

O PLANEJAMENTO DA FORÇA DE DEFESA NA AUSÊNCIA DE AMEAÇAS: UM MODELO PARA AS POTÊNCIAS MÉDIAS

PAUL DIBB

No mundo pós-Guerra Fria, muitos países lutam para descobrir como planejar suas forças de defesa na ausência de ameaças. Como estão descobrindo, a idéia de “ameaça” não mais constitui um modelo útil porque induz a procura de supostos adversários, mesmo quando estes não existem. Ademais, hoje se torna duplamente difícil repensar a questão de “quanto é o bastante?” em termos de necessidades de defesa, quando se forma um consenso de que é decrescente a probabilidade de guerra e de que a interdependência econômica levará a uma era de paz. Entretanto, tendo em vista que inexistem perspectivas realistas de garantia da segurança comum, os Estados soberanos relutarão em dismantelar suas forças militares. Persiste, assim, o problema de como planejar a defesa em ambiente de ameaça reduzida e ainda manter flexibilidade suficiente para expandí-la, se uma ameaça importante aparecer, em prazo mais longo. Um dos tópicos mais desafiantes do planejamento de defesa, na era pós-Guerra Fria, é o de acertar o equilíbrio entre o planejamento para as baixas ameaças de curto prazo e a capacidade de expandir o esforço militar em resposta a um alerta quanto a uma ameaça maior.

Esse é o problema especialmente das potências médias, que não dispõem das estruturas relativamente grandes e flexíveis que as principais potências possuem, e portanto devem ser muito mais cuidadosas no corte e na reestruturação de suas forças de defesa. Diferentemente das pequenas potências, contudo, muitas potências médias contam com poder econômico suficiente e profundidade tecnológica (ou “potencial estratégico”) para o desenvolvimento e sustentação do tipo de forças militares capazes de lidar com as situações de conflito de nível mais baixo. Na fase atual, tais situações são geralmente consideradas como as que motivam maior preocupação.

Mesmo nesta era de baixas ameaças, as potências médias, que conduzem um planejamento sério, reconhecem que necessitam, no mínimo, demonstrar que são capazes de defender sua integridade territorial, recursos e possessões externas, além de áreas focais e outros interesses nacionais chaves. Mesmo assim, tem sido enganosa a busca de uma metodologia consistente, suficientemente flexível e capaz de abranger uma gama de ameaças críveis de baixo nível, — e que, no entanto, pudesse também responder de forma efetiva a um alerta, no caso da emergência

de ameaças mais substanciais.

O presente artigo dirige-se ao problema do planejamento da defesa diante da incerteza na era pós-Guerra Fria; ao exame da experiência de planejamento da defesa da Austrália, na ausência de ameaças explícitas; e à metodologia desenvolvida naquele país para a determinação das prioridades da estrutura de forças. Conclui com comentários sobre se essa experiência tem implicações para outras potências médias, em particular na região da Ásia-Pacífico, que igualmente não enfrentam uma ameaça militar palpável.

PLANEJAMENTO EM CONDIÇÕES DE INCERTEZA

Kagan observa que “um erro persistente e repetido ao longo dos tempos tem sido a incapacidade de entender que a preservação da paz requer esforço ativo, dispêndio de recursos e sacrifícios, exatamente como a guerra”. Um planejamento prudente da defesa, contudo, envolve escolhas mais complexas que esses requisitos — exige que os governos avaliem riscos e façam julgamentos políticos sobre o nível apropriado de investimento na defesa. Não é fácil a tarefa da estimativa da suficiência militar. Embora possa ela ser auxiliada por técnicas de análise de forças, não é receptiva à precisão matemática, particularmente no que se refere à determinação do número necessário de plataformas navais e aéreas ou de unidades do exército. O planejamento contra a incerteza sempre foi polêmico, mas em um mundo isento de ameaças claramente definidas ou, no máximo, sujeito a ameaças de baixo nível, o planejamento da defesa gera problemas analíticos fundamentais.

Numa era de incerteza é difícil a avaliação do ambiente estratégico. Antes de cada uma das duas guerras mundiais, foi fraco o desempenho das agências de inteligência na preparação de projeções de longo prazo que se tenham mostrado úteis ao planejamento ou às aquisições relacionadas com a defesa, apesar de terem sido muito mais eficazes em prover o alerta militar. Richard Betts argumentou que os governos devem ter a expectativa de serem surpreendidos. As lições do malogro na previsão do colapso da União Soviética e do Pacto de Varsóvia parecem confirmar essa generalização. Ademais, na era pós-Guerra Fria, os governos, em toda parte, parecem estar concentrando as atenções muito mais nos interesses nacionais de curto prazo, o que pode, contudo, torná-los mais vulneráveis à surpresa.

Os problemas internos e as preocupações locais estão no topo da maioria das agendas e, no presente, registra-se uma tendência, em muitos lugares, a entregar-se à ortodoxia estratégica: isto é, a fazer extrapolações diretas do passado recente. No entanto, a ordem mundial emergente é muito mais incerta e complexa do que a que teve vigência por mais de meio século.

Podem ter acabado as certezas da ameaça física e da ideologia hostil, características da Guerra Fria, mas, paradoxalmente, nas circunstâncias atuais, a necessidade é de mais (e não menos) estratégias coerentes de planejamento da defesa.

É importante, em primeiro lugar, procurar estabelecer algumas fronteiras externas para o planejamento da defesa. Alguns dos axiomas mais evidentes de planejamento para várias — senão mesmo a maioria — das potências médias parecem ser os seguintes:

- a perspectiva de uma guerra nuclear global é agora remota;
- ao longo da próxima década, a probabilidade de guerra entre as principais potências é pequena, mas a longo prazo haverá riscos e perigos com a emergência de um novo equilíbrio do poder;
- a invasão por uma grande potência não constitui uma contingência crível para a maioria das potências médias, apesar que alguns vizinhos da Rússia, da China e da Índia se sentirão ameaçados nesse sentido; e,
- dados os avanços em armas e sensores modernos, abre-se a perspectiva de que muitas potências médias podem defender-se de ameaças menores, mas não de um ataque direto por parte de uma grande potência.

Esses julgamentos essenciais não eliminam, é evidente, a incerteza ou o risco: simplesmente, estreitam a margem das possibilidades que merecem credibilidade. O planejamento de defesa da maioria das potências médias deve levar em conta que constituiria um desperdício de esforço (e recursos) preparar-se contra ameaças, destituídas de credibilidade, de alto nível de conflito. Ao se preocupar com a necessidade de lidar com inimigos poderosos, o estrategista realista retardará a conversão de poder potencial em real, até que uma eventual ameaça se desenvolva. No caso da Austrália, o conceito do prazo de alerta foi desenvolvido e refinado, de modo que a comunidade de defesa o aceita e confia em que haveria um aviso, com muitos anos de antecedência, do desenvolvimento de uma capacidade militar com o objetivo de organizar um ataque importante contra aquele país. O planejamento contra esse tipo de incerteza exige acesso à inteligência de alto nível em matéria de forças de defesa regional e sua infra-estrutura de apoio, e a confiança na capacidade de detectar uma mudança com tempo suficiente para promover a expansão do poder militar. Ao ver da Austrália, a magnitude das forças que um suposto inimigo necessitaria desenvolver com vistas a uma invasão em larga escala, pelas longas rotas marítimas e aéreas, não poderia ser ocultada dos meios modernos de coleta de inteligência.

