

CADERNOS NAVAIS
N.º 32 – Janeiro – Março 2010

“60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais”

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, duma forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

“60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais”

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

32 /Janeiro – Março 2010

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-16-8

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	5
A MARINHA E A SUA PARTICIPAÇÃO NAS MISSÕES INTERNACIONAIS DA NATO	7
A DIMENSÃO MARÍTIMA DUMA ALIANÇA	19
OS DESAFIOS ACTUAIS DA NATO	29

NOTA INTRODUTÓRIA

A NATO permanece como uma organização central nos equilíbrios globais desde a sua fundação há 60 anos. Para Portugal, a NATO representa também uma opção estruturante do seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional, com reflexos decisivos nas Forças Armadas,

No que respeita à Marinha, a NATO foi um factor preponderante no que respeita às importantes transformações operadas nos campos doutrinário e organizacional, na formação, no treino e nos procedimentos operacionais, fundamentais, no seu conjunto, para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa.

A evolução permanente que a estrutura militar integrada da NATO sofreu, servindo as sucessivas evoluções do conceito estratégico da Aliança e adaptando as suas finalidades à realidade de um Mundo em mudança, bem como os desafios e transformações que o futuro exige, foram alvo de inúmeros debates, conferências e artigos de opinião dos mais prestigiados pensadores nacionais e estrangeiros.

A edição de um Caderno Naval sobre esta temática tornava-se imperativo para assinalar a efeméride, tendo-se agregado para o efeito três textos recentes, assinados, designadamente, pelo Almirante Fernando de Melo Gomes e pelo Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar.

Esta opção encontra causa na importância de que se reveste a visão do Chefe do Estado-Maior da Armada sobre a matéria e na experiência do VALM Lima Bacelar, que recentemente terminou a sua comissão de três anos como Representante Nacional junto do Comité Militar da NATO.

Fica assim revalorizado o património editorial das Cadernos Navais.

**A MARINHA E A SUA PARTICIPAÇÃO
NAS MISSÕES INTERNACIONAIS DA NATO**

Almirante Melo Gomes

Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes

O Almirante Melo Gomes ingressou na Escola Naval em 1965. Especializado em comunicações, embarcou em diversos navios e comandou dois draga-minas, uma corveta e a fragata "CORTE-REAL".

Participou em exercícios nacionais e internacionais e em quatro integrações na Força Naval Permanente do Atlântico da NATO, incluindo duas operações: "SHARP GUARD", onde acumulou funções de "flag-captain" e "ACTIVE ENDEAVOUR", como Comandante da Força.

Em terra, serviu no Centro de Comunicações do Comando da Defesa Marítima da Guiné, no Centro de Instrução de Tática Naval, no Estado-Maior da Armada, na Casa Militar da Presidência da República e no Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.

Entre 1997 e 1999, comandou o Grupo-Tarefa Português, tendo participado em diversos exercícios no mar, nomeadamente na operação real de evacuação de civis na Guiné-Bissau, em 1998.

Em 1999, comandou a EUROMARFOR e entre Março de 2001 e Abril de 2002, comandou a Força Naval Permanente do Atlântico da NATO, tendo essa força sido empregue, pela primeira vez, ao abrigo do artigo V do Tratado de Washington.

Após ter desempenhado as funções de 2º Comandante Naval e Comandante da Flotilha, entre Abril de 2004 e Novembro de 2005, exerceu o cargo de 2º Comandante do Comando Aliado Conjunto de Lisboa.

Em 28 de Novembro de 2005 foi promovido a Almirante e tomou posse como Chefe do Estado-Maior da Armada.

Ao longo da sua carreira, participou em diversas conferências e seminários, tendo publicado artigos em várias publicações.

Da sua vasta folha de serviços constam numerosas condecorações nacionais e estrangeiras.

A MARINHA E A SUA PARTICIPAÇÃO NAS MISSÕES INTERNACIONAIS DA NATO*

A adesão e a participação empenhada de Portugal numa organização político-militar com as características da NATO e o seu estatuto de membro fundador, produziram profundas mudanças no país e nas Forças Armadas portuguesas.

Não restam dúvidas de que o relacionamento entre a NATO e a Marinha foi responsável pelas importantes transformações operadas nos campos doutrinário e organizacional, na formação, no treino e nos procedimentos operacionais, os quais foram determinantes para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa.

Se a política é a arte de transformar a percepção da realidade, o sucesso militar não dispensa o seu conhecimento. É nesta "nebulosidade" que vos darei a minha visão dos traços mais salientes do que foram "os 60 anos de convivência da Marinha com a Aliança", dos quais testemunhei muito de perto os últimos 40. Neste rebuscar do passado recente, recolhi muita da minha inspiração nos textos da autoria do ilustre Director desta casa, Professor António Telo, nomeadamente na "História da Marinha Portuguesa, Homens, doutrinas e organização; 1924/1974 (Tomo I)".

Nos 60 anos de convivência da Marinha com a NATO atrevo-me a identificar 5 períodos distintos: o primeiro, de adaptação, desde a fundação em 1949 até ao início dos anos 60 e da Guerra Ultramarina; o segundo, de evolução de duas Marinhas, uma virada para África e outra mais afecta à NATO, desde os anos 60 até 1975, marcado pelo período da descolonização; o terceiro, de declínio e ressurgimento, desde a 1975 até aos anos 90 com o fim da guerra fria; o quarto, de consolidação, dos anos 90 até aos atentados do 11 de Setembro de 2001 e, por último, o quinto, de 2002 até hoje, com a preocupação crescente de segurança.

Primeiro Período – Fundação até ao Início dos Anos 60 (Adaptação)

Como estávamos nós em 1949? Ao nível do pensamento estratégico militar, dá-se o choque entre a perspectiva de defesa da Península Ibérica nos Pirenéus, baseada em forças terrestres robustas, com cerca de 15 Divisões, e a da Aliança, sustentada num plano de defesa com projecção aeronaval e que incluía 67 navios.

Para a Aliança, o Atlântico português reveste-se de grande importância para a estratégia anglo-americana do pós-guerra, assente na ligação USA/Europa, Açores/Madeira/Continente (visão aeronaval) e nas linhas vitais de reabastecimento através do Atlântico Norte/Sul e ainda no acesso ao Mediterrâneo. Portugal é, assim, uma plataforma giratória logística de retaguarda e de apoio ao combate à ameaça submarina nas Sea Lines Of Communication (SLOC), o que impõe, designadamente, a necessidade de proteger e sustentar os portos (minas) e os aeródromos.

Em 1949 a Marinha tinha 8000 homens, treze escoltas (cinco contra-torpedeiros, seis avisos e duas fragatas), seis escoltas costeiros, seis submarinos, quarenta auxiliares e noventa aeronaves, fruto do plano de reapetrechamento dos anos 30. Não havia um plano central de sustentação e modernização, pelo que a renovação da esquadra era fruto das circunstâncias e de meios e facilidades concedidas pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América (EUA).

A inserção na NATO leva a Marinha a adaptar-se. Ao nível da doutrina desaparecem os núcleos próprios do poder naval e integram-se os planos NATO. Ao nível da organização não existia Ministro da Defesa, havendo autonomia dos dois ministérios então existentes: da Marinha e do Exército.

Com a adesão à NATO cria-se a necessidade de umas Forças Armadas independentes e de um Ministério da Defesa único, como órgão político de coordenação, e de uma Secretaria de Estado por Ramo.

A Marinha enfrenta sucessivas reorganizações entre 1952 e 1955, sublinhando-se a criação do cargo de Chefe do Estado-Maior da Armada, à semelhança do que existia em países da NATO. Deu-se a criação da Força Aérea, que não deixou de envolver alguma polémica.

Ao nível da esquadra, em dez anos (1950-1960), dá-se uma mudança radical na Marinha. Surgiram as primeiras ajudas significativas em meios navais, a maioria proveniente dos EUA, em resultado da cedência dos direitos de utilização da Base das Lajes. Os navios existentes ainda eram dos anos 30, não compatíveis com os requisitos da NATO, cujas prioridades estavam focados na defesa anti-submarina e na guerra de minas para defesa dos portos.

Houve a necessidade de uma integração harmoniosa no Medium Term Defence Planning da NATO e são modernizados os avisos e os contra-torpedeiros, adquiridos quatro Draga-Minas Oceânicos, oito Escoltas Costeiros (Patrulhas Franceses) e três Escoltas Oceânicos (Álvares Cabral, Diogo Cão e Pero Escobar).

A operação destes meios navais exigiu a integração de novas técnicas, implicou a especialização dos recursos humanos e a adopção de novos sistemas de formação, incluindo a formação de formadores e a formação permanente, desenvolvendo-se um moderno sistema de partilha de responsabilidades funcionais, reformulando mentalidades e alterando atitudes a todos os níveis. Os métodos de treino e os procedimentos são importados da experiência vivida na NATO.

A área das comunicações sofre uma enorme evolução, quer em terra, quer no mar, dando à Marinha uma liderança nesta matéria, que foi, e ainda é, reconhecida a nível nacional. Foi criado o Centro de Comunicações da Armada e uma enorme rede de Estações Radionavais no Continente, Açores, Madeira e Ultramar, o que permitiu comunicações fiáveis com qualquer ponto do "império".

A área logística foi também palco de grandes construções, de que são exemplo os depósitos de munições e combustíveis de Lisboa e Ponta Delgada. A componente aeronaval sofreu um grande desenvolvimento e melhoria da cooperação, pela utilização das bases do Montijo, Lajes e Ovar.

A criação da Força Naval da Metrópole, do Agrupamento de Instrução e a realização de exercícios navais em águas portuguesas, materializaram o início da preparação da Marinha para os grandes exercícios da NATO.

No entanto, a situação na Índia e a guerra de África ditaram o afastamento progressivo dos EUA e do Reino Unido, mantendo-se algum apoio da França e Alemanha. Não obstante, a Marinha procurou manter um contacto estreito com a Aliança, de onde recebia os conhecimentos conceptuais e práticos, indispensáveis à sua actualização.

Segundo Período – Início do Anos 60 até 1975 (Evolução)

A década de 60 e o período da Guerra de África caracterizaram-se pela capacidade da Marinha responder, em simultâneo, aos compromissos assumidos com a NATO e às solicitações decorrentes do conflito colonial, que mobilizou todo o poder naval para actuar em terra, nos rios e no mar.

