
A OTAN: GESTÃO DE CRISES

Pedro Catarino

A OTAN: GESTÃO DE CRISES (*)

1. É para mim um privilégio e ao mesmo tempo um enorme prazer vir ao meu próprio país falar sobre o que faço na NATO, na minha qualidade de funcionário internacional, qualidade essa infelizmente pouco comum em cidadãos portugueses.

E digo infelizmente porque considero tal carência como um importante «handicap» que afecta negativamente a nossa capacidade de intervenção no seio das organizações internacionais.

Isto para além do aspecto altamente formativo dos lugares internacionais, não só dada a sua natureza e as matérias por eles abrangidas, mas pelo contacto directo e permanente que eles proporcionam com métodos de trabalho e estruturas diferentes e com funcionários de outras nacionalidades.

Em 35 anos da história da NATO sou o primeiro funcionário do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros que presta serviço no Secretariado Internacional da NATO, e é a primeira vez igualmente que Portugal obteve um lugar de direcção no quadros da Organização.

Espero que esta situação se altere no futuro, sobretudo agora que Portugal se abre para a Europa, e que o meu exemplo sirva de estímulo a outros portugueses.

Por esta razão também, estou agradecido ao Senhor Almirante por acarinhar um funcionário internacional português, convidando-o a vir dar o seu testemunho perante este Instituto.

2. A escolha do tema da minha conferência — gestão de crises na Aliança Atlântica — está directamente relacionada com as funções que exerço em Bruxelas.

(*) Conferência proferida em 22ABR85 no IDN e no âmbito do CDN/85, pelo Dr. Pedro Catarino

Para além do interesse do tema em si, que é tão pouco falado dada a delicadeza de certos dos seus aspectos, julgo que não deixará de ser interessante saberem do que é que um português se ocupa na NATO e quais as responsabilidades que lhe são confiadas na estrutura internacional da Aliança.

3. Para a delimitação do objecto da conferência é importante que eu sublinhe que numa concepção lata a gestão de crises poderia incluir grande parte do que se faz no seio da NATO, sobretudo se atentarmos nas razões da criação da Aliança Atlântica — contrariar de forma efectiva o poder hegemónico da União Soviética numa escala global. A solidariedade atlântica e a estratégia da dissuasão evitaram que a União Soviética, após ter subjugado os países da Europa Central ocupados pelo Exército Vermelho, continuasse a expandir a sua posição hegemónica na Europa e criaram as condições para uma efectiva gestão de crises, isto é, a prevenção de uma terceira guerra mundial, procurando ao mesmo tempo uma solução política construtiva para os problemas relativos às relações Este-Oeste.

Poderíamos assim dizer que de certo modo a essência da NATO nos últimos 35 anos tem sido e continua a ser a gestão de crises, e que esta constitui a razão de ser da Aliança.

Não é contudo neste sentido que eu vos vou falar de gestão de crises. Não vos falarei hoje nem da evolução da permanente crise que tem caracterizado as relações Este-Oeste e a gestão colectiva destas relações, nem tão-pouco das crises internas que têm afectado a Aliança.

Não trago comigo também infelizmente uma receita milagreira que possa ser aplicada a eventuais crises de ordem nacional.

4. Na aceção em que a vamos entender, uma crise é uma controvérsia entre Governos ou grupos de Governos relativamente a uma questão que é tida como fundamental para os interesses básicos de uma ou de ambas as partes.

Concomitantemente com essa controvérsia gera-se um sentimento de uma grande intensidade e a possibilidade de irrupção de força.

Podemos dizer que uma crise é gerida se uma solução para ambas as partes é encontrada sem que tenha havido recurso à força.

E poderá dizer-se que ela foi gerida com sucesso se as causas subjacentes ao conflito foram removidas para o futuro.

5. Ora, neste sentido, nunca a NATO, até à data, teve felizmente que fazer face a uma crise que directamente afectasse a área da NATO ou que envolvesse a Aliança como entidade colectiva.

Nunca, por exemplo, a Aliança chegou ao ponto de ter de declarar sequer o estado de simples alerta, que corresponde a uma primeira fase, de carácter preliminar, do sistema de Alerta da NATO.

Creio que podemos considerar este facto como um sucesso notável da Aliança, que tem permitido a manutenção da paz num período de mais de 35 anos.

Isto não quer dizer, contudo, que não tenham ocorrido neste período situações causadoras de alarme.

A invasão soviética do Afeganistão e a crise da Polónia são exemplos relativamente recentes de situações desse género.

Mas se considerarmos os focos de tensão actuais ou potenciais, a capacidade militar da União Soviética e os objectivos da sua política, seria imprudente ignorarmos ou pormos de lado a possibilidade de um dia termos que fazer face a uma situação de crise grave que venha a envolver a Aliança.

