As Forças Armadas na resposta a crises complexas

Almirante
António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro

Introdução

As Forças Armadas têm tido um papel crescente na resposta a crises complexas, cada vez mais diferenciadas e frequentes, o que justifica a necessidade de uma revisão da estratégia militar portuguesa, que tenha em consideração as principais tendências de evolução do panorama geopolítico e geoestratégico global.

Como tem sido evidenciado ao longo da atual pandemia, as Forças Armadas são, na sua essência, uma organização orientada para responder a crises, qualquer que seja a sua complexidade.

Evidentemente que não é indiferente responder a crises provocadas por ameaças relativamente bem conhecidas, ou a crises geradas por eventos total-mente inesperados e causadores de choques estratégicos capazes de alterar o ambiente global, que o reputado analista Nassim Nicholas Thaleb designou por cisnes negros.

De facto, os cisnes negros, como são exemplos a Primeira Guerra Mundial ou o ataque às Torres Gémeas, são eventos extremamente raros e difíceis de antecipar, obrigando a que o planeamento de resposta militar seja elaborado em plena crise, sujeito a elevados níveis de stress e com informação pouco robusta, induzindo uma maior probabilidade de erro.

Já os cisnes cinzentos, que o mesmo autor associa a surpresas estratégicas, menos raras e menos imprevisíveis, mas ainda assim de grande complexidade, permitem que sejam pré-estabelecidos e exercitados planos de contingência, aumentando a rapidez de resposta e a eficácia da ação militar.

É natural que, neste momento, o leitor se questione sobre a cor do cisne a que corresponde a pandemia da COVID-19.

Existirá, porventura, alguma tentação em classificá-la como um cisne negro, face ao enorme impacto social, económico e geopolítico que tem provocado em todo o mundo. Todavia, as pandemias não são uma ameaça desconhecida, sendo esta a quarta[1] declarada pela OMS desde a gripe espanhola de 1918-1919, embora a primeira não provocada por um vírus da gripe.

Por este motivo, a pandemia do novo coronavírus pode ser classificada como um cisne cinzento que, mais do que provocar um choque estratégico, contribuiu para acelerar algumas tendências de transformação do contexto de segurança internacional, que já se encontravam em curso.

Por outro lado, a pandemia também veio demonstrar uma realidade incontornável, de um mundo mais volátil, incerto, complexo e ambíguo, em que se tornou praticamente impossível dispor de planos de contingência pré-estabelecidos e exercitados para fazer face a todos os cisnes cinzentos que hoje enfrentamos.

Trata-se de uma realidade que impõe, mais do que nunca, uma aposta séria no planeamento estratégico, como instrumento fundamental para priorizar a alocação dos recursos escassos do País, em função dos principais empenhamentos futuros das Forças Armadas e das correspondentes capacidades operacionais prioritárias.

Foi neste enquadramento, que estruturei o presente artigo em torno de três tópicos profundamente interligados:

– Começarei por realçar as principais tendências estratégicas associadas à evolução do ambiente de segurança internacional, que a atual pandemia veio acelerar;

– De seguida, perspetivarei o consequente empenhamento futuro das Forças Armadas em missões de natureza militar e de apoio a emergências civis, identificando as capacidades prioritárias para o seu efetivo cumprimento;

– E terminarei com algumas reflexões sobre a importância de uma adaptação da atual documentação estruturante da estratégia militar, que oriente a contínua transformação das Forças Armadas, tendo em vista garantir a sua utilidade e relevância para o País.

Tendências Estratégicas

Começo, então, por destacar quatro tendências estratégicas, com fortes implicações securitárias, que a pandemia contribuiu para acentuar:

• A primeira diz respeito ao aumento da confrontação geopolítica da China e da Rússia com o Ocidente, que obrigará a NATO e a UE a crescentes intervenções dentro e fora das suas fronteiras, na tentativa de mitigarem a expansão estratégica desses dois atores, incluindo no ciberespaço e no espaço.