Este duplo empenhamento das forças navais, levou ao lançamento de um plano de aquisição e construção de navios, para o emprego no âmbito da Aliança e em África. Na Aliança, acima do trópico de Câncer, com as fragatas "Pereira da Silva", dezasseis draga-minas e oito patrulhas costeiras.

Em África, com dezenas de lanchas e navios patrulha, a designada poeira naval, que acarretava um esforço de sustentação e de apoio logístico muito significativos, para além do empenhamento das companhias e destacamentos de fuzileiros.

Havia ainda os meios de uso duplo, constituídos pelas 4 fragatas da classe "Comandante João Belo" (adquiridas mais tarde), dez patrulhas da classe Cacine, dez corvetas da classe "João Coutinho" e "Baptista de Andrade" e quatro submarinos.

Para além disso, na área do Fomento Marítimo, a Marinha mantinha as actividades de fiscalização das frotas de pesca, comércio e recreio. O esforço na hidrografia estendeu-se a todas as partes do território. Em suma, a Marinha tinha em todos os teatros cerca de 16.000 homens, o que representava um esforço assinalável.

Em relação à NATO, apesar do envolvimento no Ultramar, a Marinha participou em inúmeros exercícios internacionais, especialmente na luta anti-submarina, na cooperação aeronaval e no emprego de draga-minas e submarinos, o que permitiu uma evolução significativa em termos da interoperabilidade, doutrina, técnicas e procedimentos, consubstanciando um enorme salto operacional.

Em 1968 foi formalmente activada a Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT), tendo a participação de Portugal sido imediata, já que, a partir de 1969, a Marinha iniciou uma contribuição regular com as fragatas da classe "Almirante Pereira da Silva".

Em 1971 o COMIBERLANT foi transferido de Mem Martins para Oeiras e assiste-se a uma crescente presença de militares da Marinha nas estruturas militares da Aliança, num claro reconhecimento das suas capacidades técnico-profissionais.

O facto de se admitir um conflito armado entre a NATO e o Pacto de Varsóvia, envolvendo as duas super-potências mundiais, orientou o esforço das respectivas Marinhas para as operações de vigilância mútua, conferindo a máxima profundidade possível aos respectivos dispositivos defensivos e sistemas de alerta, bem como para o desenvolvimento de planos de operações que previssessem a eventual confrontação directa no mar.

Entre as várias missões sublinham-se a presença naval, a escolta a porta-aviões e forças anfíbias, a luta anti-submarina, a protecção de portos e a avaliação de tácticas experimentais.

No essencial, tratava-se de um dispositivo, estratégica e operacionalmente complementar, embora pouco sinérgico, devido às inúmeras lacunas de interoperabilidade ainda existentes entre os intervenientes, nos diversos ambientes da batalha. Neste âmbito, foi igualmente importante para as forças da Marinha o contacto com os processos de consulta e de decisão estratégica que eram necessários estabelecer para a eventual aplicação da força.

Assim, durante múltiplos exercícios e cenários, eram jogadas regras de empenhamento, ainda que numa forma pouco elaborada, mas muito útil.

Para a Marinha, os anos 70 viriam a ser caracterizados pelo desafio tecnológico resultante da utilização dos novos meios navais, complementados por uma grande participação, aprendizagem e visibilidade na NATO.

Mas as dificuldades no Ultramar acentuam-se, especialmente na Guiné, onde a Marinha tinha um papel essencial. Muito do que aprendemos na NATO adaptávamos ao cenário Africano, proporcionando boa interoperabilidade entre as unidades da Força Aérea e as unidades navais.

Terceiro período – 1975 a 1990 (Declínio e Ressurgimento)

Este período é marcado por um início conturbado, na sequência da Revolução de Abril e da descolonização. Surgiram dificuldades de relacionamento com a NATO, patentes na limitação de acesso à documentação classificada das áreas mais sensíveis. Com o fim do empenhamento em África, a Marinha assumiu a ambição nacional de desempenhar as missões na NATO, designadamente na STANAVFORLANT, com muito maior consistência.

Todavia, a idade e o atraso tecnológico (interoperabilidade de sensores, armas, etc) das fragatas da classe "Pereira Silva", limitava o produto operacional e dificultava a melhor integração na força.

Nos anos 80 dá-se a substituição das fragatas da classe "Almirante Pereira da Silva" pelas da classe "Comandante João Belo". Embora fossem navios desenhados para o cenário do Ultramar, permitiram manter a integração regular na STANAVFORLANT e garantir o fluxo da transferência de saberes e experiências.

Em África dilui-se a poeira naval. No continente é eliminada a capacidade de rocega de minas, aliás nunca recuperada, verifica-se o progressivo envelhecimento dos meios, não há investimento e, portanto, a possibilidade de se fazerem grandes modernizações a meio da vida dos navios.

A nível nacional, a Constituição da República sofre alterações. Na sequência da revisão constitucional de 1982 é promulgada a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, que determinou mudanças no enquadramento das Forças Armadas no Estado, no quadro da normalidade democrática.

4º Período - Anos 90 até ao 11 de Setembro de 2001 (Consolidação)

Com a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria, a NATO reajustou o seu conceito estratégico. Passava-se então de um conceito restrito de defesa, associado à resposta flexível, para um conceito alargado de segurança visando a prevenção de conflitos, sentindo-se a crescente diluição do conceito de fronteira.

Com a declaração de Londres de 1990 dá-se a abertura a Leste, levando ao desanuviamento e cooperação. Cresce o número de Aliados e cria-se um quadro alargado de parceiros, o que aumentou significativamente a complexidade dos dispositivos das forças navais. Aprofundaram-se as capacidades de coordenação, surge a ideia de das operações out-of-area e o conceito operacional da CJTF a partir do mar.

Internamente, ocorrem diversas revisões do conceito estratégico em 1989, 1994 e 1998, ano em que foram aprovados o Sistema de Forças Nacional, as Missões das Forças Armadas e a Lei de Programação Militar.

A Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), em 1993, remodela a estrutura operacional dando maiores responsabilidades ao Comando Naval. Surgem os Comandos Administrativos e a Flotilha (responsável pelo treino) e as diversas esquadrilhas. A Superintendência dos Serviços dos Material integra o Arsenal do Alfeite e é criado um órgão para gerir a informação e os indicadores de Gestão, entre outros.

A Marinha dá um enorme salto organizacional e em meios navais. O reabastecedor Bérrio substitui o S. Gabriel, já obsoleto, mas a década de 90 ficará inegavelmente marcada na história do empenhamento da Marinha na

NATO, pela utilização das modernas fragatas da classe "Vasco da Gama", com helicópteros orgânicos, e a evolução tecnológica que tal representou.

As novas fragatas eram navios ao nível do melhor que havia. Todavia, importava esperar pelo resultado do esforço de formação e treino para se imprimir uma mudança dos padrões de proficiência. Foi também empreendida a avaliação interna e externa, esta última com o recurso ao Flag Office Sea Training (FOST), que somente alguns países se atreviam então a frequentar. Esta acção incluiu uma parceria com a Marinha do Reino Unido, que desde então tem perdurado com resultados de excelência.

O sucesso alcançado ficou comprovado com a primeira atribuição das fragatas "Vasco da Gama" à STANAVFORLANT, em 1992. Diria que ao nível da NATO, ascendemos de "divisão", tornámo-nos parceiros, política e militarmente credíveis.

Ficavam assim reunidas as condições para que Portugal assegurasse, por um período de um ano, o Comando da Força. No entanto, em termos logísticos, esta tarefa não foi fácil, dada a exigência de redundância de meios e os elevados padrões de prontidão.

Foi necessário reorganizar os serviços de bordo, tendo sido adoptados novos padrões de formação. Por outro lado, a Marinha activou a Esquadilha de Helicópteros com o apoio da NATO, situada na BA6 no Montijo, ainda hoje um exemplo modelar de parceria com a Força Aérea Portuguesa.

Assim, a três anos de distância, Portugal assumiu o compromisso comandar a STANAVFORLANT perante o SACLANT, iniciando um processo específico de planeamento e preparação que se viria a concluir em Abril de 1995, com a entrega do comando ao então CALM Reis Rodrigues. Durante este período de comando nacional (1995/1996) a força esteve em operações reais com notáveis desempenhos, em particular na operação de interdição marítima no Adriático em 1995.

No plano operacional, esta operação envolveu a participação nacional de três fragatas como navios-chefe (onde estive como comandante da "Corte Real"), um submarino e um reabastecedor de esquadra, perfazendo 467 dias de missão e 654 horas de voo dos helicópteros, tendo constituído um verdadeiro balão de ensaio para parte importante das operações da actualidade, designadamente:

- na obtenção de um panorama marítimo reconhecido e partilhado entre as forças no mar e os comandos operacionais em terra;

- na condução de operações de interdição marítima com abordagem a navios mercantes por equipas de vistoria e segurança militar utilizando meios aquáticos e helicópteros, e;

- na capacidade de manter um dispositivo de resposta militar robusto para impor um bloqueio total no limite das águas territoriais de um Estado beligerante, cujas forças incluíam submarinos e defesas costeiras.

O sucesso desta operação teve consequências na assinatura do Acordo de Dayton pelas partes beligerantes e no levantamento faseado do bloqueio total à costa do Montenegro.

Por tudo isto, pode dizer-se que a entrada ao serviço das fragatas da classe "Vasco da Gama" foi a alavanca que permitiu um salto qualitativo na Marinha, só comparável à revolução de mentalidades ocorrida na década de 50, tendo contribuído para um prestígio nacional, sem precedentes, no seio das forças navais da Aliança.

Os Fuzileiros também mudaram. Foram reequipados ao nível do C3 e diverso outro material, foi criado o destacamento de acções especiais, aumentaram a flexibilidade, a modularidade e desenvolveram técnicas de abordagem com o emprego no Adriático.

Na NATO, no âmbito do processo de estabilização da República da Bósnia-Herzegovina, a Companhia de Fuzileiros 21 e elementos de comando e serviços integraram o Agrupamento Conjunto Alfa BLI, apoiando o esforço terrestre cometido ao Exército, tendo este Agrupamento constituído a força de reserva do COMSFOR durante o período da missão. Este foi o seu único empenhamento na NATO, embora no plano nacional as forças de Fuzileiros tenham sido empregues com regularidade e estado presentes em missões no Congo/Moçambique/Guiné, etc.

No entanto, dadas a suas capacidades e prontidão, considero que têm sido utilizados aquém do desejável.