Perante tal situação o nosso objectivo deverá ser tentarmos controlá-la antes que ela atinja proporções que possam afectar gravemente os nossos interesses, procurando restaurar o «statu quo ante» e, se possível, romover as origens da tensão.

Na hipótese de o estado de tensão se agravar, um certo número de medidas preventivas deverão ser tomadas e melhorada a nossa postura defensiva.

E, no caso das hostilidades se declararem, deveremos procurar evitar uma escalada da situação, controlar a nossa resposta e persuadir o agressor a cessar o ataque e a retirar.

6. E daqui resulta a necessidade de a Aliança se dotar de mecanismos que assegurem que os Governos dos 16 países membros estejam perfeitamente ao corrente dos factos relativos a uma eventual crise à medida que ela se desenvolve e que lhes permita uma tomada de decisões colectivas que seja rápida, coesiva e positiva.

Será útil a este respeito lembrar que a Aliança se encontra confrontada com o Pacto de Varsóvia que é dotado de uma estrutura monolítica onde a tomada de decisão é fácil e rápida e cujas regras de operação têm

o efeito de suprir quaisquer diversidades e impor uma rígida uniformidade.

Por seu lado, a Aliança compreende 16 países independentes e soberanos, com tamanhos e capacidades diferentes, com as suas políticas autónomas, com as suas tradições, com a sua história, a sua geografia e os seus problemas específicos.

Os turcos não pensam como os ingleses, nem os gregos como os noruegueses.

Para além de todas estas diferenças são 16 democracias, com os seus quadros constitucionais, com os seus parlamentos, com as suas opiniões públicas.

E a regra na NATO é a do consenso, ou seja, as decisões são tomadas por unanimidade.

Tudo isto torna extraordinariamente difícil a harmonização das posições individuais dos países membros e o processo de tomada de decisões colectivas.

Mas torna por outro lado mais imperativo que exista uma maquinaria adequada para a gestão de crises na Aliança.

7. Antes de vos falar dessa maquinaria tal como ela existe actualmente, importa recuar alguns anos na história da Aliança.

Até 1966 a Aliança não possuía uma maquinaria colectiva especialmente destinada a facilitar a gestão de crises.

E foi a mudança na estratégia da NATO que então se operou que fez alterar essa situação.

Até essa altura a NATO tinha uma estratégia de retaliação maciça, baseada numa filosofia de guerra total, entendendo-se que haveria um muito limitado ou mesmo nenhum tempo de aviso e portanto muito pouco tempo ou sequer necessidade de uma consulta colectiva antes que um ataque hostil fosse lançado.

Essa estratégia foi alterada e introduzido o conceito de resposta flexível e defesa avançada.

A nova estratégia passou a admitir um cenário segundo o qual deverá provavelmente verificar-se uma deterioração progressiva da situação político-militar antes que qualquer ataque seja desencadeado.

Consequentemente os objectivos da NATO deverão ser tomar todas as medidas possíveis para evitar as hostilidades ou, no caso destas serem desencadeadas, controlar a resposta da Aliança evitando a escalada da situação.

Devo no entanto acrescentar a este respeito que o objectivo da Aliança de evitar a escalada tem que ser qualificado.

Embora o compromisso de não ser a primeira a usar a força militar seja inerente à sua estratégia, a NATO conserva a opção de ser a primeira a usar armas nucleares para se defender, se atacada.

Combinando a certeza da resposta da NATO a uma agressão, com a incerteza da natureza e extensão precisa dessa resposta, fortalece-se assim a dissuasão, tornando impossível à União Soviética calcular com confiança os riscos em que incorrerá iniciando qualquer agressão.

É esta incerteza e esta incalculabilidade que constitui um factor vital na equação da dissuasão da NATO.

A introdução da estratégia da resposta flexível e da sua nova concepção, trouxe consigo a necessidade de arranjos efectivos e de uma maquinaria na Aliança para a gestão de crises.

Os arranjos que hoje existem na NATO têm a sua origem nas recomendações de um Comité Especial de Ministros da Defesa estabelecido em 1966 sob a presidência do então Secretário da Defesa norte-americano Robert MacNamara.

O objectivo principal de tal comité era o de considerar certos aspectos da estratégia nuclear, mas foi entendido então que a maior parte dos procedimentos e maquinaria necessária para a consulta sobre o uso de armas nucleares eram igualmente aplicáveis a todo o espectro da consulta política e da tomada de decisões colectivas num período de tensão crescente.

Na linha das recomendações atrás referidas o Conselho criou um comité — o Comité das Operações e Exercícios do Conselho — a que eu presido, com a responsabilidade pelo desenvolvimento dos procedimentos e organização relativos à gestão de crises e à sua revisão permanente.