• A segunda relaciona-se com a exploração maliciosa da dimensão informacional, traduzida no aumento da desinformação, associada a narrativas populistas e a guerras de propaganda sobre a pandemia, bem como na intensificação dos ciberataques, que exploram a maior dependência da sociedade em relação à Internet, fruto das necessidades de distanciamento social.

• A terceira incide no crescimento da pobreza e da instabilidade, especialmente, em áreas de interesse para Portugal, como África e o Golfo da Guiné, facilitando o recrudescimento do terrorismo e do crime organizado, com impacto na segurança dos países da CPLP, bem patente na preocupante situação de Moçambique, mas também nas migrações irregulares para a Europa, que evidenciaram, ao longo deste ano, comportamentos que poderão levar ao eventual surgimento de uma nova rota de Marrocos para o Algarve.

• A quarta e última tendência que gostaria de assinalar, muito influenciada pela atual pandemia, é a maior prioridade que a comunidade internacional atribuirá à relação do Homem com a Natureza e, consequentemente, à sustentabilidade ambiental, à segurança sanitária e ao combate às alterações climáticas, que têm vindo a provocar um aumento na frequência e na severidade dos desastres naturais, com particular incidência no litoral.

A amplitude e a natureza difusa das ameaças associadas a estas quatro tendências estratégicas requerem uma nova abordagem integral do Estado às crises complexas, em que a noção de Defesa Nacional extravase o âmbito meramente militar e se desvincule das ameaças externas, adquirindo um caráter de ação estratégica interdepartamental, capaz de conjugar os múltiplos instrumentos civis e militares que contribuem para a Segurança Nacional.

É perante esta abordagem holística à Defesa Nacional, que se afigura necessário encetar uma reflexão sobre a edificação um Sistema Nacional de Gestão de Crises, que tire partido das lições aprendidas na atual crise pandémica, nomeadamente quanto às competências ímpares, de planeamento, coordenação e comando e controlo, residentes nas Forças Armadas. Esta reflexão, que poderia inscrever-se no âmbito do pensamento estratégico promovido pelo Instituto de Defesa Nacional, teria o mérito de identificar os requisitos essenciais para a implementação de um sistema de geometria variável, tendo em vista responder a diferentes tipologias de crises, bem como de propor a doutrina, as

competências, os recursos e as ações de treino e de exercícios, elementos fundamentais para garantir uma articulação eficaz na resposta a crises complexas, tanto em Portugal como no estrangeiro.

Empenhamento futuro e capacidades prioritárias das Forças Armadas

Numa outra perspetiva, as quatro tendências estratégicas anteriormente elencadas – cobrindo a confrontação geopolítica com a China e a Rússia; a desinformação e os ciberataques; o terrorismo e o crime organizado; e as alterações climáticas – também influenciam, decisivamente, as futuras missões que as Forças Armadas serão chamadas a desempenhar e as capacidades prioritárias de que deverão dispor para esse efeito, ditando a consequente necessidade de revermos a estratégia militar.

• Relativamente à maior confrontação geopolítica com a China e a Rússia, perspetiva-se um acréscimo de solicitações para a participação em missões da NATO, seja nas fronteiras a Leste, seja no Atlântico e no Mediterrâneo, ou até em África, em parceria com a ONU, a UE e a União Africana. Acresce que as responsabilidades decorrentes da extensão da plataforma continental reforçam o requisito de maior presença aeronaval no nosso vasto espaço atlântico, sobretudo nas Regiões Autónomas, onde é reduzida.

Os caças, as aeronaves de transporte e de patrulhamento marítimo, a par das fragatas, dos submarinos e do futuro navio reabastecedor com capacidade logística acrescida, bem como das forças terrestres e de fuzileiros expedicionárias, formam as capacidades militares essenciais para as Forças Armadas garantirem a interoperabilidade com os aliados e contribuírem para a defesa coletiva da NATO, afirmando, ao mesmo tempo, a sua dimensão atlântica e lusófona. Os satélites, a edificar no âmbito da estratégia nacional para o espaço, também constituem um investimento vital, pois conferem conetividade e capacidade de vigilância do vasto espaço marítimo nacional e das regiões onde se encontram Forças Nacionais Destacadas.

