

## A gestão de crises

Pedro Catarino\*

O sistema de gestão de crises da NATO foi desenvolvido para cobrir o espectro completo de situações de tensão ou crise internacional até uma situação de guerra e foi concebido para a hipótese de caso mais grave. É um sistema dotado de grande flexibilidade, do qual as partes apropriadas poderão ser seleccionadas para fazer face às circunstâncias e necessidades particulares de um caso específico. Até à data, a Aliança nunca teve que enfrentar uma crise ameaçando directamente a área NATO. Tem contudo havido e continua a haver períodos de instabilidade e insegurança com situações preocupantes e graves.

Para estas situações têm sido usadas certas facetas dos arranjos existentes, em particular os respeitantes à consulta política, mas o sistema em si com todos os seus componentes e mecanismos nunca foi formalmente desencadeado.

Diversas dessas situações relativas, por exemplo, a acontecimentos na Europa do Leste não suscitaram reacções significativas por parte da Aliança, para além de protestos meramente verbais e de uma intensificação da postura defensiva da NATO.

Assim a *revolução* na *Hungria* em 1956, embora discutida no Conselho da NATO, que na altura se encontrava ela própria a braços com uma crise interna a respeito do Suez, foi remetida para as Nações Unidas.

A *crise de Berlim* em 1961, conseqüente ao ultimato de Krushchev ameaçando que a República Democrática Alemã passaria a exercer autoridade sobre Berlim Leste e que culminou na construção do muro, foi sobretudo tratada pelas três Potências Aliadas. Os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança limitaram-se a reafirmar o compromisso da NATO em relação a uma Berlim livre, decidindo uma revisão da postura militar geral da Aliança como reacção à crise.

Em relação à *invasão da Checoslováquia* em *Agosto de 1968* por forças armadas da União Soviética e de mais quatro países do Pacto de Varsóvia, o Conselho da NATO manteve a situação sob constante exame. Apesar da convicção unânime dos países da Aliança de que a intervenção militar do Pacto de Varsóvia era uma clara violação

---

\* Director das Operações do Conselho no Secretariado.

da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional, procurou-se no entanto evitar qualquer acção que pudesse exacerbar a situação. A este respeito, foram os próprios Estados Unidos que tomaram a iniciativa de apelar para os membros da Aliança para que se abstivessem de qualquer acto que pudesse ser interpretado pelos russos como uma provocação e que pudesse prejudicar a acção das Nações Unidas. Alguns dos países aliados fizeram individualmente gestos de protesto, boicotando cerimónias diplomáticas ou cancelando acordos culturais. O Comité dos Planos de Defesa emitiu um comunicado reafirmando a necessidade de manter a capacidade militar da NATO e de tomar em consideração as implicações dos acontecimentos no planeamento das suas forças nacionais. A NATO iniciou imediatamente uma série de estudos analisando as implicações políticas, militares e económicas dos acontecimentos, nomeadamente no sector técnico da gestão de crises. A reunião ministerial do Conselho prevista para Dezembro foi adiada de um mês, tendo os ministros repudiado a doutrina de Brezhnev e reiterado o compromisso da Aliança em relação à melhoria da defesa e ao objectivo de *détente*.

Mais recentemente, a crise da *Polónia* em 1980/81 deu ocasião a intensas consultas no seio da Aliança. Em face do perigo de uma intervenção soviética, os membros da Aliança declararam que tal eventualidade teria consequências extremamente graves nas relações Leste-Oeste e que a Polónia deveria ser livre de decidir o seu próprio futuro. Quando a lei marcial foi declarada em Dezembro de 1981, tinha acabado de ter lugar a habitual reunião ministerial do Conselho. A maior parte dos ministros já tinha deixado Bruxelas mas o Secretário de Estado americano Haig atrasou a sua partida para o Médio Oriente a fim de seguir os desenvolvimentos e manter contacto com os membros da NATO através das suas delegações em Bruxelas. Em 23 e 29 de Dezembro, os Estados Unidos anunciaram sanções contra a Polónia e a União Soviética e, em 11 de Janeiro, realizou-se uma reunião de emergência dos ministros dos Negócios Estrangeiros. Para além de um simbólico protesto e da denúncia da repressão na Polónia, diversos países da Aliança, entre os quais Portugal, limitaram-se a tomar algumas medidas políticas e económicas com o carácter de sanções. Portugal, por exemplo, impôs então a redução do pessoal das missões oficiais da Polónia, União Soviética e República Democrática Alemã de 30%.