8. Proponho-me agora dar-vos uma panorâmica dos arranjos actualmente em vigor na NATO para a gestão de crises.

Começarei por fazer algumas observações gerais sobre o conceito e princípios básicos, passando depois para a maquinaria existente, com especial referência à sede da NATO em Bruxelas.

Duas observações preliminares:

Primeiro, os nossos arranjos, medidas e procedimentos para a gestão de crises, foram desenvolvidos para cobrir o espectro completo de situações de tensão ou crise internacional até uma situação de guerra, e foram concebidos para a hipótese do caso mais grave.

É um sistema, portanto, dotado de grande flexibilidade, uma espécie de «menu à la carte» do qual as partes apropriadas poderão ser seleccionadas para fazer face às circunstâncias e necessidades particulares de um caso específico.

Como atrás disse, a Aliança nunca teve até hoje que enfrentar uma crise ameaçando directamente a área NATO. Têm havido, sim, e continuam a haver, crises que não têm envolvido a Aliança como entidade colectiva.

Para estas crises — o caso da Checoslováquia ou da Polónia — têm sido usadas certas facetas dos arranjos existentes, em particular os respeitantes à consulta política.

Trata-se, pois, de um sistema que pode ser usado para qualquer tipo de crise mais ou menos grave, e a sua aplicação terá que ser decidida numa base casuística.

O segundo ponto que desejaria sublinhar é que os arranjos para a gestão de crises são objecto de uma contínua revisão.

Essa revisão é o resultado das lições tiradas dos exercícios que anualmente têm lugar para testar esses arranjos — exercícios Hilex e Wintex — e, é claro, constitui também uma adaptação permanente à evolução do mundo com as suas novas circunstâncias e conceitos e com as suas novas tecnologias.

9. Vejamos agora os princípios básicos sobre os quais foi desenvolvida toda a maquinaria da gestão de crises na NATO.

Primeiro: o Conselho do Atlântico Norte (ou Comité dos Planos de Defesa — DPC), em Bruxelas, é a mais alta autoridade da Aliança.

Daí que seja o Conselho/DPC o ponto focal para a gestão de crises na NATO.

Representa as 16 nações da Aliança e em sessão permanente é composto pelos 16 embaixadores representantes permanentes dos países membros.

Para ser absolutamente claro devo esclarecer que o Conselho e o Comité dos Planos de Defesa (DPC) são o mesmo órgão, excepto que o DPC compreende apenas os países envolvidos na estrutura de forças integradas e trata, em princípio, dos assuntos de defesa.

Segundo: todas as decisões tomadas pelo Conselho/DPC são a expressão da vontade colectiva dos Governos dos países membros da Aliança.

É no Conselho/DPC que as vistas dos Governos são contrapostas e harmonizadas com relação a todas as questões de importância maior.

Esta consulta e tomada de decisões colectivas cobre toda uma gama de assuntos de natureza política, militar e económica.

É interessante notar que para produzir os mesmos resultados através dos canais diplomáticos normais, em que cada país tivesse que consultar independentemente os outros 15, seriam necessários mais de 120 contactos bilaterais para cada questão ou qualquer desenvolvimento.

Terceiro: em conformidade com o Acordo de Lisboa de 1952, as nações delegaram nos seus representantes permanentes, ou seja nos Embaixadores na NATO, a responsabilidade de representarem todos os elementos dos seus respectivos Governos.

Quarto: o Conselho/DPC é apoiado em tempo de crise por uma organização de crise composta por elementos do Secretariado Internacional e do Estado-Maior Internacional e por diversos comités: do lado militar pelo Comité Militar e do lado civil por diversos comités civis, incluindo peritos em matérias políticas, económicas, planeamento de urgência civil, informação pública, etc.

Quinto: numa situação de crise será para a sede da NATO em Bruxelas e para o Conselho/DPC que os Comandantes supremos da NATO olharão, com vista a dele receberem autoridade e directivas.

É o Conselho/DPC que, para além da gestão político-diplomática da crise, terá no plano militar de autorizar a declaração de fases ou medidas do sistema de Alerta NATO, bem como o emprego de forças de reacção imediata, a activação de forças marítimas de contingência, as regras de empenhamento adequadas, etc.

10. Tendo descrito os conceitos, referir-me-ei agora à maquinaria existente na NATO para a gestão de crises.

Ela poderá ser dividida em duas áreas: de um lado os meios físicos e do outro os arranjos e procedimentos acordados colectivamente.