Figura 1 – Fragata Corte Real, navio almirante do Standing NATO Maritime Group 1 em reabastecimento com o RFA Tiderace.

• Para fazer face ao incremento da desinformação e dos ciberataques, as Forças Armadas serão convocadas a uma maior partilha de informações a nível nacional e internacional, bem como a incrementar a comunicação pública sobre as suas missões, e a reforçar a proteção das redes militares, o que poderá incluir, se necessário, a realização de operações ofensivas no ciberespaço.

Para isso, é imperativo fortalecer as capacidades de operações de informação, de ciberdefesa e de informações, três áreas que exigem, além de equipamentos, pessoas com formação e treino muito especializado e obtido ao longo de vários anos.

Figura 2 – Centro de Ciberdefesa do EMGFA.

• No respeitante ao recrudescimento do terrorismo e do crime organizado, não será difícil antever os pedidos para Portugal reforçar os empenhamentos em África, incluindo o comando de missões de treino da UE e de operações de paz da ONU, com forças combatentes.

A atuação nestes cenários exige forças terrestres e de fuzileiros bem equipadas, treinadas e sustentadas, dotadas de viaturas blindadas e de meios de comando, controlo e comunicações, apoiadas por sistemas não tripulados de vigilância e reconhecimento, meios aéreos para apoio ao combate e à evacuação de feridos e uma robusta capacidade para realizar operações de informações.

No domínio da segurança marítima, são previsíveis os aumentos das ações em águas do Continente e das Regiões Autónomas, e dos pedidos de capacitação de parceiros da CPLP, missões que muito beneficiarão de novos navios de patrulha oceânica e de sistemas não tripulados de vigilância, suportados por comunicações e sensores em satélites.

Figura 3 – Força de Reação Rápida ao serviço da Missão da ONU na República Centro-Africana (MINUSCA).

• Por último, refiro-me aos desafios impostos pela relação do Homem com a Natureza, para realçar uma realidade que, não sendo nova, se tem tornado mais frequente e intensa nos últimos tempos: a intervenção das Forças Armadas no apoio às emergências civis, não só nos incêndios rurais, mas também em catástrofes naturais, como as provocadas pelos furacões Lorenzo e Idai, que em 2019 assolaram, respetivamente, o arquipélago dos Açores e Moçambique, e, ainda, nas crises sanitárias, como a provocada pela atual pandemia.

Neste contexto, as competências mais distintivas que os militares colocam ao serviço dos portugueses, em apoio a emergências civis, baseiam-se na sua elevada prontidão e preparação para cenários de combate, e exprimem-se nas áreas do planeamento, da coordenação e comando e controlo, da logística, do apoio sanitário, das comunicações, da proteção Nuclear, Biológica, Química e Radiológica, e da vigilância e reconhecimento.

Para elas concorrem os recursos humanos qualificados e um conjunto diversificado de meios de duplo uso, militar e civil, incluindo as viaturas e aeronaves de transporte, os sistemas não tripulados, o já referido navio reabastecedor e de apoio logístico e, ainda, o Hospital das Forças Armadas, o Laboratório Militar e as unidades de defesa NBQR.

Figura 4 – Helicóptero Koala na coordenação dos meios aéreos de combate a incêndios rurais.

É certo que os empenhamentos e as capacidades das Forças Armadas no mundo pós-Covid não se esgotarão no conjunto de missões e meios anteriormente elencados. Com efeito, existem outras missões permanentes, como a busca e salvamento e a vigilância dos espaços marítimo e aéreo, que não pararam durante a pandemia e não se extinguirão no futuro, requerendo meios permanentemente empenhados ou em elevada prontidão. Todavia, faz parte do planeamento estratégico militar saber interpretar as alterações ao ambiente externo e deduzir as adaptações prioritárias às estratégias genética, estrutural e operacional, não perdendo de vista o requisito primacial da edificação, da estruturação e do emprego da força militar: Conhecer as principais ameaças e, de forma sustentável, tomar ações rápidas e decisivas para as conter.