Todas estas situações não constituíram, ou pelo menos foi entendido que não constituíam, uma ameaça directa à integridade e aos interesses vitais dos membros da Aliança.

A ausência de reacção por parte da Aliança foi função da avaliação da ameaça resultante dos desenvolvimentos da situação, como por exemplo a invasão soviética

da Checoslováquia, para só citar o caso mais grave, e das consequências desses desenvolvimentos não para a Checoslováquia mas para o Ocidente. Ora nunca esteve em causa um ataque de surpresa à Europa Ocidental, não tendo havido quaisquer indícios de que a União Soviética tivesse a intenção de violar a linha de demarcação estabelecida entre as esferas de interesses ocidental e do Leste.

A invasão da Checoslováquia foi ditada por razões políticas, estratégicas e ideológicas ligadas essencialmente à preservação do *statu quo* na Europa.

Por outro lado a NATO é uma Aliança puramente defensiva cujo mandato é claramente delimitado. Ela é destinada a assegurar a protecção dos seus membros contra um ataque e não foi concebida para ajudar um membro do Pacto de Varsóvia a libertar-se dos seus parceiros.

Todavia, a invasão da Checoslováquia deu lugar a uma considerável movimentação de forças (mais de 20 divisões) junto da fronteira entre a Checoslováquia e a Alemanha Ocidental, criando uma situação que, independentemente das intenções soviéticas, estabeleceu um risco potencial e uma ameaça indirecta que teria justificado a tomada de medidas cautelares. Daí que a crise da Checoslováquia tenha tido um impacto considerável na elaboração dos procedimentos para a gestão de crises na NATO.

Enfim, seja por ter funcionado a dissuasão, que a existência da NATO e o respectivo sistema de defesa procura assegurar, ou por quaisquer outros factores, o certo é que nunca desde a criação da Aliança a integridade territorial ou segurança fundamental dos seus membros foi ameaçada de forma iminente ou directa, por quaisquer acções que tal visassem.

Por outro lado os países da Aliança têm seguido, como vimos, uma política de grande prudência em relação aos desenvolvimentos nos países da Europa do Leste. Não que eles aceitem o *status quo* ou que não tenham interesses políticos ou económicos na área. Mas porque nas condições do mundo actual julgam preferível uma libertação evolutiva daqueles países, entendendo que existe um potencial considerável para uma mudança construtiva e que a crise não é inevitável. Têm pois procurado encorajar uma evolução para uma maior autonomia e diferenciação nacional sem desestabilização violenta. Acresce que os riscos de qualquer desafio directo, que não está em causa aliás, ao poder que a União Soviética exerce sobre aqueles países seria enorme.

A União Soviética considera a Europa do Leste claramente como uma área de interesse vital. Brezhnev terá dito um dia ao Presidente Johnson que assumiria o risco de uma guerra nuclear para a defender e nada nos leva a pensar que os seus

sucessores tenham alterado tal posição. Qualquer crise na área poderia afectar o equilíbrio global do poder e teria um impacto no potencial militar do Pacto de Varsóvia que seria decerto aumentado de acordo com as condições políticas, com todos os riscos inerentes.

Para além de dar uma visão histórica das reacções da Aliança a certas situações anormais na Europa contendo o germe de potenciais crises, o ponto que eu desejo focar com os exemplos referidos é que sendo a NATO uma Aliança de 16 países soberanos são estes que em última análise decidem quando, como e em que medida deverão ser utilizados os mecanismos e sistemas existentes para a gestão colectiva de crises.

São os governos da Aliança que determinarão no seu arbítrio se uma situação apresenta a gravidade ou justifica que tais mecanismos e sistemas sejam activa dos e qual a reacção da Aliança, se alguma.

### **Objectivos básicos da Aliança**

Quais os objectivos que devem orientar a gestão de crises na NATO? Eles deverão ser uma aplicação dos próprios objectivos básicos da Aliança e da estratégia por ela acordada.

Atentemos, primeiro, nos objectivos básicos da Aliança.

A Aliança Atlântica é uma aliança defensiva criada para preservar a paz e a segurança internacional e para promover a estabilidade e o bem estar na área do Atlântico Norte.