O perigo nesse tipo de análise é a complacência. Betts observa que o alerta é um elemento secundário no problema da surpresa, ao passo que os impedimentos políticos e psicológicos são primários. Ressalta que impropriedades no alerta raramente se devem a que alguém no sistema deixe de soar o alarme: normalmente, o problema é que um consenso conceitual “rejeita o alarme por motivos políticos ou estratégicos apesar dos indicadores militares ou que alarmes falsos reduzem o impacto no verdadeiro momento de crise”. Nenhum estabelecimento moderno de defesa pode contar em ter certeza completa de que evitará a surpresa. Igualmente, porém, os ataques inesperados são raros: devem existir causas anteriores e específicas de desentendimento e tensão crescente.

O estudo de Betts sobre ataque de surpresa foi escrito no ápice da Guerra Fria e amplamente concentrado no problema real de um repentino ataque soviético às forças dos Estados Unidos. Sua solução foi construir uma forte dissuasão contra a União Soviética para que a dependência da resposta rápida a um alerta pudesse ser diminuída. Agora que os riscos de uma guerra nuclear global estão muito reduzidos, o temor de um súbito ataque devastador não é tão importante. Ademais, um texto posterior, de Reiter, sugere que as guerras preventivas quase

nunca acontecem e que a prevenção (“preemption”) por meio de um ataque repentino “deveria desempenhar papel relativamente menor em nosso entendimento de como guerras são desencadeadas”. Não se deseja menosprezar a importância de uma postura dissuasória, particularmente na atual situação de grande incerteza estratégica e de mudança no equilíbrio de poder. Excetuando-se as potências nucleares, contudo, a dissuasão não é em si um determinante particularmente útil da estrutura das forças: como se determinaria a hierarquia de armas convencionais mais e menos dissuasórias?

As potências médias na era pós-Guerra Fria requerem conceitos intelectualmente mais rigorosos para planejar contra a incerteza. Na sua base, o processo de planejamento da defesa envolve três passos:

- análise estratégica e derivação dos princípios da estrutura das forças;
- determinação das prioridades detalhadas da estrutura das forças e das estratégias de aquisição de equipamentos; e,
- alocação de recursos e planejamento orçamentário, de modo que possa ser financiada uma estrutura de força a custos acessíveis.

Cada um desses passos é crucial, mas o primeiro é o mais complexo e mais difícil, pois implica avaliar ameaças e fazer julgamentos quanto ao risco. Pensar a estratégia na ausência de inimigos constitui uma experiência inédita para a maioria dos planejadores da defesa. Ferramentas tradicionais, como as avaliações líquidas (“net assessments”), jogos de guerra e planejamento de contingências têm utilidade muito menos evidente num mundo livre de ameaças.

Emily Goldman mostra que poucas pesquisas foram produzidas sobre como os Estados planejam sua segurança, na falta de ameaças ou sobre se Estados podem desenvolver estratégias coerentes em tempo de paz. Como observa, poucos temas de pesquisa poderiam ser mais importantes hoje, mas muito do que foi escrito até agora parece ser de pequena utilidade prática para os planejadores da defesa. Em particular, muitos dos trabalhos acadêmicos não conseguem prover uma base intelectual suficiente para o estabelecimento de um conceito claro de prioridades para a estrutura das forças. Por exemplo, é relativamente fácil proclamar que os perigos atuais são muito menos preocupantes do que desafios potenciais de segurança no futuro e que, portanto, os países deveriam concentrar-se em moldar o futuro ambiente de segurança internacional, ao invés de simplesmente em responderem aos problemas, à medida que aparecem. No nível geral da segurança de uma nação, buscar moldar o ambiente de segurança regional é uma política altamente desejável. Não seria, contudo, um imperativo político suficiente para determinar as prioridades para os gastos com a defesa.

As potências médias, por definição, têm recursos limitados e uma capacidade limitada de influenciar a forma do ambiente internacional, em especial nesta era de mudanças no equilíbrio entre as grandes potências. As potências médias podem, é claro, manter consultas entre si, alinhar-se por meio de tratados de segurança bilaterais e trabalhar com vistas a conceitos comuns de segurança, mas, em última análise, também necessitam desenvolver suas próprias defesas militares. Esse é o caso particularmente na região da Ásia-Pacífico, onde várias potências médias percebem um período de incertezas adiante, quando um novo equilíbrio de grandes

potências (China, Japão, Índia, Rússia e América) rapidamente se desenvolve.

Um dos problemas para os formuladores de política de defesa nesse contexto é que muito do debate acadêmico sobre as relações internacionais tende a ser uma ferramenta mais descritiva que normativa. Raramente são desenvolvidas estruturas analíticas úteis (em particular para as potências menores): a literatura sobre guerra e paz ainda tende a girar em torno das grandes potências e concentrar-se em teorias de grande conflito, desenvolvidas na Europa ou nos Estados Unidos. Muito do pensamento estratégico ainda guarda pouca semelhança com as realidades das decisões sobre a estrutura de forças que os atuais planejadores devem tomar. É no mínimo difícil acertar o equilíbrio entre as demandas políticas de curto prazo e as tendências adversas no futuro distante. Isso é muito problemático quando a comunidade internacional enfrenta uma situação estratégica totalmente nova e quando a venda de armas avançadas confronta várias potências médias com a perspectiva de vizinhos que se modernizam rapidamente.

Algumas das técnicas analíticas atualmente em desenvolvimento no Ocidente são de difícil aplicação sem que se disponha de uma base analítica razoavelmente avançada ou de uma estrutura de planejamento. Por exemplo, o estudo da RAND a respeito do planejamento com base em premissas (“assumption-based planning”) como “ferramenta de planejamento para tempos muito incertos”, tem óbvia relevância para as potências médias. É, contudo, um estudo complexo e os conceitos que usa são mais úteis como ferramenta de administração e um quadro para, ao longo dos tempos, lidar explicitamente com essas incertezas. O valor desse enfoque motiva os planejadores a que evitem a armadilha de planejar com base em tendências, na qual se espera que o futuro seja previsível a partir da extrapolação da experiência histórica.

Na literatura de estudos estratégicos, existe uma multiplicidade de técnicas de planejamento de defesa. Uma coleção de artigos particularmente útil, editada por Paul Davis, debate idéias como:

- planejamento com base em objetivos;
- institucionalização do planejamento para a adaptação; e,
- contingências fora do padrão do planejamento de defesa.

A maioria dessas idéias, de novo, lida mais com o processo do planejamento de defesa do que com o desenvolvimento de uma estrutura analítica que forneça uma disciplina prática para a determinação das prioridades da estrutura das forças. Mesmo assim, desenvolvem-se algumas idéias úteis sobre a necessidade de se concentrar na capacidade para operações genéricas e nas missões potencialmente importantes, tendo em vista uma faixa de contextos. O planejamento com base na capacidade é proposto por Davis como mais adequado para encorajar a diversidade e a adaptação do que o que se baseia em requisitos ou em ameaças. Neste a atenção se concentra em atender às necessidades estimadas para poucos cenários de ameaça precisamente definidos. Kugler observa que a incerteza atual é em si de natureza estratégica e argumenta a favor de um nível de flexibilidade estratégica sem precedentes, que permitiria aos Estados Unidos expandir ou contrair suas forças militares, e canalizá-las em diferentes direções, dependendo de como os eventos se desenrolem na próxima década. Kugler preferiria ver os Estados Unidos

mais preocupados com o planejamento baseado na missão genérica do que com cenários específicos.