Em 1998, a Marinha empenhou parte significativa das suas capacidades no exercício "STRONG RESOLVE", o maior de sempre da NATO, que dispôs de um Quartel-general a bordo do USS "MOUNT WHITNEY". O cenário de crise na região sul da Aliança desenvolveu-se, sobretudo, na área do IBERLANT e no Mediterrâneo, com grande intervenção do CINCIBERLANT.

Em resposta aos atentados de 11 de Setembro de 2001, a NATO encetou um profundo processo de transformação, adaptando as suas capacidades para fazer face às novas ameaças.

Foi neste âmbito que foi lançada no Mediterrâneo a operação "ACTIVE ENDEAVOUR", de carácter essencialmente naval e que contou com várias participações dos navios da STANAVFORLANT, nomeadamente por ocasião do segundo comando português desta força, entre Março de 2001 e Março de 2002, que tive a honra de protagonizar.

Foi a bordo da fragata "Côrte-Real", o navio-chefe da STANAVFORLANT, que acompanhei os acontecimentos que levaram, pela primeira vez na história da Aliança, um dos seus Estados-membros a invocar o Artigo 5º do Tratado de Washington, na interpretação de que um ataque ao seu território constituiria um ataque a todos os Estados-membros, pelo que a resposta militar deveria ser no quadro da defesa colectiva.

Na ocasião, a Força foi deslocada para o Mediterrâneo Oriental, tendo então integrado o maior número de unidades de sempre – 15 navios, o que permitiu ter o controlo efectivo de toda a área de operações, de Creta à Turquia, com aeronaves e submarinos em apoio.

A operação ACTIVE ENDEAVOUR, ainda em curso, representa, de uma forma precursora, o esforço militar da NATO na Guerra Global Contra o Terrorismo, com o objectivo de controlar as principais rotas comerciais e, assim, prevenir atentados terroristas no ambiente marítimo, tráfico de armamento e proliferação de armas de destruição em massa. Desde o início, temos empenhado todos os anos uma fragata nesta operação.

Quinto Período - 2002 até Hoje (Preocupação Crescente de Segurança)

Em 2002, com a Declaração da Cimeira de Praga e a reorganização transformacional da estrutura de comando da NATO, que teve lugar no ano seguinte, estabelecendo os Allied Command for Operations, Allied Command for Transformation, os Joint Force Commands, surgem novas visões relativamente aos conceitos de emprego das forças, incluindo a criação da NATO Response Force (NRF) e metodologias de planeamento com base em capacidades.

Os grandes objectivos para a manobra estratégica passam a centrar-se no desenvolvimento de forças expedicionárias, na identificação, criação e exploração de efeitos militares, em articulação dinâmica com efeitos não militares e na obtenção de informação e conhecimento sobre o espaço de envolvimento marítimo em que as forças irão actuar. Surge o designado Comprehensive Approach, concebido para centrar todo o potencial da Aliança numa só finalidade, obtendo sinergias decorrentes da cooperação interagência.

No essencial, assiste-se à diluição uma parte da fronteira entre segurança interna e externa, tornando necessário promover a transformação das forças para se ajustarem à nova realidade. No que respeita às forças navais, procedeu-se ao apuramento do conceito de operações de interdição marítima, ao planeamento por capacidades, contemplando o seu duplo uso, e ao desenvolvimento das chamadas operações de segurança marítima, projectando forças para áreas fora do espaço normal de operações.

A NATO já não é apenas um seguro defensivo mas uma parceria de produtores de segurança (onde quer que seja) e sem fronteiras geográficas!

Caminha-se para uma nova visão naval, com a discussão da Alliance Maritime Strategy (Jan 2010), estando em progresso o desenvolvimento de um novo conceito para Maritime Security Operations, com ênfase na segurança para fazer face às novas ameaças e riscos no mar.

Internamente, desenvolvem-se nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional em Janeiro de 2003, o Conceito Estratégico Militar em Janeiro de 2004, as Missões Específicas das Forças Armadas em Outubro de 2004, o Sistema de Forças Nacional em 2004/05 e o Dispositivo de Forças em 2007.

A Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas (RESFA) tem estado a decorrer em 2008/2009. Estamos aparentemente actualizados no calendário, mas não nas mentalidades. Os conceitos básicos necessitam de tempo e reflexão para que se concretizem. Não basta a sua invocação. Temos que dar tempo para que sejam interiorizados.

A Marinha continuou a participar na força NATO, agora designada por Standing NATO Maritime Group One (SNMG1), pese embora se comece a notar alguma desactualização das fragatas da classe Vasco da Gama, em particular no sistema de combate.

Ao nível dos exercícios, o enfoque tem sido dado na segurança e cooperação internacional.

Criou-se o COMAR, um centro operacional de coordenação marítima, onde pela primeira vez todos os actores com intervenção no mar se juntam em paridade para coordenar acções, permitindo, ainda, a ligação a organizações internacionais, entre elas, a própria NATO.

Como Vice-Almirante tive a honra de comandar a bordo do U.S.S. "Mount Whitney" o exercício Conjunto e Combinado de grande dimensão ALLIED ACTION 05, em que o Joint Command Lisbon foi certificado como Comando de nível operacional capaz de empregar a NRF, quando necessário.

Procurámos projectar Lisboa para sul (Atlântico Moreno) com o exercício Steadfast Jaguar em Cabo Verde e com o périplo pelo Continente Africano, efectuado em 2007, que contou com a participação da fragata "Álvares Cabral".

Desde Janeiro de 2009, coube a Portugal assumir pela terceira vez o comando desta força, através do CALM Pereira da Cunha, missão que inclui um período de seis meses de integração na NRF e a condução de operações contra a pirataria na região do Corno de África e Golfo de Aden, a fim de proteger a livre circulação de navios nesta área do Globo.

Quanto aos fuzileiros, continuamos a participar em forças NATO e temos pontualmente elementos dos fuzileiros no Afeganistão.

Desafios Actuais

Como a História Nacional bem demonstra, as duas opções estratégicas – Atlântica e Continental – são complementares; e o nosso passado colectivo só foi relevante quando Portugal funcionou como elo de uma cadeia aliada de interesses estratégicos de vária natureza, projectando-se em áreas onde o país tem capacidade e vontade para exercer significativa influência política, económica, cultural, militar, ou outra.

Para fazer face às novas perturbações da ordem internacional, as fronteiras da Aliança passaram a estar bem para além das fronteiras físicas dos seus aliados, tendo a NATO adoptado uma estratégia que visa reforçar o seu

papel político e as suas contribuições para a segurança na Europa, em cooperação com outras organizações.

Como integramos os nossos interesses com os da aliança?

A minha visão é orientada para sul (Magrebe, CPLP, África), pois é aí, no Oceano Moreno, que marcamos diferença. Temos dependências mútuas: importamos 60% de Gás e 40% de Petróleo da Nigéria.

Portugal deverá continuar a ter meios prontos para responder às necessidades colectivas da NATO, interoperáveis ao nível doutrinário, técnico e procedimental. Há que investir, planeando recursos humanos e materiais.

Conclusões

Pode afirmar-se que as seis décadas passadas constituem efectivamente uma história de sucesso. O relacionamento da Marinha com a NATO foi responsável por importantes transformações, as quais foram determinantes para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa. Mas a intensidade do convívio da Marinha com a NATO foi, e é, directamente proporcional à capacidade das nossas unidades, ao nível do material, do pessoal e do treino.

Ter uma Marinha é caro mas é muito mais caro não a ter num País que tem no mar a sua marca identitária e dele depende no jogo político, económico e estratégico.

A Marinha, ciente das suas responsabilidades no quadro dos compromissos do país para com a Aliança, continuará a empenhar-se com profissionalismo e querer, certa da sua importância na estratégia da afirmação de Portugal no Mundo.

Sempre pronta a honrar Portugal, onde necessário.

**Intervenção do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada no Seminário "Portugal e a Aliança Atlântica" realizado no IDN, em 26 de Março de 2009.*

**A DIMENSÃO MARÍTIMA
DUMA ALIANÇA ATLÂNTICA**

Vice-Almirante Lima Bacelar

Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar

O Vice-almirante Lima Bacelar concluiu o curso de Marinha da Escola Naval em 1970, tendo iniciado a sua carreira como oficial imediato do NRP "Cuanza", numa comissão em Cabo Verde.

Como oficial subalterno efectuou várias comissões de embarque no Continente, em Angola e no Extremo Oriente (Timor), comandou o N.R.P. "MANDOVI" e obteve as especializações de Electrotecnia e Hidrografia. Como oficial superior foi imediato duma fragata e comandou o N.R.P. "AFONSO CERQUEIRA".

Em terra, serviu no Estado-Maior da Armada, no Estado-Maior do Comando Naval e no Quartel-General da NATO como assessor de Marinha do Representante Militar.

Promovido a Capitão-de-mar-e-guerra em 1997, chefiou a Divisão de Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada.

Após ter concluído o curso superior naval de guerra, em 2001, permaneceu no Instituto Superior Naval de Guerra, primeiro como responsável pelo ensino da área de Estratégia e depois como subdirector.

Entre 2004 e 2006 exerceu as funções de Sub-chefe do Estado-Maior da Armada e posteriormente desempenhou, durante três anos, o cargo de Representante Nacional junto dos Comités Militares da NATO e da União Europeia.

Ao longo da sua carreira, participou activamente em diversas conferências e seminários, tendo publicado artigos em várias publicações, com especial incidência nas áreas da Estratégia Naval, da Segurança Marítima, bem como, em assuntos relacionados com a NATO e a União Europeia.

Da sua folha de serviços constam vários louvores e condecorações.

A DIMENSÃO MARÍTIMA DUMA ALIANÇA ATLÂNTICA*

A abordagem ao tema escolhido para esta apresentação teve como motivação principal a introdução neste seminário duma reflexão sobre a Aliança Atlântica, organização de que Portugal é membro fundador e que no ano transacto cumpriu 60 anos de existência.

Tal como é amplamente reconhecido, a nossa adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte ficou essencialmente a dever-se à importância geoestratégica que representava o arquipélago dos Açores.

De facto, as disposições preambulares de apelo à salvaguarda da liberdade fundada nos princípios da democracia e nos direitos da liberdade individual que constam expressamente no tratado não se inscreviam propriamente nas preocupações do regime vigente. No entanto, a indispensabilidade duma base aeronaval nesta área geográfica por parte dos aliados euro-atlânticos removeu todas as hesitações manifestadas e permitiu que a nossa assinatura passasse a figurar no documento oficialmente aprovado no já longínquo dia 4 de Abril de 1949, na cidade de Washington.