O seu propósito primeiro é evitar a guerra e, através da salvaguarda da democracia, construir os alicerces de uma paz duradoura.

Para tal atribui-se duas missões principais: manter um poder militar e uma solidariedade política suficientes para desencorajar a agressão e outras formas de pressão e defender o território dos países membros em caso de agressão.

A Aliança procurará ainda desenvolver esforços com vista a estabelecer entre os seus membros e a União Soviética e os países da Europa do Leste relações mais abertas, construtivas e estáveis.

Trata-se pois de uma aliança com uma dimensão militar e uma dimensão política, igualmente importantes e que se interpenetram e cujos objectivos se podem sintetizar em três palavras: dissuasão, defesa e *détente*.

Do carácter defensivo da Aliança Atlântica resulta o compromisso, expresso solenemente em diversas instâncias, de que nenhuma das suas armas, convencionais ou nucleares, será jamais utilizada a não ser em resposta a um ataque.

Da sua dimensão política e do seu objectivo de *détente* resulta por seu lado que os seus membros, individual ou colectivamente, deverão procurar prioritariamente através de iniciativas diplomáticas uma solução política para os problemas e tensões existentes ou potenciais.

Quanto à estratégia actual da NATO que foi adoptada em 1968 – a *estratégia da defesa avançada* e da *resposta flexível* – ela é uma estratégia de dissuasão e assenta sobre três elementos, conhecidos sob o nome de tríade: as forças convencionais, as forças nucleares táticas e as forças nucleares estratégicas. Cada um destes elementos constitui uma entidade distinta e é a estratégia que as liga e faz delas um todo.

No caso de a dissuasão falhar, esta estratégia está concebida para responder a uma agressão de qualquer nível. Ou através da defesa directa para derrotar um ataque ou colocar o ónus da escalada no agressor; ou através de uma escalada deliberada por parte da NATO, podendo incluir o primeiro uso de armas nucleares de teatro; ou através de uma resposta nuclear global, garantia última da dissuasão da Aliança.

Um potencial agressor deve continuamente ser mantido na consciência de que qualquer agressão militar envolverá riscos inaceitáveis, inclusive o risco do uso de armas nucleares pela Aliança. Não poderá assim prever com *segurança* quando e como a Aliança optará pelo uso das armas nucleares. Esta incerteza constitui um factor essencial da dissuasão da NATO.

A actual estratégia tem provado e continua a provar ser uma estratégia adequada e credível, quer no plano político, como factor agregador e gerador de uma coesão e solidariedade necessárias para a sobrevivência da Aliança, quer no plano militar, como expediente para a manutenção da segurança e prevenção da guerra. É graças a esta estratégia que temos beneficiado de um tão longo período de paz e que a eventualidade de uma guerra na Europa é tão remota.

Queria salientar ainda dois pontos: um é que a NATO é uma unidade estratégica indivisível cujos membros devem beneficiar de uma protecção igual e partilhar riscos iguais. Não existem e não devem existir no seu seio zonas de segurança de grau

diferente; outro é que para a execução desta estratégia é absolutamente fundamental a manutenção dos laços de segurança entre os Estados Unidos e a Europa. O compromisso americano é de uma importância vital para a Europa Ocidental.

Finalmente, esta estratégia da *resposta flexível*, que veio substituir a estratégia da *retaliação* maciça, admite um cenário segundo o qual deverá verificar-se uma deterioração gradual das relações internacionais e da situação político-militar antes que qualquer ataque seja desencadeado.

O contrário seria muito pouco plausível. Admitimos pois que antes que as hostilidades sejam desencadeadas haverá um período de tensão internacional crescente que eventualmente conduzirá a preparativos militares por parte da União Soviética e dos outros países do Pacto de Varsóvia.

E embora a União Soviética esteja a desenvolver uma crescente capacidade para desencadear ofensivas com um curto tempo de pré-aviso e sem reforços ou com limitados reforços, ela necessitará ainda forçosamente de uma mais ou menos longa preparação para lançar um ataque: mobilização, exercícios, movimentos de forças nomeadamente marítimas, resolução dos numerosos e perenes problemas no sector dos transportes, da logística, etc.

E preparação significa tempo de pré-aviso, embora planos de emergência devam ter em conta outros cenários se bem que pouco plausíveis ou aparentemente irrealistas.