Essas abordagens de como repensar o planejamento da defesa aplicam-se primariamente aos Estados Unidos e têm limitada relevância para as potências médias. As propostas de encorajamento da diversidade e da flexibilidade devem ser qualificadas com muito mais rigor pelos planejadores em países cujo orçamento para defesa é relativamente pequeno. Como avaliar e configurar forças limitadas, em condições de incerteza, é um desafio muito maior para as potências médias do que para as grandes, e ainda menor para uma superpotência. O problema, contudo, é que muitas potências médias parecem estar à deriva no processo de planejamento da defesa: falta-lhes uma estrutura analítica racional que possa ajudar a determinar as prioridades da estrutura das forças. O próximo capítulo trata da experiência de uma potência média, a Austrália, no desenvolvimento de tal estrutura.

DA DEPENDÊNCIA À INDEPENDÊNCIA: A EXPERIÊNCIA AUSTRALIANA EM PLANEJAMENTO DEFENSIVO

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, a política de defesa da Austrália mudou dramaticamente de uma forte dependência de aliados e de planejamento contra ameaças militares na Ásia para uma postura defensiva que prioriza a defesa do país. Idéias para uma política de defesa independente estavam sendo desenvolvidas por pensadores qualificados no final da década de 60, mas foi a Australian Defense Review, de 1972, que registrou primeiro, na opinião pública, que o objetivo fundamental da política de defesa australiana era a independência e segurança da Austrália, ao invés de uma defesa avançada na Ásia, como um aliado subordinado aos Estados Unidos.

O “Defence Review” de 1972 reconheceu que a Austrália requeria uma “força militar crescentemente auto-confiável”. Também declarou que a melhor defesa dos interesses australianos ia “além da defesa apenas do território australiano”. A região do sudeste da Ásia e a do sudoeste do Pacífico era vista como determinante importante da segurança do “território e dos interesses” australianos. A geografia foi identificada como tendo uma “profunda influência” na segurança da Austrália: em particular, o tamanho e a natureza do continente australiano e do oceano a sua volta “criariam importantes dificuldades para um inimigo que tentasse ocupar qualquer parte do país”.

O Review de 1972 também reconheceu que os Estados Unidos esperavam que seus aliados dividissem a maior parte das despesas com defesa e que a “primeira convocação para suas próprias defesas deve ser com seus próprios recursos de combate”. O Review implicitamente julgou que seria prudente que a Austrália não vinculasse de forma tão direta e pesada sua defesa, quanto em períodos anteriores de paz, com o poder militar dos Estados Unidos. A autoconfiança foi vista como reivindicando “um aspecto central no futuro desenvolvimento da política de defesa da Austrália”. Pronunciou o Review de 1972 que a Austrália se moveria progressivamente nas décadas de 1970 e 1980 em direção a “uma capacidade de defesa nacional mais independente e melhor”. Mencionou-se, especificamente (se

bem que sem prejuízo dos requisitos previsíveis das forças terrestres), a necessidade de melhorar as forças aérea e naval no oceano e nos arquipélagos próximos ao continente. Acentuou-se também necessidade de operações de forças conjuntas, ao invés de abordagens por uma Força Singular, no planejamento de defesa.

Em 1976, o governo editou um White Paper (Defesa da Austrália), que examinava em pormenor os aspectos estratégicos fundamentais levantados no Review de 1972. Conceitos fundamentais debatidos nesse documento — tais como autoconfiança, tempo de alerta prévio e o papel de avaliação da inteligência, níveis críveis de conflitos contra os quais planejar, a necessidade de bases de defesa no norte da Austrália, o requisito de ter uma margem de vantagem tecnológica em uma força pequena — são todos expressos de maneiras perfeitamente familiares para os leitores atuais, mesmo depois do fim da Guerra Fria. Ademais, o White Paper de 1976, enquanto ressaltava “as muitas importantes vantagens práticas” fluindo para a Austrália devido a suas relações de defesa com os Estados Unidos, acentuava que a Austrália:

... não basearia mais nossa política nas expectativas que a Marinha, o Exército ou a Força Aérea serão mandados ao exterior para lutar como parte das forças de alguma outra nação, apoiada por ela... acreditamos que quaisquer operações dar-se-ão mais provavelmente em nossa própria vizinhança do que em algum teatro distante avançado, e que nossas Forças Armadas conduziriam operações conjuntas como a força de Defesa Australiana.

Tracei a evolução da política de defesa australiana, há vinte e cinco anos, porque é relevante recordar como a base fundamental do atual planejamento de defesa evoluiu de uma forte dependência dos Estados Unidos e de defesa avançada na Ásia (a Guerra da Coreia, a Emergência Malaya, Indonésia e Confrontação e a Guerra do Vietnã) para uma postura independente baseada na defesa da Austrália.

Converter essa nova doutrina em prioridades da estrutura de forças foi, no entanto, muito mais difícil. Rivalidades entre as Forças Singulares e a tensão entre os conselheiros militares e civis autorizados do governo impediram o acordo para estabelecer prioridades na estrutura de forças, muito menos qualquer consenso sobre qual Força deveria ter a maior ou menor prioridade. No evento, uma revisão foi encomendada pelo então Ministro da Defesa, em 1985, para prover uma base e racionalidade para planejamento da defesa avançada, na Austrália. O relatório seguinte, endossado (com qualificações) pelo Chefe da Força de Defesa e pelo Secretário da Defesa, tornou-se a base do White Paper de Defesa do governo de 1987.

No White Paper de 1987, propôs à Austrália a capacidade militar de evitar que um agressor ataque com êxito nas cercanias marítimas e aéreas do continente, ganhe uma cabeça de ponte em qualquer parte do território australiano ou extraia concessões do país por meio de ameaça ou do uso da força militar. Nenhuma ameaça em potencial foi identificada, mas o White Paper afirmava que a Austrália deveria ser capaz de fornecer sua própria defesa em circunstâncias de ameaça militar feita “de dentro ou através de nossa própria região”. Apesar dessas contingências de ameaças militares serem consideradas remotas, reconheceu-se que elas demandariam muito da capacidade de defesa australiana.

De muitas maneiras, o White Paper de 1987 antecipou-se ao seu tempo, porque, apesar das preocupações expressas sobre a “redistribuição do poder em favor da União Soviética no equilíbrio central”, propunha tanto uma política de defesa quanto uma minuciosa estrutura de forças que, pela primeira vez na história da Austrália, se orientava pelos interesses nacionais ao invés dos de aliados. É claro que a aliança continuou importante — e foi identificada como dando confiança que “no caso de uma ameaça fundamental à segurança da Austrália” o apoio militar dos Estados Unidos estaria disponível — mas, exceto essa extrema e improvável situação, reconheceu-se que a Austrália poderia encarar uma gama de outras ameaças com as quais deveria esperar lidar independentemente. Em outras palavras, a aliança com os Estados Unidos não liberava a Austrália da responsabilidade de prover apropriadamente sua própria defesa.