Quanto aos meios físicos, o primeiro requisito é a existência de um sistema de comunicações rápido, seguro e resistente, que sirva para a circulação de informações e de apoio ao processo de consulta política e de tomada de decisões. Para este propósito a NATO criou uma rede de comunicações telegráficas — o NATO-Wide Communications System — que liga permanentemente, 24 horas por dia, a sede da NATO, em Bruxelas, a todas

as 16 capitais da Aliança e aos quartéis-generais dos Grandes Comandos da NATO. É uma rede totalmente automatizada através de computadores, usando um sistema criptográfico, portanto seguro, e com possibilidade de recurso à utilização da capacidade satélite.

O terminal em Lisboa deste sistema está instalado no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Aliado a este sistema existe uma rede de telefones NATO com linhas permanentemente activadas que se estende através de toda a Aliança, servindo diversos milhares de subscritores. Esta rede liga nomeadamente a sede da NATO em Bruxelas aos comandos NATO e às autoridades que nos diversos países da Aliança se ocupam dos assuntos relacionados com a gestão de crises.

Ambos estes sistemas, telegráfico e telefónico, serão em breve amalgamados no Sistema Integrado de Comunicações NATO — NICS — em vias de execução.

Outro meio físico ao serviço da gestão de crises é o Centro de Situação existente na sede da NATO, em Bruxelas, e no qual é recebido das nações e dos Comandos NATO todo um conjunto de informações e de «intelligence» que são ali tratadas e dali disseminadas de novo pela Aliança. Esse centro é responsável também pela apresentação dessas informações aos Embaixadores no Conselho/DPC e aos representantes militares no Comité Militar.

É esse centro, aliás, de cuja supervisão tenho a responsabilidade, que serve de 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 relacionadas com a gestão da crise — organização de crise — actuarão cobrindo 24 horas do dia seguindo os acontecimentos e dando o apoio adequado ao funcionamento dos diversos órgãos da Aliança.

11. Estes são os instrumentos básicos à nossa disposição. Vejamos agora como é que eles são usados e que procedimentos é que têm sido desenvolvidos e acordados pela Aliança.

Referirei em primeiro lugar os procedimentos acordados com respeito à circulação de informações e «intelligence».

Para os 16 Governos chegarem a um acordo sobre as acções a serem desencadeadas têm que partir de uma base de informação comum.

A gestão de uma crise supõe, com efeito, uma análise aprofundada dos factores da crise, a identificação das causas da deterioração e o estudo do encadeamento dos seus efeitos. Esta análise servirá de base não só à acção mas também à explicação que vai fundar e justificar as decisões tomadas.

Daí a necessidade fundamental do fluxo de informações. O conhecimento da situação político-militar é essencial para a tomada de decisões a nível nacional, pois apenas com base nesse conhecimento os Governos poderão dar o apoio requerido pela Aliança para a tomada de posições colectivas.

Em tempo de paz a NATO tem muito escassas fontes próprias de «intelligence» e tem, conseqüentemente, que basear-se quase exclusivamente nas informações que lhe são fornecidas pelos países membros.

Ora como eu disse atrás, os Governos da Aliança deverão assentar as suas acções sobre uma base comum de informação, não devendo ser apanhados de surpresa ou deixarem-se ultrapassar pelos acontecimentos.

E permitam-me sublinhar que a informação é de tal maneira necessária à acção que a primeira das disposições que qualquer autoridade encarregada de enfrentar uma crise deve tomar é a coordenação e a concentração das informações.

Num período de crise os países deverão transmitir à sede da NATO, em Bruxelas, e aos quartéis-generais dos Grandes Comandos da NATO as informações de que dispuserem.

Se as informações forem de natureza particularmente importante deverão ser disseminadas imediatamente pelas capitais para todos os terminais do sistema de comunicações NATO-Wide.

Assim Lisboa, num período de crise, receberá de todas as outras capitais, através do sistema de comunicações NATO-Wide, as informações particularmente importantes para a crise que aquelas forem obtendo. Deverá, igualmente, transmitir às outras capitais as que as autoridades portuguesas porventura dispuserem.

Quaisquer outras informações que segundo o julgamento das capitais não se justifique que sejam transmitidas imediata e directamente aos outros Governos serão simplesmente enviadas para a sede da NATO em Bruxelas.

Aí funcionarão em períodos de crise dois grupos especiais, que compilarão sumários das informações recebidas tantas vezes quanto necessários, dependendo da gravidade da situação, e que são por sua vez transmitidos às capitais e aos Grandes Comandos NATO através do sistema NATO-Wide e às delegações nacionais e representantes militares na sede.

O propósito destes dois grupos é, por um lado, o de evitar, na medida do possível, uma duplicação do tráfego e, conseqüentemente, uma saturação do sistema de comunicações, e, por outro, apresentar o conjunto de informações relativo à crise numa forma compacta de fácil assimilação, sobretudo para as autoridades de nível elevado com pouco tempo para passarem em revista toda a imensidão de informações recebidas.