É com base nas suposições que acabo de referir que foram desenvolvidos os mecanismos, procedimentos e medidas que constituem o sistema de gestão de crises pela Aliança.

E dessas suposições, contrapostas aos objectivos e estratégia da Aliança, podemos extrair diversos corolários aplicáveis a essa gestão.

*Primeiro:* Deverá procurar-se desenvolver todos os esforços e tomar-se as iniciativas e medidas possíveis para abrandar a tensão ou diluir a crise antes que ela atinja proporções incontroláveis e que possam afectar seriamente os interesses vitais dos países da Aliança. Essas medidas numa fase inicial da crise situar-se-ão fundamentalmente no campo político e diplomático.

*Segundo:* No caso de a tensão se agravar, então certas medidas de natureza militar deverão ser tomadas com vista a melhorar a postura defensiva em face de qualquer eventualidade e continuar a assegurar a dissuasão. Deverá procurar manter-se sempre um equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de evitar uma *escalada* da situação e que as medidas tomadas sejam tidas como uma provocação e, por outro,

assegurar que as medidas militares adequadas para fazer face a um ataque sejam tomadas atempadamente, de modo a que possam ser eficazes no caso de fracassarem as tentativas de gerir a crise.

A Aliança deverá assim assegurar que o seu grau de preparação seja compatível e adequado à gravidade da crise. Certas medidas de natureza militar servirão também para mostrar a solidariedade dos membros da Aliança em face da situação e a sua resolução e determinação de não se deixarem intimidar. Os esforços no campo político e as iniciativas diplomáticas deverão continuar e se possível serem intensificados.

*Terceiro:* Se apesar dos esforços desenvolvidos e das medidas tomadas as hostilidades forem mesmo assim desencadeadas, o objectivo da Aliança deverá ser evitar a escalada, controlar a nossa resposta e tentar persuadir o agressor a cessar o ataque e a retirar-se. Os esforços no campo político e as iniciativas diplomáticas deverão continuar e é importante que sejam preservados pelo menos certos canais de comunicação com o agressor.

### **Conceitos fundamentais da gestão de crises**

A gestão de crises baseia-se em conceitos fundamentais, abordando depois os seus respectivos mecanismos e funcionamento.

O Conselho é a mais alta autoridade da Aliança. Representa os 16 países membros e em sessão permanente é composto pelos 16 embaixadores, representantes permanentes. É ele que constituirá o ponto fulcral da gestão de crises pela Aliança.

Todas as decisões tomadas pelo Conselho ou pelo DPC (o DPC compreende apenas os países que participam na estrutura militar integrada) são a expressão da vontade colectiva dos Governos dos países membros.

A Aliança é composta de 16 países soberanos e são eles que em última análise vão gerir colectivamente uma eventual crise. A NATO é apenas o *forum* utilizado para a necessária consulta e para a tomada de decisões colectivas.

Para se tomar uma decisão colectiva é necessário um consenso. E é no Conselho/DPC que os pontos de vista dos Governos são trocados e harmonizados em relação a todas as questões de importância maior.

Esta consulta e tomada de decisão colectiva cobre uma larga gama de assuntos de natureza política, militar e económica. É interessante notar que para se alcançarem os mesmos resultados através dos canais diplomáticos normais, em que cada país tivesse que consultar independentemente os outros quinze, seriam necessários não menos de 120 contactos bilaterais em relação a cada questão ou desenvolvimento da mesma.

Assim, os países delegam nos seus representantes permanentes no Conselho a responsabilidade de representarem todos os elementos dos seus Governos.

Por outro lado, é para a sede política da NATO em Bruxelas que os grandes comandos da NATO (MNCs) olharão com vista a dela receberem autoridade e directivas.

O Conselho/DPC é apoiado, numa crise, no sector militar pelo Comité Militar e no sector civil por diversos Comités Cíveis: Comité Político, Alto Comité para o Planeamento de Emergência Civil e Comité dos Alertas. Todos estes comités têm responsabilidades específicas e regras de funcionamento adaptadas às situações de crise.

## **Os meios e procedimentos**

Muito sucintamente, a *maquinaria* para a gestão das crises pode ser dividida em duas áreas: os meios físicos e os arranjos e procedimentos acordados.