O governo australiano reexaminou o ambiente estratégico após o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. A Strategic Review de 1993 começou esse processo como uma precursora para um novo White Paper, que deveria considerar a perspectiva estratégica de longo prazo para os próximos quinze anos. A Strategic Review, 1993, contudo, teve um período menor de três a cinco anos: foi mais notável por destacar até que ponto a segurança da Austrália agora liga-se à de sua região e a importância desta maneira associada à segurança da Austrália como sendo “cada vez mais com a Ásia”. Em particular, a Strategic Review 1993 introduziu o conceito da necessidade de uma parceria estratégica com o sudeste asiático:

Nossas crescentes ligações nacionais com o sudeste asiático têm importantes implicações para a Defesa. Cada vez mais, nossas relações de defesa com o sudeste asiático serão caracterizadas pelo conceito de parceria... A Austrália tem a oportunidade de desenvolver novos padrões de relações de defesa com o sudeste asiático que fortalecerão a segurança da região no futuro... nós deveríamos objetivar desenvolver relações de defesa... que reflitam cada vez mais a crescente sofisticação de capacidades regionais, percepções regionais de um ambiente estratégico mais complexo, e a evolução de um senso de comunidade regional.

Esse conceito de parceria estratégica refletiu a ênfase econômica do governo australiano na Ásia e a “crescente interdependência da Austrália com a Ásia”. O tratamento das circunstâncias estratégicas da Austrália na Strategic Review, 1993 coloca a segurança regional antes de sua descrição da relação de defesa com os Estados Unidos e também antes de sua análise da própria postura defensiva da Austrália. Isso gerou visões por alguns comentaristas de defesa na Austrália de que haveria uma agenda escondida de retomar à defesa progressiva na Ásia. A Strategic Review 1993 realmente tende a ser lida mais como um documento de política externa do que como a visão do mundo de um planejador de defesa. Isto foi, talvez, natural dada a perspectiva estratégica global e regional rapidamente cambiante, bem como as crescentes demandas à Austrália para operações de paz da ONU. No prefácio, contudo, o Ministro da Defesa descreveu a defesa da Austrália como permanecendo “no coração da política de defesa da Austrália”. É o capítulo 5, que lida em alguma extensão com a postura de defesa da Austrália, declara que “A defesa da Austrália vai continuar a ser o foco de nosso planejamento defensivo.

Isso reflete nossa mais alta prioridade nacional”.

Houve algumas declarações de política necessariamente complexas sobre o equilíbrio entre prover a subsistência da defesa da Austrália, independentemente se necessário, e a visão de que “as atividades da Força de Defesa Australiana serão cada vez mais influenciadas pela necessidade de expandir nossa atividade defensiva na região para promover um comprometimento regional, e pelos contínuos requerimentos para contribuir em missões de manutenção da paz em um nível maior do que em décadas anteriores”. Nada disso deveria ter implicado para o leitor cuidadoso que a estrutura da força da Austrália seria alterada seja em favor de requerimentos regionais, seja de operações de paz da ONU, apesar disso não ter dissuadido a especulação da mídia sobre esse efeito. O que estava claro, contudo, era que as demandas cada vez maiores por operações de paz, como as da Somália, estavam tendo um grande efeito nos recursos humanos e financeiros limitados disponíveis para uma potência média, que estava tentando estruturar sua força pela primeira vez para se defender, mas que ainda não identificou uma ameaça.

Alguns desses temas foram mais desenvolvidos no White Paper de Defesa de 1994, *Defendendo a Austrália*. O aspecto mais destacado desse White Paper, contudo, é seu tratamento realista “hardedged” do cenário estratégico de longo prazo de uma perspectiva australiana. Em um tempo quando muitos dos chamados especialistas estratégicos estão falando do “século do Pacífico” e de como a interdependência econômica na região levará a um longo período de paz, o White Paper de 1994 afirma que “a relativa paz na Ásia pode não durar” e levanta a possibilidade de que o “ambiente de segurança da Austrália poderia deteriorar, talvez com uma certa seriedade no futuro”. A base para essa visão altamente qualificada relaciona-se com os julgamentos essenciais no White Paper de que, com o fim da Guerra Fria, novas importantes incertezas sobre a futura situação estratégica na Ásia emergiram. O crescimento econômico vai aumentar o poder das nações na região da Austrália e uma mudança política pode tornar seus planos de ação menos previsíveis: essas tendências não são vistas como ameaçadoras em si, mas elas são descritas como sendo mais fluidas e complexas e o ambiente estratégico da Austrália, então, tornar-se-á mais exigente. No White Paper, o Ministro da Defesa fala sobre novas tendências “que transformarão o ambiente estratégico da Austrália nos próximos anos.

Quais são as razões para tal precaução estratégica, senão pessimismo? Os principais argumentos avançados relacionam-se com importantes novas incertezas que se referem a:

- mudança de relações entre as principais potências e o desenvolvimento de uma nova arquitetura estratégica que levará a um novo equilíbrio estratégico;
- tensões étnicas e nacionais, rivalidade econômica, aspirações frustradas por prosperidade, conflito religioso ou racial, ou outros problemas que poderiam produzir uma situação estratégica instável e potencialmente perigosa nos próximos quinze anos; e,
- rápido crescimento econômico e mudança política na Ásia que levará a um potencial militar acentuado em um tempo de grandes mudanças políticas em países chave, como a China, as duas Coreias, o Japão, o Vietnã e a Indonésia.

Essa análise, que gira em torno de preocupações de longo prazo sobre o equilíbrio de poder regional, não anuncia a identificação de nenhuma ameaça militar direta à Austrália. No entanto, ela prevê um ambiente estratégico mais complexo e variável do que nos anos mais previsíveis da Guerra Fria e maior variedade de resultados possíveis para os planejadores de defesa considerarem.

O White Paper da Defesa de 1994 sugere que a natureza e a escala de forças militares que poderiam ser usadas contra a Austrália vão aumentar continuamente nos próximos 10–15 anos, à medida que os sistemas de armas de alta tecnologia se tornem mais disponíveis. O planejamento australiano reconhece que a recente tendência de aumento das capacidades militares na região será mantida e pode acelerar. Isso vai requerer que a Austrália desenvolva capacidades de defesa para assegurar que ela continue capaz de se defender.

Como o novo ministro da Defesa da Austrália, Ian McLachlan, observou:

“Nosso principal objetivo em termos de política de defesa é desenvolver forças militares capazes de derrotar qualquer ataque contra a Austrália. Nenhum país tem o interesse ou a capacidade de lançar uma invasão total contra nós. Então nosso foco é uma oposição a níveis mais realistas de ameaça.

Portanto, a primeira prioridade da política de defesa australiana na era pós-Guerra Fria é a de ter forças capazes, sem a ajuda de forças de combate dos outros países, de resistir a qualquer ataque que poderia ser realisticamente lançado contra a Austrália.”

Ainda que seu ambiente estratégico não seja atualmente ameaçador, a Austrália deve olhar para suas necessidades de planejamento defensivo nos próximos dez ou quinze anos e ir além, porque uma potência média leva muitos anos para desenvolver grandes capacidades de defesa. Enquanto o planejamento de defesa concentra em um conflito com curto aviso prévio, e isso determina a maneira pela qual a Austrália estrutura e equipa suas forças de defesa, o planejamento também deve considerar aqueles níveis mais altos de conflito que poderiam ocorrer em um prazo maior. O problema é que a “marcha da tecnologia” torna cada vez mais difícil manter a variedade e a intensidade de conhecimento e treinamento em uma força pequena como a da Austrália. O que é necessário é uma abordagem analiticamente coerente, que tenha flexibilidade suficiente para adaptar-se à circunstâncias estratégicas variáveis. A metodologia que foi adotada na Austrália é examinada abaixo.

