de segurança e como surgem as políticas de segurança, importa de seguida abordar o conceito tal como é tipificado no ordenamento jurídico nacional.

b. O caso Português

No plano do direito positivo, o conceito de segurança surge desde logo ao nível do Direito Constitucional integrado nos direitos, liberdades e garantias (art.º 27.º - Direito à liberdade e à segurança) e no direito ordinário (Lei de Segurança Interna¹¹⁴ – art.º 1.º).

No âmbito constitucional estão identificados como fins do Estado a segurança, a justiça e o bem-estar económico. Focar-nos-emos no duplo sentido da segurança. Por um lado, a segurança colectiva do povo, a que está adstrita a defesa da colectividade face a uma ameaça externa. Este sentido é verificável no art.º 9.º, al. a) da CRP, onde surge a garantia da independência nacional. Esta é como se sabe uma tarefa das FA.

O outro sentido é a segurança individual dos cidadãos que inclui a protecção das pessoas e dos bens. Neste nível destacamos os direitos fundamentais e o Estado de direito democrático (art.º 9.º, al. b) da CRP) e a defesa da democracia política (art.º 9.º, al. c) da CRP). Falamos das tarefas ordinárias de segurança que competem às Forças de Segurança.

Assim se percebe o sentido de às FA estar cometido a Defesa Nacional e a segurança externa da República, enquanto que as Forças de Segurança se dedicam à Segurança Interna do Estado.

De seguida importa expor o que a doutrina entende por Segurança Nacional e Defesa Nacional, porque os conceitos não são indolores. Assim, entende-se como Segurança Nacional o conceito adoptado pelo IDN, em 1979 – *“é 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 colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”* (Santos, 2000: 81).

¹¹⁴ Lei nº 53/2008 – art.º 1.º – Definição de Segurança Interna. De acordo com o n.º 3 o conceito, em relação à lei anterior, foi alargado à protecção e socorro, ao ambiente e à saúde pública.

Por Defesa Nacional o conceito, também, adoptado pelo IDN, em 1979 – *“é o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional”* (Santos, 2000: 81).

Ao nível nacional, quer a Constituição da República Portuguesa, quer a anterior Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), para além de pretenderem evitar uma sobreposição com o conceito de Segurança Nacional, demarcam claramente a área normal de intervenção das Forças Armadas (FA) - ameaça externa, e das Forças de Segurança. Com uma leitura atenta da anterior LDNFA verifica-se que esta associava a Segurança a um “valor” e a Defesa a um conjunto de “acções” a garantir a dita Segurança. Segundo Loureiro dos Santos *“o termo segurança aparece como objectivo”*, e também *“como actividade de Forças”* que, no fundo, levam a efeito medidas de polícia que visam não a *“salvaguarda colectiva de pessoas e bens”*, mas sim, a *“salvaguarda individual das pessoas e bens”*. Para Morais Miranda *“em consequência, a actividade de defesa não se identifica com o finalismo da segurança interna, mas antes com a segurança externa que envolve a intangibilidade do território, a independência do poder Estadual e a liberdade, vida, integridade física e os bens das populações”*. Assim sendo, as FA estão limitadas legalmente, em termos de empenhamento operacional nas actividades ordinárias de segurança interna, salvo em situações extraordinárias e excepcionais, como seja o Estado de Sítio e o Estado de Emergência¹¹⁵ (Nogueira, 2005: 81). Este era o regime em vigor e que foi alterado.

De acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)¹¹⁶ as ameaças¹¹⁷ mais relevantes em Portugal são:

¹¹⁵ A CRP e a LDNFA limitam o emprego das FA ao plano externo. O Parecer nº 147/2001 da Procuradoria-Geral da República, de 9 de Novembro de 2001, homologado pelo MDN, em 6 de Dezembro de 2001, possibilita o empenhamento das FA na segurança interna, bastando que o poder político defina como sendo externa a origem da ameaça. No entanto, o documento não tem força legal.

¹¹⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, 20 de Janeiro.

¹¹⁷ A ameaça é segundo o General Abel Cabral Couto *“qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais”* (1998, 329).

- O terrorismo¹¹⁸ nas suas variadas formas;
- O desenvolvimento e proliferação não regulados de armas de destruição massiva bem como dos respectivos meios de lançamento;
- O crime organizado transnacional;
- Os atentados ao ecossistema (Garcia, 2006: 345)¹¹⁹.

Da análise indicativa das ameaças dos EUA e da UE, comparativamente com as indicadas no CEDN, apresentamos o seguinte quadro:

Tabela 3 – As Ameaças nas Estratégias de Segurança dos EUA e da UE e as indicadas no CEDN

	EUA	UE	PORTUGAL
Ameaças	–Terrorismo	– Terrorismo	– Terrorismo
	–Proliferação de ADM	– Proliferação de ADM	– Desenvolvimento e Proliferação de ADM
	– Conflitos regionais	– Conflitos regionais	
	– Estados em processo de falhanço	– Fracasso dos Estados	– Crime organizado transnacional
	– Estados Pária	– Criminalidade Organizada	– Os atentados ao ecossistema

Os Atentados de 11 de Setembro de 2001 ao *World Trade Center*, e a sua mediatização, conduziu-nos a um estado de emergência aparentemente contínuo e sem fim à vista (Townshend, 2006: 7) e direccionou as atenções para o terrorismo, menosprezando-se por vezes, os outros tipos de ameaças,

¹¹⁸ Como diz Cabb Carr, *The Lesson of Terrorism* – “*Terrorismo...é simplesmente o nome contemporâneo que se dá, e a mudança assumida, ao combate deliberadamente desenvolvido contra civis com o objectivo de destruir a sua vontade de apoiar quer os líderes, quer os políticos que os agentes de tal violência consideram condenáveis.*”

O Terrorismo está identificado como uma das principais ameaças, na Estratégia Europeia de Segurança, aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003. Ver Declaração sobre a luta contra o terrorismo, do Conselho Europeu, Bruxelas, 25 de Março de 2004 (Moreira, 2004: 550).

¹¹⁹ As ameaças citadas, quase que foram decalcadas da Estratégia Europeia de Segurança, aprovada pelo Conselho Europeu, em Dezembro de 2003 (Conferência, 2006: 34).

como sejam, o crime organizado transnacional que constitui uma ameaça à existência de alguns Estados.

Os Estados foram obrigados a repensar e a adequar os conceitos e os instrumentos de Segurança e Defesa¹²⁰, numa perspectiva de tentarem minimizar riscos e de garantirem a paz (Sequeira, 2005: 63). Passou a exigir-se às FA novas capacidades, novas estruturas, maior flexibilidade, enfim, entende-se (é exigida) a possibilidade do seu empenhamento, mais directo, em missões de Segurança Interna. A referida possibilidade é uma exigência atendendo ao patamar de violência associado ao terrorismo transnacional¹²¹ e ao crime organizado. Tal empenhamento contribui para que não sejam desperdiçadas capacidades existentes nas várias instituições e serviços do Estado, o que obriga a uma adequada articulação entre as Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança, segundo um conceito de segurança alargado ou integrado (Viana, 2003: 22).

O empenhamento das FA em missões de Segurança Interna, segundo Viana pode ser a 3 níveis: o primeiro nível inclui missões de vigilância dos espaços nacionais, actualmente desempenhadas pela Marinha e Força Aérea; o segundo nível inclui missões de apoio¹²² às autoridades civis no âmbito da “defesa civil”, conforme estipula a lei; o terceiro nível em termos de cooperação e supletivamente às Forças de Segurança (Viana, 2003: 24). Este último nível foi aprimorado, com a entrada em vigor de um novo “pacote” legislativo.

No Conceito Estratégico Militar (CEM) vêm definidas as grandes linhas conceptuais de empenhamento das Forças Armadas. De entre as missões das Forças Armadas está induzida a sua participação na Segurança Interna nas missões de luta contra o terrorismo transnacional, em coordenação com as

¹²⁰ “A segurança já não é um dado adquirido em nenhuma parte do globo e deve ser trabalhada e garantida por todos, todos os dias, a Defesa já não pode ser isolada, ela é apenas uma grande Segurança que a todos diz respeito...” (Leandro, 2007: 12).

¹²¹ O reconhecimento, por Portugal, da ameaça da transnacionalidade do terrorismo foi materializado com a criação da Unidade de Coordenação Anti-Terrorista (UCAT), nas instalações da Polícia Judiciária. A UCAT tem apenas por finalidade a troca de informações, sobre o terrorismo entre as Forças e Serviços de Segurança. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem a responsabilidade de coordenar o empenhamento do Sistema de Forças Policiais e Serviços de Segurança nos casos de ataques terroristas, conforme o estipula a Lei de Segurança Interna. O Terrorismo Transnacional é mais do que a grande revolta de desesperados, pois constitui-se também como um desejo de confrontação à escala mundial. E tal confrontação é contra os valores e hegemonia exercida pelo chamado Ocidente (EUA e Europa) que há mais de 500 anos dominam o mundo; a sua relação com armas de destruição massiva torna-se na arma mais perigosa jamais existente” (Leandro, 2007: 14).

¹²² Ver Apoio às Autoridades Civis (IAEM, 1977: 18).

Forças e Serviços de Segurança e com o planeamento civil de emergência e protecção civil, através de missões de interesse público¹²³.

Na perspectiva do conceito de segurança alargado ou integrado o Estado tem o dever de rentabilizar e tornar proficientes todos os meios ao seu dispor, para que exista uma nova e alargada coordenação no empenhamento efectivo das FA na Segurança Interna, sempre e só, quando a natureza da ameaça¹²⁴ ultrapassa o âmbito ou meios de actuação das Forças e Serviços de Segurança, ou em situações que só por si são uma ameaça que o justifique.

Na actualidade, o objectivo da Segurança é o cidadão e não apenas o Estado. Ao nível de Segurança Interna fala-se da segurança comunitária. Apela-se à participação de todos. Neste contexto, o Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT) no seu Relatório Anual de Segurança (Outubro de 2008) propôs que *“exista um quadro legal que permita em situações de grande gravidade e devidamente tipificadas a actuação das Forças Armadas em reforço das Forças de Segurança”*¹²⁵. Pensamos que foi neste sentido que entrou em vigor o actual regime legal. Da análise das Leis em vigor, como sejam a Lei de Segurança Interna¹²⁶ (LSI), a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹²⁷ (LOBOFA) e a Lei de Defesa Nacional¹²⁸ (LDN) verificamos que aquelas prevêem um reforço da cooperação e coordenação quanto ao empenhamento de Forças (Forças de Segurança e as Forças Armadas) na Segurança Interna, através do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e do CEMGFA. Como indicadores salientamos: o art. 35.º da LSI; os art.ºs 4.º, nº 1, als. e) e f); 11.º, nº 2, als. d) e j) e 26.º, todos da LOBOFA e ainda o que consta no art. 24.º, nº 1, als. e) e f) da LDN.

Em nossa opinião, com este regime jurídico infraconstitucional a participação das FA na Segurança Interna sempre que a ameaça o justifique e de forma supletiva às Forças de Segurança está regulamentado e não contraria a CRP. Contudo, a participação das FA nas missões ordinárias de Segurança

¹²³ Missões de Interesse Público: busca e salvamento; fiscalização marítima e aérea da ZEE; combate à poluição marítima; de apoio às populações, em especial, na prevenção e combate aos fogos florestais e em situações de catástrofes naturais; protecção do ambiente; os compromissos assumidos no âmbito da busca e salvamento, nas áreas de controlo aéreo (SAR).

¹²⁴ *Cit.* Vice-Almirante Sacchetti *“alterou-se a natureza da ameaça. Será muito difícil indicar, com o mínimo de rigor, os elementos que caracterizam a ameaça: o quê, o como, onde, quando e com o quê”* (Moreira, 2005: 91).

¹²⁵ Disponível em <http://www.oscot.net/> [Referência a 6 de Maio de 2010].

¹²⁶ Lei 53/2008, de 29AGO.

¹²⁷ Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7JUL.

¹²⁸ Lei n.º 31-A/2009, de 7JUL.

Interna continua limitada, porque o seu empenhamento far-se-á sempre de acordo com a Constituição e esta objectivamente não o permite.

Exposta que foi a Nova Ordem Internacional, através da sua caracterização, apresentado o seu principal actor e analisadas as principais ameaças, à luz da estratégia, quer dos EUA, quer da UE e ainda segundo o CEDN português, bem como narrada a evolução do conceito de segurança e estudada a sua exposição no ordenamento jurídico, importa dissecar o estado de excepção constitucional em Portugal e em alguns textos constitucionais estrangeiros. É esta a temática que focaremos no próximo boletim do IESM.

3. Conclusão

No que diz respeito à Ordem Internacional concluímos que o período da Guerra-Fria foi assinalado pela existência de um sistema bipolar, caracterizado pela ameaça, através do terror pelo recurso ao uso de armas de destruição massiva pelos dois blocos - EUA versus URSS. Com o fim da *Guerra-Fria* acabou o sistema bipolarizado e os EUA reforçaram o seu papel na ordem internacional. Surgiu a consciência de uma Nova Ordem Mundial (NOM), variando as opiniões consoante a percepção do conceito de Ordem.

Aquela ideia de NOM manteve-se até 2007, denominada por uns como pós-moderna e, por Loureiro dos Santos como “Idade Imperial”. Foi marcada, pelo fim da “Guerra-Fria”, pelos ataques de 11 de Setembro de 2001, às torres gémeas de World Trade Center, em Nova Iorque e pelo papel director assumido pelos EUA. Nesta Ordem, o Estado permaneceu e mantém-se na qualidade de principal actor, sobretudo, porque apenas o *ius belli* legítimo permanece como competência exclusivamente estadual e porquanto, só aos Estados é atribuído em absoluto competências internacionais, de acordo com o Direito Internacional. Contudo, a qualidade de principal actor, não confere em exclusivo ao Estado o palco da cena internacional.

Após o fim da Guerra-Fria, vários foram os momentos e autores que em documentos oficiais ou revistas internacionais, como sejam a *Foreign Affairs* e a *International Security* consideraram os EUA como Estado director. Esta ideia deu os primeiros passos de consolidação na Guerra do Golfo e cimentou-se com a coligação internacional para a intervenção militar no Iraque.

A consciência doutrinária de que a cada ameaça corresponde uma estratégia de dissuasão, aliada ao conjunto de ameaças desta Ordem, como sejam, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, os Estados fracassados e para a UE a criminalidade organizada, levou-nos a concluir que o imperialismo americano, se tornou inviável antes de se consolidar. Quantos mais Estados ou actores internacionais existissem a

dissuadir, mais complexa se tornava a estratégia do imperialismo americano.

As estratégias da Administração Bush, pós-11 de Setembro, constituíram o catalisador da crise da unipolaridade. A América perdeu influência no Mundo. Todavia, não existem dados objectivos que nos levem a supor, que se alterou a supremacia militar americana, demonstrada na Guerra do Golfo. Nesta área a unipolaridade mantém-se. Os EUA têm o “sistema” dos sistemas das armas.

Com a unipolaridade *doente* emergiu em 2008 um sistema difuso de poderes, menos virado para a Guerra, com convicções de estabilidade e, onde continuam a predominar as alianças. Aclama-se pela *Apolaridade* ou *sistema multipolar*.

As ameaças do sistema catalogado por unipolar crescem, actualmente, a escassez de recursos e as alterações climáticas. Este novo sistema apolar é caracterizado: pela dificuldade da afirmação de lideranças ou hegemonias; por ser mais complexo, inconstante e imprevisível que o sistema tendencialmente unipolar; pelo incremento de acções dos actores não estaduais armados; pelo aumento das áreas de insegurança; pelo crescimento dos sectores privados de segurança; pelo aumento de conflitos, como o que opôs a Rússia e a Geórgia, ou semelhantes às crises diplomáticas entre a Colômbia, Equador e Venezuela e outros, por causas religiosas e étnicas; pela suposição dos conflitos entre o Norte/Sul, uma vez que o Norte tem cerca de 20% da população mundial e detém 80% dos recursos naturais; pelos aumentos dos fluxos migratórios do Sul para o Norte e pelo surgimento de movimentos recalcitrantes, à semelhança do que aconteceu na França em 2006 e, actualmente, na Grécia.

Os acontecimentos de 2008, sobretudo, os relacionados com a crise económica mundial levam-nos a fortalecer a ideia da alteração da Ordem. As relações dos poderes entre actores evidenciaram alterações, sendo disso exemplo a predisposição imediata de ajuda, pela China, aos EUA aquando da crise do *subprime*, em Agosto de 2008. Tal acontecimento seria impensável há uns anos a esta parte.

A estratégia americana alterou-se. Argumentamos através dos seguintes factos praticados pelo actual presidente americano: a sua presidência numa reunião do Conselho de Segurança da ONU; por ter afirmado num discurso em Washington que o poderio americano só por si, não é suficiente para a América se proteger; por ter promovido um acordo com o presidente Dmitri Medvedev para redução de ogivas nucleares.

Já quanto ao conceito de segurança concluimos que a segurança das sociedades hodiernas assumiu um papel fulcral, na qualidade de principal instrumento de desenvolvimento dos Estados. O paradigma alterou-se. Agora, o indivíduo passou a ser equiparado ao Estado, e avivou-se a necessidade

de uma reconceptualização do conceito. Não basta salvaguardar os Estados, temos de salvaguardar os indivíduos e proteger os valores como o bem-estar, a liberdade individual e a segurança pessoal, bem como promover o desenvolvimento humano. O objecto da segurança deixou de ser o Estado e passou para a sociedade. Alterou-se a concepção clássica do conceito de segurança associada à Teoria Realista das Relações Internacionais.

O conceito de segurança foi alargado para além da dimensão militar e dos interesses vitais, às dimensões económica, societal, ambiental e humana. Surge, em 1994, no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, o conceito de segurança humana. Este conceito vigente exige uma atenção redobrada às desigualdades e miséria endémica “*camuflada*” pelo cosmopolitismo global, onde predominam a prosperidade e produtividade tecnológica. As regiões mais frágeis e respectivas populações, infelizmente, são relegadas para segundo plano.

À perda parcial da soberania dos Estados correspondeu “*extravio*” da legitimidade tradicional e emergiram novas identidades, para além da “*nacional*”. Concomitantemente, ao não serem cumpridas as expectativas políticas em relação à segurança, deslegitima-se, mais uma vez, o poder do Estado e este perde novamente identidade. A existência de múltiplas identidades no interior do Estado corrói a autoridade deste e obriga-o à des-securitização de certas áreas para ir de encontro à pluralidade identitária. Quando as sociedades sentem que determinado assunto é uma ameaça à construção da sua identidade e o assumem como tal, aquele é securitizado. Este singelo desenvolvimento explica-nos como surgem as Políticas de Segurança.

Ao nível da Segurança Interna fala-se da segurança comunitária. Advoga-se pela participação de todos e à rentabilização dos meios colocados à disposição dos Estados. Estes foram obrigados a repensar e a adequar os meios disponíveis. Neste espírito, pensamos nós, em resposta à *vexata quaestio* da participação das FA na Segurança Interna importantes alterações foram introduzidas com as LSI, LOBOFA e LDN, em vigor. Foram estabelecidos mecanismos de cooperação e coordenação, onde o CEMGFA e o SGSSI desempenham importantes funções.

O empenhamento das FA na Segurança Interna de forma supletiva às Forças de Segurança é uma realidade, através da cedência de meios militares sempre e só, quando a natureza da ameaça ultrapasse a capacidade de actuação das Forças de Segurança, *simile ratione*, com o que acontece no âmbito da protecção civil. Contudo a actividade de defesa, em respeito ao regime constitucional, não se identifica com as missões ordinárias de Segurança Interna.

Bibliografia

Monografias e publicações periódicas

- A OTAN no Século XXI*. 2004.
- AAVV – *Dicionário de Termos Europeus*. Lisboa, Aletheia Editores, 2005. ISBN 989-622-017-4.
- ALMEIDA, Carlota Pizarro; VILALONGA, José Manuel – *Código Penal*. 11.^a ed. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN 972-40-3000-8.
- ALMEIDA, Manuel Oliveira Ramos de Castro e – *What is European Security?* In *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: MNE, 2007. N.º 10, p. 225-237. ISSN 1645-1244.
- ALVES, Armando Carlos – *Fins do Estado, Segurança Interna e Ordem Pública*. In *Revista Pela Lei e Pela Grei*. Lisboa: Comando-Geral da GNR, 1994. N.º 1, p. 18-20.
- ALVES, Armando Carlos – *Segurança!!!... O que é???* In *Revista Pela Lei e Pela Grei*. Lisboa: Comando-Geral da GNR, 1995, N.º 1, p. 13-16.
- BALTAZAR, Thomas; KVITASHVILI, Elisabet – *O Papel da USAID e a Assistência ao Desenvolvimento no Combate Contra o Terrorismo*. In *Military Review*. Edição portuguesa. Setembro-Outubro 2007, n.º 5. p. 37-40.
- BIDDLE, Stephen - *Military Power*. New Jersey: *Princeton University Press*, 2004. ISBN 978-0-691-12802-3.
- BILGIN, Pinar, Booth, Ken & Jones, Richard W. (1998), *Security Studies: The Next Stage?* In *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 1998, N.º 84, 2.^a edição .
- BLACK, Jeremy – *O Mundo no século XX*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2008. ISBN 978-972-8610-75-3.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco – *Dicionário de Política*. 12.^a ed., Brasília: Editora UNB, 2004. ISBN 85-230-0309-6.
- BONNIFACE, P. – *Dicionário das Relações Internacionais*. Lisboa, 1996.
- BRANDÃO, Ana – *Segurança: um conceito contestado em debate*". In Adriano Moreira (Coord.), *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Editora Prefácio, 2004. ISBN 8816-13-8.
- BULLER, Eliza Manningham – *The Oversight of Intelligence and Security*. Londres: *The Royal United Services Institute* (Rusi), 2003. p. 2-5.
- CHOMSKY, Noam – *Hegemonia ou sobrevivência*. Mem Martins: Editorial Inquérito, 2007. ISBN 978-972-670-434-8.
- CORREIA, Pedro de Pizarat – *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Vol. I. Coimbra: Quarteto Editora, 2002. ISBN: 972-8717-70-9.
- CORREIA, Pedro de Pizarat – *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Vol II. Coimbra: Quarteto Editora, 2004. ISBN 989-558-025-8.
- COSTA, J. Pinto da – *Bioterrorismo*. In *Revista dos Bombeiros*. Lisboa, 2004. Janeiro/ Fevereiro, N.º 23, p.39-42.
- COUTO, Abel Cabral – *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*. Volume 1. Lisboa: IAEM, 1988.
- DENNIS, David T. – *Tularemia*. In *JAMA*, 2001. N.º 21, p. 2763-2773.
- Dicionário de Termos Militares*. Lisboa. IAEM, 1997.

- DOUGHERTY, James E.; JR, Robert L. Pfaltzgraff – *Relações Internacionais – as teorias em confronto*. Lisboa. Gradiva, 2003. ISBN 972-662-934-9.
- FERGUNSON, Niall – *A Guerra do Mundo*. Porto: Civilização Editora, 2006. ISBN 972-26-2459-8.
- FERNANDES, António José – *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora, 1995. ISBN 972-0-06008-5.
- FERNANDES, José Pedro Teixeira – *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 978-972-402-176-8.
- FERREIRA, Arménio Marques – *A Matriz Integralista do Novo Terrorismo*, In *Segurança e Defesa*. Loures, Fevereiro 2007. p. 22.
- FERREIRA, Pedro Antunes – *O Novo Terrorismo*. Lisboa: Prefácio, 2006.
- FERRO, Mónica – *Quando os Estados Falham. Estados Falhados e Segurança Internacional*. In *Revista Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo, 2007. Ano 1, N.º 2, p. 37-40.
- FUKUYAMA, Francis – *A construção de Estados*. Tradução de F.J. Azevedo Gonçalves. Lisboa: Gradiva, 2006. ISBN: 989-616-092-9.
- GALAMAS, Francisco - *Terrorismo e armas de destruição maciça*. In *Segurança e Defesa*. Loures, Maio-Julho, nº 3 p. 107 – 111.
- GARCIA, Francisco Proença – *Análise Global de uma Guerra*. Lisboa: Prefácio, 2003. ISBN 972-8563-97-3.
- GARCIA, Francisco Proença – *As Ameaças Transnacionais e Segurança dos Estados. Subsídios para o Estudo*. Lisboa: *Negócios Estrangeiros*, N.º 9.1, Instituto Diplomático, 2006.
- GÄRTNER, Heinz; HYDE_PRICE, Adrian; REITER, Erich - *Europe's New Security Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001. ISBN 1-55587-930-6.
- HART, John, KUHLAU, Frida; SIMON, Jacqueline - *Chemical and Biological developments and arms control*. In *Sipri yearbook: Armaments, disarmament and international security*. Chapter IV, 2003.
- HERMENEGILDO (a), Reinaldo Saraiva – *Valores Comuns Europeus: O verdadeiro interesse comum da política externa da U.E?* In *Revista Militar*, N.º 2459, Dezembro, Lisboa, 2006.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – *Estado e Soberania: Que paradigma?* In *Revista Militar*, N.º 2451, Abril, Lisboa, 2006.
- HOBBSAWM, Eric. – *A Era dos Extremos*. 2ª. Ed. Queluz de Baixo: Editorial Presença, 2002. ISBN 972-23-2020-3.
- HUNTINGTON, Samuel P. – *O Choque das Civilizações*. Lisboa: Gradiva, 2006. ISBN 972-662-652-8.
- INÁCIO, André – *O Crime Organizado e o seu Papel no Incremento do Terrorismo Salafista*. In *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 7-22. ISBN 978-972-40-3053-1.
- JESUS, Alfredo Sousa de; AAVV – *Dicionário de Termos Europeus*. Lisboa: Aletheia Editores, 2005. ISBN 989-622-017-4.
- KISSINGER, Henry – *Diplomacia*. 1ª ed. Lisboa : Gradiva, 1996. ISBN 972-662-451-7.
- KISSINGER, Henry – *Precisará a América de uma Política Externa?* 1ª ed. Lisboa : Gradiva, 2003. ISBN 972-662-925-7.

- LAQUER, Walter – *The New Terrorism – Fanaticism and The Arms of Mass destruction*. London: Third Edition, Phoenix Press, 2002.
- LARA, António de Sousa – *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*. Coimbra: Almedina, 2007. ISBN 978-972-40-3059-3.
- LEANDRO, José Eduardo Garcia – *A Nova Ordem Internacional: Vinte Sinais Premonitórios de uma Nova Era*. In *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: MNE, 2007. N.º 10, p. 204-225. ISSN 1645-1244.
- LEVASSEUR, George – *Terrorismo International*. Paris: Institute de Hautes Etudes Internationales, 1976.
- MENDES, Nuno – *História e Conjuntura nas Relações Internacionais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2008. ISBN 978-989-646-0150-0.
- MENDES, Paulo de Sousa – *O Branqueamento de Capitais e a Criminalidade Organizada*. In *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 337-350. ISBN 978-972-40-3053-1.
- MOREIRA, Adriano (a) (1999) – *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1999. ISBN 972-40-1275-1.
- MOREIRA, Adriano – *Ciência Política*. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 972-40-0577-1.
- MOREIRA, Adriano (Coord) (b) – *Terrorismo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 972-40-2319-2.
- MOREIRA, Adriano; RAMALHO, Pinto (Coord.) – *Estratégia. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Óscar Soares Barata*. Lisboa: Universidade Técnica, 2005. ISBN 972-8726-59-7.
- MOREIRA, Adriano – *A Piedade e o Estado do Mundo*. In *Revista Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo, 2008. N.º5, p. 18-20.
- MORGADO, Maria José; VEGAR, José – *Fraude e Corrupção em Portugal*. 3.ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 2003. ISBN 972-20-2581-3.
- NOGUEIRA, José Manuel Freire – *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2.
- NYE, Joseph S, Jr, – *Compreender os Conflitos Internacionais*. 3.ª ed. Lisboa: Gradiva, 2003. ISBN 972-662-845-8.
- NYE, Joseph S, Jr, - *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004. ISBN 1-58648-225-4.
- NYE, Joseph S, Jr, – *O Paradoxo do Poder Americano*. Lisboa: Gradiva, 2005. ISBN: 989-616-017-1.
- OBAMA, Barack – *Dez discursos pela paz*. Porto: Fio da palavra, 2009. ISBN 978-989-8171-24-5.
- OETER, Stefan – *O Terrorismo como um desafio ao Direito Internacional*. In *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Gradiva, 2006, p. 215-237. ISBN 989-616-134-8.
- PIÇARRA, Nuno – *A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes*. In *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 317-336. ISBN 978-972-40-3053-1.
- PINHEIRO, Renato José das Neves – *O terrorismo e o poder aéreo*. In *Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares*. Lisboa: 2007. N.º 2 (Maio), p. 213-227.

- PUREZA, José Manuel (Coord.); AAVV – *Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional*. Coimbra: Faculdade de Economia, 2005.
- QUADROS, Fausto – *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 1997. ISBN 972-40-0868-1.
- RAMALHO, José Luís Pinto Ramalho – *A Componente Não Militar da Defesa Nacional*. In Planeamento Civil de Emergência. Lisboa: Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, 2004. N.º 16. p. 14-17.
- RATO, Maria de Fátima Lopes Cordeiro – *A Actuação médica em incidentes Biológicos e Químicos*. In Planeamento Civil de Emergência. Lisboa, nº 15, 2002.
- RATO, Vasco – *A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à ameaça de proliferação*. In Revista Nação e Defesa. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2008. N.º119, p. 179-198. ISSN 0870-757X.
- RIBEIRO, Henrique M. Lages – *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Lisboa: Gradiva, 2008. ISBN 978-989-616-230-6.
- RODRIGUES, Alexandre Reis – *As Novas Ameaças: a Proliferação de Armas de Destruição Maciça*. In Negócios Estrangeiros. Lisboa: MNE, 2007. N.º 10, p. 251-274. ISSN 1645-1244.
- ROGEIRO, Nuno - *Guerra em Paz, a Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*. Lisboa: Hugin Editores, 2002. ISBN 972-794-140-0.
- ROGEIRO, Nuno – *O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança*. In *Terrorismo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 523-546. ISBN 972-40-2319-2.
- SANTOS, Eduardo Silvestre – *A NATO do Século XXI*. Lisboa: Editora Tribuna da História, 2008. ISBN 978-972-8799-86-1.
- SANTOS, Loureiro dos (a) – *Reflexões sobre Estratégia*. Mem Martins: Publicações Europa América, 2000. ISBN 972-1-04718-X
- SANTOS, Loureiro dos (b) – *Segurança e Defesa*. Mem Martins: Publicações Europa América, 2001. ISBN 972-1-04935-2.
- SANTOS, Loureiro dos (c) - *A Idade Imperial*. 5.ª ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 2003. ISBN 972-1-05178-0.
- SANTOS, Loureiro dos (d) – *Convulsões*. Mem Martins: Publicações Europa América, 2004. ISBN 972-1-05382-1.
- SANTOS, Loureiro – *A Ameaça Global – O império em Cheque*. Mem Martins: Publicações Europa América, 2008. ISBN 978-972-1-05894-1.
- SANTOS, Loureiro dos – *As Guerras que já aí estão e as que nos esperam*. Mem Martins: Publicações Europa América, 2009. ISBN 978-972-1-06064-7.
- SANTOS, Victor Marques dos – *Reflexões sobre a Coexistência Pacífica*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa: Instituto de Relações Internacionais, 2006. ISBN 972-8726-73-2.
- SARMENTO, Cristina Montalvão – *Políticas Públicas e Culturas Nacionais*. In *Cultura*. Centro de História da Cultura Lisboa, 2003. N.º XVI-XVII. p. 461-495.
- SARMENTO, Cristina Montalvão – *Poder e Política*. Texto e Pré-texto. In *Cultura. Centro de História da Cultura*, Lisboa, 2005. Vol. XX. p. 137-158.

- SARMENTO, Cristina Montalvão – *Poder e Identidade. Desafios de Segurança*. Lisboa: ISCPsi: II Colóquio de Segurança Interna, 2006. p. 156-168.
- SARMENTO, Cristina Montalvão – *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea: lição inaugural do Ano Lectivo 2007/2008*, Lisboa: ISCPsi 2008.
- SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias - *Segurança Interna e Externa face às novas realidades*. In Proelium - Revista da Academia Militar, Nº 4, Lisboa, 2005. ISSN: 1645-8826.
- SILVA, Joaquim Estevão da – *O emprego das Forças Armadas Portuguesas em acções de Segurança Humana*. [texto policopiado] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Trabalho de Investigação Individual - *Curso de Estado-Maior Conjunto* 2007/2008.
- SMITH, Paul J., *Ameaças Transnacionais e a Sobrevivência do Estado: um papel para o militar?* In Military Review, Brazilian, 1st Quarter 2001. ISBN 1-58487-037-0.
- SOLANA, Javier. *Alterações Climáticas e Segurança Internacional*. In Expresso. Lisboa, 15 de Março de 2008. p. 45.
- SOUSA, Fernando Alberto Pereira de – *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento, 2005. ISBN 972-99070-2-1.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, (Coord.). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: Relatório Preliminar, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2006.
- TELO, António José. *Um Mundo que Mudou*. In Nação e Defesa. Lisboa, 2008, 3ª Série. N.º 120, p. 9-26.
- TOMÉ, Luís – *Novo Recorte geopolítico mundial*. Lisboa: EDI – UAL, 2004.
- TOMÉ, Luís – *A Estratégia Anti-Terrorista da União Europeia*. In Revista Segurança e Defesa. Loures: Diário de Bordo, 2006. Ano 1, N.º1, p. 24-34.
- TOWNSHEND, Charles – *O Terrorismo*. Vila Nova de Famalicão: Quasi Edições, 2006.
- VIANA, Rodrigues – *O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organizações das Forças Armadas*. [texto policopiado] Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 2003. Trabalho Individual de Longa Duração.
- WALTON, C. Dale – *Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-First Century*. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2007. ISBN10: 0-415-35853-1.
- Weapons of Terror*. Estocolmo: Weapons of Mass Destruction Commission, 2006. ISBN 91-38-22582-4.

Documentos legislativos e oficiais

Sistema de Segurança Interna

Ministério da Administração Interna

- Decreto-Lei 203/2006, de 27 de Outubro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna) (*DR I Série* 208 (2006-10-27) 7441-7446).
- Lei 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna revogada) (*DR I A Série*. 134 (1987-06-12) 2294-2297).
- Lei 53/2008, de 23 de Agosto (Aprova a Lei de Segurança Interna) (*DR I A Série*. 167 (2008-08-29) 6135-6141).
- Lei nº 52/2003 (Lei de Combate ao Terrorismo) (*DR I Série*. 193 (2003-08-22) 5398-5400).

Defesa Nacional

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministro de Nº 6/04 (*DR II Série*. 5 (2004-01-07) 179-180).
- Decreto Regulamentar nº 18/93 (Regula o exercício de funções de protecção civil pelas Forças Armadas) (*DR I-B Série*. 149 (1993-06-28) 3512-3513).
- Despacho do Ministro da Defesa Nacional nº 22 749/2001 (Prevê o empenhamento das Forças Armadas no combate ao terrorismo) (*DR II Série* 260 (2001-11-09) 18 584).
- Lei nº 29/82, alterada pela Lei 41/83, de 21 de Dezembro, pela Lei 111/91, de 29 de Agosto, pela Lei 113/91, de 29 de Agosto, pela Lei 18795 de 13 de Julho, pela Lei Orgânica 3799, de 18 de Setembro, e pela Lei orgânica de 4/2001, de 30 de Agosto (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas - revogada) (*DR I Série* A. 285 (1982-12-11) 4063-4079).
- Lei 111/91, de 17 de Maio (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - revogada) (*DR I Série* A. 113 (1991-05-17) 2626-2627).
- Lei 1-A/09 (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas) (*DR I Série* 129 (2009-07-07) 4344-(2)-4344-(9)).
- Lei nº 31-A/09 (Lei de Defesa Nacional) (*DR I Série* 129 (2009-07-07) 4344-(9)-4344-(18)).
- Parecer nº 147/01 da Procuradoria-Geral da República (*DR II Série*. 40 (2002-02-16) 3101-3108).

Sítios da internet

- EUROPOL (2003) – EU Organised Crime Report, disponível em <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133077.htm> [Referência a 29 de Maio de 2008].
- EUROPOL (2008a) – European Organised Crime Threat Assessment (OCTA), disponível em <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications> [Referência a 23 de Julho de 2008].
- EUROPOL (2008b) – EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2008, disponível em <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications> [Referência a 23 de Julho de 2008].
- EUROPOL (2008c) – Relatório Anual de 2007/2008, disponível em http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Annual%20Report%202007.pdf [Referência a 23 de Julho de 2008].
- ÍNDICE DE ESTADOS FALHADOS DA FOREIGN POLICY E DO FUNDO FOR PEACE, disponível na web em <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php> [Referência a 23 de Julho de 2008].
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA disponível em <http://www.mai.gov.pt> [Referência a 06 de Maio de 2010].
- PORTAL DO GOVERNO disponível em <http://www.portugal.gov.pt> [Referência a 25 de Abril de 2010].
- PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA disponível em <http://www.pgr.pt> [Referência a 2 de Maio de 2010].
- RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA (2008), Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo disponível <http://www.oscot.net/> [Referência a 31 de Outubro de 2008].

- UNIÃO EUROPEIA – A União Europeia e a Luta Contra o Terrorismo. Bruxelas: Secretariado-geral do Conselho – Ficha informativa, 2007. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> [Referência a 11 de Julho de 2008].
- UNIÃO EUROPEIA, disponível em http://europa.eu/index_pt.htm [Referência a 11 de Maio de 2008].
- White House (2002a) – The National Security Strategy of the United States of America [em linha]. Washington D.C. Disponível na Internet em <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> [Referência a 10 de Julho de 2008].
- White House (2002b) – National Strategy of Combat Weapons of Mass Destruction [em linha]. Washington D.C. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf> [Referência a 10 de Julho de 2008].
- White House (2006a) – The National Security Strategy of United States of America [em linha]. Washington D.C. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf> [Referência a 10 de Julho de 2008].
- White House (2006b) – The National Security Strategy of United States of America: Combating Terrorism [em linha]. Washington D.C. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf> [Referência a 10 de Julho de 2008].
- White House (2006c) – 9/11 Five Years Later: Successes and Challengers [em linha]. Washington. D.C. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/nsc/waronterror/2006/waronterror0906.pdf> [Referência a de Julho de 2008].
- NATO disponível em www.nato.int/education/e-pub.htm [Referência a 10 de Abril de 2010].

2. A SEGURANÇA E A DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA. DE MAASTRICHT A LISBOA. CONTRIBUTOS PARA UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA

José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra

Capitão-tenente

Professor da Área de Ensino Específico de Marinha do IESM

pedra.jjsrr@mail.exercito.pt

Resumo

O debate em torno da temática da segurança e da defesa da União Europeia (UE) é uma discussão actual que se encontra longe de reunir consensos. Dez anos volvidos após a formulação da política europeia de segurança e defesa (PESD) e quase duas décadas depois de ter emergido a política externa e de segurança comum (PESC) muitos foram os progressos realizados, subsistindo, contudo, aspectos que continuam por concretizar no quadro do Tratado de Lisboa.

Abstract

The actual debate concerning European Union security and defence is far from generating consensus. Ten years after the European Security and Defence Policy (ESDP) had been established and two decades after the Common Foreign and Security Policy (CFSP) had been declared, despite the progress already made, some relevant issues

still require further development with reference to the Lisbon Treaty framework.

1. Introdução

Do ponto de vista estratégico, as diferentes perspectivas sobre a segurança e a defesa na União Europeia revelam a complexidade e a multidisciplinaridade de uma temática que está longe de reunir consensos.

Os vários debates tendem a ser orientados segundo duas grandes correntes. Existe uma minoria que acredita que a cooperação na área da segurança europeia cresceu desde o fim da Guerra Fria e que a Europa se está a tornar num grande actor global. Por exemplo, Henry Kissinger defende que: “*A emergência de uma Europa Unida é um dos eventos mais revolucionários do nosso tempo*” (Jones, 2007: 3). Outros analistas, como Gilles Andréani, Christoph Bertram e Charles Grant, argumentam que os desenvolvimentos em matéria de segurança são “*de significado revolucionário*” e que provavelmente “*transformarão a natureza das relações da União Europeia com as restantes partes do mundo, particularmente com as relações transatlânticas*” (Jones, 2007: 3).

O segundo domínio, aliás com maior expressão, compreende uma corrente céptica que se interroga sobre o real desenvolvimento de uma estratégia europeia. Esta teoria é essencialmente partilhada por académicos e politólogos norte-americanos que defendem a atitude excessiva *talk the talk but don't walk the walk* da segurança europeia. Esta visão é bem explícita em *Power and Weakness*, na qual Robert Kagan, numa comparação mitológica, argumenta que os americanos são de Marte e os europeus são de Vénus¹, clarificando, deste modo, os meios empregues por cada um destes actores no xadrez internacional – *hard power* e *soft power* (Linstrom, 2005: 27). Caminhará a União Europeia no sentido de se transformar em Marte como defendem os apologistas do desenvolvimento da segurança e defesa europeia, ou estará sentenciada a ser a Vénus do sistema internacional, como argumentam os cépticos norte-americanos?

Dez anos passados após a formulação da política europeia de segurança e de defesa (PESD) e quase duas décadas depois de ter surgido a política externa e de segurança comum (PESC), “*A segurança e a defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica*” suscita um inegável interesse, constituindo do ponto de vista estratégico um contributo para toda a comunidade científica que se debruça sobre estas matérias, na medida em que foca a atenção na dedução das manobras estratégicas tidas como adequadas para *adivinhar perigos e evitá-los*, mitigando por esta via o risco das *vitórias do imprevisto*.

¹ Alusão aos deuses romanos da guerra e do amor.

a. Objecto de estudo e sua delimitação

O enquadramento inicial do trabalho sugere à partida a seguinte questão central: *“Como tem evoluído, desde Maastricht a Lisboa, a segurança e a defesa da UE e quais os elementos que caracterizam e condicionam esse desenvolvimento?”*

Sendo o objecto central de estudo a segurança e a defesa da União Europeia e de modo a poder-se tratar das inquietações que a questão central enferma, é natural que se tenha optado por eleger a Estratégia como problemática ou perspectiva teórica.

Dada a complexidade e a abrangência do tema em causa torna-se inevitável proceder a uma delimitação do trabalho em três domínios distintos. O primeiro domínio é, em si mesmo, a própria problemática ou a perspectiva teórica que foi adoptada para tratar o problema formulado pela questão central, ou seja, a estratégia. No seguimento das diferentes perspectivas teóricas das leituras exploratórias e de modo a conferir o desejado aprofundamento científico, recorreu-se também a outras áreas do conhecimento, nomeadamente, à História e às Relações Internacionais, sem as quais, o estudo ficaria irremediavelmente incompleto.

O segundo domínio de delimitação resulta das relações em eixo entre a UE e as restantes organizações internacionais, na área da segurança e defesa, de modo a compreender as oportunidades no âmbito da envolvente. Todavia, sendo este trabalho realizado segundo a perspectiva estratégica, foram escolhidos para análise e reflexão as relações, por um lado, entre a União Europeia e a Organização das Nações Unidas (ONU) e, por outro, entre a União Europeia e a North Atlantic Treaty Organization (NATO).

O terceiro e último domínio de delimitação prende-se com a distribuição temporal dos assuntos relacionados com a segurança e defesa europeia, exigindo um esforço de síntese e uma definição clara da janela de tempo ao longo da qual incide a investigação. Optou-se por concentrar este trabalho na evolução da segurança e defesa europeia ocorrida entre os Tratados de Maastricht e o Tratado de Lisboa, sem deixar, contudo, de recorrer à História para recuperar os factos que podem contribuir para uma melhor compreensão do objecto de estudo à luz dos actuais acontecimentos político-estratégicos.

b. Questões derivadas e hipóteses

A questão central *“Como tem evoluído, desde Maastricht a Lisboa, a segurança e a defesa da UE e quais os elementos que caracterizam e condicionam esse desenvolvimento?”* impõe três questões derivadas:

- Que causas foram determinantes para a edificação do pilar da segurança e defesa após o final da Guerra Fria;
- Como se define a manobra estratégica adoptada pela UE;
- Quais os desafios que se colocam a uma União Europeia que se pretende afirmar como actor global na actual ordem internacional.

O presente trabalho de investigação tem por base a construção de um modelo teórico² que sustente a procura de respostas para todas as perguntas formuladas, do qual emergem necessariamente hipóteses que, correspondendo a respostas prováveis e provisórias requerem demonstração. Assim, neste estudo foram equacionadas as seguintes hipóteses³:

- O descomprometimento político-militar dos Estados Unidos na Europa, na sequência da queda do muro de Berlim, obrigou a União Europeia a encontrar uma solução política que mitigasse as inquietações relativamente à reunificação da Alemanha, aos novos desafios e promovesse as condições necessárias para se tornar num actor global;
- A manobra estratégica da União assenta na aplicação multidisciplinar dos diferentes instrumentos de poder (coerência) e no multilateralismo efectivo, privilegiando estilos de acção como a estratégia indirecta e o soft power;
- A credibilização da figura como actor global passa primordialmente pela resolução da trindade: 1) vontade dos estados-membros para implementar o Tratado de Lisboa, 2) clarificação da EES⁴ e 3) capitalização das relações em eixo UE-ONU e UE-NATO.

c. Estrutura geral

O trabalho articula-se em quatro capítulos distintos, porém inter-

² O método hipotético-dedutivo constrói conceitos sistémicos, hipóteses deduzidas e um modelo teórico no verdadeiro sentido do termo (Quivy; Campenhoudt, 2005: 138). Este método não é induzido pela experiência; é construído por raciocínio abstracto – dedução, analogia, oposição, implicação – ainda que se inspire forçosamente no comportamento dos objectos reais e nos conhecimentos anteriormente adquiridos acerca desses objectos (Quivy, Campenhoudt, 2005: 125).

³ Uma hipótese é uma proposição que prevê uma relação entre dois termos, que, segundo os casos, podem ser conceitos ou fenómenos. Uma hipótese é, portanto, uma proposição provisória, uma pressuposição que deve ser verificada (Quivy, Campenhoudt, 2005: 136).

⁴ Estratégia Europeia de Segurança (EES) adoptada pelo Conselho Europeu em 12 de Dezembro de 2003.

relacionados: o capítulo um discorre sobre a evolução da política externa e de segurança comum, desde a implementação do Tratado da União Europeia até ao Tratado de Nice; o capítulo dois identifica e caracteriza os diferentes paradigmas genéticos, estruturais e operacionais da segurança e defesa europeia; o capítulo três analisa as relações em eixo UE-ONU e UE-NATO; e por último, o capítulo quatro detalha as inovações do Tratado de Lisboa.

2. A política externa e de segurança comum

a. A envolvente estratégica

As alterações estruturais resultantes do fim da Guerra Fria despoletaram alterações fundamentais na arquitectura de segurança europeia. O colapso da União Soviética, a possível retirada americana da Europa, a reunificação da Alemanha e o renascimento da Europa Central, realidade geopolítica que tinha desaparecido com o fim da 2.^a Guerra Mundial, fizeram adivinhar não apenas a emergência de uma nova ordem internacional, mas também, a criação de potenciais dilemas de segurança na Europa.

Com o desaparecimento do Pacto de Varsóvia começaram a existir muitas dúvidas sobre o empenhamento a longo prazo dos Estados Unidos, não apenas na Europa, mas também na NATO. Apesar dos americanos continuarem a garantir os seus compromissos na Europa na qualidade de potência continental, muitas elites europeias acreditaram que a ausência da União Soviética e as crescentes preocupações de segurança na Ásia e no Médio Oriente poderiam conduzir à retirada gradual americana.

Por exemplo, em 1993, o *Bottom-Up Review* do Departamento de Defesa norte-americano defendeu que os maiores problemas de segurança dos Estados Unidos se encontravam primordialmente no Médio Oriente e na Ásia, tornando-se consequentemente necessário edificar forças militares para combater estados como o Iraque e a Coreia do Norte⁵.

Foi com naturalidade que se assistiu a uma drástica redução das forças americanas na Europa. Com efeito, em 1989 o United States European Command (EUCOM) contava com cerca de 326.000 militares estacionados na

⁵ Por exemplo, no início da guerra na Jugoslávia em 1991, a administração Bush deixou claro que a gestão do conflito deveria ser da responsabilidade europeia. O Secretário de Estado de Bush, James Baker, por essa ocasião afirmou que os Estados Unidos “had no dog in that fight” (Cottey, 2007: 60). Com efeito, o conflito nos Balcãs provou, em meados da década de noventa, ser o elemento mais sensível nas relações transatlânticas, com o então Presidente Clinton a tecer críticas aos europeus por estes terem falhado na tomada de acções efectivas contra os sérvios e os bósnios sérvios (Cottey, 2007: 60).

República Federal da Alemanha, dos quais 202.000 eram do exército e 40.300 da força aérea. Em 2000, o EUCOM registava apenas uma presença de cerca de 100.000 militares, uma redução aproximada de 70%: a presença do exército contava com 42.200 efectivos, uma quebra de 80%, enquanto que a presença da força aérea registava 14.880 efectivos, menos 63% (Jones, 2007:88).

Por outro lado, o modelo de permanência de longo prazo dos Estados Unidos na NATO tornava-se uma incógnita, como demonstravam as declarações dos seus políticos. Por exemplo, o Senador William Cohen, numa conferência em Munique em 1992, afirmou que a Aliança não seria mais necessária e relevante, devendo inclusive, tornar-se *“mainly a European organization”* (Jones, 2007: 87).

Do lado europeu, a viabilidade da NATO também era colocada em causa. Em Fevereiro de 1990, Mitterrand afirmou que a NATO e o Pacto de Varsóvia, provavelmente, não continuariam por muito mais tempo, como Alianças Regionais estratégicas e que portanto *“a principal coisa é a Europa assumir, novamente, o seu verdadeiro lugar no mundo, após a auto-destruição infligida por duas guerras mundiais”*. Certamente, a NATO não iria desaparecer a curto prazo. Mas poderia ser garantida uma presença substancial americana nos próximos dez, vinte ou trinta anos? Assim, desconhecendo o destino da Aliança a longo prazo, a Europa deveria começar a preparar, sem mais delongas, o futuro para a nova ordem internacional (Jones, 2007: 81- 87; Cottey, 2007: 59-77).

A reunificação da Alemanha era a terceira variável estratégica que preocupava as Comunidades Europeias. De Gaulle dizia gostar tanto da Alemanha que até preferia que houvesse duas (Cutileiro, 2009: 29). No início da década de noventa o receio era justificado pelos novos indicadores dos elementos de poder: a população alemã tinha subido 27 %, de 63 milhões em 1990 para 80 milhões em 1991, enquanto que o produto interno bruto tinha crescido 20% de 1990 a 1991. Em 1991, a Alemanha tinha a maior população e o maior Produto Interno Bruto da Europa, e um passado associado à destruição do Euromundo, o que provocava grande desassossego entre os líderes políticos europeus.

No Reino Unido, apesar do Ministério dos Negócios Estrangeiros ser a favor da reunificação, a primeira-ministra Margaret Thatcher (que trazia na carteira um mapa com as fronteiras da Alemanha em 1937 para mostrar em reuniões qual era o *“problema alemão”* (Cutileiro, 2009: 29)) argumentou que: *“uma Alemanha reunificada é simplesmente grande e poderosa de mais para ser apenas mais um actor na Europa. Deste modo, pela sua natureza, a Alemanha é mais um factor de desestabilização do que de estabilização”*

(Jones, 2007: 86). A França encontrava-se igualmente preocupada com a reunificação da Alemanha. Em Maio de 1989, num encontro com George Bush, Mitterrand argumentou que a reunificação era apenas uma das duas causas para uma grande guerra na Europa (a outra era a aquisição de armas nucleares) (Jones, 2007: 87), tendo por isso, com uma visita oficial à última da hora a Berlim, tentado manter viva a República Democrática Alemã (Cutileiro, 2009: 29).

Por ocasião da reunificação da Alemanha os apoios vieram numa primeira fase de Gorbatchov e do outro lado do Atlântico, de George H. W. Bush. Mitterrand apercebendo-se de que não havia nada a fazer, aproveitou o momento para negociar um maior empenho de Bona na integração europeia, enquanto que Thatcher, pressionada por Washington e pelos seus serviços, cedeu a contragosto (Cutileiro, 2009: 29). Apercebendo-se do potencial dilema de segurança criado pela sua reunificação, foram as próprias lideranças políticas alemãs que criaram as condições necessárias para mitigar esse potencial através de uma maior integração da Alemanha (Jones, 2007: 86).

b. O Tratado de Maastricht

A resposta europeia face aos desafios internos e externos aparece em 1990-1991 com as negociações para o Tratado de Maastricht. Este tratado, assinado por todos os estados-membros em 7 de Fevereiro de 1992 e em vigor a partir 1 de Novembro de 1993⁶, introduz profundas alterações no sistema institucional, nomeadamente na sua estrutura, que passa a contar com mais duas formas de cooperação entre os estados-membros.

Assim, a UE fica assente em três pilares: o primeiro pilar, funcionando segundo o método comunitário, é dedicado ao domínio económico e integra as três Comunidades Europeias (CECA, CEE e CEEA) sob a designação de Comunidade Europeia, o segundo pilar referente à Política Externa e de Segurança Comum e o terceiro pilar referente à cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos, ambos com o modelo de funcionamento intergovernamental. Analisemos de seguida o segundo pilar, instituído pelo

⁶ Existem actualmente cinco Tratados: o Tratado da União Europeia (TUE); o Tratado sobre o funcionamento da Comunidade Europeia (TFCE); o Tratado de Amesterdão, o Tratado de Nice e o Tratado de Lisboa. O primeiro tem um carácter geral, o segundo especifica as políticas, as instituições e todos os aspectos relacionados com o funcionamento da Comunidade Europeia, enquanto que os três últimos reflectem os desenvolvimentos e as alterações introduzidas ao TUE e ao TFCE, incluindo a renumeração de artigos, protocolos anexos e as disposições gerais e finais.

Tratado da União Europeia, referindo igualmente as modificações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão e de Nice.

Ao instituir a PESC, o Tratado de Maastricht definiu, no artigo J.1, os objectivos que pretendia ver alcançados neste domínio: *“salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; reforço da segurança da União e dos seus estados-membros (...); manutenção da paz e reforço da segurança internacional (...); fomento da cooperação internacional; desenvolvimento e reforço da democracia e do estado de direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”* (TUE, 1992: Título V, art.º J.1.2). O mesmo artigo estipula, igualmente, que a consecução destes objectivos é feita mediante a instituição de uma cooperação sistemática entre os estados-membros para a condução da sua política, com a *“realização gradual (...) de acções comuns nos domínios em que os estados-membros têm interesses importantes em comum.”* (TUE, 1992: Título V, art.º J.1.2). Para assegurar a eficácia desta cooperação, os estados-membros comprometem-se a apoiar *“activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e solidariedade.”* (TUE, 1992: Título V, art.º J.1.2).

Se numa primeira análise a compreensão destes objectivos não levantam problemas, uma leitura mais atenta sobre a sua realização e execução já os cria. Nas palavras de Raquel Patrício, o *“Tratado de Maastricht não forneceu uma definição clara e precisa de política Externa e de Segurança Comum (...). Da mesma forma, também os objectivos da nova política comum surgiram muito genéricos, procurando, acima de tudo, dotar a UE de uma face externa”* (Patrício, 2009: 397). Ademais, o carácter consensual e intergovernamental (à semelhança da Cooperação Política Europeia⁷) da nova política comum era mais uma variável que dificultava a realização e execução de objectivos comuns: ocasiões houve em que os interesses nacionais, em situações de crise, se sobrepunham aos interesses colectivos da União.

Contudo, o compromisso político perante a PESC era significativamente mais forte do que o havia sido no caso da CPE, porque era reforçada a ideia de que todos os assuntos de segurança podiam ser discutidos, incluindo uma política de defesa comum: *“A política externa e de segurança comum abrange*

⁷ Em 1970 o relatório Davignon, visando o estudo sobre o progresso da unificação política europeia, propôs como condição necessária, o estabelecimento de um sistema de Cooperação Política Europeia (CPE). Através da regular troca de informações e das reuniões entre os chefes de diplomacia, que permitia uma melhor cooperação e coordenação das posições e das acções na política externa, os estados-membros procuravam aumentar o peso das Comunidades Europeias no anfiteatro internacional.

todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum” (TUE, 1992: Título V, artº J.4). De acordo com o artigo J.4 a segurança e a defesa eram claramente distinguidas, sendo o domínio da primeira abrangido pela artigo J.3 e o da segunda contemplado no J.4. Na verdade, pode-se mesmo considerar como principal inovação do TUE a inclusão da defesa em paralelo com a segurança.

Definidos os grandes objectivos gerais impunha-se a clarificação dos meios que operacionalizassem e concretizassem a nova política de segurança e de defesa. Influenciados no final da década de oitenta pelas alterações estruturais do ambiente estratégico, alguns estados-membros começaram a defender a ideia da revitalização da União da Europa Ocidental (UEO) como base de um sistema de defesa exclusivamente europeu. Este foi um processo que teve o seu início na reunião de Conselho de Ministros da UEO, em 19 de Junho de 1992, onde foram enunciadas as missões para as quais a organização deveria estar pronta a actuar: missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz, missões de combate no âmbito de gestão de crises e missões de restabelecimento da paz⁸. A revitalização da UEO era assim assumida passados quarenta anos⁹.

O TUE contemplava ainda disposições relativas à UEO e à sua articulação com a Aliança Atlântica e a União Europeia. Assim o J.4 considerou a União da Europa Ocidental como *“parte integrante do desenvolvimento da União”* cabendo a esta última solicitar à primeira *“que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham implicações no domínio da defesa”*, sem que isto afecte *“o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados estados-membros”*, ou seja, a política da União neste domínio *“respeitará as obrigações decorrentes, para certos estados-membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e*

⁸ Designadas por missões de Petersberg. Ver declaração de Petersberg. Disponível em http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/key/declaration_petersberg.php. [Consultado em 11 de Janeiro de 2010].

⁹ Posteriormente, em 27 de Novembro de 1995, em Madrid, a reunião ministerial extraordinária produziu um documento para a definição da concepção de segurança da organização denominado por European Security: A Common Concept of the 27 WEU. Neste documento, foi promulgado um conceito de segurança abrangente que foi para além do domínio militar, onde se incluíam os conflitos armados resultantes dos conflitos étnicos, nacionalistas e territoriais, os grupos armados a operar clandestinamente, a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo, o crime organizado, a emigração ilegal, a degradação ambiental, entre outros. Disponível em <http://www.bits.de/NRANEU/docs/WEU141195.PDF> [Consultado em 11 de Dezembro 2009].

de defesa comum adoptada nesse âmbito” (TUE, 1992: Título V, artº J.4). A União Europeia Ocidental assumiria o braço armado da UE, caso assim fosse solicitado.

Apesar dos avanços em matéria de segurança e defesa como o envolvimento do Conselho Europeu com capacidade para promulgar acções e posições comuns¹⁰ e o fim das restrições das discussões sobre aspectos da segurança militar, os seus progressos globais são considerados modestos, principalmente, quando comparados com o desenvolvimento do pilar comunitário (Cameron, 1999: 27).

Naturalmente que não foi alheio a este facto o dinâmico contexto estratégico em que decorreram as tortuosas negociações do Título V – a Guerra do Golfo (1990) e a Guerra da ex-Jugoslávia – onde mais uma vez se fez notar a dificuldade dos estados-membros em assumirem uma posição comum, face à tradição histórica, proximidade geográfica, tradição nacional de envolvimento em determinadas áreas geográficas e aos interesses nacionais¹¹.

Não é surpreendente que não tenha existido de facto vontade para definir com mais detalhe a PESC, podendo-se mesmo dizer que, de certa forma, saíram vencedores os partidários do *status quo* (Patrício, 2009: 401). Após um longo debate sobre a ratificação do Tratado de Maastricht, a PESC entrou

¹⁰ As acções comuns e as posições comuns assumiram-se como instrumentos importantes para impor alguma disciplina e solidariedade entre os Estados-membros.

¹¹ No início da década de 1990, a Guerra no Golfo e o conflito na Jugoslávia expuseram de forma cruel as limitações da UE como actor global (in)capaz de influenciar a política externa (Cottey, 2007: 83). Na Guerra do Golfo, o Reino Unido apoiou de forma indubitável a coligação militar liderada pelos Estados Unidos, a França também contribuiu com forças militares para a coligação, todavia, optou por uma acção diplomática semi-independente, a Alemanha recusou contribuir com forças militares, apesar de ter proporcionado avultado apoio económico aos Estados Unidos, enquanto que os restantes membros da UE se encontravam igualmente divididos. No conflito Jugoslavo, a Alemanha defendeu muito cedo o reconhecimento da independência da Eslovénia e da Croácia e o uso da força militar, enquanto que o Reino Unido e a França se opuseram a ambas as hipóteses. Uma década mais tarde, em 2003, a Guerra do Iraque voltou a expor divisões semelhantes: com o Reino Unido a apoiar, novamente, os Estados Unidos, e a França e a Alemanha contra a intervenção militar. Esta fragmentação na política externa foi plasmada transversalmente na UE por países como a Espanha, Itália, Portugal e Polónia que apoiaram a coligação liderada pelos norte-americanos, enquanto que a Suécia, a Bélgica e a Áustria se assumiram contra a intervenção militar (Cottey, 2007: 83 e 84). Não obstante as vulnerabilidades verificadas no processo de edificação da PESC, a Europa também foi capaz de aprender com as suas fragilidades: no caso do conflito na ex-Jugoslávia, a UE tem mantido desde os meados da década de noventa um razoável nível de unidade política para a crise dos Balcãs; no rescaldo das profundas divisões herdadas durante o conflito do I aque em 2003, a UE alcançou um acordo formal no que viria a constituir-se como a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – um exercício deliberado para superar as divisões sobre o Iraque e reafirmar os interesses e objectivos comuns da UE.

em vigor em Novembro de 1993, com revisão marcada para a conferência intergovernamental (CIG) em 1996, da qual resultaria a assinatura do Tratado de Amesterdão em 2 de Outubro de 1997 (em vigor desde 1999).

c. O Tratado de Amesterdão

Apesar da revisão da PESC ser um dos motivos para a realização da CIG, como era inicialmente a intenção dos líderes da União (principalmente em virtude da incapacidade para se colocar um ponto final no conflito da Jugoslávia), os avanços obtidos em Amesterdão foram considerados igualmente modestos, não deixando contudo de referir que, dadas as divergências entre os estados-membros em 1995-96, é surpreendente que em Amesterdão não se tenha alterado profundamente o carácter da PESC (Cameron, 1999: 68).

