

## **Introdução**

O surgimento do conceito de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas (FOCC) ocorre num clima político e estratégico de confrontação substancialmente diferente daquele que caracterizou o período da Guerra Fria. Ou seja, o modelo da confrontação deixou de poder ser equacionado a partir de um cenário previsível para passar a depender da avaliação de uma multiplicidade de factores intervenientes que em larga medida escapam ao domínio da lógica política e militar tradicional. O fim do período da Guerra Fria e da bipolaridade veio alterar as relações de defesa e segurança interestatais e interorganizacionais, provocando uma revisão dos conceitos de segurança, das doutrinas militares e das estruturas de forças, em função da configuração de novos riscos e ameaças geradoras de um tipo de conflito de natureza variada, multidireccionada e geograficamente difusa. A diluição da natureza ideológica da confrontação bipolar possibilitou o desenvolvimento do confronto étnico-nacionalista, com consequências ao nível das missões e modalidades de emprego de forças militares.

Com este estudo pretende-se, mediante uma abordagem teórica e sem a pretensão de ser exaustiva, desenvolver um conjunto de considerações que permita: em primeiro lugar estabelecer uma relação entre o fim da bipolaridade, a emergência de um novo tipo de conflitos regionais periféricos e o aparecimento de novos conceitos de forças; em segundo, avaliar em que medida a tendência para a renacionalização das políticas de defesa poderá vir a funcionar como elemento promotor da adesão dos Estados a novas configurações de forças; em terceiro desenvolver alguns aspectos relacionados com as consequências daquelas duas realidades sobre o papel dos EUA na gestão de conflitos regionais; em quarto considerar o ambiente institucional e político que envolveu a proposta norte-americana de criação das FOCC, tendo em linha de conta as limitações operacionais que lhe estão subjacentes, bem como a influência das percepções, objectivos e motivações dos Estados sobre o emprego das FOCC na resolução de crises regionais periféricas.

## **O fim da bipolaridade**

A nova configuração de poderes e relações interestaduais levou as organizações de defesa e segurança a adoptar novos conceitos estratégicos e a investir em novos corpos operacionais constituídos por unidades militares multinacionais móveis, de dimensão reduzida, estruturadas e articuladas de forma flexível<sup>1</sup>.

---

Artigo gentilmente cedido pelo Instituto de Ciências Sociais. A informação nele contida reporta-se a Junho de 1995.

A presença destes novos factores, que passaram a determinar o curso das relações internacionais, vieram juntar-se-lhes condicionantes de ordem nacional relacionadas com a tendência geral para a redução dos orçamentos de defesa e com o crescente peso das opiniões públicas e dos meios de comunicação na condução das políticas de defesa e de segurança e até das próprias operações militares<sup>2</sup>.

Terminado o período da Guerra Fria, acabaram por se configurar duas tendências algo contraditórias: por um lado passou a assistir-se a uma multilateralização do emprego de meios militares, por outro, a uma renacionalização das políticas de defesa, traduzida em termos externos num empenhamento selectivo de forças em função da natureza das missões e da área geográfica de actuação.

As fronteiras da segurança expandiram-se de uma forma proporcional à da configuração da ameaça, o que se traduziu no tipo de relações de defesa interestatais, reflectindo a limitada capacidade dos Estados para enfrentarem unilateralmente situações de crise e de conflito.

A esta tendência parece ter-se juntado uma outra, também ela consequência do esbatimento do confronto bipolar, patente na reavaliação das estratégias de actuação das organizações e dos Estados e na multiplicação dos projectos de cooperação no domínio político e da defesa de que a Parceria para a Paz, o Forum de Consulta com os Parceiros do Leste Europeu e o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte são exemplos recentes.

A perda do conteúdo ideológico, que durante o período da Guerra Fria se encontrava estreitamente associado aos conceitos de defesa e de segurança, veio beneficiar a prevalência de imperativos económicos, fazendo com que os desafios que se colocam à segurança das grandes potências fora da Europa passassem a ser enfrentados mediante uma dupla relação de cooperação/competição, na proporção directa em que aquela lhes permita defender interesses vitais, quer através de opções unilaterais, quer ao abrigo de coligações multinacionais de forças com uma actuação orientada para os espaços fora de área de aplicação do Tratado de Washington.

### **Renacionalizar ou integrar?**

Vários factores têm vindo a favorecer uma tendência para a renacionalização das políticas de defesa: a natureza difusa e dispersa das ameaças esbateu o carácter monolítico da ameaça, próprio do sistema de confrontação bipolar. Esta realidade gerou uma individualização das posições dos Estados em matéria de defesa e segurança, fragmentando as coesões entre aliados e provocando uma generalizada prevalência das questões nacionais nos programas eleitorais dos governos das grandes potências.

A actual capacidade de intervenção da opinião pública e dos meios de comunicação na condução das políticas de defesa e segurança, associada

à afirmação de atitudes nacionais de carácter estrutural<sup>3</sup>, têm desempenhado um papel considerável no desenvolvimento de instâncias internacionais integradas.

A percepção por parte das instituições destas realidades, aliada às profundas alterações da cena internacional, tem tido repercussões ao nível dos instrumentos diplomáticos e militares de actuação dos Estados que satisfaçam, por um lado as exigências nacionais, por outro que correspondam eficazmente aos desafios internacionais.

Em particular para as pequenas potências, a pertença a espaços de segurança integrados facilita a partilha de custos e de responsabilidades. Do mesmo modo, face à dificuldade em reagir unilateralmente à multiplicidade, à diversidade e à dispersão dos riscos e das ameaças, os governos colhem maiores apoios do seu eleitorado quando tomam decisões com implicações externas, ao abrigo de um mandato emanado de uma instância internacional, actuando como parte de uma força multinacional ou de uma coligação.