A BASE CONCEITUAL DE PLANEJAMENTO DE DEFESA SEM UMA AMEAÇA

Na ausência de uma ameaça clara, o planejamento de estrutura de força e o estabelecimento de prioridades de força podem basear-se nos seguintes princípios:

- a natureza permanente da geografia de um país, inclusive a natureza dos acessos por mar e ar, quaisquer fronteiras terrestres com países vizinhos e a disposição de área chave de concentração;
- o tempo de alerta que se aplicaria ao desenvolvimento de qualquer capacidade regional para armar um ataque de vulto e as características das capacidades

militares a serem usadas em conflitos de maior credibilidade embora de menor nível, que poderiam ocorrer em caso de mudança de intenção política, com aviso prévio relativamente pequeno; e,

- a manutenção de uma margem tecnológica suficiente para derrotar com demanda crescente de forças militares que estão se desenvolvendo em muitas partes do mundo como resultado do rápido crescimento nas capacidades militares regionais, e que poderiam ser usadas até mesmo em conflitos de nível menor.

Essas ferramentas analíticas básicas têm sido usadas com sucesso, e de maneira cada vez mais detalhada, para determinar as prioridades de estrutura de força australianas nos últimos vinte anos. A emergência final de uma ameaça militar de vulto contra a Austrália seria uma etapa remota em uma série de desenvolvimento.

O uso de força militar não é uma conduta adotada superficialmente por uma nação contra outra. A ação militar deve parecer oferecer compensações de valor; deve haver uma hostilidade política substancial ou uma ambição para conquista ou aventura para induzir uma nação a organizar e sustentar um ataque militar contra a soberania e a independência de outra; e precisaria haver circunstâncias estratégicas aparentemente favoráveis. A conjunção de tais condições é rara entre as nações do mundo e leva tempo para desenvolver.

O White Paper de 1976 continuou, entretanto, abordando a necessidade de segurança contra a incerteza, que foi descrita como “um princípio básico de nosso planejamento defensivo”. Percebeu-se que essa abordagem requer cinco elementos:

- a manutenção de uma força ativa substancial, que também seja capaz de expansão oportuna para lidar com quaisquer desenvolvimentos desfavoráveis;

- uma revisão contínua de avaliação por uma organização de inteligência especializada para garantir a imediata detecção de qualquer mudança significativa na situação estratégica em desenvolvimento;

- o requerimento do máximo tempo de advertência de qualquer requerimento de expansão da Força de Defesa;

- preparações de defesa não poderiam ser adiadas até que uma ameaça definida aparecesse: planejamento preparatório e medidas práticas tomadas com antecedência e baseadas numa força ativa capaz e versátil reduziria substancialmente o tempo necessário para organizar uma resposta defensiva efetiva; e,

- o exame de contingências — ou seja, situações que, ainda que possíveis, não são consideradas como prováveis de ocorrer, mas que parecem típicas do tipo de situação que poderia desenvolver-se ou são suficientemente importantes para garantir atenção da ação política.

Como se pode ver, esta análise tendeu a enfatizar a improbabilidade de um ataque de vulto à Austrália, mas reconheceu a necessidade de se assegurar contra a incerteza de ameaças de menor nível e a exigência de uma base de expansão em um planejamento de prazo mais longo. A exigência e o escopo de medidas militares práticas foi vista como:

- a força ativa deveria ser capaz de executar tarefas atuais e previsíveis e de lidar com contingências selecionadas de menor prazo — por exemplo, controle

do mar em áreas de jurisdição marítima da Austrália; rápida descoberta e resposta a qualquer hostilidade marítima ou litorânea; ajuda ao poder civil em operações contra — terroristas; vigilância marítima e demonstração em áreas de interesse australiano; contribuição à manutenção da paz pela ONU;

- a força deveria ser de um tamanho e de uma versatilidade e possuir, ou ter em desenvolvimento, ou aquisição, a estrutura, equipamentos e qualidades profissionais adequadas para expansão oportuna contra uma série de contingências de vários tipos e momentos, como incado pela orientação estratégica de tempos em tempos e tendo a ver com os longos lead-times de certos equipamentos e qualidades.

- a força ativa e planejada deveria ter uma capacidade substancial para operações independentes;

- a força deveria, em todos os momentos, demonstrar a atitude séria da Austrália em relação a assuntos de defesa, competência militar e capacidade de absorver e operar equipamentos de alta tecnologia; e,

- a capacidade de operar eficazmente com os Estados Unidos deveria ser mantida, em média, relativa à probabilidade de compromissos.

Atrás dessas palavras relativamente cuidadosas pousa, no entanto, um desentendimento fundamental sobre a prioridade a ser dada, por um lado, “a tarefas atuais e previsíveis... e contingências de prazo mais curto, e, por outro, à “expansão oportuna contra uma série de contingências de diversos tipos e momentos”. Esse desentendimento fundamental não foi resolvido até o White Paper de 1987, como mencionado antes.

O White Paper de Defesa, de 1987, dava mais ênfase à advertência que poderia ser esperada de níveis mais altos de ameaças. Desta maneira, dava menos ênfase à base de expansão e focalizava a prioridade para o planejamento defensivo da Austrália diretamente na noção de ameaças críveis de menor nível. Foi observado que os mesmos fatores que se combinam para dar à Austrália substanciais defesas naturais contra um ataque militar convencional de vulto, introduzem vulnerabilidades potenciais que poderiam ser exploradas por um adversário usando opções militares alternativas e mais baratas. Mesmo o uso de força militar limitada contra a Austrália poderia causar problemas significativos e ter o potencial, dado o vasto alcance do território australiano e suas vizinhanças marítimas, de demandar um esforço defensivo comprometendo pesadamente as forças de defesa do país.

Portanto, a possível escala de tempo ligada ao desenvolvimento de conflito de menor nível (definida como conflito de baixo nível e conflito de baixo nível ampliado) ditava que a Força de Defesa Australiana deveria ser capaz de reprimí-lo essencialmente pela força ativa. Uma campanha de pressão militar de baixo nível, sustentado com o atacante tomando a iniciativa operacional e com os ataques sendo largamente dispersos e imprevisíveis, foi visto como particularmente desafiador para o planejamento defensivo da Austrália. O uso de força militar para importunar povoados remotos e outros alvos no norte da Austrália, territórios ao largo da costa e propriedades de recurso, e navegação em áreas próximas poderia ser decidido como uma tentativa de demonstrar a vulnerabilidade da Austrália e, assim, forçar concessões políticas sobre algum assunto controvertido.

O White Paper de 1987 observou que a capacidade necessária para preparar e sustentar tal pressão militar de menor nível já existe na região de interesse estratégico primário para a Austrália. A existência de capacidade implica que — dada uma mudança de intenção política — ameaças poderiam surgir em uma escala de tempo menor. Também foi reconhecido que existe a capacidade na região de preparar “operações militares mais convencionais, mas ainda limitadas contra a Austrália”. Essas operações poderiam ter a forma de ataques aéreos em povoados do norte e instalações de territórios ao largo da costa, ataques contra a navegação costeira, minagem de portos, e ataques de surpresa cada vez mais freqüentes e mais intensos. Importaneamente, no entanto, o White Paper enfatizou que os limites de intensificação poderiam ser estabelecidos a qualquer momento pelas capacidades militares que poderiam praticamente ser postas em ação contra os interesses da Austrália. Esse julgamento fundamental refletiu a confiança da Austrália de que suas capacidades militares relativamente avançadas eram melhores sustentadas do que as de qualquer possível adversário regional.