Os avanços registados em sede de política externa saldaram-se, em primeiro lugar, numa forma um pouco mais expedita de se tomar decisões, com a maioria qualificada a afirmar-se como o processo de votação para a aprovação de acções comuns e para a adopção de posições comuns¹². Em segundo lugar, realça-se a criação do Sr. PESC¹³, ou seja, o Secretário-Geral do Conselho de Ministros foi investido do título de *Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum*, passando a ser o rosto e a voz da União face ao exterior, permitindo uma maior visibilidade e coerência na cena internacional, ao contrário da política do somatório do número de estados-membros. A terceira alteração distingue a criação de uma Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado destinada a assessorar o Conselho de Ministros em matéria de Política Externa e de Segurança Comum. Com efeito, a unidade tinha como objectivo antecipar crises e criar condições para que o Conselho de Ministros actuasse de forma adequada e em tempo útil.

Com respeito ao domínio da defesa, este ficou marcado pelas difíceis negociações sobre a integração a prazo da União da Europa Ocidental na União Europeia e cuja intenção foi amplamente reduzida em Amesterdão e quase banida do artigo J.7 revisto do tratado, mitigando, por um lado, o desenvolvimento de uma verdadeira política de defesa europeia e reforçando,

¹² Contudo, por imposição da Grã-Bretanha, dos países neutrais e, também, de Portugal, essa maioria qualificada foi desde logo feita refém do direito de evocação do interesse vital, por parte de qualquer Estado-membro, não se avançado, deste modo, tanto como inicial e aparentemente a substituição da unanimidade pela maioria qualificada faria supor (Patrício, 2009: 445).

¹³ Para titular da Política Externa e de Segurança Comum foi nomeado, em Junho de 1999 no Conselho Europeu de Colónia, Javier Solana, ex-secretário geral da NATO, tendo exercido esse cargo até 1 de Dezembro de 2009, altura em que entrou em vigor o Tratado de Lisboa.

por outro lado, a manutenção de relações sólidas com os Estados Unidos no âmbito da cooperação transatlântica e da NATO. Para se resolver esta situação foi definido em protocolo, anexo ao Tratado da União Europeia, denominado *Protocolo relativo ao artigo J. 7 do Tratado da União Europeia*, que a UEO em concertação com a UE estabeleceria as fórmulas de reforço de cooperação recíproca.

Por último, mas não menos importante, a UE ao consagrar no artigo J.7 revisto as missões de Petersberg, estabelecia pela primeira vez o espectro operacional para o qual devia estar preparada a intervir.

d. O Tratado de Nice

Em relação ao articulado de Amesterdão, o Tratado de Nice (assinado em 26 de Fevereiro de 2001 e em vigor desde 1 de Fevereiro de 2003) introduz como novidade na política externa o alargamento do conceito de cooperações reforçadas¹⁴, até então previstas apenas no primeiro e no terceiro pilar. Com efeito, a revisão do Tratado de Amesterdão introduziu a possibilidade do estabelecimento de cooperações reforçadas apenas ao primeiro e terceiro pilares da UE, tendo o segundo pilar ficado excluído. Porém, de modo a flexibilizar a política externa da União, o Tratado de Nice plasmou as cooperações reforçadas no âmbito da execução de uma acção comum ou de uma posição comum, não podendo, no entanto, ser alargadas a questões que tivessem implicações militares ou em matérias de defesa (TUE, 2001: art.º 27-A a art.º 27-E).

Por último e relativamente à defesa, o Tratado de Nice alterou o artigo 17º (ex-artigo J.7), eliminando as disposições que definiam as relações entre a União e a UEO. Neste âmbito note-se que o Conselho de Nice aprovou o relatório da presidência francesa, o qual defendia a necessidade de potenciar a capacidade operacional da União (Ferreira, 2005: 260). Este processo passava pela criação de estruturas políticas e militares e a incorporação na União das funções de gestão de crises da UEO, como foi expresso no Conselho Europeu de Nice: *“A União Europeia confirmou que tenciona chamar a si a função de gestão de crises da UEO, tendo, a este respeito, tomado nota das medidas*

¹⁴ Em termos gerais, a cooperação reforçada diz respeito a grupos de Estados-membros, que no âmbito do sistema da UE, e tendo vontade de ir mais longe em termos de integração das suas políticas, o possam fazer, através de regras/mecanismos próprios, sem que sejam bloqueados nas suas iniciativas pelos restantes Estados-membros, e sem que estes últimos, que não queiram ir tão longe em termos de integração das respectivas políticas, sejam obrigados a acompanhá-los (Soares, 2005: 229). Ficou conhecido como o princípio da “Europa a duas velocidades”.

*adoptadas pelo Conselho de Ministros da UEO em Marselha, a fim de tirar as consequências para esta organização das evoluções verificadas na UE*¹⁵.

3. A Europa da segurança e da defesa

a. A política europeia de segurança e de defesa

Em Dezembro de 1998, durante a Cimeira Franco-Britânica em Saint Malo, o primeiro-ministro britânico Tony Blair e o presidente francês Jacques Chirac acordaram que: *“a União deve ter capacidade para desenvolver acções autónomas, devendo para tal ser apoiada por forças militares credíveis, por meios que permitam decidir o uso dessas forças e a prontidão necessária para fazê-lo, de modo a responder às crises internacionais.”* (Franco-British Summit Joint Declaration on European Defense, 1998). Esta iniciativa bilateral teria repercussões estratégicas profundas pois seria a pedra angular da construção do vector militar da União.

Na base das motivações da aproximação franco-britânica encontrava-se o fracasso europeu para lidar com a crise persistente nos Balcãs desde o início da década de noventa e a grande dependência militar face aos Estados Unidos, cujos interesses poderiam divergir política e estrategicamente dos interesses europeus.

A posição assumida pelo lado britânico foi particularmente importante, pois veio alterar a sua postura de longa data para retardar a cooperação militar no seio da União. Não obstante os britânicos continuarem a privilegiar as relações transatlânticas, aperceberam-se de quanto era imperativo a Europa assumir maiores responsabilidades no domínio da segurança e defesa.

Para a França era claro que, após o final da Guerra Fria, a hora da Europa tinha chegado e como tal era necessário torná-la forte e autónoma, capaz de equilibrar o poder americano e servir de complemento à NATO no palco internacional.

Do outro lado do Atlântico, a declaração de Saint Malo foi recebida com algum cepticismo. Os responsáveis políticos, incluindo a Secretária de Estado Madeleine Albright, expressaram publicamente a sua preocupação sobre a iniciativa britânica e francesa, uma vez que poderia constituir um entrave às relações entre os Estados Unidos e a Europa, fragilizar a NATO e implicar a duplicação desnecessária de esforços.

Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia implementou formalmente o acordo de Saint Malo, dando origem ao desenvolvimento da

¹⁵ Ver conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm. Consultado em 21 de Dezembro de 2009.

política europeia de segurança e defesa. Neste seguimento e no mesmo ano, na Cimeira de Helsínquia realizada entre 10 e 11 de Dezembro, os estados-membros acordaram o *Helsinki Headline Goal*, o qual previa a edificação de uma Força de Reacção Rápida constituída por 60.000 efectivos, capaz de conduzir todas as missões de Petersberg, projectável em 60 dias e sustentável até um ano¹⁶. A Força, com o objectivo de permitir uma rápida projecção para o teatro de operações, caracterizar-se-ia pela sua natureza expedicionária e pelas suas capacidades anfíbias, de *sealift e airlift*.

Com o objectivo de proporcionar à União Europeia todos os mecanismos necessários para assumir as suas responsabilidades no âmbito das missões de *Petersberg*, procedeu-se à incorporação das funções de gestão de crises da UEO na União (questão formalizada com o Tratado de Nice conforme referido anteriormente) e foram criados, para além do cargo de Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, sendo igualmente responsável pela condução da PESD, e da Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado, o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar da UE, o Estado-Maior da UE, os designados Working Groups, nomeadamente, o Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises (CIVCOM), o Grupo Político Militar (PMG), o Working Party of Foreign Relations Counsellors, os Grupos Geográficos, a Direcção Geral das Relações Externas, o Centro de Situação (SITCEN), o Centro de Operações e Célula civil-militar, e por último a Watch-keeping Capability. Foram criadas as Agências no âmbito da PESD, nomeadamente o Centro de Satélites da União Europeia (SATCENT), o Instituto de Estudos de Segurança da UE e a Agências Europeia de Defesa (Arnaud et al, 2008: 23-30).

Em Dezembro de 2001, no Conselho Europeu de Laeken, pela primeira vez a União assumia que “is now capable of conducting some crises-management operations”. Esta posição seria reforçada em Maio de 2003 pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores, com este a afirmar “*the EU now has operational capability across the full range of Petersberg tasks, limited and constrained by recognised shortfalls*”¹⁷. A União, ao edificar o pilar militar e as respectivas capacidades autónomas de planeamento e de execução de operações, surgia assim na cena internacional com um papel reforçado e mais eficaz na condução da política externa e de segurança comum.

¹⁶ Ver Relatório Intercalar da Presidência ao Conselho Europeu de Helsínquia sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa. [Consultado em 21 de Dezembro de 2009].

¹⁷ Ver Development of European Military Capabilities. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacities%20militaires%20EN.pdf>. [Consultado em 21 de Dezembro de 2009].

b. A estratégia europeia em matéria de segurança

Ao contrário da NATO, ou mesmo dos Estados Unidos, a União Europeia, na área da segurança e defesa, não começou com uma doutrina estratégica que explanasse a sua visão. Esta vulnerabilidade e a ausência de uma visão político-estratégica comum, claramente evidenciadas durante o conflito no Iraque em 2003, contribuíram para a maior crise da década entre a NATO e a UE. De modo a mitigar futuras crises e a fornecer um corpo de conceitos que explicasse como alcançar os objectivos políticos, a União implementou a EES em 13 de Dezembro de 2003.

Conforme é ilustrado na tabela 1, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) permitiu a ligação do ambiente estratégico, com os objectivos estratégicos e os tipos de políticas necessárias para alcançar esses objectivos, preenchendo, desta forma, um espaço estruturante na PESC/PESD até então desprovido de orientações. Certos elementos na EES podem, numa primeira análise, dar a indicação de que a natureza dos instrumentos para a consecução dos objectivos estratégicos residem no *hard power*, à semelhança dos Estados Unidos. Com efeito, combinando as principais ameaças com uma postura mais activa, é lícito deduzir uma aproximação aos meios de coacção militar. Outro indicador que pode revelar essa postura prende-se com o próprio conteúdo do documento quando explicita que: *“Certos países colocaram-se fora dos limites da sociedade internacional...Aqueles que não o quiserem fazer [juntar-se à comunidade internacional] deverão compreender que há um preço a pagar, designadamente a nível das suas relações com a União Europeia.”* (União Europeia, 2003a: 10). Todavia, a EES não deixa margem para erro quando de forma clara evidencia a natureza das modalidades de acção a serem empregues, caracterizadas pela natureza coerente e multilateral.

Tabela 4 – Resumo da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança¹⁸

O ambiente estratégico	Os objectivos estratégicos	Implicações políticas
• Desafios globais • Principais ameaças: - Terrorismo - Proliferação ADM - Conflitos regionais - Estados falhados - Crime organizado	• Enfrentar as ameaças • Criar segurança na vizinhança • Promover a ordem internacional	• Ser mais activo • Ser mais capaz • Ser mais coerente • Ser mais multilateral

¹⁸ Fonte: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (2003). Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>. [Consultado em 22 de Dezembro de 2009].

A Estratégia Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva¹⁹, adoptada pelo Conselho da UE em 12 de Dezembro de 2003, ilustra muito bem estas duas dimensões, quando clarifica que *“na linha da frente contra a proliferação encontram-se as medidas políticas e diplomáticas de carácter preventivo (tratados multilaterais e mecanismos de controlo das exportações), bem como o recurso às organizações internacionais competentes. Quando estas medidas (incluindo o diálogo político e a pressão diplomática) se revelarem ineficazes, poderão ser adoptadas medidas coercivas previstas no Capítulo VII da carta das Nações Unidas e no direito internacional (sanções – selectivas ou globais – interdição de mercadorias e, caso apropriado, o uso da força). Nesta matéria, cabe ao Conselho de Segurança das Nações Unidas desempenhar um papel central.”* (European Union, 2003: 5).

Concomitantemente, a estratégia antiterrorista²⁰ da UE (tabela 2), lançada em 30 de Novembro de 2005, também releva o papel da coerência e do multilateralismo:

Tabela 5 – Resumo da Estratégia Antiterrorista da UE ²¹

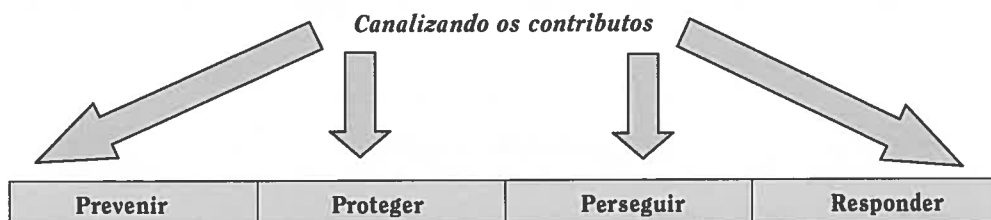
Compromisso estratégico			
Combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.			
Prevenir	Proteger	Perseguir	Responder
Evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento na Europa e no resto do mundo.	Proteger os cidadãos e as infra-estruturas e reduzir a vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infra-estruturas essenciais.	Perseguir e investigar os terroristas através das fronteiras e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material usado em atentados e entregar os terroristas à justiça.	Preparar para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando a UE mais capaz de fazer face à fase pós-atentado, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas.

¹⁹ Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>. [Consultado em 21 de Dezembro de 2009].

²⁰ A estratégia antiterrorista da UE é complementada pela Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo, adoptada pelo Conselho da UE em 24 de Novembro de 2005. Ambas as estratégias são completadas por um Plano de Acção pormenorizado que enumera todas as medidas pertinentes a adoptar (Tomé, 2007: 170).

²¹ Fonte: Estratégia Antiterrorista da UE (2005). Disponível em <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>. [Consultado em 23 de Dezembro de 2009].

A União Europeia contribui			
...reforçando as capacidades nacionais	...facilitando a cooperação europeia	...desenvolvendo a capacidade colectiva	...promovendo parcerias internacionais
Utilizando as boas práticas e partilhando conhecimentos e experiências por forma a melhorar as capacidades nacionais para prevenir e proteger do terrorismo, para o perseguir e para lhe dar resposta mediante uma melhor recolha e análise de dados e informações.	Colaborando no sentido de trocar informações em condições de segurança entre os estados-membros e as instituições europeias. Estabelecendo e avaliando mecanismos que facilitem a cooperação, inclusive entre as autoridades policiais e judiciais, se necessário e adequado por via legislativa.	Assegurando a existência de capacidade ao nível da UE para ter uma percepção da ameaça terrorista e elaborar respostas políticas colectivas a esta ameaça e aproveitando da melhor forma a capacidade dos órgãos da UE, incluindo o Europol, a Eurojust, o Frontex, o CIV e o SITCEN.	Cooperando com parceiros exteriores à UE, em especial as Nações Unidas, outras organizações internacionais e países terceiros relevantes, a fim de aprofundar o consenso internacional, desenvolver as capacidades e reforçar a cooperação na luta antiterrorista.



Cinco anos mais tarde, a 11 de Dezembro de 2008, o Conselho aprovou o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança²². O relatório apresentado por Javier Solana não pretendia substituir a EES, mas antes pelo contrário reforçá-la tornando-a coerente com as estratégias que foram sendo adoptadas desde 2003.

Deste modo, no capítulo dos Desafios Globais e das Principais Ameaças, o relatório passa a incluir, para além das ameaças anteriormente identificadas na EES, a cibersegurança, a segurança energética, as alterações climáticas, a imigração ilegal, a pirataria (considerada como criminalidade organizada) e a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre, munições de fragmentação e minas anti-pessoal. Mais uma vez, o conceito abrangente de segurança e o seu nexos com o desenvolvimento foram realçados como de grande complexidade e de natureza global.

²² Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf. [Consultado em 21 de Dezembro de 2009].

O relatório releva não apenas o papel primordial da coerência, quando clarifica que *“Cada situação exige uma utilização coerente dos [...] instrumentos, designadamente políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e comercial, e de gestão civil e militar de crises”*, mas também o multilateralismo efectivo que a União tem vindo a intensificar a partir de 2003 (União Europeia, 2008a: 9-11).

De facto, de modo a dar uma melhor resposta aos desafios globais, desde a segurança à democracia, passando pelos direitos humanos, o combate à pobreza, às alterações climáticas e ao fenómeno da emigração, é assinalável o conjunto de parcerias que a UE desenvolve de modo a contribuir para uma ordem multilateral mais efectiva, não apenas com as Organizações Internacionais de cariz global ou regional, tais como as Nações Unidas, a NATO, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, a União Africana, a Associação de Nações do Sudeste Asiático, a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional, mas também com estados como o Canadá, o Japão, a Rússia, a Índia ou a China, se bem que com níveis diferentes de cooperação e de eficiência entre os diferentes estados (União Europeia, 2008a: 11).

Por exemplo, a União tem apoiado politicamente todas as operações de manutenção de paz sob a liderança das Nações Unidas e o reforço das capacidades africanas no domínio da gestão de crises. Paralelamente, foram aprofundadas as relações com os parceiros da Ásia, com um diálogo político reforçado e a colaboração em matérias como a água, a energia, o estado de direito e a segurança (União Europeia, 2008a: 11). O empenho manifestado pela UE na Conferência de Copenhaga sobre as alterações climáticas, realizada em Dezembro de 2009 (COP15), e a mobilização dos recursos europeus na tentativa fracassada de se obter um resultado ambicioso, foram mais uma prova da vontade europeia para se assumir como um actor que privilegia a colaboração e as parcerias entre os diferentes actores da ordem internacional.

Não obstante os avanços que a EES proporcionou em termos de clareza sobre *como fazer*, o mesmo já não se pode dizer sobre o *quê* que tem que ser concretizado, nomeadamente, no que respeita à definição das prioridades estratégicas da União na sua acção externa. Apesar de enunciados na EES, os objectivos estratégicos não foram mais do que um conjunto de orientações subjectivas. Na verdade, à época o que se impunha era a consecução de um mínimo denominador comum entre os estados-membros que viabilizasse uma EES no apoio à acção externa da União.

Com efeito, existe um conjunto de perguntas que continuam sem resposta. Como evitar o choque entre os interesses imediatos e como promover e colocar

ênfase nos valores? Como agir perante as potências globais emergentes e como integrá-las numa arquitectura multilateral? O que fazer quando a prevenção falha e é necessário recorrer ao uso ou à ameaça do uso da força? Estas são algumas questões essenciais que devem ser analisadas de modo a tornar a EES mais completa²³.

c. Os meios militares

Na sequência das lacunas identificadas no *Helsinki Headline Goal*²⁴ e da criação da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança foi aprovado em 17 de Maio de 2004, pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores e endossado pelo Conselho Europeu de 17/18 de Junho do mesmo ano, o *Headline Goal 2010*, segundo o qual a UE estaria pronta “*by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crises management operations covered by the Treaty on European Union*”²⁵.

O Headline Goal 2010 especifica ainda outros marcos dentro do horizonte de 2010, nomeadamente (European Union, 2004a)²⁶:

- Estabelecimento de uma célula civil-militar dentro do Estado-Maior da UE (já a funcionar);
- A criação da Agência Europeia de Defesa (AED) (já a funcionar);
- Desenvolvimento de capacidades de transporte estratégico (via aérea, terrestre e marítima);
- Desenvolvimento de um Comando de Transporte Aéreo Europeu;

²³ Disponível em <http://euobserver.com/7/28971>. [Consultado em 24 de Dezembro de 2009].

²⁴ Ver Helsinki Headline Goal. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>. [Consultado em 24 de Dezembro de 2009]. Em Novembro de 2001, o Conselho lançou o European Capability Action Plan visando racionalizar os esforços dos Estados-membros e incrementar a sinergia entre os projectos nacionais e multinacionais. Foram activados 19 painéis cobrindo as áreas onde as lacunas eram mais significativas numa tentativa de identificar as possíveis opções para o seu preenchimento.

²⁵ De modo a corresponder às exigências do Headline Goal 2010 o processo de desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia baseou-se em cinco cenários estratégicos: separação das partes em conflito pela força; estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; prevenção de conflitos; operação de evacuação; operação de assistência humanitária. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacities%20militaires%20EN.pdf>. [Consultado em 24 de Dezembro de 2009].

²⁶ Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>. [Consultado em 24 de Dezembro de 2009].

- Edificação de uma capacidade de Reacção Rápida, baseada no conceito de Agrupamentos Táticos (capacidade operacional declarada em Janeiro de 2007);
- Disponibilidade de um porta-aviões com os respectivos meios associados;
- Incremento da interoperabilidade.

Ao *Headline Goal 2010* está associado o Capability Development Mechanism que, baseado na vontade individual dos estados-membros (*bottom-up approach*), visa alcançar as capacidades militares essenciais para garantir o cumprimento dos objectivos delineados para 2010. Com base na formulação de cinco cenários estratégicos foram identificadas as capacidades militares necessárias, tendo este trabalho sido materializado no Catálogo de Requisitos de 2005. Posteriormente, foi necessário fazer o levantamento das contribuições dos estados-membros de modo a preencher o Catálogo de Requisitos 2005, trabalho cujo produto final está plasmado no Catálogo de Forças 2007. Finalmente, foram identificadas as lacunas e os riscos associados (nomeadamente na projecção de força, na recolha de *intelligence*, na protecção de força e na interoperabilidade) e apresentadas as necessárias recomendações no Catálogo de Progresso em 2007 (concluído durante a presidência portuguesa do conselho da UE durante o segundo semestre de 2007), onde são descritos em termos quantitativos e qualitativos os meios militares postos à disposição da UE²⁷. Não obstante as lacunas identificadas no Catálogo de Progresso as conclusões gerais são de que a UE tem capacidade para conduzir todo o espectro de operações no âmbito da PESD, com diferentes níveis de risco operacional decorrentes das vulnerabilidades existentes.

(1) A Agência Europeia de Defesa

A Agência Europeia de Defesa (AED), a par do Comité Militar da UE, é a principal entidade europeia para o desenvolvimento de capacidades de defesa no âmbito da gestão de crises, tendo por missão “*support the Member States and the Council in their effort to improve European defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the ESDP as it stands now and develops in the future*”. A Agência Europeia de Defesa, instituída em

²⁷ Disponível em http://www.ipri.pt/eventos/pdf/6Maio_resumo_PVP.pdf. [Consultado em 24 de Dezembro de 2009].

12 de Julho de 2004, está sob a autoridade do Conselho, não afectando as competências dos estados-membros em matéria de defesa²⁸.

A participação na Agência é aberta a todos os estados-membros da UE à excepção da Dinamarca que não subscreveu a PESC/PESD. À AED foram atribuídas quatro tarefas principais²⁹: 1) desenvolvimento das capacidades de defesa no âmbito da gestão de crises; 2) promoção e reforço da cooperação europeia em matéria de armamento; 3) empenhamento no reforço da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) e na criação de um Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (MEED) competitivo a nível internacional; 4) reforço da eficácia da Investigação e da Tecnologia europeia no domínio da defesa europeia.

Com base na Long-Term Vision³⁰ e no Headline Goal 2010, a Agência Europeia de Defesa, de modo a suprir as vulnerabilidades da União em matéria de capacidades militares, deu início em Julho de 2008 ao Plano de Desenvolvimento de Capacidades, que compreende 12 áreas de acção prioritárias:

- Sistemas de defesa aérea contra mísseis portáteis;
- *Computer Network operations*;
- *Mine Counter-Measures in littoral sea areas*;
- *Comprehensive approach – military implications*;
- Recolha de informações através de fontes pessoais (*Human Intelligence*) e curso de línguas e de culturas;
- *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Architecture*;

²⁸ A criação da AED levou ao fecho da Western European Armaments Group em 23 de Maio de 2005. Criada em Maio de 1993 e integrada na UEO, a Western European Armaments Group contava com os seguintes Estados-membros: a Bélgica, a Alemanha, a Espanha, a França, a Itália, o Luxemburgo, a Holanda, Portugal, o Reino Unido, a Áustria, a República Checa, a Finlândia, a Hungria, a Polónia, a Grécia, a Suécia, a Turquia, a Noruega e a Dinamarca. Disponível em <http://www.weu.int/weag/index.html>. [Consultado em 20 de Dezembro de 2009].

²⁹ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf. [Consultado em 20 de Dezembro de 2009].

³⁰ O Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs foi lançado em 3 de Outubro de 2006 pela AED com o objectivo de proporcionar uma linha de acção orientadora para o futuro. Disponível em <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>. [Consultado em 20 de Dezembro de 2009].

- Apoio médico;
- Defesa nuclear, química, biológica e radiológica;
- *Third Party Logistic Support*;
- Dispositivos contra engenhos explosivos improvisados;
- Incremento da disponibilidade de helicópteros;
- *Network Enabled Capability*.

Desde então, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas na área do desenvolvimento de capacidades, como o demonstram a Declaração sobre o Reforço de Capacidades do Conselho da União Europeia, de 11 de Dezembro de 2008 e, mais recentemente, o Relatório do Chefe da AED para o Conselho, de 17 de Novembro de 2009³¹:

No domínio da projecção de forças:

- A modernização de helicópteros e o desenvolvimento do *Helicopter Training Programme* que visa aumentar a interoperabilidade e o treino das tripulações e que se perspectiva poder estar concluído em 2010;
- A iniciativa Franco-Alemã para o desenvolvimento do projecto *Future Transport Helicopter*, que é a aproximação necessária a longo prazo para o desenvolvimento da capacidade *Heavy Vertical Lift* (realça-se igualmente o potencial de cooperação transatlântica desta capacidade);
- A declaração de intenções assinada por nove estados-membros para a constituição da Iniciativa de Interoperabilidade Aeronaval Europeia (*European Carrier Group Interoperability Initiative*) que favorecerá uma melhor interoperabilidade das marinhas europeias;
- A declaração de intenções assinada por 12 estados-membros para a constituição da *European Air Transport Fleet*, destinada a otimizar a utilização dos seus meios de transporte aéreo (A400M e C-130);
- Desenvolvimento de uma base aérea para as forças europeias.
- No domínio da recolha de informação e da *intelligence* espacial:
- Disponibilização de imagens satélite (*Cosmo Skymed* e *Hélios*) em pro-

³¹ Disponível em <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf; http://www.ipri.pt/eventos/pdf/6Maio_resumo_PVP.pdf. [Consultados em 20 de Dezembro de 2009].

veito do Centro de Satélites da União Europeia e a carta de intenções para o mesmo efeito relativa ao satélite SAR-lupe, assinada em 10 de Novembro de 2008;

- Carta de intenções sobre o projecto da nova geração de satélites de observação – *Multinacional Space-based Imaging System* (Programa MUSIS – Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia e Itália – esperando-se que até ao final do ano de 2009 ou no início de 2010 seja assinado o respectivo MoU);
- Programa da Agência Espacial Europeia e dos Trabalhos da AED sobre o reforço da capacidade europeia de vigilância do espaço.

– **No domínio logístico:**

- A *Third-party Logistics Support Platform* (TPLSP), que representa uma inovação que apoia as exigências operacionais num ambiente de constrangimento financeiro. O emprego da TPLSP nas operações em curso tem permitido poupanças significativas.

– **No domínio da protecção de força:**

- Desenvolvimento do projecto em matéria de desminagem marítima, no qual Portugal participa, para repor capacidades presentemente obsoletas, com horizonte previsto até 2018;
- Projecto do UAV de vigilância;
- *Projecto Maritime Surveillance* (MARSUR), que se destaca como uma das áreas mais proeminentes da capacidade de cooperação europeia, nomeadamente, com o projecto de ligação em rede dos sistemas militares europeus de vigilância marítima;
- Desenvolvimento de um conceito da UE para as operações especiais, incluindo a cooperação entre as diversas forças nacionais deste tipo;
- Análise dos aspectos relacionados com a mobilização de meios militares no âmbito do conceito de evacuação de cidadãos europeus.

– **No domínio da promoção das competências interpessoais:**

- Intercâmbio de jovens oficiais, inspirado no programa Erasmus;
- Incremento do papel do Colégio Europeu de Segurança e Defesa;

- Criação de equipas de especialistas europeus que possam apoiar as reformas do sector de segurança.

Apesar dos desenvolvimentos recentes das capacidades europeias, o problema da eficiência das forças armadas europeias é bem conhecido. Por exemplo, apenas 10% a 15% dos 1,8 milhões de efectivos militares podem ser considerados para efeitos do planeamento de forças projectáveis. As causas são múltiplas e abrangem desde o baixo custo-eficácia das capacidades disponíveis, as duplicações desnecessárias dentro da União Europeia, a presença de um largo número de forças de defesa territorial não projectáveis e as vulnerabilidades em termos de facilitadores (transporte estratégico, comando, controlo e comunicações). Não obstante a implementação de medidas que contrariam estas tendências, a verdade é que se assiste a uma transformação demasiado lenta do planeamento de defesa territorial para as operações expedicionárias, manifestamente insuficiente para operar a transformação militar desejada (Biscop, 2008: 3).

Tabela 6 – Despesas na área da defesa Europa³² versus Estados Unidos em 2008³³

índice	Europa	Estados Unidos
Total Defence Expenditure	€ 200 Bln	€ 466 Bln
Defence Expenditure as a % of GDP	1,63%	4,7%
Defence Expenditure per Capita	€ 406	€1.532
Military Personnel	1.800.707	1.401.757
Civil Personal	433.780	707.680
Defence Spent Per Military	€111.198	€ 332.699
Personnel Expenditure	€106,2 Bln	€92,6 Bln
Operations & Maintenance	€ 43,3 Bln	€173,4 Bln
Investment (Equip. Proc. & R&D)	€41,9 Bln	€166,2 Bln
Research & Development	8,6 Bln	54,1 Bln

Acresce ainda a perda de competitividade das indústrias europeias de defesa em virtude do fraco investimento em Investigação & Desenvolvimento (tabela 3) e do crescimento do protecçãoismo dos mercados europeus

³² Contempla apenas os 26 Estados-membros pertencentes à AED (a Dinamarca não é contemplada por não ter aderido à PESD).

³³ Fonte: Despesas na área da defesa Europa versus Estados Unidos em 2008. Disponível em <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>. [Consultado em 26 de Dezembro de 2009].

(Proença, 2009: 167), colocando-se assim a questão, como ultrapassar esta vulnerabilidade num período de acentuada crise económica e financeira.

Neste contexto e de modo a permitir que os estados-membros da União disponibilizem os recursos aceitáveis no âmbito dos seus compromissos estratégicos, torna-se assim primordial proceder a uma gestão adequada dos gastos na defesa e a uma redução da duplicação de capacidades e de programas de desenvolvimento. Uma das opções passa pela aproximação multinacional a programas de capacidades e pela partilha de recursos, em operações e em unidades, como é o caso da *Nato Response Force e dos Battlegroups (BG)* da União Europeia.

(2) Os Battlegroups

O conceito dos BG³⁴ (*Battlegroups* de acordo com os britânicos, ou Agrupamentos Táticos segundo os franceses) surgiu inicialmente a 4 de Fevereiro de 2003, na cimeira Franco-Britânica em Le Touquet, tendo sido melhor explicitado a 24 de Novembro de 2003, em Londres. Nesse último encontro e tendo por base a experiência da primeira operação militar autónoma da União liderada pela França (a Operação Artemis), foi referida a necessidade de se edificar uma força credível da dimensão de um Battlegroup, com aproximadamente 1.500 militares, incluindo os respectivos meios de transporte e de sustentação, com o objectivo de reforçar as capacidades de reacção rápida da UE no apoio às operações das Nações Unidas³⁵. O conceito foi integrado no Headline Goal 2010 e em Novembro do mesmo ano, durante a Conferência de Compromisso de Capacidades Militares os estados-membros prometeram a edificação de treze BG com as respectivas capacidades³⁶.

Os BG são unidades de escalão Batalhão, com elementos de Apoio de Fogos, de Serviços e de Combate, necessários para apoiar e sustentar a operação,

³⁴ Os BG são um conceito iminentemente terrestre: todavia, no final de 2007 e no seguimento da análise dos contributos do poder naval e do poder aéreo no âmbito das operações de resposta rápida, o Comité Militar da UE adoptou o Maritime Rapid Response Concept e o Air Rapid Response Concept.

³⁵ Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notebattlegroups/_sede030909notebattlegroups_en.pdf. [Consultado em 27 de Dezembro de 2009].

³⁶ Na conferência foram prometidos 13 BG, cuja edificação individual ficou a cargo de um ou mais países: 1) França; 2) Itália; 3) Espanha; 4) Reino Unido; 5) França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e potencialmente a Espanha; 6) França e Bélgica; 7) Alemanha, Holanda e Finlândia; 8) Alemanha, Áustria e República Checa; 9) Itália, Hungria e Eslovénia; 10) Itália, Espanha, Grécia e Portugal; 11) Polónia, Alemanha, Eslovénia, Letónia e Lituânia; 12) Suécia, Finlândia e Noruega; 13) Reino Unido e Holanda (Lindstrom, 2007: 79).

podendo, pela natureza da sua composição, atingir um total de efectivos que varia entre os 1.500 e os 3.000 militares. Estas unidades são preparadas e treinadas para serem empregues no prazo de 10 dias após uma decisão do Conselho da UE de lançar uma operação, auto-sustentáveis por um período mínimo por 30 dias, podendo as missões, no entanto, prolongar-se por 120 dias. Os BG devem ser suficientemente flexíveis para serem empregues em áreas de operações longínquas sob, mas não exclusivamente, o mandato das Nações Unidas e em missões de combate em ambiente extremamente hostil (montanhoso, deserto, selva, urbano, etc.), tendo por objectivo moldar o terreno operacional para um contingente maior, tal como o de forças tradicionais de manutenção de paz providenciadas pelas Nações Unidas ou pelos estados-membros. Deste modo, não é de estranhar que ao conceito de BG apareça associado um quartel-general de carácter projectável e um conjunto de facilitadores operacionais e estratégicos, tal como o transporte estratégico, a logística e as capacidades de apoio de combate.

Os BG alcançaram a sua *Initial Operational Capability* (IOC) em Janeiro de 2005 com a colaboração do Reino Unido, da França e da Itália, seguidos em 2006 pela capacidade combinada Franco-Alemã, pela colaboração multinacional entre Espanha, Itália, Grécia e Portugal, bem como pela capacidade multinacional entre França, Holanda e Bélgica.

Em 2007, os estados-membros garantiram a *Full Operational Capability* (FOC), comprometendo-se a conduzir em simultâneo duas operações de reacção rápida de escalão de batalhão. O processo de geração dos BG decorreu sob a forma de Conferências de Coordenação de Battlegroups durante o período compreendido entre Maio e Novembro de 2005, nas quais, os estados-membros se disponibilizaram a providenciar 4 BG por ano. Na verdade, a experiência desde 2007 tem demonstrado um forte empenho dos estados-membros no cumprimento dos objectivos inicialmente propostos, ou seja, a disponibilização de 2 BG em *standby* por um período de seis meses.

Não obstante os aspectos positivos que resultam do próprio conceito de *battlegroup*, existem algumas questões que ficam em aberto, nomeadamente as que estão relacionados com as forças de estabilização que se seguem ao BG (*follow-on forces*). Com efeito, existe uma óbvia brecha no planeamento na medida em que o BG é apenas sustentável por 120 dias e o processo de geração de forças das Nações Unidas (a fonte mais provável das *follow-on forces*) demora seis meses.

O *Headline Goal 2010* faz, de certa forma, a ligação entre o conceito de BG, apelidado de “minimum force packages”, com um conceito mais abrangente de intervenção no qual a União tem a capacidade para “*deploy force packages*”

at high readiness as a response to a crises either as a stand-alone force or as part of a larger operation enabling follow-on phases". Isto constitui um ponto de partida para um planeamento mais avançado, embora o Headline Goal 2010 não apresente mais pormenores sobre esta matéria³⁷.

Adicionalmente, apesar dos estados-membros disponibilizarem os respectivos quartéis-generais (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Grécia)³⁸, a ausência de uma estrutura europeia de comando permanente europeia deve ser considerada como uma vulnerabilidade na condução do planeamento operacional, uma vez que tem implicações inevitáveis no processo de coordenação e de ligação dos diferentes estados-maiores.

d. Os meios civis

Desde a primeira missão de apoio ao desenvolvimento da polícia na Bósnia Herzegovina em 2003 que as missões civis no âmbito PESD se tornaram num instrumento essencial da PESC. As suas actividades consultivas, de gestão e de monitorização em áreas como a da polícia, do estado de direito, da administração pública e da protecção civil, proporcionam à UE benefícios singulares no que concerne ao apoio à paz e segurança internacional³⁹.

No seguimento da aceitação do Final Report on the Civilian Headline Goal 2008⁴⁰, foi aprovado na Civilian Capabilities Improvement Conference, a 19 de Novembro de 2007, e registado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas no mesmo dia, o civilian Headline Goal 2010, o qual reconhece a importância do instrumento civil na gestão de crises, perspectivando igualmente o crescimento da sua relevância. O civilian Headline Goal 2010 estabelece até 2010 os seguintes objectivos: 1) incrementar a qualidade das missões; 2) promover o potencial de disponibilidade dos estados-membros no sentido de apoiarem as missões; 3) desenvolver instrumentos que apoiem o

³⁷ Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notebattlegroups/_sede030909notebattlegroups_en.pdf. [Consultado em 27 de Dezembro de 2009].

³⁸ No âmbito das EUROFORÇAS estão presentemente em curso negociações no sentido de se fazer com que o actual quartel-general permanente, sediado em Florença, sirva de base a um BG.

³⁹ Os domínios considerados como prioritários foram designados pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 22 de Maio de 2000. Concomitantemente, os Estados-membros comprometeram-se a disponibilizar, desde 2003, uma força policial de 5000 agentes dos quais 1000 efectivos deveriam poder ser designados e mobilizados no espaço de 30 dias. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm. [Consultado em 15 de Dezembro de 2009].

⁴⁰ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf. [Consultado em 15 de Dezembro de 2009].

planeamento e a condução das missões; 4) desenvolver sinergias relacionadas com as capacidades para a gestão de crises entre os domínios civis e militares, bem como em associação com o 1º e 3º pilares⁴¹.

A Força Europeia de Gendarmerie (EUROGENDFOR - EGF) é um bom exemplo destas capacidades. Trata-se de uma iniciativa com forças de segurança de natureza militar (Guarda Nacional Republicana portuguesa, Guardia Civil espanhola, Gerdarmerie Nationale francesa, Arma dei Carabinieri italiana e Koninklijke Marechaussee holandesa) que permite à União uma maior capacidade para conduzir operações de gestão de crises.

A EGF pode empenhar rapidamente uma força constituída por 800 polícias com um aviso antecipado de 30 dias, incluindo um quartel-general projectável. No futuro, o número de efectivos poderá ascender a 2.300 efectivos. A EUROGENDFOR será posta prioritariamente à disposição da União Europeia, embora possa actuar mediante mandato da ONU, da OSCE, da NATO ou de outras organizações internacionais. Com efeito, a 8 de Dezembro de 2009 a EGF iniciou oficialmente o seu empenhamento operacional no Afeganistão, no âmbito da NATO Training Mission, encontrando-se igualmente empenhada na Operação Althea na Bósnia Herzegovina. Está prevista, ainda, a possibilidade de actuação no âmbito de coligações ad-hoc e em resposta a pedido de estados⁴².

e. As medidas restritivas

Com respeito aos meios de coacção não militares, salienta-se o papel das sanções ou medidas restritivas (podendo-se usar os dois termos de forma indiferente) que a União aplica na consecução dos objectivos estabelecidos pela política externa e de segurança comum (ver o artigo 21º da versão consolidada do Tratado da União Europeia, antigo artigo J.1 do Tratado de Maastricht).

As sanções, tradicionalmente um instrumento coercivo de natureza económica ou diplomática, visam provocar a mudança das políticas que não respeitam o estado de direito, nem os princípios democráticos ou a cessação de actividades que violam o direito internacional ou os princípios democráticos.

As medidas restritivas impostas pela UE, de forma autónoma ou de implementação obrigatória através das Nações Unidas, têm como alvo estados ou actores não estaduais (por exemplo organizações terroristas) e podem compreender:

⁴¹ Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>. [Consultado em 28 de Dezembro de 2009].

⁴² Disponível em <http://www.eurogendfor.org/>. [Consultado em 28 de Dezembro de 2009].

- Sanções diplomáticas (expulsão de diplomatas, cortes de laços diplomáticos, suspensão de visitas oficiais);
- Suspensão de cooperação com um país terceiro;
- Boicotes de eventos desportivos ou culturais;
- Sanções comerciais (embargos de armas e/ou de determinados produtos);
- Sanções financeiras (congelamento de fundos ou recursos económicos, proibição de transacções financeiras);
- Proibição de voos;
- Restrições à admissão.

Nos anos mais recentes, à semelhança do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a União Europeia tem aplicado sanções sob a forma de embargo de armas, restrições económicas e financeiras e de restrição à admissão.

f. A operacionalização da política europeia de segurança e de defesa

Em 1 de Janeiro de 2003 a UE lançou a primeira operação no âmbito da PESD, nomeadamente a *European Union Police Mission* (EUPM) na Bósnia-Herzegovina com o objectivo de implementar a reforma do sistema policial⁴³. Três meses depois, em 31 de Março de 2003, a União projectava as suas primeiras forças militares na antiga República da Jugoslava da Macedónia, no âmbito da Operação Concordia. Esta operação tinha como missão dar continuidade à *Allied Harmony* desenvolvida pela NATO, ou seja, manter a segurança e a protecção dos monitores internacionais responsáveis pela supervisão dos acordos de paz. A operação Concordia seria igualmente a primeira a fazer uso das capacidades da NATO através dos Acordos *Berlim Plus*.

Decorridos seis anos sobre o lançamento das primeiras missões civis e militares, a União Europeia de modo a prevenir a violência, a restaurar a paz e a promover a reconstrução após os conflitos, empenhou, ao longo deste período, aproximadamente 70.000 efectivos em 23 operações (6 militares e 17 civis), das quais 12 continuam em curso, em três continentes diferentes⁴⁴.

⁴³ Em 8 de Dezembro de 2009 a operação foi prolongada até 31 de Dezembro de 2011. Disponível em <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=en>. [Consultado em 28 de Dezembro de 2009].

⁴⁴ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/articles/110510.pdf. [Consultado em 28 de Dezembro de 2009].

Nestas missões e operações foram empregues efectivos não apenas dos Estados-membros da UE, mas também provenientes de países não membros como é o caso da Noruega, Suíça, Ucrânia, Turquia e Estados Unidos. De Cabul a Pristina, de Ramallah a Kinshasa, a UE, presentemente, monitoriza fronteiras, supervisiona acordos de paz, treina e promove reformas dos sectores da justiça e da segurança e protege linhas de comunicação marítimas⁴⁵.

Uma análise sobre a natureza das operações desencadeadas pela UE permite deduzir a aplicação de uma vasta panóplia de recursos, quantitativos e qualitativos, que suportam as tradicionais ferramentas da política externa, entenda-se o vector diplomático e o militar, e que, por si só, conferem à UE uma capacidade singular, se não mesmo única na prevenção e na preempção de crises e no restabelecimento e na consolidação da paz.

Estes meios, que incluem conjuntamente capacidades militares e civis, possibilitam a intervenção em áreas tão distintas como a ajuda humanitária, o apoio à construção de estados e à boa governação, a gestão de crises, a assistência técnica e financeira e a mediação e o diálogo político.

A implementação da acção conjunta entre os pilares militares e civil, como consequência da percepção de que a solução militar não é a única, nem é a melhor solução, no actual contexto estratégico, possibilita assim modalidades de acção mais flexíveis. Na verdade, são vários os documentos da UE que alertam para a necessidade do reforço e do desenvolvimento das capacidades civil-militares ao nível dos processos de planeamento e da condução das operações. Neste âmbito, destaca-se o papel da nova *Crises Management Planning Directorate* (CMPD) que, ao incluir a DGE VIII (planeamento militar) e a DGE IX (planeamento civil), racionalizando as actuais estruturas de planeamento, terá um papel chave no desenvolvimento mais coerente entre o planeamento militar e o civil e na promoção e coordenação de sinergias relativas ao desenvolvimento de capacidades militares e civis⁴⁶.

No futuro, a União deverá ser capaz de, no quadro do nível de ambição estabelecido, destacar 60.000 militares em 60 dias para uma grande operação e de planear e de conduzir simultaneamente uma série de operações e de missões de variado espectro⁴⁷:

⁴⁵ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/articles/110510.pdf. [Consultado em 28 de Dezembro de 2009].

⁴⁶ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/111787.pdf; http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_272_esr44-civmil-integration.pdf; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/111262.pdf. [Consultados em 29 de Dezembro de 2009].

⁴⁷ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/104676.pdf. [Consultado em 29 de Dezembro de 2009].

- Duas grandes operações de estabilização e de reconstrução, com uma componente civil adequada, apoiadas por um máximo de 10.000 militares e com uma duração mínima de 2 anos;
- Duas operações de resposta rápida de duração limitada apoiada pelos BG;
- Uma operação de evacuação de cidadãos europeus (em menos de 10 dias);
- Uma missão de interdição/vigilância aérea e naval;
- Uma operação de assistência humanitária até à duração máxima de 90 dias;
- Uma dúzia de missões civis no quadro da PESD (missões de polícia, apoio ao estado de direito, administração civil, protecção civil, reforma do sector de segurança e missões de observação) com formatos variados, incluindo situações de resposta rápida com outras grandes missões (envolvendo aproximadamente 3.000 especialistas), susceptíveis de se poderem prolongar por vários anos.

Apesar de reconhecidas as vulnerabilidades da PESD, mormente na diferença entre os objectivos político/estratégicos ambicionados e os recursos civis e militares disponibilizados, condicionando a verdadeira eficiência e eficácia dessas missões e operações, esta acabou por desenvolver e, de certa forma consolidar ao longo dos últimos dez anos, o uso integrado dos instrumentos militares e civis no âmbito das operações de gestão de crises, ao contrário de outros actores que se encontram manifestamente limitados nessas capacidades, como é o caso da NATO.

4. A União Europeia e o multilateralismo efectivo

a. As relações UE-ONU

As relações entre a UE e as Nações Unidas têm-se aprofundado ao longo do tempo num quadro de cooperação e interacção, actualmente caracterizado como uma rede densa e diversificada de apoio e interacção mútua. Como é realçado no Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança *“Tudo o que a UE tem feito no domínio da segurança tem estado associado aos objectivos da ONU”*. Com efeito, os tradicionais pilares das Nações Unidas – paz e segurança, desenvolvimento, direitos humanos, direito internacional e ajuda humanitária – são igualmente prioridades da UE, sendo por isso o reforço da cooperação com a ONU e as respectivas agências especializadas uma prioridade para a UE no domínio da PESC e da PESD.

Este reforço da cooperação não é apenas simbólico ou retórico. Com efeito, a UE fornece 55% da assistência internacional ao desenvolvimento. Os estados-membros da UE são responsáveis por 37% do orçamento regular da ONU e por cerca de 50% de todas as contribuições dos estados-membros da ONU para os seus fundos e programas. Paralelamente, contribui com cerca de 40% do orçamento para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas⁴⁸. Em 2010, no âmbito da ajuda externa, está prevista uma rubrica orçamental com 8,1 mil milhões de euros, representando um acréscimo global de 0,5% referente a 2009⁴⁹.

Todavia, o apoio da UE não se limita apenas ao domínio financeiro. Na verdade, o desenvolvimento da PESC/PESD permitiu à UE reforçar os principais instrumentos utilizados no apoio e na promoção da paz, na gestão de crises e na reconstrução pós-crise, abrindo novas áreas de cooperação e complementaridade UE-ONU. A colaboração inclui, actualmente, sectores que vão desde a reconstrução dos estados e territórios afectados por um conflito ao emprego de pessoal militar em acções de manutenção da paz.

Alguns exemplos reforçam esta ideia de crescendo de relações na área da segurança internacional: no Afeganistão foi estabelecida uma colaboração estreita com a missão de assistência das Nações Unidas e outras agências; a missão de polícia da UE na Bósnia-Herzegovina assumiu as funções de *task force* das Nações Unidas; o pilar UE da missão das Nações Unidas no Kosovo faz parte integrante da administração interina; foi lançada a operação militar *Artemis* na República Democrática do Congo em conformidade com a Resolução 1484 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a pedido do seu Secretário-geral, entre outras colaborações em teatros de operações como no Sudão/Darfur, Chade, Geórgia e Somália (Tomé, 2007: 175).

Estes contributos da UE são fundamentais e não podem ser menosprezados, mormente quando a história das Nações Unidas reconhece que parte do problema de desarticulação entre os objectivos da carta e os recursos económicos e militares disponibilizado para persuadir as partes contenciosas derivam das vulnerabilidades no financiamento das suas actividades.

Apesar de a União desenvolver as suas acções de promoção da paz e de gestão de crises num espírito apregoado de complementaridade e de cooperação, a PESD parece dar, em parte, indicações de acompanhar de forma tímida as necessidades das Nações Unidas.

⁴⁸ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0526:PT:HTML>. [Consultado em 02 de Janeiro de 2010].

⁴⁹ Disponível em http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_en.htm. [Consultado em 02 de Janeiro de 2010].

Desde logo torna-se claro o fosso entre os contributos financeiros e a disponibilidade de meios militares e civis da União para as operações de paz da ONU. Apesar do contributo financeiro da União se situar na ordem dos 40% do orçamento de *peacekeeping* da ONU e de ter sido desenvolvido um contributo operacional ao lado das Nações Unidas (das 23 operações PESD realizadas até à data, 15 foram desenvolvidas em parceria com as Nações Unidas)⁵⁰ os estados-membros representam, no seu conjunto, apenas uns magros 6,3% dos militares, polícias, e observadores ao serviço das Nações Unidas (Tomé, 2007: 179)⁵¹. É também claro que existe uma distinção na natureza das missões, com a União a dar primazia a operações de menor envergadura.

Concomitantemente, existem alguns sinais recentes de tensão. Note-se o exemplo de 2008 quando as forças das Nações Unidas foram incapazes de conter os rebeldes no Leste do Congo e o Secretário-geral Ban Ki-Moon solicitou o auxílio de uma missão PESD (tendo-se perdido uma oportunidade para os *battlegroups* serem envolvidos pela primeira vez). Apesar dos países nórdicos e a Bélgica terem demonstrado a sua intenção de intervir, o Reino Unido e a Alemanha bloquearam a proposta, evitando assim o dilema de terem que reforçar o contingente militar no Afeganistão a qualquer momento e de terem que intervir no Congo. No mesmo ano, a Itália invocou recursos limitados para não liderar a missão na Somália, quando confrontada com a proposta do secretariado das Nações Unidas. Existe ainda a preocupação nos quartéis-generais das Nações Unidas de que possa surgir um corte no financiamento das operações de paz o qual é suportado pela União em cerca de 40% do seu total.

Face ao que antecede, corre-se o risco do multilateralismo efectivo redundar em discurso meramente retórico se não existir a percepção de que os objectivos preconizados no âmbito da promoção da paz e da gestão de conflitos implicam, necessariamente, a disponibilização de recursos efectivos, mas também, e não menos importante, a vontade política para os aplicar.

⁵⁰ Disponível em http://www.cer.org.uk/articles/66_gowan.html. [Consultado em 6 de Janeiro de 2010].

⁵¹ Adicionalmente, os dados estatísticos relativos aos efectivos militares envolvidos em operações de paz em 2008 indicam que as Nações Unidas ocupam o primeiro lugar com 48% de pessoal militar empenhado, seguidos da NATO com 40% e outras organizações com 12%, nas quais se encontram não apenas a União Europeia, mas também a União Africana, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, entre outras Organizações internacionais (OI) (Center on International Cooperation, 2009: 3).

b. As relações UE-NATO

Se podia existir alguma dúvida sobre a natureza do relacionamento entre a UE e a NATO, a Declaração da Cimeira de Estrasburgo/Kiel, realizada a 3 e 4 de Abril de 2009, desvaneceu quaisquer inquietações quando deixou claro que a *“NATO e a UE partilham valores comuns e interesses estratégicos. Neste contexto, a NATO e a UE trabalham em conjunto em operações de gestão de crises, e cooperam, “inter alia”, no combate contra o terrorismo, no desenvolvimento abrangente e no reforço mútuo de capacidades militares e no planeamento de emergência civil. A NATO reconhece a importância de uma defesa europeia forte e cada vez mais capaz e congratula-se com os esforços da UE para fortalecer os seus instrumentos e a sua capacidade para resolver os desafios da segurança colectiva [...] Estamos, assim, determinados a melhorar a parceria estratégica NATO-UE, conforme acordado pelas duas organizações, de modo a alcançar uma maior eficiência e evitar duplicações desnecessárias, num espírito de transparência e de respeito pela autonomia das duas organizações.”*⁵².

Apesar da Aliança reconhecer, desde o conceito estratégico de 1991, a importância do desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) dentro da NATO, o primeiro passo oficial foi dado apenas em 16 de Dezembro de 2002, através da Declaração UE-NATO sobre a PESD⁵³, na qual foi declarado que, no âmbito do apoio à PESD, a NATO garantiria acesso às suas capacidades de planeamento.

Actualmente, o apoio da NATO à UE é regulado, em termos operacionais, pelos Acordos de *Berlin Plus*⁵⁴ adoptados em 17 de Março de 2003. Estes acordos cobrem três elementos principais distintos que podem ser combinados: acesso da UE ao planeamento da NATO, facilidades de comando e controlo e o uso das capacidades da NATO. Operações como a Concordia na Antiga República Jugoslava da Macedónia, ou a operação Althea na Bósnia-Herzegovina, ambas conduzidas pelo DSACEUR (enquanto responsável máximo pelas forças militares da UE) e com acesso às capacidades da NATO, são os resultados concretos dos Acordos de *Berlin Plus*.

⁵² Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease. Consultado em 27 de Dezembro de 2009.

⁵³ Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73803%20-%20Solana%20-%20Permanent%20arrangements%20+%20NATO%20declaration.pdf>. Consultado em 27 de Dezembro de 2009.

⁵⁴ Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>. Consultado em 27 de Dezembro de 2009.

Apesar da sobreposição de interesses comuns e de objectivos estratégicos e das iniciativas para a cooperação institucional e operacional, é surpreendente a pouca substância no relacionamento entre estes dois actores. Desde logo, a realidade das rivalidades, principalmente em situações de crise, como a que emergiu durante a invasão do Iraque em 2003, ou em 2005 durante o apoio à União Africana no âmbito do Darfur, em que ambas as organizações contribuíram com meios (fora dos Acordos de *Berlin Plus*), embora certos estados pertencentes às duas organizações, como é o caso da França, tenham demonstrado interesse em manter a NATO fora de África (Yost, 2007: 107).

Por outro lado, as difíceis relações políticas⁵⁵ entre o Chipre e a Turquia também contribuem para as tensões NATO-UE, na medida em que as duas organizações não podem cooperar – a nível oficial – em áreas aonde ambas estão empenhadas. Por conseguinte, existem importantes instrumentos de cooperação, como o Grupo de Capacidades NATO/UE e os exercícios NATO/UE, que não produzem resultados frutíferos (Garcia, 2009: 163).

Realça-se, igualmente outro factor de crispação: a competição pela condução das operações NATO-UE. Esta resulta, em parte, da sobreposição das tarefas decorrentes das missões de *Petersberg* da UE, reforçadas recentemente pelas acções conjuntas em matéria de desarmamento, pelas missões de aconselhamento e assistência em matéria de defesa, pelas missões de prevenção de conflitos, pelas operações de estabilização no termo dos conflitos e pelas operações de respostas a crises não artigo 5.º da NATO. Yost (Yost, 2007: 84) destaca ainda a possibilidade desta tensão vir a aumentar caso a União Europeia equacione, no âmbito no PESD, o desenvolvimento de propósitos de defesa colectiva que passaram efectivamente a ser considerados, a partir de 1 de Dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Por último, ao nível das deliberações formais, as reuniões *North Atlantic Council/Political Security Committee* não corresponderam às expectativas criadas no âmbito do quadro institucional para o diálogo segundo os Acordos de *Berlin Plus*. Com efeito, os embaixadores estão apenas autorizados a discutir a cooperação na área das operações (note-se que foram apenas conduzidas as operações Concordia e Althea no âmbito dos Acordos de *Berlin Plus*) (Garcia, 2009: 164).

⁵⁵ Desde 1963 que a Turquia se recusa a reconhecer o governo da República de Chipre, tendo esta aderido à União Europeia em 2004. Por outro lado, a Turquia ao reconhecer em 1983 a República Turca do Chipre do Norte, sustenta que o governo de Nicósia não tem legitimidade soberana para representar o Chipre como um todo e consequentemente para integrar a União Europeia.

Não obstante as inquietações supracitadas, a coordenação e a cooperação prosseguem no terreno. Com efeito, esta coordenação é visível não apenas no domínio das capacidades, mas também no domínio operacional. Relativamente a este último, salienta-se a disponibilização da NATO Permanent Liaison Team para operar no Estado-Maior da UE desde Novembro de 2005 e reciprocamente a constituição de uma célula da UE no *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (Garcia, 2009: 164).

No teatro de operações podem destacar-se os exemplos do Kosovo e do Afeganistão. No primeiro caso a UE destacou 1.900 efectivos de modo a apoiar a implementação do estado de direito no Kosovo, em estreita colaboração com os 1.400 militares da NATO. No segundo caso, podem descrever-se as áreas de actuação de cada uma das organizações: reforma do sector de segurança (NATO), boa governação (NATO e UE), desenvolvimento e reconstrução (UE), estabilidade e segurança (NATO) e economia (UE) (Garcia, 2009: 165).

No domínio das capacidades, realçam-se os já referidos Acordos de *Berlin Plus* que regulam o apoio da Aliança nas operações autónomas da União, na área do planeamento, das capacidades e da estrutura de comando. Salienta-se igualmente o NATO/UE Capability Group activado em 2003 segundo os critérios definidos em Nice. Este organismo tem a responsabilidade de trocar informação no domínio das capacidades comuns das duas organizações (BG, NRF, e transporte estratégico aéreo e marítimo), de modo a promover um reforço mútuo e coerente dos esforços desenvolvidos na área das capacidades das duas organizações (Garcia, 2009: 166).

Apesar de serem organizações distintas, a NATO e a UE desempenham papéis complementares, impondo-se, por conseguinte, uma convergência de esforços à luz das ameaças e oportunidades do actual ambiente estratégico. Com efeito, mesmo sob o espectro das inquietações referidas anteriormente, que impedem um maior relacionamento formal, a concretização dessa colaboração não está suspensa, fazendo-se sentir no terreno através de uma orientação pragmática, como é o caso do planeamento conjunto, dos acordos técnicos e da coordenação operacional. Foi esse o sentido da intervenção do Presidente francês na cimeira do Conselho do Atlântico Norte de Bucareste, quando estabeleceu uma relação directa entre o regresso da França à estrutura militar na NATO e o reconhecimento norte-americano da necessidade do desenvolvimento das capacidades autónomas de defesa da União Europeia, sublinhando que as capacidades militares da NATO e da UE deveriam ser reconhecidas como complementares⁵⁶.

⁵⁶ Disponível em <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=336>. [Consultado em 05 de Janeiro de 2010].

5. O Tratado de Lisboa

a. Lisboa e as alterações no domínio institucional

No plano institucional, com implicações na acção externa da União, são identificadas cinco alterações. Em primeiro lugar, o reconhecimento da personalidade jurídica da União Europeia o que lhe permitirá, nas palavras da eurodeputada Ana Gomes *“finalmente agir, pelo menos formalmente, como actor internacional autónomo, encarnando mais do que a soma das partes que a constituem”*⁵⁷. Esta alteração do estatuto jurídico tem por conseguinte responsabilidades acrescidas, tendo o Tratado colocado à disposição da União novos instrumentos que lhe permitirão agir de forma mais coerente e eficaz no xadrez internacional.

Neste seguimento, realça-se a segunda alteração plasmada na criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, o qual procura responder às críticas de ausência de continuidade e de coerência das Presidências rotativas de seis em seis meses. Ao Presidente do Conselho Europeu cabe a representação da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, em concertação com o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Cabe ainda ao novo Presidente a responsabilidade sobre a identificação dos interesses estratégicos da União, o estabelecimento dos objectivos e a definição das orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa (versão consolidada TUE, 2008: art.º 26º). Para o respectivo cargo foi nomeado o então primeiro-ministro da Bélgica Herman Van Rompuy por um mandato de dois anos e meio, renovável por uma vez. Note-se que o Presidente do Conselho Europeu não pode exercer qualquer mandato nacional.

A terceira alteração é a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União e contribui com as suas propostas para a elaboração dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho Europeu e do Conselho. Actua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa (versão consolidada TUE, 2008: art.º 27º (1 e 2)).

O Alto Representante desempenhará, assim, as funções de Presidente do

⁵⁷ Disponível em http://www.parleurop.pt/PortalWeb_Parlamento/_Rainbow/Documents/TL%20Ana%20Gomes%20-Site.pdf. [Consultado em 02 de Janeiro de 2010].