A própria adesão dos países a sistemas de forças integrados multinacionais ocorrerá na proporção directa da percepção de uma ameaça comum. A tendência generalizada dos Estados para renacionalizar as suas políticas de defesa tem sido contrariada por necessidades práticas que os impelem para a adesão a estruturas integradas de defesa e segurança.

Outra questão importante, que decorre do dilema renacionalizar ou integrar, tem a ver com a avaliação da possibilidade de sucesso de emprego de novos conceitos de forças, tendo em conta a preferência dos Estados por actuar selectiva e unilateralmente<sup>4</sup> protagonizando acções externas numa base caso a caso, ou se, pelo contrário, tendem a investir no desenvolvimento e consolidação de estruturas integradas de defesa e de segurança comum, onde actuarão de uma forma multilateral, política e juridicamente vinculados a uma instância internacional em defesa de interesses comuns.

## **Os EUA e a gestão de conflitos regionais**

A desintegração da URSS provocou o desaparecimento da rivalidade ideológica e geopolítica própria do sistema bipolar, diluindo o objecto imediato da estratégia de segurança dos EUA.

Mais do que isso, a desintegração da URSS e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia mudaram a equação geopolítica subjacente à criação da Aliança, afectando-a nos seus propósitos e princípios básicos, contidos na ideia de uma ordem mundial garantida pelos EUA, baseada num conceito imperial de segurança<sup>5</sup>.

O fim da Guerra Fria veio tornar injustificável a ideia de redução da política mundial a uma confrontação ideológica bipolar entre democracias e ditaduras, tornando inverosímeis os argumentos a favor da manutenção

de uma presença americana e das obrigações de segurança a ela associadas<sup>6</sup>.

O que não significa que os EUA se tenham desinteressado de assegurar uma posição de liderança mundial, procurando evitar o surgimento de potências rivais e assegurar a continuidade e vitalidade da Aliança. As posições das administrações Bush e Clinton em matéria de política externa e de defesa, embora orientadas pelos mesmos objectivos estruturais no que respeita aos imperativos da segurança norte-americana, distanciaram-se quanto à forma de sustentação externa dos seus interesses. Subscrevendo a ideia de uma nova ordem internacional, a administração Clinton viria inicialmente a atribuir-lhe um conteúdo idealista de cariz internacionalista, intervencionista e ético, vocacionado para a defesa dos direitos humanos, da democracia e do direito internacional orientado para as questões da não proliferação e para um maior empenhamento dos EUA na resolução de conflitos inter e intra-estatais.

No entanto, as dificuldades sentidas na sequência da participação norte-americana em operações de apoio ao restabelecimento e reforço da paz na ex-Jugoslávia e na Somália, provocaram mudanças de fundo sobre o comportamento externo norte-americano em relação ao seu envolvimento em conflitos regionais.

Três ordens de factores<sup>7</sup> gerais condicionaram o sucesso daquelas duas intervenções: a intervenção tardia em situações de guerra civil nas quais as estruturas governativas e sociais se encontram desagregadas; a dificuldade em reconstruir Estados com base em princípios étnicos e a dificuldade em manter o apoio da opinião pública em relação a missões de longa duração, sobretudo em situações de reforço da paz, nas quais a probabilidade de ocorrência de baixas é elevada.

Dos incidentes ocorridos na Somália resultaria um novo padrão de comportamento externo dos EUA moldado por três vertentes: na política pelo reforço de uma posição externa de contornos isolacionistas; na defesa e na segurança pelo exercício unilateral ou selectivo da força militar; e na diplomacia pelo multilateralismo caracterizado pelo apoio selectivo a formas de cooperação regional e internacional no âmbito humanitário, do desenvolvimento económico e dos direitos humanos<sup>8</sup>. A passagem de um cenário de confrontação para um cenário de cooperação entre grandes potências veio estreitar a relação entre o político, o económico e o militar na promoção da cooperação, alargando de uma forma sem precedentes a rede de relações de segurança e da defesa, quer na sua extensão geográfica, quer na sua natureza.

A criação de novas estruturas de cooperação, que constitui hoje uma das bases de reformulação da Aliança, mediante a concepção de figuras de relacionamento internacional como as da parceria, do alargamento, da segurança cooperativa<sup>9</sup> e de uma maior frequência de acções multilaterais, assumiu particular relevo com a administração Clinton. Apesar do aparente ambiente internacional de cooperação, o estatuto de superpotência dos EUA obriga-os a manter as suas capacidades a um

nível que lhes permita intervir e proteger militarmente regiões de importância económica vital<sup>10</sup>, garantindo que as suas relações comerciais e financeiras não sejam afectadas por desequilíbrios políticos regionais<sup>11</sup>.

Em função de alterações conjunturais, a administração Clinton procedeu à reavaliação da estratégia militar dos EUA e à readaptação dos sistemas de forças aos desafios decorrentes do novo cenário internacional. Neste sentido, o Pentágono completou em 1993 um estudo, o Bottom up Review<sup>12</sup>, relativo à definição, para os próximos dez anos, de um programa de defesa no domínio convencional, desenvolvido com o intuito de proceder a uma reavaliação e reestruturação de sistemas de forças, opções de emprego e missões das forças armadas americanas face aos novos desafios internacionais.

Em Janeiro de 1994, a Cimeira da NATO aprovou duas importantes iniciativas de cooperação multilateral apoiadas pela administração Clinton: a Parceria para a Paz, que associa num mesmo programa de cooperação antigos membros do Pacto de Varsóvia, os parceiros do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e países membros da NATO; e um novo conceito de forças multinacionais, o de Forças Operacionais Conjuntas e Combinadas (FOCC) pressupondo a ideia de constituição de corpos operacionais separáveis da estrutura militar integrada da Aliança, a serem utilizados em operações não previstas pelo artigo 5.º ou seja fora da área de aplicação do Tratado de Washington.