Julgo que esta referência é incontornável na colocação dos Açores no contexto geopolítico do Atlântico, tema que este seminário se propõe desenvolver.

Nas publicações de divulgação da NATO é frequente a inclusão nas suas notas introdutórias da declaração histórica proferida por Winston Churchill, em 1946, denunciando que a União Soviética não desmobilizava as suas divisões e fazia cair sobre a Europa uma "cortina de ferro" não permitindo que através dela se pudesse ver o que se estava a passar.

Esta referência associada à NATO permite, em minha opinião, identificar os seus dois pilares fundamentais e estruturantes:

– Por um lado, a alusão à ameaça militar que representavam aqueles efectivos soviéticos tinha subjacente o apelo à união de esforços e vontades para se assegurar a preservação da integridade territorial e dos valores ocidentais e assim se consagrar o princípio da defesa colectiva, que ficou inscrito no artigo V do Tratado;

– Por outro lado, o facto da declaração de Churchill ter sido efectuada na Universidade de Fulton, nos Estados Unidos, permite associá-la à "relação transatlântica" e ao significado que este elemento reveste para a essência desta Aliança.

Não será assim demais insistir no valor estratégico que o arquipélago dos Açores representou durante todo o período da guerra fria, tendo presente a sua relevância na conjugação destes dois domínios.

É sabido que a estratégia aliada adoptada durante a era dos pactos militares tinha como pano de fundo a dissuasão nuclear e, numa fase inicial,

sustentava-se na contenção através duma retaliação nuclear maciça. Não obstante, esta linha de acção incluía a presença na Europa de centenas de milhares de militares americanos, cuja sustentação exigia linhas de comunicação marítimas seguras entre as duas margens do Atlântico e condições para o transporte aéreo estratégico limitado à autonomia das aeronaves disponíveis.

Esta circunstância, só por si, justificava uma atenção especial e permanente sobre o controlo naval em toda a área do Atlântico Norte, em geral, e na região dos Açores, em particular.

Dos três Comandos Estratégicos então existentes, dois eram essencialmente aeronavais. Ao Comando Supremo do Atlântico, designado por SACLANT e responsável por toda a área oceânica entre os continentes europeu e americano, juntava-se ainda o Comando-Chefe do Canal, designado por CINCHAN e responsável pela área envolvente ao Canal da Mancha.

Complementarmente, haverá ainda que sublinhar o cuidado americano em destacar permanentemente um almirante para exercer o comando do flanco Sul Europeu, localizado em Nápoles, e garantir a presença no Mediterrâneo duma das suas esquadras, expressando desta forma a relevância detida pelo poder naval nesse cenário estratégico.

Em termos práticos esta dimensão naval da estratégia aliada ganhou, a partir do final dos anos sessenta, uma importância acrescida.

Nos finais de 1966, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros da Bélgica, Pierre Harmel, falecido no passado mês de Novembro, elaborou o relatório que ficou conhecido pelo seu próprio nome e que originou uma inflexão à linha estratégica prosseguida, que passou a ser designada por "Resposta Flexível" e que vigorou até ao desmembramento do Pacto de Varsóvia.

Segundo esta nova postura, as capacidades convencionais adquiriam renovada importância, no pressuposto de que as eventuais hostilidades poderiam ser geradas e contidas em conflitos limitados e não segundo a lógica da mútua destruição.

Assim, o abastecimento à Europa, grande parte dele a efectuar por via marítima, ganhou importância actualidade e a possibilidade de confrontos entre forças navais passou a inscrever-se nos cenários mais previsíveis da conflitualidade existente.

Como resposta por parte do antagonista também se assistiu a um impressionante fortalecimento do poder naval soviético. A tradicional mentalidade continental russa absorveu, através da liderança do Almirante Gorshkov, uma inclinação marítima apreciável e inédita em resultado da vontade de afirmação como grande potência com poder global.

Neste contexto, foi incrementado pela NATO o treino naval, através de exercícios cujos cenários conjugavam a forte ameaça submarina com a protecção de comboios de navios mercantes, efectuando-se simultaneamente um esforço

acrescido na detecção e vigilância das unidades soviéticas, quer submarinas quer de superfície, quando em operação fora das respectivas águas nacionais.

Para além dos mecanismos da sua defesa aérea, a Aliança Atlântica apenas exercia uma actividade operacional própria com carácter de continuidade através das respectivas forças navais permanentes, nomeadamente a "Standing Naval Force Atlantic", criada em 1968, que, cumulativamente às suas funções de esquadrão de treino, mantinha um elevado grau de prontidão, capaz de intervir em reacção imediata.

No caso dos territórios insulares da NATO, como acontecia designadamente com o arquipélago dos Açores, os respectivos comandos militares nacionais constituíam-se simultaneamente como elementos da estrutura de comandos aliados, designados por "Island Commands", para garantir a necessária articulação entre os planeamentos territoriais nacionais e os planos de continência da Organização Atlântica.

Toda esta arquitectura para o emprego do poder naval estava enquadrada por um conceito estratégico autónomo, designado por "Conceito de Operações Marítimas", aprovado em 1980, que numa forma detalhada identificava os objectivos, avaliava as ameaças e estabelecia os cenários de actuação.

A preocupação dominante era naturalmente a supremacia aeronaval num arco marítimo compreendido entre o mar da Noruega e o extremo Leste mediterrânico, de forma a garantir o abastecimento europeu através da utilização segura das linhas de comunicação marítimas, quer as provenientes do Médio Oriente relativamente ao petróleo, quer as rotas atlânticas com destino aos portos do Oeste e do Norte da Europa.

Esta breve incursão histórica tem como objectivo salientar a relevância que a componente marítima representava para a estratégia aliada e, consequentemente, como o arquipélago dos Açores era avaliado geo-estrategicamente.

Efectivamente, com a "queda do muro" caiu também, em grande parte, a dimensão naval da estratégia aliada, iniciando-se então um progressivo esbatimento da maritimidade que estava presente, não apenas no espírito, mas inclusivamente na denominação do próprio Tratado.

A Aliança cedo interpretou o sentido da mudança do ambiente internacional e, porventura, mais célere do que qualquer outra organização reorientou o seu referencial estratégico e deu início às adaptações internas e externas para poder continuar a actuar em favor da estabilidade e segurança no espaço euro-atlântico.

Em 1991, ainda durante a existência formal da União Soviética, já a NATO fazia aprovar em Roma o seu primeiro conceito estratégico pós guerra fria e encetava um conjunto apreciável de reformas que se foram aprofundando e consagrando ao longo de toda essa década. Muitos desses processos ainda hoje

subsistem, podendo referir, sem ser exaustivo, a Parceria para a Paz, o Diálogo do Mediterrâneo, os Relacionamentos com a Rússia e com a Ucrânia, o Alargamento e a Identidade de Segurança e Defesa Europeia, cujos pilares sustentam actualmente o relacionamento entre a NATO e a União Europeia.

Para além desta evolução no plano político, ocorreram também no plano operacional desenvolvimentos importantes, não na diversidade geográfica, visto que tudo ficou confinado à operação lançada na região balcânica no seguimento do desmembramento da ex-Jugoslávia, mas sim no que se refere ao tipo de operação desenvolvida: intervenção não inserida no artigo V; efectuada sob mandato das Nações Unidas; e contando com a participação de estados terceiros, o que implicou adaptações doutrinárias e processuais muito expressivas.

Mas o plano naval não teve desenvolvimentos tão significativos. Embora se deva reconhecer a importância que então revestiu o bloqueio naval efectuado no Adriático, designado por operação "Sharp Guard" e que precedeu o lançamento daquela operação terrestre, bem como as modificações conceptuais operadas para permitir o comando de eventuais operações terrestres, fora da área de responsabilidade NATO, a partir de estados-maiores embarcados, o facto é que a doutrina e o potencial naval foram caindo em gradual esquecimento.

No essencial, poder-se-á concluir que, esgotado o período em que vigorou a guerra fria, a Organização adquiriu uma dimensão política mais visível, enquanto a parte militar, no seguimento da ideia dos "dividendos da paz", ia perdendo muito da sua relevância e passava a ser orientada quase exclusivamente para a preparação e execução das então designadas "operações de apoio à paz".

Foi de resto uma tendência que se contagiou às políticas prosseguidas nacionalmente pelos países e a que Portugal não ficou imune.

O mar ficou em grande medida esquecido, designadamente por parte da Europa que, impossibilitada de concorrer com as novas regras de mercado em vários sectores de actividades ligados à "economia do mar", viu escapar progressivamente em direcção ao Oriente algumas das posições dominantes que detinha.

Ainda no plano económico, em que a União Europeia tem evidentemente uma influência de muito significado, ficou a ideia, e porventura os efeitos, do poder centrípeto de Bruxelas que parece ter incentivado os Estados a voltar as costas ao mar, mesmo por parte dos que tendo uma mentalidade marítima fundada pela história, que também passaram a alinhar por um espírito de maior continentalidade.

Mas retomando as evoluções ocorridas na Aliança Atlântica, mais concentrada nos aspectos relacionados com a segurança e defesa, há também que reconhecer o seu abandono quase completo pelo Atlântico.

No campo político, os relacionamentos e processos em curso centravam-se na parte Leste europeia e nas margens mediterrânicas. O planeamento e as intervenções militares também não excediam esses limites geográficos.

As primeiras alterações a estas tendências apenas ocorreram com o virar do século, altura em que vários países europeus, com Portugal incluído, assistiram a algumas manifestações de consciencialização e de reacção contra este esquecimento pelo mar, visando captar as atenções de entidades públicas e privadas para a multidisciplinaridade das actividades que lhe estão inerentes e para a articulação que a sua natureza reclama.

Sob formas e denominações diversas, assistiu-se de facto a uma tentativa de conceptualização integrada de todas as actividades e potencialidades centradas no mar, procurando a obtenção de sinergias através da adopção duma política integradora e susceptível de articular os domínios da exploração económica, da construção naval, do transporte marítimo, da investigação científica e do turismo, tendo como pano de fundo a preservação da segurança e as regras do Direito Internacional. Enfim, duma forma resumida, poderemos afirmar que se procurou desenvolver um modelo estratégico para o mar, cuja designação ficou a ser conhecida pela constituição dum "cluster do mar".