Depois de termos visto os procedimentos relativos à circulação de informações vejamos agora o que se passa com a avaliação dessas informações, ou seja, a avaliação da situação. Esta é feita quer a nível nacional, quer a nível internacional.

Os Grandes Comandos da NATO produzem avaliações regulares da situação militar e da «intelligence» militar que são disseminadas por toda a Aliança. São análises extremamente importantes no decorrer de uma crise, dada a posição daqueles comandos e os meios de que dispõem.

Da mesma forma, as nações são supostas transmitir de forma continuada aos seus Aliados e à sede da NATO em Bruxelas as suas avaliações da situação nos aspectos políticos, civis e militares. Este procedimento é fundado no princípio de que para haver uma consulta adequada que seja oportuna e bem informada em situações moventes, como são as situações de crise, os Governos membros deverão estar preparados para trocarem as suas próprias vistas sobre essas situações com os Governos dos outros países membros. Seria aliás ilógico e perigoso que alguns países fossem deixados no desconhecimento dos factos ou da maneira como eles são vistos pelos outros Aliados quando há a necessidade de serem tomadas decisões colectivas.

Este processo de troca de vistas e de avaliações nacionais de situação, que fornece uma leitura absolutamente indispensável das percepções e atitudes de todos os Governos membros, é complementarizado pelos procedimentos que existem para a produção regular na sede da NATO, em Bruxelas, de uma avaliação global da Aliança cobrindo os aspectos políticos, militares e civis da situação. Tal avaliação global é extremamente importante numa crise, pois a partir do momento em que se consegue chegar a uma

interpretação comum da situação será obviamente muito mais fácil acordar-se acerca do que deverá ser feito. Estas avaliações globais são processadas através do Conselho/DPC que aprova a sua transmissão às capitais e Grandes Comandos NATO.

Recapitulando:

A Aliança possui os instrumentos necessários para a consulta política que se impõe numa situação de crise, ou seja, um sistema adequado de comunicações telegráficas e telefónicas, e um centro de situação que funciona como uma «clearing house» na sede da NATO, em Bruxelas, onde as informações são recebidas e donde são disseminadas depois de devidamente tratadas.

Possui uma informação básica comum sobre os acontecimentos conseguida através dos procedimentos descritos para a troca e circulação de informações.

E possui os mecanismos, que também descrevi, para a avaliação dessa informação.

Vejamos agora como é que a Aliança reage a uma situação de crise.

É óbvio que essa reacção terá que ser decidida em grande parte numa base «ad hoc» conforme as circunstâncias que prevalecerem no momento, que podem variar e que variarão sempre enormemente.

Haverá, pois, necessariamente uma boa dose de improvisação. No entanto, a qualidade dessa improvisação dependerá de uma planificação prévia.

Toda a reacção à crise exige que os responsáveis pela tomada de decisões prevejam acções que deverão ser adoptadas perante situações excepcionais e que tenham ao seu dispor modelos de resposta ou um leque diversificado de opções, que possam ser seguidas na emergência de circunstâncias graves e urgentes.

O Conselho/DPC, órgão supremo da Aliança, onde serão acordadas as medidas que deverão ser tomadas colectivamente para gerir a crise, e harmonizadas as posições dos diversos países membros, tem ao seu dispor todo um conjunto de opções que foram desenvolvidas e acordadas e que estão catalogadas em documentos NATO.

Elas vão desde medidas diplomáticas a acções económicas contidas num inventário de medidas preventivas e medidas no campo da preparação civil, requerendo, por exemplo, decisões internacionais relacionadas com os recursos vitais e serviços, medidas militares de carácter preventivo preparatório como as constantes do Sistema Alerta da NATO, ou de carácter defensivo

como as contidas nos planos militares de contingência ou nos planos de defesa geral da NATO.

A maior parte das medidas diplomáticas e económicas serão aplicáveis apenas numa fase atenuada da crise em que esta não tenha ainda atingido uma gravidade alarmante. A sua importância é, contudo, enorme pois será através delas que se procurará resolver a crise por meios políticos, evitando a sua escalada.

Essas medidas podem ir desde diligências diplomáticas, visitas a nível ministerial ou parlamentar, mensagens de Chefes de Estado ou Governo, imposição de quotas e outras condições em acordos comerciais, suspensão de negociações ou contactos políticos, suspensão de acordos comerciais ou aéreos, fecho de portos ou aeroportos a navios e aviões de determinados países, etc.

Estes são apenas exemplos de uma longa lista que, ela própria, não é nem poderia ser exaustiva.

A medida que a situação se for agravando as opções militares tornar-se-ão, é claro, mais proeminentes.

Como compreenderão não me é permitido entrar em pormenores relativamente aos planos NATO e, em especial, aos relativos à consulta nuclear, dada a sua classificação.