Em Maio de 1994, o Presidente Clinton assinou a Directiva de Decisão Presidencial 25 (DPP 25) sobre a Política dos EUA na reforma das operações multilaterais reflectindo uma menor incidência do apoio norte-americano às operações multilaterais sob auspícios da ONU e um maior apoio da administração às acções unilaterais ou de coligação na gestão de crises e de conflitos regionais, com o auxílio de novos conceitos de forças com uma dimensão duplamente humanitária e militar.

A directiva presidencial defende explicitamente a actuação «unilateral quando os interesses nacionais americanos se encontrarem directamente em jogo; em aliança ou parceria sempre que os seus interesses sejam partilhados por outros; multilateralmente quando as suas motivações tiverem um carácter geral de apoio a iniciativas da comunidade internacional»<sup>13</sup> na defesa de interesses nacionais estruturais.

A retirada norte-americana da Somália, na Primavera de 1994, inflectiu o envolvimento de forças norte-americanas em acções multilaterais, o que se traduziu num menor apoio e envolvimento em operações de amplitude semelhante à da Guerra do Golfo ou da Somália e numa maior cooperação multilateral, subordinada a critérios selectivos no apoio a actividades de paz.

A partir daqui estavam teoricamente reunidas as condições institucionais e de conjuntura política para um pleno desenvolvimento de conceitos de forças, como as FOCC, possibilitando a concretização da intenção de Washington em aprofundar relações de defesa e segurança com outros

Estados líderes, com base em instrumentos de cooperação militar, ao serviço de um variado leque de missões especificamente orientadas para operações multilaterais de paz e gestão de crises.

Um conceito como as FOCC constitui a fórmula ideal de os EUA projectarem poder fora da área de aplicação do Tratado de Washington, em mais do que uma região simultaneamente, sem os constrangimentos políticos, jurídicos e operacionais decorrentes das suas anteriores participações em operações de paz sob auspícios de outras organizações.

Se até aqui o Tratado de Washington, ao abrigo do artigo 5.º, constituía uma garantia de estabilidade, porque definia uma situação de status quo limitadora da acção geográfica das forças da Aliança, com o conceito de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas esta garantia parece ficar ultrapassada pela possibilidade de as mesmas actuarem em missões não previstas pelo artigo 5.º e separadamente da estrutura militar integrada.

O relatório da Casa Branca<sup>14</sup> de Julho de 1994 deixava não só transparecer claramente a ideia de um empenhamento selectivo, como apontava caminhos que iam ao encontro de um novo tipo de forças, capazes de garantir a manutenção de uma presença norte-americana transoceânica, com base numa nova estratégia de segurança nacional apoiada no fortalecimento de relações entre aliados<sup>15</sup>, sem que estas se definam por modalidades de relacionamento de carácter estrutural.

### **Conceito de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas**

A iniciativa de institucionalização de forças multinacionais terá de corresponder um ambiente internacional favorável, no qual influi a dinâmica própria das instâncias internacionais; os objectivos nacionais dos Estados e a disponibilidade dos governos e das opiniões públicas para pagarem o preço de uma defesa que nem sempre tem correspondido aos seus interesses.

Até 1990 as forças multinacionais haviam sido utilizadas pelas Nações Unidas em missões de manutenção da paz, em conflitos de valor estratégico secundário ainda num quadro da confrontação bipolar, sem que a sua existência tivesse requerido um quadro institucional e jurídico especificamente criado para aquele efeito.

Em Julho de 1990, a Declaração de Londres reuniu o consenso dos ministros da Defesa sobre a ideia de institucionalização de novos instrumentos militares multinacionais, compostos a partir de unidades militares nacionais, de modo a fazer face à nova situação estratégica internacional<sup>16</sup>.

No início de Novembro de 1991, os Chefes de Estado e de Governo aprovaram na reunião do Conselho do Atlântico Norte a Declaração de Roma sobre Paz e Cooperação. A mesma considerava o futuro papel da Aliança, à luz de um novo conceito estratégico, segundo o qual a «política de segurança deveria basear-se no diálogo, na cooperação e na manutenção de uma capacidade de defesa colectiva, baseada em forças



militares de menor dimensão, de composição flexível e maior mobilidade, orientadas para o desempenho de novas tarefas no domínio defensivo e da gestão de crises»<sup>17</sup>.

A Guerra do Golfo viria a gerar grandes expectativas sobre a eficácia das forças multinacionais na contenção da escalada dos conflitos regionais, apesar dos posteriores insucessos na ex-Jugoslávia, Somália e Ruanda, em virtude da incapacidade da ONU para actuar eficazmente em missões de reforço e imposição da paz, enquanto a Aliança que dispunha de sistemas de forças e de recursos para responder se encontrava na altura limitada pelas disposições do artigo 5.º do Tratado de Washington.

Esta sequência de disposições institucionais e de acontecimentos, associada à concorrência institucional decorrente da emergência de uma identidade europeia de defesa e segurança, levou a Aliança a considerar um conceito estratégico mais alargado de apoio a operações de paz, não cobertas pelo artigo 5.º do Tratado de Washington.

Por outro lado, os cortes orçamentais na área da defesa e as pressões das opiniões públicas nacional e internacional, deixaram antever a necessidade de os EUA virem a contar cada vez mais com o apoio de aliados no cumprimento de missões internacionais<sup>18</sup>.

No início de 1994 a NATO propôs a constituição de uma força conjunta e combinada, que lhe permitisse conduzir missões de uma forma mais eficiente e flexível, possibilitando-lhe melhorar os níveis de cooperação com uma emergente identidade europeia de segurança e defesa, em operações de contingência, incluindo as que envolvessem nações participantes não membros da NATO.