Conselho dos Negócios Estrangeiros⁵⁸, de Alto Representante para a PESC (funções desempenhadas por Javier Solana até 1 de Dezembro de 2009) e de Comissário Europeu para as Relações Externas e Política de Vizinhança (funções desempenhadas por Benita Ferrero-Waldner até 1 de Dezembro de 2009).

O Alto Representante acumula igualmente com as funções de um dos vice-presidentes da Comissão. O objectivo é dar uma maior coerência às iniciativas políticas entre o Conselho e a Comissão, ou seja, dar maior coerência à acção externa da UE, na medida em que permitirá unir as sinergias e as competências clássicas da diplomacia com as competências da Comissão Europeia na acção externa (comércio, desenvolvimento, liberalização dos vistos, segurança energética, segurança ambiental, alterações climáticas e política de alargamento). Para o respectivo cargo foi nomeada Catherine Ashton por um mandato de cinco anos, que coincide com o mandato da Comissão Europeia, tendo transitado das funções de comissária europeia de comércio.

A quarta alteração consiste na criação do Serviço Europeu para a Acção Externa, uma espécie de corpo diplomático da UE que, composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais, apoiará as acções do Alto Representante e trabalhará *“em colaboração com os serviços diplomáticos dos estados-membros”* (versão consolidada TUE, 2008: art.º 27.º(3)).

Por último, a quinta alteração é a criação de mecanismos facilitadores do processo de tomada de decisão, nomeadamente através do alargamento da votação por maioria qualificada, com excepção das decisões que tenham implicações nas questões da segurança e defesa.

b. Lisboa e as alterações no domínio da segurança e da defesa

No plano da segurança e da defesa as alterações podem ser sintetizadas em cinco domínios distintos. A primeira alteração reflecte a nova designação da PESC que passará a denominar-se Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)⁵⁹. Esta mudança revela um alcance político inovador, pois traduz uma

⁵⁸ A nova figura de topo da política externa europeia presidirá às reuniões de Ministros de Negócios Estrangeiros e terá – esta é talvez uma das mais decisivas inovações do Tratado na área da acção externa – o poder de submeter propostas aos Estados-membros na sua esfera de influência.

⁵⁹ Por uma questão de coerência de conceitos a designação de política europeia de segurança e defesa manter-se-á ao longo de todo o trabalho.

manifestação formal de que os estados-membros têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e de que estão dispostos a incrementá-los em conjunto. Compreende-se assim que a política comum de segurança e defesa possa conduzir a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida (versão consolidada TUE, 2008: art.º 42º (2)).

A segunda alteração introduz a cláusula de solidariedade no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (anteriormente Tratado que instituiu a Comunidade Europeia), na qual é expresso que *“A União e os seus estados-membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um estado-membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”* (versão consolidada do TFUE, 2008: art.º 222º), e a cláusula de auxílio e assistência no Tratado da União Europeia em caso de agressão armada, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas (versão consolidada TUE, 2008: art.º 42º).

Estes mecanismos representam um novo mecanismo legal de assistência, sendo também importantes inovações que promovem os princípios sobre os quais a UE se sustenta. Note-se que a cláusula de auxílio e assistência não compromete os compromissos assumidos com a NATO que, para os estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva (versão consolidada TUE, 2008: art.º 42º).

A terceira alteração actualiza as missões de *Petersberg*, às quais se acrescentam outras missões, tais como as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e as operações de estabilização no termo dos conflitos, numa clara resposta à complexidade do actual ambiente estratégico. Ademais, todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo (Conselho da União Europeia, 2008: art.º 43º).

A quarta alteração prevê a criação da Agência Europeia de Defesa. Apesar de esta existir desde 2004, o seu estatuto e a sua missão nunca haviam sido formalizados em sede de Tratado (versão consolidada TUE, 2008: art.º 45º).

Por último, a quinta alteração prevê a introdução da cooperação estruturada permanente (CEP). As CEP consideradas por muitos especialistas como a novidade capital, mas também como um dos maiores desafios criados pelo Tratado de Lisboa, permitem aos estados-membros, com vontade política e os meios necessários, o aprofundamento da partilha de soberania em questões de capacidades militares. A cooperação estruturada permanente é adoptada pelo Conselho que delibera por maioria qualificada, após consulta ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de

Segurança, devendo-se realçar que esta é a única situação em que a maioria qualificada é aplicada em matérias militares. A defesa, por ser uma temática *quente* e que mais dificilmente se presta à integração europeia, implica que a discussão em torno das CEP seja actual e oportuna e como tal, motivo de análise e de reflexão na próxima secção.

c. A origem da CEP

A ideia das cooperações estruturadas permanentes não aparece pela primeira vez com o Tratado de Lisboa. As CEP em matéria de defesa são introduzidas, conceptualmente, no Tratado Constitucional. Porém, elas já existiam em muitos outros domínios da UE. Todavia, no domínio da defesa, as CEP estavam expressamente proibidas pelo Tratado da UE vigente até 30 de Novembro de 2009.

A recuperação no Tratado de Lisboa das CEP em domínios com implicações militares reflecte uma evolução que se verifica na Europa nos últimos anos. Na verdade, os *Battlegroups* e a Agência Europeia de Defesa representam em si mesmo expressões de *cooperações estruturadas* entre os estados-membros com o objectivo de reforçar as capacidades europeias de defesa. Ademais, as Euroforças – EUROFOR e EUOMARFOR – e a EUROGENDFOR, representam igualmente cooperações aprofundadas entre os estados-membros que nelas participam. Face ao que antecede, torna-se claro que a CEP no domínio da defesa começou, efectivamente, a ser implementada *clandestinamente*, colocando-se a questão: para quê um instrumento formal como a CEP se, na prática, ela já vai existindo?... (Tomé, 2007: 214).

Na verdade, as CEP no domínio da defesa não podem ser desassociadas da chamada crise iraquiana quando, pela Declaração do Luxemburgo, a Bélgica, o Luxemburgo, a Alemanha e a França propuseram um conjunto de medidas e iniciativas que tinham como objectivo o reforço das capacidades europeias de defesa e, por conseguinte, um aprofundamento da autonomia da União em relação à Aliança Atlântica.

De acordo com Luís Tomé *“Apesar de terem sido alvo de duras críticas na altura, a maior parte destas propostas acabaria por começar a ser implementada no âmbito da PESD, fornecendo a base para as CEP no domínio da defesa inscritas, entretanto, no Tratado Constitucional. Ou seja, a possibilidade de existência de CEP nesta matéria resulta de uma opção política da União que, no seu conjunto, optou por integrar no seu quadro normativo fundamental a vontade expressa de alguns estados-membros aprofundarem a cooperação na defesa, pois seria preferível que tal fosse enquadrado na PESD do que fora dela.”* (Tomé, 2007: 214 e 215).

(1) A CEP no Tratado de Lisboa

O funcionamento institucional das CEP na área da defesa foi enquadrado pelo art.º 46 da versão consolidada do Tratado da União Europeia, tendo os objectivos e os critérios dos estados-membros participantes de uma CEP sido estabelecidos no respectivo Protocolo anexo ao Tratado.

O preâmbulo do protocolo reconhece que *“o reforço da política de segurança e defesa exigirá esforços dos estados-membros no domínio das capacidades”*, tornando igualmente claro que *“a passagem para uma nova fase no desenvolvimento da política europeia de segurança e defesa implicará esforços resolutos por parte dos estados-membros que a tal estejam dispostos”*.

Neste contexto, o artigo 1º do Protocolo estabelece dois objectivos: um mais geral – *“proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das capacidades europeias de defesa”* – e outro específico – *“fornecer, o mais tardar em 2010, [...] unidades de combate [...] como um agrupamento tático, com os respectivos elementos de apoio”*.

O artigo 2º, por sua vez, traduz como se podem materializar os objectivos supracitados, ao estabelecer os critérios que os estados-membros, enquanto participantes das CEP, se devem comprometer em alcançar:

- Acordar objectivos *“relativos ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa”*;
- *“...aproximar [...] os seus instrumentos de defesa, harmonizando, nomeadamente, a identificação das necessidades militares, colocando em comum [...] especializando os seus meios e capacidades de defesa e incentivando a cooperação nos domínios da formação e da logística”*;
- *“...reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a colaboração das suas forças no terreno, identificando, designadamente, objectivos comuns em matéria de projecção de forças”*;
- Garantir *“as medidas necessárias para colmatar [...] as lacunas constatadas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades”*;
- *“Participar, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa”*.

Por último, o art.º 3 do Protocolo revela o contributo da Agência Europeia de Defesa na *“...avaliação regular dos contributos dos estados-membros*

participantes em matéria de capacidades” avaliação essa que “pode servir de base às recomendações e às decisões do Conselho adoptadas nos termos do artigo 46º do Tratado da União Europeia.”

Tendo em conta a natureza do conteúdo do Protocolo e na ausência de outros indicadores clarificadores torna-se clara a necessidade de ainda se tomarem decisões importantes, nomeadamente na operacionalização dos compromissos assumidos no artigo 2 e na sua tradução para os critérios concretos exigidos para uma participação.

Apesar desta indefinição, não existem dúvidas de que as Cooperações Estruturadas Permanentes devem ser inclusivas, ou seja, devem permitir a participação do maior número possível de estados-membros. Este consenso emergiu do debate político após as propostas iniciais apresentadas na Convenção Europeia de 2002 para a *Euro-zona da defesa* e que eram bem mais exclusivas tendo, porém, provocado receios sobre uma divisão profunda entre os diferentes estados-membros. Com efeito, o veto da entrada de determinados estados-membros, através do estabelecimento de critérios desequilibrados, ignoraria, à partida, o potencial desses mesmos estados-membros e os respectivos apoios no âmbito das operações da PESD, como também contribuiria para a formação do grupo dos grandes estados-membros e dos pequenos estados-membros, posição esta completamente contrária ao espírito do projecto europeu⁶⁰ (Biscop, 2008: 5 e 6).

Esta divisão não é apenas uma mera hipótese, como tem sido provado pela intenção de fazer andar para a frente a iniciativa *Big-6* em torno da França, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Itália e Polónia. Esta iniciativa prevê que os seis estados adoptem regras comuns que reforcem a cooperação na defesa, nomeadamente, o investimento mínimo de 2% do PIB na defesa, o estabelecimento de um mercado comum de aquisição de equipamento de defesa e a disponibilização de 10.000 militares para uma Força de Reacção Rápida, por cada um dos estados participantes. Este grupo de elite comprometer-se-ia a conduzir projectos comuns de segurança na área do anti-terrorismo, bem como programas comuns de infra-estruturas de defesa, designadamente na defesa antimíssil ou na tecnologia espacial e *intelligence*⁶¹.

Todavia, o racional que defende a inclusividade comporta alguns riscos. Por exemplo, não pode estabelecer à partida um nível de ambição

⁶⁰ Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>. [Consultado em 3 de Janeiro de 2010].

⁶¹ Disponível em <http://euobserver.com/9/25667>. [Consultado em 3 de Janeiro de 2010].

baixo, dado correr-se o risco de contribuir para não se chegar a qualquer comprometimento sólido. Com efeito, se um estado-membro participar virtualmente e não desenvolver o número de forças projectáveis, as CEP são esvaziadas de sentido político. Neste seguimento, o desafio que se coloca é precisamente o de reconciliar a inclusividade com o comprometimento, ou seja, acordar os critérios que permitem a participação dos estados-membros, mas que impliquem, igualmente, um comprometimento substancial na disponibilização de capacidades (Biscop, 2008: 6).

(2) Critérios e contributos no âmbito das CEP

No que concerne aos critérios de participação para potenciar as capacidades projectáveis, salientam-se as seguintes⁶²:

- Percentagem do Produto Interno Bruto atribuído à defesa (note-se que o limite de 2% permite apenas as CEP entre a França, o Reino Unido, a Grécia, a Bulgária e a Roménia);
- Equilíbrio adequado do orçamento da defesa entre os custos com o pessoal, operações e investimento (50% /25% /25%, não tem sido fácil os estados alcançarem este nível de repartição de custos);
- Percentagem de forças com capacidade para serem projectáveis;
- Participação numa Força de Reacção Rápida;
- Participação em operações no âmbito da PESD;
- Participação e investimento na Agência Europeia de Defesa e em projectos comuns de defesa;
- Participação com quartéis-generais para planeamento e condução de operações.

Os critérios de admissão devem ser quantificados e verificáveis de modo a produzirem efeitos efectivos. Como tal devem ser orientados por objectivos qualitativos, devem ser aplicados às capacidades específicas de cada um dos estados-membros empenhado na CEP e por último, devem ser orientados para apresentarem resultados num determinado prazo.

Deste modo, considerando o quadro de operações no âmbito da PESD e o desenvolvimento de capacidades previsto no *Long-Term Vision* da Agência

⁶² Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>. [Consultado em 3 de Janeiro de 2010].

Europeia de Defesa, os estados-membros podem participar consoante as seguintes opções⁶³:

- No apoio à resolução das vulnerabilidades indicadas no *Progress Catalogue*;
- De forma mais abrangente, no incremento das capacidades de projecção das unidades militares existentes, combinando uma variedade de capacidades;
- Aproximação prospectiva iniciando o planeamento para as capacidades futuras. Neste contexto, o Plano de Desenvolvimento de Capacidades elaborado pela Agência Europeia de Defesa pode enformar esta visão.

As cooperações estruturadas permanentes estão longe de ser a solução milagrosa para os problemas das capacidades militares europeias. Todavia, não deixam de ser um meio que visa o desenvolvimento de capacidades projectáveis, e por conseguinte, um contributo valioso ao serviço da paz e da segurança global.

6. Conclusões

No início deste estudo foi proposto responder à seguinte questão central: *“Como tem evoluído, desde Maastricht a Lisboa, a segurança e a defesa da UE e quais os elementos que caracterizam e condicionam esse desenvolvimento?”*. Para responder à questão central e às respectivas questões derivadas foram levantadas três hipóteses que se procurou verificar e validar ao longo do trabalho.

A descrição e a análise feitas no parágrafo dois permitem confirmar o conteúdo da primeira hipótese. A queda do muro de Berlim em 1989 e as subsequentes alterações da ordem internacional e da estrutura regional, nomeadamente a retirada maciça dos norte-americanos do espaço europeu, materializada numa queda de 70% dos efectivos ao longo da década de noventa, o aparente descomprometimento norte-americano face à NATO, a reunificação da Alemanha, que voltava a acenar com os fantasmas do 4º Reich e, por último, o recrudescimento dos nacionalismos cristalizados, conduziram a União Europeia, através do Tratado de Maastricht e da emergência da PESC, à definição dos seus objectivos para a acção externa e, pela primeira vez, a uma aproximação às matérias da defesa. Quanto à defesa comum, ter sido

⁶³ Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/papereg/ep20.pdf>. [Consultado em 3 de Janeiro de 2010].

colocado no mesmo plano da PESC, constitui a principal inovação do Tratado da União Europeia, dado ter rompido com um tabu de há mais de quatro décadas que impedia a discussão dessa temática.

A partir de 1992, perante a criação institucional da defesa e com o aprofundamento da política de acção externa, a União Europeia podia finalmente ambicionar tornar-se num actor global, à semelhança do sonho de outrora de Charles de Gaulle. Na teoria, dispunha dos instrumentos de poder necessários para tal, porém, na prática, a experiência demonstrou o contrário, como se verificou nos Balcãs, mais concretamente no caso do Kosovo. Com efeito, alcançar consenso sobre questões fundamentais, tradicionalmente associadas a prerrogativas de um estado soberano, como a sua acção externa e a sua defesa, revelou-se extremamente difícil. Acrescem a este facto as vulnerabilidades dos meios militares europeus, que se mostraram manifestamente insuficientes para responderem às novas missões operacionais, descredibilizando desta forma a acção externa da UE.

Tais circunstâncias estiveram na origem do lançamento do vector militar europeu após a Cimeira Franco-Britânica de 1998. Desde então, os progressos nesta área foram assinaláveis, não apenas com a edificação das respectivas capacidades militares, mas também com a organização de uma estrutura que possibilitasse o processo de tomada de decisão ao nível político-estratégico, culminando nas actividades operacionais militares e civis, integradas ou de forma autónoma, revelando de forma clara uma preocupação pelo desenvolvimento dos paradigmas da estratégia, mormente o genético, o estrutural e o operacional.

Paralelamente, foi lançada em Dezembro de 2003 a EES com o objectivo de sincronizar o ambiente estratégico com os objectivos e com as modalidades de acção e, em última análise, tornar a acção da UE o mais coerente possível, de modo a evitar uma crise semelhante à que opôs os estados europeus apoiantes da invasão norte-americana do Iraque e os estados europeus críticos dessa intervenção. No que concerne às modalidades de acção preconizadas na EES *“como fazer”* realça-se a adopção das manobras estratégicas assentes na aplicação multidisciplinar dos diferentes instrumentos de poder (coacção e não coacção), tendo presente que a solução militar nem sempre é a melhor solução face ao actual ambiente estratégico, e no multilateralismo efectivo, como a manobra adequada para a resolução de problemas que requerem plataformas de entendimento comum entre actores com os mesmos problemas, em detrimento da visão realista sobre a segurança internacional, confirmando assim a segunda hipótese, plasmada nas análises e reflexões do parágrafo três.

Por último, a análise parcial e integrada dos diferentes parágrafos três, quatro e cinco permite confirmar o conteúdo da terceira e última hipótese. Com efeito, não obstante as evoluções verificadas no âmbito institucional e ao nível da segurança e defesa europeia desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, subsistem questões que continuam em aberto ou que indiciam contradições e cuja resolução é imprescindível para que a União se possa tornar no ambicionado actor global.

A mudança pode começar pela implementação efectiva do Tratado de Lisboa, nomeadamente através de um aumento substancial e efectivo da coerência da União que se consubstancie na diluição da estrutura dos três pilares da *arquitectura pós-modernista de um templo*. O exemplo claro desta mudança é o facto do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança acumular com o cargo de um dos Vice-Presidentes da Comissão.

Todavia, só existe coerência se existirem partes diferenciadas que possam ser integradas como um todo. Deste modo, é necessário providenciar o desenvolvimento das capacidades militares, tornando-as mais robustas, mormente daquelas de que a União carece, devendo para tal realizar-se uma adequada gestão das prioridades de defesa de cada um dos estados-membros, tendo igualmente em vista uma melhor edificação de capacidades combinadas entre eles. Neste contexto, não se pode deixar de referir a limitada capacidade de projecção de força, que se espera venha a ser mitigada com as Cooperações Estruturadas Permanentes.

Torna-se igualmente primordial a clarificação da EES, designadamente no que diz respeito à explicitação do nível de ambição da UE como actor securitário no âmbito da resolução de crises e conflitos e da identificação dos focos de antagonismos ou daqueles que podem vir a constituir-se como tal no futuro, de modo a que não existam dúvidas sobre “o quê” que tem que ser concretizado.

Por último, a capitalização das relações em eixo UE-ONU e UE-NATO. Relativamente à última relação, apesar de não estar suspensa, fazendo-se sentir no terreno através de uma orientação pragmática, ainda não se encontrou uma forma efectiva de expressar a realidade da política comum de segurança e defesa na Aliança. Esta situação terá a tendência a manter-se como a grande questão política dos próximos anos, aguardando-se os resultados concretos da implementação do Tratado de Lisboa e o lançamento do próximo Conceito Estratégico da Aliança, previsto para 2010, para se perceber se a tendência entre estes dois actores será de cooperação ou de competição. No que se refere à UE-ONU, não é claro para onde caminha a actual política comum de

segurança e defesa no esforço desenvolvido no âmbito do multilateralismo efectivo, uma vez que os estados-membros da União Europeia representam apenas 6.3% dos militares, polícias e observadores ao serviço das Nações Unidas, média bastante abaixo dos contributos da própria NATO.

Com respeito à questão central e chegado ao final deste artigo, afigura-se razoável perceber qual das correntes de pensamento enunciadas na Introdução é mais adequada para explicar a realidade europeia. Longe de se assumir como *Vénus* ou como *Marte* do sistema internacional, é evidente que os desenvolvimentos na área da segurança e defesa da UE são notórios e contemplam um mecanismo holístico inovador de integração dos diferentes instrumentos de poder que mais nenhuma Organização Internacional tem ao seu dispor.

Bibliografia

Monografias

- ARNAUD, Laure, et al (2008). *Guide to the european security and defence policy* (ESDP).
- BISCOP, Sven (2008). *Permanent structured cooperation and the future of ESPD*. Brussels: EGMONT/ Royal Institute for International Relations.
- BRASSEY's (2000). *European Security Institutions*. Virginia: Brassey's. ISBN 1-57488-211-2.
- CAMERON, Fraser (1999). *The Foreign and Security Policy of the European Union: past, present and future*. Sheffield: Academic Press. ISBN 1-84127-001-6.
- COTTEY, Andrew (2007). *Security in the new Europe*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1-4039-8649-8.
- COUTO, COR Abel (1988). *Elementos de estratégia: apontamentos para um curso - Volume I*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- DUARTE, António (2008). *A Europa da segurança e defesa*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha&Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica. ISBN 978-989-8159-02-1.
- ESTEVES, Assunção, PIZARRO, Noémia (2008). *O Tratado de Lisboa*. Chamusca: Edições Cosmos. ISBN 978-972-762-297-9.
- FERNANDES, José (2002). *A Segurança da Europa Ocidental: uma arquitectura Euro-Atlântica multidimensional*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN 972-31-0993-X.
- FERREIRA, Maria (2005). *A Política Externa Europeia: Uma Reflexão sobre a União Europeia como actor internacional*. Lisboa: ISCSP. ISBN 972-8726-48-1.

- FRENCH, Lindey Julian, FRANCO, Algieri (2004). *A European Defense Strategy*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation.
- FRENCH, Lindey Julian (2007). *A cronology of European Security and defence 1945-2007*. New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-921432-7.
- GONÇALVES, Arnaldo (2007). *A Europa à procura de futuro: da convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*. Lisboa: Livros Horizonte. ISBN 978-972-24-1471-5.
- JONES, Seth G. (2007). *The rise of european security cooperation*. New York: Cambridge University Press. ISBN 0-521-68985-6.
- LEANDRO, Garcia, et al (2000). *A identidade europeia de segurança e defesa*. S. Pedro do Estoril: Atena. ISBN 972-8435-44-4.
- LINDSTROM, Gustav (2007). *Enter the EU battlegrounds*. Paris: Institute for Security Studies. ISBN 978-92-9198-106-9.
- LOPES, J.J. Almeida (2002). *Tratados europeus explicados*. 2ª ed. Lisboa: Vislis. ISBN 972-52-0143-4.
- MARQUES, Viriato (1993). *Europa: labirinto ou casa comum*. Mem Martins: Publicações Europa América. ISBN 972-1-03691-9.
- MOREIRA, Adriano (1997). *Teoria das relações internacionais*. 2ª ed. Coimbra: Almedina. ISBN 972-40-1050-3.
- MOREIRA, Adriano (1999). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote. ISBN 972-20-1676-8.
- MOREIRA, Adriano (2004). *A Europa em formação (a crise do Atlântico)*. 4ª ed. Lisboa: ISCSP. ISBN 972-8726-27-9.
- NYE, Joseph (2002). *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-845-8.
- PATRÍCIO, Raquel (2009). *Uma visão do projecto europeu*. Coimbra: Almedina. ISBN 978-972-40-3877-3.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. 4ª ed. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-275-1.
- RIBEIRO, António Silva (1998). *Planeamento da acção Estratégica aplicado ao Estado*. Lisboa: Minerva. ISBN 972-591-357-4.
- RIBEIRO, António Silva (2009). *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina. ISBN 978-972-40-3897-1.
- SOARES, Andreia (2005). *União Europeia: que modelo político?* Lisboa: ISCSP. ISBN 972-8726-55-4.
- TEIXEIRA, Nuno (2009). *Contributos para uma política de defesa: Julho de 2006 a Julho de 2009*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. ISBN 978-989-95642-1-3.
- VASCONCELOS, Álvaro, et al (2009a). *What ambitions for European defence*

in 2020? Paris: Institute for Security Studies.

- VASCONCELOS, Álvaro, et al (2009b). *The European Security Strategy 2003-2008: Building on common interests*. Paris: Institute for Security Studies.
- YARGER, Harry (2006). *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute. ISBN 1-58487-233-0.
- YOST, David (2007). *NATO and international organizations*. Rome: NATO Defense College.

Contribuições em monografias

- COSTA, Francisco (2007). *Os tratados de Amesterdão e de Nice*. In 20 anos de integração europeia (1986-2006): o testemunho português. Chamusca: Edições Cosmo. ISBN 978-972-762-301-3.
- FRENCH, Julian Lindey (2004). *The revolution in security affairs: hard and soft security dynamics in the 21st century*. In European Security, 13:1-15. Frank Cass. ISBN 0966-2839.
- GARCIA, Proença (2009). *European Union partners – NATO*. In Estratégia XIX, 161-172. Lisboa. ISSN 1645-9083.
- TELO, António (1999). *A questão alemã e a unidade europeia*. In a construção da Europa: Problemas e perspectivas. Lisboa: Edições Colibri. ISBN 978-972-772-078-1.
- TOMÉ, Luís (2007). *As actividades e as dimensões PESC/PESD e os interesses de Portugal*. In Política externa europeia? Consequências para Portugal. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. ISBN 978-972-8094-92-8.
- YOST, David (2005). *NATO's 1999 strategic concept*. In Security Strategies: NATO, The United States and the European Union, 21-33. Rome: NATO Defense College.

Artigos e discursos oficiais

- BISCOP, Sven (2009). *A High Representative needs a grand strategy*. In euobserver.com, November, 2009.
- BRANCO, Carlos (2004). *A ONU e o processo da resolução de conflitos: potencialidades e limitações*. In Relações Internacionais. Lisboa: IPRI-UNL, 1645-9199.
- COLLINS, Paul (2009). *Does ESDP need a new a headline goal*. In Europe's World, April, 2009.
- CUTILEIRO, José (2009). *O Muro*. In Expresso, 7 de Novembro de 2009, 29.
- GOWAN, Richard (2008). *The EU still needs UN peacekeepers*. In euobserver.com, May, 2008.
- BERRY, Peter Sain Ley (2008). *What are EU battlegroups for if not to*

- intervene in Congo?* In euobserver.com, November, 2008.
- LAVONEN, Eero (2009). *Report card on the European Defence Agency*. In Europe's World, January, 2009.
- MEIRELES (2009). *Que temem os europeus*. In Expresso, 5 de Junho, 2009.
- MOREIRA, Adriano (2009). *As duas Europas*. Conferência proferida no Instituto de Estudos Superiores Militares, a 6 de Outubro de 2009.
- PALLAVER, Matteo (2009). *ESDP the death of the lisbon treaty and the future of Europe as a global player*. In Europe's World, April, 2009.
- POP, Valentina (2008). *Summit boosts EU security and defence*. In euobserver.com, December, 2008.
- POP, Valentina (2009). *EU military chiefs nervous about Lisbon Treaty implications*. In euobserver.com, December, 2009.
- SILVA, Nuno Pereira da Silva (2009). *A NATO e a UE/PESD*. In Segurança e Defesa, Setembro-Novembro 2009, 11: 52-59.
- SLIJPER, Frank (2009). *The European Defence Agency at five years*. In euobserver.com, July, 2009.
- SOLANA, Javier (2009). *EU makes its mark on the world stage*. In guardian.co.uk, October, 2009.
- RASMUSSEN, Anders (2009a). *First NATO Press Conference by Secretary General Anders Fogh Rasmussen*, 03 August 2009.
- RASMUSSEN, Anders (2009b). *Monthly press conference by Secretary General Anders Fogh Rasmussen*, 07 October 2009.
- ROCHA, Maria, Correia Augusto (2009). *Segurança e defesa europeia*. In Segurança e Defesa, Setembro-Novembro 2009, 11: 44-50.
- VATANEN, Ari (2009). *The European Security Strategy – turning words into action*. In Europe's World, August, 2009.

Relatórios e documentos oficiais

- Tratado de Maastricht
- Tratado de Amesterdão
- Tratado de Nice
- Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa
- Tratado de Lisboa
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (texto consolidado)
- Tratado União Europeia (texto consolidado)
- Center on International Cooperation (2009). *Annual Review of Global Peace Operations*. Colorado: Lynne Rienner Publishers. ISBN 978-1-58826-642-2.
- European Defence Agency (2006). *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and capacity needs*.

European Defence Agency (2009). Report by the head of the European Defence Agency to the Council.

European Union (1999). *Helsinki Headline Goal*.

European Union (2003). *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction – EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*.

European Union (2004a). *The 2010 Headline Goal*.

European Union (2004b). *Basic principles on the use of restrictive measures (sanctions) (document 10198/1/04)*.

European Union (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*.

European Union (2006). *The EU Battlegroups*.

European Union (2007). *Civilian Headline Goal 2010*.

European Union (2007). *Final Report on the Civilian Headline Goal 2008*.

European Union (2008). *Declaration on Strengthening Capabilities*.

European Union (2009a). *Ministerial Declaration: ESDP Ten Years – Challenges and Opportunities*.

European Union (2009b). *Council Conclusions on ESDP*.

Franco-British (1998). *Franco-British Summit Joint Declaration on European Defense. Saint-Malo*.

NATO (1999). *The Alliance's Strategic Concept*.

Nato Strategic Commanders (2004). *Strategic vision: the military challenge. Brussels: Nato Strategic Commanders*.

União Europeia (1999). *Conselho Europeu de Helsínquia. Conclusões da Presidência. Relatório Intercalar da Presidência ao Conselho Europeu de Helsínquia sobre o Reforço da política Europeia Comum de Segurança e Defesa*.

União Europeia (2000a). *Conselho Europeu de Nice. Conclusões da Presidência*.

União Europeia (2000b). *Conselho Europeu de Santa Maria da Feira. Conclusões da Presidência*.

União Europeia (2003a). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*.

União Europeia (2003b). *Directrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas (sanções) no contexto da política Externa e de Segurança Comum da UE (documento 15579/03)*.

União Europeia (2005a). *Directrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas (sanções) no âmbito da política externa e de segurança comum da UE (documento 15114/05)*.

União Europeia (2005b). *Melhores práticas da UE para a implementação eficaz de medidas restritivas (documento 15115/05)*.

União Europeia (2007). *Factos e números essenciais sobre a Europa e os europeus*.

União Europeia (2008a). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*.

União Europeia (2008b). *Alterações Climáticas e Segurança Internacional – Documento do alto Representante e da Comissão Europeia para o Conselho Europeu*.

União Europeia (2009). *Sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD*.

United Nations (2004). *A more secured world: our shared responsibility*.

UNDP (1994). *Human Development Report 1994*.

UNODC (2009). *Afghanistan Opium Survey 2009*.

Western European Union (1992). *Petersberg Declaration*.

Western European Union (1995). *European Security: a Common Concept on the 27 WEU Countries*.

Sítios na internet

<http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>

<http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1521&lang=en>

http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/next_year_en.htm

http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_en.htm

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/66/pt.pdf

<http://euobserver.com/7/28971>

<http://euobserver.com/9/25667>

<http://euobserver.com/13/26183>

<http://euobserver.com/13/27150>

<http://euobserver.com/13/28451>

<http://euobserver.com/13/28941>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0526:PT:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:282E:0460:0463:PT:PDF>

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/03/st15/st15579.pt03.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf>
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st15/st15114.pt05.pdf>
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st15/st15115.pt05.pdf>
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>
<http://sic.sapo.pt/programasinformacao/scripts/VideoPlayer.aspx?ch=sociedade%20das%20nacoes&videoId={DB55997B-4E0D-4FDD-9A07-28E89311C0E4}>
http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/key/declaration_petersberg.php
<http://www.bits.de/NRANEU/docs/WEU141195.PDF>
<http://www.core-hamburg.de/>
http://www.cfr.org/publication/17228/zoellicks_speech_at_the_international_institute_for_strategic_studies.html
http://www.cer.org.uk/articles/66_gowan.html
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=en>
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1039&lang=en>
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1279&lang=PT>
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/reports/99395.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/104676.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/articles/110510.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/111262.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/111787.pdf
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080926EUMM_Fact_sheet_from_JURI_REV.pdf
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacites%20militaires%20EN.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73803%20-%20Solana%20-%20Permanent%20arrangements%20+%20NATO%20declaration.pdf>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>

<http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>

<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>

http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Portuguese.pdf

<http://www.eurogendfor.org/http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=en>

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notebattlegroups/_sede030909notebattlegroups_en.pdf

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_pt.htm?language=PT

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PT&reference=A6-0032/2009>

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm

http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa

http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/676/TheEuropeanSecurityStrategyturningwordsinto-action.aspx

http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/PartnerPosts/tabid/671/PostID/166/Default.aspx

http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/PartnerPosts/tabid/671/PostID/290/Default.aspx

http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/PartnerPosts/tabid/671/PostID/340/Default.aspx

http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html

http://www.ipri.pt/eventos/pdf/6Maio_resumo_PVP.pdf

<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=336>

http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_272_esr44-civmil-integration.pdf

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm
http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm
http://www.nato.int/cps/en/SID-295A4EEA-17FE25A5/natolive/opinions_57912.htm
http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_04/20090402_NATO_operations_and_missions.pdf
http://www.parleurop.pt/PortalWeb_Parlamento/_Rainbow/Documents/TL%20Ana%20Gomes%20-Site.pdf
http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/graphs/type_year.gif
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote010101.pdf>
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>
<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>
<http://www.un.org/en/peacekeeping/currentops.shtml>
<http://www.weu.int/weag/index.html>

3. A ARQUITECTURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA 2010

Luís Carlos Falcão Escorrega
Major Inf^o

Professor da Área de Ensino de Estratégia do IESM
escorrega.lcf@mail.exercito.pt

Resumo

A chamada Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA) é entendida como o conjunto dos 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. Esta nova arquitectura de segurança, em que se procuram soluções africanas para os problemas africanos, assenta fundamentalmente em dois pilares: a Política Comum Africana de Segurança e Defesa (PCASD) e o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana. Para cumprir as suas tarefas, foram colocados à disposição deste último (do CPS) três instrumentos – o Painel de Sábios (PS), o Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA) e a Força de Prevenção (FAPrev) – que, juntamente com um fundo especial (Fundo para a Paz) de financiamento das missões e actividades relacionadas com a paz e segurança e o Memorando de Entendimento (MdE) sobre cooperação na área de paz e segurança entre a UA e os mecanismos regionais de prevenção, gestão e resolução de conflitos, constituem os principais elementos da APSA.

Abstract

The called African Peace and Security Architecture (APSA) is understood as the set of developed, or in development, elements

and mechanisms, by the African Union and some regional organizations, to deal with peace and security issues in the african continent. This new security architecture, which seeks african solutions to african problems, is mainly based on two pillars: the Common African Defence and Security Policy and the Peace and Security Council of the African Union. To perform its tasks, three tools were placed at Peace and Security Council disposal: the Panel of the Wise, the Continental Early Warning System and the African Standby Force – which, along with a special fund (Fund for Peace) to finance missions and activities related to peace and security and with the Memorandum of Understanding on Cooperation in the area of peace and security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa, constitute the main elements of APSA.

1. Introdução

Numa sessão especial da União Africana (UA) consagrada exclusivamente aos conflitos internos, em Agosto de 2009, em Trípoli, foi transmitida a determinação dos chefes de Estado e de governo africanos em definitivamente pôr fim aos conflitos e à violência e atacar de forma «global e sistemática» as suas causas. Os participantes comprometeram-se ainda a acelerar o processo de implementação da Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA).

Efectivamente, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento africano é a proliferação de conflitos armados; e embora se assista a uma diminuição do número de conflitos em África, os que ainda lavram constituem importantes desafios à paz e segurança, com que os africanos têm de lidar. Neste âmbito, têm procurado soluções africanas para os seus problemas; a APSA foi desenvolvida como uma estratégia continental, integrando mecanismos através dos quais se pretende mitigar a conflitualidade, demonstrando que o conceito de segurança colectiva regional no continente se tem alterado e continua a evoluir.

Realmente, encontrar soluções africanas para os problemas de África é a quintessência pretendida para a resolução da conflitualidade na região. E se no passado as Organizações Regionais e Sub-Regionais Africanas despendiam a maior parte do seu tempo a lidar com sequelas dos conflitos, em vez de evitar que situações de tensão escalassem para um conflito generalizado, actualmente constata-se um forte empenhamento na sua prevenção e resolução. Diversas organizações regionais e sub-regionais africanas, têm tido um papel bastante activo no desenvolvimento de instrumentos de prevenção de conflitos, realçando-se: a União Africana (UA), ao nível continental, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC – *Southern African Development Community*), no Sul, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD – *Intergovernmental Authority for Development*), a Leste, a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS – *Economic Community of Central African States*), ao centro, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS – *Economic Community of West African States*), a Oeste e a União Árabe do Magrebe (UMA – *Union du Maghreb Arabe*), a Norte.

2. Segurança e ameaças em África

É geralmente aceite que a ordem internacional do século XXI dependerá significativamente de evoluções políticas, económicas e sociais que entretanto ocorram em África, tal a importância atribuída ao continente. Efectivamente, grande parte dos países da África subsaariana, considerados os mais pobres do mundo, apresenta agora níveis de crescimento entre 5% e 6% ao

ano, em que a adaptação à economia global, o aumento das exportações e crescente atracção de investimentos externos directos, ilustram a vitalidade da sua economia. Por outro lado, os interesses estratégicos no continente, no âmbito do petróleo, matérias-primas agrícolas e exploração de recursos minerais, como por exemplo os dos chineses e americanos, catapultam África para um lugar de realce na *realpolitik* mundial.

No âmbito da segurança, com a retirada das super-potências de conflitos locais e com o falhanço dos esforços de resolução de conflitos e de manutenção de paz das NU, acelerou-se a tendência para a regionalização dos conflitos internos, sendo o vácuo criado preenchido, principalmente, por potências regionais. Desaires como o genocídio no Ruanda, a guerra civil no Sudão, ou a operação das NU na Somália, liderada por americanos, contribuíram para um alheamento crescente de grandes potências na resolução activa dos conflitos africanos, preferindo confinar-se a um papel de carácter mais humanitário (salvaguardando, contudo, os seus interesses através de presença militar) e encorajando soluções africanas. Com a saída ou diminuição do envolvimento das grandes potências, assistiu-se a um aumento da utilização de empresas de segurança (e militares) privadas e mercenários – cujos serviços prestados variam desde acções de combate militar, guarda de recursos valiosos, como diamantes ou petróleo, apoio logístico, assessoria, etc.

Na temática em questão, reveste-se de particular interesse a definição de segurança adoptada pela UA, bem como as ameaças consideradas, ambas adoptadas na “*Declaração solene sobre uma política africana de defesa e segurança*”, de Fevereiro de 2004. Quanto ao conceito de segurança é interessante verificar que incorpora duas vertentes, “quer a noção tradicional, estado-cêntrica, de sobrevivência do Estado e da sua protecção, por meios militares, contra agressões externas, bem como a noção não-militar enquadrada pelo novo contexto internacional e pela elevada incidência de conflitos intra-estatais (...), que necessitam de uma nova ênfase na segurança humana, baseada não apenas em valores políticos mas também em imperativos sociais e económicos” (UA, 2004). As principais ameaças aí consideradas dividem-se em internas e externas em relação ao continente africano:

- Ameaças comuns internas:
 - *Conflitos e tensões inter-estaduais;*
 - *Conflitos e tensões intra-estaduais;*
 - *Situações pós conflito instáveis;*
 - *Situações humanitárias graves;*
 - *Outras* (refugiados e deslocados; minas e outros engenhos explosivos; tráfico de armas ligeiras, pandemias, degradação do meio ambiente;

criminalidade violenta e outra incluindo a organizada e transfronteiriça; tráfico humano; tráfico de drogas; branqueamento de capitais).

- Ameaças comuns externas:
 - *Agressão externa*, incluindo a invasão de um país Africano;
 - *Conflitos e crises* com efeitos adversos sobre a segurança regional africana;
 - *Mercenarismo*;
 - *Terrorismo internacional* e actividades terroristas;
 - *Efeito negativo da globalização* e políticas, práticas e regimes internacionais injustos;
 - Acumulação, armazenamento, produção e *proliferação de ADM*, particularmente armas nucleares, químicas e biológicas, mísseis balísticos não convencionais e de longo alcance;
 - *Crimes transfronteiriços* como o tráfico humano e de droga (o que pode constituir uma ameaça a nível regional e nacional);
 - *Políticas unilaterais destinadas a isolar países africanos*;
 - *Despejo de resíduos químicos e nucleares em África*.

I.e., são ameaças que se encontram em perfeita consonância com o conceito dual de segurança atrás descrito (que incorpora elementos da segurança tradicional, do Estado, e da segurança Humana) e que traduz uma nova postura dos dirigentes políticos africanos, em que o dever de proteger e o direito para intervir estão geneticamente consagrados no Acto constitutivo da União Africana.

2.1. Caracterização genérica dos conflitos em África

No âmbito da segurança internacional, actualmente, África não é o cenário principal da conflitualidade mundial, apesar de preocupantes e crescentes factores que já não podem ser explicados apenas por razões geopolíticas (ideológicas), como acontecia no tempo da Guerra Fria. No entanto, a distribuição geográfica dos conflitos e das intervenções das NU e de outras Organizações Internacionais, comprovam que África, e particularmente a subsaariana, partilha o enfoque da atenção mundial contribuindo para uma “nova” redescoberta do continente negro por parte do Ocidente e do Oriente, desta feita motivada em grande parte pelo acesso a recursos energéticos e matérias-primas.

Caracterizar a conflitualidade em África é um exercício de sistematização complexo, pois cada conflito resulta, normalmente, da combinação de condições muito heterogéneas, onde se enredam factores de ordem económica,

cultural, étnica, política ou social, tais como, os interesses de grandes potências, os antagonismos domésticos sociais e políticos, o mal-estar e problemas económicos, a corrupção, afinidades étnicas, expectativas de ganhos económicos, irracionalidade ou outros. Interessa, no entanto, tentar a sistematização da sua caracterização e das suas causas.

A dimensão do continente africano, a sua imensa variedade histórica e geográfica e a sua diversidade étnica e sociocultural tornam extremamente difícil a reflexão sobre a conflitualidade nesta zona do globo; na verdade, a imensidão de conflitos aí ocorridos reflecte estas diferentes naturezas e características, impossibilitando análises simplistas e de cariz genérico. Ainda assim, factores como a herança colonial, o subdesenvolvimento crónico e consequente marginalização internacional, a fragilidade dos Estados e respectivas instituições e os flutuantes equilíbrios regionais e internacionais, podem ser encontrados na esmagadora maioria dos cenários de guerra (Safaneta, 2004).

Durante anos, África conheceu algumas das guerras mais mortíferas e longas do século passado. As “velhas” guerras de libertação transformaram-se em guerras civis intermináveis que, em muitos casos, ainda hoje determinam a vivência de muitas destas sociedades. Durante muito tempo, África e guerra foram, de facto, quase sinónimos. Só o fim da Guerra Fria trouxe uma relativa acalmia para muitos destes países.

O fim da confrontação Leste-Oeste parecia ter aberto as portas a uma nova era para este continente. Assistiu-se então ao início de uma “nova” África, “outra” África, um continente em vias de resolução dos seus conflitos mais marcantes e sanguinários (como eram os casos de Angola ou Moçambique) um continente que encerrava capítulos negros da sua história (como no caso do *apartheid* sul-africano), um continente que via desaparecer alguns dos seus líderes mais déspotas. Enfim, de facto viviam-se anos de “afro-optimismo” por oposição à chamada “década negra”. Foi o início da “Renascença” africana, com novas democracias e novos líderes (Safaneta, 2004).

O genocídio no Ruanda, em 1994, marca, simbolicamente, o fim desta época e o retorno da barbárie. A partir daí, as “novas” guerras africanas parecem ter adquirido outros formatos, ultrapassando perigosamente as fronteiras dos Estados. O drama da região dos *Grandes Lagos* evidencia tragicamente esta nova realidade feita de milhares de mortos, deslocados e refugiados. Somália, Ruanda, República Democrática do Congo (ex-Zaire), República do Congo, Etiópia e Eritreia, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Libéria e Serra Leoa fazem parte de uma longa lista de países onde a instabilidade política e social evoluiu rapidamente, trazendo de novo a guerra.

Só em 2002 se reiniciaram alguns processos de paz; apesar disso, inter-

nacionalmente, a cautela continuou a ser a palavra de ordem, pois afinal não seria a primeira vez que se regressava à guerra. O complexo continente africano entrava assim numa espécie de paz frágil cuja evolução se processava muito lentamente e se fazia com inúmeros recuos. Ainda assim, as conversações de paz no Sudão ou na Somália aparentavam ser bons prenúncios de pacificação. O agravamento da situação na Libéria, Chade e Costa do Marfim, já em 2003, voltou a relançar a dúvida quanto à pacificação (Safaneta, 2004).

Actualmente, é difícil encontrar um denominador comum para os conflitos existentes. Em 2008 existiam cinco conflitos activos em África, além de outros latentes, estando geralmente localizados na parte Oriental do Continente: Somália, Sudão (no *Darfur* e no Sul), Chade, Costa do Marfim e finalmente na RDC na zona do *Lago Kivu*. Alguns dos conflitos genericamente designados de «étnicos» são esporádicos e duram alguns dias ou semanas, como tem acontecido na Nigéria. Outros, como na região da África Oriental (planalto dos Grandes Lagos), no Sudão, na Somália, na República Democrática do Congo (RDC), mas também na África Ocidental (Liberia, Serra Leoa, Costa do Marfim), são bem mais graves e persistentes podendo durar vários anos e sendo responsáveis por milhares de vítimas (Olic, 2004).

Na maior parte dos casos, os conflitos são intraestatais, entre populações mais ou menos próximas, muitas vezes misturadas, como foi o caso de *Tutsis* e *Hutus* no Ruanda e no Burundi. Todavia, tem sucedido que esses conflitos acabem envolvendo países vizinhos, como aconteceu na RDC (ex-Zaire) onde forças armadas do Ruanda, Uganda, Zimbabué e Angola não só tomaram partido das facções congoleesas em luta, como acabaram por se enfrentar em pleno território congolês. Por outro lado, a acção de grupos fundamentalistas islâmicos, é um fenómeno que cada vez mais tem maior relevância geopolítica, constituindo um sério factor de preocupação. (Olic, 2004).

Os recentes conflitos africanos facilitaram o surgimento ou realçaram a acção de novos e antigos personagens. Se durante a Guerra Fria as únicas figuras de relevo dos conflitos eram militares ou homens públicos, posteriormente juntaram-se-lhes novos protagonistas. Três personagens emblemáticos nos conflitos actuais têm merecido destaque: o *senhor da guerra*, a *criança-soldado*¹ e o *refugiado*.

¹ *Criança-soldado* é qualquer pessoa que tenha menos de 18 anos, membro de um grupo armado com ligações ao governo, ou de um grupo armado político, independentemente se existem conflitos armados na zona. As crianças-soldado exercem várias actividades como: participações em combates, armar as minas e os explosivos, fazer reconhecimento das áreas, como espiões e por vezes são o próprio engodo, como mensageiros ou guardas, participar em treinos, exercer funções de logística, fazer trabalho doméstico e cozinhar; servir de escravos sexuais (Amnistia Internacional, 2009).

O *senhor da guerra* normalmente não pertence ao grupo que está no poder, mas é muito poderoso, pois combina muitas vezes a figura do combatente com a do traficante sem escrúpulos. Como combatente lidera grupos armados e como as vitórias militares são fonte de prestígio é do seu interesse prolongar o conflito pelo maior tempo possível (Amin, 2007). Como traficante, o senhor da guerra é participante activo dos circuitos ilegais de comércio, facilitando o tráfico de drogas, armas e outros produtos como pedras preciosas.

Outra personagem dos conflitos actuais em África, a *criança-soldado*, está relacionada com a delinquência juvenil e o seu aproveitamento por parte de determinados grupos militares e políticos. Das 300.000 crianças-soldado que existem em todo o mundo, África é o continente com maior número (cerca de 200.000). Estas são usadas em conflitos no Burundi, Costa do Marfim, RDC, Ruanda, Somália, Sudão e Uganda, sendo normalmente alistadas à força.

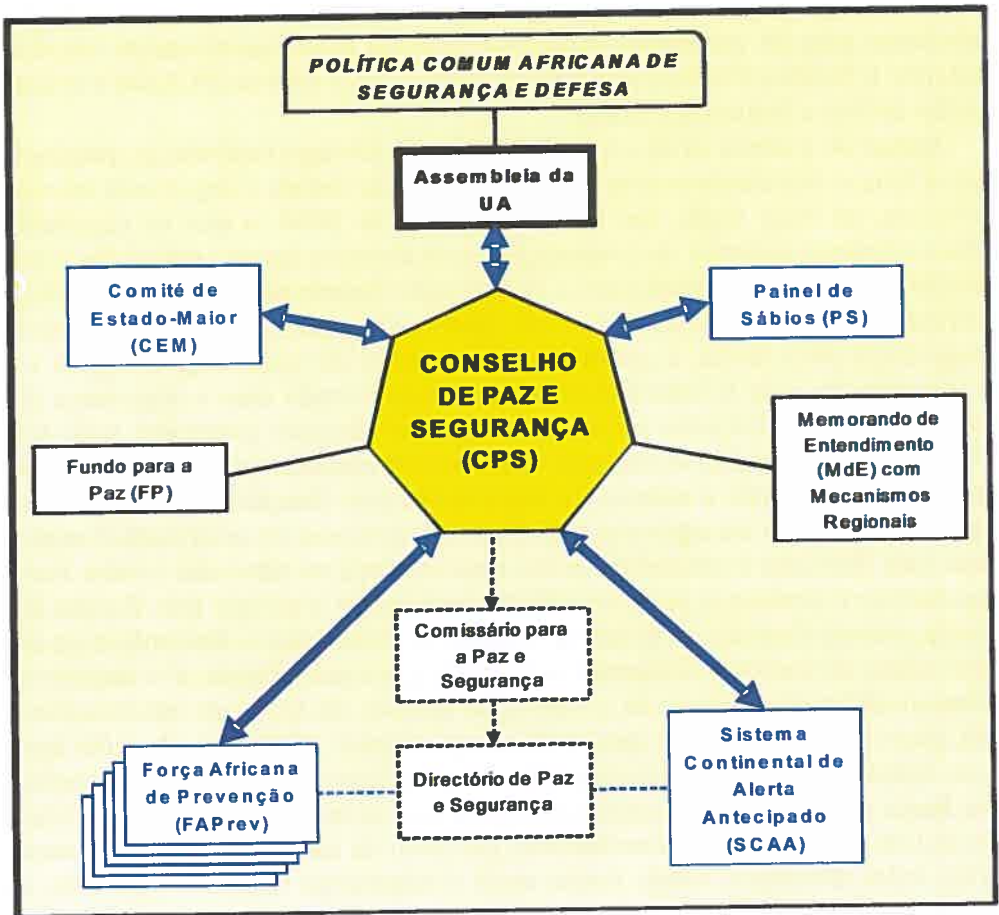
Por último, o refugiado; não tem sexo ou idade, pode ser um homem, uma mulher, uma criança ou um idoso que foram obrigados a deixar o local onde viviam para escapar da guerra e do seu cortejo de horrores. De acordo com informação disponível no sítio do UNHCR, o seu número aumentou consideravelmente nas últimas duas décadas. Uma parcela significativa é composta por refugiados internos, isto é, pessoas que saíram ou foram expulsas do seu local de origem, mas não atravessaram fronteiras internacionais.

Enfim, em jeito de síntese, independentemente das causas que lhe dão origem, os conflitos no continente africano têm essencialmente uma matriz intraestatal, embora com maior incidência nas zonas de fronteira e estando quase sempre associados a “Estados frágeis” (Dempsey, 2006), aliás, na senda da escola de Samuel Huntington, que enfatiza as fraquezas societárias e estruturais de muitas sociedades africanas.

3. A Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

Genericamente, a chamada *Arquitectura de Paz e Segurança Africana* (APSA) é entendida, como já referido anteriormente, como o conjunto dos 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.

Figura 1 – Arquitectura de Paz e Segurança Africana
(Fonte: Autor)



A arquitectura de segurança em África evoluiu bastante nos últimos quarenta anos, sendo a criação da União Africana (UA), em 2002, o passo mais significativo para a almejada consecução de um sistema de segurança colectiva continental, possibilitando que os Estados africanos se unissem na procura e desenvolvimento de soluções colectivas mitigadoras dos conflitos em África. Realmente, é possível constatar que a União Africana (UA) se afastou da abordagem da sua antecessora – a Organização da Unidade Africana (OUA) – de respeito absoluto pela soberania nacional, e adoptou uma em que o dever de proteger e o direito para intervir estão consagrados no seu acto

constitutivo, a Carta da União Africana², a base sobre a qual foi erigida a nova arquitectura de segurança.

Esta nova arquitectura de segurança, em que se procuram soluções africanas para os problemas africanos, assenta fundamentalmente em dois pilares: a Política Comum Africana de Segurança e Defesa (PCASD) e o Conselho de Paz e Segurança (CPS).

Apesar de a alínea d) do art.º 4.º da Carta da UA logo estabelecer, enquanto princípio, o desenvolvimento de uma política de defesa e segurança comum africana, só mais tarde, em 28 de Fevereiro de 2004, é que os resultados dos complexos esforços de cooperação neste domínio foram traduzidos numa declaração política importante, a *Declaração Solene sobre Política Comum Africana de Segurança e Defesa*³. Aí, norteando a política e arquitectura de segurança para África, é adoptado um conceito de segurança alargado e a segurança de cada Estado é directamente relacionado com a segurança dos outros Estados africanos e com o continente africano como um todo (cfr. Secção I – Definições e Âmbito). Essa interdependência está também patente nos *princípios e valores* do documento (cfr. Secção II), ao referir que qualquer ameaça ou agressão (internas ou externas ao continente) contra um país Africano é entendida como uma ameaça ou agressão contra todos os outros, e ainda nos próprios *objectivos e metas* a atingir (cfr. Secção III) onde, principalmente, se pretende reduzir as rivalidades e desconfianças entre países africanos e aumentar a confiança, a credibilidade e o sentido de responsabilidade, através da cooperação militar, da troca de informações e de actividades diversas de gestão de crises (Kinzel, 2008); isto é, a *Declaração Solene sobre Política Comum Africana de Segurança e Defesa* estabelece as bases políticas para a estruturação de um verdadeiro sistema de defesa colectiva (e cooperativa) continental, partindo de um compromisso associativo entre Estados e tendo como meta a segurança entre os membros da comunidade africana.

Embora a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo seja o principal órgão da PCASD, o CPS⁴ deve ser considerado como o órgão mais importante

² *Prima facie* no seu art.º 4.º – Princípios. Aí, apesar de se reafirmar a não ingerência de qualquer Estado Membro da União nos assuntos internos de outro (alínea g)), é salvaguardado o direito da União de intervir num Estado Membro em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (alíneas h) e i)), bem como o direito dos Estados Membros pedirem a intervenção da União, com vista à restauração da paz e segurança (j)).

³ *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*, adoptada em Sirte, Líbia (UA, 2004).

⁴ Na primeira sessão ordinária da Conferência da UA, realizada em Durban, África do Sul, em Julho de 2002, foi adoptado o Protocolo Relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA, entrando em vigor em Dezembro de 2003.

da UA no que respeita aos assuntos de segurança, por diversas razões: é o órgão deliberativo permanente para a prevenção, gestão e resolução de conflitos no continente, com estrutura e mecanismos que permitam responder de uma forma atempada e eficiente às situações de conflito e crise; além disso, superintende as organizações regionais e coopera estreitamente com a *Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*⁵; externamente, é o ponto de contacto (POC) central com as Nações Unidas e outras organizações internacionais (Kinzel, 2008). Possui poderes relativamente alargados, com competência para autorizar e mandar operações de manutenção de paz (no âmbito do capítulo VIII da Carta das NU) e, se apropriado, recomendar à Assembleia de Chefes de Estado e de Governo a intervenção militar num Estado-membro, em conformidade com a Carta da UA. Como o PSC é um órgão político de tomada de decisão, maioritariamente assessorado por civis, o aconselhamento em assuntos militares é-lhe fornecido pelo Comité de Estado-Maior (*Military Staff Committee*, MSC), este último sem qualquer autoridade própria no que respeita ao controlo das forças armadas.

Actualmente, o CPS está completamente operacional, e já se reuniu quase 200 vezes, para abordar a maioria das situações de conflito e crise que o continente enfrenta. Adquiriu credibilidade incontestável, ilustrada, entre outras coisas, pelas reuniões anuais que actualmente realiza com o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Forjou igualmente uma relação similar com o Comité Político e de Segurança da União Europeia (UA, 2009b)

Para cumprir as suas tarefas, foram colocados à disposição do CPS três instrumentos – o Painel de Sábios (PS), o Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA) e a Força de Prevenção (*FAPrev*) – que, juntamente com o fundo especial (Fundo para a Paz) de financiamento das missões e actividades relacionadas com a paz e segurança e o *Memorando de Entendimento* (MdE) sobre cooperação na área de paz e segurança entre a UA e os mecanismos regionais de prevenção, gestão e resolução de conflitos constituem os principais elementos da APSA.

3.1. O Painel de Sábios (Panel of the Wise)

O Painel de Sábios é constituído por cinco⁶ personalidades africanas altamente respeitadas, representativas das cinco regiões do continente africano,

⁵ Órgão instituído pela *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (adoptada em Junho de 1981, entrou em vigor em 1986) é responsável por monitorizar a implementação dessa Carta.

⁶ Os membros do painel são escolhidos pelo presidente da Comissão da UA, por um período de três anos.

que se tenham distinguido através de contribuições relevantes para África, nas áreas da paz, segurança e desenvolvimento.

Com a finalidade de apoiar os esforços do CPS e do Presidente da Comissão da UA, principalmente no domínio da prevenção de conflitos, compete-lhe aconselhá-los sobre todas as questões relativas à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, podendo inclusive actuar por sua própria iniciativa. Na prática, poderá servir de mediador entre facções em conflito efectivo ou provável, facilitar o estabelecimento de canais de comunicação, desenvolver e recomendar ideias e propostas que possam contribuir para a promoção da paz, conduzir a chamada *shuttle diplomacy*, tratar e levantar questões politicamente sensíveis, etc.

Não tendo uma equipa de suporte própria, tem que recorrer à Comissão da UA para todo o apoio técnico, administrativo e logístico, retirando-lhe assim alguma autonomia.

Operacional desde Dezembro de 2007, já se reuniu várias vezes desde então. No âmbito do seu trabalho, o Painel iniciou reflexões temáticas sobre questões pertinentes para a prevenção de conflitos, nomeadamente, conflitos relacionados com eleições, violência e impunidade, justiça e reconciliação (UA, 2009b).

3.2. Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA – *Continental Early – Warning System* [CEWS])

A criação do SCAA é uma exigência do Protocolo do CPS, que prova a importância atribuída à prevenção de conflitos ao alerta antecipado, por parte dos Estados membros da UA. O Protocolo declara especificamente que, “*a fim de facilitar a antecipação e prevenção de conflitos deve ser estabelecido um Sistema Continental de Alerta Antecipado, a ser conhecido como Sistema de Alerta Antecipado*”. A informação e as análises reunidas e produzidas pelo SCAA são para ser utilizadas pelo presidente da Comissão o apoiar na execução das suas responsabilidades e para “*aconselhar o CPS sobre as potenciais ameaças à paz e segurança em África e recomendar a melhor modalidade de acção*”. Os Estados-membros deverão “*comprometer-se em facilitar a acção antecipada do CPS e/ou o presidente da Comissão, com base em informação de alerta antecipado*”.

3.2.1. Da necessidade de prevenção de conflitos à criação do SCAA

É geralmente aceite que após a queda do muro de Berlim se assistiu a um certo alheamento da Comunidade Internacional perante os conflitos vio-

lentos que eclodiram em África (v.g., os casos da Somália e do Ruanda, na década de 90). Da constatação desse alheamento surgiu, por parte de diversas organizações governamentais e não-governamentais africanas, a necessidade da criação e reforço de mecanismos de prevenção, em particular o desenvolvimento e implementação de Sistemas de Alerta Antecipado (SAA), que pudessem apoiar uma eventual acção, também atempada.

No âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), já em 1993, estas preocupações tinham levado à adopção da *Declaração do Cairo*, sobre a criação de um Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. A transformação da OUA em União Africana (UA), após a aprovação, dois anos antes (em Julho de 2000), do Acto Constitutivo, colocou as questões da promoção da paz, segurança e estabilidade no fulcro da sua missão, sendo aprovado, em Julho de 2002, em Durban, África do Sul, o Protocolo Relativo ao Conselho de Paz e Segurança (CPS), que entrou em vigor em Dezembro de 2003⁷.

Em Outubro de 2003, e antes da entrada em vigor do Protocolo do CPS, a Comissão organizou um seminário reunindo os Mecanismos Regionais de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos⁸, organizações internacionais, sociedade civil e instituições académicas e de investigação, para reflectir sobre o SCAA e propor modalidades para a sua concepção e implementação. Nesse seminário, de entre muitas propostas, os participantes apelaram para o desenvolvimento de um sistema padronizado, de fácil utilização, com indicadores mensuráveis e verificáveis; o reforço do know-how da UA, no âmbito de alerta antecipado, prevenção e gestão de conflitos; e a estreita articulação entre a análise e as adequadas acções de resposta (UA, 2008b).

Com base nessas recomendações, entre 2003 e 2006, a Comissão apresentou uma série de políticas e documentos de apoio que acabariam por constituir a base do Roteiro para a Operacionalização do SCAA (*Roadmap for Operationalization of the CEWS*), aprovado mais tarde. Ao longo deste processo, surgiram uma série de questões operacionais, nomeadamente, relacionadas com a recolha e análise de dados, com o reporte e interacção com os decisores, e com a coordenação e colaboração entre a UA, os Mecanismos Regionais (MR) e outros parceiros; e, ao mesmo tempo, foram feitos esforços no sentido de reforçar as capacidades da Sala de Situação da UA e dos pró-

⁷ O CPS só foi solenemente estabelecido em 25 de Maio de 2004. Tal como já referido anteriormente, os instrumentos que foram postos à sua disposição foram o Painel dos Sábios, um Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA), uma Força de Intervenção Africana e um fundo especial.