Em relação aos *meios físicos* o primeiro requisito é um sistema de comunicações rápido, seguro e resistente, que possa servir eficazmente para a circulação de informações e *intelligence* e que permita que tenha lugar e seja efectivo o processo de consulta e de tomada de decisões. A Aliança dispõe de uma rede automatizado e segura de comunicações telegráficas e telefónicas que liga permanentemente entre si as 16 capitais da Aliança, a sede da NATO em Bruxelas e os três MNCs.



Outro meio físico ao serviço da gestão de crises é o *Centro de Situação*, no qual é recebida das nações e dos comandos NATO toda uma gama de informações e *intelligence* que é ali tratada e disseminada de novo pelos centros de situação semelhantes existentes nas capitais e nos quartéis gerais dos grandes comandos. Tem igualmente a responsabilidade pela apresentação dessas informações ao Conselho/ OPC e ao Comité Militar tendo para isso os necessários meios técnicos de apoio.

Este Centro de Situação, que em tempo normal de paz mantém uma vigilância permanente sobre a situação internacional, constitui o verdadeiro centro nervoso da Aliança durante uma crise. É nele que estão instalados o centro de comunicações da sede da NATO e um centro de computadores que serve em primeira prioridade a crise. E é nele que todos os elementos do Secretariado Internacional e do Estado-Maior Internacional com funções operacionais relacionadas com gestão da crise actuarão 24 horas por dia, dando apoio adequado ao funcionamento dos diversos comités atrás referidos, às delegações nacionais e ao Secretário-Geral.

Para além destes meios físicos que acabo de referir, existe ainda um conjunto de *procedimentos* acordados para serem aplicados em períodos de crise, relativos à circulação de informações e *intelligence* e à sua avaliação.

Os que dizem respeito à circulação de informações e *intelligence* respondem à permissa básica de que os 16 governos, para chegarem a acordo a respeito de uma determinada acção, necessitam de partir de uma base comum de informação. Assentam por outro lado no princípio de que os países membros deverão pôr à disposição da Aliança as informações e *intelligence* relevantes de que dispuserem. Esses procedimentos disciplinam o fluxo de informações e *intelligence* durante uma crise e prevêem o funcionamento na sede da NATO em Bruxelas de grupos especiais que compilam sumários das informações recebidas, que depois são disseminadas pelas capitais e grandes comandos.

Outros procedimentos dizem respeito à *avaliação (assessment)* dessas informações e *intelligence*. Assim a avaliação da *intelligence* militar a nível internacional é feita pelas autoridades militares da NATO que disseminam os *assessments* por toda a Aliança. Da mesma forma os governos produzem e circulam as suas próprias avaliações sobre a situação político-militar, sendo igualmente produzidas na sede da NATO avaliações globais sobre os aspectos políticos, civis e militares da situação.

Para valorizar uma consulta oportuna e bem informada em situações moventes, os governos da Aliança devem estar preparados para partilhar as informações e a *intelligence* de que dispõem e para trocar os seus pontos de vista e opiniões com os governos dos outros países membros. Seria ilógico e perigoso se alguns países da Aliança fossem deixados no desconhecimento dos factos ou da maneira como eles são vistos pelos outros aliados, quando se espera que eventualmente venha a ser necessário tomarem-se decisões numa base colectiva.

### **Reacção colectiva**

Como se chega a uma reacção colectiva da Aliança a uma crise? Ela dependerá como é óbvio das circunstâncias que prevalecerem no momento.

Ao decidir o que fazer, a Aliança tem uma extensa gama de opções, que estão previstas e catalogadas em documentos NATO.

Estas irão desde medidas diplomáticas e económicas, a medidas no campo da preparação civil relativas a recursos vitais e serviços, a todo um espectro de medidas de carácter preparatório ou preventivo, contidas no sistema Alerta da NATO, ou de carácter defensivo, como as contidas nos planos militares de contingência ou nos planos de defesa geral da NATO.

As medidas diplomáticas e económicas serão aplicáveis sobretudo numa fase inicial da crise.

Podem ir desde diligências diplomáticas, visitas a nível governamental ou parlamentar, mensagens de chefes de Estado ou governo, protestos formais, suspensão de negociações ou contactos políticos, suspensão de acordos comerciais ou aéreos, etc., etc.