Tradicionalmente, o conceito de forças conjuntas e combinadas é um conceito militar, vulgarmente utilizado para descrever o conjunto de forças de diferentes nações, empregues em acções que envolvam os três ramos das forças armadas orientadas para um propósito operacional específico.

O actual conceito NATO de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas, embora não sendo inovador, comporta aspectos originais pelo facto de pressupor a criação de quartéis-generais multinacionais constituídos a partir da actual estrutura militar da Aliança, podendo acolher países não pertencentes à estrutura militar integrada<sup>19</sup> e tendo o espaço fora de área como o espaço preferencial de actuação. São forças interarmadas (conjuntas) e de natureza multinacional (combinadas) criadas para o desempenho de missões de manutenção da paz e de gestão de crises. As FOCC serão fundamentalmente uma forma de flexibilizar as disposições do artigo 5.º, apoiando-se num conceito de coligação voluntária de forças na qual apenas participarão os países que apoiarem as acções conjuntas, sendo mobilizadas numa base caso a caso.

A concretizar-se, este conceito de forças permitirá uma racionalização e flexibilização de meios de defesa colectiva e o reforço do relacionamento transatlântico, mediante a utilização da estrutura militar integrada da Aliança, ao abrigo de uma filosofia de emprego de forças separáveis mas não separadas.

Consideremos então os possíveis motivos de adesão dos potenciais Estados participantes ao conceito de FOCC.

Para os países do Centro e Leste Europeu signatários da Parceria para a Paz este conceito de forças constitui uma forma de ultrapassar a situação de vazio estratégico em que se encontram desde o fim do Pacto de Varsóvia. A adesão ao conceito de FOCC permitirá àqueles países, ao abrigo da Parceria para a Paz (que inclui programas de treino e exercícios conjuntos), participar na constituição de forças multinacionais para a defesa dos seus próprios interesses estratégicos.

O caso da França assume características particulares pelo facto de não fazer parte da estrutura militar integrada. A reabilitação da UEO como futuro braço armado da União Europeia e a constituição do Eurocorpo como força europeia permitiu-lhe considerar a UEO como componente indispensável ao desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa e segurança, dispondo de meios militares separados mas integráveis, em vez de separáveis mas não separados, como foi proposto na Cimeira da NATO de 1994 para as FOCC. Apesar da UEO constituir uma alternativa a um maior empenhamento da França e mesmo da Espanha, na Aliança, uma adesão às FOCC permitir-lhe-á assegurar, através do dispositivo de forças NATO, uma participação activa em acções com implicações na segurança e defesa europeia, sem que para tal tenha de pertencer à estrutura militar integrada<sup>20</sup>.

Para a maioria dos países europeus com passado colonial, como é o caso de Portugal, França, Bélgica, Holanda e Reino Unido, as FOCC poderão constituir um bom instrumento de defesa de interesses e cidadãos residentes em antigas colónias, quer na prevenção, quer na gestão de situações de crise ou de conflito armado regional. Em operações de restabelecimento, reforço ou imposição da paz, bem como em operações de carácter humanitário, aqueles países poderão contar, numa base caso a caso, com os recursos, estruturas de comando, controlo, comunicações e capacidade de mobilidade estratégica da Aliança. Por outro lado, a existência de uma experiência de relacionamento histórico e cultural no terreno, quando associada à eficácia da aplicação de recursos da Aliança, potenciará a capacidade de adaptação daqueles países às vicissitudes próprias da guerra de guerrilha, da acção subversiva e da insurreição que caracterizam a maior parte dos conflitos que têm ocorrido no espaço fora de área<sup>21</sup>.

Para os aliados europeus, as FOCC são um veículo de reconhecimento por parte da Aliança, e em particular dos EUA, de que existe uma identidade europeia com capacidade política e potencialidades operacionais para actuar fora de área<sup>22</sup>, pelo facto de aquelas forças preverem o desencadeamento de operações sob comando europeu. O reforço de estruturas de apoio<sup>23</sup> constitui assim condição para que a UEO possa de facto desenvolver capacidades operacionais, promovendo o emprego europeu de forças combinadas e conjuntas.



Os EUA por seu lado debatem-se com o imperativo de assegurar a continuidade da Aliança, mantendo uma forte participação na estrutura de forças e na cadeia de comando, de modo a garantir uma voz activa na condução das questões internacionais. As FOCC permitir-lhes-ão assegurar a continuidade do interesse de aliados e parceiros de cooperação em missões multinacionais, muitas delas ao serviço dos interesses norte-americanos, sem que para isso os EUA tenham de suportar unilateralmente os seus custos financeiros e políticos. Serão também uma forma de evitar uma desnecessária dispersão de forças norte-americanas, incrementando a partilha de responsabilidades internacionais em questões fora de área.

### **Limitações de carácter operacional**

A questão da exequibilidade e estabelecimento das FOCC tem-se vindo a confrontar com todo um conjunto de limitações decorrentes da complexidade dos requisitos operacionais envolventes.

Uma primeira questão relaciona-se com os procedimentos de comando e controlo da força, com base na constituição de um quartel-general a partir do qual o Estado ou organização líder comandará a força multinacional, cuja dimensão e cadeia de comando dependerá da natureza da missão e da área geográfica onde decorrerão as operações.

Uma hipótese a considerar consiste no emprego máximo de recursos dos principais comandos aliados subordinados (AFCENT, AFSOUTH e AFNORTHWEST) da área regional mais próxima daquela onde se desenvolver a crise ou conflito, a partir dos quais se estabelecerá uma relação com a cadeia de comando principal da Aliança e com a autoridade política responsável pela operação. A partida, esta opção poderia implicar uma divisão institucional e espacial entre a instância que assegurar o controlo político e aquela que garantir o controlo e comando militar da operação.