No seguimento desta tendência e não podendo esquecer a incómoda realidade de apenas 4% do PIB europeu provir da indústria e serviços marítimos, a União Europeia no início de 2006 lançou o Livro Verde sobre os Oceanos, tentando promover uma visão integrada ao nível da União.

Estas observações, de carácter essencialmente económico e social, foram acompanhadas por um acontecimento marcante no plano da segurança que influenciou transversalmente a tendência dominante no plano policial e militar.

Refiro-me aos atentados ocorridos em Nova York e Washington, em 11 de Setembro de 2001.

Desde logo e como primeira reacção, ficou provado que a separação tradicional entre a segurança interna e segurança externa assentava em pressupostos ultrapassados, o que levou, sobretudo os países de tradição anglo-saxónica, a rever os respectivos modelos promovendo formas de articulação entre as forças militares e policiais, ou tendo presente o nosso domínio de observação, que é o mar, entre as marinhas militares e as guardas costeiras.

Efectivamente, este ajustamento não tinha a mesma aplicabilidade nos países de raiz latina, como é o caso nacional, cuja organização tradicional já seguia um modelo de maior concentração, juntando essas duas competências na marinha de guerra, fazendo dela o que se poderá designar por "marinha de duplo uso".

Mas para além do impacto organizacional, que apenas teve expressão ao nível dos países e não propriamente no âmbito interno das organizações internacionais, haverá que salientar a evolução ocorrida na parte operacional, designadamente por parte da NATO. Tendo os respectivos membros, por efeito desta agressão, acordado na invocação do artigo V, o que aconteceu pela primeira vez na sua história, foi lançada uma operação aeronaval, no mar Mediterrâneo, de combate ao terrorismo que ainda hoje perdura. A operação

“Active Endeavour” que Portugal tem participado com contribuições intermitentes de unidades navais e aviões de patrulha marítima.

Esta operação tem inegavelmente um certo pendor simbólico, dadas as restrições impostas pelo Direito Internacional para se proceder às visitas e apresamentos de navios suspeitos. Não obstante, há que reconhecer os seus efeitos colaterais, incentivando uma acção cooperativa e de troca de informações entre praticamente todos os países da região, permitindo a participação de Estados terceiros, designadamente a Rússia, a Ucrânia e, para breve, Marrocos e Israel, e dando um incremento aos esquemas existentes de vigilância marítima, através dum registo de situação marítima na área vigiada muito completo e em tempo real.

Os resultados alcançados na obtenção de informação marítima no panorama de superfície motivaram que se tomassem iniciativas não apenas na NATO, mas igualmente na União Europeia, para o desenvolvimento de sistemas de vigilância marítima que melhor permitam o controlo efectivo de toda a navegação. Esse instrumento é essencial para a segurança dos países costeiros e para a comunidade internacional poder responder positivamente aos desafios actualmente colocados pelo tráfico de droga e de armamento, pela emigração clandestina, pela poluição e por toda a variedade de actividades ilícitas desencadeadas no mar.

No âmbito da Aliança Atlântica têm ainda sido motivo de reflexão ou de acção os três seguintes assuntos: a Segurança Energética; as Alterações Climáticas; e, em parceria com a União Europeia, a Pirataria.

A Segurança Energética agrega fundamentalmente componentes de natureza política, diplomática e económica, no entanto, existe um entendimento comum generalizado que os impactos sociais que lhe estão associados susceptibilizam alterações no domínio da segurança que a parte militar não poderá ficar alheada. As recentes crises ocorridas entre a Rússia e Ucrânia poderão exemplificar o tipo e natureza dessa conflitualidade.

Embora nessa crise específica apenas tenha potencial relevância a componente terrestre, o facto é que este processo visto em toda a sua abrangência tem que forçosamente considerar o eventual emprego do poder naval.

A quantidade das plataformas de extracção existentes no litoral, a localização de vários “pipe lines” atravessando zonas marítimas que poderão igualmente requerer protecção física, bem como a imprescindibilidade do transporte marítimo para o abastecimento europeu de combustíveis, são factores determinantes para aquela inclusão.

Presentemente, no âmbito da NATO, ainda não existe uma doutrina aceite neste domínio, havendo mesmo posições preferenciais a favor da União Europeia para intervir nestes processos, não obstante é consensual a potencial conflitualidade que poderá ser gerada pelo acesso à energia.

Situação semelhante ocorre relativamente ao impacto das tão debatidas alterações climáticas, que, no caso específico da NATO, tem merecido particular atenção e debate os previsíveis efeitos na calote do Ártico.

Segundo essas previsões poder-se-á assistir ao degelo da zona polar, permitindo, não só a navegação entre o Atlântico e o Pacífico, como também a extracção das matérias-primas, designadamente de gás e petróleo, em áreas actualmente cobertas por gelo e com poucas condições de serem economicamente exploradas.

Também neste domínio se notam divergências entre os próprios aliados mais envolvidos neste processo, Noruega, Dinamarca, Islândia, Canadá e Estados Unidos, que perspectivando potenciais áreas de conflito, não só com a Rússia, mas também entre eles, dividem-se quanto ao possível papel a desempenhar pela NATO, sendo visível por parte de alguns a pretensão de não tratar o processo numa base multilateral.

No entanto, há entendimento comum no que se refere aos efeitos de ordem económica e securitária produzidos por tal cenário. Os produtos provenientes do Oriente poderão chegar à Europa com encargos de transporte muito mais reduzidos, agravando-se assim o saldo de competitividade existente entre os dois mercados, ao mesmo tempo que se reúnem todas as condições para o aparecimento de disputas entre os vários Estados interessados sobre a soberania das áreas onde se tornará possível a exploração de recursos.

O terceiro processo, relacionado com a pirataria, tem sido amplamente publicitado, havendo inclusivamente uma certa duplicação de esforços entre a NATO e a União Europeia, que lançaram duas operações similares no litoral da Somália.

É indiscutível a necessidade de, em simultâneo com a operação naval, se intervir em terra, quer militarmente quer política e economicamente, de forma a permitir uma resolução duradoira do problema e das suas causas. No entanto, esse empenhamento não tem vindo a ter acolhimento por parte da comunidade internacional, que assume para já um envolvimento mais contido e orientado para a contenção dos seus efeitos.

Esta situação teve pelo menos o mérito de não só alertar a opinião pública para um fenómeno que já existia há bastante tempo e não apenas confinado à região do "Corno de África", como também de trazer para a agenda política a segurança marítima e a imprescindibilidade do poder naval.

O desenvolvimento destes três processos no seio da Aliança motivou igualmente uma atenção acrescida para as ameaças que o ambiente marítimo encerra e as potencialidades do emprego das marinhas militares neste contexto, o que incentivou a exploração dum conceito que enquadrasse o seu envolvimento em todo o tipo de intervenções de segurança marítima.

Assistimos assim a um esforço, que ainda decorre, de reformulação da doutrina naval aliada, abandonando-se a ideia de defesa militar que está sub-

jacente à denominação de "conceito de operações marítimas", passando a adoptar-se um entendimento mais abrangente com a inclusão de acções de "autoridade marítima" tal como está associado à denominação assumida de "conceito de operações de segurança marítima".

Complementarmente, foi ainda decidido que se procedesse à enunciação das envolventes de enquadramento deste conceito através da aprovação dum documento a designar por "Estratégia Marítima Aliada". Esta estratégia será ainda validada pelo novo Conceito Estratégico da Aliança a aprovar no próximo mês de Novembro em Lisboa, tal como está anunciado.

Em linha gerais poderemos afirmar que estamos perante uma aproximação de baixo para cima e com os seguintes sucessivos patamares: Sistema de Vigilância Marítima, Conceito de Operações de Segurança Marítima, Estratégia Marítima Aliada e Conceito Estratégico da Aliança.

Afigura-se dispensável nesta apresentação descrever os detalhes doutrinários que neste momento se debatem para a elaboração dos diferentes documentos que a NATO se propõe aprovar, até por que, como se referiu, não existem ainda versões definitivas. Mas o que será importante reter é o entendimento geral dominante entre os aliados, incluindo os que não têm fronteiras marítimas, sobre as ameaças e os desafios provenientes do ambiente marítimo e a necessidade da Aliança definir um conceito de actuação em favor da utilização pacífica dos oceanos.

A tendência, também como já afirmado, é a validação da ideia de marinhas de duplo uso, capazes de exercer no mar, quer as tarefas de defesa militar, quer as missões de autoridade marítima.

Por outro lado, é também significativa a retoma desta atenção pelo mar, ao fim dum longo período de esquecimento por parte das opiniões públicas e, não poucas vezes, pelas políticas prosseguidas pelos Estados.

Ao longo desta apresentação procurei retratar as linhas gerais da estratégia marítima aliada prosseguida durante as últimas décadas, parecendo finalmente retomar a concordância com os interesses permanentes do nosso país que, condicionado pela geografia, não pode deixar de acompanhar e investir nesta evolução.

**Alocução proferida em Ponta Delgada, em 26 de Fevereiro de 2010, durante o Seminário "Os Açores na Geopolítica do Atlântico"*

OS DESAFIOS ACTUAIS DA NATO

Vice-Almirante Lima Bacelar

OS DESAFIOS ACTUAIS DA NATO*

Introdução

A Aliança Atlântica, constituída após a segunda guerra mundial com o objectivo de contrariar a ameaça colocada pelo poder militar soviético que, ao contrário das forças aliadas, não mostrava indícios nem vontade de desmobilização, cumpriu, em Abril de 2009, 60 anos de existência, ficando esta efeméride assinalada com a realização duma Cimeira nas cidades de Estrasburgo e Kehl.

Esta localização não terá sido alheia ao simbolismo que o domínio da bacia do Reno teve para a conflitualidade europeia dos últimos séculos e, nesta circunstância, com o significado acrescido, mas de sentido inverso, de poder ficar associada ao regresso da França à estrutura militar integrada, como previamente estava anunciado.

Para além do ritual próprio destas reuniões e dos respectivos comunicados aprovados, esta Cimeira teve para, a NATO em geral, e Portugal em particular, um significado especial ao ter acordado a realização duma nova Cimeira para o corrente ano, a ocorrer em Lisboa, com o objectivo central de se aprovar um novo Conceito Estratégico.

Julgo que este genérico enquadramento dará motivo suficiente para se fazer uma incursão aos desafios que hoje se colocam à Aliança e, assim, antecipar o que poderá ser o traço dominante desse futuro referencial estratégico.