À medida que a situação se for agravando as opções militares tornar-se-ão, é claro, mais proeminentes. Essas opções poderão incluir, por exemplo, o emprego de forças de reacção imediata como a Força Móvel Aliada, a Stanavforlant e a Stanavíorchan; a execução de planos militares de contingência; o reforço rápido da Europa, etc.

Ao mesmo tempo que estas opções políticas, económicas e militares forem consideradas, deverá ser assegurado que o grau de preparação da Aliança seja compatível com a gravidade da crise.

Este é aliás o propósito do Sistema de Alerta NATO cujas medidas se destinam a assegurar uma transição ordeira, gradual da paz para uma postura em que a Aliança esteja pronta a enfrentar uma agressão.

Finalmente, há todo um conjunto de procedimentos para a consulta nuclear.

Embora tenha feito um resumo muito sucinto do sistema de gestão de crises da NATO, ele é constituído por um acervo complexo de um extensíssimo número de procedimentos e medidas, muitos dos quais de natureza classificada.

O empenhamento do Conselho/ OPC e dos comités que o apoiam seria intensíssimo envolvendo reuniões numa base quase permanente.

Vejamos agora como é que os mecanismos que descrevi funcionam com base numa situação fictícia.

Logo que uma situação de crise fosse identificada, o pessoal quer militar quer civil da sede da NATO com funções relativas à gestão de crises passaria a operar 24 horas por dia por determinação do Secretário Geral, que convidaria igualmente as delegações nacionais e as respectivas autoridades nas capitais a fazerem o mesmo.

O fluxo de informações e de *intelligence* provenientes sobretudo dos países membros seria intensificado e as mesmas disseminadas por todas as capitais e grandes comandos NATO.

Com base nessas informações, os governos nacionais passariam a transmitir aos seus aliados e à sede da NATO e grandes comandos as suas avaliações da situação.

Os grandes comandantes da NATO, por seu lado, produziriam e circulariam as suas avaliações pessoais sobre a situação militar, e a sede da NATO produziria e circularia avaliações globais político-militares.

O Comité Militar passaria em revista a situação e no caso de tal ser necessário faria recomendações sobre os seus aspectos militares.

O Conselho/ DPC, ao mesmo tempo que manteria a situação sob revista, instruiria certamente o Comité Político para se debruçar e fazer recomendações sobre eventuais medidas diplomáticas e para debater e fazer recomendações sobre os diversos aspectos respeitantes à informação pública e relações com a imprensa.

Ao mesmo tempo, peritos no planeamento de emergência civil reunir-se-iam com vista a preparar a coordenação das actividades nacionais nas suas respectivas áreas.

Entretanto, no caso da tensão se agravar começaria a ser implementado o Sistema de Alerta NATO e a considerar-se a execução de medidas e de planos de contingência e as respectivas regras de empenhamento.

Em todos estes campos se prevê uma consulta entre os Aliados e uma decisão colectivamente tomada pelo Conselho/DPC.

As diversas medidas militares e os diversos aspectos da sua eventual execução seriam considerados nas capitais e instruções nacionais transmitidas aos Embaixadores no Conselho/DPC, onde quaisquer conflitos de pontos de vista teriam que ser harmonizados.

A decisão final do Conselho/ DPC sobre estas medidas, juntamente com quaisquer directivas políticas julgadas apropriadas, seria notificada aos grandes comandantes da NATO através do Comité Militar.

Quer o Conselho/ DPC, quer o Comité Militar, quer os outros comités e delegações nacionais em Bruxelas actuarão de acordo com as instruções recebidas das capitais, o que pode implicar um processo moroso, dada a necessidade de um consenso envolvendo dezasseis países diferentes.

E é claro, terá que haver a vontade política.

O poder da NATO resulta exclusivamente do poder que lhe quiserem dar os seus membros.

### **A questão do reforço da Europa e a execução dos planos**

Um dos problemas mais cruciais que a Aliança terá eventualmente que enfrentar no decurso de uma crise é o problema do reforço da Europa e a execução dos respectivos planos. Um dos desenvolvimentos mais significativos nos anos recentes tem sido a expansão do poder naval da União Soviética, tradicionalmente uma potência continental e terrestre.

Podemos dizer que essa expansão do poder naval soviético constitui um dado de uma importância fundamental.

A União Soviética passou a ser uma potência marítima com meios oceânicos poderosos que lhe permitem projectar o seu poder e influência longe das suas costas e dar uma dimensão global à sua estratégia.