As FOCC prevêem o desenvolvimento de acções europeias separadas dos EUA, por exemplo sob controlo da UEO e ao abrigo de um comando superior europeu. Aos europeus, e em particular à França, interessa a possibilidade de poderem dispor do aparelho militar da Aliança, sem contudo perderem o controlo político das operações, sendo preciso ter em linha de conta a eventualidade de se vir a constituir uma estrutura de comando adicional e separada da Aliança. A colocação de forças norte-americanas sob controlo político e comando militar europeu poderá, no entanto, reduzir o empenho dos EUA na participação em forças operacionais combinadas e conjuntas, sempre que estas forem solicitadas a desempenhar missões europeias<sup>24</sup>.

Outra situação que poderá limitar o emprego deste conceito de forças poderá ocorrer quando os intervenientes na sua maior parte não forem Estados membros da Aliança (por exemplo a Rússia ou Estados membros do ex-Pacto de Varsóvia). Esta questão remete para outra: neste caso,

será a actual estrutura NATO apropriada como estrutura de direcção política, sobretudo nos casos em que os EUA não mostrem vontade política de participar?

Cada situação de accionamento das FOCC será uma situação específica, o que não facilitará a tarefa de coordenação do núcleo responsável pela orientação político-militar da força.

O Conselho da UEO, mesmo actuando em estreita colaboração com a NATO, também não parece ser de momento<sup>25</sup> o forum apropriado para orientar uma intervenção das FOCC quando lideradas por europeus. A aplicação deste novo conceito de forças dependerá da constituição de um núcleo político-militar ao nível estratégico para acções fora de área, o que implica o dimensionamento da actual estrutura superior de comando NATO para aquele efeito.

Perante estas dificuldades, as autoridades políticas e militares envolvidas na avaliação da exequibilidade deste projecto poderão ter dificuldade em evitar o estabelecimento de duas cadeias de comando separadas, uma para as missões ao abrigo do artigo 5.º e outra para operações de paz não abrangidas por aquele artigo, o que implicará duplicação de estruturas e multiplicação dos custos financeiros e políticos das operações. Ainda no domínio operacional, outra situação que se poderá configurar, e da qual poderão resultar divergências, reside na possibilidade de os EUA procurarem centralizar no SHAPE<sup>26</sup> o comando e controlo das operações das FOCC ao serviço da UEO, nas quais os membros europeus da Aliança tenham um contributo principal, o que poderá vir a suscitar a oposição de franceses e espanhóis.

As apreensões francesas sobre esta matéria poderiam eventualmente ser ultrapassadas se se estabelecesse uma célula de planeamento, independente do SHAPE e separada da estrutura militar integrada. Esta célula poderia absorver ou coexistir com a célula de planeamento da UEO<sup>27</sup>, reduzindo os custos da instituição de uma estrutura adicional, beneficiando as ligações com o Eurocorpo<sup>28</sup>, que se passariam a processar de uma forma mais directa, ao mesmo tempo que se ultrapassariam as reticências dos franceses e se melhoraria o apoio às nações da Parceria para a Paz (que dispõe de um edifício separado no SHAPE) em missões nas quais decidissem participar.

Para os países da Parceria para a Paz (PpP) e do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), a melhor alternativa em matéria de representação seria a da constituição de um núcleo de pessoal com representantes das nações participantes, especificamente constituído numa base caso a caso, para uma determinada operação, em vez de disporem de uma representação permanente.

Presentemente estão a ser identificados, a título nacional, elementos de contacto dentro dos quartéis-generais nacionais e internacionais e inventariadas as forças disponíveis para uma futura utilização pelas FOCC. Para além da questão do comando e controlo, o estabelecimento de um conceito como as FOCC encontrará outro nível de limitações. Mesmo que

venham a ser adoptados os procedimentos NATO quanto ao emprego de forças, importa considerar os problemas da interoperacionalidade<sup>29</sup>, da língua, do planeamento, do treino e em particular do apoio logístico multinacional, que poderão limitar e comprometer o desenvolvimento de acções conjuntas das FOCC na resolução de conflitos regionais, caso não venham a ser harmonizados.

As FOCC, ao actuarem como uma força de coligação empenhada num leque variado de missões, incluindo operações de reforço da paz, dependerão, num ambiente de conflito de elevada intensidade e risco, de um sistema logístico multinacional indispensável à exequibilidade daquele tipo de missões<sup>30</sup>. Responsáveis norte-americanos têm alertado para o facto de aquelas forças não poderem contar com o apoio logístico da Aliança, caso não estejam a actuar sob o seu comando.

Esta questão leva a considerar uma outra relacionada com o papel do SACEUR<sup>31</sup> nas operações FOCC; o seu comandante é um general norte-americano, com poder de decisão sob a condução de operações desenvolvidas sob a égide da UEO, o que significa subordinar as operações da UEO à autoridade dos EUA, limitando à Europa a possibilidade de dirigir as suas próprias operações militares.

Em suma, a constituição de um quartel-general para as FOCC estará sempre dependente de um conjunto de circunstâncias entre as quais se contam: a necessidade de assegurar a condição de baixos custos; o requisito de forças separáveis, mas não separadas; a eventualidade prevista de apoio das FOCC a operações sob comando UEO com ou sem participação americana; a possibilidade de um oficial francês vir a comandar a operação; a probabilidade de os EUA se absterem de participar; e, finalmente, a hipótese de a operação envolver exclusivamente Estados participantes não membros da NATO, nomeadamente a Rússia. Será difícil proceder a alterações decorrentes daquelas envolventes sem que tal não venha a desvirtuar ou alterar consideravelmente todo o sistema preexistente de segurança e defesa da Aliança.

Será necessária a instituição de um núcleo de decisão político-militar flexível e de uma célula de planeamento centralizada, que envolva representantes do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, do Conselho da UEO e responsáveis políticos e militares da Parceria para a Paz, apoiados numa estrutura de comando e controlo suficientemente flexível que assegure: a constituição internacional da força, o curso das operações no terreno e o funcionamento de um sistema multinacional de apoio logístico e de reabastecimento.