O White Paper de 1987 foi um tanto mais confiante que o White Paper de 1976 sobre a pequena probabilidade de um ataque de vulto. Ele afirmou que nenhum país da região agora tem a capacidade — ou a motivação — para sustentar operações militares intensivas de alto nível contra a Austrália.

Tentativas militares de controlar as vizinhanças marítimas da Austrália e assegurar linhas de aproximação para forças terrestres de vulto requereriam uma substancial expansão militar com apoio ou ajuda externa. Tal expansão envolveria longos lead times e seria claramente evidente para nós. Enquanto isso, o adversário teria que assumir que a Austrália expandiria sua capacidade militar para manter uma vantagem relativa.

O White Paper discutiu com alguma extensão as dificuldades que qualquer suposto inimigo encontraria ao tentar sustentar um assalto de vulto contra a Austrália. Observou que as qualidades e equipamentos necessários para um desembarque anfíbio oposto são especializados e extensivos. Muito poucas nações têm essa capacidade e não havia evidência que países da região estivessem desenvolvendo ou tivessem a intenção de desenvolver suas estruturas de força nessa maneira. Essas considerações dão à Austrália grande segurança contra a possibilidade de um ataque de vulto. Todavia, por causa das graves conseqüências, se tais ameaças surjam em um prazo maior, o planejamento defensivo não pode ignorá-las. A política de defesa australiana, contudo, refletia uma aceitação de que níveis mais altos de ameaças só poderiam emergir depois de um período mais longo e as prioridades da capacidade de forçar o país deveriam ser estruturadas para levar em conta a possibilidade de que níveis mais baixos de ameaças poderiam emergir dentro de períodos mais curtos. O planejamento de mais longo prazo era restrito a conter “um nível de qualidades” do qual uma expansão para neutralizar uma ameaça em desenvolvimento poderia ocorrer. Portanto o conceito de advertência assumiu um papel saliente no planejamento defensivo da Austrália: sem ele, os políticos australianos teriam que ter aceito argumentos militares para uma expansão da estrutura de força básica no extremo mais alto da escala de capacidades.

O White Paper de Defesa de 1994 foi menos otimista sobre a extensão da

advertência que deve ser esperada. Isso reflete suas preocupações de maior prazo sobre uma possível deterioração no ambiente de segurança da Austrália, bem como a preocupação de que a margem de vantagem tecnológica da Austrália esteja sendo erodida por aquisições regionais de avançadas armas convencionais. De acordo com o White Paper de 1994, à medida que as capacidades na região aumentam, as demandas militares de conflito de menor nível (renomeado conflito de curta advertência) para a Força de Defesa Australiana serão maiores.

Nenhum país na Ásia desenvolveu as forças necessárias para executar um ataque convencional de vulto contra a Austrália suficiente para conquistar e manter um território significativo no nosso continente... Nós precisamos, contudo, estar preparados para lidar com o intervalo, com demanda crescente, de conflito poderia ser empreendido com credibilidade, no caso das circunstâncias políticas mudarem, com capacidades agora disponíveis na região, ou que tendem a ser introduzidas em poucos anos.

O White Paper de 1994 preocupava-se que a escala potencial de conflito de curta advertência aumentará à medida que capacidades mais sofisticadas estão sendo introduzidas na região, ainda que não se espere o desenvolvimento de nenhuma ameaça política. Isso, por sua vez, gera uma charada para a política de defesa da Austrália: planejar contra capacidades, ao invés de ameaças, resultará inevitavelmente em níveis mais elevados da capacidade militar australiana, embora nenhuma ameaça evidente esteja aparente e a Austrália tenha relações de amizade com todos seus vizinhos. Ao mesmo tempo, um planejamento defensivo prudente deve dar margem ao imprevisível e fornecer um impedimento contra qualquer uso da força no futuro — inclusive além da vizinhança imediata. A crescente precisão e poder letal das armas que estão sendo introduzidas na região da Austrália, e o crescente intervalo em que combates podem ocorrer, estão mudando as prováveis características de conflito de curta advertência. Atuação furtiva, engano, comunicações seguras, e medidas mais sofisticadas de guerra eletrônica combinam para reduzir a advertência militar. Ainda assim, teria que haver indicadores políticos prévios (como a deterioração de relações diplomáticas e o desenvolvimento de um tópico específico de controvérsia) mesmo para conflitos de curta advertência. Em pauta agora, no entanto, está um novo debate doutrinal sobre a natureza do conflito de curta advertência, sua escala e durabilidade, e a advertência que deve ser esperada.

Alguns desenvolvimentos, contudo, são favoráveis para potências médias como a Austrália. A exploração da moderna tecnologia de defesa oferece importantes novas oportunidades para sistemas de armas defensivas. Como resultado de avanços tecnológicos em radar e outras áreas de vigilância, grandes plataformas e concentrações de força tornar-se-ão mais fáceis de detectar. As chances de sucesso da projeção de forças significativas ao longo das vizinhanças marítimas e aéreas da Austrália contra forças marítimas efetivas seriam limitadas, e o preço por tentar seria alto. A exploração de novas tecnologias em áreas como vigilância, mobilidade e poder de fogo pode fazer com que o risco e o custo da ação no território australiano seja muito alto. A busca, contudo, da sustentação de uma margem tecnológica sobre todo o espectro de capacidades que poderiam ser postas

em ação contra a Austrália não é mais praticável à medida que muitos outros países na região começam a adquirir plataformas modernas e a perícia para operá-las, sustentá-las e mantê-las. Isso leva a um sério desafio para o planejamento defensivo da Austrália. No prazo maior, à medida que a crescente força econômica e a profundidade tecnológica aumentam o potencial estratégico de países em toda a região, a Austrália terá que se tornar mais seletiva “no que diz respeito a identificar aquelas áreas em que nós temos que manter uma liderança decisiva, e priorizá-las”.

Entre as principais áreas para desenvolvimento estarão:

- coleção de inteligência, avaliação e distribuição;
- vigilância e reconhecimento;
- comando e controle;
- armas e sensores essenciais; e,
- guerra eletrônica.

Tomadas em conjunto, essas áreas de desenvolvimento de estrutura de força se assemelham ao que os americanos chamam de guerra de informação. Potências médias, contudo, devem ser menos ambiciosas em relação à escala e à intensidade das capacidades de guerra de informação que elas obtêm. Entretanto, é provável que avanços fundamentalmente importantes serão acessíveis às potências médias na próxima década. Para alcançar esse objetivo, as potências médias terão de nutrir seletivamente suas ciências defensivas e recursos tecnológicos nativos e suas indústrias de defesa baseadas localmente.

Outra área de força potencial é explorar a geografia de uma forma mais decisiva. Abordagens tradicionais para estruturação de forças buscam ter uma “força equilibrada”, que é frequentemente tanto um reflexo de rivalidades interserviço quanto é um julgamento sóbrio de necessidades estratégicas reais. No caso da Austrália, o exército tem sido visto tradicionalmente como o elemento mais importante da estrutura de força: nas duas guerras mundiais, Coréia e Vietnã ele desempenhou o principal papel na experiência de combate da Austrália. O White Paper de 1987 buscou tirar as prioridades de planejamento da Austrália da preparação para igualar comprometer-se com grandes forças terrestres. O White Paper de 1994, em uma mudança histórica, afirma ademais que:

“Desenvolver nossas capacidades para tirar vantagem de nossa geografia estratégica quer dizer, mais importantemente, fazer de nossas vizinhanças marítima e terrestre uma barreira efetiva a um ataque. Portanto damos clara prioridade às capacidades naval aérea necessárias para negar nossas vizinhanças marítima e terrestre a um adversário para que possamos limitar a hospedagem e apoio a forças terrestres ou a preparação de ataques aéreos.”