De facto, a desordem internacional instalada após a era dos pactos militares, a escala assumida pelo terrorismo internacional, a crescente expansão territorial das áreas sem governo organizado, as incertezas dos efeitos das alterações climáticas e de novas anunciadas pandemias, para além da crise financeira internacional actualmente instalada, constituem elementos que captam a atenção dos governos, provocam a instabilidade dos mercados e desorientam o cidadão comum, não sendo simples, neste contexto, vaticinar qual o papel que a NATO deverá protagonizar.

Considerações Históricas

Mas estas dificuldades ou incertezas não são inéditas. A NATO, desde a sua criação, atravessou crises semelhantes, debateu-se inclusivamente com a justificação para a sua subsistência, nunca deixando de superar esses desafios, normalmente com maior celeridade do que as outras organizações internacionais.

Desde a sua criação que a essência desta Aliança se baseia na conjugação de dois projectos fundamentais.

Por um lado, e como já foi aludido, a sua razão de ser teve como motivação principal o entendimento que só um esquema de defesa unificada se poderia garantir a segurança do espaço euro-atlântico, face à ameaça que

representava então o poder militar soviético. Ou seja, um dos seus alicerces estruturantes é naturalmente a "Defesa Colectiva", tal como ficou expressamente consagrada no artigo V do Tratado da sua fundação.

Por outro lado, a celebração desse Tratado na capital dos Estados Unidos foi desde logo um gesto coerente com a segunda dimensão que está também inerente na constituição desta Aliança: "A Relação Transatlântica".

Faz-se esta referência por se ter o entendimento que em todo o processo histórico da sua existência, a NATO sempre foi o resultado da forma como os seus Estados membros perceberam estes dois elementos, afigurando-se que nos dias de hoje esse exercício continua a ter a mesma validade.

Efectivamente um dos principais desafios que se coloca é o de saber definir o que no presente cenário estratégico pode representar a defesa colectiva, ou, o que em termos práticos será certamente ainda mais polémico, poder identificar-se quais as acções hostis que justificarão a invocação do referido artigo V.

Outra dificuldade ou interrogação incidirá sobre que tipo de relação prevalecerá entre as duas margens do Atlântico e, neste contexto, como poderá evoluir a Política Europeia de Segurança e Defesa. O conflito no Afeganistão constituirá, designadamente, um caso concreto de diferença de entendimento e empenho entre a maioria das nações europeias e os aliados americanos.

Em breve incursão histórica poderemos igualmente reconhecer a presença destes elementos na vitalidade e nos impasses que a organização teve ou atravessou.

Durante o período em que vigorou a guerra fria houve naturalmente um entendimento comum consistente sobre a estratégia de defesa a adoptar. Os poderes em confronto mantinham o respectivo equilíbrio numa lógica de mútua dissuasão através da ameaça nuclear. As modificações operadas neste domínio, designadamente as introduzidas após a elaboração do relatório Harmel nos finais de 1966, em que se passou a adoptar a estratégia designada por "Resposta Flexível", terão sido porventura mais uma adaptação de atitude do que propriamente uma viragem estratégica. No essencial apenas se passou a assumir que a conflitualidade entre os dois blocos poderia ser gerida e contida num conflito limitado e não obrigatoriamente através da mútua destruição, como até então se assumia.

A mesma consensualidade não terá tido a mesma continuidade no que respeita à relação transatlântica. A crise do Suez durante a década de cinquenta, a saída da França da estrutura militar integrada nos anos sessenta e a polémica relativa à colocação dos mísseis de médio alcance poucos anos antes da queda do muro são exemplos das crises ocorridas nesta relação.

Mas é reconhecido que o primeiro grande desafio colocado à Aliança verificou-se com o final da guerra fria e o desmembramento do Pacto de Varsóvia.

Nessa altura a opinião pública equacionou todos os possíveis cenários, nomeadamente a sua dissolução, prevalecendo, no entanto, a sua manutenção, embora adaptada ao novo ambiente internacional.

Assim, em 1991 e ainda contemporâneo com a existência da União Soviética, já a NATO fazia aprovar em Roma o seu primeiro Conceito Estratégico pós guerra fria, que, ao contrário dos antecedentes, tomava a forma de documento não classificado, em coerência com a transparência e a vontade de estabelecer um sistema de segurança cooperativa que o seu texto proclamava.

A sua subsistência ficou, assim, desde logo assegurada, mas as modificações operadas a nível interno e os processos a desenvolver externamente só foram ganhando forma ao longo dessa década.

A cimeira realizada em Bruxelas, em Janeiro de 1994, foi a este respeito particularmente importante ao consagrar, entre outros projectos, a Parceria para a Paz, o Alargamento, as relações com a Rússia e a Ucrânia, o Diálogo do Mediterrâneo, a Identidade de Segurança e Defesa Europeia, para além dum dispositivo de forças separáveis mas não separadas como forma de permitir a intervenção da Aliança em operações de paz e fora da sua área de responsabilidade, de acordo com o que entretanto tinha sido acordado.

Foi já com este enquadramento que a NATO lançou a sua primeira operação terrestre, iniciando a sua intervenção nos Balcãs que ainda hoje perdura, e foi com base neste dispositivo doutrinário que se procedeu ao primeiro alargamento a Leste, em 1999, cinquenta anos após a sua fundação, efeméride que também serviu para se proceder à actualização do seu Conceito Estratégico, o qual se mantém ainda em vigor.

Decorreram, por conseguinte mais de dez anos sobre essa aprovação, mas, no plano estratégico, mais importante que o tempo decorrido são, naturalmente, as alterações que ocorreram no sistema internacional, entre as quais não se pode deixar de salientar o facto em si e tudo o que esteve associado aos atentados terroristas ocorridos em 11 de Setembro de 2001.

De facto, retomando o critério duma avaliação baseada nas percepções existentes de "defesa colectiva" e da "relação transatlântica" vir-nos-á certamente à memória que foi no seguimento destes acontecimentos que a NATO invocou pela primeira vez o artigo V do Tratado e foi também nesse seguimento que ocorreu uma ruptura acentuada entre alguns Estados europeus e a coligação então formada pelos Estados Unidos, Reino Unido e Espanha, cujo encontro decorreu sob os auspícios da hospitalidade portuguesa.

A Actualidade

Com este breve traçado e sem querer exaustivo, poderemos reter os seguintes factos que eventualmente caracterizarão em termos genéricos a organização no momento actual:

– Estamos perante uma Aliança alargada, que passou dos seus tradicionais 16 membros para 28, acolhendo agora uma diversidade de Estados cuja divergência de interesses ou de perspectivas se torna mais visível e que, apesar da maioria dos membros europeus pertencer à União Europeia, existem assimetrias na composição entre as duas organizações, as quais, mercê dos seus poderes de atracção, ambas incluem novos Estados nas suas agendas de alargamento;

– Será uma organização com uma vocação operacional mais acentuada, tendo presente a alteração às suas preocupações dominantes na década de noventa, muito concentradas na actualização doutrinária e nas adaptações a um novo funcionamento interno e não tão envolvida, como hoje acontece, em tantas intervenções securitárias. Esta tendência, no entanto, não significa uma maior concentração de poder na parte militar, pelo contrário, o tipo das intervenções e a natureza das soluções requeridas produzem um certo esvaziamento dos grupos militares decisórios com crescente domínio do Conselho do Atlântico Norte e dos seus grupos político militares;

– A sua estrutura militar integrada separou-se em dois diferentes conjuntos, mantendo-se todo o comando e controlo operacional no Comando Estratégico Europeu, o SACEUR, sediado em Mons, enquanto o outro Comando Estratégico, colocado em Norfolk e designado para a Transformação, se dedica a todas as outras actividades susceptíveis de contribuir para o melhor desempenho das tropas;

– Mas, se a nível interno se pode aceitar como bom este critério para uma adequada divisão de tarefas, a natureza dos actuais conflitos reclama intervenções em domínios não militares, designadamente, políticos, diplomáticos, económicos e de informação pública, para os quais a NATO não está preparada para responder, pois não dispõe na sua organização duma estrutura mais abrangente como acontece na União Europeia, nem tão pouco adopta o sistema de presidências, que, pelo menos no plano diplomático, lhe permitiria superar parcialmente essa lacuna.

O Novo Conceito Estratégico

Todavia, teremos de reconhecer o espírito pragmático que preside às suas deliberações, quando existe consensualidade evidentemente, pois uma organização internacional não se tem de preocupar com a coerência doutrinária ou legalista do seu processo decisório. Assim aconteceu, como já se aludiu durante toda a década de noventa, em que o referencial estratégico interno se baseava no seu Conceito Estratégico aprovado em 1991 com as interpretações e orientações adicionais que provinham das cimeiras e reuniões ministeriais que entretanto iam ocorrendo e, mais recentemente, poderemos ainda recordar que meses após a aprovação do Conceito Estratégico de 1999, onde se reiterava o princípio da NATO só conduzir acções fora do âmbito do artigo V com mandato das Nações Unidas, não houve muitas hesitações para se lançar uma interven-

ção de apoio à paz no Kosovo sem a obtenção do requerido mandato. Por outro lado, é também sabido que a postura assumida pela NATO após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 não se baseou em qualquer Conceito Estratégico concebido para o efeito, mas tão só numa orientação geral aprovada a nível ministerial que enquadra a situação e identifica as linhas de acção apropriadas.

Sublinha-se este ponto, não para se desvalorizar a importância que encerra o actual processo de revisão estratégica, uma vez que não pode ser visto como um mero exercício redactorial nem poderemos ficar agarrados ao argumento da sua dispensabilidade no pressuposto de que as acções aprovadas são exclusivamente dependentes da vontade conjuntural dos Estados membros. Pelo contrário, pretende-se alertar para a importância da segunda dimensão que este processo encerra e que se traduz nos debates a ele associados e nos entendimentos gerados sobre um conjunto de matérias relevantes e inadiáveis, que urge ponderar e reflectir, e para os quais é indispensável a captação das atenções de todos os sectores da sociedade.