Poderei, no entanto, referir que essas opções poderão incluir, por exemplo, o emprego de forças de reacção imediata, tais como a Força Móvel ou a Stanavforlant, força permanente do Atlântico, da qual faz normalmente parte um navio português.

Outras medidas militares poderão ser o reforço dos flancos, a execução de planos de contingência dos Grandes Comandos da NATO, etc.

Todas estas medidas requererão, a fim de poderem ser implementadas, decisões do Conselho/DPC.

Ao considerar todas estas opções, quer políticas quer económicas ou militares, o Conselho/DPC e as nações aliadas deverão exercer o seu julgamento de forma a assegurar que o grau de preparação da Aliança seja compatível com a gravidade da crise.

Este é, aliás, o propósito fundamental do Sistema de Alerta da NATO, destinado a assegurar uma transição ordeira, em fases, da paz para uma postura de acordo com a qual a Aliança está pronta para enfrentar uma agressão.

Todas as consultas e o processo de tomada de decisão colectiva deverão procurar manter 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, a necessidade de assegurar que as medidas militares adequadas para fazer face a um ataque sejam autorizadas a tempo de serem efectivas no caso de fracassarem as tentativas de gerir a crise.

Acabei de passar em revista, sucintamente, os mecanismos existentes na sede da NATO para a gestão de crises.

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

Imaginemos um cenário de acordo com o qual a União Soviética exerce pressão sobre um dos flancos da Aliança.

Esta pressão poderá ser, vamos assumi-lo, política, económica e militar.

Logo que uma situação deste tipo é identificada, o pessoal, quer civil quer militar, da sede da NATO, em Bruxelas, com funções relativas à gestão de crises — ou seja, a organização de crise —, entra em operação numa base de 24 horas por dia por determinação do Secretário-Geral da NATO, que convida igualmente as delegações nacionais e respectivas autoridades nas capitais a fazerem o mesmo.

O fluxo das informações e de «intelligence» é intensificado, e os órgãos que nas capitais e nos comandos NATO têm responsabilidade neste campo reforçam os seus quadros e actividade.

Os grupos especiais para tratamento de informações e «intelligence» de que vos falei passam a operar numa base permanente, 24 horas por dia, e a disseminar sumários frequentes dessas informações e «intelligence».

Com base nas informações circuladas, os Governos nacionais começarão a transmitir aos seus aliados as suas avaliações da situação, e a sede da NATO a produzir e a circular avaliações globais políticomilitares. Os Comandos Principais da NATO produzirão e circularão, por seu lado, avaliações da situação militar.

O Comité Militar passará em revista e, no caso de tal ser necessário, fará recomendações relativamente aos aspectos militares da situação.

O Conselho/DPC, ao mesmo tempo que manterá a situação sob revista, instruirá o Comité Político para se debruçar sob as medidas diplomáticas que poderão ser tomadas e para fazer recomendações sobre elas. Diligências individuais e colectivas serão certamente feitas pelos Governos da Aliança

em Moscovo ou outras capitais, devendo as mesmas ser previamente coordenadas no Conselho/DPC. O Comité Político também se debruçará e fará recomendações sobre os diversos aspectos relativos à informação pública e relações com a imprensa.

Ao mesmo tempo peritos em planeamento de emergência civil reunir-se-ão com vista à coordenação das actividades nacionais nesse campo.

A emergência civil cobre uma grande variedade de matérias como a preservação da máquina do Governo, o exercício de poderes de emergência, a mobilização e utilização dos recursos industriais e outros, as comunicações civis, os arranjos internacionais quanto a refugiados, defesa civil, etc.

Em períodos de crise e de guerra o Alto Comité dos Planos de Emergência Civil tem a responsabilidade de apoiar o Conselho/DPC nas suas funções de coordenação de tais actividades, incluindo as directivas de ordem geral a ser dadas às Agências civis da NATO de tempo de Guerra, que serão activadas em caso de iminência de hostilidade.

Existem sete dessas agências responsáveis por matérias tais como navegação, transporte terrestre, aviação civil, petróleo, refugiados, etc.

Outro comité que apoia o Conselho/DPC em períodos de crise é o Comité do Alerta, que trata por delegação e em nome do Conselho/DPC da implementação das medidas do Sistema de Alerta NATO e dos planos militares de contingência, de modo a que apenas os casos controversos ou de maior urgência e importância subam à consideração dos Embaixadores.

Todos os assuntos importantes respeitantes à crise são considerados nas capitais e instruções nacionais são enviadas aos Embaixadores no Conselho/DPC onde quaisquer conflitos de vistas terão que ser aplanados.

Como atrás referi, toda a consulta na Aliança e o processo de tomada de decisão está centrado no Conselho/DPC que é o fórum para a obtenção do acordo colectivo dos Governos da Aliança para as medidas políticas, ou para a execução dos planos militares ou outras actividades e para o processo de consulta nuclear.