⁸ Criados pelas Comunidades Económicas Regionais (com excepção da UMA, no Norte); Dora-vante apenas referidos como Mecanismos Regionais (MR).

prios analistas, através da realização de workshops, aquisição de novos equipamentos, etc.

Em Abril de 2006, a Comissão organizou um segundo seminário consultivo sobre esta temática. Foi destacada a importância dos dados e informação produzidos por organizações da sociedade civil, universidades, instituições dedicadas à investigação e meios de comunicação, além da UA, incluindo as suas missões no terreno; foi sugerido o uso eficiente das tecnologias da comunicação disponíveis e o desenvolvimento de uma estrutura de análise sistemática que enquadrasse o trabalho dos analistas e diversos intervenientes, concebido em torno de uma metodologia comum, com indicadores de fácil monitorização. Além disso, uma série de recomendações foram centradas na questão da colaboração e divisão das responsabilidades entre a UA e os Mecanismos Regionais (UA, 2008b).

Em 21 de Junho de 2006, na 57ª reunião do CPS, foi analisado o estado de implementação da APSA, tendo sido solicitado à Comissão que acelerasse a operacionalização dos seus pilares, incluindo o SCAA.

Estando em processo de finalização uma série de documentos enquadrantes, em especial o *draft do Roadmap* para a operacionalização do SCAA, a Comissão convocou uma reunião de peritos governamentais em matéria de alerta antecipado e de prevenção de conflitos prevenção, que decorreu em *Kempton Park*, África do Sul, de 17 a 19 de Dezembro de 2006. Essa reunião teve três grandes objectivos: fazer um balanço dos progressos alcançados e dos desafios encontrados na concepção e implementação do SCAA; analisar experiências internacionais de alerta antecipado e sua importância para a operacionalização do SCAA; e, finalmente, chegar a acordo sobre os principais passos que devem ser tomadas para a plena operacionalização do SCAA (UA, 2008b).

Nessa reunião, o *Roadmap* foi apresentado e discutido com representantes dos Estados. Além disso, foram discutidos dois documentos adicionais durante a reunião: a *Proposta do Módulo de Indicadores e Participação da Sociedade Civil na Prevenção de Conflitos em África – Uma Agenda para Acção*.

O primeiro documento proporcionava recomendações para o desenvolvimento de um módulo de indicadores, tal como previsto no Protocolo do CPS. Estes seriam baseados num quadro de indicadores genéricos derivados de documentos sobre a governação, direitos humanos, segurança e conflitos adoptadas no contexto da OUA e da UA. O documento detalhava as três funções básicas de alerta antecipado a ser conduzidas pela Comissão, através da Divisão de Gestão de Conflitos (DGC): recolha de informações, análise de informações análise e produção de resultados.

O segundo documento fornecia uma visão geral sobre o papel dos centros

de investigação, instituições académicas e organizações não-governamentais (ONG) no aviso antecipado, baseada em experiências em curso, dentro e fora de África, e propunha uma série de recomendações sobre o papel dessas instituições na operacionalização do SCAA, incluindo na recolha e análise de dados. Propunha ainda um quadro de referência para a coordenação e colaboração entre essas instituições e a UA, com base nas disposições do Protocolo de CPS.

Na reunião de *Kempton Park*, foi adoptado um Quadro de Referência (*Framework*) onde a Comissão e os MR foram mandatados para tomar todas as medidas necessárias para implementar as recomendações que surgiram, dentro de um prazo de três anos, para garantir que o SCAA ficasse totalmente operacional em 2009. Os resultados dessa reunião foram comunicados aos Estados-membros através de um relatório do presidente da Comissão. O Conselho Executivo da UA, na sua 10ª Sessão Ordinária, realizada em *Addis Abeba*, em Janeiro de 2007, aprovou o Quadro de Referência para a Operacionalização da SCAA (*Framework for the Operationalization of the Continental Early Warning System*), concordou com o prazo dos três anos para a sua implementação, e incitou a Comissão a tomar todas as medidas necessárias para a execução atempada e completa do Quadro de Referência, incluindo a mobilização dos recursos financeiros e técnicos necessários, o célere recrutamento dos recursos humanos e outras medidas pertinentes (UA, 2008b).

3.2.2. Características e componentes do SCAA

Em termos organizacionais genéricos, o SCAA é composto por um *centro de observação e acompanhamento* (a chamada *Sala de Situação*) localizado na Divisão de Gestão de Conflitos (DGC), e por *unidades de observação e acompanhamento* dos Mecanismos Regionais (em cada região), ligados directamente à Sala de Situação.

A finalidade do SCAA é o aconselhamento atempado, às diversas instituições chave da UA, incluindo o presidente da Comissão, o CPS e o Painel de Sábios, sobre conflitos e ameaças à paz e segurança em África (nomeadamente, situações potenciais, actuais e pós-conflito, eleições e problemas humanitários). Além disso, a análise e o aconselhamento fornecido pelo SCAA tem o propósito específico de permitir o desenvolvimento de estratégias de resposta adequadas por parte da UA e suas instituições sendo que, por isso, a ligação entre a análise e a resposta é um alicerce fundamental do SCAA (UA, 2006b).

Para cumprir cabalmente a sua finalidade, há quatro componentes chave que, quando implementados, materializarão a operacionalização do SCAA (definidos de acordo com três funções de alerta antecipado: a recolha de in-

formação e monitorização contínua, a análise de conflitos e cooperação, e a formulação de políticas e opções de resposta) (UA, 2006c):

- Recolha de dados;
- Análise estratégica;
- Relatórios e envolvimento dos decisores;
- Coordenação e colaboração.

3.2.2.1. Recolha de dados

Para uma adequada análise de conflitos e desenvolvimento oportuno de opções de resposta, o SCAA depende da monitorização contínua de indicadores políticos, económicos, sociais, militares e humanitários, requerendo, por isso, o acesso e gestão de grandes quantidades e diferentes tipos de informação. O SCAA é um sistema de fontes abertas, onde a informação é recolhida a partir de uma variedade de fontes, governamentais, inter-governamentais, não-governamentais, internacionais, meios de comunicação social, universidades e grupos de reflexão (*think tanks*). Embora as principais fontes de dados sejam da própria UA (Comissão, missões no terreno e gabinetes de ligação), outras fontes primárias contribuem fornecendo importantes contributos, como os Mecanismos Regionais, os Estados-membros, o Sistema das Nações Unidas, outras organizações internacionais, centros de investigação, instituições académicas e organizações não governamentais, sendo a prioridade atribuída a fontes africanas (UA, 2006c).

Em termos de compilação e gestão de dados, o SCAA introduz um sistema automatizado de recolha e processamento (incluindo, mas não limitado a *clipping* de notícias); um serviço interno de rastreamento de tendências de notícias; e um sistema de gradação de fontes e relatórios (UA, 2008).

3.2.2.2. Análise estratégica

A análise estratégica dos conflitos e o desenvolvimento atempado de opções de resposta exigem a monitorização contínua de indicadores políticos, económicos, sociais, militares e humanitários. Para tal, a Comissão da UA foi encarregue de desenvolver um módulo do SCAA – *módulo de indicadores* – com indicadores claramente definidos e politicamente aceites (pelos Estados-membros), permitindo operar, num quadro de referência explícito, de forma sistematizada.

O módulo de indicadores (cfr. Anexo A – Proposta de lista de indicadores genéricos) foi desenvolvido tendo em consideração um número de indicadores e de patamares (*thresholds*) flexíveis, de fácil monitorização e controlo, com base numa abordagem indutiva e tendo em conta as restrições fi-

nanceiras e institucionais; a análise é centrada num número limitado de casos: aqueles em que é extremamente provável a evolução para um conflito violento no futuro imediato, aqueles que já estão em conflito, ou aqueles que têm estado em conflito num passado recente. Embora o enfoque seja sobre ameaças de significativa violência e perda de vidas, o módulo de indicadores também se centra sobre as causas estruturais dos conflitos (UA, 2006d).

O funcionamento do módulo de indicadores, genericamente, é o seguinte: (1) detectada uma situação que corresponda a determinados indicadores genéricos (cfr. Anexo A – Proposta de lista de indicadores genéricos), é realizada uma (2) avaliação estratégica (*Strategic Conflict Assessment*)⁹, com a finalidade de desenvolver indicadores específicos sobre o conflito (*indicator-building information*); são então definidos determinados patamares (thresholds) de evolução, pela Divisão de Gestão de Conflitos (DGC), que permitem o (3) acompanhamento e monitorização da situação (*indicator-serving information*). Com base nos procedimentos e normas estabelecidas, a DGC informa (4) os utilizadores finais sobre a situação, permitindo-lhes tomar as medidas políticas adequadas.

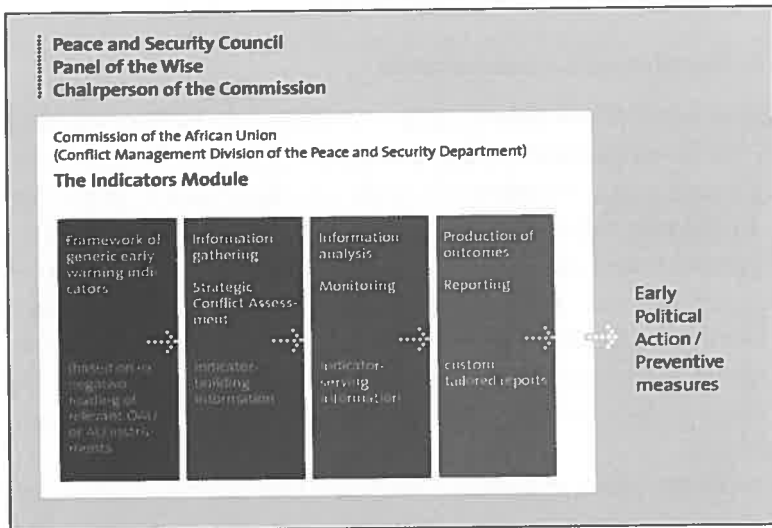


Figura 2 – O funcionamento genérico do *Módulo de Indicadores* (Fonte: UA, 2006d)

⁹ A principal finalidade desta avaliação estratégica é a criação de uma perspectiva global sobre os antecedentes e as dinâmicas de um determinado conflito. Inclui diversas etapas analíticas, como a identificação das principais fontes de tensão que levem ou sejam susceptíveis de conduzir a conflitos (que se podem encontrar em estruturas políticas, económicas, de segurança e sociais, a nível local, regional, nacional e internacional), a análise de *actores* (com enfoque nos principais protagonistas) e *análise dinâmica* (identificando possíveis acontecimentos e comportamentos agravantes, inibidores e ignidores).

3.2.2.3. Relatórios e envolvimento dos decisores

Actualmente, numa base diária, a *Sala de Situação* (localizada na DGC) solicita, recolhe, filtra e divulga informação relevante aos interessados, produzindo, diariamente, dois tipos de relatórios: *revista de imprensa diária* (compilada de meios de comunicação social e distribuída a uma vasta audiência), e *relatórios diários* (compilados com base em dados das (doze) missões de campo e distribuídos apenas internamente). Elabora ainda relatórios imediatos (sempre que há notícias de última hora), *actualizações semanais* (v.g. sobre situações em curso, como a Somália e o Sudão), e compila outros *relatórios ad-hoc* (sobre questões específicas, quando solicitados pela Comissão) (UNU-CRIS, 2008).

A capacidade de envolver apropriadamente os decisores da UA decisores tem sido uma preocupação fundamental no desenvolvimento do SCAA. A fim de otimizar a interacção sistemática com os decisores, estão a ser dados passos para desenvolver novos relatórios, enquanto que os actuais instrumentos (*outputs*) estão em processo de optimização.

3.2.2.4. Coordenação e colaboração

O Protocolo do CPS reconhece que os aspectos da harmonização e coordenação são muito importantes para assegurar que as actividades dos Mecanismos Regionais sejam compatíveis com os objectivos e princípios da UA, apelando a uma parceria eficaz entre estes e o CPS e, nesse sentido, os Mecanismos Regionais deverão informar continuamente o CPS sobre as suas actividades; por sua vez, o Protocolo estipula que o CPS, através do Presidente da Comissão, também deverá manter os Mecanismos Regionais plena e continuamente informados das suas actividades. O Memorando de Entendimento¹⁰ entre a UA e os MR, assinado em 2008, veio clarificar grande parte destes assuntos.

Várias medidas foram propostas e estão em fase de implementação, realçando-se: o intercâmbio regular de informações, realização de reuniões periódicas (pelo menos uma vez por ano), o reforço dos programas de intercâmbio de pessoal, acções de formação conjuntas, criação de gabinetes de ligação na UA e nos MR e a criação de um sítio (site) seguro para a troca de informações entre

¹⁰ *Memorandum of Understanding on Cooperation in the area of peace and security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa.*

a Sala de Situação e as unidades dos MR. Seguindo as recomendações destes, foi proposto recentemente o desenvolvimento de um *quadro continental* de partilha de informação e análise capaz de desenvolver e complementar os esforços já efectuados pelos Mecanismos Regionais (UA, 2008).

Vários MR (em particular a IGAD e a ECOWAS) já desenvolveram mecanismos de análise de conflitos e de alerta antecipado, ou estão em vias de o fazer; a partilha de experiências e lições aprendidas, bem como questões de harmonização e coordenação de sistemas de alerta antecipado actuais, têm sido particularmente importantes para o desenvolvimento e implementação do SCAA.

3.2.3. Os sistemas regionais de alerta antecipado

Como anteriormente referido, algumas das comunidades económicas regionais estabeleceram os seus próprios mecanismos de alerta antecipado e outras encontram-se em vias de tal, interessando um breve resumo sobre o estado de desenvolvimento dos sistemas regionais de alerta antecipado, referido a 2008 (Perry, 2008; DIE, 2008).

Em 1999, a ECOWAS aprovou um protocolo a estabelecer um Centro de Observação e Monitorização com as funções de recolher, processar e analisar dados e produzir relatórios sobre os Estados-Membros para o Secretário Executivo. Em conjunto com a *West African Network for Peace Building (WANEP)* e como o apoio da EU e dos EUA, está a desenvolver uma rede de alerta antecipado, a *ECOWAS Warning and Response Network (ECOWARN)*.

A IGAD criou o *Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN)* em 2002, focalizando-se em conflitos violentos que variam numa escala de violência de baixo nível (como o que ocorre em áreas pastoris e ao longo das fronteiras) até guerras intra e inter-estatais e com funções semelhantes às das outras iniciativas regionais. Tem tido o apoio da Alemanha e dos EUA.

A ECCAS está ainda em processo de criação, com o apoio da UE, do seu mecanismo de alerta rápido, o MARAC (*Mécanisme d'alerte Rapide en Afrique Centrale*). O protocolo de criação refere uma rede de escritórios, uma equipa inter-disciplinar de especialistas e uma sala de situação para recolha de dados e análise, a fim de evitar crises e conflitos.

As outras comunidades regionais, como a SADC, a UMA, ou a CEN-SAD, não chegaram ainda a acordo sobre um mecanismo regional ou estão ainda na fase de desenvolvimento.

3.2.4. Dificuldades e perspectivas

Muitas das dificuldades que a implantação do SCAA enfrenta são, de uma maneira geral, as mesmas que as da APSA, relacionadas com a falta de recursos, de vontade política e de um verdadeiro sentido continental. Já em 2003, o então Director de Paz e Segurança, Embaixador Sam Ibok, aquando do 1º workshop do SCAA, identificava as dificuldades “genéticas” do sistema (*apud* Cilliers, 2005):

- “A barreira da soberania nacional, o que muitas vezes dificulta os esforços para recolher dados e informações fiáveis, bem como a intervenção oportuna;
- A questão da propriedade dos dados, que muitas vezes criou problemas relacionados com a flexibilidade do uso e divulgação dos dados recolhidos;
- A questão da definição de módulos de alerta precoce e sua apropriação por parte da OUA;
- Falta de infra-estrutura tecnológica adequada;
- Recursos financeiros e humanos limitados;
- Falta de vontade política por parte dos Estados-Membros”.

Apesar de se assistir a progressos significativos nalguns desses pontos, outros há que ainda carecem de desenvolvimentos positivos, que interessa realçar.

Desde logo, a implementação do SCAA é politicamente sensível na medida em que analisa e trata de assuntos internos dos países membros e isto, obviamente, provoca receios e dificuldades (DIE, 2008). Apesar de a *Sala de Situação* ter já sido estabelecida na Divisão de Gestão de Conflitos no seio da Comissão, tem pouco pessoal qualificado para o desempenho de funções específicas, principalmente as de análise; ao nível regional, há desequilíbrios significativos, conforme referido anteriormente, o que dificulta a operacionalização do sistema continental. As ligações entre a Sala de Situação em *Addis Abeba* e as unidades regionais precisam ser reforçadas através de um sistema de permuta regular de dados, mas também partilhando e co-realizando avaliações de conflitos e opções políticas; a criação de gabinetes de ligação e reuniões conjuntas sobre temas de interesse mútuo pode ajudar nesse sentido. Outro passo fundamental é o reporte e a interação com os

decisores políticos, nomeadamente o Presidente da Comissão e o CPS, a fim de que se consiga transformar, efectivamente, o alerta antecipado em acção atempada (Pirozzi, 2009); naturalmente que isso implica a vontade política dos decisores para usar as informações recebidas e intervir rapidamente em situações de crise...

Enfim, pelas razões apresentadas, a implementação do SCAA enfrenta dificuldades e particularidades políticas e financeiras, sendo que por isso se assiste a um muito cauteloso envolvimento de doadores neste processo. Neste sentido, um dos maiores problemas que se põem à operacionalização da APSA é a falta de um sistema de financiamento sustentável, crucial para o desenvolvimento e funcionamento dos diversos mecanismos, principalmente a FAPrev. Infelizmente, além desse financiamento estar muito dependente de contribuições voluntárias de doadores, há Estados membros da UA que não têm honrado os seus compromissos. Neste âmbito terá que ser feito um esforço para estabelecer um sistema de financiamento sustentável, envolvendo os Estados membros, as comunidades económicas regionais e a UA, além do fundamental apoio de organizações internacionais, como a UE (Aneme, 2008).

Apesar da intenção declarada de operacionalizar o SCAA até 2009, pelas razões apresentadas, dificilmente essa meta será atingida na plenitude. Aliás, no projecto de plano estratégico 2009-2012 da Comissão da UA, de Junho de 2009, onde são apresentados os objectivos, as linhas de acção estratégicas e os resultados para esse triénio, no âmbito da paz e segurança, é referido o ano de 2012 para a operacionalização completa da APSA (cfr. UA, 2009a), onde se insere também o SCAA.

3.3. Força Africana de Prevenção (*African Standby Force*)

Após o fracasso verificado no genocídio do Ruanda, em 1994, cresceu entre os países africanos a necessidade de desenvolver a capacidade para intervir em emergências semelhantes, caso as Nações Unidas não respondessem eficazmente. Assim, com a criação do CPS, em 2002, foi-lhe atribuída a responsabilidade de avaliar situação dessas e, se necessário, autorizar uma intervenção, disponibilizando-lhe um instrumento que permitisse a implementação da decisão: a Força Africana de Intervenção, uma força exclusivamente africana, treinada e equipada para operações de paz no continente, com componente civil, policial e militar, composta por cinco brigadas, pertencendo cada uma a cada região de África – Norte, Centro, Sul, Este e Oeste.

Cada uma das cinco Comunidades Económicas Regionais (CER)¹¹ serve de base ao levantamento de uma *Regional Standby Brigade* (RSB). No entanto, como nem todos os países de determinada região pertencem à mesma comunidade económica e alguns pertencem a mais que uma (v.g. Angola), a UA teve necessidade de criar Mecanismos Regionais (MR) para coordenação e operacionalização da FAPrev. No Norte, uma vez que o Egipto não é membro

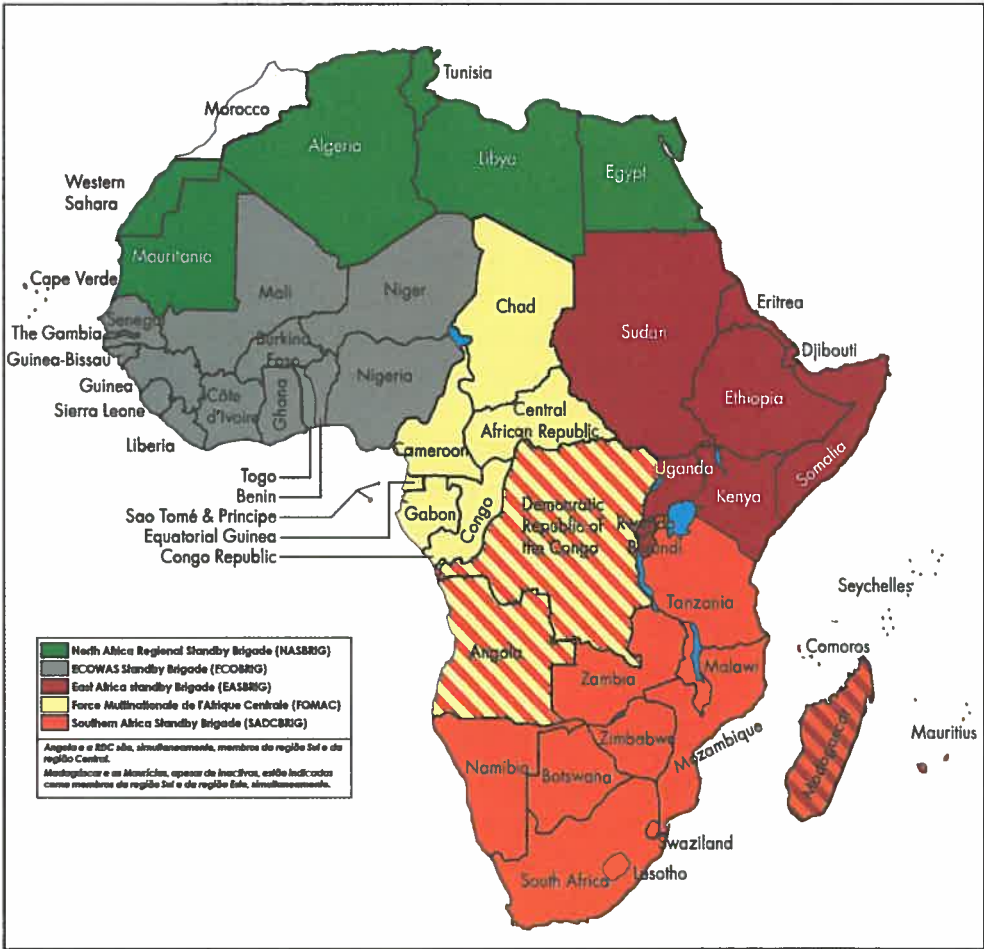


Figura 3 – Regiões da *Força Africana de Prevenção* (Fonte: adaptado de Cilliers, 2008)

¹¹ União do Magrebe Árabe a Norte, Autoridade Inter-Governamental para o Desenvolvimento a Leste, Comunidade Económica dos Estados da África Central ao centro, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental a Oeste e Comunidade de Desenvolvimento da África Austral a Sul.

da UMA e Marrocos não pertence à UA foi necessário criar a *Northern Africa Regional Capacity* (NARC). No Leste, a *Eastern Africa Standby Brigade Command Mechanism* (EASBRICOM) também foi formada como MR na África Oriental, uma vez que o Ruanda não pertence à IGAD. Nas regiões Oeste, Centro e Sul, como a maioria dos países pertence às respectivas CER (EC-CAS, ECOWAS e SADC), estas, para apoio das suas Brigadas regionais, apenas tiveram de ajustar as estruturas existentes (Alghali, 2008).

Sendo certo que, tal como acontece na Europa, a geração de unidades para operações de apoio à paz é um processo longo, a FAPrev foi concebida para proporcionar uma capacidade continental de resposta rápida, com as diversas componentes em prevenção nos seus países de origem, prontas para um rápido emprego e aptas a cumprir todo o espectro de tarefas de operações apoio à paz. Assim, foram desenhados seis cenários de conflitos diferentes, com capacidades e tempos de projecção distintos.

Tabela 1 – Os 6 cenários de intervenção da FAPrev (Fonte: www.ua.org)

1. Aconselhamento militar da UA ou de uma Organização Sub-Regional a uma missão política. <i>Projecção a ser efectuada até 30 dias após uma resolução de mandato da UA.</i>
2. Missão de observadores da UA / Organização Sub-Regional co-projectada com uma missão da ONU. <i>Projecção a ser efectuada até 30 dias após uma resolução de mandato da UA.</i>
3. Missão de observadores da UA / Organização Sub-Regional. <i>Projecção a ser efectuada até 30 dias após uma resolução de mandato da UA.</i>
4. Força de manutenção de paz da UA / Organização Sub-Regional no âmbito do Cap. VI e missões de projecção preventiva (e de construção da paz). <i>Projecção a ser efectuada até 30 dias após uma resolução de mandato da UA.</i>
5. Força de manutenção de paz da UA para missões de manutenção da paz complexas e multidimensionais. <i>Projecção completa da FAPrev a estar terminada num prazo de 90 dias após uma resolução de mandato da UA, com a projecção da componente militar a ser efectuada até 30 dias.</i>
6. Intervenção da UA em situações de genocídio onde a CI não actue prontamente. <i>Pretende-se que a UA possua a capacidade de projectar uma força militar robusta num prazo de 14 dias.</i>

O desenvolvimento/implementação da FAPrev, ao nível da UA e das cinco regiões, previa duas fases, a primeira até Junho de 2005 (posteriormente alargada até Junho de 2006) e a segunda até Junho de 2010 (UA, 2003). Ao nível da estrutura da FAPrev, o pretendido é indicado na seguinte tabela:

Tabela 2 – Implementação e estrutura da FAPrev (Fonte: UA, 2003, 2005.)

DESENVOLVIMENTO/ IMPLEMENTAÇÃO	AO NÍVEL DA UA		AO NÍVEL DAS REGIÕES
	1ª Fase (até Junho de 2006)	Desenvolver e manter as capacidades necessárias para lidar com os cenários 1-2 e estabelecer um sistema de reforço, em prevenção, para lidar com o cenário 3.	Desenvolver as brigadas regionais de prevenção; no final desta fase desenvolver também a capacidade para lidar com o cenário 4.
	2ª Fase (até Junho de 2010)	Manter as capacidades anteriores e desenvolver as capacidades necessárias para lidar com todas as situações até ao cenário 5 ¹² .	Completar o desenvolvimento das brigadas e aumentar a sua capacidade de intervenção rápida
ESTRUTURA	• QG da FAPrev com um Elemento de Planeamento (PLANELM) continental, integrando três componentes (militar, policial e civil); • Um Depósito de Logística Militar (DLM) continental; • Um volante de 300 a 500 observadores militares, gerido centralmente pela UA; • Um volante de 240 polícias; • Um volante de pessoal administrativo civil e peritos em ajuda humanitária, governação, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) e outras áreas especializadas – a ser criado e gerido centralmente pela UA.		• Um PLANELM permanente, com pessoal de cada uma das três componentes; • Uma Brigada de prevenção com unidades (um contingente de militares e, pelo menos, duas companhias de polícia/gendarmarie) de prevenção nos Estados-Membros, para apoiar duas missões complexas em simultâneo; • Um volante de cerca de 290 civis para apoio da missão e funções especializadas; • Um DLM; • Centros de excelência e infra-estruturas de treino; • Um QG de Brigada permanente.

¹² Não está ainda definida a data para o emprego da FAPrev no cenário 6, provavelmente devido à elevada exigência e prontidão requeridas.

No final da fase de implementação, cada brigada regional de prevenção terá entre 3.000 e 5.000 homens, com a seguinte composição genérica:

- Quartel-General da Brigada e Unidade de Apoio com cerca de 65 homens e 16 viaturas;
- Companhia de Comando e Unidade de Apoio com cerca de 120 homens;
- 4 Batalhões de Infantaria ligeiros, com cerca de 750 homens e 70 viaturas cada;
- Unidade de Engenharia com cerca de 505 homens;
- Companhia de Transmissões com cerca de 135 homens;
- Esquadrão de Reconhecimento (rodas) com cerca de 150 homens;
- Unidade de Helicópteros com cerca de 80 homens, 10 viaturas e 4 helicópteros;
- Unidade de polícia militar com cerca de 48 homens e 17 viaturas;
- Unidade logística ligeira multi-funções com cerca de 190 homens e 40 viaturas;
- Unidade médica, nível 2, com cerca de 35 homens e 10 viaturas;
- Grupo de observadores militares com cerca de 120 Oficiais;
- Grupo de apoio a entidades civis com componente logísticas, de administração e orçamental.

Refira-se ainda que cada país contribuidor de tropas é responsável pelo seu treino elementar de operações de apoio à paz ONU e equipamento básico.

O estado de desenvolvimento das cinco brigadas difere de região para região; apesar de a Brigada do Norte estar mais atrasada, possui os melhores equipamentos e recursos e deu recentemente passos muito significativos¹³, o que muito provavelmente lhe permitirá atingir os patamares exigidos para 2010.

¹³ Em Agosto de 2008, os Chefes Militares do NASBRIG adoptaram um roteiro regional para a implementação da Brigada do Norte antes do fim do ano (Alghali, 2008).

Tabela 3 – Estado de desenvolvimento das Brigadas regionais da FAPrev,

PROCESSOS	EASBRIG	FOMAC	ECOBIG	SADCBIG	NASBRIG
Documentos enquadrantes	✓	✓	✓	✓	✓
Memorando de Entendimento	✓	✓	✓	✓	✗
PLANELM	✓	✓	✓	✓	✗
QG de Brigada	✓	✗(1)	✓	✗(1)	✗
Unidades atribuídas	✓	✓	✓	✓	✓
Componentes civis	(2)	✗	(2)	(2)	✗
Centros de excelência	✓	✗	✓	✓	✗
Volante de pessoal	✗	✗	✗	(2)	✗
(1) Abdicou do QG, considerando que seria um custo desnecessário (Debrah, 2009)					
(2) A decorrer					

O MdE celebrado entre a UA e os Mecanismos Regionais, em Janeiro de 2008, o estabelecimento de Gabinetes de Ligação com a UA, facilitando a coordenação e colaboração, a fase adiantada de implementação de importantes componentes da FAPrev e do SCAA permitem, apesar das enormes dificuldades, principalmente financeiras, algum espaço de optimismo na implementação da APSA. Para tal, foram determinantes os apoios técnicos, materiais e, principalmente, financeiros fornecidos por entidades externas ao continente, sobretudo a União Europeia.

3.4. A União Europeia e a APSA

A UE esteve e está envolvida na promoção da segurança em África através de operações e actividades militares (v.g., no âmbito de missões PESC, na República Democrática do Congo, no Chade ou na República Centro Africana), de polícia (no âmbito da EUPOL, em Kinshasa), e indirectamente, através de apoio técnico e financeiro a diversos actores africanos. Aliás, a UE é

o principal parceiro financeiro da UA, quer em termos militares (através do *African Peace Facility*)¹⁴, quer não-militares.

Na cimeira de Lisboa, em Dezembro de 2007, foi adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo uma estratégia conjunta África - União Europeia, lançando as bases para o reforço da parceria política e da cooperação entre as duas regiões. Nessa estratégia é reconhecido o papel central que a segurança e a paz têm no desenvolvimento, tornando-as assuntos fulcrais de parceria (*peace and security partnership*). Essa parceria visa assegurar um apoio adequado e sustentável ao estabelecimento e funcionamento da APSA e aos esforços africanos em todas as fases do ciclo dos conflitos (resposta a crises - resolução de conflitos - recuperação rápida - construção da paz duradoura), bem como promover o desenvolvimento sustentável de capacidades, incluindo a gestão de crises civis e militares, e o apoio coordenado ao desenvolvimento e implementação da FAPrev. Três grandes áreas de cooperação foram identificadas - o diálogo político, a operacionalização da APSA e o financiamento de operações de apoio à paz.

No primeiro plano de acção (2008-2010) para a implementação da parceria estratégica África-EU são identificadas as acções prioritárias. Das diferentes acções realça-se o programa AMANI ÁFRICA¹⁵ 2008-2010, um ciclo de formação e treino intenso, baseado numa proposta da UE (EURORECAMP) e adaptado à realidade africana, direccionado para a formação e avaliação das estruturas de decisão, comando e controlo da FAPrev, com o objectivo geral de apoiar a UA no desenvolvimento dessa força, de forma que esteja plenamente operacional até 2010.

4. Perspectivas futuras

No projecto de plano estratégico 2009-2012 da Comissão da UA, de Junho de 2009, são apresentados os objectivos, as linhas de acção estratégicas e os resultados para esse triénio, no âmbito da paz e segurança. Assim, os objectivos estratégicos e respectivas linhas de acção são as seguintes:

¹⁴ Importante instrumento financeiro para apoio da implementação da Estratégia Conjunta África-UE, principalmente no âmbito da parceria sobre paz e segurança. Em Dezembro de 2008, a Comissão Europeia afectou 300 milhões de euros a este instrumento, permitindo-lhe financiar actividades em todas as fases do ciclo dos conflitos. Refira-se que o dinheiro do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) afecto ao African Peace Facility não pode ser utilizado em actividades com consequências letais, como o fornecimento de equipamento militar a missões africanas, podendo no entanto ser utilizado para prevenção de conflitos (Middleton, 2008).

¹⁵ Que significa “paz em África” em suaíli.

1. *Reduzir os conflitos para alcançar a segurança e estabilidade no Continente:*
 - *Operacionalizar plenamente a APSA.*
 - *Facilitar o desenvolvimento de uma componente do programa sobre prevenção, gestão e resolução de conflitos.*
 - *Promover a Política Comum Africana de Segurança e Defesa (PCASD)*
 - *Promover e coordenar subprogramas sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito.*
2. *Alcançar a estabilidade e segurança continental necessárias como pré-requisito para o desenvolvimento e integração de África.*
 - *Promover o desenvolvimento e estabilização dos sistemas de segurança, político e económico.*
 - *Promover o desenvolvimento de sistemas de gestão social e ambiental continental.*
 - *Promover a política de combate ao crime transnacional organizado*

Fonte: UA, 2009a

Como resultados são apresentados os seguintes:

1. *APSA plenamente funcional.*
2. *Programas sobre prevenção, gestão e resolução de conflitos desenvolvidos e implementados.*
3. *Conflitos no continente significativamente reduzidos;*
4. *A política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito operacionalizada.*
5. *Implementação da PCASD pelos Estados-Membros facilitada;*
6. *Fomentado o desenvolvimento e estabilização da segurança, sistemas políticos e económicos;*
7. *Fomentado o desenvolvimento de sistemas continentais de gestão social e ambiental;*
8. *Fomentado o desenvolvimento da política de combate à criminalidade organizada transnacional.*

Fonte: UA, 2009a

Ao conjunto de todas estas medidas, para os quatro anos do período de implementação do Plano, corresponde um orçamento de 144 milhões de dólares, equivalendo a 18% do orçamento da Comissão. Neste sentido, um

dos maiores problemas que se põem à operacionalização da APSA é a falta de um sistema de financiamento sustentável, crucial para o desenvolvimento e funcionamento dos diversos mecanismos, principalmente a FAPrev. Infelizmente, além desse financiamento estar muito dependente de contribuições voluntárias de doadores, há Estados membros da UA que não têm honrado os seus compromissos. Neste âmbito terá que ser feito um esforço para estabelecer um sistema de financiamento sustentável, envolvendo os Estados membros, as comunidades económicas regionais e a UA, além do fundamental apoio de organizações internacionais, como a UE (Aneme, 2008).

Relativamente ao futuro destes complexos projectos, há sempre perspectivas optimistas e pessimistas.

De facto, o optimismo da grande parte dos dirigentes africanos é legítimo e partilhado também por dirigentes europeus, que para aí canalizam grande quantidades de recursos financeiros, técnicos, humanos, etc. Todo o conceito inerente à APSA e à FAPrev ajuda as forças armadas africanas a desenvolver a cooperação e as suas capacidades operacionais. Fornece metas ambiciosas para que os países africanos e as suas forças armadas se desenvolvam e as procurem atingir e, se forem alcançadas, África terá grande auto-suficiência no âmbito da segurança.

No entanto, apesar dos progressos verificados ainda há muito a fazer para que a APSA esteja plenamente operacionalizada, radicando os principais na constituição da FAPrev (Burgess, 2009):

- A prontidão das Brigadas regionais é principalmente uma questão política regional, sem pouco espaço de manobra para que agentes externos consigam acelerar a sua implementação, apesar da boa vontade;
- Os desafios de construir brigadas multinacionais militarmente eficazes, que consigam impor a paz, são enormes. Apesar da enorme diferença de recursos, comparando a UA e FAPrev com a EU ou a NATO, demonstra-se que os recursos nem sempre são suficientes para desenvolver e sustentar forças multinacionais e o compromisso que pode levar a intervenções eficazes em zonas de conflito, como no Afeganistão ou na Bósnia, durante a limpeza étnica 1992-5. E, neste caso, as capacidades de projecção de forças e a vontade política são ingredientes em falta, pois muito dificilmente a maioria dos estados africanos terá vontade para intervir em zonas de conflito para impor a paz e parar genocídios.
- O problema fundamental da FAPrev é a falta de recursos e a falta de sustentabilidade. O crescimento económico de alguns Estados africa-

nos pode contribuir para que sejam canalizados mais recursos para a implementação da FAPrev e das Brigadas regionais; contudo, dificilmente serão suficientes para o seu pleno desenvolvimento de forma a serem bem sucedidas em todos os cenários, principalmente no cinco e no seis. Áreas muito específicas, como o transporte aéreo, a logística e a manutenção são críticas para países pobres, com falta de pessoal treinado para o seu desenvolvimento. Será complicado para forças armadas pequenas conseguir criar unidades de prevenção e mantê-las em estado de prontidão por períodos prolongados. Existe a possibilidade de os doadores cortarem os financiamentos, debilitando assim as estruturas e funções da FAPrev.

- Em relação ao cenário 6, parar genocídios, um problema para o Conselho de Segurança da ONU é a falta de vontade política para travar genocídios e a relutância para autorizar intervenções nos assuntos internos de outros Estados. No entanto, essa vontade política também não se viu em África, como ficou demonstrado pelos casos do Ruanda, Darfur e do Zimbabué e, além disso, o objectivo da FAPrev de parar genocídios fornece às grandes potências a desculpa para não agir (como foi no caso do Darfur).

Os mais críticos questionam-se mesmo se esta é a maneira que as forças armadas africanas se devem organizar para conduzir operações de paz e de estabilidade. Recursos que estão a ser gastos na FAPrev poderiam ser usados mais eficazmente, por exemplo, no desenvolvimento da capacidade das forças armadas nacionais para servir em missões de paz da ONU. Tal como refere Burgess, o objectivo de estar plenamente operacional em 2010 reflecte a tendência africana para definir metas inatingíveis, tal como observado nos “irreais” Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para África, para 2015, ou na Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), especialmente o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (MAAP) (Burgess, 2009).

5. Conclusão

As últimas décadas foram profícuas em alterações geopolíticas globais que tiveram um profundo impacto no continente africano, sendo uma importante consequência a criação de Organizações Regionais e Sub-Regionais Africanas, constituídas inicialmente por questões de ordem económica, mas que começaram gradualmente a adoptar a componente de Segurança e Defesa. O aumento da complexidade das situações de crise ou conflito na África Subsaariana e o surgimento de novas ameaças à segurança global colocam actualmente as questões de resolução de conflitos no cerne dos processos de

integração regional no continente, bem como dos programas de apoio desenvolvidos, ao nível bilateral e multilateral, pelos principais parceiros externos.

Relativamente aos conflitos em África e às suas causas, constata-se que não existe actualmente uma “raiz” única. Observando a maioria dos conflitos que ocorreram nos anos 90 pode-se constatar que houve um conjunto de transformações políticas importantes no continente que foram consequência do fim da Guerra Fria. A maioria dos regimes ditatoriais e militares foi substituído por regimes mais liberais. Porém, num conjunto relativamente grande de países africanos assistiu-se a uma perda da capacidade de exercício das soberanias no interior do território nacional, particularmente na capacidade de colecta de impostos, na capacidade de defesa de fronteiras, e mesmo na capacidade repressiva do próprio Estado. Assim, na segunda metade dos anos 90 assistiu-se a um conjunto de conflitos muito ligados ao enfraquecimento do estado africano e à deterioração das condições económicas e de sobrevivência das pessoas que elevou ao aparecimento e reforço de rebeliões internas. Não houve entretanto nenhuma guerra inter-estatal no continente, com excepção do conflito entre a Etiópia e a Eritreia, nem nenhum conflito que tivesse a ver com ajustamentos de fronteiras. Os conflitos actualmente activos em África, estão geralmente localizados na parte Oriental do Continente: Somália, Sudão (Darfur mas também no Sul do Sudão), Chade, Costa do Marfim e finalmente no Congo, na zona do Lago Kivu. Ou seja, a tipologia dos conflitos em África tem de ser analisada caso a caso.

O campo de acção da defesa e da segurança é um caso de sucesso significativo da UA. Com a criação de Conselho de Paz e Segurança (CPS) foram dados importantes passos para a almejada paz e segurança no continente, como demonstrado pela importante e aceite capacidade de intervenção em assuntos próprios dos Estados soberanos, absolutamente proibida no tempo da OUA.

Efectivamente, desde a entrada em vigor do Protocolo de Paz e Segurança, foram registados progressos importantes na operacionalização da APSA. O CPS está actualmente completamente operacional, e já se reuniu quase 200 vezes, para abordar a maioria das situações de conflito e crise que o continente enfrenta. Durante o curto período da sua existência, o CPS adquiriu credibilidade incontestável, ilustrada, entre outras coisas, pelas reuniões anuais que actualmente realiza com o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Forjou igualmente uma relação similar com o Comité Político e de Segurança da União Europeia. O Painel dos Sábios também está operacional desde Dezembro de 2007, e já se reuniu seis vezes desde então. O Memorando de Entendimento entre a UA e os Mecanismos Regionais foi celebrado em Janeiro de 2008, e uma série de medidas foram tomadas desde então, tendo em vista a sua implementação, incluindo o estabelecimento de Gabinetes de

Ligação com a UA para facilitar a coordenação e colaboração. Enfim, apesar de se constatar que nas diferentes regiões há patamares diferentes de desenvolvimento, as principais componentes da ASPA estão estabelecidas. Espera-se, otimisticamente, que os povos africanos, com o apoio da comunidade internacional, continuem a envidar os esforços necessários à consecução desse importante objectivo: a operacionalização dos principais componentes da arquitectura de paz e segurança africana, até 2010. Julgo que, se tal acontecer, todos ficaremos a ganhar.

Bibliografia

Monografias

- BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. (2008). *The Globalization of world politics: an introduction to international relations*. 4ª ed. New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-929777-1.
- DCAF Intelligence Working Group (2003). *Occasional Paper 3 Intelligence Practice and Democratic Oversight: A Practitioner's View*. Genebra: DCAF.
- DEMPSEY, Thomas (2006) - *Counterterrorism in African Failed states: Challenges and Potential Solutions*. New York: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2006, ISBN 1-58487-238-1.
- DOUGHERTY J; PFALTZGRAFF, R. (2003). *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-934-9.
- HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew (2005). *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Cambridge: RAND Europe.
- HERMAN, Michael (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2001). *Intelligence services in the information age: theory and practice*. New York: Routledge.
- KRISAN, Lisa (1999). *Occasional Paper nº 6 - Intelligence Essentials for Everyone*. Washington: Joint Military Intelligence College.
- LOWENTHAL, Mark M. (2006). *Intelligence: From Secrets to Policy 3ª Ed*. Washington: CQ Press.
- MOREIRA, Adriano, coord. (2004). *Informações e Segurança: Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio.
- NYE, Joseph S., Jr. (2002). *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-845-8.
- RAMOS, Gonçalves (2006). *Prevenção e Resolução de Conflitos: O papel das Organizações Regionais Africanas no espaço lusófono*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, TILD CPOG.

- SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Washington: Potomac Books Inc. (3ª Ed.)
- WALTZ, Kenneth N. (2002). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-838-5
- WILLIAMS, Paul (ed.) (2008). *Security studies: an introduction*. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-42562-9

Monografias electrónicas, artigos e papers diversos:

- ALGHALI, Zinurine Abiodu; MBAYE, Mamadou (2008). *Fact file: The African Standby Force and Regional Standby Brigades*. [Em linha]. [Consult. 14Jul2009]. Disponível em: http://www.humansecuritygateway.info/documents/CONFLICTTRENDS_Factsheet_AfricanStandbyForce.pdf
- AMIN, Samir (2007). *Os Senhores da Guerra* [Em linha]. [Consult. 19Jun2009]. Disponível em: <http://www.oswaldogalotti.com.br/materias/read.asp?Id=1101&Secao=106>
- ANEME, Girmachew Alemu (2008). *The African Standby Force: major issues under 'Mission Scenario Six'*. [Em linha]. [Consult. 10Ago2009]. Disponível em: <http://www.politicalperspectives.org.uk/General/Issues/V2-1-2008/3-Aneme-Girmachew.pdf>
- BURGESS, Stephen (2009). *The African Standby Force, Sub-regional Commands, and African Militaries*. [Em linha]. [Consult. 25Ago2009]. Disponível em: <http://www.au.af.mil/awc/aficom/documents/BurgessSubregionalCommands.pdf>
- CILLIERS, Jakkie (2005). *Towards a Continental Early Warning System for Africa*. [Em linha]. [Consult. 15Set2009]. Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/papers/102/Paper102.htm>
- CILLIERS, Jakkie (2006). *Conflict Early Warning Systems and support of the comprehensive peace agreement in Sudan*. [Em linha]. [Consult. 15Set2009]. Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/Other/cewarnjkc-apr06.pdf>
- CILLIERS, Jakkie (2008). *The African Standby Force: An update on progress*. [Em linha]. [Consult. 25Ago2009]. Disponível em: http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/PAPER160.PDF?link_id=3&slink_id=5753&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3
- DEBRAH, Charles (2009). *In Developments and Challenges in the Operationalisation of the ASF: An Insider's Perspective*. ISS/APSTA Seminar Report. [Em linha]. [Consult. 07Ago2009]. Disponível em: <http://www.apsta-africa.org/events/2009/080409asfsemrep.pdf>
- FANTA, Emmanuel (2009). *The Capacity of African Regional Organisations*

- in Peace and Security*. [Em linha]. [Consult. 14Jul2009]. Disponível em: <http://erd.eui.eu/media/fanta.pdf>
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005). *A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governança e Integração Regional*. [Em linha]. [Consult. 02Set2009]. Disponível em: http://www.ieei.pt/files/ConfEuroAfrica_Background_paper.pdf
- KINZEL Wolf (2008). *The African Standby Force of the African Union. Ambitious Plans, Wide Regional Disparities: An Intermediate Appraisal*. [Em linha]. [Consult. 15Ago2009]. Disponível em: http://www.swpberlin.org/common/get_document.php?asset_id=5514
- MIDDLETON, Roger (2008). *APSA's development and the EU*. [Em linha]. [Consult. 07Ago2009]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200811/20081111ATT41818/20081111ATT41818EN.pdf>
- OLIC, Nelson (2004). *África: novos conflitos, novos personagens*. [Em linha]. [Consult. 18Ago2009]. Disponível em: http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=226&ed=4
- PERRY, Bradley E. (2008). *Fast and frugal conflict Early Warning in sub-saharan Africa: the role of intelligence analysis*. [Em linha]. [Consult. 12 Set 2009]. Disponível em: http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/92229/ipublicationdocument_singledocument/8C912AEA-307D-4CF9-9A12-7906A7878C49/en/Conflict+Early+Warning+in+Sub+Saharan+Africa_Perry.pdf
- PIROZZI, Nicoletta (2009). *EU Support to African security architecture: funding and training components*. [Em linha]. [Consult. 12Set2009]. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op76.pdf>
- SAFANETA, Marisa Abreu (2004). *Conflitualidade em África: o caso da Costa do Marfim*. [Em linha]. [Consult. 27Ago2009]. Disponível em: http://www.janusonline.pt/2004/2004_1_1_9.html
- SCHNABEL, Albrecht; KRUMMENACHER, Heinz (2008). *Towards a Human Security-Based Early Warning and Response System*. [Em linha]. [Consult. 7Set2009]. Disponível em: http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/publications_by_staff/2_097_Schnabel_Krummenacher_080320_K2.pdf
- WULF, Herbert; DEBIEL, Tobias (2009). *Conflict Early Warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF AND PIF*. [Em linha]. [Consult. 10Set2009]. Disponível em: www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/WP49.2.pdf

Legislação, discursos, relatórios e outros documentos oficiais:

- AMINISTIA INTERNACIONAL (2009). [Em linha]. [Consult. 29Ago2009]. *Dossier das crianças*. Disponível em: http://www.amnistia-internacional.pt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=207
- GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE (DIE) (2008). *Donor Contributions to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture*. [Em linha] [Consult. 10Set09]. Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7FJHMP/\\$FILE/Studies%2038.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7FJHMP/$FILE/Studies%2038.2008.pdf)
- UNIÃO AFRICANA (UA) (2002a). *The Constitutive Act*. [Em linha]. [Consult. 04Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm
- (2002b). *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. [Em linha] [Consult. 05Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf
- (2003). *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (Part I)*. [Em linha] [Consult. 04Set09]. Disponível em: [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/POLICY%20FRAMEWORK%20MAIN%20DOCUMENT%20\(PART%20I\).doc](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/POLICY%20FRAMEWORK%20MAIN%20DOCUMENT%20(PART%20I).doc)
- (2004). *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*. [Em linha] [Consult. 06Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf
- (2005). *Roadmap for the operationalization of the African Standby Force* [Em linha]. [Consult. 09Set09]. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/ASF%20roadmap.doc>
- (2006a). *Report on the status of the establishment of the Continental Peace and Security Architecture*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/4_Report%20of%20the%20Status.pdf
- (2006b). *Concept Paper*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/7_CONCEPT%20PAPER.pdf
- (2006c). *Draft roadmap for the operationalization of the continental Early Warning System (CEWS)*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/8_DRAFT%20ROADMAP.pdf

- (2006d). *Proposal for an indicators module towards the operationalization of the continental early warning system for the African Union*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/9_Proposal%20for%20an%20Indicators%20Module.pdf
- (2007a). *Decision EX. CL / Dec. 336 (X) on the outcome of the meeting of governmental experts on early warning and conflict prevention*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/6_Decision%20336.pdf
- (2007b). *Modalities for the functioning of the Panel of the Wise as adopted by the Peace and Security Council at its 100th meeting held on 12 November 2007*. [Em linha] [Consult. 10Set09]. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise.pdf>
- (2008a). *Memorandum of Understanding on Cooperation in the area of peace and security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*. [Em linha] [Consult. 10Set09]. Disponível em: http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/AUMOURECSJUN08.PDF?link_id=29&slink_id=6685&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3
- (2008b). *From Concept to Implementation: The Establishment of the Continental Early Warning System of the African Union*. [Em linha]. [Consult. 10Set2009]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/2_From%20Concept%20to%20Implementation.pdf
- (2009a). *Projecto de Plano Estratégico 2009-2012*. [Em linha] [Consult. 10Set09]. Disponível em: http://www.africa-union.org/root/AU/AboutAU/strategic_Plan_2009-2012/fN/EX.CL.%20501%20XV%20Plano%20Estrategico%20da%20CUA%20-Rev.2%20-29%20Junho%20.pdf
- (2009b). *Nota informativa sobre a Sessão especial sobre a análise e resolução de conflitos em África*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: [http://www.africa-union.org/Arabic/Information%20note%20extraordinary%20Summit%20\(Port.\).doc](http://www.africa-union.org/Arabic/Information%20note%20extraordinary%20Summit%20(Port.).doc)
- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2008). *Primeiro plano de acção (2008 – 2010) para a implementação da parceria estratégica África-EU*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_pt.pdf
- (2009a). *EU - Africa Strategy: partnership on Peace and Security*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090703-Factsheet_EUORECAMP-version3_EN.pdf

- (2009b). *Implementation of the Joint Africa-EU Strategy and its First Action Plan (2008-2010): Input into the mid-term progress-report*. [Em linha] [Consult. 09Set09]. Disponível em: http://africa-eu-partnership.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9ed9129d-82ae-11de-8d18-432857910181/090806_July_2009_SWD_on_Impl_of_Joint_Africa-EU_Strategy.pdf?guest=true
- UNIVERSIDADE DAS NAÇÕES UNIDAS (UNU-CRIS) (2008). *Capacity Survey: Regional and Other Intergovernmental Organizations in the Maintenance of Peace and Security*. [Em linha] [Consult. 10Set09]. Disponível em: www.cris.unu.edu/fileadmin/user_upload/capacity_survey.pdf

4. CONTRIBUTOS DO PODER AÉREO EM OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO, SEGURANÇA, TRANSIÇÃO E RECONSTRUÇÃO.

João Paulo Nunes Vicente

Tenente-coronel PilAv

Professor da Área de Ensino Específico da Força Aérea do IESM

Coordenador Científico do Núcleo de Estratégia do CISDI

vicente.jpn@mail.exercito.pt

Resumo

Este estudo procura respostas para o “porquê” e “de que forma” o processo de planeamento e execução de operações aéreas é afectado com a transição de operações de combate para uma fase de estabilização, segurança, transição e reconstrução. Ao centrar a análise no ciclo de tasking, numa perspectiva de pessoas, processos e produtos foi possível averiguar de que forma é que o CFACC orchestra o emprego do Poder Aéreo ao longo de uma campanha. Esta ferramenta analítica fez emergir as diferenças fundamentais no ambiente operacional entre as fases de combate e estabilização, revelando as alterações do esforço aéreo, assim como as funções inovadoras empregues nos conflitos actuais.

Abstract

This study searches for answers to the “why” and “how” the air operations planning and execution process is affected by the transition from combat operations to a stabilization, security, transition and reconstruction phase. By focusing the analysis on the tasking cycle, from a people, processes and products perspective, it was possible to verify how the CFACC orchestrates Air Power’s employment throughout a campaign. This analytic tool

unveils the fundamental differences in the operational environment between the combat and stabilization phases, showing the alterations of the air effort, as well as the innovative methods used in current conflicts.

“While it takes ‘boots on the ground’ to win a counterinsurgency fight, it takes airpower to move, supply, and protect those boots on the ground in a country like Afghanistan.”

Lt. Gen. David Barno.

Former Joint Forces Commander in Afghanistan.¹

Introdução²

Quando em 1 de Maio de 2003, pouco mais de um mês depois do início da invasão do Iraque, o Presidente George Bush declarou o fim das operações de combate alastrou-se rapidamente na comunidade internacional a convicção que a Operação Iraqi Freedom (OIF) tinha terminado.³ Algumas horas antes, a comunicação presidencial foi antecédida por uma declaração semelhante do Secretário da Defesa acerca do fim das actividades de combate na Operação *Enduring Freedom* (OEF) no Afeganistão.⁴ Ambas as declarações visavam transmitir a ideia de que as operações militares de larga escala dariam lugar a um período de estabilidade e reconstrução. No entanto, para além da mensagem política inerente a tais comentários, a linguagem da administração americana foi decodificada à luz do jargão militar como uma simples e normal mudança de fase de campanha. As operações decisivas de combate deram,

¹ Cit. em GRANT, Rebecca – *The War of 9/11*, p. 36.

² Este ensaio baseia-se, no seu âmago, conceptual e doutrinariamente, na perspectiva da Força Aérea Americana (USAF) sobre o emprego do Poder Aéreo. Como tal, os exemplos utilizados serão essencialmente de operações militares em que os EUA desempenham funções de liderança, nomeadamente a OEF e OIF. Quando julgado pertinente e esclarecedor, utilizaremos a doutrina NATO para mostrar a convergência doutrínaria que existe. Por exemplo, comparando a nova versão da publicação AJP 3-3(A) Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations com a doutrina americana é possível constatar essa tendência.

³ Apesar do discurso presidencial não ter mencionado literalmente a declaração controversa de “Mission Accomplished”, o seu conteúdo transmitiu a ideia errada de que o fim da fase convencional da guerra traria a paz. (“In the Battle of Iraq, the United States and our allies have prevailed.”). A fase seguinte do conflito, não convencional, viria a realizar as premonições presidenciais: “We have difficult work to do in Iraq. We are bringing order to parts of that country that remain dangerous.” (...) “Our mission continues...The War on Terror continues, yet it is not endless. We do not know the day of final victory, but we have seen the turning of the tide.” <http://www.cbsnews.com/stories/2003/05/01/iraq/main551946.shtml>

⁴ “(...) we’re at a point where we clearly have moved from major combat activity to a period of stability and stabilization and reconstruction activities. The bulk of this country today is permissive, it’s secure.” <http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/central/05/01/afghan.combat/>.

por isso, lugar à fase de Estabilização, Segurança, Transição e Reconstrução (Fase IV)⁵, não menos perigosa e de complexidade acrescida.

As últimas décadas têm demonstrado a eficácia dos EUA em conflitos militares convencionais. A optimização do instrumento militar para operações de combate de grande escala não tem, no entanto, conseguido a mesma eficácia nas fases de transição entre a guerra e a paz. No contexto das operações actuais, as operações de combate e de estabilização ocorrem de forma simultânea e estão inexoravelmente ligadas. Desta forma, as actividades de estabilização (planeamento, preparação e execução) não são exclusivas da fase terminal da campanha. Devem ser efectuadas de uma forma transversal ao desenvolvimento da campanha. De igual forma, a admissão que os estados frágeis e falhados constituem uma ameaça para a segurança dos EUA implicou um ajustamento do aparelho militar no sentido de aumentar a sua eficácia em operações de estabilização.⁶ A elevação destas operações a um estatuto de missão primária⁷ consubstancia uma transformação transversal à organização militar americana, e com ela à estrutura de defesa dos países Aliados.

As operações aéreas não cessam após a fase de operações decisivas de combate. O Poder Aéreo⁸ tem uma importante função na Fase IV. Em particular nas campanhas do Afeganistão e Iraque, o esforço da manobra terrestre assenta nas capacidades de transporte, ataque de precisão, reconhecimento e vigilância proporcionadas pelos meios aéreos.⁹ De forma sintética podemos definir o Poder Aéreo como a capacidade de projectar e empregar força militar em missões defensivas, ofensivas ou de apoio, quer numa perspectiva ampla (exprimindo a potencialidade de explorar de forma efectiva o espaço aéreo), ou num sentido restrito (em referência ao potencial de combate de uma nação) com a finalidade de conquistar e assegurar um grau favorável de controlo

⁵ Para simplificar o discurso quando nos referirmos a este tipo de operações utilizaremos o termo “Fase IV” ou “Operações de Estabilização”.

⁶ United States of America – *National Security Strategy of the United States of America*, p. 2.

⁷ DoD Directive 3000.05 – *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*.

⁸ Quando se introduz o termo Poder Aéreo pretendemos que ele inclua, para além das operações aéreas, a utilização da dimensão espacial e informacional. Cada vez mais estas dimensões são indissociáveis para garantir a eficácia de emprego das forças aéreas. Refira-se, neste sentido que a Força Aérea Americana captura de forma sintética esta nova realidade na sua declaração de missão: “*To fly, fight and win...in air, space and cyberspace.*” <http://www.af.mil/main/welcome.asp>. Ao longo deste ensaio, quando nos referirmos a operações aéreas estaremos de igual modo a pensar em operações espaciais e informacionais. No entanto para facilitarmos o discurso tentaremos centrar o nosso discurso na vertente aérea.

⁹ RICE, Condoleezza – *Speech at Maxwell AFB*, 14 April 2008.

do ar.¹⁰ O domínio do ar é uma condição crítica transversal às várias fases de uma campanha militar. Tem na sua génese a tradição histórica da obtenção e manutenção de superioridade aérea permitindo o ataque de qualquer alvo a partir do ar. Para além disso confere liberdade de acção para outras funções vitais como as operações do ramo terrestre e missões aéreas de apoio.

Com o intuito de focalizarmos a nossa análise iremos estabelecer alguns parâmetros que simplifiquem a complexidade do objecto em estudo e forneçam alguns indicadores que nos permitam aferir a validade das hipóteses avançadas. Em primeiro lugar, consideramos apenas a perspectiva restrita de Poder Aéreo. Em segundo lugar, centraremos o ensaio no processo de planeamento, execução e avaliação das operações aéreas, em particular no ciclo de *tasking*¹¹. Neste sentido, interessa a este ensaio debruçar-se sobre os desafios que confrontam o Comandante da componente aérea de uma força conjunta e combinada (CFACC)¹² no planeamento e emprego do Poder Aéreo.

O CFACC baseia-se no ciclo de *tasking* para planear, executar e avaliar as operações aéreas e espaciais aplicando os princípios de Comando e Controlo (C2) e as capacidades do Centro de Operações Aéreas (CAOC)¹³. Este processo iterativo permite o controlo centralizado e a execução descentralizada do Poder Aéreo. Optimizado para operações decisivas de combate, o ciclo de *tasking* sofre ajustamentos ao longo das diversas fases de uma campanha no sentido de maximizar a eficácia do Poder Aéreo.

No entanto, as operações recentes revelaram alguns desafios e vulnerabilidades que podem levar a repensar a aplicação de forças aéreas e espaciais em apoio de operações de estabilização.

Tendo em consideração os pressupostos em apreço, este ensaio procura encontrar resposta para a seguinte dúvida fundamental: Em primeiro lugar,

¹⁰ VICENTE, João – *A relevância estratégica do Poder Aéreo numa Aproximação às Operações Baseada em Efeitos*, pp. 238 e 239.

¹¹ Pelo facto de não existir uma tradução directa do conceito de *Tasking*, optámos por preservar a nomenclatura utilizada em doutrina militar.