## **Objectivos e percepções**

A par das condicionantes de natureza estritamente operacional, o emprego das FOCC na resolução das crises periféricas encontra-se dependente de uma outra ordem de factores.

Em primeiro lugar importa considerar a motivação dos Estados para o emprego de forças nacionais em missões multinacionais fora de área, motivação essa estreitamente relacionada com a heterogeneidade dos interesses dos Estados e das suas percepções externas da ameaça. Os países, em particular as novas democracias do Centro e Leste Europeu, são hoje confrontados com uma multiplicidade de alternativas de cooperação no domínio da defesa e da segurança, decorrentes da instauração de um verdadeiro clima de competitividade institucional, no qual proliferam as opções de agrupamentos e emprego de forças. Simultaneamente, as organizações de segurança assumiram uma crescente legitimação para intervirem regionalmente, sem que a esta tenha correspondido uma verdadeira capacidade de resolução e reacção às crises e conflitos, com repercussões directas sobre a sua credibilidade internacional.

A diversidade de objectivos, as dificuldades que envolvem a tomada de decisão política, o peso dos custos políticos e financeiros, os limites operacionais e a pressão das opiniões públicas no que respeita às intervenções militares internacionais dos últimos cinco anos, poderão gerar algum optimismo inicial quanto à constituição de novos conceitos de forças com capacidade de intervenção flexível e global. Caso seja possível ultrapassar todo um conjunto de problemas práticos, as FOCC poderão mesmo vir a afirmar-se como instrumento preferencial de actuação no futuro enfrentamento e resolução de crises e conflitos.

A tendência para a renacionalização das políticas de defesa e segurança tem na prática sido contrariada por um redimensionamento dos sistemas de forças a níveis mais reduzidos, melhor equipados e mais flexíveis, procurando os países, nas capacidades dos seus aliados e das organizações de que fazem parte, formas de completar as suas limitações de meios. O conceito de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas poderá mesmo vir a motivar a adesão das autoridades políticas e militares, mais como uma forma de aumentar a eficácia das capacidades defensivas nacionais do que como um meio de potencializar a integração de sistemas de defesa.

## **Síntese conclusiva**

A adesão a conceitos de forças multinacionais como o de Forças Operacionais Combinadas e Conjuntas dependerá em muito dos objectivos, prioridades e percepções dos Estados face aos riscos e às ameaças regionais comuns.

O sucesso do seu emprego será tanto maior quanto mais eficazmente aquelas conseguirem responder com legitimidade e capacidades reais à

complexidade dos desafios e das responsabilidades internacionais. Em termos políticos, a sua eficácia passará por uma definição de objectivos claros e exequíveis e pela existência de vontade política das organizações e dos Estados para assumirem os custos associados a um envolvimento em operações militares ao abrigo de novos conceitos de forças. As incertezas que envolvem as relações internacionais e os consecutivos fracassos ou limitados sucessos da comunidade internacional no enfrentamento e resolução de crises, criaram um clima internacional que poderá eventualmente vir a favorecer o apoio de governos e organizações a novos conceitos de forças e novas modalidades de emprego de meios militares de cariz mais promissor.

Simultaneamente, as crescentes pressões das opiniões públicas sobre os governos, no que respeita aos custos financeiros inerentes ao envolvimento de forças nacionais em conflitos regionais, sob os auspícios de organizações internacionais, traduzem-se numa maior tendência dos eleitorados para apoiarem iniciativas multinacionais de coligação do que quando integradas em iniciativas de organizações de defesa, cujos membros se encontrem a elas vinculados por laços jurídicos e políticos. Como projecto, as FOCC poderão constituir um incentivo à participação de países que se encontram fora da estrutura militar integrada NATO que passarão a dispor da mesma, numa base caso a caso.

Para aqueles países que tenham comunidades nacionais de residentes em áreas geográficas que registem elevados níveis de instabilidade política e militar, o conceito de FOCC poderá revelar-se um instrumento de intervenção adequado para o desempenho de missões de evacuação de residentes e de carácter humanitário em situações de conflito. Por outro lado constituem um mecanismo de defesa de interesses daqueles países em territórios não cobertos pelas disposições do artigo 5.º do Tratado de Washington com base num importante aparelho militar apoiado por um sistema de comando, controlo e comunicações largamente experimentado.

O conceito de FOCC contém benefícios de dupla validade: para as grandes potências, pela possibilidade de estas poderem efectuar unilateralmente operações de restabelecimento, reforço ou imposição da paz, sem que para tal dependam das disposições legais de outras instâncias internacionais, nem tão-pouco fiquem limitadas nas suas acções por outras organizações; para as pequenas potências, caso estas entendam especializar a sua contribuição para as operações de paz, no apoio à colocação em prática deste novo conceito de forças não se processará certamente de uma forma passiva e qualquer excesso de optimismo poderá ficar comprometido perante as dificuldades práticas que o envolvem.

## NOTAS

<sup>1</sup> Algumas forças europeias têm vindo a corresponder àqueles critérios como é o caso do Eurocorpo, da Divisão Germano-Holandesa, da Força Anfíbia Anglo-Holandesa, da Força Aeronaval Europeia (EUROMARFORCE) e da Força de Intervenção Rápida (EUROFORCE) entre outras.

<sup>2</sup> Recorde-se o caso da Guerra do Golfo e da intervenção norte-americana na Somália. Cf. Frank J. Stech, «Preparing for More CNN Wars», *Essays on Strategy*, Washington D.C., National Defense University Press, 1994, pp. 233-280.