Com base no acordo alcançado o Conselho/DPC emite a orientação política e directivas às Autoridades Militares da NATO.

A decisão final será transmitida às capitais e aos quartéis-generais dos Grandes Comandos da NATO.

Se ela é relativa a uma questão militar deverá, juntamente com quaisquer eventuais directivas políticas, ser notificada ao Comandante ou Comandantes NATO a que diz respeito, através do Comité Militar.

À medida que a situação for evoluindo, dependendo do grau de determinação colectiva mostrado pelos aliados e a eficácia das medidas tomadas, a crise ou se agravará ou será controlada com sucesso.

É claro que o Conselho/DPC e todos os outros comités e delegações nacionais junto da NATO em Bruxelas agirão de acordo com as instruções das respectivas capitais, podendo este processo ser extremamente moroso uma vez que todas as decisões deverão ser tomadas por unanimidade. A NATO é uma instituição democrática e, como todas as instituições democráticas, é por vezes lenta a chegar a uma decisão colectiva.

Mas a essa tendência para uma certa lentidão contrapõe-se a necessidade absoluta de os Governos chegarem rapidamente a uma linha de acção comum.

É nossa missão na NATO, em Bruxelas, providenciarmos para que, na máxima medida do possível, a Aliança possua os meios para chegar sem demoras a um acordo no Conselho/DPC com base nas informações em poder de todos os Governos. É, portanto, imperativo que todos os arranjos, procedimentos e medidas de aplicação em situações de crise, incluindo o Sistema de Alerta NATO, os planos militares de contingência e os planos gerais de defesa da Aliança, sejam bem compreendidos pelas autoridades nacionais em todas as capitais da Aliança, as quais devem estar prontas a usá-los ao mais breve aviso.

À medida que a crise se for agravando o factor tempo e a urgência em se tomarem e executarem decisões vai-se tornando cada vez mais importante.

Como já referi a Aliança nunca teve que gerir uma crise que directamente afectasse a área NATO e que envolvesse a Aliança como entidade colectiva.

A maquinaria e os procedimentos existentes são, contudo, regularmente testados através de exercícios que têm lugar anualmente — os exercícios Hilex e Wintex.

Entre outros objectivos, estes exercícios servem o triplo propósito de familiarizarem as entidades que ao alto nível participam no processo de gestão de crises, quer na sede da NATO, quer nos Comandos da NATO, quer nas capitais; de permitirem o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes; e de ajudarem a identificar os novos requisitos impostos pela evolução das circunstâncias.

Desejaria, antes de terminar, fazer algumas breves reflexões sobre a participação de Portugal na gestão de crise pela Aliança, e que vou reduzir a três pontos.

1. Vimos que a maquinaria existente na sede da NATO, em Bruxelas, para a gestão de crises é desenhada para permitir às nações soberanas, membros da Aliança, uma participação efectiva na gestão colectiva de uma crise.

É essencial, portanto, que o planeamento e os arranjos na sede da NATO e nas capitais estejam em concerto.

Assim, o que se faz em Lisboa neste campo deve tomar em consideração o que se faz em Bruxelas, e vice-versa.

É claro que a organização dos meios nacionais para a participação na gestão de crises pela NATO é uma prerrogativa do país que deve ter em conta os factores de ordem nacional, o modo de funcionamento das suas instituições e os condicionalismos e conveniências locais.

Mas, para além deste princípio básico que deve determinar, em primeira linha, as estruturas nacionais, é necessário que haja uma sincronização e uma adaptação destas às estruturas existentes em Bruxelas, e que as autoridades nacionais que se ocupam dos diversos sectores relacionados com a gestão de crises tenham um conhecimento perfeito dos arranjos, procedimentos e medidas em vigor e potencialmente aplicáveis.

É necessário que as estruturas nacionais estejam organizadas de modo a que o país possa participar efectivamente nas discussões nos diferentes comités da NATO, sejam eles o Comité Militar, o Político, o do Planeamento de Emergência Civil, o do Alerta. Devem, por outro lado, estar preparados para que possam ser feitas análises da situação, avançando os pontos de vista portugueses e defendendo os interesses nacionais.

Em suma, as autoridades portuguesas devem assumir as suas responsabilidades e participar de forma activa e consciente na formação do consenso que deverá emergir no Conselho/DPC.

2. Outro aspecto de relevância especial é a interacção entre os campos político — civil — e militar.

A gestão de uma crise, vimos também, envolve muitas áreas: política, diplomática, económica, militar, emergência civil, informação pública, etc.

Estas áreas não são separadas e distintas umas das outras, mas antes interligadas.