¹² *Combined Force Air Component Commander* – Comandante da Componente Aérea Combinada – Comandante designado para comandar e controlar os meios aéreos atribuídos por vários países e de vários serviços para serem empregues numa determinada operação de coligação. O comandante de uma operação militar, responsável perante o poder político, é designado como Comandante da Força Combinada e detém autoridade sobre os vários comandantes das componentes (terrestres, navais, aéreas, forças especiais etc) de vários países. No caso de serem forças de uma única nação designa-se Comandante da Força Conjunta.

¹³ *Combined Air Operations Center* – Centro de Operações Aéreas Combinado onde se encontram representados os elementos dos vários países participantes na operação militar e a partir do qual se efectua a gestão da guerra aérea.

determinar de que forma é que uma mudança de fase de operações de combate para operações de estabilização poderá afectar as pessoas, processos e produtos associados ao ciclo de *tasking*. Pretende-se que esta análise faça emergir suficientes pistas que indiquem algumas das principais fraquezas e desafios no processo actual de planeamento e execução de operações aéreas que deverão ser repensadas para maximizar a eficácia do Poder Aéreo contra adversários do séc. XXI.

Para encontrar resposta a esta problemática fundamental teremos de guiar o percurso de investigação ao longo de algumas questões derivadas:

- Quais as diferenças fundamentais no ambiente operacional entre a fase de combate e a fase de estabilização?
- De que forma é que o CFACC orchestra o emprego do Poder Aéreo ao longo de uma campanha?
- No que diz respeito aos conflitos em curso, como é que o esforço aéreo se alterou com a mudança de fase?
- Que funções únicas e não tradicionais têm sido executadas pelo Poder Aéreo na OIF e OEF, durante a Fase IV, e por que razão as forças aéreas migraram para essas funções?
- Que tendências se podem vislumbrar acerca da forma como as operações aéreas serão conduzidas no futuro?

Para procurar dar resposta à pergunta fundamental avançamos com um conjunto interligado de hipóteses que iremos testar ao longo da análise.

Hipótese 1 – A transição para a Fase IV implica uma adaptação do processo de planeamento e execução das operações aéreas.

Hipótese 2 – No contexto de operações de estabilização, a ênfase central das operações aéreas reside na procura de efeitos cognitivos e não-letais, renovando a contribuição primordial do Poder Aéreo para o esforço conjunto.

Hipótese 3 – Existem vulnerabilidades do processo de planeamento, execução e avaliação das operações aéreas, passíveis de serem exploradas num cenário futuro por adversários mais capazes e competentes.

1. Aspectos metodológicos

Este ensaio procura clarificar algumas dúvidas acerca das funções do Poder Aéreo durante a Fase IV e encontrar pistas diversas acerca dos desafios inerentes ao planeamento e emprego de Poder Aéreo durante operações prolongadas nesta fase da campanha. Através da análise bibliográfica sobre as operações militares em curso, nomeadamente a estudos relativos ao planeamento e execução da OEF e OIF, este ensaio encontra-se orientado segundo uma perspectiva descritiva, prospectiva e prescritiva. Em primeiro lugar, procurar compreender quais os princípios doutrinários que sustentam o planeamento e a execução de uma campanha aérea e compará-los com a realidade das operações em curso. De seguida, prospectivar desafios e vulnerabilidades do processo actual tendo em consideração futuros adversários. Finalmente, tecer algumas considerações tendentes a aumentar a eficácia do emprego de Poder Aéreo em futuras campanhas militares.

Assim, e para facilitar a compreensão desta temática, este ensaio está organizado em duas partes. Em primeiro lugar, utilizando uma metodologia de estratégia-tarefa, iremos apoiar o argumento de que o planeamento das operações é afectado pela transição para a Fase IV, na medida em que teremos de executar diferentes acções para obter os efeitos desejados. Subsequentemente, a discussão revelará de que forma é que essa transição afectará as pessoas, processos e produtos associados com o planeamento, execução e avaliação das operações aéreas. Na segunda parte, abordaremos as potenciais vulnerabilidades destes processos contra adversários híbridos característicos do novo século.

Para concretizar estes objectivos iniciamos o ensaio segundo uma perspectiva doutrinária de forma a estabelecer a tipologia de uma campanha e perceber o enquadramento das operações de estabilização. De seguida, conceptualizamos o emprego do Poder Aéreo segundo três fases distintas. O planeamento, a execução e a avaliação. As abordagens do processo de decisão e dos princípios de C2 facilitam a compreensão da estratégia aérea e a sua conversão em tarefas tácticas. Finalmente, a análise do ciclo de *tasking* e o impacto da mudança de fase da campanha nas operações aéreas, proporcionam o ambiente prospectivo necessário à avaliação da eficácia do Poder Aéreo para coagir futuros adversários.

2. Enquadramento doutrinário

2.1. Fases de uma campanha¹⁴

Cumprir os objectivos militares em tempo paz, crise ou conflito, depende primariamente da capacidade de empregar a força adequada no local certo e em tempo oportuno. O faseamento de uma campanha permite decompor a complexidade de uma operação, estabelecendo objectivos parcelares mais simples que facilitam a obtenção do estado final desejado. Este faseamento permite uma calendarização das actividades militares e uma perspectiva gradual das prioridades. Desta forma, o comandante e o seu estado-maior podem visualizar melhor a campanha em termos de recursos, forças, tempo, espaço e intenção. Assim, permite integrar e sincronizar actividades relacionadas assegurando maior flexibilidade e unidade de esforço durante a execução das operações. Uma fase pode, então, ser definida como um estágio de uma campanha ou operação em que grande parte das forças e capacidades estão envolvidas em actividades similares e mutuamente apoiantes para alcançar um objectivo comum.

Figura 1. Faseamento de uma campanha

Fase 0 - Moldar	Dissuadir. Preparar.
Fase I - Deter	Definição da Crise.
Fase II - Tomar a Iniciativa	Assegurar a liberdade de acção amiga. Aceder a infra-estruturas do teatro.
Fase III - Dominar	Estabelecer as capacidades dominantes. Alcançar a superioridade em todo o espectro.
Fase IV - Estabilizar	Estabelecer segurança. Restaurar serviços básicos.
Fase V - Habilitar a Autoridade Civil	Transferência para autoridade civil. Re-destacar.

(Fonte: *Joint Operation Planning 5-0*, p. IV-36.)

A figura 1 apresenta um faseamento genérico de uma campanha, cuja dinâmica depende do tipo de operação, actores, objectivos e teatro, entre outras variáveis. Nesse âmbito cada uma das fases abrange condições e objectivos específicos de uma campanha.

¹⁴ Salvo menção contrária, os princípios doutrinários abordados nesta secção estão plasmados no documento *Joint Publication 5-0 – Joint Operation Planning*, pp. IV-31 a IV-38.

Fase 0 – Moldar. Esta é uma fase de influência em tempo de paz. Durante esta fase são tomadas iniciativas, incluindo actividades militares rotineiras como exercícios e destacamento de forças ou intercâmbios militares, no sentido de dissuadir possíveis adversários, estabelecendo simultaneamente relacionamentos com aliados. Estes esforços são transversais a todas as campanhas e procuram legitimar uma possível intervenção militar. Para além disso, promovem a partilha de informações e garantem o estabelecimento de coligações.

Fase I – Deter. Esta fase tem como finalidade a demonstração das capacidades e da intenção das forças conjuntas. É caracterizada pelo aprontamento de forças e actividades preparatórias para o destacamento para a área de operações. O posicionamento de meios aéreos estratégicos em posições geográficas chave ou o aumento da ênfase em missões de reconhecimento e vigilância, para além de fornecerem uma vantagem operacional, demonstram intenções resolutas.

Fase II – Tomar a iniciativa. Ganhar a iniciativa implica o emprego do poder de combate ofensivo para atrasar, impedir ou parar a ofensiva inicial do adversário. Insere-se neste âmbito o estabelecimento de zonas de sobrevoo proibido. Caso os objectivos iniciais do adversário tenham sido alcançados, serão efectuadas acções ofensivas para criar condições na fase posterior que permitam a destruição das forças e da sua vontade de lutar.

Fase III – Dominar. Nesta fase procura-se quebrar a resistência adversária e vontade de combater. Implica, por isso, uma aplicação total dos recursos disponíveis através de operações decisivas de combate ou no caso de adversários não-convencionais, do domínio do ambiente operacional. No domínio aéreo assiste-se à execução de todas as tipologias de acções aéreas com principal ênfase nas missões de supressão das defesas aéreas adversárias e ataques estratégicos a alvos de alto valor, como a liderança. Com a progressão desta fase observa-se um maior interesse na condução de actividades de estabilização que permitam uma transição mais controlada para a próxima fase.

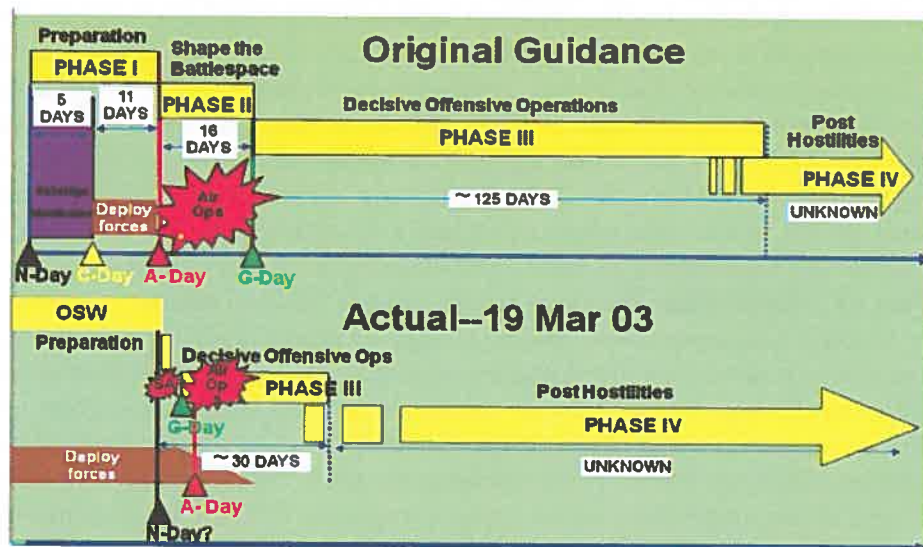
Fase IV – Estabilizar. Esta fase ocorre sempre que não exista uma autoridade civil em funcionamento. Assim, a força militar poderá ter que coordenar os esforços de outras organizações (internacionais, não-governamentais ou governamentais) no sentido de proporcionar um ambiente seguro que permita o funcionamento dos serviços básicos de governação. Pretende-se mitigar as condições para o reacendimento da crise. Numa perspectiva aérea verificam-se inúmeras missões de apoio a tropas no terreno assim como um aumento das acções não-letais. A preeminência das missões de transporte e de vigilância é uma característica desta fase.

Fase V – Habilitar a autoridade civil. Esta fase procura viabilizar a constituição de autoridades legítimas que consigam garantir a observância das leis e da segurança das populações. As forças militares assumem uma função de apoio das autoridades civis e inicia-se o regresso das forças de combate. Neste âmbito incluem-se acções aéreas de apoio às autoridades legítimas no sentido de garantir a sua independência. O estado final militar desejado é alcançado no fim desta fase e garante a conclusão da campanha.

O planejamento de uma campanha progride cronologicamente da Fase 0 à Fase V. No entanto, a grande ênfase é colocada nas fases iniciais, nomeadamente durante a Fase III correspondente às operações de combate. A otimização das forças militares para este ponto crítico da campanha conduz a que as fases pós-hostilidades sejam, por vezes, relegadas para segundo plano, como nos casos da OEF e OIF. Por isso, os eventos históricos demonstram que a insuficiência de planeamento para as Fases IV e V têm constituído o calcanhar de Aquiles dos conflitos americanos.

A figura 2 retrata as diferenças de faseamento entre o planeamento inicial e a versão que foi realmente adoptada para implementação na Guerra do Iraque em 2003. As mudanças ao planeamento inicial, nomeadamente a compressão das fases I, II e III, tiveram em consideração a análise das capacidades do adversário, o efeito surpresa desejado ou as pressões políticas para uma campanha rápida e decisiva.

Figura 2. Faseamento da Operação *Iraqi Freedom*

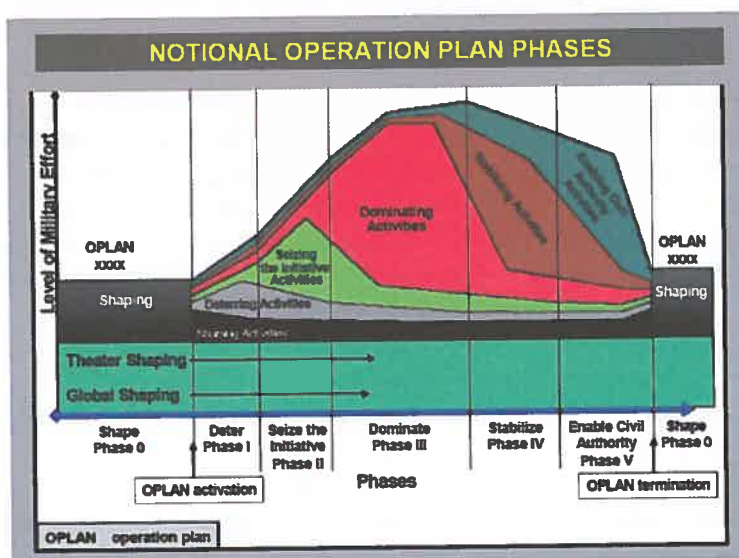


(Fonte: Air University. *Air Command and Staff College*, AY09)

A transição entre fases ocorre quando estiverem alcançadas as condições definidas pelo Comandante Conjunto relativamente ao comportamento do adversário, à postura das forças amigas ou a condições do ambiente operacional. Estes pontos de decisão podem corresponder, por exemplo, à obtenção de superioridade aérea para iniciar a ofensiva terrestre, ou à eliminação de uma bolsa de resistência para permitir as actividades de reconstrução.

Apesar de sequenciais, as fases sobrepõem-se num dado momento no tempo. Por vezes, a mudança de fase apenas ocorre após o termo da antecedente. Noutros casos, assiste-se a uma simultaneidade de fases e mesmo a uma alternância. No entanto, existem actividades que são transversais às fases de uma campanha. A figura 3 captura a ocorrência simultânea de fases, podendo constatar-se que uma dada operação de combate pode requerer a condução simultânea de acções ofensivas, defensivas e de estabilização. A combinação destas vertentes irá depender num dado momento do contexto operacional. No entanto, esta figura não reflecte a faceta de regressão e não uniformidade de fases no teatro de operações. Por exemplo, numa dada região do teatro de operações, as condições podem estar reunidas para terminar a fase de combate e encetar as actividades de estabilização. No entanto, noutra zona adjacente poderão continuar as operações de combate. Para além disso, existe sempre a possibilidade de se regredir o ambiente de segurança, conduzindo ao reacendimento do conflito.

Figura 3. Fases de Plano Operacional



Fonte: *Joint Operation Planning 5-0*, p. IV-34.

Esta agilidade necessária para que as forças se ajustem rapidamente a uma nova fase é essencial para o sucesso da campanha. Por exemplo, a transição de uma fase de combate para actividades de estabilização revela-se a mais complexa, pois requer uma coordenação elevada entre as forças militares e os outros actores.

2.2. Operações de Estabilização, Segurança, Transição e Reconstrução

Os temas centrais da Fase IV são a estabilização, segurança, transição e reconstrução.¹⁵

Para a NATO, as operações militares de estabilização consistem no emprego de capacidades militares da Aliança em combinação com outras alianças, instrumentos nacionais e internacionais para alcançar a ordem e segurança. Por outro lado, o apoio militar à reconstrução engloba o emprego de meios militares em apoio de outros actores, no sentido de proporcionar serviços essenciais à população e instituições até que seja possível transferir esse esforço para as agências e autoridades nacionais apropriadas.¹⁶ De acordo com a doutrina americana, operações de estabilização englobam uma variedade de missões, tarefas e actividades conduzidas fora dos EUA em coordenação com outros instrumentos de poder nacional para manter ou restabelecer um ambiente seguro, fornecer serviços essenciais governamentais, reconstrução de emergência de infra-estruturas e apoio humanitário.¹⁷

Pelo facto da conceptualização acerca das operações de estabilização e reconstrução na NATO ainda não ter alcançado o consenso que permita uma aproximação comum a esta problemática, utilizaremos primordialmente a doutrina norte-americana para simplificarmos a complexidade do problema.¹⁸ Neste contexto, estabilização engloba as actividades necessárias para gerir as tensões, contrariando a deterioração da segurança dos sistemas económicos, políticos e sociais. A procura da estabilidade estabelece as fundações para os esforços de reconstrução. Segurança envolve o estabelecimento de um ambiente seguro para a população e para os actores estatais e multi-

¹⁵ U.S. Department of Defense – *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept. Version 2.0*, pp. 2 e 3.

¹⁶ NATO – *SCs input to NATO Policy for Stabilisation Operations and Military support to Reconstruction efforts*, p. 2.

¹⁷ US Department of Defense – *DoDI 3000.05 Stability Operations*.

¹⁸ Por exemplo, estas diferenças conceptuais entre os parceiros da NATO no Afeganistão emergiram sob a forma de 70 restrições nacionais (*caveats*) à operação das forças, provocando limitações ao nível do emprego comum das forças. NELSON, Richard - *How should NATO handle Stabilisation Operations and Reconstruction efforts?*, p. 2.

nacionais envolvidos.¹⁹ Transição descreve o início do processo de mudança das autoridades civis e militares presentes no teatro de operações para as instituições da nação hospedeira à medida que estas adquirem competências para conduzir as actividades de governação. Reconstrução procura reabilitar as infra-estruturas locais para estabelecer as fundações para um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Existe, por isso, uma relação simbiótica entre estabilização e reconstrução. A primeira contribui para o estabelecimento de um ambiente seguro. A segunda estabelece as bases para uma estabilidade sustentável e duradoura. Sem que ambas co-existam não será possível alcançar o estado final desejado. E para que elas possam ocorrer, terá necessariamente de existir um ambiente de segurança. Na obtenção desse desiderato, o instrumento militar contribui para o estabelecimento da ordem e segurança, assim como os esforços iniciais de restauração dos serviços essenciais. Posteriormente, será facilitada a transição destas tarefas para as organizações internacionais e não-governamentais, principais fornecedores de meios civis essenciais ao processo de estabilização e reconstrução.

Numa tentativa de síntese e de simplificação conceptual, caracterizamos a Fase IV segundo uma perspectiva de intersecção de operações de estabilidade lideradas por militares (incluindo Guerra Irregular, operações de paz e assistência de segurança) com actividades de reconstrução lideradas por civis.

3. Planeamento, execução e avaliação das operações aéreas

De uma forma abrangente podemos conceptualizar o emprego de Poder Aéreo segundo três fases distintas. O planeamento, o *tasking/execução* e a avaliação. No sentido de maximizar os efeitos da estratégia aérea, a gestão da batalha aérea visará quatro tarefas básicas:

- Determinar onde e quando aplicar o Poder Aéreo;
- Criar condições para aumentar as hipóteses de sucesso dos recursos aéreos;
- Ajustar as operações aéreas de acordo com os resultados das missões e das intenções do Comandante;
- Explorar oportunidades que surgem durante o conflito.

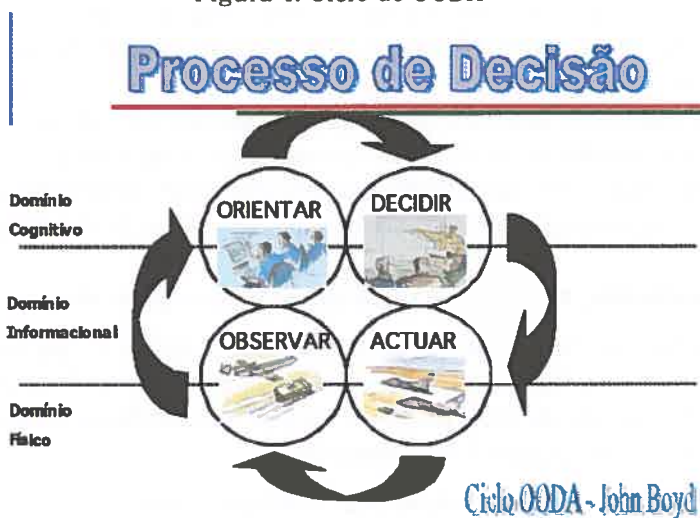
¹⁹ Segurança entende-se como uma condição que resulta do estabelecimento e manutenção de medidas de protecção no sentido de assegurar um estado de inviolabilidade contra actos hostis ou influência. Este conceito inclui o reforço da percepção de segurança pela população. Joint Publication 1-02 – *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*.

O sucesso destas tarefas está intimamente ligado com o modo como se desenrola o processo de decisão e o processo de planeamento das operações aéreas.

3.1. Processo de Decisão

O processo de decisão funciona segundo um ciclo, originalmente criado pelo Coronel John Boyd para explicar um envolvimento aéreo. Este processo, vulgarizado pelo acrónimo OODA – observar, orientar, decidir e actuar, tem evoluído ao longo dos tempos para definir uma metodologia militar que procura superioridade sobre o adversário através da paralisação do seu ciclo de decisão. Relembremos de forma sucinta o que abordámos em outro ensaio para melhor compreendermos o desiderato de qualquer operação militar.²⁰

Figura 4. Ciclo de OODA



Fonte: Adaptado de BOYD, John - *Patterns of Conflict* e ALBERTS, David; HAYES, Richard - *Understanding Command and Control*.

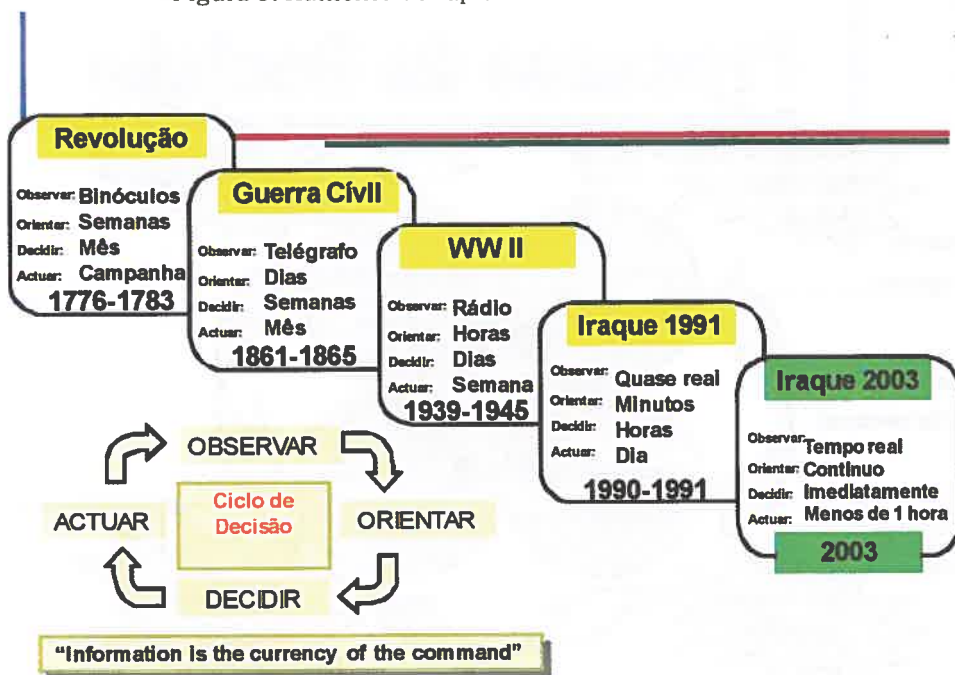
O ciclo OODA estende-se por 3 domínios: o físico, o informacional e cognitivo. Nós observamos, procuramos compreender, decidimos e actuamos nesses domínios. É no domínio físico que se processa o combate convencional e se procedem às interações das plataformas, conduzindo a acções sincronizadas

²⁰ VICENTE, João – *Guerra em Rede*, pp. 94 a 97.

tendentes a produzir determinados efeitos, em tempo e locais específicos. O domínio informacional engloba a produção, gestão e partilha da informação que abastece o processo de decisão, através da influência dos mecanismos de C2. No domínio cognitivo residem qualidades intangíveis como a moral, a liderança, percepção da situação, opinião e valores. É nele que residem as doutrinas e técnicas e se fazem sentir as influências do comandante.

Para adquirir vantagem sobre o adversário, o comandante tem de completar o seu processo de decisão mais rapidamente. Caso contrário, em vez de ter a iniciativa terá de assumir um papel reactivo. No entanto, a rapidez do processo não deverá comprometer a precisão das acções, dado que poderá resultar num desperdício de recursos ou mesmo em acções tácticas que se repercutam em efeitos indesejados ao nível estratégico, como por exemplo danos colaterais ou fratricídio. A figura 5 reflecte a ambição histórica no sentido de acelerar o ciclo de decisão.

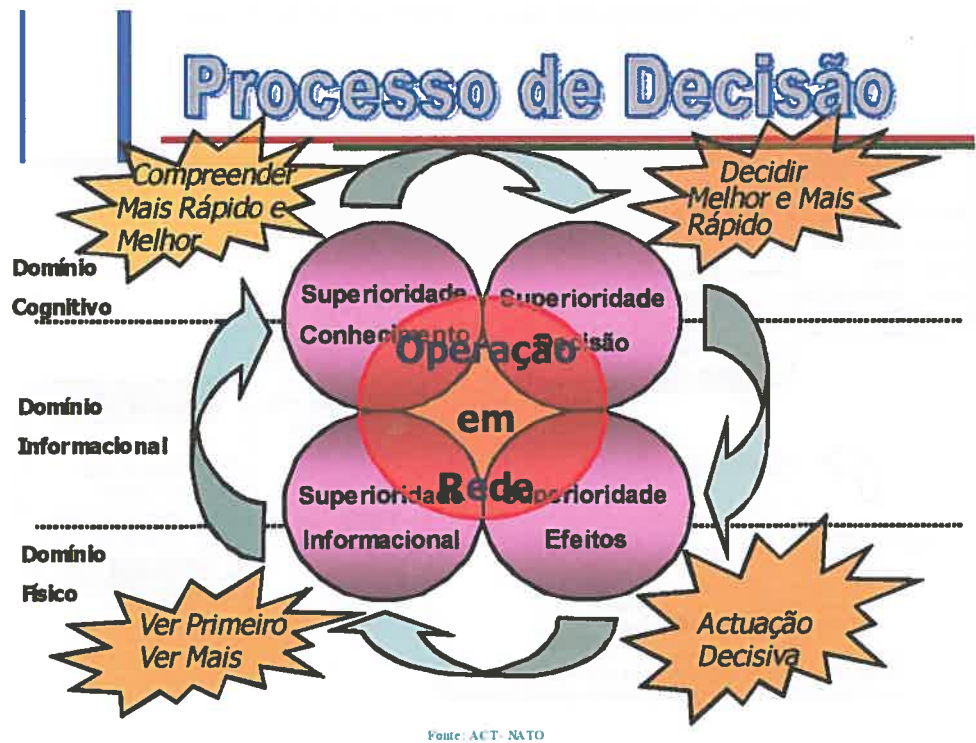
Figura 5. Aumento de rapidez do Processo de Decisão



Fonte: Adaptado de SULLIVAN, Gordon; DUBICK, James
- *War in the Information Age*, p. 47

Ora, o nosso objectivo é ver primeiro e ver mais para alcançar a superioridade informacional. Igualmente, procura-se assegurar o processamento atempado e distribuição de toda a informação relevante aos participantes. O patamar da superioridade de conhecimento possibilita a conversão rápida de informação em conhecimento humano, através de organização, filtragem e visualização superiores. A superioridade de decisão é atingida através de elementos de análise e proposta de opções. A intenção de comando é perfeitamente conhecida, permitindo aos comandantes subordinados um entendimento completo da sua missão e dos processos de execução. Através da actuação decisiva é possível obter a superioridade de efeitos. Dessa forma, a partilha de informação permitida pela ligação em rede de Sensores, Decisores e Actores, contribui para um processo de decisão mais rápido e com isso obter vantagem operacional sobre o adversário.

Figura 6. Compressão do Ciclo OODA



Fonte: Adaptado de DAM, Ruud V
- *The Challenge of NATO Network Enabled Capability.*

Como consequência dos avanços tecnológicos, em particular das tecnologias da informação e da ligação em rede, a velocidade com que se processa a Guerra tem aumentado. Esta tendência poderá indiciar uma compressão do ciclo de OODA num simples ponto. Na realidade, uma parte das decisões será tomada por máquinas, à velocidade da luz, tendo por base a programação dos seus computadores e respeitando a intenção do comandante. Por exemplo, na dimensão cibernética assiste-se a esta tendência, onde o homem delega nas máquinas a execução de rotinas que protegem os sistemas contra infecção de vírus informáticos.²¹ No entanto, apesar do elemento humano não conseguir acompanhar a velocidade de execução dos sistemas automáticos, o homem continuará a deter controlo sobre esse ciclo.

Na prática, a efectivação do processo de decisão corresponde a duas fases interligadas. O desenvolvimento da estratégia aérea e a execução propriamente dita das operações aéreas. Porém, para conseguirmos compreender o processo conceptual que regula o emprego do Poder Aéreo temos de perscrutar alguns dos princípios básicos de C2.

4.2. Princípios de Comando e Controlo de operações aéreas

O C2 de operações aéreas envolve complexos desafios. Os meios aéreos estão optimizados para operações de grande escala de natureza expedicionária fortemente dependentes de uma rede de informação e comunicação globais. Também a amplitude do espectro de combate, dos efeitos e da incapacidade de modelarmos o adversário e anteciparmos com exactidão o seu comportamento, aumentam os desafios de planeamento, execução e avaliação de operações aéreas. Por fim, o processo de planeamento e execução das operações aéreas necessita de acompanhar a volatilidade, rapidez e incerteza do ambiente operacional.

Qualquer processo de emprego de força militar terá de obedecer a princípios doutrinários, destilados de lições aprendidas de conflitos passados e institucionalizados no processo de decisão, no sentido de alcançar os objectivos de uma campanha. Para que o emprego do Poder Aéreo possa ser eficaz e eficiente, em particular quando se fala de diferentes serviços e países, é necessário que exista unidade de esforço. São quatro os princípios basilares do C2 do Poder Aéreo: unidade de comando; planeamento centralizado; execução descentralizada e ligação Estratégia – Tarefa.²²

Unidade de comando. A unidade de esforço aéreo é mais facilmente al-

²¹ GEIS, John, et al. – *Blue Horizons II*, p. 23

²² AJP-3.3(A) – op. cit., p. 1-4.

cançada quando o comando das forças aéreas é exercido ao mais alto nível hierárquico. É a este nível que é possível avaliar de melhor forma as prioridades relativas das forças conjuntas e combinadas sobre o uso dos recursos disponíveis. Dessa forma, o Comandante da Força Combinada (CFC) está numa posição ideal para equilibrar e alterar os requisitos, por vezes contraditórios, de uma campanha conjunta. Por isso, os meios aéreos deverão ser atribuídos ao CFC, que mais tarde irá delegar o comando táctico na componente que possua a preponderância dos meios aéreos e a estrutura de C2 mais adequada.

Planeamento centralizado. A história mostra que as operações aéreas têm de ser coordenadas de forma central para serem eficientes. Nesse sentido, todas as operações aéreas devem ser coordenadas pelo CFACC. Este princípio é fundamental para assegurar a integração das operações aéreas no cumprimento da intenção global do CFC. Desta forma, impede o uso descoordenado dos meios e assegura que os recursos disponíveis são direccionados da forma mais eficaz para alcançar os efeitos necessários à concretização dos objectivos estabelecidos. Só assim se consegue a concentração de força no tempo e locais críticos para alcançar resultados decisivos.

Execução descentralizada. Numa campanha complexa é impossível que o comandante dirija pessoalmente a execução das missões. Apesar de algumas excepções, a grande flexibilidade do Poder Aéreo reside na execução de tarefas de forma descentralizada. A iniciativa é assim maximizada, permitindo manter a coesão do plano global da campanha e lidar com a incerteza, caos e fluidez das operações militares.

O controlo centralizado e execução descentralizada são princípios basilares do C2 aéreo. Através desta perspectiva é possível explorar a velocidade, flexibilidade e versatilidade do Poder Aéreo. A flexibilidade permite que o Poder Aéreo seja aplicado numa panóplia de missões sem que para isso seja necessário modificar estruturalmente os sistemas de armas. A versatilidade deriva do facto de poder ser empregue para alcançar efeitos estratégicos, operacionais e tácticos. Assim, o controlo centralizado pelo CFACC significa que ele tem a responsabilidade e autoridade para planejar, dirigir e coordenar as operações aéreas para alcançar os efeitos quando e onde desejados. Por outro lado, a execução descentralizada representa uma delegação de autoridade de execução a comandantes subordinados, alargando a capacidade de controlo do CFACC e fomentando a iniciativa ao nível táctico para reagirem de forma rápida e flexível a situações inopinadas. Desta forma garante-se o emprego eficaz de recursos limitados, enquanto se maximiza a aplicação dos diversos conceitos tácticos num ambiente conjunto.²³

²³ Air Force Doctrine Document 2-1.2 – *Strategic Attack*, p. 13.

Estratégia-Tarefa. Para que não se desperdicem as capacidades dos escasos recursos, o objectivo de cada missão terá de ter impacto na estratégia aérea definida superiormente. Por isso, cada tarefa aérea tem de contribuir directamente para os objectivos militares definidos. A figura 7 representa este relacionamento hierárquico entre os objectivos do CFC e os alvos designados para serem afectados por cada tarefa aérea.

Figura 7. Relação Estratégia-Tarefa



3.3. A estratégia aérea e as operações aéreas

Seguindo o preconizado por Clausewitz de que a Guerra é a continuação da política por outros meios, facilmente se compreende que qualquer campanha militar tem o seu início com a determinação política do estado final desejado²⁴. Posteriormente, o desenvolvimento de um plano de campanha

²⁴ Situação política e/ou militar a ser alcançada no fim de uma operação. AAP-6 – NATO Glossary of Terms and Definitions.

deverá incluir os objectivos específicos²⁵, efeitos²⁶, Centros de Gravidade (CoG)²⁷, pontos decisivos²⁸ agrupados em linhas de operações específicas, requisitos críticos de informações, e pressupostos abrangendo todas as fases de uma campanha.²⁹

O CFACC deverá ser capaz de influenciar o plano global e as tarefas atribuídas pelo CFC. Desta forma, durante a fase de planeamento da campanha, desenvolve-se um processo paralelo de estimativa aérea no sentido de resolver o problema militar em questão. Assim é possível traduzir as directivas superiores e a estratégia de emprego do Poder Aéreo em tarefas executáveis tendo em vista o apoio ao plano global da campanha. Este processo iterativo, da mesma forma que os planos das outras componentes terrestres e navais, interage com o processo de planeamento conjunto no sentido de preparar a campanha militar. No entanto, a diferença reside na diferente óptica em como avalia o problema: a perspectiva aérea.

O domínio aéreo difere das outras dimensões. Desde logo, pelo facto de dispor de capacidades distintas, tem a possibilidade de alcançar efeitos diferenciados. Essas capacidades, resultantes da exploração das características ímpares do Poder Aéreo, como altura, velocidade e alcance, diminuem o tempo de resposta e minimizam as restrições geográficas.³⁰ O Poder Aéreo

²⁵ Os objectivos são importantes para o JFC porque ligam o propósito da operação ao estado final desejado, orientando os esforços da campanha no sentido de priorizar o emprego dos recursos disponíveis. Ajudam, por isso, a organizar as tarefas e efeitos no tempo e espaço. É uma lição histórica que o Poder Aéreo tem sido mais eficaz quando empregue para obter objectivos limitados. Teremos, no entanto, de considerar essa eficácia numa perspectiva de Guerra limitada onde se verifica uma natureza restrita do conflito, quer em interesses nacionais, capacidades empregues e ao espectro de restrições políticas ao uso da força. A Operação Desert Storm em 1991 teve objectivos bem definidos e a força foi utilizada de forma decisiva e arrasadora, com restrições mínimas. Na OIF, o objectivo político de criar um Iraque estável e democrático encontra paralelo com o Vietnam no que diz respeito à sua ambiguidade. Na OEF, as restrições políticas de usar força no Paquistão também limitaram os objectivos iniciais de capturar Bin Laden e eliminar a Al-Qaida. Para uma discussão sobre os objectivos dos vários conflitos ver VICENTE, João – *Airpower's effectiveness in support of national policy*.

²⁶ São um estado físico ou comportamental de um sistema em resultado de uma acção, um conjunto de acções, ou outro efeito. JP 5-0 – *Op. cit.*

²⁷ Característica, capacidade ou local a partir do qual uma nação, aliança, força militar ou outro grupo gera a sua liberdade de acção, força física ou vontade de combater. AJP-01(C) – Allied Joint Doctrine.

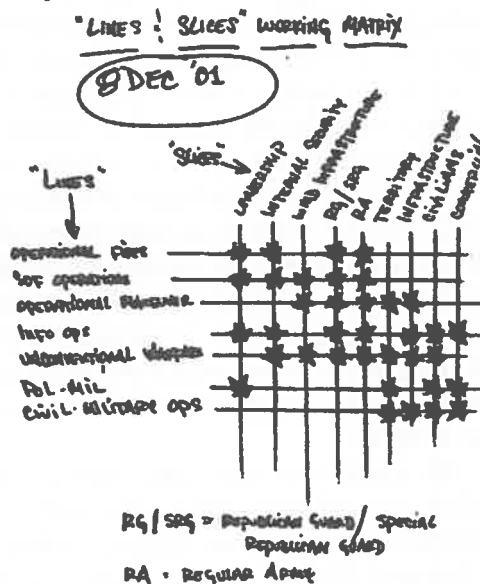
²⁸ Um ponto a partir do qual um centro de gravidade amigo ou inimigo pode ser ameaçado. Este ponto pode existir no tempo, espaço ou no espaço de informação. AAP-6 – *Op. cit.*

²⁹ Para uma discussão mais detalhada ver AJP-5 – *Allied Joint Doctrine for Operational Planning*.

³⁰ Centre for Air Power Studies – *AP 3000 British Air and Space Power Doctrine - Fourth Edition*, p. 16.

está assim disponível para causar efeitos de forma transversal ao teatro de operações e aos níveis da guerra, podendo rapidamente ser empregue de forma quase ubíqua, sem restrições geográficas e com riscos comparativamente menores em qualquer área de operações. Fornece, pois, ao decisor uma ferramenta cujas acções podem provocar efeitos directos aos níveis estratégicos, operacional e tático. Podemos então afirmar que o Poder Aéreo é holístico, distinguindo-se dos outros instrumentos militares (naval e terrestre), nomeadamente pela sua agilidade.³¹ Permite a manobra incontestável através das dimensões x, y, z e t, proporcionando a oportunidade de influenciar a vontade do adversário através de acções sobre os seus CoGs estratégicos. Não queremos deixar de salientar que estas potencialidades estão dependentes do contexto, da mesma forma que as vulnerabilidades apontadas ao Poder Aéreo (como por exemplo a impermanência, capacidade limitada de carga/armamento, fragilidade dos sistemas aéreos, necessidade de bases para operação, o custo exponencial dos sistemas de armas, ou mesmo a impossibilidade óbvia de ocupar o terreno), são passíveis de ser minimizadas pela possibilidade única de aplicar força a partir do ar e do espaço.

Para que se possa maximizar esta capacidade é necessário traduzir as directivas estratégicas em planos operacionais. Este processo requer uma análise detalhada do adversário como “um sistema de sistemas” no sentido de detectar os componentes responsáveis pela força física e moral, poder ou resistência, quer do adversário, mas também dos amigos e neutrais.³² Esta análise sistémica do ambiente opera-



Fonte: Franks, *American Soldier*, p. 337

Figura 8. Diagrama dos CoGs na OIF

³¹ A agilidade é uma característica inerente do Poder Aéreo, amplificada pela capacidade multi-tarefa dos seus meios. Isto permite que os meios aéreos consigam funcionar nos níveis estratégicos, operacionais e táticos de um conflito, e mesmo entre teatros operacionais, tudo isto numa mesma missão. *Ibid.*, p. 17. Neste âmbito relembre-se algumas das missões dos bombardeiros B-1, B-2 e B-52, que na mesma missão efectuam ataques estratégicos, apoio aéreo próximo e mesmo "show of force".

³² KEM, Jack – *Campaign Planning: tools of the trade*, p. 19.

cional expressa o relacionamento entre os objectivos a serem alcançados e as fontes adversárias de poder. De acordo com Carl von Clausewitz e a sua obra a título póstumo, devemos estar sempre cientes das características dominantes de ambos os contendores. A partir dessas características desenvolve-se o CoG como o eixo de todo o poder e movimento, do qual tudo depende. Este será o ponto contra o qual todas as nossas energias deverão ser dirigidas no sentido de obrigar o oponente a aderir à nossa vontade.

Esta metáfora da Guerra, como construção intelectual, permite descrever, de forma qualitativa e figurativa, uma realidade, um sentimento ou uma emoção. É sustentada por sete descritores essenciais que a definem e caracterizam: é essencial; é uma característica dominante; tudo depende dela; é o centro de todo o poder e movimento; é um alvo efectivo para ser atacado; oferece resistência; e ataca de forma eficaz.³³ Desta forma, os CoGs são dependentes dos objectivos e mudam com a alteração destes.

Para além de determinar os CoGs adversários, é necessário determinar os CoGs Aliados e aferir as suas vulnerabilidades para que possam ser protegidos. Por exemplo, nas Guerras do Iraque (1991 e 2003) a Coligação constituiu-se como o CoG estratégico Aliado, sendo efectuadas todas as medidas de protecção para que fosse preservada ao longo da operação. Nesse âmbito foram devotados inúmeros recursos, particularmente aéreos e de forças especiais, para impedir o lançamento de mísseis contra Israel, evitando a sua entrada no conflito.

No passado os exércitos eram o eixo de todo o poder. Hoje em dia, identificar CoGs é uma arte e uma ciência, onde se procura ir para além da destruição física dos alvos e alcançar efeitos estratégicos. Na 2ª Guerra do Iraque, o General Tommy Franks definiu ele próprio os centros vitais. Na figura 8 é possível observar as “Lines & Slices” da campanha. Neste diagrama, desenhado pelo próprio General em Dezembro de 2001 (15 meses antes da invasão do Iraque) estão representados os principais CoGs (liderança, segurança interna, WMD, Guarda Republicana, etc) e a forma como se procederia à sua influência. Assim, os métodos utilizados para afectar os centros vitais incluíam os ataques através de aeronaves, artilharia e mísseis (fogos operacionais), as forças especiais, as manobras operacionais, as operações de informação (operações psicológicas, guerra electrónica, decepção e ciberguerra), a guerra não-convencional recorrendo a forças militares e serviços secretos, as acções político-militares e civil-militares.

A estratégia aérea constitui o plano global para emprego do Poder Aéreo. Tendencialmente é dirigida para a obtenção inicial de um grau de domínio do

³³ STRANGE, Joe – *Understanding Centers of Gravity and Critical Vulnerabilities*.

ar que permita uma maior liberdade de acção dos actores no teatro de operações. No entanto, pelo facto de se poder atacar todos os alvos não significa que o façamos. Acima de tudo, a razão por que se ataca e os efeitos que se pretendem alcançar, são bastante mais importantes do que o que se ataca. No entanto, esta aproximação não é nova.

Este relacionamento causal entre ataque e efeitos obtidos é ainda nos tempos de hoje uma arte e ciência.³⁴

Figura 9. Evolução da eficácia na procura de efeitos

Conflito	Missão	Efeito Desejado	Aeronaves Armamento	Custo
2ª Guerra Mundial Ploesti, Roménia	Destruir estruturas de produção de petróleo	Negar combustíveis para interromper as operações militares	174 B-24s 8000 lbs cada	540 tripulantes e 54 aeronaves
2ª Guerra Mundial Schweinfurt, Alemanha	Destruir fábricas de rolamentos	Interromper a produção de maquinaria	230 B-17 5000 lbs cada	639 tripulantes e 60 aeronaves
Baghdad, Iraque, 2003	Atacar conexões de Comando e Controlo	Reduzir o Comando e Controlo das forças	12 F-117s 2 x 2000 lb cada	Não existiram perdas humanas nem materiais

Fonte: PETERSON, Michael - *Effects-Based Net-Centric Operations*

Com a evolução tecnológica e de precisão tem-se assistido a uma maior eficácia na implementação do conceito. Vários exemplos históricos mostram a aptidão para procurar efeitos estratégicos. Fruto das suas capacidades o Poder Aéreo é especialmente indicado para operações baseadas em efeitos. A teorização de John Warden acerca do inimigo como um sistema de anéis confere ao Poder Aéreo uma capacidade de submeter o adversário a uma paralisia

³⁴ Para uma apresentação detalhada desta metodologia de planeamento ver *Joint Warfighting Center – Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations*. Estamos cientes da celeuma gerada em torno da questão de Effects Based Operations (EBO), no entanto, julgamos que com a clarificação futura de aspectos conceptuais e práticos seja possível operacionalizar esta linha de pensamento. Para uma crítica do actual Comandante do USJFCOM que conduziu à remoção deste conceito do vocabulário conjunto dos EUA ver MATTIS, James – *USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations*. Apesar desta decisão, a Força Aérea Americana mantém a defesa e aplicação do conceito. Para uma melhor percepção do debate gerado por esta posição do Comandante do Comando das Forças Conjuntas Americanas ver *Mattis sparks vigorous debate on future of Effects-Based Ops*.

estratégica, concentrando os seus efeitos no anel central da liderança.³⁵ Esta possibilidade contribui para a unidade de esforço e maximização da eficácia. Por outro lado, a visão economicista da guerra tem demonstrado uma maior eficiência que se traduz na redução de custo por efeito desejado (em termos de vidas e equipamento). A figura 10 exprime a evolução do número de alvos atacados e da margem de erro associada aos ataques aéreos. Em cinco décadas, o Poder Aéreo sofreu uma transformação revolucionária nos seus efeitos, reduzindo o número de plataformas e o tempo necessários para afectar vários alvos. Como consequência assiste-se a uma redefinição do conceito de massa através da precisão.

Figura 10. Comparação qualitativa e quantitativa de alvos atacados em cada conflito

Conflito	Nº Aeronaves	Armamento	Nº Alvos	CEP ³⁶
1943 WWII	D1000 B-17	9000 bombas (250 lb)	1 alvo	3300 ft
1970 Vietnam	30 F-4	176 bombas (500 lb)	1 alvo	400 ft
1991 Desert Storm	1 F-117	2 bombas (2000 lb)	2 alvos	10 ft
1999 Servia	1 B-2	16 bombas (2000 lb)	16 alvos	20 ft

Fonte: DEPTULA, David – *Effects-Based Operations*, p. 8.

Actualmente, a crescente complexidade dos conflitos exige um pensamento baseado em efeitos. Desde que o homem atirou a primeira pedra a um adversário sempre tentou maximizar os efeitos positivos e minimizar os efeitos negativos. Nesse sentido, todas as acções devem ser planeadas para criar efeitos que contribuam para a obtenção dos objectivos, minimizando aqueles que não apoiem o estado final. Na realidade, os avanços tecnológicos e doutrinares actuais permitem explorar uma gama mais alargada de efeitos.

Nesse sentido, teremos de perceber que os efeitos ligam as tarefas aos objectivos, e que as acções causam efeitos directos e indirectos. Por exemplo, na 2ª Guerra Mundial, o ataque às instalações ferroviárias alemãs teve o efeito directo de interromper o transporte ferroviário e efeitos indirectos de isolar

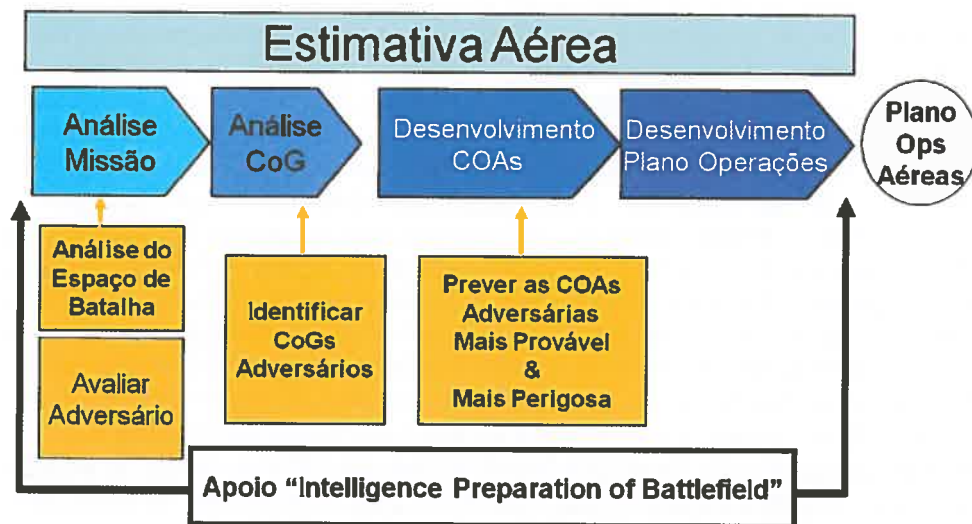
³⁵ Para uma descrição detalhada sobre o modelo dos 5 anéis ver WARDEN, John - *O inimigo como sistema*.

³⁶ "Circular Error Probability" é uma medida de precisão de uma arma. Exprime uma probabilidade de no interior de um círculo com um dado raio estejam contidas 50% das armas largadas.

o campo de batalha e provocar o colapso da economia alemã. No entanto, o grande desafio é prever e avaliar quais as acções físicas que produzem a desejada alteração do comportamento do adversário. E ao mesmo tempo tentando minimizar os efeitos indesejáveis. A título de curiosidade, os ataques aos caminhos-de-ferro necessitaram cinco vezes mais bombas do que se tivessem sido atacadas apenas as pontes ferroviárias. No entanto, se tivessem atacado as centrais eléctricas ou os postos de transformação, teriam destruído a capacidade eléctrica nazi e com isso interrompido a produção da indústria de guerra alemã.³⁷ Outro exemplo deste mecanismo ocorreu na campanha aérea contra a Sérvia em 1995, durante a Operação *Deliberate Force*. A destruição física de duas pontes provocou o efeito directo de interromper o abastecimento de combustíveis. Os efeitos indirectos conduziram ao comportamento desejado de trazer à mesa de negociações os intervenientes no conflito. Outros exemplos mostram que por vezes, os efeitos alcançados, do ponto de vista puramente militar, originaram efeitos indirectos contraproducentes para o desenrolar da campanha. Na Operação *Desert Storm* em 1991 as fontes de energia foram consideradas alvos prioritários e chave para o desenrolar da campanha. Foi, por isso, decidido atacar directamente estas unidades, para assegurar que não poderiam ser utilizadas durante o período da guerra. No entanto, os danos causados pelos ataques foram consideráveis, inviabilizando a sua operacionalidade por um período mais prolongado, o que originou elevado descontentamento na população iraquiana. O resultado foi um demorado e oneroso processo de reconstrução e a consequente atitude de insatisfação por parte dos iraquianos, que se reflectiu pela posterior falta de apoio da população local. Mais tarde, e para aplicar esta lição aprendida, durante a Operação *Allied Force* em 1999 foram empregues bombas de grafite com o intuito de interromper a distribuição da energia eléctrica sem danificar a infra-estrutura. Ainda na mesma operação, considerou-se que o ataque às pontes do Danúbio, na Sérvia, restringiria o movimento e o reabastecimento das unidades do exército sérvio no Kosovo. O efeito directo foi atingido, no entanto causou também um outro efeito indirecto e indesejado: o corte nas trocas comerciais entre os países vizinhos, incluindo a Hungria e a Bulgária, países que apoiavam as acções da NATO. Estes exemplos revelam falhas na análise dos efeitos indirectos e indesejados, ilustrando a necessidade de mudar a forma de planejar as operações militares para um modelo mais coordenado e abrangente.

³⁷ Por exemplo, em retrospectiva, o bombardeamento das fábricas alemãs que produziam rolamentos mostrou-se inadequado para afectar directamente o esforço de guerra alemão. Em contrapartida, a indústria de óleos sintéticos (da qual a Alemanha dependia para combustíveis, químicos, explosivos e borracha), deveria ter sido atacada mais cedo na campanha. Neste caso, estavam identificadas quatro fábricas e as infra-estruturas eléctricas de apoio. A destruição destes elementos conduziria à paragem imediata da força aérea alemã. US Air Force – *Joint Air Estimate Planning Handbook*, p. 26.

Figura 11. Processo de Estimativa Aérea



Fonte: Adaptado de AJP 3-3(A)

– *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*, Annex 4A

O desenvolvimento de uma estratégia baseada em efeitos assenta nas directivas do CFACC e desenvolve-se através do processo de estimativa aérea tendo em vista a tradução da estratégia num plano de operações. A estimativa aérea procura otimizar as sinergias com as outras componentes, explorando as forças disponíveis, desenvolvendo e avaliando as opções alternativas e estabelecendo a modalidade de acção mais adequada. O resultado deste processo é um plano de operações aéreas que define, no tempo e no espaço, a orquestração dos meios aéreos. Ou seja, estabelece as missões aéreas, selecciona os recursos, pessoal e equipamento, e atribui responsabilidades e autoridades.

Normalmente, existem quatro fases no processo de planeamento das operações aéreas. Cada uma delas origina um produto específico. Este processo não precisa de ser sequencial, no entanto as várias fases devem ser integradas para garantir a sua coerência.

A fase de iniciação começa com a recepção das directivas de planeamento do CFC tendo por base a análise estratégica e operacional da situação e das capacidades do inimigo. Estas directivas iniciais são expressas sobre a forma de uma definição da missão.

A fase de orientação tem como produtos o conhecimento do adversário,

os CoGs, Pontos Decisivos e os objectivos aéreos. A *intelligence* reunida em tempo de paz permite o conhecimento das capacidades e intenções do adversário. Constitui por isso a base para o planeamento de operações aéreas. É partir desta análise que se estabelecem os CoGs e os Pontos Decisivos segundo os quais se afectam os centros de poder adversário. Terão também que ser quantificados e definidos de forma clara os objectivos aéreos que irão contribuir para o alcançar dos objectivos do CFC. Devem também ser categorizados para cada nível da guerra e estar intimamente ligados.

A fase de desenvolvimento contempla a produção de conceitos e planos. O conceito de operações traduz a estratégia aérea e revela a decisão do CFACC acerca da modalidade de acção desejada. O *staff* de planeadores avalia possíveis modalidades de acção do adversário para derivar a modalidade mais adequada para contrariar os planos adversários.

A partir do Conceito de Operações e da missão do CFC é derivado o plano de operações aéreas. É através deste plano que o CFACC articula e comunica a sua estratégia às forças. Este plano vai mais tarde, no ciclo de *tasking*, servir para construir a Directiva de Operações Aéreas assim como o Plano de Ataque Aéreo. Ao longo da execução da campanha, o plano de operações aéreas deverá ser constantemente revisto e ajustado. Esta revisão deverá ocorrer de forma rotineira e sempre que existam alterações no ambiente operacional. Desta forma a estimativa aérea será também ajustada.

Figura 12. Integração das fases de planeamento e execução de operações aéreas



4.4. Ciclo de Tasking³⁸

Como vimos anteriormente, o processo de estimativa aérea estabelece o contexto para o emprego do Poder Aéreo. Ou seja, exprime a decisão sobre como usar os meios aéreos em apoio aos objectivos determinados superiormente. A conversão da estratégia aérea em tarefas tácticas é conseguida através de um processo de *tasking* que se desenrola ao longo de 72 horas. Dessa forma, é possível atribuir responsabilidades a meios específicos para execução de tarefas tácticas. A avaliação de combate visa apreciar e comparar os resultados alcançados relativamente ao plano inicial, contribuindo para apoiar o planeamento do próximo ciclo. O ciclo de *tasking* foi concebido para fornecer a capacidade de empregar os meios aéreos disponíveis de uma forma eficaz e eficiente. Assume-se como flexível e responsivo, acomodando alterações ao nível de directivas do CFC assim como diferentes requisitos tácticos. Os produtos fundamentais associados ao ciclo de *tasking* incluem a *Air Operations Directive* (AOD), a *Joint Prioritized Target List* (JPTL), o *Master Air Attack Plan* (MAAP), a *Airspace Control Order* (ACO) e a *Air Tasking Order* (ATO).

Parece-nos adequado analisar o ciclo de *tasking* segundo uma trilogia de pessoas, processos e produtos. Esta metodologia fará emergir aspectos fundamentais do actual ciclo e permitirá um melhor relacionamento com a discussão posterior. Para preservarmos o sentido original, iremos manter, sempre que possível, a terminologia anglo-saxónica.



Figura 13. Fases do Ciclo de *Tasking*

³⁸ A publicação NATO AJP-3.3(A) descreve sumariamente as fases do ciclo de tasking. *Ibid.*, pp. 4-4 a 4-7.

Fase 1 – Coordenação entre o Comandante da Força Combinada e as Componentes

A coordenação entre os diversos comandantes das componentes envolvidas na campanha e o CFC permite a transmissão de directivas relativamente às prioridades dos alvos e distribuição do esforço aéreo. Em causa está a determinação e atribuição do esforço total previsto a ser dedicado (*apportionment*), durante um dado período de tempo, às diversas operações aéreas e/ou áreas geográficas em termos de percentagem e/ou prioridades. A definição do esforço aéreo, tendo em consideração a tipologia de missões, permite ao CFC assegurar que a prioridade do esforço aéreo é consistente com os objectivos da fase de campanha. Por exemplo, nas fases iniciais do combate será necessário dedicar maior esforço na conquista e manutenção da superioridade aérea. Após assegurado este objectivo inicial, serão as operações aéreas de apoio às forças terrestres que terão maior prioridade.

Na prática, o CFACC em coordenação com os outros comandantes de componente submete à aprovação do CFC uma proposta de *apportionment* que reflecte as necessidades conjuntas. Nesta fase discute-se a estratégia e os planos de operações futuras, permitindo aos comandantes de componente introduzirem recomendações e pedidos de apoio aéreo. O CFC fornece directivas abrangentes e define os critérios de sucesso. Para além disso transmite as suas intenções de comando e redefine as prioridades. Isto inclui a decisão de *apportionment* e as prioridades de *targeting* sob a forma de uma *Joint Target List* onde são apresentados os alvos designáveis, proibidos e restritos.

Fase 2 – Desenvolvimento de alvos

O processo de planeamento das operações aéreas está dependente da interacção entre o ciclo de *targeting*³⁹ e de *tasking*. O *targeting* é o processo de seleccionar alvos e combinar a resposta apropriada de acordo com as capacidades operacionais. Decorre das directivas do CFC, das nossas capacidades e da ameaça adversária. O *targeting* ocorre a todos os níveis de comando de uma força conjunta e a todos os níveis da guerra. O alcance e flexibilidade do Poder Aéreo permitem que seja empregue de forma transversal à panóplia de alvos. Por exemplo, os alvos estratégicos podem ser afectados pelas operações aéreas estratégicas para coagir o adversário a cumprir a nossa vontade através de ataques directos ou indirectos aos seus CoGs. Estes podem incluir

³⁹ Neste ensaio apenas faremos uma abordagem sintética ao processo de selecção de alvos. Para uma discussão aprofundada ver AJP-3.9 – *Joint Targeting*.

nós de comunicações, fontes de energia, e acima de tudo liderança. São, no entanto, fortemente condicionados por restrições políticas. Os alvos operacionais são aqueles que afectam primariamente a capacidade militar. Os alvos tácticos ocorrem num ambiente onde normalmente se encontram forças amigas, sendo por isso essencial a integração com o esquema de manobra de outras componentes. Qualquer que seja o nível, devem ser identificados alvos de alto valor⁴⁰ e alvos remuneradores⁴¹.

Por estas razões se compreende que um processo eficiente e eficaz de *targeting* e de *tasking* seja condição necessária para planear e executar operações aéreas conjuntas. A aprovação das prioridades e taxa de esforço (*apportionment*) assim como a estratégia aérea delineada pelo CFACC são divulgadas através da AOD. Esta directiva fornece ainda os objectivos operacionais e tácticos, assim como as tarefas e suas medidas de eficácia, recomendando ao mesmo tempo um conjunto de alvos para alcançar os efeitos desejados. É, por isso, utilizada para determinar a prioritização dos alvos no sentido de apoiar os objectivos de *targeting* do CFC. Todos os alvos aéreos são coligidos e submetidos ao *Joint Targeting and Coordination Board*, que por sua vez identifica, prioriza e selecciona alvos específicos. Desta análise resulta a JTPL que serve de base para a próxima fase.

Fase 3 – *Weaponneering* e Alocação de recursos

Nesta fase procede-se à atribuição de sistemas de armas e armamento aos alvos da lista JTPL. Efectua-se a conversão do *apportionment* no número total de saídas por tipo de aeronave disponível para cada tarefa (missões estratégicas, defesa aérea, ataque ar-solo, transporte, reconhecimento, etc). Durante esta fase, e tendo em conta os alvos nomeados, equipas especialistas em *targeting* quantificam os resultados esperados do emprego do armamento ou tácticas letais ou não-letais em relação aos efeitos desejados. Todos os alvos da lista são submetidos a um ciclo de *targeting* que discrimina os objectivos de ataque, as ameaças da área do alvo, os pontos de impacto, número recomendado de armas e aeronaves, espoleta e efeito pretendido. Os alvos processados são depois introduzidos no MAAP.

Este é o elemento-chave do conceito de operações aéreas. É um esquema

⁴⁰ Um alvo de alto valor é um alvo que é importante para que o adversário possa alcançar os seus objectivos (i.e. aeronave de C2, reabastecedor, etc).