<sup>3</sup> Estas estão presentes nos comportamentos estruturais de alguns dos principais actores do sistema internacional, que o fim da bipolaridade não veio modificar como por exemplo: a manutenção de uma atitude «insulam por parte dos britânicos, o continuado peso da herança gaulista francesa na condução da política de segurança e defesa, o reforço da continentalidade alemã com o processo de reunificação e o acentuamento do isolacionismo norte-americano com a administração Clinton.

<sup>4</sup> Ou sob a forma de uma coligação de forças por si dirigidas e controladas política e militarmente.

<sup>5</sup> Christopher Layne e Benjamin Schwartz, «Sin Enimigos: La Nueva Hegemonia Norte Americana», *Política Exterior*, vol. VIR, n.º 37, Fevereiro/Março de 1994, p. 94.

<sup>6</sup> A Europa Ocidental, o Japão e a Coreia têm vindo a criar alternativas à protecção norte-americana, associando-se a novas estruturas de segurança integradas, ao mesmo tempo que têm incrementado economias capazes de competir e ultrapassar os níveis de desenvolvimento da economia americana.

<sup>7</sup> Em particular devido à forma como os EUA têm vindo a conduzir as missões de paz, inter<sup>v</sup>indo com elevado potencial tecnológico, por vezes pouco eficaz, em situações de guerra nas quais a determinação moral, política, ideológica ou religiosa das facções em conflito assume características extremistas, registando simultaneamente uma certa incapacidade para compreender aspectos de ordem cultural e religiosa determinantes para a resolução de conflitos nos quais aquelas componentes têm um papel preponderante.

<sup>8</sup> Mais do que isso, durante todo o ano de 1994 criou-se uma ideia generalizada de que os EUA sempre que actuaram unilateralmente concretizaram de uma forma bem sucedida as suas missões, tendo fracassado apenas naquelas circunstâncias em que as suas forças foram colocadas ao serviço de outras organizações.

<sup>9</sup> Cf. Mark T. Clark, «The Trouble with Collective Security», *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 39, n.º 2, Primavera de 1995, pp. 237-258.

<sup>10</sup> Christopher Layne e Benjamin Schwartz, *op. cit.*

<sup>11</sup> A estratégia que caracteriza o actual posicionamento externo norte-americano tem vindo a subordinar-se de uma forma tendencial e constante aos interesses económicos, não na medida em que possam afectar a liderança ideológica dos EUA, mas na medida em que possam pôr em causa a sua liderança económica.

<sup>12</sup> Cf. Hon. Les Aspin, «Forces and Alliances for a New Era», *Adelphi Paper*, n.º 285, IISS/Brassey's, Londres, Fevereiro de 1994, pp. 72-76.

<sup>13</sup> *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House — U.S. Government Printing Office, Washington D.C., Julho de 1994.*

<sup>14</sup> Idem. Quando o relatório foi publicado, o seu conteúdo já havia sido de certa forma ultra-passado pelos acontecimentos na Somália (Operação Restore Hope) e no Ruanda (Operação Continue Hope) e pelo envio de novos contingentes para o Kuwait e Haiti. Cf. Dov S. Zakheim, «A Top-Down Plan for the Pentagon», *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 39, n.º 2, Primavera de 1995, pp. 173-187.



<sup>15</sup> Zalmay Khalilzad, «Losing the Moment? The United States and the World After the Cold War», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n.º 2, Primavera de 1995, p. 88.

<sup>16</sup> *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, 5-6 de Julho 1990, p. 5.

<sup>17</sup> *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, 7-8 de Novembro 1991, p. 2.

<sup>18</sup> Isto é particularmente verdadeiro em caso de eclosão simultânea de conflitos em áreas de interesse estratégico vital para os EUA, como é o caso da região do Golfo e da Península Coreana.

<sup>19</sup> O conceito de FOCC veio fazer repensar a questão do relacionamento transatlântico dando um significado concreto à noção de uma identidade europeia de defesa e segurança separável, mas não separada da Aliança.

<sup>20</sup> Algumas operações anteriores ao aparecimento do conceito de FOCC têm mostrado a exequibilidade deste conceito de forças, nomeadamente as operações levadas a cabo no Golfo e no Adriático para as quais a França autorizou a participação e meios aéreos e navais nacionais sob comando NATO.

<sup>21</sup> Em relação a esta questão importa salientar a existência de consideráveis clivagens entre europeus e norte-americanos quanto à forma de intervirem militarmente. Os norte-americanos continuam a preferir um modelo tradicional de intervenção, baseado numa solução militar que envolva uma quantidade maciça de homens e meios como aconteceu na Guerra do Golfo e na Somália. Os europeus têm adoptado modelos de actuação preventivos assentes num estreito trabalho de cooperação entre a componente diplomática e militar no que respeita à forma de aproximação às facções em litígio, envolvendo um menor aparato militar, como tem acontecido em missões multinacionais na Bósnia e no Ruanda.

<sup>22</sup> Em Novembro de 1994 a UEO coordenou um exercício conjunto e combinado com a NATO (Exercício Tramontana) envolvendo forças portuguesas, francesas, britânicas e holandesas com o objectivo de simularem o desencadeamento de uma operação fora de área para a evacuação de residentes nacionais de uma hipotética zona de crise.

<sup>23</sup> A proposta de criação, durante a presidência portuguesa da UEO, de uma secção de informações e de um centro de situação a operar em estreita colaboração com o centro de satélites, deverá possibilitar a médio prazo um reforço das estruturas operacionais da UEO.

<sup>24</sup> A Aliança determinará através do Conselho do Atlântico Norte a atribuição das FOCC à UEO e designará entre os seus comandos subordinados elementos de estado-maior, sendo o comando posteriormente transferido para a UEO. As forças a atribuir serão forças dos Estados membros atribuídas à UEO como o Eurocorpo, a Força Anfíbia Anglo-Holandesa ou Divisão Central Multinacional.