Neste âmbito, o exercício do planeamento estratégico deve estar intimamente ligado à governação, contribuindo para a clara fixação e hierarquização dos objetivos de Defesa Nacional, tendo em vista a superação dos problemas e a exploração das oportunidades. Deve, ainda, revestir-se de elevado pragmatismo, rejeitando opções que sabemos não serem adequadas, exequíveis, ou aceitáveis, tendo em consideração os recursos disponíveis e as prioridades de empenhamento real das Forças Armadas, para as quais subsistem lacunas capacitárias a colmatar.

Reflexões sobre a adaptação da Estratégia Militar

Esta observação remete-me para a última parte deste artigo, para abordar a necessidade de procedermos à revisão da atual documentação estruturante da estratégia militar portuguesa, que data de 2014 e teve a sua génese na aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 2013, também ele em fase de revisão.

Conforme reconhecido pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, o conceito estratégico de 2013 "está claramente desatualizado" face à necessidade de adaptação às transformações no ambiente geostratégico, decorrentes da "erosão da ordem multilateral, cuja estabilidade é crucial para a posição internacional de Portugal", bem como "das consequências estratégicas da crise global provocada pela pandemia da COVID-19".

Por esta e pelas razões que enunciei anteriormente, é por demais evidente que o Conceito Estratégico Militar também requeira uma atualização, que permita, com pragmatismo e sentido de conjunto, adequar as missões das Forças Armadas, o Sistema de Forças e o dispositivo militar, com vista a dar resposta às prioridades da Defesa Nacional, onde se incluem os compromissos de natureza coletiva e cooperativa.

Foi neste sentido que, em julho passado, dei orientações ao Comandante do Instituto Universitário Militar para empenhar os auditores do atual Curso de Promoção a Oficial General na realização de um trabalho que providencie os contributos fundamentais para a revisão do Conceito Estratégico Militar vigente.

Este trabalho terá grande utilidade para o EMGFA e os Ramos, a quem cabe preparar o novo Conceito Estratégico Militar, ficando ainda disponível como possível contributo para a elaboração do futuro Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

A boa formulação destes dois conceitos estratégicos constitui um requisito indispensável para que as Forças Armadas continuem a garantir a defesa militar da República, a contribuir para a segurança nacional e internacional e a apoiar o desenvolvimento e o bem-estar das populações.

Todavia, de pouco ou nada servirá a formulação destes documentos, por mais brilhantes que sejam, se não formos capazes de os operacionalizar com sucesso, o que implica, entre outros aspetos, o envolvimento comprometido e coordenado das entidades com responsabilidades no âmbito da edificação do Sistema de Forças.

Para isso, considero fundamental continuarmos a implementar, transversalmente, ao nível dos órgãos da Defesa Nacional, metodologias e processos de gestão estratégica, já devidamente comprovados, que garantam a atempada execução das linhas de ação, a frequente monitorização dos resultados alcançados e as necessárias correções do rumo a seguir, promovendo a responsabilização dos vários intervenientes.

Para terminar, gostaria de salientar que a formulação dos novos conceitos estratégicos

irá deparar-se com um desafio acrescido, que decorre de uma situação paradoxal.

Com efeito, é expectável que a crise pandémica coloque o país sob exigentes medidas de controlo da despesa, para conter a crise financeira resultante do abrandamento da economia. Nesta, como noutras crises económico-financeiras, as Forças Armadas estão ao lado dos portugueses e nunca reclamam um tratamento de exceção.

Todavia, e tal como perspetivei ao longo deste artigo, também é expectável um incremento das solicitações de empenhamento operacional das Forças Armadas, seja em território nacional, no apoio a emergências civis, seja além-fronteiras, para satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo País.

É, precisamente, esta situação paradoxal, que exige a formulação e a operacionalização de uma estratégia militar, nos âmbitos genético, estrutural e operacional, que se constitua como o instrumento de priorização da alocação dos recursos colocados à disposição da Defesa Nacional, com vista a garantir a utilidade e a relevância das Forças Armadas ao serviço de Portugal.

---

1 1957-Gripe Asiática; 1968-Gripe de Hong-Kong; 2009-Gripe A (inicialmente designada como gripe suína).