⁴¹ Um alvo remunerador é um alvo de alto valor cuja derrota teria um efeito desproporcional nas capacidades do adversário em relação aos recursos necessários para atacá-lo. (por exemplo o Bin Laden, ou o Saddam).

de manobra aérea para um período particular de uma ATO. O MAAP mostra ao CFACC o plano para concretizar as tarefas solicitadas com os meios disponíveis. Este processo de arte operacional serve-se de uma panóplia de capacidades cinéticas e não-cinéticas (letais e não-letais) para afectar alvos específicos, tendo em vista alcançar os efeitos desejados de forma a maximizar a contribuição do Poder Aéreo para a obtenção dos objectivos do CFC. Este plano é aprovado pelo CFACC e enviado à equipa que produz a ATO.

Fase 4 – Produção da *Air Tasking Order*

Depois da aprovação do plano de ataque aéreo, a informação é compilada numa listagem que descreve as instruções detalhadas para as tripulações executarem as missões. A ATO é um documento formal que descreve de forma sistemática as missões a efectuar num período de 24 horas e as aeronaves designadas para as cumprirem, estabelecendo os procedimentos de coordenação e desconflito de forma a maximizar a eficácia das operações aéreas, minimizando o fratricídio entre forças amigas. Para além da ATO são também produzidas a ordem de controlo do espaço aéreo e as instruções especiais, onde são incluídos aspectos adicionais de coordenação. Ao longo do processo de *tasking* existem até cinco ATOs em diversos estádios de desenvolvimento. Isto permite flexibilidade adicional para introduzir alterações em qualquer fase, de forma a responder a ameaças e pedidos emergentes.

Fase 5 – Execução

O CAOC é a agência que gere a execução da ATO. É responsável por coordenar e desconflitar as alterações com os respectivos órgãos de controlo e componentes. Devido à necessidade de responder a alvos móveis ou mudanças de prioridade, é necessário prever ajustamentos à execução. Nesse âmbito, o CAOC pode delegar autoridade em órgãos de C2 (terrestres ou aéreos) para redireccionar plataformas para alvos prioritários, como é o caso dos *Time Sensitive Targets* (TST)⁴². Com o decorrer das acções aéreas tem início a produção de reportes de missão, que estarão na base da avaliação de danos de combate.

⁴² Alvos que requerem uma resposta imediata pelo facto de causarem perigo eminente a forças amigas ou pelo facto de serem alvos altamente lucrativos. Por exemplo, o caso de Bin Laden e outros líderes terroristas, ou lançadores de mísseis com WMD. Nos ambientes complexos modernos, o *targeting* dinâmico (em oposição ao deliberado) assume-se como um processo essencial para a eficácia do Poder Aéreo. *Targeting* dinâmico designa todos aqueles alvos que são designados após a elaboração da ATO, ou seja, alvos que não estão previstos no planeamento do ciclo de *tasking* para esse período.

Fase 6 – Avaliação de Combate

Nesta fase são avaliados os progressos e eficácia de combate em comparação com os objectivos estabelecidos. Procura-se avaliar se as operações produziram os efeitos desejados. A análise dos relatórios de missão e de fontes de *intelligence* será utilizada para ajustar as ATOs seguintes, nomeadamente ao nível de *apportionment*, de meios atribuídos e de propostas de re-ataque de alvos. Esta fase provoca os maiores congestionamentos do ciclo de *tasking* pois a análise de toda a informação disponível ainda não é suficientemente rápida. Pode imaginar-se a complexidade de análise dos resultados e efeitos de 1.000 missões de combate num período de 24 horas.

4 Impacto da mudança de Fase no Ciclo de *Tasking*

Tendo em consideração a moldura conceptual e a caracterização do processo de planeamento e execução das operações aéreas, dispomos agora de uma panóplia de conceitos que poderemos relacionar e testar para aferir a validade das hipóteses enunciadas no início deste estudo. Ou seja, num primeiro momento, verificar de que forma é que uma mudança de fase de operações de combate para operações de estabilização poderá afectar as pessoas, processos e produtos associados ao ciclo de *Tasking*. Esta análise irá fazer emergir algumas vulnerabilidades e desafios que podem diminuir a eficácia do Poder Aéreo e ser explorados por adversários do séc. XXI para reduzir a assimetria militar.

Durante a Fase III, as operações de combate são apoiadas de forma transversal pelas funções de Informações, Vigilância e Reconhecimento (ISR),⁴³ pela capacidade de mobilidade global conferida pelos meios de transporte aéreo e recorrendo à possibilidade de aumentar a persistência dos meios através de reabastecimento aéreo. Estas funções, denominadas de apoio, funcionam como multiplicadores de força em teatros onde a geografia se torna o principal obstáculo. No caso do Afeganistão, não podemos esquecer que a grande maioria de missões de combate são originadas a grandes distâncias do teatro, chegando a durar mais de 20 horas, como o caso dos bombardeiros B-2.

Durante operações de larga escala, o principal objectivo operacional será ganhar e manter a superioridade aérea através da neutralização do sistema de defesa aérea inimigo e das suas capacidades aéreas e espaciais. Entretanto, ataques estratégicos e interdição do campo de batalha são efectuados. Garantida a liberdade de acção, é possível um aumento do esforço para com a

⁴³ *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

componente terrestre, ao mesmo tempo que se continua a dar resposta aos alvos sensíveis e dinâmicos. Assim, a ênfase primordial na Fase III consiste em dar resposta à listagem de alvos adversários.

A Fase IV encapsula uma hoste de actores e ameaças que travam uma luta violenta pela legitimidade e influência sobre populações. Neste ambiente de Guerra Irregular pululam diversas actividades de cariz essencialmente militar, onde o Poder Aéreo funciona como um multiplicador de capacidades e funções.⁴⁴ No entanto, não podemos esquecer que a realidade é mais complexa do que os modelos conceptuais. A mudança de fase não implica o termo da fase anterior. Em alguns casos elas estão misturadas como que num conceito de “3 block war” onde num espaço geográfico confinado as forças têm de executar simultaneamente operações de combate, manutenção de paz e assistência humanitária.⁴⁵ A complexidade destes cenários aumenta os desafios ao planeamento e execução das operações aéreas. Apesar do estado final da campanha se manter o mesmo, a mudança no ambiente operacional será reflectida em novos objectivos, efeitos e CoG. No caso do Iraque, a mudança para a Fase IV transportou o combate para as cidades, tornando-as um CoG e obrigando o Poder Aéreo a adaptar-se à operação em ambiente complexo urbano. No sentido de afectar esses CoGs e alcançar os efeitos desejados, novos pontos decisivos terão de ser organizados e sincronizados no tempo e no espaço ao longo de linhas de operação. Essas linhas, por sua vez, apoiarão linhas de operação nacionais, mais abrangentes (DIME). Isto significa que novas organizações funcionarão dentro da área de operações aumentando a complexidade da coordenação entre agências.

Cada mudança de fase de uma campanha é acompanhada, por isso, por uma alteração da ênfase da força militar. Durante a Fase IV, as hostilidades vão gradualmente diminuindo à medida que as forças militares vão restabelecendo a ordem, comércio e o governo local, enquanto dissuadem o adversário de retomar acções hostis. A diminuição do quantitativo de forças destacadas pode também ter início nesta fase. No entanto, isto requer um planeamento cuidado para que não afecte a estratégia global. Por exemplo, nos confli-

⁴⁴ Entenda-se Guerra Irregular como uma luta violenta entre actores estatais e não-estatais pela legitimidade e influência sobre populações, favorecendo aproximações indirectas e assimétricas no sentido de diminuir o poder, influência e vontade adversárias. JP 1-02 – *Op. cit.*, p. 282., Dos vários exemplos de actividades desempenhadas em ambiente de Guerra Irregular destacam-se: Insurgência, Contra-insurgência, terrorismo, contra-terrorismo, operações de estabilização, operações psicológicas, operações de informação, operações civis-militares, actividades de *intelligence* e *contra-intelligence*, actividades criminais e actividades policiais contra adversários irregulares.

⁴⁵ Conceito apresentado por KRULAK, Charles – *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War*.

tos actuais, a maioria das forças não poderá retirar sem que seja garantida uma capacidade da nação hospedeira para providenciar segurança aos seus cidadãos assim como exercer funções governativas e de reconstrução. Desta forma, existe necessidade de reformular a estimativa aérea reflectindo a mudança na missão, intenções de comando e objectivos.

Dado o contexto da Fase IV, o ritmo tradicional do ciclo de *tasking* é alterado. Na prática assiste-se a uma compressão do ciclo. Exemplos actuais demonstram que o ciclo pode ser reduzido das 72 horas para 40 horas. Esta redução é possível devido à diminuição do número de alvos planeados e de uma directiva de operações aéreas mais estática. A compressão é também conseguida através da remoção da estratégia do processo. No entanto, isto torna o ciclo de *tasking* demasiadamente focado nas operações correntes, no processo de alvos dinâmicos e na avaliação de curto prazo. Por outro lado, perde-se a perspectiva do contexto global e da arte operacional para organizar e sincronizar a força no tempo e no espaço, visando alcançar os objectivos da campanha. Desta forma, afectar alvos de forma desconexa da estratégia torna o ciclo de *tasking* como uma ferramenta reactiva em vez de preditiva.⁴⁶

Uma das principais alterações ocorre ao nível das relações de comando. O CFACC deixa de ser o comandante apoiado e passa a providenciar apoio à componente terrestre e a outras organizações presentes no teatro de operações. Por exemplo no Afeganistão, o reduzido número de tropas no terreno dependeu do apoio aéreo para mover, abastecer e proteger as forças. Isto resultou numa alteração dos tipos de missões executadas no teatro, nomeadamente no acréscimo de missões de transporte aéreo intra-teatro, ISR, Apoio Aéreo Próximo a tropas em contacto, resposta a alvos dinâmicos, como elementos terroristas, Policiamento Aéreo ou protecção de infra-estruturas ou instituições.

Nesse sentido, as missões de transporte e reabastecimento em voo têm sido multiplicadores críticos das operações na Fase IV. A sua execução permitiu um aumento da carga e tropas transportadas, reduzindo dessa forma o número de baixas por exposição a explosivos improvisados ou emboscadas e ataques terrestres.⁴⁷ Num dia típico, os C-130 americanos efectuavam 126 saídas de transporte no Afeganistão e Iraque, transportando 2.000 passageiros e 465 toneladas de carga.⁴⁸ Por exemplo, o destacamento de C-130 da Força Aérea Portuguesa no Afeganistão realizou em três meses de operação, 37 missões, transportando 1.629 passageiros e cerca de 206 toneladas de carga, efectuando

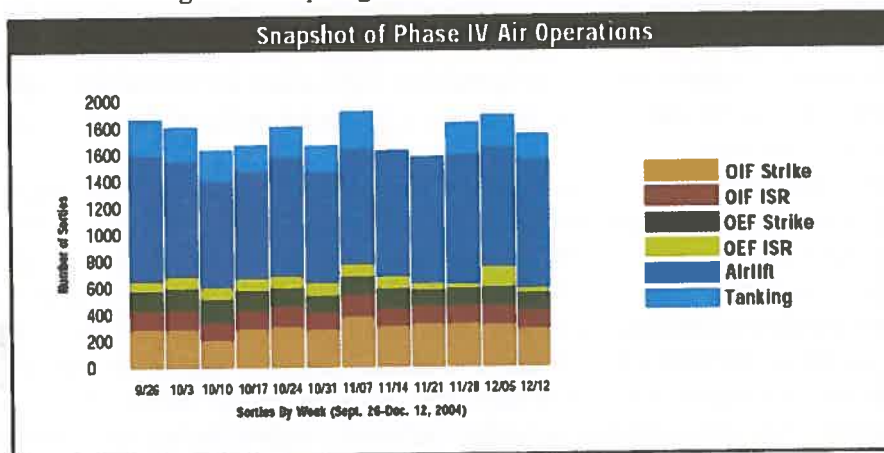
⁴⁶ Air Force Doctrine Document 2-1.9 – *Targeting*, p. 46.

⁴⁷ CORDESMAN, Anthony – *Air Combat Trends in the Afghan and Iraq Wars*.

⁴⁸ GRANT, Rebecca – *Op. cit.*, p. 34.

mais de 152 horas de voo.⁴⁹ No que diz respeito às evacuações médicas, os meios americanos efectuaram 3 a 4 saídas por dia, chegando a aerotransportar 13.000 pacientes em 2004.⁵⁰ Para além disso, estavam disponíveis diariamente através de reabastecimento aéreo mais de 2 milhões de libras de combustível.⁵¹

Figura 14. Tipologias de Missões durante a Fase IV



Fonte: GRANT, Rebecca – *The War of 9/11*, p. 41.)

Ao nível do planeamento e execução verifica-se a necessidade de investigar usos inovadores para o Poder Aéreo, em particular perspectivas não-letais, explorando também operações psicológicas no sentido de alcançar simultaneamente efeitos físicos e cognitivos. Por exemplo, acções de presença aérea e demonstração de força traduzem esta aproximação. Ser “visto e ouvido” tem sido a acção correcta no Iraque e Afeganistão. Mostrou ao adversário e à população que o Poder Aéreo estava pronto a ser “sentido”.⁵² A “demonstração de força” (“Show of Force”) é particularmente útil em situações onde a utilização de armamento pode ser problemática, como por exemplo em zonas urbanas ou concentrações de população.⁵³ Torna-se, por isso, importante relembrar que a população é o CoG primordial, e como tal não pode ser alienada. Assim,

⁴⁹ RODRIGUES, César – *Asas Portuguesas no Afeganistão*, p. 8.

⁵⁰ GRANT, Rebecca – *Op. cit.*, p. 35.

⁵¹ *Ibid.*, p. 35.

⁵² *Ibid.*, p. 36.

⁵³ Pode ser tão simples como voar a baixa altitude sobre os manifestantes ou insurgentes, por forma a demonstrar a capacidade de ataque. WEISGERBER, Marcus – *USAF Using ‘Show-of-Force’ Strategy More in Iraq, Afghanistan*. Outros exemplos de impacto imediato de Apoio Aéreo Próximo não-letal estão descritos em BELOTE, Howard – *Counterinsurgency Airpower*.

restringindo o uso da força à necessidade e proporcionalidade é fundamental para ganhar e manter o apoio da população. A diminuição de danos colaterais, a exploração de operações de informação e o apoio às outras componentes são, por isso, essenciais. Por exemplo, ataques de precisão com danos colaterais mínimos contra adversários e infra-estruturas contribuem para legitimar o governo, ganhar apoio das populações e diminuir o apoio ao adversário. De igual forma, o apoio aéreo a tropas em contacto é outra das ferramentas indispensáveis de combate numa fase irregular. Para além de contribuir para um aumento do moral das tropas, sustenta a intenção política de minimizar as baixas em combate.

Em consequência do novo ambiente operacional, aumentam os requisitos de coordenação. Em primeiro lugar, com a necessidade de renovar a estreita integração com a componente terrestre no sentido de minimizar os efeitos colaterais e de fratricídio. A crescente ênfase em reduzir os danos colaterais e o aumento da necessidade de apoio a situações de tropas em contacto, requer uma maior integração entre o CAOC e os elementos e órgãos de ligação das estruturas terrestres. Por outro lado, existirá uma maior necessidade de coordenação com outras fontes de poder nacional e organizações internacionais (Cruz Vermelha, Nações Unidas, etc), como nos casos de acções de distribuição de assistência humanitária ou policiamento aéreo em apoio de eleições. Nesse sentido, será importante para os planeadores garantirem a melhor forma de integrarem o esforço militar com outros instrumentos de poder nacional. É por isso necessário garantir uma unidade de esforço e sincronizar os recursos para maximizar a eficácia e objectivos. O envolvimento de outros instrumentos de poder implica maior interferência política, reflectida em maiores restrições de alvos e danos colaterais, assim como regras de empenhamento menos permissivas. Para além disso, mantém-se o desejo de obter avaliações de progresso mais rápidas.

A operação num ambiente de estabilização onde se regista uma actividade de Guerra Irregular implica um aumento de informações sobre as actividades do adversário. Este requisito é expresso sob a forma de missões adicionais de ISR. Por exemplo, durante as operações de combate no Iraque em 2003 o rácio de missões de ataque e de ISR era de 12:1. Na segunda metade de 2004 esse rácio era de 2:1.⁵⁴

Em estreita ligação com o incremento do fluxo de informações está a avaliação das operações. Mesmo que possa resultar num uso ineficiente e dispendioso dos meios, a função de ISR efectuada por meios não tradicionais

⁵⁴ GRANT, Rebecca – *Op. cit.*, p. 38.

(como caças e bombardeiros) fornece flexibilidade adicional. No entanto, mesmo que efectuado de forma persistente e fornecendo avaliação quase imediata dos resultados das missões, a função de ISR ainda não fornece indicadores completos do sucesso. Assim, a medição dos efeitos na Fase IV torna-se mais uma arte do que uma ciência, na medida em que a capacidade para medir efeitos na dimensão cognitiva é ainda insuficiente. De igual forma, os efeitos cognitivos demoram mais tempo a manifestar-se e têm efeitos secundários e terciários em cascata que são difíceis de estabelecer com precisão. Assim, afectar os CoGs torna-se um processo mais exigente. Por outro lado, a presença de vários actores com diferentes agendas e funções, dificulta a integração de tarefas e requer capacidades adicionais para avaliar as suas acções tácticas e efeitos estratégicos. Isto requer um incremento das capacidades analíticas que se estende para além do conhecimento tradicional de efeitos de armamento na dimensão militar, expandindo-se para as arenas políticas, socioeconómicas, culturais e internacionais.

Sintetizando o impacto da mudança de fase nas operações aéreas, podemos afirmar que as operações recentes mostraram que independentemente da mudança de Fase, a contribuição do Poder Aéreo para o esforço conjunto continua a ser primordial. Por exemplo, a procura, identificação e neutralização de terroristas e outros alvos de alto valor é possível, em grande parte, devido à contribuição dos meios aéreos e espaciais. Da mesma forma, o emprego do ciberespaço para negar a utilização de recursos financeiros dos terroristas, contribui para diminuir o recrutamento, operação e sustentação das forças hostis.

Finalmente, não poderemos esquecer que a Fase IV é um esforço de longo prazo e deve ser planeada e combatida enquanto tal! Se isto fosse considerado de forma mais aprofundada durante o planeamento da OIF, teriam sido equacionados cenários e objectivos bem mais abrangentes do que o simples prevenir de uma crise humanitária.⁵⁵

5. A eficácia do Poder Aéreo contra adversários do séc. XXI

“A man who wants to make a good instrument must first have a precise understanding of what the instrument is to be used for; and he who intends to build a good instrument of war must first ask himself what the next war will be like”

Giulio Douhet, 1928

⁵⁵ *Ibid.*, p. 37.

A 22 de Dezembro de 2001, 102 dias depois dos ataques de 11 de Setembro, tomava posse no Afeganistão um novo governo em resultado da intervenção americana. Tudo parecia indicar que os EUA tinham ganho a guerra. No entanto, tal como no Iraque mais tarde, a proliferação de grupos “spoiler”⁵⁶ elevou o conflito para um estágio de Guerra Irregular que se mantém há mais de oito anos, e sem fim à vista. Os problemas inerentes à transição de operações cinéticas de larga escala para situações de Guerra Irregular ou outras formas de conflito híbridas⁵⁷, ainda não foram solucionados de forma eficaz, colocando desafios transversais ao planeamento e execução de operações aéreas conjuntas.

No entanto, não podemos deixar de nos questionar sobre o que acontecerá se os conflitos futuros deixarem de ser apenas de Guerra Irregular.⁵⁸ A história indica que os adversários empregam modalidades de combate que exploram as nossas vulnerabilidades. A concentração excessiva na realidade dos conflitos irregulares poderá fazer esquecer a necessidade de manter a capacidade e proficiência para combater ameaças de alta intensidade. Concomitantemente, as decisões actuais de investimento em capacidades militares terão impacto nas décadas que se avizinham.⁵⁹ A qualquer momento novas capacidades podem emergir, contestando o domínio do ar, que se tem mantido uma exclusividade americana dos últimos 60 anos de conflitos.⁶⁰ A assumpção de que o futuro será forçosamente repleto de Guerra Irregular pode, por isso, revelar-se catastrófica. Seja qual for o futuro, a panóplia de actores no sistema internacional possui capacidade de combater em toda a gama do espectro de

⁵⁶ A designação de “spoiler” caracteriza um grupo que é bastante hostil à presença e actividades de forças estrangeiras e que utilizam uma panóplia de métodos políticos, económicos, informacionais e violentos para alcançar os seus objectivos. *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept. Version 2.0*, p. 13.

⁵⁷ Ver neste âmbito LEBOEUF, Aline – *Fluid Conflicts: concepts and scenarios*. LIND, William, [et al.] – *The changing face of War: into the Fourth Generation*. HOFFMAN, Frank – *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. A panóplia de ensaios referentes a conflitos híbridos pretende transmitir a ideia de conflitos onde a tecnologia de ponta se mistura com os métodos convencionais e irregulares.

⁵⁸ GRANT, Rebecca – *The Six Phases of Airpower*.

⁵⁹ Ver CLODFELTER, Mark – *Back from the future: The impact of change on airpower in the decades ahead*.

⁶⁰ Não nos podemos esquecer que nos últimos 60 anos os EUA não travaram Guerras em que não tivessem adquirido rapidamente a superioridade aérea. O exército americano não combateu sem superioridade aérea desde 1943. Desde 1953 que não perdeu um soldado em resultado de aeronaves adversárias. E os resultados de combate aéreo foram favoráveis à Força Aérea Americana num rácio de 175 a 0. MEILINGER, Phillip – *Paradoxes and Problems of Airpower*, p. 86.

conflito. Desde o armamento de última geração da Rússia, Índia ou China, passando pela capacidade de defesa do Irão ou da Venezuela com sistemas de mísseis de última geração, até às soluções de adversários irregulares com recurso a tecnologias acessíveis. Nesse âmbito, a superioridade aérea, espacial e informacional continuará a ser uma condição inviolável para a condução e sucesso de conflitos militares modernos. No momento em que abdicarmos desta preocupação, futuros inimigos irão dedicar-se à exploração deste nicho de operação.

Tendo discutido em detalhe o planeamento e execução das operações aéreas, é chegada altura para analisar algumas das potenciais vulnerabilidades que devem ser contempladas para aumentar a eficácia contra ameaças e adversários do séc. XXI.

Reflectindo sobre o actual e o futuro contexto de segurança, o conceito estratégico de defesa americano apresenta uma cenarização dos desafios e ameaças em quatro quadrantes.⁶¹ Tendo por base o tipo de métodos empregues e os actores envolvidos, divide as ameaças em catastróficas, irregulares, disruptivas e tradicionais. Assim, os desafios tradicionais enquadram o conflito estadual com base em capacidades militares organizadas. O recurso a métodos não-convencionais, como a guerrilha ou o terrorismo, tipifica as ameaças irregulares. A categoria de desafios catastróficos engloba o desenvolvimento, aquisição e uso de armas de efeitos massivos. A contestação da superioridade americana em domínios-chave como o informacional ou espacial através do emprego de tecnologias inovadoras enquadra-se na classe de desafios disruptivos.

Da mesma forma, esses competidores podem emergir como adversários híbridos combinando métodos abrangentes e operando simultaneamente em diversas dimensões. Assim, este estudo considera que a maximização da eficácia das operações aéreas contra tal espectro de adversários requer um conjunto abrangente de capacidades de planeamento, execução e avaliação.

Dadas as tendências relativamente a ameaças futuras, uma coisa é certa: mesmo as forças armadas mais poderosas não conseguirão combater de forma isolada estes desafios.⁶² Tal desiderato implica uma acção unificada que requer a integração de parceiros de coligação e agências internacionais. No entanto, e por divergência de agendas dos actores envolvidos, o CFC necessita de encontrar plataformas de entendimento assentes no diálogo e na compreensão

⁶¹ US Department of Defense - *National Defense Strategy of the United States of America* (2005), p. 2-4.

⁶² Para uma prospectiva detalhada sobre os cenários futuros e o seu impacto na NATO ver NATO – *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030*.

mútua. Para isso contribui também o imperativo de imparcialidade que pauta a acção de muitos destes actores. Nesse sentido, estas organizações não se encontram sob o comando do CFC. Assim, o estabelecimento de um ambiente de segurança adequado poderá ser a maior contribuição das forças militares para que esses actores possam desempenhar a sua missão. É por isso importante garantir legitimidade enquanto se mantém unidade de esforço. No entanto, com o aumento do número de actores de coligação também aumentam os desafios de falta de interoperabilidade (técnica, doutrinária, cultural) e de partilha de informação, com a introdução de mais restrições e constrangimentos ao processo de planeamento e execução de operações aéreas.

Apesar da doutrina definir avaliação em termos de análise dos efeitos, ainda será necessário percorrer um longo caminho até se atingir uma eficácia completa neste domínio. É difícil otimizar o processo de planeamento e execução de operações aéreas se a avaliação dos efeitos não conseguir ser feita com precisão e de forma contínua. Assim, encontrar resposta para “como é que o conflito está a decorrer?” e “o que é que precisa de ser feito a seguir?”, é uma das funções cruciais do processo de avaliação. Desta forma, ciência e arte combinam-se na procura de respostas às perguntas sobre “estaremos a fazer as coisas de forma correcta?” (Medidas de Desempenho) vs. “estaremos a fazer as coisas certas?” (Medidas de Efeito), continuando a ser cruciais para maximizar a eficácia das operações aéreas.⁶³ Esta avaliação é feita a todos os níveis da Guerra. Ao nível tático avalia a eficácia das operações de combate na obtenção dos objectivos do comandante.⁶⁴ Esta avaliação estende-se no tempo, procurando integrar informações de várias fontes e servindo de base para a avaliação operacional na procura dos resultados mais abrangentes das operações aéreas.⁶⁵ Como focado anteriormente, esta avaliação operacional constitui a base para a decisão de *apportionment* do CFC.

Alguns dos desafios de avaliação dizem respeito à gestão dos milhares de alvos e eventos durante o ciclo de *tasking*, quer por falta de sensores apropriados (técnicos ou humanos) ou por incapacidade de prever e medir efeitos para além do domínio físico. O tempo de resposta do processo de análise dos danos de batalha na OEF foi quase tão longo como na Operação *Desert Storm*, 10

⁶³ Medidas de Desempenho são observações quantitativas que são típicas das tarefas táticas. As Medidas de Efeito podem ser qualitativas ou quantitativas e são atribuídas a um efeito desejado. Indicadores de sucesso traduzem o progresso em relação aos objectivos e estado final desejado. AFDD 2-1.9 – *Op. cit.*, p. 58.

⁶⁴ AJP – 3-3(A), p. 4-7.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 4-8.

anos antes.⁶⁶ Diferentes organizações e coordenação inadequada, juntamente com dispersão geográfica de elementos, bem como uma metodologia centrada em atricção em vez de efeitos, provocaram um atraso na avaliação das operações. Por exemplo, o requisito de destruir 100% dos sistemas de defesa aérea adversários foi uma medida de desempenho restritiva que obrigou a empenhar mais meios e alargou a duração da campanha.⁶⁷

A avaliação tradicional de combate não está vocacionada para operações de alta cadência e baseadas em efeitos dinâmicos. Ainda está mais focada em aferir acções do que efeitos. No entanto, extrair conhecimento de informação disponibilizada por milhares de relatórios de missão efectuados num dia de operações aéreas é um desafio humano. O desenvolvimento de sistemas automatizados que possam manter o seguimento dos resultados de missão, assim como integrar as diferentes bases de dados, pode contribuir para acelerar o processo de avaliação e fornecer maior fidelidade ao conhecimento injectado no processo de planeamento seguinte. Para além disso, a medida de efeitos e indicadores de sucesso, que são normalmente qualitativos e subjectivos, tornam os planeadores militares mais desconfortáveis. A insuficiência de conhecimento humano em identificar efeitos e estabelecer relações causa-efeito contribui também para reduzir a eficácia da cadeia de avaliação.

Da mesma forma, a reduzida interoperabilidade das capacidades C4IS-TAR⁶⁸ afecta a competência para fornecer informações actuais, oportunas e relevantes aos operadores. Por exemplo, na OIF estes desafios resultaram da velocidade da manobra, ciclos de combate comprimidos, falta de interoperabilidade de sistemas, estruturas de comando distribuídas e o volume total de informação, provocando momentos de paralisia informacional da coligação e redução de eficácia das operações aéreas.⁶⁹

⁶⁶ Medidas de Desempenho são observações quantitativas que são típicas das tarefas tácticas. ALAMBETH, Benjamin – *Air Power against Terror*, p. 349.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ C4ISTAR é um acrónimo usado para representar o grupo de funções militares definidas por C4 (Command, Control, Communications, Computers), I (Intelligence militar) e STAR (Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance) com o intuito de permitir a coordenação das operações. A noção inicial de C2 (Comando e Controlo) foi passando, sucessivamente, para a noção de C3I, adicionando Comunicações e Informações, e actualmente C4ISTAR com a adição dos meios de Computação, Vigilância, Reconhecimento e Aquisição de Alvos, visando apoiar a panóplia de funções que são executadas pelas Operações Aéreas Conjuntas. Este acrónimo essencial nas operações modernas congrega a infra-estrutura, a função de unidades militares ou indivíduos e os procedimentos adoptados.

⁶⁹ Apesar das Guerras do Afeganistão e Iraque disporem da maior largura de banda da história dos conflitos, na prática verificou-se uma insuficiência de resposta às necessidades dos utilizadores. As estruturas de comando dispersas por mais de 7.000 milhas e o desejo de vídeo em tempo real do espaço de batalha, contribuíram para aumentar as necessidades de largura de banda. Estas restrições tiveram efeitos negativos na gestão do ciclo de *tasking*. BRADLEY, Carl – *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance in support of Operation Iraqi Freedom*, pp. 2 e 3.

Recolher e gerir dados numa operação moderna pode tornar-se uma actividade esmagadora e, como tal, provocar uma diminuição do tempo dedicado à conversão dos dados em conhecimento accionável. Para além de fornecer uma avaliação que optimize o ciclo de *tasking*, as equipas responsáveis pela aferição dos resultados da campanha aérea têm também de responder ao insaciável apetite dos escalões superiores por informação do espaço de batalha. Este processo redundante consome recursos preciosos, abranda e degrada a eficácia do ciclo de *tasking*.

Outro dos desafios tem a ver com o próprio processo de *tasking*. Este ciclo é um processo em série que se estende por 72 horas, não acompanhando, por vezes, o desenrolar do conflito real. Considerando o número de eventos que são gerados num período de 24 horas de operações de combate, é possível compreender que o desenvolvimento e gestão de cada ATO são extremamente complexos, disseminando quantidades elevadas de informação aos operadores. Isto tem um impacto directo no tamanho do CAOC, aumentando o número de planeadores, necessidade de *reachback*⁷⁰, apoio de comunicações, protecção da força, etc. Aumenta também a dificuldade dos operadores em correlacionarem toda a informação disponível.

Uma área de intenso debate diz respeito ao congestionamento do espaço aéreo assim como a autoridade sobre os veículos aéreos empregues num dado teatro de operações. Por exemplo, durante a Fase III do conflito no Iraque (19Mar03 a 18Abr03), 1.801 aeronaves voaram 41.404 missões num período de 720 horas, equivalendo a mais de 57 missões por hora.⁷¹ Como se isto não bastasse para revelar a complexidade da actividade exercida pelo CAOC, nem sempre os meios aéreos empregues na JOA, fora das áreas de operação das unidades terrestres ou marítimas, foram incluídos na ATO. No caso da OEF, o emprego de sistemas aéreos não-tripulados (Unmanned Aerial Systems - UAS) em operações secretas da CIA foi por vezes efectuado ao arrepio do CFACC e sem a gestão do CAOC.⁷² Esta falta de transparência poderá implicar riscos

⁷⁰ Processo de obter produtos, serviços, aplicações, forças ou equipamentos de organizações que não estão destacadas no teatro de operações. JP 1-02 – *Op. cit.* Nas Guerras actuais assiste-se a uma dispersão geográfica dos elementos de comando e mesmo dos operadores. Por exemplo, a operação de sistemas aéreos não-tripulados é efectuada via satélite a partir de uma base aérea no Nevada (EUA). No teatro de operações apenas estão destacados o veículo e elementos de manutenção. Os pilotos estão confortavelmente instalados num ambiente seguro, a milhares de milhas do combate.

⁷¹ Operation Iraqi Freedom: OIF by the Numbers, pp. 6 e 7.

⁷² LAMBETH, Benjamin – *Op. cit.*, p. 353.

acrescidos de fratricídio, para além de diminuir a eficiência de emprego de recursos escassos e afectar a confiança entre as componentes.

O último desafio abordado por este estudo diz respeito ao princípio básico das operações aéreas. O controlo centralizado e a execução descentralizada permitem uma focalização transversal ao teatro de operações enquanto fornecem flexibilidade do emprego do Poder Aéreo ao nível tático. Este princípio central assegura unidade de esforço enquanto se mantém economia de força. Estas condições tornam possível a gestão de uma campanha aérea com elevado ritmo operacional, aumentando a capacidade de lidar com a incerteza, desordem e fluidez do combate.

No entanto, a passagem do conceito à realidade torna-se cada vez mais difícil. Por exemplo, uma missão de ataque estratégico efectuada por um bombardeiro B-2 reflecte controlo e execução centralizados, pois a missão é dirigida de princípio a fim. Por outro lado, uma missão de operações especiais pode requerer controlo e execução descentralizados. De igual modo, os meios espaciais podem ter controlo descentralizado mas serem empregues de forma centralizada. Preocupações políticas e estratégicas, como a unidade da coligação e os danos colaterais, são duas das inquietações comuns que podem destabilizar o equilíbrio óptimo destes princípios. Se descompensados, podem conduzir à micro-gestão, roubando a iniciativa dos subordinados e reduzindo as vantagens da integração de uma força conjunta.

As capacidades avançadas dos sistemas de informação permitem apoiar o vício dos escalões de comando para imagens em tempo real, podendo conduzir a uma tentação de execução centralizada. O desejo de eliminar o “nevoeiro da guerra” através do recurso ao vídeo em tempo real fornecido pelos UAS,⁷³ pode afastar do princípio de execução descentralizada, aumentando as possibilidades de micro-gestão ao nível tático.⁷⁴ Esta nefasta tentação de interferir permeia todas as estruturas de comando. O desejo de centralizar o controlo e execução pode manifestar-se através da selecção dos alvos, interferência tática e pedidos constantes de avaliação. Apesar de missões específicas requererem execução centralizada, a esmagadora maioria de operações aéreas deverá continuar a seguir os princípios básicos.

⁷³ A analogia conhecida na gíria como “Predator crack” traduz o insaciável vício por informação instantânea em formato de imagem.

⁷⁴ Para um exemplo negativo ocorrido na Operação Anaconda, em que a fixação dos comandantes nas imagens transmitidas por um UAS Predator acerca de um alvo secundário impediu a atribuição de recursos aéreos a tropas em combate, ver *Air Force Doctrine Document 2-8 – Command and Control*, p. 28.

A análise da OEF demonstrou uma tendência no sentido do controlo e execução centralizados, conduzindo a uma implementação de Regras de Envolvimento *ad hoc* e disfuncionais, revelando uma preocupação excessiva com os danos colaterais e um desconforto político para com os operadores militares no terreno.⁷⁵ A condução da Guerra a partir da Florida através da capacidade de *reachback* possibilitada por uma rede global, oito fusos horários desfasados do teatro, incluindo a escolha diária de alvos e a interferência política de Washington impediram uma maior responsividade e flexibilidade das forças no teatro de operações. No entanto, teremos de encarar a dura realidade da Guerra actual, onde as “preocupações com os danos colaterais se tornam mais importantes do que o sucesso da missão. Mas no entanto, o sucesso da missão depende em parte de se conseguirem evitar danos colaterais”.⁷⁶ Este facto foi confirmado na OEF, em várias ocasiões, quando erros tácticos assumiram proporções políticas. Por exemplo, o bombardeamento accidental que quase matou o Presidente Hamid Karzai, ou o ataque de um AC-130 a um local onde decorria uma festa de casamento.⁷⁷

Apesar da redução do ciclo de ataque possibilitada pela operação em rede, verificou-se na realidade um aumento do ciclo de decisão, em resultado das preocupações políticas que acrescentaram limitações à eficácia das operações. Vários casos foram reportados em que elementos da Al-Qaida, inclusive Bin Laden, possam ter escapado devido à inoperância do processo de decisão.⁷⁸ Desta forma, a preeminência de alvos TST pode contribuir para o controlo e execução centralizados. Será por isso fundamental que o tempo de resposta a estes alvos inopinados (actualmente na ordem de minutos) não seja aumentado em consequência de um processo decisório demorado. Outros exemplos mostram que a execução centralizada deverá ser a excepção à regra de C2. No caso da OIF, das 41.404 missões efectuadas na Fase III, apenas 156 foram efectuadas em apoio de alvos TST (método de execução centralizado).⁷⁹ Em contrapartida, 15.592 alvos foram atacados utilizando um modelo descentralizado de *kill-boxes*⁸⁰.

⁷⁵ LAMBETH, Benjamin – *Op. cit.*, p. 343.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 345.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 346.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 348.

⁷⁹ Durante a Fase III da OIF foram estabelecidos três tipos de TSTs: Liderança, WMD e Terroristas. Nessa fase foram efectuadas 156 missões contra esses tipos de alvos. No entanto, para além dos TST foram definidos outros alvos dinâmicos que eram atacados desviando aeronaves em voo. Nessa tipologia foram efectuadas 686 missões. *Operation Iraqi Freedom – Op. cit.*, p. 9.

⁸⁰ WINKLER, Robert – *The Evolution of the Joint ATO Cycle*, p. 54.

A ambição de que a tecnologia permite ao Comandante ter uma clarividência do espaço de batalha e dirigir as suas tropas num ambiente transparente sem fricção é uma ilusão histórica. Esta terrível tentação de interferir ao nível táctico é sustentada pela crescente partilha de informação. Os exemplos de controlo e execução centralizados proliferam nos conflitos actuais. Repetindo a tendência histórica de interferência política nos conflitos militares, os exemplos do Vietnam, Kosovo e OIF parecem consubstanciar a natureza da Guerra como uma extensão da política.

Esta possibilidade de interferência no nível operacional e táctico da Guerra, fruto dos avanços tecnológicos, tem consequências nefastas se não for aplicada com critério. As experiências cumulativas das Operações *Desert Storm*, *Allied Force*, OEF e OIF indicam que o tempo de decisão é uma função directa da visibilidade política do alvo, da probabilidade de danos colaterais e da fidelidade das informações disponíveis.⁸¹ Ora, as insuficiências detectadas nas operações actuais mostram que estas vulnerabilidades podem afectar negativamente a eficácia do Poder Aéreo em cenários mais exigentes, onde a capacidade adversária seja mais credível.

Em última análise, balancear estes princípios básicos com relações de comando efectivas será condição essencial para maximizar a eficácia futura das operações aéreas. A optimização de relações de comando e a coordenação serão essenciais. Por exemplo, quem detém o controlo dos meios, que tipo de relação de apoio/apoiado existe, ou qual a distância da linha de coordenação de fogos, são apenas alguns dos desafios. A proliferação de meios aéreos orgânicos nas diversas componentes, como por exemplo UAS com impacto sobre a gestão do espaço aéreo, ou a melhoria da confiança entre as componentes, são elementos cruciais para maximizar os recursos disponíveis numa guerra futura contra um adversário mais capaz.

7. Conclusão

"The most powerful lesson in all of this is you don't win wars by land power. You don't win wars by sea power. You don't win wars by airpower. You win wars by the orchestration of the effects brought to bear by those components."

Lt. Gen. Michael Moseley
CFACC OEF/OIF ⁸²

⁸¹ LAMBETH, Benjamin – *Op. cit.*, p. 350.

⁸² *Cit. em* GRANT, Rebecca – *The War of 9/11*, p. 44.

Propusemo-nos no início deste estudo procurar respostas para o “porquê” e “de que forma” o processo de planeamento e execução de operações aéreas é afectado com a transição de operações de combate para uma fase de estabilização, segurança, transição e reconstrução. Ao centrar a análise no ciclo de *tasking*, numa perspectiva de pessoas, processos e produtos foi possível averiguar de que forma é que o CFACC orquestra o emprego do Poder Aéreo ao longo de uma campanha. Esta ferramenta analítica fez emergir as diferenças fundamentais no ambiente operacional entre as fases de combate e estabilização, revelando as alterações do esforço aéreo, assim como as funções inovadoras empregues nos conflitos actuais.

As operações em curso renovaram o facto histórico de que o Poder Aéreo é uma ferramenta primordial para moldar o ambiente operacional e apoiar as operações no domínio terrestre. Nesse âmbito, as operações de estabilização congregam uma panóplia de funções militares e civis que requerem um amplo apoio da componente aérea. Para além disso, a propagação do conflito para um ambiente de Guerra Irregular, onde a influência sobre a população é um aspecto essencial, eleva os requisitos das operações aéreas. A ênfase central nesta fase concentra-se na procura de efeitos cognitivos, primordialmente através de ferramentas não-letais, enquanto se procura integrar os esforços numa aproximação abrangente em colaboração com outros instrumentos de poder.

O processo iterativo de emprego do Poder Aéreo tem início com uma directiva diária de operações aéreas onde se encontram plasmadas as instruções constantes da estimativa aérea, nomeadamente os objectivos, efeitos, medidas de mérito e directivas do comandante em termos de intenção, prioridades e esforço de operação. Em síntese, a estratégia aérea. O processo de gestão dos alvos faz corresponder a capacidade mais apropriada (letal ou não-letal) ao alvo nomeado para obter o efeito desejado. Posteriormente, as tarefas são publicadas e disseminadas pelas unidades aéreas para um período de execução de 24 horas. Durante esse período existe a flexibilidade de induzir alterações no plano de execução no sentido de dar resposta a alvos dinâmicos. Finalmente, a avaliação das operações alimenta o processo de estratégia para o próximo ciclo de *tasking*.

Ao longo da discussão foram relacionadas mudanças nas relações de comando, a transformação no ritmo de batalha do ciclo de *tasking* e as mudanças funcionais desse processo. Apesar da compressão que ocorre no ciclo de *tasking*, terá sempre que existir uma estreita ligação entre estratégia e tarefa no sentido de proporcionar respostas inovadoras no emprego do Poder Aéreo.

Finalmente, a partir das tendências que se vislumbram sobre possíveis

adversários, este ensaio procurou identificar os principais desafios e vulnerabilidades do processo actual de planeamento e execução de operações aéreas. Explorou entre outras, a operação em coligação, a inadequação da função de avaliação, o processo de *tasking* em série e os ajustamentos ao princípio básico de C2 de operações aéreas.

O contributo do Poder Aéreo, espacial e informacional, de forma transversal ao espectro do conflito, tem-se revelado crucial para o sucesso das campanhas em curso. No entanto, apesar dos sucessos impressionantes na OEF e OIF, deverá ser feita alguma reflexão acerca da quantidade disponível de recursos e da capacidade do adversário em afectar negativamente o processo de planeamento e execução das operações aéreas. De futuro, um adversário mais capaz e competente poderá explorar de forma mais eficaz algumas das vulnerabilidades do Poder Aéreo.

Bibliografia

- AAP-6 – *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO Standardization Agency, 2009.
- Air Force Doctrine Document (AFDD) 2-1.2 – *Strategic Attack*. Washington D.C.: Secretary of the Air Force, 2007.
- Air Force Doctrine Document (AFDD) 2-1.9 – *Targeting*. Washington D.C.: Secretary of the Air Force, 2006.
- Air Force Doctrine Document (AFDD) 2-8 – *Command and Control*. Washington D.C.: Secretary of the Air Force, 2007.
- AJP-01(C) – *Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO, 2007.
- AJP-3.3(A) – *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*. Brussels: NATO, 2009.
- AJP-3.9 – *Joint Targeting*. Brussels: NATO, 2008.
- AJP-5 – *Allied Joint Doctrine for Operational Planning (RD)*. Brussels: NATO, 2006.
- ALBERTS, David; HAYES, Richard – *Understanding Command and Control*. Washington D.C.: CCRP, 2006.
- BELOTE, Howard – *Counterinsurgency Airpower*. Air and Space Chronicles, Vol. XX, No. 3, Fall 2006.
- BOYD, John – *Patterns of Conflict*. [Em linha]. 1986. [Consult. 21 Jan. 2010]. Disponível na WWW: <URL: http://www.d-n-i.net/second_level/boyd_military.htm>.
- BRADLEY, Carl – *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance in support of Operation Iraqi Freedom: challenges for rapid maneuvers and joint CAISR integration and interoperability*. Newport: Naval War College, 2004.

- Centre for Air Power Studies - *AP 3000 British Air and Space Power Doctrine* - Fourth Edition. U.K.: Ministry of Defence, 2009.
- CLAUSEWITZ, Carl von - *On War*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- CLODFELTER, Mark - *Back from the future: The impact of change on air-power in the decades ahead*. *Strategic Studies Quarterly*. Montgomery: Air University Press. Fall 2009. 104-122.
- CORDESMAN, Anthony - *Air Combat Trends in the Afghan and Iraq Wars*. Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, 2008.
- DAM, Ruud V. - *The challenge of NATO Network Enabled Capability*. Apresentação na conferência NNEC. Norfolk: Allied Command Transformation, 2004.
- DEPTULA, David - *Effects-Based Operations: A change in the nature of warfare*. Arlington: Aerospace Education Foundation, 2001.
- FRANKS, Tommy - *American Soldier*. New York: Harper-Collins Publishers, 2004.
- GEIS, John, et al. - *Blue Horizons II: Future Capabilities and Technologies for the Air Force in 2030* - Executive Summary. Montgomery: Air University Press, 2009.
- GRANT, Rebecca - *The Six Phases of Airpower*. *Air Force Magazine*. Arlington: Air Force Association. January 2009. 46-50.
— *The War of 9/11: How the world conflict transformed America's air and space weapon*. Arlington: Air Force Association, 2005.
- HOFFMAN, Frank - *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
<http://www.af.mil/main/welcome.asp> [consult. 21 Jan. 2010]
<http://www.cbsnews.com/stories/2003/05/01/iraq/main551946.shtml> [consult. 21 Jan. 2010]
<http://www.cbsnews.com/stories/2003/05/01/iraq/main551946.shtml> [consult. 21 Jan. 2010]
<http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/central/05/01/afghan.combat/>. [consult. 21 Jan. 2010]
- Joint Air & Space Operations Course* - Montgomery: Air Command and Staff College, AY09.
- KEM, Jack - *Campaign Planning: tools of the trade*. Fort Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff College, 2006.
- KRULAK, Charles - *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War*. [Em linha]. *Marines Magazine*, Jan 1999. [Consult. 21 Jan. 2010]. Disponível na WWW: <URL: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm>
- LAMBETH, Benjamin - *Air Power against Terror*. Santa Monica: RAND, 2005.

- LEBOEUF, Aline – *Fluid Conflicts: concepts and scenarios. Politique étrangère* (September 2005). Translated by Roger Leverdier. Paris: Institute Français du Royaume Uni.
- LIND, William, [et al.] – *The changing face of War: into the Fourth Generation*. In Marine Corps Gazette (October 1989) 22-26.
- Mattis sparks vigorous debate on future of Effects-Based Ops. [Em linha]. 28Ago2008 [Consult. 21 Jan. 2010]. Disponível na WWW: <URL: <http://defensenewsstand.com/insider.asp?issue=08282008sp>>
- MATTIS, James – *USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations*. Suffolk: US Joint Forces Command, 2008.
- MEILINGER, Phillip – *Paradoxes and Problems of Airpower*. In PARTON, Neville ed. *Air Power: The Agile Air Force*. U.K.: Centre for Air Power Studies, 2006. p. 81-96.
- NATO – *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030*. Norfolk: Allied Command Transformation, 2009.
- *SCs Input to NATO Policy for Stabilisation Operations and Military Support to Reconstruction efforts*. Norfolk: Allied Command Transformation, 2007.
- NELSON, Richard – *How should NATO handle Stabilisation Operations and Reconstruction Efforts?* Washington D.C.: The Atlantic Council of the United States, 2006.
- Operation Iraqi Freedom: OIF by the Numbers*. Shaw, AFB: CENTAF Assessments and Analysis Division, 2003.
- PETERSON, Michael – *Effects-Based Net-Centric Operations*. Palestra na Cátedra Kindelan. Madrid: Centro de Guerra Aérea, 19 de Novembro de 2006.
- RICE, Condoleezza – *Speech at Maxwell AFB, 14 April 2008*. [Em linha]. [Consult. 21 Jan. 2010]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/04/103539.htm>>
- RODRIGUES, César – *Asas Portuguesas no Afeganistão*. Mais Alto. Nº 382, (Nov/Dez 2009) p. 5-8.
- STRANGE, Joe – *Understanding Centers of Gravity and Critical Vulnerabilities. Part 2: The CG-CC-CR-CV Construct*. USMC War College, 2001.
- SULLIVAN, Gordon; DUBICK, James – *War in the Information Age*. In Military Review 74 (April 1994) 46:62.
- United States of America – *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: White House, 2002.
- US Air Force – *Joint Air Estimate Planning Handbook*. Montgomery: Air Force Doctrine Development and Education Center, 2007.
- US Department of Defense – *DoD Directive 3000.05 Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*. Washington D.C.: Department of Defense, 2005.

US Department of Defense

— *DoDI 3000.05 Stability Operations*. Washington D.C.: Department of Defense, 2009.

— *Joint Publication 1-02: The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington D.C.: Department of Defense, 2008.

— *Joint Publication 5-0: Joint Operation Planning*. Washington D.C.: Department of Defense, 2006.

— *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept, Version 2.0*. Washington D.C.: Department of Defense, 2006.

— *National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, DC: Department of Defense, 2005.

US Joint Forces Command – *Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations*. Suffolk: U.S. Joint Forces Command, 2006.

VICENTE, João – *A Relevância Estratégica do Poder Aéreo numa Aproximação às Operações Baseada em Efeitos*. In *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2008.

— *Airpower's effectiveness in support of national policy*. In *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. Nº 123 (Verão 2009) p. 191-201.

— *Guerra em Rede*. Lisboa: Prefácio, 2007.

— *"Planeamento e execução de operações aéreas"*. Palestra. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 9 de Novembro de 2009.

WARDEN, John – *O Inimigo como sistema*. In *Air & Space Power Journal* em Português. Montgomery: CADRE. (3º Trimestre 1995) p. 44-59.

WEISGERBER, Marcus – *USAF Using 'Show-of-Force' Strategy More in Iraq, Afghanistan*. [Em linha]. Inside the Air Force 30Apr2007 [Consult. 21 Jan. 2010]. Disponível na WWW: <URL: <http://aimpoints.hq.af.mil/display.cfm?id=18314&pringer=yes.>>

WINKLER, Robert – *The Evolution of the Joint ATO Cycle*. Norfolk: Joint Forces Staff College, 2006.

5. OS MECANISMOS DE CONTROLO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM DEMOCRACIA

Francisco José Carapeto

Capitão-de-Fragata

Professor da Área de Ensino de Estratégia do IESM

carapeto.fja@mail.exercito.pt

Resumo

As informações são uma actividade para a defesa e segurança do Estado e para a segurança internacional, que para ser eficaz, tem que ser secreta. Mas quando institucionalizada num Estado democrático, tem que ser transparente. A solução deste antagonismo é feita através da sujeição de mecanismos de controlo e fiscalização através do envolvimento de instituições representativas do sistema, cujo funcionamento assegurem um equilíbrio entre o respeito das normas democráticas e um certo grau de confidencialidade. O estigma que pesa sobre a imagem dos Serviços de Informações (SI), em boa parte herdada pelas actividades típicas da Guerra Fria (a ingerência dos assuntos internos de outros Estados, as falhas nas estimativas, o seu uso discricionário como instrumento de poder, desrespeito pelos Direitos Humanos) não deve exceder o reconhecimento da sua importância, e muito menos alastrar aos decisores e instituições democráticas, pois tal implicaria uma perda de apoio e resultaria numa clara perda de eficácia.

Abstract

Intelligence is an activity not only related to security and defence of the State but also related to international security. In order to be more effective, must be secret. But, when institutionalized in a democratic State, must be transparent. The solution to this antagonism is achieved through the intervention of institutions that represent the system, using control and oversight mechanisms, whose functioning provide a balance between the respect to democratic rules and a certain degree of confidentiality. The stigma that hangs over the image of Intelligence Services (SI), mainly because of the Cold War typical activities (intervention of other States internal affairs, flaws in the estimates, its discretionary use as an instrument of power, Human Rights disrespect) should not surpass the acknowledgment of its importance, nor be extended to the decision makers and democratic institutions, because it would originate a loss of support and would end up in a clearly loss of effectiveness.

1. Introdução

Os atentados terroristas perpetrados pela al-Qaeda de 11 de Setembro em Nova Iorque, 11 de Março em Madrid e de 7 de Julho em Londres só para citar os mais mediáticos, a par da intervenção militar infundada contra o Iraque por alegadamente possuir Armas de Destruição Massiva e ligações do seu regime a Osama Bin Laden, vieram pôr a descoberto as vulnerabilidades dos Serviços de Informações (SI) e questionar o seu papel na segurança do Estado e como a classe política com eles se relacionam. A todos estes factos foi atribuída uma cota de responsabilização aos SI pela sua ineficácia, na sequência dos vários inquéritos instaurados, motivando um profundo debate e gerado críticas sobre o seu funcionamento e, conseqüentemente, suscitado transformações legislativas no sector de segurança e organizacionais nos sistemas de informações de alguns Estados, com particular destaque para os EUA, Reino Unido, Canadá, Espanha, entre outros (Born & Leigh, 2005, p. 13).

Por outro lado, o facto de se estar a combater uma ameaça assimétrica não confere o direito aos SI actuarem sobre elas assimetricamente, entenda-se, à margem da Lei e dos princípios democráticos. No caso concreto da luta contra o terrorismo transnacional como forma de ultrapassar vazios de informação, os SI caíram na tentação de empreender acções como: violações do direito à privacidade, detenções ilegais, maus-tratos (onde se inclui a tortura para extorquir informação) e outras medidas coercivas de padrões duvidosos, configurando todas elas práticas condenáveis.

Estes dois momentos traduzidos em fracassos operacionais e práticas anti-democráticas contribuíram drasticamente para o descrédito da imagem dos SI, indo ao encontro daquilo que eram as percepções desfavoráveis da sociedade em geral sobre as suas actividades típicas da Guerra-fria como foram: as falhas nas estimativas, a ingerência dos assuntos internos de outros Estados, o uso discricionário dos SI como instrumento de poder ou ainda a instrumentalização dos SI para fins políticos ou privados. Contudo, em caso algum este estigma da desconfiança deve exceder o reconhecimento da sua importância, e muito menos alastrar aos decisores e instituições democráticas, pois tal implicaria uma perda de apoio e resultaria numa clara perda de eficácia. Portanto, pode-se afirmar que conquistar uma legitimidade política e social dos SI constitui um duplo desafio: por um lado, favorecer o seu normal desempenho tendo em consideração a imagem negativa que certos sectores da sociedade deles têm, e por outro, manter a confidencialidade necessária, que se tem tornado mais difícil tanto por razões técnicas como políticas (DCAF, 2008). Com a intensificação do terrorismo e do crime organizado na sua vertente transnacional, os governos em nome da defesa dos interesses da segurança nacional têm vindo a reclamar maiores

poderes de actuação para os organismos ligados ao sector da segurança e defesa do Estado, onde se incluem os SI¹, aumentando assim o risco de serem cometidas certas arbitrariedades (Gill, 2003, pp. 8-9). Por outro lado, também é preocupação do controlo, a eficácia da actividade desenvolvida pelos SI sem descurar o respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais (Gill, 2003, p. 19). Daí se observa, a difícil tarefa de conciliar os imperativos de segurança com os valores fundamentais da democracia, cujo equilíbrio só é passível de ser alcançado se existir um controlo eficaz (Born & Leigh, 2005, p. 13). Para se compreender como se estabelece a relação entre os SI e um Estado democrático é o objectivo deste artigo.

2. Do Controlo em Democracia

Para Jorge Miranda, o conceito de democracia respeita à *“forma política em que o poder é atribuído ao povo e em que é exercido de harmonia com a vontade expressa pelo conjunto dos cidadãos titulares de direitos políticos”* (1992, pp. 141-142). Não significa isto, que o poder é exercido de forma directa pelo povo, mas sim, ser a ele quem compete manifestar a sua vontade nas formas constitucionais previstas na escolha dos seus representantes, onde o modo de participação político mais característico é a eleição. Daqui decorre a necessidade da existência de instituições representativas, onde residem os poderes delegados pelos cidadãos. Admitida essa delegação, como alicerce de um regime democrático, torna-se fundamental evitar eventuais riscos de condutas por parte de quem governa que venham a prejudicar os interesses de quem delega. A solução para esse problema centra-se no desenvolvimento de mecanismos de controlo (em sentido lato), daí figurar entre os vários princípios democráticos que qualquer ordenamento constitucional se deve pautar, o da separação de poderes em executivo, judicial e legislativo, e o da fiscalização jurisdicional dos actos de poder (Miranda, 1992, pp. 189-191).

No tocante à administração pública, os seus órgãos e agentes têm as suas competências e poderes fixados por lei, logo, devem agir na sua conformidade. Com vista a salvaguardar eventuais arbitrariedades e abusos, ela deve sujeitar-se a mecanismos de controlo (DCAF, 2003, p. 1). Quanto mais desenvolvido e consolidado for um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os seus mecanismos de controlo sobre o poder executivo e a respectiva administração pública.

¹ Como exemplos de instrumentos legislativos aprovados que ilustram a maior concessão de poderes de acção ao sector de segurança de alguns Estados temos: o Patriot Act (EUA); o Anti-Terrorism Act (Canadá); o Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Reino Unido).

Antes de se efectuar a abordagem propriamente dita à relação entre as informações e o Estado democrático é necessário efectuar alguns esclarecimentos terminológicos usados neste contexto. O termo ‘controlo interno’ é utilizado quando esse é exercido por órgãos da própria administração, ou seja, integrantes do poder executivo, enquanto ‘controlo externo’ é o efectuado por órgãos alheios a ela, vinculados geralmente aos poderes legislativo e judicial. De acordo com a perspectiva anglo-saxónica, *control* (controlo, em sentido restrito) e *oversight* (supervisão/fiscalização – em português a expressão abarca os dois significados não deixando de ser, contudo, um tipo de controlo) estariam em níveis distintos. Enquanto o *control* se refere à monitorização dos actos quotidianos de gestão da administração, sendo a responsabilidade primordial do poder executivo, *oversight* refere-se às atribuições do poder legislativo e judicial (caso se verifiquem) em verificar se o executivo, e consequentemente, a administração, se conduz de acordo com os princípios legais e constitucionais (Born, 2004, p. 4). Na mesma linha, mas numa forma mais detalhada, Marina Caparini sustenta que o control deve ser entendido sob duas perspectivas (2007, p. 8). A primeira, respeitante ao controlo político, designa por “*controlo executivo*”, referindo-se este às directivas ministeriais emanadas que estipulam as orientações e os procedimentos relativos ao acompanhamento das actividades exercidas por um serviço público. Na segunda, que identifica por “*controlo administrativo*”, refere-se à supervisão e gestão interna do serviço em causa como instituição burocrática², onde se incluem o conjunto das normas internas reguladoras do seu funcionamento. Para o termo *oversight*, a autora propõe igualmente duas abordagens (Caparini, 2007, p. 9). Uma, entendida como a acção que procura avaliar um serviço em termos de eficácia e de eficiência, ou seja, a sua capacidade em cumprir as missões para as quais está mandatado e o poder de as realizar despendendo um mínimo de recursos, esforço e tempo. A outra, em que concerne à avaliação da sua actuação em termos de conformidade com as normas legais e éticas.

Subjacente aos termos *control* e *oversight* está associado o conceito de *accountability*, que em português significa ‘prestação de contas’. Trata-se de um procedimento inerente à actividade pública e deve ser entendido como o “*processo de informação onde um órgão está sob a obrigação legal a responder de forma sincera e completa a questões colocadas por uma autoridade*

² “Sistema administrativo baseado na organização em serviços e na divisão de tarefas, que privilegia as funções hierárquicas de maneira a dispor de uma grande quantidade de trabalho de uma forma rotineira”. Definição em <http://www.infopedia.pt/>.

investida de poderes para o efeito” (Hannah, O’Brien e Rathmell, 2005, p. 12). Posto isto, o controlo (em sentido restrito) envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais a administração se deve cingir, já a fiscalização se refere ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das suas atribuições em conformidade com o quadro legal. Enquanto *accountability* diz respeito ao dever da administração de prestar contas sobre os seus actos (DCAF, 2003, p. 1).

Existe ainda um outro termo, este paralelo ao de *oversight* designado por *review* (revisão) e distingue-se do primeiro segundo o critério de quando é realizado o controlo. O *oversight* pressupõe um controlo ao longo de todo o processo, ou seja, desde a intervenção do órgão controlador antes de cometida a acção do controlado até depois da sua realização. Já no caso da *review* respeita forçosamente a uma fiscalização retrospectiva. Acrescenta-se ainda, enquanto a prática de *oversight* é comum ao poder legislativo em regimes presidencialistas, já a de *review* é mais usual em modelos parlamentares (Gill e Phytian, 2006, p. 151).

Se o controlo e fiscalização são essenciais para a administração pública em geral, particular atenção é dada ao sector de segurança do Estado, visto ser aquele que engloba os órgãos que detêm a legitimidade do uso da força ou ordenar o seu uso ou ainda, que de alguma maneira com eles se relacionam.

3. Controlo das Informações

De entre os vários órgãos constitutivos do sector de segurança do aparelho de Estado, os SI são ainda aqueles que se têm mantido um pouco à margem dos padrões tradicionais do controlo, comparativamente a outros órgãos deste sector (DCAF, 2003, p. 2). Segundo Glenn Hastedt, são várias as razões que podem justificar esta situação (1991, pp. 13-5).

Em primeiro lugar, o autor destaca a natureza da sua actividade que por definição é secreta para ser eficiente e eficaz. Por princípio, aos SI está vedada a revelação pública das suas acções sob pena de se colocarem numa posição vulnerável mormente perante os seus congéneres e entidades alvo. O problema é que, conforme Caparini alerta, o sigilo fornece as condições ideais para o encobrimento de operações não autorizadas ou condutas condenáveis (2007, p.17).