<sup>25</sup> Na reunião ministerial de Maio de 1995 foram avançadas propostas no sentido de dotar o Conselho da UEO de uma verdadeira estrutura política e militar para dirigir operações multinacionais.

<sup>26</sup> SHAPE - Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

<sup>27</sup> A célula de planeamento da UEO tem responsabilidades ao nível da concepção de planos de contingência para acções de gestão de crises, auxílio humanitário e manutenção da paz.

<sup>28</sup> Note-se que o Eurocorpo dispõe de um estado-maior combinado e de um quartel-general provisório em Estrasburgo, podendo vir a ser colocado sob comando NATO em situação de crise. Estava previsto encontrar-se plenamente

operacional em Outubro de 1995. A existência de uma estrutura político-militar permitir-lhe-á realizar missões ao abrigo de novos conceitos de forças tendo no entanto de solicitar à NATO os elementos de que carece (logística, sistema de comunicações, capacidade de transporte aéreo).

<sup>29</sup> A interoperacionalidade de forças implicará uma harmonização de equipamentos e programas de treino, com base num menu de respostas militares possíveis, considerado numa base caso a caso.

<sup>30</sup> De acordo com o planeamento NATO, cada nação é responsável pelo transporte das suas unidades para o local onde se desenrolará a missão, assegurando o seu apoio logístico até o comando NATO tomar o controlo operacional das mãos dos comandos nacionais. Em missões das FOCC as decisões nacionais e as limitações nacionais no domínio do apoio logístico poderão limitar a eficácia e a prontidão das formações multinacionais. Se a estrutura logística das FOCC permanecer basicamente nacional ou seja se não vier a dispor de um sistema logístico comum, integrado e multinacional, as forças multinacionais não poderão operar independentemente, dependendo das disponibilidades e do nível de cooperação de autoridades nacionais.

<sup>31</sup> SACEUR - Supreme Allied Commander Europe.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ASMUS, Ronald, Richard Kugler e Stephen Larrabee, «NATO Expansion: The Next Steps», *Survival*, vol. 37, n.º 1, Primavera de 1995.
- ASPIN, Hon. Les, «Forces and Alliances for a New Era», *Adelphi Paper*, n.º 285, IISS/Brassey's, Londres, Fevereiro de 1994.
- BINNENDIJK, Hans e Patrick Clawson, «New Strategic Priorities», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n.º: 2, Primavera de 1995.
- BLECHMAN, Barry M., «The Intervention Dilemma», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n.º 3, Verão de 1995.
- CLARK, Mark T., «The Trouble with Collective Security», *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 39, n.º 2, Primavera de 1995.
- Comissão Política, *Rapport 1994*, Assemblée de L'Atlantique Nord, Bruxelas, 1994.
- DOBBIE, Charles, «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping», *Survival*, vol. 36, n.º 3, Outono de 1994.
- FRANK, Peter, «The European Security After the Cold War», *Adelphi Paper*, n.º 285, IISS/Brassey's, Londres, Fevereiro de 1994.
- GARDNER, Richard, «La Política Exterior de la Administración Clinton», *Política Exterior*, vol. VIII, n.º 38; Abril/Maio de 1994.
- GEBHARD, Paul R. S., «The United States and European Security», *Adelphi Paper*, n.º 286, IISS/Brassey's, Londres, Fevereiro de 1994.
- HENDRICKSON, David C., «The Recovery of Internationalism», *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 5, Setembro/Outubro de 1994.
- HOWE, Jonathan T., «The United States and the United Nations in Somalia: The Limits of Involvement», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n.º 3, Verão de 1995.
- JOPP, Mathias, «The Strategic Implications of European Integration», *Adelphi Paper*, n.º 290, IISS/Brassey's, Londres, Julho de 1994.
- KHALILZAD, Zalmay, «Losing the Moment? The United States and the World After the Cold War», *The Washington Quarterly*, vol. 18, n. 2, Primavera de 1995.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster, Nova Iorque, 1994.

- 
- KRAUSE, Joachim, «Proliferation Risks and Their Strategic Relevance: What Role for NATO?», *Survival*, vol. 37, n.º 2, Verão de 1995.
- LAYNE, Christopher e Benjamin Schwartz, «Sin Enimigos: La Nueva Hegemonía Norte Americana», *Política Exterior*, vol. viii, n.º 37, Fevereiro/Março de 1994.
- MACKINLEY, John, «Improving Multifunctional Forces», *Survival*, vol. 36, n.º 3, Outono de 1994.
- MAYNES, Charles William, «A Workable Clinton Doctrine», *Foreign Policy*, n.º 93, Inverno de 1993.
- NERLICH, Uwe, «The Relationship Between a European Common Defence and NATO, the OSCE and the United Nations», in Laurence Martin e John Roper, *Towards a Common Defense Policy*, ISS, Paris, 1995.
- NEVES, Juan Carlos, «Interoperability in Multinational Coalitions - Lessons from the Persian Gulf War», *Naval War College Review*, Inverno de 1995.
- PALIN, Roger H., «Multinational Military Forces: Problems and Prospects», *Adelphi Paper*, n.º 294, IISS/Brassey's, Londres, 1994.
- PUCHALA, Donald J., «Outsiders, Insiders and UN Reform», *The Washington Quarterly*, vol. 17, n.º 4, Outono de 1994.
- RUGGIE, John Gerard, «Peacekeeping and the U.S. Interests», *The Washington Quarterly*, vol. 17, n.º 4, Outono de 1994.
- S. A., *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, *The White House - U.S. Government Printing Office*, Washington D.C., Julho de 1994.
- TORRE, Serfano de la, «La Alianza Atlántica Refundada», *Política Exterior*, vol. VIII, n.º 38, Abril/Maio de 1994.