Assim, antes de entrar no respectivo conteúdo, afigura-se oportuna uma observação sobre as questões de forma, que de resto foram motivo de debate logo no início do processo. Como é sabido concordou-se com a indigitação de um grupo de "sábios", convidados pelo Secretário-geral, para proceder à elaboração de um projecto que pudesse reflectir os entendimentos dominantes nos seminários e outras iniciativas organizadas. Esse projecto será posteriormente submetido aos Estados membros para o analisarem e decidirem a sua redacção final. Complementarmente, existe a preocupação de envolver no processo a opinião pública, não apenas permitindo e incentivando o seu acompanhamento ou participação nessas actividades públicas, mas também procurando que o documento a produzir tenha uma dimensão contida, seja de simples leitura e de fácil compreensão pelo cidadão comum, a quem no essencial ele se dirige. Ou seja, não é de esperar um documento demasiado técnico e detalhado, virado para o funcionamento interno da organização, nem com preocupações de emanação de doutrina ou de identificação de linhas de acção definitivas, mas sim um documento marcadamente político, genérico e orientado para a diplomacia pública.

Mas o seu conteúdo será certamente marcado pela complexidade do sistema internacional e pela imprevisibilidade do modelo para onde caminhamos, tal como reconhecido pelo Comando Estratégico para a Transformação que ao estudo prospectivo que elaborou sobre as novas ameaças lhe atribuiu o título de "Futuros Múltiplos".

O Afeganistão

Iniciaria, assim, esta parte pelo campo operacional e pelo que de momento mais preocupa a Aliança: – A intervenção no Afeganistão.

Como várias vezes referido e por diferentes vozes, o Afeganistão não é um problema da NATO e muito menos um problema militar da NATO. De facto, trata-

se numa operação das Nações Unidas, cuja resolução excede a mera aplicação da capacidade militar e é consensualmente reconhecida a necessidade de empenhamento de outras organizações internacionais, das potências regionais, das estruturas internacionais ligadas ao desenvolvimento como o Banco Mundial, das agências humanitárias, enfim de toda a comunidade internacional.

Não obstante, sob o ponto de vista da opinião pública esta intervenção constitui uma responsabilidade militar da NATO e os resultados que se vierem a verificar ficarão indissociavelmente ligados a esta organização.

Abster-me-ia de entrar em considerações de ordem operacional ou vaticinar resultados, apenas sublinharia que se afigura absolutamente correcto o plano estabelecido de focar o esforço na obtenção dum clima geral de segurança através do emprego militar, investir nas estruturas de segurança e governação afegãs, promovendo as condições que propiciem o alargamento da sua intervenção a todo o território, e apoiar a reconstrução, o desenvolvimento e a reconciliação nacional, no sentido de passar tão depressa quanto possível a responsabilidade da totalidade da administração do país para as respectivas autoridades. Porém, a situação é complexa e o êxito não é seguro, já que a natureza do conflito não permite que militarmente o possamos vencer, mas poderemos ser vencidos!

Incidindo, no entanto, a atenção nos efeitos internos do conflito, referiria que, de acordo com as já aludidas diferenças de empenhamento entre os aliados na contribuição para a operação, que o prolongamento da situação é susceptível de agravar divisões internas. Embora seja um comentário subjectivo e pessoal, julga-se que é perceptível uma divergência sistemática de posição em variados processos entre os dois diferentes grupos de países. Um constituído pelos países que têm militares que "combatem" no Afeganistão, o outro pelos que têm militares que "morrem" no Afeganistão. Há que reconhecer que esse sacrifício incide especialmente nos Estados Unidos, no Reino Unido, no Canadá, na Dinamarca e, eventualmente com prazo marcado, pela Holanda, e este grupo tende efectivamente para uma convergência de entendimento geral de como a NATO deve utilizar os seus recursos operacionais, humanos e financeiros, que não é normalmente subscrito pelos restantes aliados de maior dimensão.

Esta divergência ocorre por exemplo na sustentação e no estatuto que se pretende atribuir às Forças de Resposta da NATO, cuja existência foi concebida para a NATO poder intervir, com elevado grau de prontidão, em novas crises abertas e que afectem os seus interesses. Assim, enquanto um grupo mais conservador defende a continuidade numa força robusta para esta finalidade e mantém a intransigência dela só poder intervir em novas crises, o grupo que mais contribui para as operações correntes não demonstra muita disponibilidade para investir na sustentação de forças com um emprego tão condicionado, pelo que reivindicam uma flexibilização conceptual, no sentido de, em caso de carência de efectivos, poderem ser consideradas como forças de reserva estratégica das operações em curso.

Sem pretender tomar partido pelas razões que assistem a uns e a outros, o importante será que o processo de revisão estratégica em curso possa contribuir para a existência duma doutrina mais consensual, não apenas no que respeita ao estatuto das Forças de Resposta, mas também para algo mais estruturante em matéria de geração de forças: - O Planeamento de Defesa.

O planeamento de defesa, a par da estrutura de comandos, constituem a materialização do conceito de "estrutura militar integrada", de que, designadamente, a França esteve ausente durante quase cinquenta anos, mas que, segundo a visão tradicional, reveste-se de enorme importância para a preparação e condução das operações militares. Especialmente, durante a Guerra Fria, este planeamento de defesa, para além de incentivar e escrutinar o estado de desenvolvimento das capacidades militares detidas pelos estados membros, servia, simultaneamente, de planeamento operacional, uma vez que as forças declaradas constituíam compromisso solene dos países par a respectiva disponibilização em caso de agressão.

Esta disponibilização automática terminou de imediato logo que a NATO passou a intervir em operações fora do Artigo V, obrigando, nesta situação, a realizar sucessivas conferências de geração de forças, sempre que a organização pretende lançar uma operação, e que normalmente não obtêm as contribuições suficientes para atingir os requisitos operacionais colectivamente fixados. Assim, a ambição de se conseguir um maior comprometimento operacional nacional através do planeamento de defesa não é um acontecimento novo, mas a incapacidade de suprir as lacunas existentes no dispositivo do teatro afegão constituiu motivação acrescida para a reforma que está em curso neste domínio.

Não se poderá daqui retirar a conclusão que as declarações manifestadas no âmbito do planeamento de defesa passarão a constituir um compromisso antecipado para o planeamento operacional a realizar para as operações futuras, uma vez que os países reservarão sempre a prerrogativa de decidir caso a caso. No entanto, vai ganhando forma a oficialização dum critério avaliador a utilizar sobre todos os países, aferindo a respectiva situação segundo as seguintes metas a atingir: 2% do produto interno bruto dedicado à defesa, 20% desse quantitativo orientado para o investimento, 40% das forças terrestres com capacidade de projecção e 8% sustentáveis em operação. Ou seja, existe uma tendência marcada para pressionar uma efectiva partilha equilibrada no esforço colectivo de defesa.

Relacionamento com a União Europeia

Em qualquer exercício estratégico está sempre subjacente uma apreensão entre "nós" e os "outros", havendo que reconhecer que no caso presente "nós" significará o conjunto preenchido pela Nato e União Europeia.

O relacionamento entre as duas organizações é, efectivamente, essencial para a potenciação da capacidade para intervir em favor da segurança euro-

-atlântico, sendo conhecidas as dificuldades que teimosamente subsistem neste domínio.

Pelo lado da União Europeia, fica a frustração dos poucos avanços conseguidos no fortalecimento desta relação, apesar de todas as Presidências incluírem esse objectivo no respectivo programa.

No que se refere à NATO, serão conhecidos os esforços para se desenvolver o conceito de "aproximação global", cuja aplicabilidade à resolução das crises actuais é por todos reconhecida. De facto, o entendimento sobre a necessidade de conjugar o esforço militar com acções não militares, designadamente, nos âmbitos político, diplomático, económico e social, não é um princípio dos dias de hoje, nem suscita quaisquer objecções. As dificuldades colocam-se, todavia, numa segunda dimensão que está subjacente ao conceito e que se relaciona com a sua aplicação, não apenas às diferentes disciplinas que caracterizam a acção requerida, mas também quanto à diversidade de actores que têm de intervir e se articular. É concretamente nesta parte que as dificuldades se colocam e que o relacionamento com a União Europeia constitui a peça principal desse bloqueio.

As divergências têm uma raiz de natureza política e relacionam-se com aspectos particulares que envolvem designadamente a Turquia e Chipre, pelo que não será de acreditar que o processo em curso de revisão estratégica consiga ultrapassar este obstáculo. Não obstante, no plano dos princípios não se pode deixar de sublinhar o desafio que esta relação representa para o futuro das duas organizações.

Relações com a Rússia

Por outro lado, os "outros" passa obrigatoriamente pela relação com a Rússia.

A Cimeira de Bucareste foi particularmente reveladora sobre a divisão existente entre os novos e velhos aliados neste domínio.

Embora as razões históricas que estão na base da percepção dominante a Leste relativamente à Rússia seja compreensível, o facto é que a fractura é acentuada e não tem permitido a obtenção duma plataforma geral de entendimento que susceptibilize uma parceria estável e de confiança com um actor internacional incontornável no jogo estratégico europeu.

Haverá um consenso aparente ao nível declarativo sobre a inaceitabilidade de um retorno à guerra fria, no entanto as acções práticas preconizadas pelo bloco mais intransigente não obedece a esse referencial e agrava a tensão que tem caracterizado este relacionamento nos últimos anos.

O sistema americano de defesa anti-míssil, o reconhecimento do Kosovo e a crise da Geórgia foram, entre outros, processos que agravaram os desen-

tendimentos com Moscovo. Por outro lado, as acções conduzidas pela Rússia de ciber ataques desencadeados contra Estónia, de exercícios militares intimidatórios e realizados junto às suas fronteiras ocidentais e as sistemáticas violações do espaço aéreo de vários aliados, Reino Unido incluído, e que colocam em risco a segurança da aviação comercial, constituem atitudes que obviamente não ajudam a desanuviar a tensão instalada.

Não obstante, para a NATO delinear uma orientação estratégica consistente é indispensável uma definição clara sobre o tipo de diálogo que se pretende com Moscovo.

Evidentemente que estamos perante uma relação e as relações não se resolvem. As relações gerem-se. Pelo que, não será de esperar uma definição absoluta da relação a estabelecer, mas é legítimo o anseio que se estabeleça uma plataforma de princípios e de referenciais orientadores para a sustentação dessa relação. De facto, se não houver avanços neste domínio através da revisão estratégica em curso, ficam dúvidas sobre o interesse prático de tal iniciativa.

O Alargamento

Relacionado, simultaneamente, com os dois processos referidos emerge o Alargamento, cujo desenvolvimento não pode ficar indiferente à política de adesões seguida pela União Europeia. De facto este processo visto na sua dupla abrangência afecta, não apenas as relações com a União Europeia, pois é exactamente a política de alargamento europeu ou, para ser mais preciso, de não alargamento que agrava as tensões entre a Turquia e Chipre, mas também, e no que se refere à NATO, se reflecte no relacionamento com a Rússia, cuja polémica também se centra nas possíveis adesões da Geórgia e da Ucrânia.