Evidentemente, essa declaração de planejamento político não implica que não haja um papel para o exército australiano. Mas sugere, sim, que o exército deve ser reestruturado longe de sua estrutura convencional divisional para um conceito mais flexível — como brigadas independentes de armas conjuntas — que buscará transformar as áreas vastas e difíceis do norte da Austrália “em nossa vantagem assegurando que nós podemos operar melhor do que qualquer adversário”. Isso significará otimizar equipamento e pessoal para as condições de lá: por exemplo, estabelecendo bases no norte e familiarizando unidades de combate do exército,

incluindo reservistas, do sul do continente com as duras condições de operação no norte da Austrália.

Em resumo, a experiência australiana em desenvolver uma base conceitual para planejamento num ambiente livre de ameaças tem contado muito com os três elementos de tempo de advertência, exploração da geografia e da tecnologia, e planejamento contra capacidades genérica ao invés de contra ameaças específicas. O objetivo é ser capaz, sem assistência de combate de outros países, de resistir a qualquer ataque que poderia ser lançado com credibilidade contra a Austrália. Críticas ao conceito têm se concentrado em: sua confiança no tempo de advertência (alega-se que deveria haver maior ênfase no planejamento de base de expansão); seu foco demasiado na vulnerabilidade das áreas do norte da Austrália (alguns temem um ataque no sul e no leste, remotos mas comparativamente densamente povoados); e o conceito de ameaças de breve advertência, de menor nível como base de planejamento de defesa adequada (algumas vezes sugere-se que um planejamento sério deveria tratar apenas de ameaças militares de vulto, que — sustenta-se — facilmente fará com que ameaças de menor nível sejam encaminhadas). E, ainda assim, como o White Paper de 1994 observa corretamente, a Austrália sabe de sua própria experiência que as capacidades necessárias para um assalto sério não poderiam desenvolver-se “em muito menos de uma década”. Ademais, capacidades militares nessa escala não podem desenvolver-se em segredo, e a Austrália está confiante que seu serviço de inteligência detectaria “em um estágio inicial o desenvolvimento de tais forças”. Também é incorreto argumentar que ameaças de menor nível podem ser acomodadas facilmente em planos desenhados para lidar com uma ameaça de vulto.

Governos australianos sucessivos, bem como Comitês de “Chiefs of Staff”, endossaram esses elementos fundamentais do pensamento de defesa australiano nas últimas duas décadas. O conceito tem suas deficiências — por exemplo, sua confiança em capacidades militares regionais (crescentes) ao invés de contingências específicas para conduzir a estrutura de força — mas tem fornecido uma base intelectualmente rigorosa para planejamento de força pela primeira vez na história do país. Importaneamente, ele tem facilitado enormemente os julgamentos necessários para o desenvolvimento de força racional: por exemplo, a capacidade de porta-aviões da Austrália foi deletada em 1983 em favor de uma força aérea baseada no solo (F-111s e F/A-18s). A necessidade de elementos particulares de força podem ser determinadas dessa maneira pela análise de geografia e os níveis de ameaças com credibilidade. Mas o processo de determinar os números de plataforma — uma vez que a capacidade tenha sido endossada — ainda não pode ser reduzida à precisão matemática: julgamento militar profissional e análises de estrutura de força ainda são necessários para guiar quais, no resultado final, serão as decisões políticas no mais alto nível.

IMPLICAÇÕES PARA OUTRAS POTÊNCIAS MÉDIAS

Resta agora a questão: será a base conceitual australiana de planejamento defensivo em um ambiente de baixa ameaça aplicável a outras potências médias?

Uma das características que definem uma potência média — como o conceito é usado aqui — é que ela buscará ter um mínimo de autonomia defensiva ou auto-confiança críveis. Existem, é claro, sérias dificuldades em fornecer uma definição totalmente satisfatória do que é uma potência média. Carsten Holbraad observa que qualquer que seja o critério adotado para distinguir potências médias daquelas acima e abaixo delas, a categoria tende a incluir uma gama de potências grandemente heterogêneas. Se uma linha for desenhada em classificar as potências de acordo com suas forças militares, potências médias podem ser definidas como estados que são mais fracos que as principais potências, mas muito mais fortes do que os pequenos estados com os quais eles costumam interagir e que são incapazes de se defenderem de qualquer maneira séria. Na região da Ásia-Pacífico, as potências médias, devem incluir a Indonésia, a Malásia, a Tailândia, o Vietnã, as Filipinas, a Austrália e a Nova Zelândia. As Coreias e Taiwan também são potências médias, mas elas são excluídas aqui porque elas encaram ameaças militares óbvias e de larga escala dos seus vizinhos. Singapura é um país pequeno geograficamente mas é classificado, em termos regionais, como uma potência média militarmente. Laos, Camboja, Myanmar, Brunei, Papua Nova Guiné e os pequenos estados ilhas do Pacífico Sul são pequenas potências.

Mais importante do que a definição precisa é a crescente sensação de potência média entre os países acima em fóruns como o Fórum Regional da ASEAN e da APEC. Em sua maioria, esses países estão desenvolvendo forças modernas modestas mas relativamente capazes e, crescentemente, indústrias de defesa locais. Em escala maior ou menor, todos subscrevem a alguma idéia de auto-confiança defensiva ou resiliência nacional. Muitos desses países têm extensos novos territórios para patrulhar e defender, na forma de Zonas Econômicas Exclusivas de 200 milhas. E, crescentemente, eles se preocupam com ameaças brandas de pesca ilegal, pirataria, tráfico de drogas, movimentos de refugiados, entre outros. Muitos desses países também revelam preocupação com a situação estratégica futura, mas sem nomear uma ameaça: eles falam sobre a mudança do equilíbrio estratégico ou de forças.

Poucos desses países, no entanto, desenvolveram um processo de planejamento de força rigoroso, detalhado. Tipicamente, isso reflete a falta de uma ameaça clara e, portanto, a ausência de um adversário óbvio contra o qual desenvolver uma metodologia de planejamento. Ademais, eles acreditam que muito do debate ocidental sobre esse assunto reflete conceitos de guerra ou metodologias de planejamento americanos ou europeus, que são demasiadamente teóricos e carecem de uma orientação prática para os planejadores defensivos.

A experiência australiana de desenvolver uma metodologia para planejar uma força de defesa sem uma ameaça pode ter alguma aplicação aqui. Deve-se tomar cuidado, contudo: não pode haver uma tradução simplista do processo de estruturação de força de uma ilha continente como a Austrália, cercada de vizinhanças marítimas, para países que têm fronteiras terrestres permeáveis. Potências médias que têm fronteiras terrestres contíguas, ou estão muito próximas de estados trapaceiros, terão de planejar com muito mais cuidado contra o tipo de sistemas ofensivos que poderiam ser usados contra elas. Nessas instâncias, o tempo de

advertência para níveis mais altos de ameaça pode ser curto. Mas onde há fronteiras terrestres entre países que não estão em um confronto militar de vulto, a metodologia australiana de prioridade à geografia e a níveis acreditáveis de conflito pode ser aplicada. Por exemplo, analisando as fronteiras da Tailândia com o Camboja, Laos, Myanmar e Malásia bem como a longa fronteira terrestre da Papua Nova Guiné (760 quilômetros) com a Indonésia, fica claro que existe uma necessidade de priorizar a demonstração da soberania por vigilância da fronteira, patrulha e interpretação.