Uma segunda razão apontada por Hastedt, prende-se com o aspecto da actividade de informações ser considerada mais uma arte do que propriamente uma ciência. No seu entendimento, este facto leva os seus profissionais a reclamarem para si uma certa discricionariedade no exercício das suas funções, quer se trate da elaboração do planeamento, interpretação de

dados, decisões sobre linhas de análise ou condução das operações. Isto não é mais do que o reflexo de uma nítida falta de confiança no conhecimento e competência dos entes controladores, especialmente daqueles que nunca tiveram qualquer vínculo ou relação com a actividade ou, simplesmente, não usufruíram de assessoria por quem teve. Por conseguinte, é fundamental que os elementos dos órgãos de controlo sejam dotados de conhecimento desta área porque só assim é possível a detecção de condutas irregulares e saibam objectivamente sobre o que devem indagar. A propósito desta questão, Caparini sustenta que esse significativo poder discricionário dos profissionais de informações no desenvolvimento das suas tarefas, traduz-se numa esfera de autonomia e como tal, deverá ser interpretada como necessária para evitar a «politização» da actividade. Mas, não deixa de reconhecer que se torna um desafio acrescido aos agentes controladores quando combinado com o sigilo (2007, p. 18). Thomas Bruneau realça igualmente, que a experiência tem demonstrado existirem dificuldades no exercício do controlo da actividade pelo poder legislativo por desconhecimento dos parlamentares e assessores das particularidades da actividade, para além do facto de em muitos países, mesmo em democracias consolidadas, os governos por vezes colocarem entraves à fiscalização (2000, pp. 23-4).

Uma terceira razão identificada por Hastedt está ligada ao relativo desinteresse que os decisores políticos nutrem pelas informações. Este desinteresse tem algo de cínico, porquanto é mais vantajoso alegar desconhecimento para negar ou isentar-se de qualquer responsabilidade do que serem confrontados com a associação dos seus nomes a um fracasso das informações ou a uma operação condenável. Como refere Caparini, há uma tendência dos decisores políticos recorrerem ao princípio da ‘negação plausível’ (a expressão alternativa é ‘ignorância premeditada’) quando estão em causa operações sensíveis como é o caso das operações cobertas, numa clara tentativa de se isolarem das suas consequências políticas quando tornadas públicas (2007, p. 18). Outro contributo é-nos apresentado por Bruneau, quando aponta haver um certo menosprezo dos parlamentares em tomar parte de comissões de fiscalização por estas lhes trazerem poucos ganhos políticos, porque grande parte das actividades destas comissões têm carácter sigiloso. Há ainda casos de parlamentares temerem participar numa comissão onde tenham de lidar com temas relacionados com eventuais arbitrariedades do Estado ou outros assuntos que simplesmente preferem ignorar (Bruneau, 2000, pp. 23-4).

A quarta e última razão elencada por Hastedt deriva da discussão quanto à forma como se pode controlar esta actividade, fruto das diferentes percepções

sobre o papel das informações. Para uns, o controlo é considerado como essencial na prevenção dos SI de se envolverem em actividades ilegais. Para outros, o argumento baseia-se na necessidade dos profissionais de informações não estarem adstritos a um quadro legal rígido por limitar a sua eficácia e prejudicar a defesa de interesses maiores como a segurança nacional. Na mesma linha de pensamento, Caparini considera quando se está em presença de uma situação de ameaça à segurança nacional, poderá dar-se uma restrição dos direitos individuais e justificar acções por parte do Estado que numa situação normal não seriam aceites (2007, p. 18). Por exemplo, as detenções de suspeitos de terrorismo realizadas pela CIA fora do território dos EUA e transportados para Guantanamo, operadas muitas vezes com o desconhecimento (ou alegado) dos governos dos Estados em que ocorriam. São estes motivos que explicam porque os SI não estão sujeitos aos mesmos requisitos de exigência, fazendo deles os órgãos do Estado menos controlados e juntamente, os mais difíceis de controlar (DCAF, 2003, p. 2).

Apesar de ser inquestionável a importância dos SI na segurança e defesa do Estado, constata-se o seguinte dilema: a necessidade de conciliar o secretismo, condição da sua actividade e a transparência das actividades estatais, essencial numa democracia (Born, 2004, p. 4). Associada a esta dicotomia surge uma outra preocupação, a garantia dos SI desenvolverem as suas actividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (Bruneau, 2000, pp. 15-16).

A história do séc. XX está repleta de exemplos do uso inapropriado que alguns líderes como Hitler, Mussolini, Stalin fizeram dos seus SI no sentido de satisfazerem as suas ambições imperialistas, quer na preparação e suporte do processo expansionista através da conquista, como na subjugação de outros Estados e das suas populações (DCAF, 2003, p. 2). Mas esta é apenas uma face da moeda, visto tratarem-se de acções no plano externo, mas também importa considerar as do plano interno, sem dúvida as mais visíveis e abrangentes, que apesar de não ser o foco deste trabalho, não pode ser descurado nem dissociado do tema em discussão, dado o controlo se exercer em todo o espectro da actividade. É neste campo específico, que os SI suscitam mais desconfiança e por vezes até repúdio por estarem associados à imposição de regimes totalitários. Isto deve-se ao estreito vínculo dessa actividade com a repressão e os abusos promovidos por todos os governos autoritários que deles fizeram uso num passado recente, com destaque para os da América Latina, Médio Oriente, Europa Oriental e também Portugal. Usados para garantir a sobrevivência do regime, centraram-se na segurança interna, perseguindo

dissidentes ou pessoas consideradas subversivas, os SI permaneceram associados às ditaduras e a todos os males causados por esses governos, mesmo depois da instauração de democracias (Bruneau, 2000, pp. 2-4).

Uma vez imprescindível a actividade de informações, torna-se necessário que num Estado dito democrático, ela se encontre sujeita a um rígido controlo interno e externo, assegurando-se desta forma que os órgãos controlados actuem de acordo com a lei. Por outro lado, esse controlo não pode constituir um obstáculo à actividade, nomeadamente quando está em causa a segurança nacional ou em última instância, a sobrevivência do Estado (Ugarte, 2003, p. 102). Em Estados com democracias consolidadas, este dilema é resolvido através da implementação de mecanismos institucionais de controlo e fiscalização, cujo papel é conciliar simultaneamente a maximização do controlo democrático e a eficácia dos SI. A existência deste tipo de mecanismos deve ser interpretada como um princípio de boa conduta política, condição necessária à garantia de que os fins para os quais foram criados são respeitados. Isto permite a prevenção dos SI não instrumentalizar e abusar das prerrogativas de que gozam excedendo as competências para as quais estão mandatados, assim como a optimização dos seus recursos (Bruneau, 2005, pp. 1-3). Independentemente da forma particular de controlo adoptado nos vários Estados democráticos, aquele que se revela mais directo e relevante, para além do exercido pelos próprios SI (o administrativo), é o exercido pelos poderes: executivo, legislativo e judicial. Cada uma destas entidades que comunga com as restantes, de um carácter formal-legal desempenha o seu papel específico no âmbito geral do controlo, cuja finalidade é somente a de proporcionar garantias da legalidade, da proporcionalidade e da adequabilidade de actividades necessariamente realizadas em segredo (Caparini, 2002).

Ao controlo exercido pelas quatro entidades acima referidas, junta-se-lhe um outro com o mesmo carácter mas não tão comum, o exercido por entidades independentes especialmente investidas de poder de fiscalização designadas por 'Órgãos de Revisão Externos' (Born e Leigh, 2005). Em último lugar, a própria sociedade civil, esta com um carácter informal, perfazendo assim um total de seis categorias possíveis no universo de quem exerce o controlo democrático (Born, 2004). Em virtude das arquitecturas de controlo variarem em função do Estado onde vigoram, nem se verificar a sua adopção em simultâneo, não é possível particularizar todas as combinações possíveis. Por estas razões, irá ser apresentada, apenas, a forma tipificada como o controlo é exercido em cada uma destas instâncias segundo uma classificação quanto ao órgão que o exerce.

3.1 Controlo Administrativo

Este tipo de controlo interno refere-se àquele que se inscreve na esfera dos próprios SI, realizado primeiramente pelos titulares da direcção do organismo. No entendimento de José Ugarte, este controlo (que o autor designa por 'controlo profissional') é exercido sobre a conduta dos seus subordinados e sobre a conformidade das actividades realizadas com os planos em vigor e as determinações emanadas superiormente³ (2003, pp. 107-8). Este controlo revela-se de duas formas: através da imposição de um quadro normativo que regula a actividade (carácter formal); ou pela socialização e tomada de consciência dos seus profissionais (carácter informal).

3.1.1 De carácter Formal-legal

Ugarte considera que este nível de controlo se realiza em três linhas de acção: na correcta administração dos recursos humanos e técnicos em relação às tarefas definidas e missões institucionais; na aplicação adequada dos recursos financeiros destinados ao serviço, garantindo a sua utilização racional no cumprimento das missões atribuídas; que os procedimentos usados estejam de acordo com as directivas e respeitem as normas regulamentares, legislativas e constitucionais (2003, p. 108). A toda esta regulamentação deverá estar implícito um dever de informar o registo de qualquer acção ilegal aos seus superiores, estabelecer o canal apropriado para o fazer e as consequentes medidas punitivas (Born e Leigh, 2005, p. 46). Para satisfazer este desiderato, Gill considera que o mecanismo mais adequado é o estabelecimento de auditorias internas, embora reconheça que são pouco eficazes como demonstra com alguns exemplos da CIA⁴ e do FBI (1994, p. 254).

3.1.2 De carácter Informal

Para além desta caracterização formal-legalista, importa considerar uma outra, a de carácter informal. De acordo com Caparini, a actividade das

³ Em aditamento, trata-se de um controlo hierarquizado, originado em primeira instância no Director do serviço e que se vai desenvolvendo no sentido descendente ao longo dos escalões da direcção.

⁴ Sobre a CIA, Gill recorda que a agência possuía vários órgãos com função de auditoria interna com principal destaque para o gabinete do Inspector-Geral, o qual era nomeado pelo Director da CIA e a ele se reportava. Mesmo assim, nenhum desses órgãos foi capaz de identificar os desvios de conduta e as falhas descobertas pela Comissão Church na década de 70, nem no caso Irão-Contras na década de 80. Esses factos acabaram por levar o Congresso dos EUA a decidir pela independência do cargo de Inspector-Geral em 1989.

informações exige elevados padrões morais e éticos dos seus profissionais, entre os quais se destacam a honestidade, a lealdade, a neutralidade política, obediência e a consciencialização dos princípios democráticos (2007, p. 11). Ao grau de assimilação destes valores está inerente o risco de condutas condenáveis e contrárias aos interesses da direcção e do executivo como a corrupção, o envolvimento em acções ilegais, o abuso de poder, a subversão do serviço ou a imparcialidade política das análises produzidas. Para minimizar estes riscos, os SI dedicam especial atenção a todo o processo de socialização profissional dos seus agentes, indo desde o recrutamento, passando pela formação e treino na fase final, até à própria pressão entre pares na rotina diária de trabalho. O objectivo é incutir vincadamente os valores exigidos, no sentido de ser criada uma verdadeira cultura organizacional (entenda-se código deontológico) e ao mesmo tempo, auto-regulável. Caparini refere-nos ainda outra possibilidade de controlo de cariz informal de alguma forma relacionada com a primeira, aquela que respeita a uma fuga de informação protagonizada por um profissional, mas cuja identidade é intencionalmente ocultada, denominado vulgarmente por *"whistle-blower"*⁵ (2007, p. 11). Aqui, o propósito é chamar a atenção política ou da opinião pública para a ocorrência de práticas reprováveis no seio dos SI sem sofrer represálias, em nome dum maior interesse público apesar da sua obrigação de confidencialidade e lealdade para com os seus superiores.

Sintetizando na perspectiva de Hans Born, o controlo interno orgânico deve ser entendido como o conjunto de normas e procedimentos orgânicos orientados para o estabelecimento de condutas e prevenção de abusos dos profissionais de informações (2004, p. 4). Este, deve ser acompanhado pela formação de quadros conscientes da necessidade de exercerem esta actividade sob princípios democráticos e da sua avaliação de desempenho, tido em conta a exigência desse comprometimento (Born, 2004, p. 4). O importante é que esse conjunto de normas e procedimentos orgânicos seja do conhecimento do governo, para que em caso de falha das auditorias internas, este possa avaliar possíveis desvios. Entra-se assim no patamar seguinte, o controlo executivo.

3.2.1 O Papel da Tutela

Mas para cumprir esta missão neste aspecto conforme nos é apresentado por Ugarte, é fundamental verificar-se uma condição e uma acção. Quanto

⁵ Uma outra designação usada é a de *"ethical resister"*. A mesma situação é extensível a todos aqueles que pelas suas funções tenham contacto próximo com os SI e venham a tomar conhecimento de algo que justifique ser denunciado.

à condição, é necessário haver uma orientação política competente, devendo esta ser entendida como a base e o catalizador de toda a actividade desenvolvida pelos SI, caso contrário, a probabilidade dos recursos se desviarem do objectivo e serem desperdiçados é elevada (Davis, 1995, pp. 7-15). À acção corresponderá a avaliação de um SI no que concerne ao cumprimento das suas funções tais como: colocar as questões certas, reunir a informação certa, responder aos requisitos do governo, se existe rigor nas análises produzidas e se possuem as capacidades operacionais adequadas para as realizar, e particularmente, identificar falhas de informações e tomar acções de prevenção para reduzir a hipótese de virem a ocorrer no futuro. Esta tarefa tem toda a sua pertinência porque os SI não podem ser juizes em causa própria, i.e., não estão em posição para responder a estas questões por eles próprios (Lowenthal, 2006, p. 191).

A responsabilidade máxima da direcção deverá caber ao próprio chefe do executivo ou seja, ao presidente em regimes presidencialistas ou ao primeiro-ministro em regimes parlamentares, por ser ele o responsável de topo pela integridade e segurança do Estado (DCAF, 2003, p. 43). Deste modo, é de extrema importância, o seu papel controlador neste nível, na medida em que é ele a responder politicamente pelos actos dos seus subordinados. Na prática, observa-se que pela elevada acumulação de responsabilidades inerentes a estes cargos, os governantes não dispõem de tempo suficiente nem vocação para exercer funções controladoras sobre os SI, contudo estes argumentos não devem ser impeditivos do seu estímulo (Gill, 1994, p. 260). Para dar solução a este problema, é possível o chefe do executivo delegar as tarefas de formulação das políticas e do exercício do controlo num ou mais ministros, que por sua vez pode estabelecer comissões especializadas para o assessorar como é o caso do *President's Intelligence Advisory Board* (PIAB)⁶ dos EUA, do Comité Interministerial para a Informação e Segurança de Itália,

⁶ O PIAB é composto por 16 membros seleccionados em virtude das suas qualificações técnicas e créditos pessoais exteriores ao executivo, tendo por missão assessorar o Presidente no que respeita: à qualidade das informações produzidas (procura identificar deficiências na pesquisa, análise e difusão); condução de contra-informações e outras operações. Este órgão conta também na sua estrutura com um comité específico para o controlo de violações de operações no exterior, o *Intelligence Oversight Board* (IOB); em matéria de controlo orçamental das informações, está a cargo do *Office of Management and Budget* (OMB), órgão geral de assessoria para a gestão do orçamento. Chama-se a atenção do leitor que PIAB é a designação actualmente em vigor depois da renomeação feita pelo presidente George W. Bush em 29 de Fevereiro de 2008 do *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB), sendo esta a que consta em toda a bibliografia anterior a esta data. Para mais informações consultar o site em <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/piab/>.

a Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência de Espanha ou ainda o Conselho Superior de Informações de Portugal (CSI)⁷.

Mas a eficiência e a eficácia destas comissões têm sido questionadas e criticadas, particularmente nos EUA, como o foi no escândalo Irão-Contras, razão pela qual se institucionalizou a figura do inspector-geral (IG). Outros Estados seguiram a prática, como o Canadá e a Austrália. É uma autoridade da administração pública, mas independente (não-política), investida de poderes para fiscalizar e por isso, o mecanismo mais importante de controlo no âmbito do executivo. Este IG tem por função principal garantir a responsabilização dos SI perante o executivo estando comprometido ao sigilo e nessa qualidade, nenhuma informação relativa ao objecto da sua fiscalização deverá ser veiculada à sociedade civil. No entanto, há casos dos IG para além de se reportarem em primeira instância ao executivo, estarem autorizados a manter uma relação informal com o órgão de fiscalização parlamentar (Born e Leigh, 2005, p. 110).

3.2.2 O Papel das Auditorias

Se um aspecto importante do controlo ministerial ou das suas comissões é a avaliação da prestação dos SI baseado no critério de satisfação das necessidades dos decisores políticos, outro aspecto não menos importante neste âmbito, é o papel das auditorias que serve três objectivos segundo o DCAF (2003, p. 45).

O primeiro objectivo respeita à avaliação da conformidade das acções dos SI com as normas legais, procurando assegurar que os SI estão a agir estritamente de acordo com as responsabilidades atribuídas, com particular destaque para áreas sensíveis de actuação dos SI como são as operações cobertas e a cooperação internacional (Born e Leigh, 2005, p. 60). As operações cobertas por serem normalmente ilegais à luz do direito internacional, para além dos aspectos éticos deploráveis que as caracterizam.

⁷ O CSI é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, sendo presidido pelo primeiro-ministro e dele fazem parte, os ministros da Presidência, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Negócios Estrangeiros e das Finanças, os presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o secretário-geral do Sistema de Informações da República e dois deputados designados pelo parlamento (art. 18º, n.º 1 e 2, da Lei-quadro do SIRP). O CSI é de natureza consultiva e tem competências de aconselhamento e coadjuvação do primeiro-ministro no âmbito da coordenação dos SI. Pode pronunciar-se sobre todos os assuntos onde tenha sido solicitada a sua opinião, sem ainda esquecer, a competência de propor a orientação das actividades a executar pelos SI (art. 18º, n.º 5, da Lei-quadro do SIRP).

Logo, poderão causar incidentes danosos para o Estado, tornando o executivo responsável pela sua autorização. Quanto à cooperação internacional dos SI, entre as preocupações que sublinham a necessidade de um controlo rigoroso e equilibrado do executivo destacam-se duas. A tentação de procurarem obter informações sobre questões prementes, através de métodos pouco ortodoxos, optando por um, possivelmente, menos escrupuloso, pelo seu congénere para obtenção da informação, como o recurso à tortura, ou outros maus-tratos, violando o Direito Internacional⁸ e escapando assim ao controlo nacional (Born & Leigh, 2005, p. 66). Veja-se o caso da *“alegada utilização de países europeus pela CIA para o transporte e a detenção ilegal de prisioneiros”*, no âmbito da cooperação entre os países da União Europeia (UE), EUA e outros governos no combate ao terrorismo transnacional. O Parlamento Europeu (PE) depois da conclusão dos trabalhos da Comissão Temporária ficou convicto que, em alguns casos, a CIA foi directamente responsável pelo sequestro e detenção secreta de suspeitos de terrorismo no território dos Estados-Membros da UE, a fim de serem interrogados, possivelmente sob tortura o que considerou uma prática inaceitável (PE, 2006a). A outra preocupação é que a cooperação internacional entre SI pode implicar transferência de informação sobre os cidadãos nacionais para SI estrangeiros. Por esse motivo, muitos países introduziram salvaguardas jurídicas e controlos para evitar que dados pessoais sobre os seus cidadãos sejam entregues a outros países, o que a verificar-se constitui uma violação do direito interno. Mas outra questão ultrapassa a preocupação com o estado originário do cidadão. A partir do momento que a informação é partilhada com os SI estrangeiros, ela deixa de estar sob o controlo do prestador, logo, há o risco do uso inadequado ou negligente por parte do beneficiário que pode prejudicar as actividades de informações do fornecedor. Mais grave ainda, é que as informações fornecidas para uma entidade estrangeira podem vir a ser utilizadas para apoiar políticas contrárias aos interesses ou padrões éticos do Estado fornecedor (Born e Leigh, 2007, p. 8). A comprovar esta preocupação recorramos ao texto da *“Resolução do Parlamento Europeu sobre a intercepção dos dados relativos às transferências bancárias do sistema SWIFT pelos serviços secretos dos EUA”* (PE, 2006b). Este documento na sua essência é uma advertência jurídica e resultou das averiguações efectuadas na sequência da revelação de que os SI norte-americanos, ao abrigo do Programa de Vigilância do Financiamento do Terrorismo, teve livre acesso à totalidade dos dados

⁸ Como é o caso da Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes.

financeiros armazenados pela *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT)⁹. Alegadamente, verificaram-se transferências de dados a partir da SWIFT sem ter em conta os procedimentos legais nos termos da legislação relativa à protecção de dados, para além da revelação ter sido efectuada sem qualquer base ou autoridade jurídica. Dois aspectos chave ressaltam nesta resolução: o primeiro, de natureza jurídica, por se tratar de uma situação violadora do respeito pela protecção da privacidade e dos dados, pondo em causa as liberdades cívicas e os direitos fundamentais dos cidadãos; o segundo, de natureza securitária, prende-se com o facto de que o acesso a informações relativas às actividades económicas dos indivíduos e dos países em causa poder conduzir a formas de espionagem económica e industrial. Nesse sentido, o PE solicitou à Comissão que procedesse a uma avaliação de toda a legislação antiterrorista da UE adoptada, sob o ponto de vista da sua eficiência, necessidade, proporcionalidade e respeito pelos direitos fundamentais e consequentemente que considerassem futuras medidas a adoptar para evitar repetições futuras destas violações sérias da privacidade. Por outro lado, instou os EUA e os seus SI a agirem dentro de um espírito de boa cooperação e a notificarem os seus aliados de quaisquer operações de rastreio financeiro que pretendam executar no território da UE. Por estas e outras razões, é essencial que a cooperação internacional entre SI deve ser devidamente autorizada pelo executivo e os SI sujeitos a um mínimo necessário de salvaguardas para garantir o cumprimento da legislação nacional e obrigações jurídicas internacionais. De acordo com Born e Leigh, a cooperação internacional neste nível deverá ser baseada em acordos formais ou quadros legais que tenham sido objecto de aprovação ministerial (2005, p. 67).

O segundo é avaliar o seu desempenho na óptica da gestão pública, a fim de contribuir para a aprendizagem organizacional. O principal aqui é analisar como a arquitectura organizacional implementada responde às solicitações do executivo segundo os parâmetros da eficiência e da eficácia, e se for caso disso, propor alterações no sentido de se otimizar o seu funcionamento face aos recursos disponíveis.

Por fim, o terceiro objectivo está relacionado com o controlo das despesas dos SI. O orçamento atribuído aos vários órgãos que compõem o sistema de informações deve ser alvo de um rígido controlo regido por critérios de

⁹ Trata-se de uma sociedade detida pelo próprio sector bancário com sede na Bélgica, formada por mais de 8000 bancos comerciais e instituições de quase todo o mundo, incluindo alguns bancos centrais. As instituições bancárias utilizam o sistema de comunicações da SWIFT para a transferência de fundos a nível mundial, gerando milhões de transferências e transacções bancárias diárias.

proporcionalidade da sua distribuição como de racionalidade dos gastos, partindo do pressuposto destes serem efectuados unicamente em acções legítimas e fundamentais para o Estado.

Um aspecto do controlo muitas vezes subvalorizado, senão mesmo ignorado é o da apreciação que os SI estrangeiros fazem do desempenho, valor e credibilidade dos SI com os quais colaboram, no âmbito da cooperação internacional. No actual ambiente estratégico, a partilha de informação entre SI é uma das facetas mais importantes das estratégias nacionais no combate às ameaças transnacionais, razão pela qual tem vindo a intensificar-se na última década. Mas, se é detectado que determinado SI num acto de colaboração oferece informações desprovidas de isenção, pouco fundamentadas (escassos indícios ou fontes de credibilidade duvidosa), ou análises de ameaça claramente sobrevalorizadas para servir os interesses do seu Estado, provavelmente de futuro em retaliação, não serão novamente solicitados para contribuições, aconselhamento, ou simplesmente é-lhes trocada informação de menor valor. Sem margem para dúvida, o controlo executivo só tem a lucrar em considerar o *feedback* dado pela colaboração dos SI estrangeiros na sua avaliação da troca de informação e do valor da cooperação (DCAF, 2003, p. 46).

Uma ideia chave a reter é que não se pode falar em democracia consolidada se os SI não estiverem sujeitos ao controlo dos governantes eleitos, dado esta requerer instituições fortes baseadas na legitimidade, sob pena de ficar seriamente comprometida se os governantes estiverem à mercê dos SI (Bruneau e Boraz, 2007, pp. 12-3). Ou seja, corre-se o risco dos SI virem a praticar condutas autónomas e até insubordinadas. Contudo, é reconhecida a limitação do executivo em não exercer um controlo em absoluto. Por outro lado, fruto da sua condição superior hierárquica, existe sempre o perigo latente dos SI serem alvo de abuso ou pressão por ele próprio (estamos a falar em concreto da politização da actividade dos SI), situação conducente à necessidade de existir um controlo suficientemente abrangente que garanta o controlo sobre estes dois órgãos e das relações entre eles. Esse controlo é o que reside no poder legislativo como será abordado no ponto seguinte.

3.3 Controlo Parlamentar

Entre os vários mecanismos de controlo existentes, o exercido pelo parlamento, órgão representativo do poder legislativo, é aquele que se reveste de maior importância num Estado democrático e provavelmente o mais complexo. Isto porque, para se considerar um controlo verdadeiramente democrático, este deve implicar a responsabilização dos agentes públicos perante os representantes democraticamente eleitos como são os parlamentos.

Os parlamentares são eleitos para representar o povo e para garantir a governação pelo povo sob as regras da Constituição. Fá-lo através de um equilíbrio de segurança e liberdade, em parte, proporcionando um fórum nacional para a apreciação de questões públicas, passando pela legislação, e pelo controlo e supervisão das acções executivas. Em todos os aspectos da governação e das despesas do erário público, os parlamentos têm um papel essencial no acompanhamento, participação e discussão das políticas e orçamentos (DCAF, 2003, p. 46). A justificá-lo vejamos o porquê dessa utilidade e interesse.

3.3.1 Fundamentos do Controlo pelo Parlamento

Hans Born identificou quatro razões para a importância do envolvimento do poder legislativo no processo de fiscalização da actividade das informações (2007, p. 164). A primeira advém do risco de se perpetrarem abusos nesta actividade, fruto do seu carácter sigiloso. Desta forma, a fiscalização parlamentar das acções dos SI procura prevenir e impedir esses eventuais abusos.

Na segunda, Born considera que a fiscalização parlamentar é fundamental para o poder executivo não exceder as suas competências e se aproveite dos SI para fins políticos ou partidários, i.e., sendo as informações uma actividade de Estado, esta não deve ser instrumentalizada por interesses de grupos ou facções de governo. O mesmo princípio é igualmente aplicável aos parlamentares que integram comissões de fiscalização. Porque nessa qualidade exercem funções de Estado, há um dever de colocar de parte posições políticas em prol do interesse comum de salvaguarda do Estado e das instituições democráticas¹⁰ (Born e Leigh, 2005, p. 77).

Uma terceira reside no facto dos parlamentares como legítimos representantes do povo, estarem investidos de poderes (pelo voto) para autorizar o orçamento destinados aos SI. Nesse sentido, quanto mais os membros do poder legislativo conhecerem o papel dos SI, as suas

¹⁰ Por vezes, esse sentido de Estado por parte dos membros das comissões parlamentares de fiscalização não é respeitado. Mesmo em democracias consolidadas, não são raros os escândalos que envolvem a revelação por parlamentares de informações às quais tiveram acesso sob a égide do sigilo, acabando por provocar graves prejuízos aos interesses e à segurança nacional. As formas de evitar este tipo de problema, ou pelo menos, diminuir a probabilidade da sua ocorrência são: consciencializar os parlamentares e demais individualidades que tenham acesso a dados sigilosos e estabelecer mecanismos legais rígidos de punição para a divulgação de informações confidenciais obtidas durante o exercício do cargo. Essas punições devem englobar perda do mandato, inelegibilidade e até prisão (Born, 2004, p. 5).

peculiaridades, objectivos, acções, potencialidades e vulnerabilidades, melhor compreenderão a importância desta actividade. Assim estarão reunidas as condições, em tese, no apoio desses políticos na elaboração, alteração e aprovação do orçamento para o sector das informações. Paralelamente, a fiscalização parlamentar visa assegurar o emprego apropriado dos recursos financeiros atribuídos (Born e Leigh, 2005, p. 77).

Como último argumento, o parlamento em defesa dos seus eleitores, tem a obrigação de verificar o respeito das liberdades e garantias individuais dos cidadãos pelo Estado e, mais especificamente, pelos SI nas suas operações. Em contraponto, os próprios SI lucram com essa fiscalização, pois podem operar, dentro dos princípios democráticos e com a legitimidade conferida pelo poder legislativo. Justificada a necessidade de controlo por parte do parlamento, vejamos as opções organizacionais de como ele pode ser efectivado.

3.3.2 Modelos de Controlo

Esta actividade é exercida pelo parlamento normalmente através de Comissões Permanentes de Fiscalização das Informações (CPFI). Por sua vez, estas CPFI são compostas por um restrito número de parlamentares e poderão ainda, incluir especialistas nesta área que trabalham para o parlamento. Eis aqui alguns arranjos típicos existentes no mundo ocidental (IESD¹¹, 2002; Born, 2006, p. 2; DCAF Backgrounder, 2006, p. 5):

- Existe uma CPFI cuja composição além dos parlamentares indicados, inclui especialistas na matéria (ex. Alemanha);
- Existem múltiplas CPFI, cada uma dedicada aos vários tipos de SI - segurança (internos), estratégicos (externos) e militares (ex. Roménia);
- No caso de sistemas bicamerais, verificam-se três situações; a existência de uma única CPFI composta por parlamentares de ambas as câmaras (ex. França e Reino Unido); uma CPFI por cada câmara (ex: EUA); e, uma CPFI composta por parlamentares exclusivos de uma câmara como é o caso da Bélgica, onde existe uma CPFI pertencente ao Senado (câmara alta) que funciona em conjunto com um órgão independente indicado pelo parlamento e que a ele se reporta. Situação similar ocorre na Holanda, com as diferenças de que a sua CPFI reside na câmara dos Deputados (câmara baixa) cujo funcionamento é combinado com um órgão independente indicado pelo governo.

¹¹ Para mais detalhes ver o documento do Interparliamentary European Security and Defence em http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html.

- Não existe CPFI, contudo, o parlamento tem à sua disposição um órgão independente de fiscalização dos SI. Os seus membros são reconhecidos especialistas nomeados pelo parlamento, encontrando-se estes sob a sua jurisdição (ex. Noruega, Portugal, Canadá).

3.3.3 Poderes de Exercício do Controlo

Quanto à forma como o controlo é exercido pelo parlamento, igualmente são variados os instrumentos ao seu dispor, podendo ser classificadas em dois tipos, legislativo e de investigação (DCAF, 2006, p. 2). A competência específica dos parlamentos/CPFI variam de um Estado para outro, consoante os poderes de que estão investidos, i.e., o seu mandato. Contudo, não deixam de existir aspectos comuns em presença nos distintos modelos, como se poderá demonstrar.

Entre aqueles que genericamente são atribuídos, destaca-se a aprovação/proposta de legislação para os SI, visto ser ao parlamento quem compete primariamente prover o sistema jurídico com as normas reguladoras do sector das informações, bem como fiscalizar o cumprimento dessas normas (Born, 2006, p. 3). Segundo a proposta do DCAF, em democracia é essencial a existência de um quadro legal que estatui as missões e áreas de responsabilidade dos SI; os limites da sua competência e acção; a estrutura organizacional; as relações entre o sector das informações e segurança; todos os mecanismos de controlo e fiscalização; os meios legais para se lidar com qualquer tipo de denúncia de particulares; os procedimentos de manuseio de dados e informação, salvaguarda de assuntos de conteúdo reservado e de protecção à privacidade e a outros direitos e liberdades individuais (2003, pp. 33-4). Caparini justifica a importância dos SI terem um mandato legal claro e abrangente por duas razões, só assim ser possível a quem controla ter um quadro de referência para avaliar se os serviços têm actuado de acordo com o preceituado pela lei ou extravasado as suas competências; assim como ser o garante que permite ao cidadão agir judicialmente quando estiver em causa uma violação dos seus direitos (2002, p. 7). Sobrevém também normalmente, constar na legislação destas matérias, as responsabilidades dos altos representantes políticos aos quais os SI estejam subordinados (ministros da tutela, primeiro-ministro ou até o presidente, dependendo da orgânica em vigor de cada Estado) e a definição estatutária e legal das relações estabelecidas entre ambos (DCAF, 2003, p. 35).

Outra importante competência do poder legislativo é o controlo do orçamento de Estado, seja na fase da aprovação como na fiscalização da sua execução, o que por inerência permite escrutinar o orçamento dos SI,

conferindo-lhe desta forma capacidade de interferir na sua eficiência e eficácia (Lowenthal, 2006, pp. 196-9). Nesta sequência enfatiza-se aqui, a importância da análise da relação custo-benefício na utilização dos recursos financeiros ao dispor dos SI para atingir os objectivos pretendidos. Por outro lado, é intuitivo que os SI de um Estado democrático devem apenas usar verbas para as suas actividades quando estas tenham sido explicitamente autorizadas pelo parlamento para esse propósito (Born e Leigh, 2005, p. 100). Deste princípio resulta o corolário da inaceitabilidade de despesas não-auditáveis, i.e., que por malabarismos contabilísticos consigam ser ocultadas da entidade fiscalizadora, por estas normalmente serem aplicadas em operações cobertas ou na constituição de orçamentos secretos para fins obscuros. A este propósito, Born defende a regra que qualquer transferência de fundos para actividades diferentes das previstas ou qualquer pedido de orçamento suplementar deve ser sempre vedado aos SI, sem a prévia autorização do parlamento (2006, p. 4). Esta competência de fiscalização da execução pode ser exercida de diversas formas. Directa, ou seja, pelo próprio parlamento através das CPFI, podendo eventualmente conter uma subcomissão exclusiva para este fim, como é o caso de Espanha com a sua *Comisión de Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados*¹² ou da França com a sua *Commission de Vérification des Fonds Spéciaux*¹³. Ou indirecta, através de um órgão de fiscalização independente como será abordada mais adiante.

O controlo da actividade das informações pelo parlamento também se revela através da aprovação das personalidades indicadas para ocupar os cargos de direcção dos SI (Lowenthal, 2006, p. 200). Para este requisito ser verdadeiramente efectivo, não deverá resumir-se a um mero formalismo mas sim, passar por uma real avaliação do órgão encarregue desta missão à individualidade proposta e, caso considere que não reúne o perfil adequado para o cargo a prover, deverá rejeitá-la (Lowenthal, 2006, p. 200). Desta forma, o poder legislativo afirma a sua autoridade perante os SI e contribui para o diálogo directo entre controladores e controlados.

Na maioria dos ordenamentos constitucionais é corrente que a celebração de acordos e tratados internacionais careçam da aprovação do poder legislativo, para serem ratificados pelo poder executivo e assim produzirem efeito. Por essa razão, e considerando que a cooperação internacional

¹² Para informação mais detalhada, consultar o documento em <http://www.intelpage.info/gastosreservados.htm>.

¹³ Esta comissão tem uma particularidade, a sua composição é mista, com quatro membros do parlamento e dois membros do equivalente ao Tribunal de Contas. Para informação mais detalhada, consultar o documento em <http://www.senat.fr/rap/a06-339/a06-3391.html>.

em matéria de informações é uma realidade, cujo aprofundamento varia consoante o grau de inserção de um Estado em regimes internacionais de cariz securitário, também ela não é excepção e como tal, deve ser sujeita ao controlo do poder legislativo (Born e Leigh, 2005, p. 64). O teor dos acordos celebrados pode ir desde a partilha de informação e cooperação técnica¹⁴, até a tratados para o estabelecimento de mecanismos especiais de conduta, em áreas como: extradição, controlo de fronteiras, política de imigração ou assistência recíproca nas áreas da defesa ou informações. No actual ambiente estratégico, a cooperação entre SI estrangeiros é uma necessidade prática, sobretudo quando estão em jogo ameaças transnacionais. Mas também envolve riscos de comprometimento das normas legais nacionais e da propriedade se esta não for regulamentada. A situação mais gravosa é a hipótese de utilizar premeditadamente os mecanismos de cooperação, para contornar o controlo nacional sobre a obtenção de informações ou a protecção da privacidade (Born, 2006, p. 5). Neste sentido, é fundamental que a cooperação internacional na área das informações seja sancionada pelo poder legislativo e sujeita a um conjunto mínimo de garantias de forma a: afiançar o respeito pelas normas de direito interno e das obrigações legais internacionais; prevenir da utilização da partilha de informação com SI estrangeiros cujas práticas violam direitos humanos não-derrogáveis (ex. tortura, rapto) ou escapem aos meios de controlo democrático nacionais (Born e Leigh, 2005, p. 66).

A capacidade de um órgão parlamentar de fiscalização (ou outro, mandatado para o fazer) em aceder irrestritamente a informação classificada do executivo e dos próprios SI, na sua mais variada forma (ex. verbal, documental, digital...), é outra das vertentes de um controlo efectivo, e em particular dos poderes de investigação. Para uma real fiscalização é incontornável o acesso a informação classificada para a execução cabal das suas tarefas, mas esse acesso é circunstancial e o tipo de informação em causa depende do seu mandato (Born e Leigh, 2007, p. 12). Um organismo de fiscalização, cujas funções incluem a revisão sobre questões de legalidade, despesas, operações secretas e do respeito pelos direitos humanos vai exigir o acesso a informações mais singulares do que uma, cuja missão esteja limitada as questões políticas e financeiras (Born e Leigh, 2005, p. 91). Por outro lado, a fiscalização não respeita só ao acesso da informação classificada pelos órgãos fiscalizadores, seja através de requisição ou não, mas também

¹⁴ Como o que existe entre os EUA e o Reino Unido desde 1947 (UKUSA Intelligence Agreement), a que se juntou o Canadá, Austrália e Nova Zelândia no ano seguinte (Chesterman, 2006, 1093).

ao dever destes serem informados de assuntos, cujo conhecimento não é acessível ao parlamento em geral ou por a quem estejam subordinados (Born e Leigh, 2007, p. 12). Verifica-se em algumas democracias (ex. EUA, Reino Unido, Noruega, Canadá...), a prática dos dirigentes dos SI apresentarem periodicamente relatórios das suas actividades aos órgãos fiscalizadores, ou em alternativa, esses tipos de relatórios poderão ser apresentados pelo próprio ministro da tutela. Contudo, seja qual for a informação prestada (voluntária ou requisitada), há sempre a possibilidade dela enfermar de alguma falta de fidedignidade por estar dependente da consciencialização ética ou outros imperativos, por parte dos remetentes. Para tergiversar este risco, recorre-se a outras fontes para obter diferentes perspectivas da mesma imagem para além da posição oficial do governo. Por esse motivo, algumas legislações contemplam o poder do seu órgão parlamentar de fiscalização de requisitar documentos e informação de profissionais de informações e especialistas da sociedade civil e até convocar particulares para as suas audiências, o que nos leva ao poder seguinte, o de realizar inquéritos (Born e Leigh, 2005, p. 92).

Uma forma especial de ter acesso a informação classificada e inserida no âmbito dos poderes de investigação é a sua capacidade de abrir um inquérito relativo a uma determinada matéria que pretenda ver esclarecida, seja por sua iniciativa ou com base numa denúncia (Born, 2006, p. 3). Permite-se assim, investigar a adequação da actividade dos SI às normas internas e de direito internacional ou outros incidentes (DCAF, 2006, p. 2). Um método comum aplicado na condução de um processo de inquérito é a intimação (i.e. poder coercivo) de personalidades para comparecer diante de uma CPFI, desde que possua essa autoridade assim como disporem da coadjuvação de especialistas em informações para responder às questões colocadas pelos seus membros. Este controlo revela-se ainda mais efectivo se estas testemunhas que a ela se apresentam estiverem sujeitas a sanções por falso testemunho ou por omissão de informação (Born e Leigh, 2005, p. 92; Born, 2006, p. 4). As audiências constituem mais um importante mecanismo de controlo, visto ser através delas que os membros que compõem uma CPFI têm oportunidade através da inquirição, de obter informação de altos dignitários da administração pública com responsabilidade directa sobre os SI relativas a actividades por eles desenvolvidas, e até de particulares como anteriormente abordado. É precisamente neste mecanismo, que é mais visível perante a opinião pública, a capacidade de controlo pelo poder legislativo e consequentemente o mais eficaz na promoção da transparência desta actividade, desde que não se comprometa a segurança nacional (DCAF, 2003, p. 49). A questão delicada aqui colocada é obviamente a da confidencialidade, por esse motivo na sua grande maioria, as audiências são reservadas aos profissionais de informações,

aos parlamentares, funcionários e assessores das CPFI ou outros órgãos equivalentes, não tendo portanto a cobertura dos *media*. Outro aspecto a reter, é o esforço de evitar que o debate se desvie do seu propósito, nomeadamente venha a ter um carácter político-partidário quando estão em jogo questões de Estado e segurança nacional ou até mesmo seja usado para promoção pessoal de alguns políticos (Ott, 2005, pp. 111-2). Dessas investigações resultam relatórios de relevante importância para o diagnóstico de problemas e recomendações de mudanças como foi o caso do *9/11 Comission Report* ou o *Report on the US Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq* (Gill e Phytian, 2006, p. 119). Há ainda, o caso da obrigatoriedade por lei da produção de relatórios periódicos pelas CPFI de alguns Estados como o Reino Unido¹⁵ e os EUA¹⁶. Estes últimos, apesar de serem sucintos, o que se compreende pela natureza do assunto, esses documentos proporcionam ao parlamento e ao povo a convicção de ser realizado um verdadeiro controlo, para além de originarem uma série de textos de cariz político que o executivo deve ter em consideração (Lowenthal, 2006, p. 202). Um ponto relevante respeitante aos órgãos fiscalizadores no quadro do acesso à informação, prende-se com a sua obrigação em tomar as medidas adequadas em ordem a proteger a informação de divulgação que não esteja autorizada. Facto compreensível por eventualmente poder prejudicar interesses da segurança nacional e concomitantemente, lesar a relação de confiança necessária entre controladores e controlados (Born e Leigh, 2005, p. 93).

Por último, uma breve referência às operações cobertas por serem aquelas que representam um especial desafio à fiscalização, fruto da sua natureza e por envolverem um risco político acrescido comparativamente à normal actividade dos SI de pesquisa e análise. Como consequência directa, as CPFI despendem tendencialmente um exagerado esforço e tempo nestas acções, que por vezes, a nível de custos financeiros são pouco significativos (Ott, 2005, p. 111). Segundo Born e Leigh, para as CPFI possuírem competências em matéria de fiscalização de operações, estas devem gozar de grande credibilidade e poderes de investigação significativos, todavia reconhecem que daqui advém dois riscos (2005, p. 82). Dado existirem obrigações de confidencialidade quanto ao modo como a investigação é conduzida e o que

¹⁵ A CPFI do Reino Unido – o *Intelligence and Security Committee* – está obrigada a produzir no mínimo um relatório por ano destinado ao parlamento (Born e Leigh, 2007, p. 12).

¹⁶ No caso dos EUA, esses relatórios estão disponíveis ao público em sites próprios na *internet* do *House Permanent Select Committee on Intelligence* (HPSCI) e do *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI).

pode ser relatado ao parlamento ou ao público, isso vai exigir um elevado grau de confiança no rigor e independência do trabalho do órgão fiscalizador. Por outro lado, como os responsáveis pela fiscalização para executar a sua missão estão em estreita relação com os SI, este facto pode de alguma forma inibir o seu discernimento crítico. Face à delicadeza desta matéria, a grande maioria das democracias parlamentares não goza de competências relativas a questões operacionais, exceptuando no caso das despesas e em circunstâncias que o mandato assim o contemple. No entanto, há casos pontuais onde o parlamento ou as CPFI deverão ser informadas antecipadamente da realização de certas operações ou até mesmo autorizá-las (DCAF, 2006, p. 2). No caso dos EUA, considerado o exemplo mais representativo da intervenção do poder legislativo nas operações cobertas, antes da ordem de execução, o presidente está legalmente obrigado a notificar por escrito previamente a comissão do senado (SSCI) e do congresso (HPSCI) da sua decisão (Lowenthal, 2006, p. 160). No seguimento deste procedimento, pode ser solicitada uma reunião entre as personalidades das comissões e o executivo, no sentido dos primeiros serem esclarecidos nos detalhes das operações e destes proporem a sua revisão nalguns aspectos que considerem preocupantes. Realça-se que estas comissões, não têm poder de decisão mas de aconselhamento tendo o executivo o poder discricionário de considerar as propostas apresentadas, isentando os casos em que estas contrariem leis específicas previamente aprovadas (Lowenthal, 2006, p. 161).

3.3.4 Considerações acerca da Efectividade

Passada em revista a panóplia de poderes que os parlamentos em geral, e as CPFI em particular, podem estar investidos para a missão de controlo da actividade das informações, uma questão se coloca, como se deve avaliar a efectividade desse controlo? De acordo com o estudo de Born & Leigh, independentemente do modelo adoptado, é possível considerar os seguintes parâmetros (2005, pp. 80-3):

- Mandatos do órgão fiscalizador - segundo estes autores, existem basicamente duas formas de se definir o mandato de uma CPFI. A que estabelece competências de carácter geral, apontando em concreto as excepções e a que elenca de maneira exaustiva as atribuições e funções da CPFI. Outra perspectiva de análise em termos de competências é se as CPFI estão habilitadas para fiscalizar a actividade operacional ou se pelo contrário, estão reduzidas a assuntos político-administrativos e financeiros. Um terceiro critério respeita à questão de quem fiscaliza quem. Neste âmbito, existem diversas opções: a de um único órgão

fiscalizar todos os serviços da comunidade de informações; a de múltiplos órgãos fiscalizadores para SI específicos; e há o caso em que não existe controlo total da comunidade de informações¹⁷.

- Os poderes de controlo do orçamento e despesas dos SI - visto o parlamento ser o órgão representativo do povo e por inerência, dos contribuintes, justifica-se que possua poder de ingerência sobre o orçamento de Estado. Sendo os SI um órgão de Estado, é conveniente avaliar as capacidades do parlamento em rejeitar, emendar e fiscalizar o orçamento a eles destinado, inclusive as rubricas secretas;
- Tipologia do órgão fiscalizador - neste parâmetro é analisada a forma como é composto, como são indicados os membros, a quem se reportam, e os seus níveis de credenciação;
- Coercibilidade - refere-se ao poder da CPFI em convocar individualidades para comparecerem diante da comissão de inquérito e de requerer documentos elaborados pelos SI, sob pena de lhes serem aplicadas medidas sancionatórias, caso estes tenham condutas impeditivas dos objectivos dos membros fiscalizadores;
- Capacidade Autorizadora - neste ponto é analisado se a legislação prevê a necessidade das CPFI serem informadas antecipadamente acerca da realização de operações e se têm poder para autorizarem as mesmas. Nos regimes presidencialistas, esse poder é mais comum que nos modelos parlamentaristas.

Perante estas distintas modalidades de controlo parlamentar, apresenta-se de seguida uma súmula das características que uma CPFI deverá possuir em benefício da efectividade do controlo segundo o estudo de Hannah, O'Brien e Rathmell (2005, p. 12):

- O seu funcionamento e poderes são baseados em regras de procedimento;
- Controlo sobre as suas tarefas;
- Ser investida de poder para convocar ministros e quadros dos SI a fim de testemunharem ou prestarem esclarecimentos perante si;

¹⁷ No caso do Reino Unido, o mandato do *Intelligence and Security Committee* abrange apenas o *Government Communications Head Quarter* (GCHQ) e os SI de segurança e estratégicos – MI5 e MI6, estando o *Defence Intelligence Staff*, o *Joint Intelligence Committee* e o *National Criminal Intelligence Service* fora do seu controlo, o que constitui inequivocamente um défice de efectividade (Leigh, 2007).

- As suas sessões devem ser secretas por razões de segurança;
- Apresentar relatórios anualmente ao parlamento, salvaguardada a informação classificada;
- Prerrogativa de requisitar qualquer tipo de informação, desde que salvaguardado o segredo sobre as operações em curso e sobretudo, a identificação das fontes;
- Os seus próprios meios tais como: sala de sessões, membros de *staff*, orçamento, e um sistema de arquivo de documentação adequado para lidar com material classificado;
- Competência para desclassificar qualquer informação, caso os membros da comissão deliberem ser de relevante interesse público o seu conhecimento¹⁸.

Nem sempre as CPFI são detentoras de todos estes poderes e requisitos, certo porém é quanto mais próximas destes padrões, mais efectivo poderá ser o controlo desta actividade. Não obstante, existe sempre a cláusula de que acima de qualquer poder ou requisito, o controlo só é efectivo se as instituições democráticas estiverem bem reguladas e existir vontade política para realizá-lo, uma vez que a possibilidade de acesso à informação não significa necessariamente que os membros do parlamento façam uso dela. A razão apontada por Born e Leigh para o facto de certos parlamentares se recusarem a fazer parte dos órgãos de fiscalização é por temerem que a sua independência e liberdade de expressão fique comprometida (2007, p. 13). A alternativa encontrada por alguns Estados para evitar este constrangimento é o parlamento fiscalizar os SI através de órgãos a ele vinculados mas cuja composição não inclui parlamentares como será visto de seguida.

3.3.5 Controlo por Órgãos Independentes

O controlo exercido por órgãos independentes, também designado por ‘Órgãos Especiais de Revisão’ na expressão de Peter Gill, pode ser considerado uma sub-espécie do controlo parlamentar. Trata-se de uma delegação da competência fiscalizadora do poder legislativo em matéria de informações,

¹⁸ Esta posição é controversa por ir contra o princípio de apenas ser a entidade competente na classificação de um documento que o deve desclassificar (o que se compreende por assim contribuir para a preservação da actividade das informações) e por claramente ser uma exacerbação das competências fiscalizadoras da comissão.

sob o compromisso dos seus membros a exercerem com isenção e sentido de missão, mas que a ele se reportam (1994, p. 286). Esta modalidade de controlo exterior ao parlamento não sendo muito comum, encontra expressão por exemplo: no Canadá, através do *Security Intelligence Review Committee* (SIRC); na Noruega, pelo *Intelligence Oversight Committee* (EOS-utvalget)¹⁹; e em Portugal com o seu *Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa* (CFSIRP)²⁰. Um caso especial é o da Bélgica, que apesar de possuir uma comissão parlamentar permanente, tem ao seu serviço a comissão 'R'²¹, exclusiva para efeitos de investigação.

Pese embora, o facto da inegável legitimidade e os poderes avocados de uma comissão parlamentar acrescidos das capacidades políticas que lhe são próprias e exclusivas, a opção por esta modalidade peculiar em alguns estados encontra justificação em vários argumentos. Porque um órgão composto por não-parlamentares garante maior dedicação em tempo às tarefas que lhes estão cometidas e, dada a natureza dos membros que o compõem, este órgão garante uma vertente fiscalizadora mais eficiente, efectiva, legalista, e profissional, como é menos politizada (Born e Leigh, 2005, p. 111).

¹⁹ A sigla EOS respeita ao conjunto dos termos Vigilância, Informações e Segurança. Este comité é responsável pela fiscalização de todo o sistema de informações e é composto por sete membros não-parlamentares (Sejersted, 2003).

²⁰ O CFSIRP é um órgão composto por três membros não-parlamentares eleitos pela Assembleia da República, por maioria qualificada de dois terços dos deputados para um mandato de quatro anos, beneficiando das necessárias imunidades para o exercício da sua função (art. 8.º, n.º 2 e n.º 3 e art. 11.º, da Lei-quadro do SIRP). O CFSIRP "*assegura o controlo parlamentar da legalidade da actuação do SIRP em matérias que relevam dos Direitos, Liberdades e Garantias. Compete ao CF acompanhar e fiscalizar a actividade do Secretário-Geral e dos Serviços de Informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos*". Contudo, não tem poderes de investigação ao contrário do congénere canadiano e norueguês como se depreende do art. 9.º, n.º 2, al. g) da Lei-quadro do SIRP (Gouveia, 2007, pp. 185-8). A fiscalização do sistema de informações português conta ainda com a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFDSIRP). É um órgão de fiscalização especializado, composto por três magistrados do Ministério Público designados pelo período do mandato do Procurador-Geral da República que exerce as suas competências, de um modo exclusivo, no domínio da protecção de dados pessoais informatizados (art. 26.º, n.º 3, da Lei-quadro do SIRP). Apesar desta exclusividade que caracteriza a CFDSIRP e a sua independência face ao CFSIRP, está consagrado o dever da comissão informar através de relatórios, quaisquer violações ocorridas de direitos fundamentais dos cidadãos de acordo com o art. 27.º, n.º 3, da Lei-quadro do SIRP (Gouveia, 2007, pp. 189-90).

²¹ A designação por extenso é Comité Permanent de Contrôle des Services de Renseignements e é constituída por três membros não-parlamentares.

Uma alternativa também interessante é os parlamentos poderem contar com o apoio dos inspectores-gerais. Já foi feita uma referência a esta figura no âmbito do controlo executivo e a razão de voltarmos a mencioná-la, prende-se com o facto de nalguns Estados estas entidades se encontrarem também obrigadas a apresentar relatórios periódicos ao poder legislativo como se verifica na Austrália ou EUA. No Canadá, o IG reporta-se de forma indirecta, ou seja, ao SIRC (Born e Leigh, 2005, p. 111). Em contraste, na África do Sul, o IG reporta-se em exclusivo ao parlamento, significando a ausência de qualquer ligação ao executivo. Situação compreensível e desejável, considerando o seu carácter independente e a extensão dos seus poderes (análise de eficiência, auditoria financeira, fiscalização da conformidade legal e política), constituindo-se um auxílio adicional na tarefa de fiscalização parlamentar (Born e Leigh, 2007, p. 19).

Um outro tipo importante de órgãos independentes de fiscalização existente nalguns Estados é aquele destinado às auditorias financeiras, genericamente denominado – *Independent Audit Offices*, que no caso de Portugal encontra correspondência no Tribunal de Contas. O controlo dos SI na vertente financeira não deve findar com a aprovação do orçamento a eles destinado, deverão existir mecanismos competentes que verifiquem *a posteriori* a sua execução e apresentem os seus resultados ao parlamento. Só assim se garante a transparência dos gastos realizados dos fundos públicos como característica do processo democrático, e aqui os SI não devem ser excepção. Não obstante, porque os SI actuam sob sigilo (o que obriga à reserva das suas despesas), de forma a salvaguardar a continuidade das operações, os métodos e as fontes, estas auditorias, quer na forma como no sujeito que as realiza, têm as suas idiossincrasias face às restantes da administração pública. Esta é a razão pela qual, alguns Estados terem optado por criar órgãos²² especiais para o efeito e dotados de poderes de acesso a documentação classificada. Os objectivos essenciais destas auditorias aos SI deverão ser orientados para a avaliação das despesas segundo os seguintes critérios: da conformidade com a lei, a fim de detectar eventuais práticas ilegais como a corrupção; da eficácia, i.e., se os objectivos fixados foram alcançados; e da eficiência, em que se pretende constatar se os recursos dispendidos foram os mínimos face aos resultados obtidos. A apresentação dos relatórios das auditorias ao executivo e ao parlamento permitem determinar se os fundos a eles destinados foram

²² A título de exemplo destes órgãos, na Alemanha, o controlo das despesas e da gestão financeira dos SI é feito por uma instituição especialmente criada para o efeito, a *Dreierkollegium*, que funciona dentro do próprio órgão nacional de auditoria, o *Bundesrechnungshof*.

gastos de uma forma legal, eficiente e eficaz e tomar as medidas atinentes na sua melhoria de funcionamento (Born e Leigh, 2005, p. 113-8).

3.4 Controlo Judicial

Este controlo refere-se àquele realizado pelo poder Judicial, ou seja, pelos tribunais ou por juízes na qualidade de agentes singulares e tem por missão, garantir que os SI nas suas acções motivadas por razões de segurança nacional não violem a lei. Deve ser sob o primado da lei, que os SI no decurso da sua actividade se devem abster de práticas para além das estritamente necessárias para proteger a ordem constitucional democrática, onde se inclui o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como das obrigações decorrentes de tratados ou outros acordos internacionais celebrados pelo Estado. A importância do controlo e fiscalização pelo judicial provém da sua independência relativamente à influência ou interferência que o executivo possa exercer, embora modesta quando comparada com a fiscalização parlamentar (DCAF, 2003, pp. 53-4).

Nesta modalidade, o controlo revela-se em dois momentos. Um *a priori*, quando o papel dos magistrados concede a autorização de determinadas operações, especialmente aquelas que implicam uma intrusão da esfera privada dos cidadãos (vigilância, escutas, obtenção de registos confidenciais...). O objectivo nesta fase é apurar se realmente as operações intentadas têm por finalidade as razões invocadas a ponto de justificar a sua execução e limitar ao máximo o grau de invasão da privacidade dos alvos, procurando assim prevenir que eventuais abusos sejam cometidos (Caparini, 2007, pp. 14-5).

O outro, *a posteriori*, compreende a tramitação de denúncias, queixas e reclamações de cidadãos por alegadamente lhe terem sido infligidos danos cuja responsabilidade é atribuída aos SI²³. A provarem-se os factos, os tribunais devem decidir pela respectiva reparação (Born e Leigh, 2005, pp. 107-9). Este particular momento não se esgota no papel do judicial em reacção a uma iniciativa do cidadão (ou do provedor em sua representação), também há a

²³ Como se pode deduzir, este tipo de controlo está especialmente direccionado para a acção doméstica dos SI, caindo assim no foro das informações de segurança tendo pouca relevância no caso concreto das informações estratégicas, que são o objecto de estudo deste artigo. Mas, relembra-se que em alguns Estados, ambos os tipos de serviços encontram-se unificados, pelo que não faria sentido fazer a sua distinção, mantendo-se assim a sua pertinência. Acrescenta-se ainda, que no actual ambiente estratégico, onde a prioridade dos SI está direccionada para o combate de ameaças transnacionais assimétricas, cada vez mais a fronteira destes dois tipos de serviços é mais ténue, trabalhando mesmo em estreita ligação. Por estas razões, não se poderia deixar de parte esta importante modalidade de controlo que tem como função proteger a sociedade contra o abuso de poder.

considerar a reacção a possíveis ilegalidades detectadas no âmbito do poder fiscalizador dos órgãos independentes bem como a revisão de determinadas normas baseada na interpretação da constitucionalidade, conferindo-lhe um poder de influenciar a agenda política (Caparini, 2007, p. 15).

Para além da questão das eventuais violações contra o cidadão que possam ocorrer, também há a considerar as próprias violações da administração cometidas contra a legislação vigente, os costumes e os princípios gerais de Direito, é neste âmbito que se pode encontrar alguma aplicabilidade. Para além das restrições políticas sobre as suas actividades, existem as de cariz legal e aqui, os SI e os seus profissionais estão sujeitos a um processo judicial à semelhança de outras agências governamentais. Apesar de poderem ser processados por acções empreendidas durante o curso das suas funções oficiais, registre-se que na maioria dos países é extremamente raro um indivíduo agindo no interesse de proteger a segurança nacional ser acusado de violar a lei (DCAF, 2003, p. 55).

3.5 Controlo da Sociedade Civil

A última modalidade de controlo deste complexo mecanismo é de natureza pública. Trata-se de um controlo não-estatal reflectido em manifestações de cidadania, onde o cidadão a título individual ou vários sectores organizados da sociedade civil expõem e discutem publicamente actos dos SI ou do executivo com eles relacionados, considerados abusivos e mesmo violadores de liberdades e direitos dos cidadãos ou normas jurídicas. O seu objectivo principal é assegurar que os fins a que os SI se destinam são benéficos para a sociedade em geral (DCAF, 2003, p. 56). Entre os mecanismos possíveis para manter os SI controláveis e os seus responsáveis políticos, neste nível, identificam-se: a pressão, a denúncia, a defesa pública de direitos, esforços educacionais levados a cabo por actores como os media, organizações não-governamentais, partidos políticos ou associações de peritos. Tudo isto, no intuito de fomentar o debate público e assim instar a introdução de mudanças políticas no Estado e corrigir eventuais condutas desviantes (Caparini, 2007, p. 12).

Acontece porém, que apesar da informação sobre as actividades dos SI poder ser voluntariamente difundida através de regimes de desclassificação legalmente previstos, o aspecto mais limitativo deste tipo de controlo continua a ser o acesso a uma ínfima quantidade de informação por estes actores, ou não fosse o segredo, a sua característica fundamental. Às naturais restrições de acesso à informação, inibidoras da discussão pública e de quaisquer iniciativas de controlo pela sociedade civil, acrescem os factos dos SI tenderem a elevar o grau de classificação e a sobrevalorizar: o conhecimento produzido, as fontes e os dados obtidos, e ainda a sua obstinada relutância na

desclassificação de documentos. Como consequência deste estrangulamento dos fluxos de informação sobre esta matéria exercido pelo poder político, fica-se com um processo de transparência assaz dificultado (Caparini, 2007, p. 20). Em reacção a este cenário de excessivo secretismo, é comum verificarem-se quebras de sigilo realizadas através da fuga de informação (intencional ou não) por agentes da administração pública ou pela pesquisa dos jornalistas. Normalmente, estas quebras são motivadas: pela preocupação com a ilegalidade das acções, exposição da verdade ou interesses pessoais (honra, vingança, enriquecimento...). Essas indiscrições têm como seu principal destinatário preferencial, os *media* (Caparini, 2007, p. 12).