Por outro lado a Europa depende, do ponto de vista militar, de uma maneira vital da contribuição dos Estados Unidos para sua defesa, e, do ponto de vista económico, dos abastecimentos que recebe por via marítima, que é essencial também para o escoamento dos seus produtos.

Num conflito, um dos objectivos prioritários do Pacto de Varsóvia seria plausivelmente isolar a América do Norte da Europa e cortar as linhas de comunicação marítima, impedindo o abastecimento económico da Europa Ocidental e as operações do reforço, essencial para a sua defesa.

Sem esse reforço e no caso de um ataque convencional em larga escala por parte do Pacto de Varsóvia, os países europeus da NATO não teriam possibilidade de resistir, dado o desequilíbrio de forças.

Esse reforço, embora inclua forças do Canadá, Grã-Bretanha e Portugal, é na sua maioria – mais de 90% – proveniente dos Estados Unidos.

Os respectivos planos prevêm o transporte de várias centenas de milhares de homens e quantidades imensas – milhões de toneladas – de equipamento, munições e combustíveis.

A maior parte deste equipamento e material terá que ser transportado por via marítima numa operação de uma gigantesca magnitude que será necessariamente morosa – entre 30 e 45 dias.

O sucesso de tal operação dependerá de a decisão sobre o reforço da Europa ser tomada em tempo útil.

Essa decisão será uma decisão política a ser tomada em Bruxelas pelo Conselho/DPC.

Sob o ponto de vista militar o seu *timing* será vital.

Como não é possível comprimir o tempo do carregamento, travessia do Atlântico e descarregamento do material, é fundamental que a decisão seja tomada o mais cedo possível num período de crise de maneira a que, no caso das hostilidades serem desencadeadas, as áreas avançadas dos países europeus da Aliança estejam já reforçadas e portanto dotadas de uma defesa adequada.

É necessário pois que seja feito o máximo e o melhor uso do tempo de pré-aviso (*warning time*) e dos indicadores de *intelligence* quer militar quer política.

Mas a decisão do reforço e a execução dos respectivos planos têm implicações que transcendem os puros aspectos militares.

Para além dos efeitos nas ordens internas nos países da Aliança, dada a sua magnitude e o que envolve no respeitante à mobilização de homens e recursos materiais de toda a espécie, os aspectos políticos da questão são da maior delicadeza e importância.

E se, por um lado, a decisão e a sua execução poderá ter um efeito dissuasor e transmitir à União Soviética e ao Pacto de Varsóvia um sinal político da solidariedade e determinação dos Aliados, ela poderá ter efeitos escalatórios e ser considerada como uma provocação.

Não podemos esquecer que um dos objectivos da gestão de crises é evitar aumentar a tensão e a instabilidade e finalmente a guerra. Portanto as nossas respostas à crise deverão ser tomadas de modo a que sejam percebidas pelo outro lado como medidas construtivas de dissuasão e não como revelando a intenção da nossa parte de provocar uma escalada ou de atentar contra os elementos estratégicos vitais ou interesses fundamentais da União Soviética.

Para a apreciação da situação, as autoridades militares tenderão a fazer incidir a sua análise sobre os meios militares, afirmando que estes são conhecidos, podem ser quantificados e constituem um factor constante, enquanto as intenções são incertas e podem mudar de um dia para o outro.

Os políticos, esses, tenderão a dar um maior peso às intenções e aos objectivos estratégicos do outro lado.

Ambas as noções são válidas e interpenetram-se. Se os meios militares tiverem uma fraca dimensão, difícil será assumir intenções agressivas. Se forem fortes podem, embora não necessariamente, indicar intenções agressivas.

O aumento dos meios militares pode igualmente indicar o desejo político de apoiar a política externa no potencial militar, sem que tal corresponda a uma intenção de usar aqueles meios para um ataque.

Os meios militares são um dos indicadores das intenções do opositor. Mas esse indicador tem que ser contraposto a todos os outros indicadores de que se disponha. Será necessário procurar-se um delicado equilíbrio, pesando-se cuidadosa e conscienciosamente todos os indicadores e factores, quer políticos, quer militares, em jogo.

Enfim, através destas considerações já pode fazer-se uma ideia da complexidade de certas questões que se põem no decurso da gestão de uma crise.