Essa metodologia é suficientemente flexível para ser aplicada em países tão diferentes quanto a Tailândia, as Filipinas, a Malásia e a Indonésia. Nenhum desses países enfrenta a probabilidade de uma grande ameaça militar ou o colapso da ordem regional no futuro breve. Todos têm grandes Zonas Econômicas Exclusivas, extensas vizinhanças marítimas, em um território considerável a defender (como a Austrália). Em cada caso, também, o exército tem sido a força dominante, geralmente por razões políticas e de segurança interna: mas a tendência recente tem sido de desenvolver capacidades navais e aéreas capazes de vigilância, patrulha e defesa da soberania. Planejar contra a incerteza, e especialmente, contra ameaças brandas, virou um tema entre esse grupo de países. Alguns deles (por exemplo, a Tailândia, as Filipinas e a Malásia) já demonstraram interesse na metodologia australiana; outros, como Brunei, estão procurando uma abordagem racional para suas novas necessidades de planejamento de força.

É óbvio que cada caso deve ser desenvolvido para refletir a geografia estratégica singular do país e o nível de ameaças em potencial que são tidas como críveis. O tempo de advertência para uma ameaça mais substancial é uma parte central desse processo de planejamento: sem confiança na sua análise, a tendência será de desenvolver capacidades militares maiores do que são necessárias ou acessíveis. No caso da Austrália, o planejamento contra uma grande ocupação inimiga (por exemplo, um grupo de divisão) não resistiu ao escrutínio, uma vez que a análise demonstrou que tal força de invasão seria impossível esconder, seria altamente vulnerável enquanto transitasse no hiato mar-ar, e necessitaria de proteção — contra a resistência certa da Austrália — por um grande número de modernas aeronaves de combate. Uma base de planejamento mais realista para a Austrália é planejar uma estrutura de força capaz de lidar com um adversário que pode preparar operações de companhia-grupo dispersas e possivelmente também inserir um batalhão de pára-quedistas. Esse tipo de análise deve ser feito com a assistência de boas capacidades de inteligência — avaliação: o White Paper de Defesa Australiana de 1994 enfatiza a prioridade que deve ser dada a essa capacidade. Avanços em níveis de educação, acesso a tecnologia de coleção apropriada, a disponibilidade comercial de fotografia por satélite de definição razoavelmente alta, e desenvolvimentos em tecnologias de radares sobre o horizonte e superfície-onda, melhorarão as capacidades de inteligência e vigilância das potências médias na região da Ásia-Pacífico na próxima década. Confiança na capacidade de descobrir precisamente desenvolvimentos militares na sua vizinhança será um aspecto importante do planejamento defensivo para as potências médias no século XXI.

O que se propõe aqui não é uma panacéia para planejadores defensivos.

Planejamento contra a incerteza sempre será uma questão de administração de riscos. Julgamentos prudentes devem ser feitos sobre a mistura apropriada de pessoal e equipamento, operações atuais e necessidades futuras, aquisições de curto prazo e pesquisa e desenvolvimento de longo prazo. Mas o planejamento em um mundo de baixa ameaça não deveria ser um processo aberto, que permite aos planejadores defensivos tangenciar entre uma variedade infinita de opções.

O modelo australiano é desenhado essencialmente para reduzir o risco ao planejar para as ameaças mais concretas e para assistir julgamentos de planejamento, ao estreitar a margem de contingências geográficas e militares. Dentro dessa matriz ainda há espaço para debate sobre prioridades relativas e números. Uma matriz geral está representada na Tabela I: é somente indicativa e sua intenção é simplesmente sugerir como o processo de planejamento contra ameaças concretas pode reduzir a variedade de escolhas racionais do planejador defensivo. Planejamento defensivo em um mundo pós-Guerra Fria onde há menos previsibilidade estrategicamente requer, paradoxalmente, mais — não menos — ferramentas coerentes de planejamento defensivo. Planejamento sem uma base conceitual rigorosa serve apenas para legitimar aquisições de equipamento ad hoc.

Este ensaio focalizou problemas práticos enfrentados pelos planejadores defensivos de potências médias na nova era de incerteza. Muito da teoria de estudos estratégicos ainda se preocupa com os problemas das principais potências e com as idéias de guerra e conflito desenvolvidas na Europa e na América do Norte. A intenção das idéias apresentadas aqui é fornecer uma perspectiva diferente: uma moldura conceitual que seja inteligível e útil para planejadores políticos nos estabelecimentos de defesa das potências médias.

RESUMO

O Planejamento da Força de Defesa na Ausência de Ameaças

Paul Dibb

No mundo que sucedeu à Guerra Fria, muitos países estão buscando uma forma de planejar suas defesas na ausência de uma ameaça. Os países estão descobrindo que a idéia de “ameaça” não oferece uma base sólida porque predispõe à busca por inimigos putativos, mesmo quando não existam.

Potências intermediárias que encaram com seriedade o planejamento das suas defesas reconhecem que há uma exigência mínima — mesmo em áreas de baixa ameaça — de força para demonstrar que estão capacitados a proteger sua integridade territorial, seus recursos e suas possessões costeiras, da mesma forma que áreas específicas e outros interesses nacionais.

O presente artigo trata do problema do planejamento sob condições de incerteza no período pós-Guerra Fria, examina a experiência no planejamento da defesa da Austrália, sem a referência de uma ameaça clara, e analisa a metodologia que foi desenvolvida naquele país para determinar as prioridades da estrutura de força. E conclui pela avaliação das implicações desta experiência em outras

potências intermediárias, particularmente na região Ásia-Pacífico, onde não é encontrada uma ameaça militar palpável.

ABSTRACT

Planning a Defence Force Without a Threat

Paul Dibb

In the post-Cold War world, many countries are struggling with how to plan their defence forces without a threat. They are discovering that the idea of “threat” is no longer a useful construct because it preconditions the mind to search for putative adversaries, even when none exist.

Middle powers which take their defence planning seriously recognise that there is a minimum requirement — even in an area of low threat — to demonstrate that they can protect their territorial integrity, off-shore resources and possessions, as well as focal areas and other key national interests.

This paper addresses the problem of planning under uncertainty in the post-Cold War era. It examines the experience of Australian defence planning without a clear threat and the methodology that has been developed in that country to determine force structure priorities. It concludes by canvassing whether this experience has any implications for other middle powers, particularly in the Asia-Pacific region, that do not face a palpable military threat.

O AUTOR

PAUL DIBB, professor, é chefe do Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa, da Universidade Nacional da Austrália. Foi Subsecretário de Estratégia e Inteligência no Departamento de Defesa Australiano, foi Diretor da Organização Conjuntura de Inteligência e Consultor do Ministro da Defesa. É autor das seguintes obras: “The Soviet Union: The Incomplete Superpower” (Macmillan, London, 1986); “Review of Australia’s Defense Capabilities”, Relatório ao Ministro da Defesa. (Serviço de Editoração do Governo Australiano, Canberra, março de 1986); en “Towards a New Balance of Power in Asia” (Edição, para IISS, da Editora da Universidade de Oxford, 1995)