Daí que a forma genérica como este processo está enunciado, referindo que o alargamento constitui um mecanismo de expansão da estabilidade e que se deve prosseguir uma política de porta aberta e insusceptível de acolher condicionamentos impostos externamente, será um enunciado politicamente correcto, mas completamente vazio quanto à orientação como este processo deve prosseguir.

De facto, não parece polémica a aceitação do princípio de que tudo o que alarga se dilui. Assim, o que está verdadeiramente em causa é abdicação, ou não, de limites a que deve obedecer a coesão interna da Aliança, em favor da expansão da sua área de responsabilidade como forma de garantir a estabilidade em áreas críticas fora das suas actuais fronteiras.

É naturalmente um processo complexo e polémico, que divide transversalmente a organização, mas é indispensável a delineação duma linha de acção clara neste domínio.

Efeitos da Crise Financeira

Outro factor com forte influência estratégica é o condicionalismo imposto pelos recursos disponíveis que, no caso duma organização internacional desprovida de meios para gerar receitas próprias, não são mais do que os meios disponibilizados em cada momento pelos respectivos estados membros. Assim, não serão surpreendentes as dificuldades sentidas pela Aliança Atlântica em matéria de recursos, tendo presente que às presentes tendências restritivas das contribuições nacionais, por efeito da crise financeira que a todos afecta, se terão de acrescentar os consumos crescentes a suportar por financiamento comum e que decorrem do envolvimento operacional no Afeganistão.

O agravamento deficitário entre os recursos e projectos, apesar da política que vem sendo adoptada de contenção para novos investimentos em infra-estruturas territoriais aliadas, obrigou recentemente a que se procedesse à revisão de toda a estrutura de custos, não apenas numa lógica de acomodar os encargos actuais, mas também perspectivar a prazo as acções necessárias que garantam o indispensável equilíbrio orçamental.

Mas, em termos estratégicos, a crise financeira tem ainda outros efeitos colaterais, dando, por um lado, força acrescida aos que argumentam em favor da retracção da estrutura militar permanente e, por outro, incentivando reformas mais profundas no funcionamento interno da Aliança.

Relativamente ao primeiro aspecto, não é previsível que o próprio conceito dê orientações directas sobre o dimensionamento da estrutura de comandos, mas afigura-se inevitável um debate aprofundado sobre o actual nível de ambição da NATO e a possível revisão em baixa deste referencial. Como conhecido, este nível de ambição, envolve a possibilidade de ocorrência simultânea de oito operações, podendo duas atingir a dimensão de grandes operações, e das restantes seis apenas duas serem predominantemente navais ou aéreas, decorre de orientações ministeriais. No entanto, há uma visível tendência para se poder incorporar este referencial no futuro conceito e que o mesmo possa ser reformulado para valores que estejam mais concordantes com as capacidades declaradas e efectivamente disponibilizadas pelos aliados.

Para Portugal, que ao longo do tempo tem elegido como objectivo importante a preservação do Comando de Oeiras, recentemente confirmado como "Joint Force Command", uma eventual diminuição do nível de ambição poderá constituir uma contrariedade de vulto para a satisfação dos seus interesses neste domínio, uma vez que a razão principal para elevar o estatuto daquele comando foi, efectivamente, o reconhecimento da necessidade de existirem três comandos conjuntos para, em coerência com o nível de ambição estabelecido, exercerem o comando operacional de todas as possíveis operações.

No que se refere aos procedimentos e organização interna, há que reconhecer que o estudo designado por "Reforma do Quartel-General" foi iniciado

pelo anterior Secretário-Geral, não obstante os efeitos da crise poderão também a ajudar à eventual aceitação de medidas mais radicais.

Neste domínio, será oportuno recordar a simpatia que foi manifestada por alguns países para se evoluir na rigidez do princípio do consenso, que caracteriza a multilateralidade de funcionamento da Aliança a todos os níveis.

A documentação entretanto publicada sobre este processo não fere directa e explicitamente os princípios actualmente consagrados, quer no que se refere à prática do consenso, quer sobre o papel e relevância do Comité Militar. No entanto, o capital de queixas sobre os frequentes bloqueios decisórios duma Aliança a 28 e alguma tendência e aceitação para contornar estas dificuldades através duma maior autonomia dos dirigentes internos constituem indícios que merecem uma atenção especial, sobretudo por parte dos países com menor dimensão.

Os Novos Desafios

A definição das ameaças e a avaliação dos riscos são igualmente exercícios imprescindíveis para a elaboração de qualquer orientação estratégica, mas que, no momento actual, não se configuram como actividades de fácil execução.

Como aludido, enquanto vigorou a guerra fria, a ameaça era de simples enunciação e prevalecia a previsibilidade do sistema. Com o fim da era dos pactos a "ameaça" deu lugar ao que foi designado por "riscos à segurança", cujo elenco englobava os tráficos de droga e armamentos, as disputas étnicas e religiosas, os nacionalismos exacerbados e todo um conjunto de novos desafios à segurança que escapavam aos princípios estratégicos tradicionais.

Com o virar do século acentua-se a proliferação dos riscos, podendo-se acrescentar àquele elenco a dimensão alcançada pelo terrorismo internacional, os ataques informáticos, a desordem proveniente dos estados falhados, as ameaças de novas pandemias, os efeitos das alterações climáticas, etc., que, sem deixarem de afectar globalmente o ambiente de segurança, são fenómenos de difícil ou impossível contenção e sem origens precisas que susceptibilizem uma adequada resposta.

No processo em curso, de reformulação estratégica, esta matéria é incontornável, não só numa perspectiva de se averiguar o significado actual da defesa colectiva inscrita no artigo V do Tratado, como também no apuramento das acções que a Aliança poderá protagonizar e para as quais se terá de adaptar.

A título de exemplo poder-se-á recordar os debates internos oficialmente organizados sobre os efeitos no Ártico das anunciadas alterações climáticas e o enquadramento da segurança energética, dos quais, não sendo possível retirar indicações definitivas sobre o papel que a NATO deverá ou poderá desempenhar, permitiu, porém, identificar um entendimento comum alargado

sobre o tipo de conflitualidade que poderá emergir e que inevitavelmente envolverá Estados Membros.

Nesta conformidade, é previsível a retoma do debate sobre a natureza da Aliança, reconhecida como organização de carácter regional vocacionada para o emprego da força militar mas que, para ter um papel activo no futuro requererá a assimilação de algumas evoluções doutrinárias.

Síntese Conclusiva

Não houve evidentemente a intenção de detalhar todas as matérias susceptíveis de tratamento no novo conceito estratégico e muito menos apresentar recomendações ou soluções para os desafios que hoje se colocam á Aliança Atlântica. Pretendeu-se apenas identificar e dar conhecimento dum conjunto de assuntos que têm vindo a ser trabalhados internamente e que previsivelmente constituirão elementos importantes na construção da reformulação estratégica em curso, a qual terá a sua finalização em Lisboa no próximo mês de Novembro.

Tal como aludido no início desta apresentação a percepção dominante sobre a forma de interpretar na actualidade a defesa colectiva, ou as situações que desencadearão acções colectivas, e a consistência da ligação transatlântica serão factores determinantes na caracterização e funcionamento da Aliança.

Assim, é de perspectivar uma tendência de reformas institucionais e organizativas que propiciem à organização uma actuação prática e mais visível em favor da estabilidade e segurança e susceptível de reconhecimento por parte da opinião pública.

O relacionamento com todos os sectores da sociedade e o aprofundamento da diplomacia pública aliada são desafios que a NATO terá que encarar seriamente para a manutenção da sua coesão e utilidade. Complementarmente haverá que fazer evoluir a sua matriz doutrinária permitindo uma actuação no âmbito da segurança e não apenas cingida à defesa militar, tendo em conta o tipo e natureza dos desafios que enfrenta.

Por outro lado, estas adaptações necessitarão duma articulação com outras organizações internacionais, especialmente com a União Europeia. Nesta conformidade, o sucesso da Aliança estará cada vez mais condicionado pelo equilíbrio e consistência que tiver a relação transatlântica.

No momento em que uma crise financeira atravessa transversalmente a Aliança, não podemos deixar de recordar o aviso enunciado pelo Professor Adriano Moreira de que o exercício de defesa não é uma despesa que carrega o produto, mas um investimento que o garante.

** Alocução proferida em Lisboa, no Instituto D. João de Castro, em 27 Maio de 2010*

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti.

2. Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados

Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille

3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille

4. O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima

Dr. Luís da Costa Diogo

5. Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional

Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues

6. Portugal e a sua Circunstância

Professor Doutor Adriano Moreira,
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro,
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida

7. O Poder Naval. Missões e Meios

Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Néilson Lopes da Costa

8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.

Breve Abordagem Filosófico-Estatutária

Tenente Carla Pica

9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais:

a Procura do Plano Bi-Lateral

Professor Doutor José Medeiros Ferreira

10. A Estratégia Naval Portuguesa

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Professor Doutor António José Telo,
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,
Almirante Vieira Matias,
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,
Comandante-Mar-e-Guerra Marques Antunes,
Dr. Nuno Rogeiro,
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha,
Vice-Almirante Reis Rodrigues,
Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

12. As Forças Armadas e o Terrorismo

Contra-Almirante José Augusto de Brito

13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal

Almirante Vieira Matias

14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial

Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira

15. **A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS**
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia
16. **O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia**
Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

17. **As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques

18. **A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues

19. **Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes

20. **Continentalidade e Maritimidade.**
A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China
Professor Doutor António Marques Bessa

21. **O Poder na Relação Externa do Estado**
Professor Doutor Luís Fontoura
Embaixador Leonardo Mathias

22. **Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**
Intervenções dos Conferencistas

23. **A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação**
Dr.^a Maria Francisca Saraiva

24. **Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico**

Coordenadores:
Professor Doutor António Marques Bessa
Professor Doutor Pedro Borges Graça

25. **A Europa da Segurança e Defesa**
Vice-almirante António Rebelo Duarte
26. **1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
27. **Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**
Contra-almirante António da Silva Ribeiro
28. **O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
29. **Reflexões sobre o Mar.**
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti
30. **A “Guerra às Drogas”**
Capitão-de-Mar-e-Guerra MN J. Margalho Carrilho
31. **Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**
Humberto Santos Rocha

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: www.marinha.pt