3.5.1 O papel dos Órgãos de Comunicação Social

É claramente percebido que actualmente em democracia, os órgãos de comunicação social (OCS) desempenham um papel relevante neste contexto em muito devido, à sua capacidade em revelar acções ilegais e abusos de poder. Desta forma, ela contribui para a formação da opinião pública e para despertar a atenção de todos aqueles que integram os mecanismos formais de controlo (DCAF, 2003, p. 57). Apesar das barreiras existentes em redor desta actividade impostas pelo segredo, justificáveis por razões de segurança nacional, é necessário existirem duas condições para os OCS funcionarem como um mecanismo de fiscalização: existência de uma comunicação social livre (independente de qualquer tipo de controlo político); e que a divulgação de matéria considerada 'segredo de Estado'²⁴ ocorra quando o próprio governo seja incapaz em justificar publicamente a necessidade do sigilo do ponto de vista da segurança nacional, ou seja, quando a informação classificada apenas está a servir para ocultar uma violação de uma norma, uma incompetência ou más condutas.

Mas os limites da capacidade fiscalizadora dos OCS não repousam exclusivamente do lado dos agentes da administração pública, há ainda a considerar as reservas com que esta deve ser encarada e que giram em torno da isenção da notícia tal como nos é apresentada. As notícias relativas aos SI são sobejamente permeáveis à exploração mediática e à manipulação

²⁴ Em Estados onde existe liberdade de imprensa, a decisão relativa à divulgação pública de matérias classificadas é uma responsabilidade do OCS, ponderados os argumentos governamentais sobre as necessidades de segurança nacional. Embora a revelação de segredos de Estado seja um crime tipificado na grande maioria dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, desde que ela tenha por base uma fonte oficial é difícil caracterizar como crime a divulgação da informação (recorda-se mais uma vez que este facto ocorre porque houve fuga de informação do interesse de alguma autoridade, mesmo no jornalismo de investigação).

governamental da informação. A maioria dos OCS em regimes democráticos são agentes económicos privados, nessa qualidade, necessitam de níveis de audiência que garantam a sua sustentabilidade. Por isso, não é de estranhar que as notícias veiculadas não raras vezes sejam «moldadas» para assim as tornar mais apelativas ao público e consequentemente potenciar o seu lucro.

O facto do acesso à informação ser tão restrito, obriga a uma forte dependência das fontes oficiais não sujeitas a uma confirmação independente (o jornalista é refém da realidade descrita pelas fontes) e a uma exiguidade de factos que coloca em causa o corpo da notícia. Por isso, não é de estranhar que por vezes haja uma tendência dos jornalistas em preencher vazios de informação pela adição de dados ficcionados. Por seu turno, o poder político tem invariavelmente um especial cuidado com a forma e o conteúdo das notícias que dão conta das suas acções à população, com o intuito de suscitar a sua aprovação.

Mas a isenção dos OCS ainda pode ser comprometida a um micro-nível, i.e., independente das orientações editoriais. É vulgar o recrutamento ou manipulação de jornalistas pelos SI para fins de obtenção de informação (directa ou indirecta, se forem usados como intermediários entre os serviços e uma fonte) ou propaganda. No caso de estes serem empregues em missões no estrangeiro, permite a possibilidade de operarem sem cobertura diplomática²⁵, conferindo uma maior dissimulação. Nesta situação, a capacidade da comunicação social em actuar como um mecanismo de fiscalização fica claramente diminuída (Johnson, 1989, pp. 182-203; Shulsky, 2002, pp. 84-6).

Como os OCS dependem dos governos, na qualidade de permanente fonte de notícias relevantes para a sua audiência, e por sua vez os governos dependem dos OCS, sobretudo ao nível da gestão da sua imagem por estes constituírem um canal excepcional de comunicação com a população, esta relação biunívoca e algo perversa tende a oscilar entre a cooperação e o conflito (Thompson, 1996, pp. 141-6).

Portanto, resta-nos concluir que o controlo informal pelos OCS para além de ser bastante limitado, a sua credibilidade deve ser aceite com alguma reserva, verificando-se mais propriamente quando as notícias se convertem em escândalos²⁶ (Caparini, 2002, p. 9).

²⁵ De acordo com a estimativa de Lock Johnson, entre 1955 e 1975, a CIA empregou cerca de 400 jornalistas dos mais variados OCS norte-americanos para operações no exterior.

²⁶ Como foi o caso em que foi divulgada a tentativa de assassinato de Fidel Castro e de outros líderes políticos pela CIA sem autorização presidencial, pelo jornalista Seymour Hersh do New York Times e que acabou por dar origem à investigação feita pelo senado norte-americano em 1975, ou do já citado caso Irão-Contras que fez os cabeçalhos da imprensa em Novembro de 1986.

3.5.2 O Papel das Organizações Não-Governamentais

Também com um papel activo são as organizações não-governamentais (ONG), que usando a *internet* como meio de excelência conciliada com os próprios OCS, publicitam em larga escala certas atrocidades cometidas pelos SI. Este tipo de organizações provoca um grande impacto na opinião pública internacional e a emergência de movimentos de solidariedade colectiva. Um particular destaque vai para aquelas dedicadas à defesa dos direitos humanos. Estas ONG têm chamado a atenção da comunidade internacional de forma reiterada e condenado todos aqueles que cometem, ordenam ou autorizam detenções secretas ou outras violações de direitos humanos relacionadas com essa prática, incluindo desaparecimentos, tortura ou maus-tratos. A corroborar a importância deste tipo de ONG's vejamos o que sucedeu no caso *Arar*²⁷.

Em 26 de Setembro de 2002, Maher Arar que tem dupla nacionalidade, canadiana e síria, quando regressava de Tunis em direcção a Montreal, foi detido pelas autoridades dos EUA quando o seu voo fez escala em Nova Iorque. Tal acto fundamentou-se na informação prestada pela *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), de que Arar possuía ligações à al-Qaeda. Após alguns dias de detenção em solo norte-americano, Arar foi deportado para a Síria, onde foi mantido preso e sujeito a tortura durante cerca de um ano. Arar que sempre negou qualquer ligação a qualquer organização terrorista, acusou as autoridades canadianas após a sua libertação (que nunca conseguiram reunir provas incriminatórias), de terem tido uma elevada responsabilidade na sua prisão. De imediato, uma série de ONG's com especial destaque para a Amnistia Internacional, iniciaram uma campanha de pressão junto da opinião pública e do governo em seu apoio de tal forma eficaz, que em Janeiro de 2004, foi criada uma comissão de inquérito – a *Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar* (*Arar Commission*). A comissão depois de ter concluído acerca da actuação irregular dos seus serviços (informações incorrectas e sem fundamento, ausência de partilha de informação, negligência perante os SI sírios) formulou as seguintes recomendações entre outras: a de que a RCMP deve conduzir as suas actividades de informações no estrito cumprimento dos limites do seu mandato e das competências de outros serviços como o *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS); o controlo das actividades de informações realizadas especialmente pela RCMP e CSIS deve ser mais efectivo; deve haver mais cooperação e partilha de informação entre serviços

²⁷ Para mais detalhes consultar <http://circ.jmellon.com/history/arar/>.

a nível interno e externo; e obviamente, que Arar fosse indemnizado. Mais recentemente, a Amnistia Internacional²⁸ a par da *American Civil Liberties Union e da Liberty in UK*, têm dirigido os seus ataques à actuação da CIA no âmbito da “Guerra ao Terrorismo” declarada pelos EUA, sobretudo no que respeita ao tratamento dos detidos na prisão de Abu-Ghraib e do transporte e tratamento dos detidos para a prisão de Guantanamo (Gill, 2006, p. 168).

3.5.3 O Papel dos Grupos Políticos

Há também a considerar a pressão exercida por p rtidos políticos ou por grupos mais restritos (*lobbies*), que não deve ser confundido com as competências de fiscalização do poder legislativo. É um tipo de controlo informal que se manifesta pela sua capacidade de influência na agenda dos assuntos parlamentares em matéria de informações e a política que a dirige. Estes actores enfrentam as mesmas dificuldades e problemas que os anteriores. Como refere Lock Johnson, para além de serem poucos os políticos com experiência, perícias ou simplesmente envolvidos na área das informações, muitas vezes está-lhes vedada a faculdade de poderem manifestar os seus descontentamentos e expor as suas queixas publicamente, em virtude da natureza secreta dos assuntos que tenham em mãos (2004, p. 4).

3.5.4 O Papel das Associações de Peritos

Por fim, uma breve referência aos grupos ou associações compostas maioritariamente por académicos e por profissionais. Estas associações têm um papel significativo no debate da actividade através da publicação de artigos, realização de trabalhos de investigação, promoção de seminários, onde são analisadas várias questões objecto de preocupação das informações²⁹. A mais-valia do trabalho prestado por estas personalidades, muitas delas de reconhecido mérito, encontra-se no facto de incrementarem o conhecimento de matérias, tradicionalmente reservadas aos profissionais, a todos aqueles com responsabilidades políticas e fiscalizadoras na actividade e ao cidadão

²⁸ Consultar <http://www.amnesty.org/> onde constam inúmeros artigos relacionados a Arar, tortura e *rendition*. A Amnistia Internacional tem desenvolvido uma tenaz campanha de denúncias e de sensibilização para por termo às atrocidades que têm sido cometidas pelo governo norte-americano em clara violação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Convenção contra a tortura das NU.

²⁹ Como exemplos, temos a *International Studies Association* (ISA), a *Federation of American Scientists* (FAS), ambas com secções dedicadas às informações, a *International Association for Intelligence Education* (IAFIE), a *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts* (IALEIA), o *Consortium for the Study of Intelligence* só para citar os mais importantes. Todas estas organizações possuem portais próprios na internet.

comum, contribuindo desta forma para uma maior sensibilização, incentivar reformas e potenciar o controlo (Gill, 1994, p. 296).

4. Conclusões

É indubitável que as informações são uma actividade vital para a defesa e segurança do Estado e para a segurança internacional, mas como foi aqui explanado, ela deve ser realizada, acima de qualquer pretexto, sob um rígido controlo e fiscalizada constantemente. Esta situação gera um dilema paradoxal, o de compatibilizar uma actividade que para ser eficaz, tem que ser secreta, com uma actividade quando institucionalizada num Estado democrático, tem que ser transparente, ou seja, o povo através dos seus legais representantes tenha conhecimento e capacidade de julgar os actos dos seus governantes e dos órgãos que os servem. A solução deste problema, cuja complexidade advém dos seus pressupostos antagónicos, passa pela criação de mecanismos de controlo e fiscalização através do envolvimento de instituições representativas do sistema, cujo funcionamento assegurem um equilíbrio entre o respeito das normas democráticas e um certo grau de confidencialidade, sobretudo ao nível das questões operacionais. Contudo, esta solução não exclui a existência de um certo carácter conflituoso entre a actividade das informações regida pelo segredo e estes mecanismos necessariamente intrusivos, por isso olhados como perturbadores do seu funcionamento. A preocupação em se legislar os limites de actuação dos SI como dos órgãos controladores num contexto onde o princípio da transparência é um imperativo de governação, revela o carácter de excepionalidade dos SI face aos demais organismos do Estado.

Apesar das dificuldades e obstáculos que o exercício de um controlo e fiscalização efectiva e eficaz enfrenta, coloca-se a questão, porque é que a actividade dos SI tem que ser controlada? A resposta reside no facto de Estado democrático algum pode prescindir de mecanismos de salvaguarda contra acções por parte dos seus SI, que agindo por iniciativa própria ou sob ordens do executivo, escudados no segredo, excedam as suas competências e cometam violações de carácter normativo, sob pena de causarem danos à sociedade, ao próprio Estado ou até mesmo à estabilidade da comunidade internacional.

Apenas a sujeição ao controlo nos seus diversos níveis, torna viável a responsabilização política e até eventualmente criminal dos SI, e que se traduz na verificação de que princípios, direitos, liberdades e garantias constitucionalmente e internacionalmente reconhecidas foram ou não violadas. Há ainda a considerar a vertente administrativa e financeira onde se procura garantir que os SI não abusem da autonomia que lhes foi conferida, cingindo-se estritamente às suas atribuições e efectuem uma gestão orçamental optimizada e racional dos fundos a eles concedidos e nos fins adequados. Significa isto

que, deve ser uma premissa de qualquer ordenamento jurídico de um Estado democrático contemplar mecanismos legais capazes de minimizar o risco de autonomização dos SI e a sua consequente transformação em centros de poder apartados no sistema político.

Na realidade, pode-se mesmo considerar de uma forma geral, os SI são razoavelmente leais e obedientes à sua tutela política se tivermos em conta que, muitos dos abusos e escândalos a eles associados têm por base as próprias directivas e orientações dos governantes e comandantes. A dificultar a tarefa da responsabilização perante eventuais violações ou abusos, temos a doutrina da ‘negação plausível’ onde é preconizado que as acções dos SI devem ser conduzidas de modo a permitir ao governo negar o seu envolvimento (passivo ou activo) para evitar tensões diplomáticas ou mesmo crises internacionais. O recurso a esta técnica tende a reforçar a convicção de que o poder político controla mais os SI do que afirma ou parece controlar. Estamos assim na presença de um patamar mais elevado de risco em termos de ameaça aos princípios legais e democráticos, o da instrumentalização dos SI pelos próprios governantes. Perante este risco ambivalente de autonomização e instrumentalização, está justificado o porquê da existência de um sistema de responsabilização diferenciado, em controlo (âmbito interno, que respeita à relação de subordinação dos SI ao executivo) e fiscalização (âmbito externo), cumprindo-se assim o requisito democrático à semelhança da separação de poderes, de que os órgãos controladores não devem acumular funções fiscalizadoras.

Como foi constatado, o controlo formal em sentido lato não é exercido pelos cidadãos individualmente nem pelo conjunto dos seus representantes eleitos, mas sim por comissões, conselhos, comités com poderes e regras de funcionamento especiais. Se no caso do controlo levado a cabo pelos órgãos dirigentes dos SI e pelo executivo, a sua acção incide preponderantemente na orientação, planeamento, estabelecimento de missões e eficácia do seu cumprimento, já no caso da fiscalização, protagonizado pelo poder legislativo e judicial, são as próprias missões e condutas que são supervisionadas tendo como pano de fundo o respeito pela legalidade e a custos aceitáveis. Desta forma, incrementa-se substancialmente a confiança política e popular na sua actuação, para níveis próximos dos outros serviços do Estado reduzindo tanto quanto possível, o comprometimento da sua eficácia. Há ainda a considerar o papel da sociedade civil que desempenha funções de fiscalização embora informal mas que nem por isso deixa de possuir legitimidade de intervenção e poder vir mesmo a incentivar o desencadeamento de acções pelo mecanismos competentes ou influenciar a política, apesar de não dispor dos meios institucionais para exercer um efeito imediato. De seguida apresenta-se um quadro que sintetiza uma classificação dos mecanismos de controlo baseada nas formas e sujeitos activos.

CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLO DA ACTIVIDADE DE INFORMAÇÕES						
Critérios	INTERNO (Controlo em sentido restrito)			EXTERNO (Fiscalização/Revisão)		
Âmbito	Administrativo	Executivo		Legislativo	Judicial	Sociedade Civil
Nível	Director	Presidente ou Primeiro-Ministro (Regime Pres./Parl.)		Parlamento ou Câmara Alta/Baixa	Tribunais e Juizes	Media ONG's Lobby's Associações
Instituição Responsável						
Tipologia	Formal	Político	Independente (externo ao SI/interno ao Executivo)	Político	Independente	Informal
Órgão	Quadro Dirigente	Comissão Ministerial Órgão de Assessoria	Inspector-Geral Auditor-geral	CPFI (c/ ou s/ órgãos de assessoria não-parlam.	Comissão Fiscalização Independente Inspector/Auditor-geral	Grupos de interesse de cidadãos
Forma	Normas Internas	Directivas/ Presidenciais/ Ministeriais Relatórios/ Reuniões	Verifica as práticas segundo parâmetros de eficiência e eficácia	Aprovação Legislação Inquéritos	Verifica a conformidade legal	Pressão/ Investigação/ Manifest. Sociais
Observações		Emana Directivas/ Fixa objectivos e Prioridades/ Afecta Recursos/ Analisa relatórios/	Presta contas à tutela ou à autoridade política responsável Cariz político e técnico	Fiscaliza os actos do Executivo e as despesas dos SI Investiga a actuação dos SI em caso de denúncia	Decide sobre a legitimidade dos actos da Administração pública	Denuncia irregularidades Contribui para a evolução da actividade

Quadro resumo da classificação dos mecanismos de controlo da actividade de informações.

Bibliografia

- BORN, Hans (2004) – Towards effective democratic oversight of intelligence services. In *Connections* – Quartely Journal vol. IIII December.
- BORN, Hans (2006) – *Parliamentary oversight of Intelligence Services: Strengthening the role of parliament on the national and European level*. Geneva: DCAF.
- BORN, Hans; JOHNSON, Loch K. (2005) - *Who's watching the spies? Establishing intelligence service accountability*. Virginia: Potomac Books.
- BORN, Hans; LEIGH, Ian (2005) - *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Geneva: DCAF. Disponível em <http://www.dcaf.ch/publications>.
- BORN, Hans; LEIGH, Ian (2007) – Democratic Accountability of Intelligence Services. In *Policy Paper* Nº 19. Geneva: DCAF
- BRUNEAU, Thomas C. (2000) – Intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies, In *Occasional Paper 5*. Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School.
- BRUNEAU, Thomas C. (2005) – *Institutions for controlling intelligence*. Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School.
- BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven eds. (2007) – *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press.
- CAPARINI, Marina (2002) – *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Geneve: DCAF.
- CAPARINI, Marina (2007) – Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. In BORN, Hans; CAPARINI, Marina, eds. – *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Aldershot (England): Ashgate Publishing Company.
- DAVIS, Jack (1995) – A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. In *Studies in Intelligence*. Vol. 38, nº 5. CIA.
- DCAF (2006) - *Contemporary Challenges for the Intelligence Community* (Backgrounder) Disponível em <http://www.dcaf.ch/publications>.
- DCAF Intelligence Working Group (2003) - Intelligence Practice and Democratic Oversight: A Practitioner's View, In *Occasional Paper 3*. Geneve: DCAF.
- GILL, Peter (1994) – *Policing Politics: Security Intelligence and the liberal Democratic State*. London: Frank Cass.

- GILL, Peter (2003) – Security and intelligence services in the UK. In BRO-
DEUR, Jean Paul; GILL, Peter and TÖLLBORG, D. (eds.) *Democracy,
Law and Security; Internal security services in contemporary Europe*.
Aldershot (England): Ashgate Publishing Company.
- GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark (2006) – *Intelligence in an Insecure World*.
Cambridge: Polity.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2007) – Os serviços de informações de Portugal:
organização e fiscalização. In GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui
(Coord.) - *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew (2005) - *Technical
Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*.
Cambridge: RAND Europe.
- HASTED, Glenn P. (1991) – *Controlling Intelligence*. London: Frank Cass.
- JOHNSON, Lock (1989) – *America's Secret Power: the CIA in a Democratic
Society*. Oxford: Oxford University Press.
- LOWENTHAL, Mark M. (2006) – *Intelligence: From Secrets to Policy*. 3ª Ed.
Washington: CQ Press.
- MIRANDA, Jorge (1992) – *Ciência política: Formas de Governo*. Lisboa:
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- OTT, Marvin C. (2005) – Partisanship and Decline of Intelligence Oversight.
In George, Roger Z.; Kline, Robert D., eds. - *Intelligence and the National
Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Lanham: Rowman &
Littlefield Publishers, Inc.
- Parlamento Europeu (2006a) - *Transporte e detenção ilegal de prisioneiros*
– Resolução P6_TA(2006)0316. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0316+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>
- Parlamento Europeu (2006b) - *Intercepção dos dados relativos às trans-
ferências bancárias do sistema SWIFT pelos serviços secretos dos EUA*
– Resolução P6_TA(2006)0317. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0317&format=XML&language=PT>
- SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. (2002) – *Silent Warfare: Understanding
the World of Intelligence*. Washington, DC: Potomac Books Inc. (3ª Ed.).
- THOMPSON, John B. (1996) - *The media and modernity: a social theory of
the media*. Stanford University Press.

UGARTE, José Manuel (2003) - *El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina*.

Disponível em <http://www.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/tallerfuerzasarmadas/ugarte%202003%20El%20control%20de%20la%20actividad%20de%20inteligencia%20Un%20an%20El%20análisis%20centrado%20en%20Am%20érica%20Latina.pdf>

6. CONCLUSÕES DA WORKSHOP AEEFA – A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA NA NATO RESPONSE FORCE 12 E 14

João Manuel Cardeiro Caldas

Tenente-coronel PilAv

Professor da Área de Ensino Específico da Força Aérea do IESM
caldas.jmc@mail.exercito.pt

Resumo

A workshop, realizada em 07 de Janeiro de 2010, pela Área de Ensino Específico da Força Aérea do IESM, sob a temática a “A PARTICIPAÇÃO DA FAP NA NRF 12 E 14” abordou o enquadramento doutrinário da NRF, a apresentação e discussão dos aspectos relacionados com o planeamento, preparação, treino, avaliação e certificação das forças atribuídas à NRF 12 (F-16AM) e a constatação de lições identificadas ou aprendidas no processo da NRF 14. Desta workshop, resultou um relatório enviado à Força Aérea Portuguesa e este artigo, que não é mais do que a informação nele contida, burilada de todos os aspectos considerados como sensíveis ou mesmo classificados.

Abstract

The workshop under the theme “PORTUGUESE AIR FORCE PARTICIPATION IN NRF12 AND 14” held on January 7, 2010, by the Joint War College Air Force Specific Education Area, addressed the following issues: NRF doctrinal framework, presentation and discussion of aspects related to planning, preparation, training, evaluation and certification of the forces assigned to NRF12 (F16AM) and the acknowledgment of lessons identified or learned in the NRF 14 process. After the workshop, a report was made and sent to the Portuguese Air Force. This article is only the information included in that report, excepting the aspects considered sensitive or even classified.

1. Introdução

A AEEFA do IESM mostrou disponibilidade para organizar, no ano lectivo de 2009/10, duas workshops e um seminário relacionados com a utilização do Poder Aéreo em ambientes multinacionais. Dessa forma, espera a AEEFA contribuir para a identificação de lições de participações recentes em ambientes multinacionais, tendo como finalidade a melhoria de desempenho em operações futuras. O tema da primeira workshop, realizada em 07 de Janeiro de 2010, foi a “A PARTICIPAÇÃO DA FAP NA NRF 12 E 14” e constou da sua agenda o enquadramento doutrinário da NRF, efectuado pelo autor deste artigo, a apresentação e discussão dos aspectos relacionados com o planeamento, preparação, treino, avaliação e certificação das forças atribuídas à NRF 12 (F-16AM) e a constatação de lições identificadas ou aprendidas no processo da NRF 14. Desta workshop, resultou um relatório enviado à FAP com a classificação de reservado e este artigo, que não é mais do que a informação nele contida, burilada de toda a informação considerada como sensível ou mesmo classificada.

2. O Conceito NRF

Foi na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, que a *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) adoptou uma série de alterações à sua estrutura de Comandos e de Forças, com o intuito de se alinhar com o ambiente estratégico internacional que vigorava na altura. Dessa forma, esperava a NATO ser capaz de responder de uma forma mais capaz, rápida e eficaz a todo o espectro de missões, desde as Operações de Resposta a Crise (CRO) até aos conflitos de alta intensidade. Tendo por base o conceito “First Force in, First Force out”, do seu vasto leque de missões constavam aptidões para ser empregue como:

a. Força de Entrada Inicial (Initial Entry Force – IEF);

b. Força Isolada (Stand Alone Force) que permitisse efectuar:

- (1) Evacuação de Não-Combatentes (NEO);
- (2) Apoio à Gestão de Consequências (Ocorrências NBQR e situações de Crise Humanitária);
- (3) Operações de Resposta a Crise;
- (4) Apoio a Operações de Contra Terrorismo;
- (5) Operações de Embargo.

c. Força de Demonstração.

Foi então nesta Cimeira, que, para além de se terem lançado os alicerces do designado *Prague Capabilities Commitment*¹, se criou o conceito de uma nova tipologia de força, denominada por NATO *Response Force* (NRF): uma força tecnologicamente avançada, flexível, projectável, interoperável e com capacidade de sustentação, podendo incluir elementos terrestres, navais e aéreos, pronta a ser empregue rapidamente e onde necessário, após decisão do *North Atlantic Council* (NAC).

Apresentada como o verdadeiro *catalisador* para promover o desenvolvimento das capacidades militares da Aliança, a NRF viu agendada a sua *Initial Operational Capability* (IOC) para Outubro de 2004, e a *Full Operational Capability* (FOC) para Outubro de 2006. Estas verdadeiras milestones vieram a ser confirmadas pela NATO nas Cimeiras de Istambul e de Riga. Contudo, apesar da estrutura política da NATO ter declarado a NRF como completamente pronta, a realidade é bem diferente². A estrutura militar da Aliança tem-se debatido com inúmeros problemas³ no preenchimento dos *Combined Joint State of Requirements* (CJSOR) das várias rotações da NRF, nomeadamente na capacidade de projecção aérea estratégica. Concomitantemente, será ainda necessário promover um esforço considerável no desenvolvimento de capacidades projectáveis de *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (C4ISR) e de novas

¹ Na declaração da Cimeira de Washington, os Estados-membros comprometeram-se a melhorar as capacidades de defesa para poder cumprir toda a gama de missões da Aliança. Foi assim criada a *Defense Capabilities Initiative* (DCI). “Porém, as diferenças de interesses fizeram com que nunca fosse verdadeiramente assumida pela generalidade dos aliados e...o resultado foi decepcionante.” (Santos, 2008: 136). Face a este resultado na Cimeira de Praga, o NAC aprovou uma nova iniciativa para melhorar as capacidades de combate da NATO – a *Prague Capabilities Commitment* – onde todos os líderes políticos da Aliança assumiram, individualmente, o compromisso político de realizar os esforços necessários para melhorar as respectivas forças (Santos, 2008:197). (Félix, 2009: 6).

² O BG Roy Hunsstok (Ex. Director do *Operational Preparation Directorate* – OPD) considera esta declaração estritamente política e relembra que só a poucas semanas da realização do exercício de certificação da NRF, os EUA e a Noruega contribuíram com forças que quase preencheram o CJSOR. Contudo, nunca foi possível treinar em conjunto antes do exercício e logo após o final deste, as forças voltaram a sair da NRF. (Félix, 2009:Apd1).

³ As taxas de preenchimento médio do CJSOR das várias rotações da NRF situaram-se entre os 47% e os 73%. As Nações expressam a sua incapacidade de satisfazer os seus requisitos na totalidade, devido às operações em curso e ao actual ritmo operacional (Conferência do BGen Roy Hunsstok ao CEMC 2008/09, IESM 2009).

capacidades⁴ expedicionárias para cada uma das três componentes (Terrestre, Marítima e Aérea) que lhes permitam fazer face aos novos cenários.

Conforme anteriormente apresentado, apesar de politicamente se ter considerado que a NRF atingiu a sua FOC, as dificuldades e carências expostas demonstram que, militarmente, tal não sucedeu. O *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) reavaliou o conceito e concluiu que a NRF não estava na plena capacidade operacional e que, provavelmente, não a atingiria num futuro próximo. Como consequência, o *Military Committee* (MC) recomendou que as autoridades militares da NATO desenvolvessem a proposta do SACEUR de uma opção interina que respeitasse o conceito original da NRF e que melhorasse a entrega de capacidades militares para a NRF. O resultado deste trabalho traduziu-se na opção apelidada por Resposta Graduada⁵ e que pode ser definida por uma estrutura de comando e de força credível, pronta e equilibrada, tendo por base o conceito original da NRF, e que tendo em consideração as limitações apresentadas, fosse capaz de conduzir, das missões definidas, as menos exigentes sem uma geração de forças adicional. Dessa forma, e tendo possivelmente consciência que o nível de ambição teria diminuído com esta reformulação, foram identificados três módulos, com as seguintes atribuições:

- (1) Módulo de Comando e Controlo (C2) – Engloba elementos de Comando e Controlo (C2) e Comunicações da NATO Command Structure (NCS) e da NATO Force Structure (NFS). Não sendo uma capacidade operacional per si, fornece uma base de planeamento e preparação da força, sendo a NRF incapaz de funcionar sem a sua existência.
- (2) Núcleo – É constituído pelo Módulo de C2 sendo reforçado com as capacidades de apoio de serviço, apoio de combate e com forças que apesar de não possuírem capacidade de conduzir a totalidade das missões atribuídas inicialmente à NRF, podem efectuar aquelas menos exigentes.
- (3) Forças Adicionais – Inclui todas as valências e capacidades necessárias para que a NRF possa cumprir cabalmente as missões ini-

⁴ Sistemas de ataque de precisão, como as *Joint Direct Attacks Munitions* (JDAMs); os mísseis tácticos com capacidade *stand off* ou tecnologia Stealth; os sistemas de combate próximo, tais como veículos blindados ligeiros; a protecção da força em equipamentos NBQ e defesa antimísil; a mobilidade táctica e a sustentabilidade logística em camiões e helicópteros utilitários projectáveis, e a mobilidade estratégica incluindo o transporte, reabastecimento aéreo e navios de assalto anfíbio.

⁵ Esta abordagem, provisória, foi aplicada a partir da NRF 11 (período de Stand by – Jul08/Jan09).

cialmente atribuídas. À medida que se expande e vai preenchendo o CJSOR, vai sendo capaz de realizar um leque mais vasto de missões, desde o Apoio à Gestão de Consequências até a uma Força de Entrada Inicial.

Contudo, atingir uma taxa de preenchimento satisfatório, mesmo nesta opção de Resposta Graduada, seria altamente improvável uma vez que os actuais níveis de empenhamento operacional desencorajam as Nações a atribuir forças a um CJSOR demasiado rígido; sobretudo quando a NRF começa a perder a sua credibilidade operacional.⁶ Paralelamente, a experiência demonstra que uma força conjunta e combinada, com níveis de interoperabilidade e padronização dúbios, mesmo de pequena dimensão como é o caso da NRF, dificilmente poderá ser implementada dentro do prazo previsto no seu conceito (5-30 dias *Notice-to-Move* – *NTM*) dado o actual complexo processo de tomada de decisão político-militar.

Fruto da conjectura internacional vigente, e da que se perspectiva para um futuro próximo, a NATO apresenta um novo Nível de Ambição⁷, colocando a fasquia na capacidade das suas NCS e NFS poderem sustentar duas *Major Joint Operations* (MJO) e até seis *Smaller Joint Operations* (SJO), em simultâneo e fora da sua Área de Responsabilidade (AOR), e manter, ainda, a capacidade de responder apropriadamente a qualquer contingência de Artigo 5.º, dentro ou fora da sua AOR. Este facto, em acréscimo às razões apresentadas nos parágrafos anteriores, veio a consumir a necessidade urgente da NATO efectuar uma revisão na estrutura de comandos e dos conceitos associados às suas tipologias de forças, nomeadamente os conceitos de *Combined Joint Task Force* (CJTf) e NRF. Dessa revisão, nasce uma nova estrutura de comando apelidada por *Deployed Joint Staff Element* (DJTF)⁸, que usou as

⁶ Refira-se que este assunto assume particular relevo porque a NRF apenas foi chamada a intervir por duas ocasiões, ambas catástrofes naturais: o furacão *Katrina* e o terramoto no Paquistão.

⁷ *Level of Ambition* (2007 – 2016) extracted from the Ministerial Guidance 2006 – “NATO Command Structure (NCS) and NATO Force Structure (NFS) must have the capability, to sustain 2 Major Joint Operations (MJO) and up to 6 Smaller Joint Operations (SJO) concurrently outside AOR and the ability to respond appropriately to any possible Article 5 contingency either within or beyond its AOR.”

⁸ Um DJSE é constituído por um *Joint HQ Forward Element*, um *Joint Logistics Support Group* (JLSG) *HQ Element* e um *Forward Support Element*, num total de 210 homens. O DJSE é um elemento de um Quartel-general de nível operacional (JFC HQ), concebido para operar no Teatro de Operações, constituído por um staff conjunto e projectável.

fases de preparação, treino e certificação da NRF como veículo para o desenvolvimento e implementação do conceito propriamente dito, e para treino dos militares que o compõem⁹.

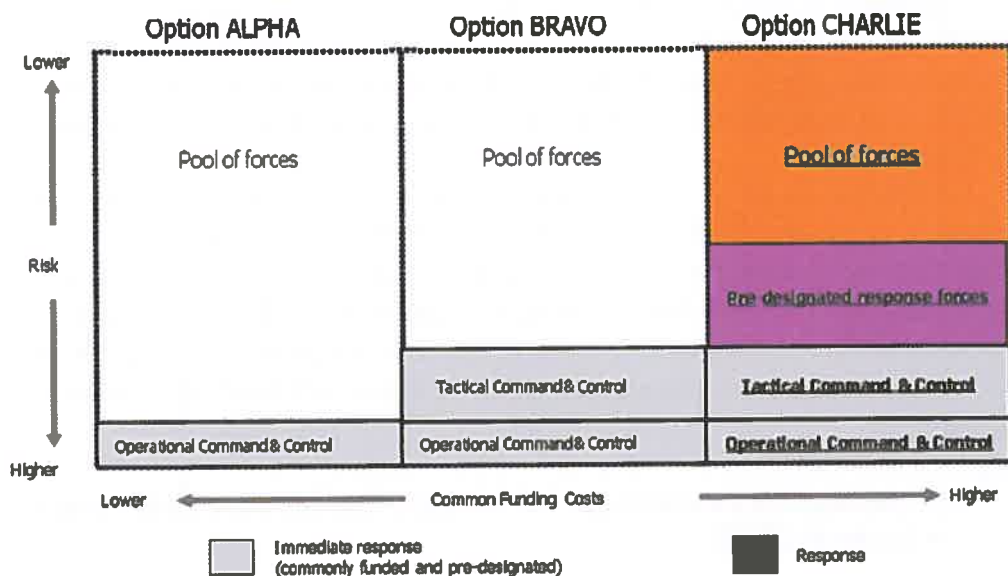


Figura 1

Paralelamente, tendo em consideração os problemas associados ao conceito NRF inicialmente previsto na documentação que lhe deu forma e aos desenvolvimentos que se vieram a suceder, relatados nos parágrafos anteriores, também o conceito NRF foi revisto pelo SHAPE, tendo sido publicado em 2 de Julho de 2009, a implementação de um conceito revisto para a NRF. Das três propostas apresentadas aos Ministros da Defesa, na sua reunião em 12 de Junho 2009, foi então escolhida a opção Charlie (Figura 1) que se baseia em três pilares fundamentais: o primeiro que diz respeito a um módulo de C2 operacional; o segundo, relativo a uma força de reacção imediata denominada por *Immediate Response Force* (IRF), considerada como a primeira resposta para situações de Artigo 5.º e CRO; e por último, um módulo de forças adicional, denominado por *Response Force Pool* (RFP), com capacidades para

⁹ O DJTF foi já integrado nos vários exercícios de avaliação e certificação efectuados durante os anos de 2008 e 2009, sendo o *Operational Preparation Directorate* (OPD) a entidade responsável pela integração e implementação do conceito.

cobrir todo espectro de operações e que inclui C2, forças de combate, suporte ao combate (Combat Support – CS) e serviços de suporte ao combate (*Combat Services Support* – CSS).

A missão e as tarefas atribuídas à NRF foram também revistas, proporcionando este novo modelo, uma forma flexível de “resposta militar imediata a crises emergentes, como parte do sistema global da Aliança de gestão de crises, tanto para Operações de Artigo 5.º como para Operações de Resposta a Crises”¹⁰.

Na tentativa de pôr cobro aos aspectos menos conseguidos na *versão* NRF anterior, foram reavaliados os conceitos de CJSOR, que deixou de ser aplicável no actual modelo, sendo o SHAPE o responsável pela Geração de Forças tendo por base a *Global Force Generation Conference* (GFGC); o período de stand-by passa a ser, a partir de 2012, de um ano; e a prontidão passa a estar directamente ligada ao processo de decisão e à disponibilidade de transporte estratégico.

3. A preparação e a certificação da NRF 12 (Período Stand-by de Janeiro a Junho de 2009)

Portugal atribuiu forças da FAP à NRF 12 nas categorias, exaradas do ACE Force Standards, *All Weather Interceptor* (ADX)¹¹ e *All Weather Fighter Bomber – Precision* (FBX-P)¹². Foram atribuídas seis aeronaves F-16AM da Esquadra 301 e 105 militares para corporizar toda a panóplia de missões, estando a FAP preparada para sustentar a força por um período inicial de 30 dias. Os pressupostos de manutenção, assentiam o suporte das seis aeronaves atribuídas na realização de dois períodos diários, com quatro saídas

¹⁰ Tradução do autor para “*Immediate military response of the Alliance’s comprehensive crisis management system for both Article 5 and Crisis Response Operations*” (Ringsmose, 2010: p. 5).

¹¹ Incluem-se nesta categoria as missões de *Defensive Counter Air* (DCA) e *Offensive Counter Air* (OCA). Para a integrar, as aeronaves deverão estar equipadas com sensores próprios de designação de alvos (Radar) e possuir armamento com capacidade *Beyond-Visual-Range* (BVR).

¹² As tripulações devem estar proficientes em *Counter Air* (CA) e *Anti-Surface Force Air Operations* (ASFAO) e estar preparadas para desempenhar as missões de *Recce Attack Interface* (RAI), *Attack-Attack-Interface* (AAI) e *Time Sensitive Targeting* (TST). Para integrar esta subcategoria, as aeronaves deverão estar equipadas com sensores próprios de designação de alvos (*Targeting Pod* (TGP) e *Night Vision Goggles* (NVG)) e possuir armamento inteligente (GPS e/ou LASER).

cada (70% do total das aeronaves atribuídas de acordo com o ACE *Force Standards*), e a realização de um *Quick Reaction Alert* (QRA) caso isso viesse a manifestar-se necessário. Quanto ao armamento, a força destacaria com uma panóplia de armamento Ar-Solo, composta por GBU-12, GBU-49, GBU-31, MK-82/84, munições de 20MM para o canhão na versão Ar-Solo, e por um leque de opções Ar-Ar (A/A), donde se incluíam o AIM-120, o AIM-9Li e as munições de 20MM para o canhão na versão A/A.

A projecção da força e a sua sustentação logística assentava na capacidade dos C-130 da FAP, coadjuvada com a contratação externa de meios de projecção estratégia. Em adição, dado que não se conseguiria efectuar a projecção de uma vez só, foi criada uma lista de prioridades de pessoal e material a destacar.

Para que a manutenção da frota destacada fosse efectuada de acordo com os trâmites habituais, foi criado um Kit de Missão composto pelo material mínimo passível de ser utilizado nas acções de manutenção previstas e inopinadas. Por razões de ordem económica, este kit não se encontrava permanentemente completo; contudo, em caso de activação da NRF, os cinco dias atribuídos para o NTM seriam suficientes para o completar.

A preparação da FAP para a NRF 12 começou bem antes do seu período de *stand-by*. Para que uma possível activação desta tipologia de forças redundasse num êxito inequívoco, foi efectuado um programa de treino e preparação que permitisse, aos 105 militares¹³ atribuídos, adquirir todas as valências necessárias para enfrentar as vicissitudes de um cenário de conflito armado. Dentro dessas valências, encontram-se aquelas proporcionadas pelo curso de *Individual Common Core Skills* (ICCS). Este curso é fundamental para a sobrevivência individual em ambiente de combate e foi ministrado a todos os militares envolvidos na NRF 12.

Ainda na vertente do treino e preparação e por forma a mitigar a falta de treino das tripulações em cenários de elevada complexidade¹⁴, foram convidadas Esquadras de voo estrangeiras, principalmente de países pertencentes

¹³ Os 105 militares atribuídos encontravam-se distribuídos pelas áreas de Operações, Manutenção, *Public Affairs Officer* (PAO), Elemento de Ligação à Protecção da Força, Logística e Médica. Um *Legal Advisor* (LEGAD) não estava previsto no módulo.

¹⁴ Exercícios como o *Red Flag*, *Maple Flag* e *Green Flag*, entre outros.

à *European Participating Air Forces* (EPAF)¹⁵, para exercícios organizados pelo Comando Aéreo¹⁶.

A introdução de novos sensores, como os NVG e TGP, obrigou as Esquadras de F-16 a rever os *syllabi* dos cursos e de treino, e a introduzir modificações que permitissem uma melhor adequação do treino à realidade dos cenários actuais. Foi assim dado um maior ênfase aos períodos de treino nocturnos e às missões em ambientes complexos e urbanos, aqueles passíveis de ser encontrados em cenários como o do Afeganistão. Um bom exemplo da recriação desta tipologia de cenários, foi o desenvolvimento do exercício *Real Thaw 09*¹⁷. Este, decorreu de 19 Janeiro a 12 Fevereiro de 2009 e foi planeado pelo COFA e executado a partir da Esquadra 301. O exercício envolveu quatro Bases Aéreas, o Centro de Comando e Controlo da Força Aérea, cerca de 25 de aeronaves de vários tipos, bem como 400 militares da FAP. Ainda no plano nacional, participaram cerca de quatro dezenas de militares do Exército Português, nas vertentes de Operações Especiais e de Pára-quedistas, assim como vários meios navais e Fuzileiros integrados num exercício de instrução da Marinha Portuguesa. No plano internacional, o exercício contou com a presença de Controladores Aéreos Tácticos (TACPs) dos Estados Unidos, quatro F-16 da Força Aérea Dinamarquesa, um E3A da NATO e quatro F-18 da Força Aérea Espanhola. A génese do exercício decorreu da necessidade de organizar um bloco de treino (missões tácticas), em Portugal, que não só respondesse às necessidades nacionais como também fosse apelativo à participação das Forças Aéreas Aliadas que treinam usualmente com a FAP. O móbil foi implementar em Portugal novos cenários, dinâmicos, de Apoio Aéreo Próximo¹⁸ para aeronaves de combate, muito no género do exercício norte-americano

¹⁵ Uma das formas de expressão da EPAF é EEAW (*European Participating Forces Expeditionary Air Wing*): estrutura organizada e composta pelas Forças Aéreas do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), Dinamarca, Noruega e Portugal. Destina-se a desenvolver a interoperabilidade exigida pela NATO e é um modelo de cooperação militar na Europa. Inclui a coordenação de sistemas de armas de com efeito sinérgico que resulta numa eficiência total maior que a soma das partes envolvidas. Esta entidade foi criada em 9 Julho de 2004 e permite o destacamento de uma força efectiva de combate aéreo (incluindo Defesa Aérea) a grandes distâncias num período mínimo de tempo. Os destacamentos são compostos pelo sistema de armas F-16 de dois ou mais países participantes e maximizam o uso de equipamento e pessoal. Inclui acordos e integração de Comando e Controlo, Logística, Transporte e Planeamento Operacional.

¹⁶ À data, apelidado por Comando Operacional da Força Aérea (COFA).

¹⁷ Informação retirada no sítio da internet <http://www.emfa.pt/www/detalhe.php?cod=035.212>, [Consultado em 25 de Janeiro de 2010].

¹⁸ Tradução adoptada para *Close Air Support* (CAS).

Green Flag. Dessa forma, o *Real Thaw 09* foi desenhado para possibilitar o treino dos participantes em: Escolta de Alvos Lentos (Helicópteros), Escolta de Colunas de Viaturas Terrestres de Ajuda Humanitária, Apoio Aéreo a Forças Terrestres em Ambiente Urbano, Operações Compostas de Ataque Aéreo (COMAO – multiplicidade de aeronaves numa mesma missão), Extracção de Elementos Militares e Não-militares, com e sem Ameaça Aérea, Apoio Aéreo a Operações Especiais, Lançamento de Carga Aérea e de Pára-quedistas, Busca e Salvamento, Operações Aéreas em Ambiente Marítimo, Assalto e Protecção de Aeródromos e Trabalho com TACPs.

No que à certificação da Componente Aérea disse respeito, essa foi efectuada através de um exercício apelidado de *Noble Ardent 2008*, que decorreu de 7 a 16 de Outubro de 2008 em França. A Esquadra 301 destacou seis aeronaves F-16AM para a Base Aérea de Mont-de-Marsan, tendo sido executadas durante o exercício, missões diurnas e nocturnas com o intuito de treinar e aferir a performance das forças atribuídas a esta NRF nas mais diversificadas missões. Do exercício fizeram parte meios aéreos de outros países da NATO tais como: o Rafale, o Mirage, o F-16 CG, o AMX, o Tornado, o F-15, o E-3A e KC-135, entre outros. Apesar de ser considerado, no cômputo geral, um bom treino para as forças intervenientes, este revelou algumas lacunas nos aspectos relacionados com a organização do mesmo.

4. A preparação e a certificação da NRF 14 (Período Stand-by de Janeiro a Junho de 2009)

Pode considerar-se que os processos de preparação e certificação da NRF 14 foram em tudo semelhantes aos da NRF 12, pelo que só se irão destacar as principais diferenças encontradas. Dentro dessas, encontra-se obviamente o exercício de certificação apelidado de *Loyal Arrow 2009*, efectuado na Suécia, de 4 a 17 de Junho. O exercício, no qual a FAP participou com cinco aviões, 11 pilotos da Esquadra 301, bem como um apoio de cerca de 70 outros militares, foi o primeiro exercício da NATO em território sueco e serviu para assegurar a prontidão do módulo atribuído à NRF 14. É de salientar que este exercício proporcionou oportunidade de treino de várias missões com a utilização contínua de todas as novas capacidades do F-16AM e, fundamentalmente, a sua integração com meios diferentes e operados por outros países. O enorme espaço aéreo disponível e a possibilidade de largada de armamento real de precisão foram factores que melhoraram o treino retirado deste exercício. Durante duas semanas, a Esquadra 301 fez oito saídas diárias, com

uma actividade contínua, simulando assim um cenário real com aeronaves de países como os EUA, Alemanha, Reino Unido, Itália, Noruega, Finlândia, Turquia, Polónia e Suécia.

Factores evidentes na participação da FAP com o F-16AM neste ciclo da NRF, foram a maior facilidade na preparação e treino dos militares que a integram, e a utilização dos planos já elaborados para a NRF 12, que só necessitaram de ser revistos para a NRF 14.

5. *What ifs* – e se a NRF 14 for activada?

Depois de se terem avaliado os processos de treino e certificação da NRF 12 e 14, chegou a hora de aferir qual o processo acoplado a uma possível activação desta tipologia de forças e quais as possíveis consequências que essa possível activação traria à FAP.

No que concerne à activação propriamente dita, esta deverá ser efectuada através de uma *Warning Order/Activation Order* após os processos de decisão política e militar estarem concluídos. Como foi já referido anteriormente, estima-se que este processo seja um pouco moroso e que, adicionado ao tempo designado para NTM, faculte o tempo suficiente para se desenvolverem todas as actividades preparatórias, como as Site Survey e os pré-contratos.

Este modelo renovado da NRF poderá trazer a percepção, nomeadamente se as forças da NRF 16 ou posteriores rotações forem atribuídas à categoria de RFP, que não existe a necessidade de participação em exercícios multinacionais e de certificação, dado que não existe essa obrigatoriedade nesta categoria de forças. Este facto, associado às possíveis restrições orçamentais a que a FAP possa vir a estar sujeita, poderá pôr em causa o treino das tripulações neste tipo de cenários complexos. Estas, podem perder assim uma oportunidade de melhorar a sua proficiência e de manterem elevados os padrões que à data se encontram em paridade com as nossas congéneres europeias.

Em termos médicos, a FAP tem duas equipas, formadas por um médico e um enfermeiro, preparadas para efectuar o destacamento com os F-16AM e com o C-130. Existe a necessidade de manter este dispositivo uma vez que os F-16AM e o C-130 poderão constituir destacamentos em locais diferentes e a uma distância que não permita o apoio por uma só unidade aos dois destacamentos. O Kit de mobilidade prevê dois hospitais de campanha, com capacidade de fornecer apoio médico *Role 1* (saúde, kit sanitário e ambulância táctica), devendo constar no CJSOR quem são os países responsáveis pelos cuidados posteriores - *Role 2* e *Role 3*. Um factor de extrema importância e que deve estar acautelado é o facto da realização da evacuação médica

estratégica¹⁹ ser uma responsabilidade nacional. Com a falta de meios de projecção estratégicos, essa evacuação do teatro para o território nacional poderá demorar demasiado tempo e pôr em causa vidas humanas, pois apesar das forças atribuídas às NRF terem um estatuto especial, isso não elimina completamente a morosidade que por norma está associada às autorizações de sobrevoo e aterragem. Dadas as especificidades destes destacamentos, que incorporam pessoal navegante, deverá fazer parte do dispositivo médico a destacar um médico aeronáutico, facto que limita a possibilidade de efectuar *outsourcing* destes serviços, uma vez que essa é uma especialidade exclusiva dos médicos militares. Quanto ao nível da integração com as forças em questão, esse está assegurado uma vez que estas equipas médicas integram já os módulos de destacamento, quer em exercícios nacionais quer em internacionais.

Tendo em consideração que Portugal integra já a EPAF e que existem planos para consolidar a nossa participação na *European Expeditionary Air Wing* (EEAW), seria de todo sensato integrar as nossas participações com os demais parceiros europeus, criando sinergias e diminuindo os custos das participações. Contudo, poderá ser considerado prematuro o estabelecimento de acordos multilaterais, pois a definição de requisitos com base em premissas comuns ainda não é uma realidade. A título de exemplo, e em contraposição com os nossos 105 militares, a Força Aérea Belga faz-se acompanhar com um módulo de 200 pessoas para efectuar um destacamento semelhante ao nosso. Porém, apesar de termos de aferir a nossa bitola pela manutenção de uma capacidade global para efectuar o destacamento, nada invalida a criação de acordos pontuais que permitam melhorar o nosso desempenho e diminuir os custos de participação.

Se a NRF 14 fosse activada e a FAP tivesse de efectuar o destacamento para um cenário fora da AOR, o módulo atribuído teria de ser projectado utilizando os C-130 nacionais e/ou através de aeronaves ou outros meios de transporte contratados para o efeito. Com a Esquadra 502, equipada como C-295, a atingir a FOC em meados deste ano, a FAP terá ao seu dispor um meio tacticamente capaz de efectuar alguma projecção do destacamento e da logística a ele associada, libertando ou ajudando o C-130 nesta missão. Como premissa de planeamento, o C-295 poderá efectuar a projecção de uma carga de três toneladas e meia até uma distância de 1600 milhas náuticas ou de seis toneladas para metade da distância apresentada. Apesar de não poder transportar cargas de elevada volumetria ou mesmo as paletes construídas para assegurar a projecção do suporte associado ao F-16AM no C-130, esta

¹⁹ Strategic MEDEVAC.

aeronave pode transportar pessoas e material de menor volume, libertando o C-130 destes encargos. Contudo, realçam-se algumas restrições susceptíveis de acontecer em cenários como os do Afeganistão, onde a alta altitude e as elevadas temperaturas diminuem o rendimento dos motores.

Apesar da Directiva Operacional, criada na activação da NRF, estabelecer os Caveats, com a evolução da operação poderão surgir novos requisitos que devam ser alvo de parecer de um Legal Advisor (LEGAD). Para se conseguir complementar o treino dos LEGAD existentes na FAP, seria de todo vantajoso a inclusão dos referidos militares nos vários exercícios em que a FAP e as suas Esquadras participam, devendo os cenários desses exercícios fazer sentir a necessidade de apoio ao comandante do ponto de vista dos LEGAD. Apesar da sua inclusão nos módulos de destacamento ser opcional, dado que o C2 da NRF prevê já a existência de LEGADs nos níveis mais elevados de comando, níveis táticos e operacional, esta revestia-se de uma mais-valia, pois muitas das vezes os comandantes dos destacamentos são confrontados com missões e tarefas que podem suscitar algumas dúvidas quanto à sua legalidade. A sua ausência no terreno poderá ser colmatada através da implementação desta capacidade como *reachback*, assumindo-se a criação de uma linha quente entre o comandante do destacamento e a pessoa nomeada para efectuar o papel de LEGAD à distância.

O mesmo racional descrito para os LEGAD poderá ser aplicado aos *Public Affairs Officers* (PAO). O seu envolvimento em destacamentos e exercícios sob a égide do CA tem sido digno de relevo adiantando-se ainda, que os exercícios da série *Real Thaw* contam sempre com a participação de elementos desta secção.

Apesar de terem sido sempre factores de vital importância no planeamento e na execução das operações militares, as Comunicações e Sistemas de Informação²⁰ assumem hoje em dia um protagonismo diferente. Tendo em consideração que vivemos na era dos computadores e das comunicações móveis, e que a Guerra Centrada em Rede²¹ é já uma realidade à qual a FAP não se pode furtar, a inexistência de sistemas de CIS robustos e com capacidade de operar em qualquer ponto do mundo, inviabiliza por completo uma operação militar. Neste particular, os esforços desenvolvidos pela FAP para se manter a par com as nossas congéneres europeias, traduzidos numa capacidade *Link-16* que as aeronaves F-16AM e os TACP possuem à data, vêm a colocar-nos na vanguarda no que diz respeito à integração e partilha de informação

²⁰ Na Terminologia NATO *Communications and Information Systems* (CIS).

²¹ Tradução adoptada para *Network Centric Warfare*.

com a finalidade de melhorar a Consciência Situacional²² das tripulações e das cadeias de comando. Contudo, dado o cariz expedicionário atribuído às NRF, será sempre necessário estabelecer uma rede de CIS, com possibilidade de integração na arquitectura NATO, que nos permita estabelecer contactos com a cadeia de C2 nacional. Nesse particular, existe já na FAP muita experiência com os destacamentos de C-130 na *International Security Assistance Force* (ISAF), permitindo concluir que os serviços de comunicações via satélite (SATCOM) a serem providenciados, no caso de uma activação da NRF, seriam em tudo semelhantes àqueles que os militares dispõem nas Unidades Base. Concomitantemente, a criação de uma capacidade CIS apelidada por *Deployable CIS for Deployed Air Units* (DCDAU), que permite apoiar até 12 aeronaves em três locais distintos, vem reforçar aquela já existente e elevar os patamares de performance e segurança.

6. Lições Identificadas/Aprendidas²³ na participação da FAP na NRF 12 e NRF 14

Sendo este documento um produto de reflexão sobre a participação da FAP na NRF 12 e 14, irá o autor, nos próximos parágrafos deste artigo, fazer uma súmula daquilo que se apresentou como bem executado e que se deva manter, e os aspectos passíveis de ser melhorados em participações futuras.

a. Projecções da Força – No que à projecção da Força diz respeito, salientam-se os seguintes pontos:

A inexistência de uma capacidade de transporte estratégico poderá ser mitigada através da utilização de meios de transporte tático, como é o caso do C-130, nesta vertente estratégica, e da contratação externa de meios de projecção estratégia. Apesar de não poder transportar cargas de elevada volumetria ou mesmo as paletes construídas para assegurar a projecção do suporte associado ao F-16AM no C-130, os C-295 da Esquadra 502, após esta ter atingido a FOC, poderão transportar pessoas e material de menor volume, libertando o C-130 destes encargos. Realçam-se, contudo, algumas restrições susceptíveis de acontecer em cenários como os do Afeganistão, onde a alta altitude e as elevadas tem-

²² Tradução adoptada para *Situation Awareness* (SA).

²³ Refira-se que se assume uma Lição Aprendida como uma Lição Identificada (algo que correu menos bem ou que correu particularmente bem) na qual se passou uma rotina de correcção, no caso de se ter identificado algo com possibilidade de ser melhorado, ou de divulgação no caso de se ter identificado algo passível de ser exportado dado a sua relevância. Por norma, ao nível militar, elas surgem com a aplicação de grelhas e de modalidades de acção já existentes em novos ambientes.

peraturas poderão afectar a performance da aeronave. Os condicionamentos atrás relatados obrigam à criação e manutenção de uma lista prioritizada dos militares e carga a destacar, no caso de uma activação.

b. Sustentação da Força - No que à sustentação da Força diz respeito, salientam-se os seguintes pontos:

(1) Tendo em consideração a morosidade associada ao processo de decisão político e militar de activação da NRF e o tempo destinado para NTM no actual figurino da NRF, estima-se que haja tempo suficiente para se desenvolverem todas as actividades preparatórias, como as Site Survey e os pré-contratos. Estes, poderão e deverão ser acautelados no que diz respeito à reposição *urgente* de armamento.

Um outro factor digno de relevo é que os períodos de stand-by das futuras rotações da NRF serão de um ano, em contraposição com os seis meses actuais, obrigando à manutenção de um dispositivo pronto para destacar por um período de tempo mais alargado.

(2) No que à manutenção da frota a destacar diz respeito, a criação de um Kit de Missão, composto pelo material passível de ser utilizado nas acções de manutenção previstas e inopinadas deverá ser mantida. Por razões de ordem económica, e à semelhança daquilo que se fez no passado, este kit poderá não se encontrar permanentemente completo, pois os dias atribuídos para a activação associados aos de NTM, são considerados suficientes para o completar.

(3) Apesar de termos de aferir a nosso padrão pela manutenção de uma capacidade global para efectuar o destacamento, nada invalida a criação de acordos pontuais, nomeadamente com os restantes países que compõem a EPAF e que estão no projecto da EEAW, que permitam melhorar o nosso desempenho e diminuir os custos de participação.

c. Operações Aéreas - No que às operações aéreas diz respeito, salientam-se os seguintes pontos:

Tendo em consideração que para poder pertencer a uma NRF, mesmo no seu escalão mais baixo de prontidão - RFP, as forças têm de cumprir com os requisitos do ACE *Force Standards*, então estes deverão manter-se como ponto de partida para a formação e treino das tripulações das Esquadras de F-16AM.

Facto digno de registo e que deve ser enfatizado é a necessidade de participação em exercícios multinacionais complexos com o intuito de melhorar

a proficiência das tripulações das Esquadras de F-16AM, em paralelo com os exercícios organizados pelo CA, onde se convidam as Esquadras de voo estrangeiras, principalmente de países pertencentes à EAPAF para participar.

d. Apoio à missão - No que ao Apoio à Missão diz respeito, salientam-se os seguintes pontos:

- (1) Apoio Médico - Como vimos anteriormente, em termos médicos, a FAP tem duas equipas com capacidade de fornecer apoio médico Role 1, formadas por um médico e um enfermeiro, preparadas para efectuar o destacamento com os F-16AM e com o C-130. Haverá necessidade de manter este dispositivo dado que os F-16AM e o C-130 poderão constituir destacamentos em locais diferentes e a uma distância que não permita o apoio por uma só unidade aos dois destacamentos. Deverá estar acautelada a realização da evacuação médica estratégica dado ser uma responsabilidade nacional. Um factor digno de registo e que deve ser considerado essencial, é a manutenção da integração das equipas médicas nos módulos de destacamento, quer em exercícios nacionais quer em internacionais.
- (2) Apoio fornecido pelos LEGAD - Seria de todo vantajoso a inclusão dos LEGAD nos vários exercícios em que a FAP e as suas Esquadras participam, devendo os cenários desses exercícios fazer sentir a necessidade de apoio ao comandante do ponto de vista legal. Apesar da sua inclusão nos módulos se revestir como uma mais-valia, pois muitas das vezes os comandantes dos destacamentos são confrontados com missões e tarefas que podem suscitar algumas dúvidas quanto à sua legalidade, a sua ausência no terreno poderá ser colmatada através da implementação desta capacidade como *reachback*, onde se assumirá a criação de uma linha quente entre o comandante do destacamento e a pessoa nomeada para efectuar o papel de LEGAD à distância.
- (3) Apoio fornecido pelo PAO – Seria de todo vantajoso desenvolver um programa de actividades académicas relacionadas com as funções atribuídas a estes militares, no sentido de melhorar o treino específico nesta área. Em paralelo, deverá manter-se o seu envolvimento e empenhamento em destacamentos e exercícios patrocinados pelo CA, como por exemplo os exercícios da série *Real Thaw*.
- (4) Apoio fornecido ao nível do CIS - Dado o cariz expedicionário atribuído às NRF, será sempre necessário estabelecer uma rede de CIS, com possibilidade de integração na arquitectura NATO e que nos permita

estabelecer contactos com a cadeia de C2 nacional. A vasta experiência das equipas CIS do CA, com destacamentos habituais na ISAF, permite aferir que os serviços SATCOM a serem providenciados, no caso de uma activação da NRF, seriam em tudo semelhante aqueles que os militares dispõem nas Unidades Bases. Concomitantemente, a criação de uma capacidade CIS apelidada por DCDAU, que permite apoiar até 12 aeronaves em três locais distintos, virá reforçar aquela já existente e elevar os patamares de performance e segurança.

e. Motivação dos militares – Este é um aspecto fundamental e que deverá ser objecto de reflexão por parte da FAP, pois treinar para ficar numa situação de *stand-by*, com uma forte probabilidade de a NRF não ser activada, faz com que a motivação individual e colectiva desça para níveis não desejados. Este factor ainda é mais nefasto se tomarmos em linha de conta que parte dos militares atribuídos à NRF, podem não participaram no seu exercício de certificação.

7. Conclusão

Esta Workshop teve como objectivo identificar áreas de actuação susceptíveis de ser melhoradas no que respeita à utilização do Poder Aéreo nacional em ambientes multinacionais, esperando a AEEFA contribuir positivamente para a melhoria de desempenho em operações futuras.

“There are no secrets to success. It is the result of preparation, hard work, learning from failure.”

Bibliografia

- Conferências BGen Roy Hunstok* – Ex. Director Operational Preparation Directorate (OPD). Lisboa: ESM 2009
- Félix, MAJ INF Hélder (2009). *Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008/09: “NATO Response Force (NRF) – Que futuro?”*
- Ringsmose, Jens, Research Paper, Research Division - “Taking Stock of NATO’s Response Force” *NATO Defense College, Rome*. Nº54 (January 2010)
- SANTOS, Eduardo Silvestre dos (2008) - *A NATO no século o XXI*. Lisboa Tribuna da História ISBN 978-972-8799-8799-86-1
- Sítio da internet <http://www.emfa.pt/www/detalhe.php?cod=035.212> [consultado em 23 Fevereiro de 2010].