### **A defesa da «Atlantic Connection»**

A defesa da «*Atlantic Connection*» requererá também uma tomada de posições pelas forças navais da Aliança, sobretudo dos Estados Unidos, cedo na crise.

Em três dias, aproximadamente, 45% das forças navais soviéticas poderão estar operacionais, e em duas semanas mais de 70%.

Em três dias a União Soviética poderá também estabelecer uma barreira de submarinos através do *Gap* Gronelândia, Islândia, Grã-Bretanha e fazer deslocar sem alarme grupos de acção de superfície dos seus portos do Norte e Báltico em dez e oito dias respectivamente para posições no Atlântico a oeste da Irlanda e a sul da Gronelândia.

Isto mesmo ficou provado com o exercício Summerex 85.

Para contrabalançar esta ameaça é necessário deslocar rapidamente numa crise para as áreas avançadas, sobretudo das águas do norte – mar da Noruega e *Gap* Gronelândia/ Islândia/ Grã-Bretanha – meios navais adequados.

Ao mesmo tempo não poderão deixar-se desprovidas as rotas situadas mais a sul onde os Açores e a Madeira, mas sobretudo os Açores, têm um papel fundamental a desempenhar numa crise.

Nas condições actuais, um conflito na Europa tenderia a ser global e simultâneo. A ameaça, embora concentrada nas águas do norte, não deixaria certamente de se fazer sentir mais ao sul.

E, da mesma forma que é vital para a Aliança negar ao inimigo a Islândia, também o será em relação aos Açores. Se o inimigo ocupasse os Açores e aí estabelecesse bases aéreas, ficaria em condições de causar o maior dano quer ao *airlift* quer ao *sealift*.

Enfim, este é um assunto que tem sido tratado em profundidade por pessoas muito mais qualificadas, pelo que não o vou desenvolver.

Desejaria no entanto fazer uma breve referência ao papel que o território continental de Portugal poderá desempenhar com relação à implementação do reforço da Europa.

Esse papel tem sido limitado sobretudo pelas graves deficiências dos sistemas de transportes terrestres ligando o nosso país às áreas avançadas dos países europeus da Aliança.

Julgo que se trata de um campo em que se poderia estabelecer uma complementaridade entre o nosso papel e o da Espanha (que ela própria tem bons portos no Atlântico e outras facilidades importantes) e uma cooperação visando uma reforma radical dos meios de comunicação terrestres na Península Ibérica.

Seria importante sob o ponto de vista político e militar dar um papel relevante à Espanha em relação ao reforço da Europa, seria útil que se estabelecesse uma colaboração entre Portugal e a Espanha na execução de missões complementares e teria um impacto positivo na importância da nossa contribuição, porque ela passaria a ser vista no contexto de um espaço geográfico contínuo e muito mais extenso.

Isto para além dos aspectos económicos da questão.

Nunca é de mais salientar a enorme importância da gestão de crises. De uma boa gestão de crises pode depender se teremos ou não que lutar.

E das decisões tomadas no contexto da crise e da oportunidade com que elas forem acordadas e executadas pode depender o resultado da luta.

Raymond Aron salientou que «o momento decisivo deixou de ser a batalha em si mas a crise que antecede o começo das hostilidades».

Decisões críticas terão porventura que ser tomadas numa crise, rapidamente e na altura devida. Nem demasiado tarde, nem demasiado cedo. Sob pena das consequências serem irreparáveis. Sugestivamente o vocábulo «crise» em grego significa *decisão* e a palavra chinesa crise é composta de dois caracteres: um que significa *perigo* e outro *oportunidade*.

Uma crise é uma situação de perigo e instabilidade, em que podem aparecer oportunidades que o potencial agressor poderá aproveitar para conseguir os seus objectivos através do uso da força.

É preciso negar-lhe essa possibilidade e dissuadi-lo de qualquer aventura.

É essencial pois que tenhamos um sistema de gestão de crises adequado, bem lubrificado e em estado de funcionamento permanente.



Que ele seja continuamente testado e actualizado de acordo com a evolução das condições em que vivemos através da introdução de aperfeiçoamentos e de novas contingências.

Só assim serão possíveis as necessárias decisões *colectivas* pela Aliança e a preservação da coesão e solidariedade entre os seus membros, numa altura em que elas serão mais precisas, para poderem servir de instrumentos de dissuasão e contribuir para a manutenção da paz, nosso fim último.