Quando se consideram acções numa destas áreas devem ser dados o devido peso e consideração às implicações e repercursões nos outros campos.

A ligação entre as autoridades políticas e as autoridades militares é particularmente importante e deve ser cuidadosamente estabelecida a nível nacional.

E desejaria sublinhar a importância da componente política na participação nacional da gestão colectiva de uma crise pela Aliança.

Não só as autoridades nacionais ao nível político deverão pronunciar-se sobre os aspectos políticodiplomáticos da crise, mas é essencial que o façam em relação às medidas ou planos de natureza militar, dadas as implicações políticas dos mesmos.

Com isto quero dizer que a aprovação de uma medida ou de um conjunto de medidas, ou de uma fase do Sistema de Alerta da NATO, ou a aprovação de um determinado plano operacional de contingência, entende-se como uma aprovação política.

Portanto, no processo de tomada de decisão nacional sobre essas medidas ou planos militares deverá haver uma componente militar e uma componente política. Embora esta última deva obviamente basear-se na primeira, ela deve, por outro lado, completar aquela. E é a componente política que deverá, em última instância, prevalecer.

E esta componente política não se revela apenas ao nível da decisão mas ao nível do apoio da decisão, ao nível dos serviços.

Se o equacionamento dos aspectos técnicomilitares da execução de medidas de natureza militar deverá caber às entidades militares, a análise das suas implicações políticas e diplomáticas deverá caber aos departamentos civis, nomeadamente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, que deve, pois, ter a capacidade para proceder a essa análise e dar o parecer que fundamentará juntamente com os considerandos de ordem militar a decisão política.

3. Finalmente uma palavra sobre a nossa posição, como País pequeno que somos, perante o processo de consulta na NATO que faz parte da gestão de crises.

Numa crise haverá naturalmente a tendência para os grandes países, nomeadamente os Estados Unidos, assumirem a liderança e tomarem a dianteira relativamente às acções a ser tomadas.

É exactamente a consulta política no seio de uma organização multi-

lateral, como é a Aliança Atlântica, onde não existe qualquer elemento supranacional e onde todos os 16 países membros soberanos têm o direito igual de exprimirem os seus pontos de vista à volta da mesa do Conselho/DPC, que proporciona aos países pequenos um meio de participarem, juntamente com os países de maior envergadura, nos debates e decisões importantes.

No seio da Aliança um país pequeno sentirá maior liberdade para criticar, por exemplo, uma proposta americana do que num contexto bilateral onde a disparidade de poder e tamanho é muito mais pronunciada, ou para procurar o apoio de outros países em relação aos seus pontos de vista.

A consulta na NATO faz com que a influência de um país dependa não só do seu poder, como é evidente, mas também, e de uma maneira surpreendente, da qualidade e relevância da sua contribuição intelectual.

Outras vantagens incluem o acesso às informações e «intelligence» dos Estados Unidos e de outros países com mais meios e mais sofisticados para a sua obtenção do que nós.

A consulta política pode ser ainda um meio de melhorarmos a qualidade das nossas próprias decisões, não só por nos forçar a reflectir mais profundamente acerca dos nossos propósitos mas, também, por nos fazer beneficiar da contraposição das nossas ideias com as dos nossos aliados. Assistirmos, como meros espectadores, ao processo de consulta política, não intervindo activamente nesse processo, só poderá significar para nós uma redução da nossa influência e do nosso poder de negociação.

É, pois, do nosso interesse que haja um envolvimento e um empenhamento sério e continuado da nossa parte em todo o processo de gestão de crises.

Este empenhamento é, aliás, a consequência natural do facto de pertencermos à Aliança, da qual somos membros fundadores.

Para terminar, queria de novo sublinhar que são os Governos da Aliança que, através dos Embaixadores na NATO, conduzirão a gestão de eventuais crises.

Todo o resto, sejam os meios humanos, os meios físicos, os procedimentos ou os documentos NATO acordados contendo medidas políticas ou medidas defensivas militares, não são mais que os instrumentos postos à disposição dos Governos da Aliança que os utilizarão na totalidade ou em parte ou que os não utilizarão de todo conforme julgarem adequado ou conveniente.

São os Governos da Aliança, pois, quem em última instância decidem como usar a maquinaria existente para a gestão de crises, e quais as opções que lhes são apresentadas deverão ser executadas e quando.

Uma questão final: será que numa crise real a maquinaria e os arranjos existentes para a gestão de crises na NATO funcionarão?

Tal dependerá, é claro, das circunstâncias, mas sobretudo da determinação e da vontade política dos países da Aliança.

Não nos poderemos esquecer, no entanto, que a solidariedade e a coesão da Aliança Atlântica são armas não menos importantes do que a própria força militar.

E que uma consulta política efectiva, sincera e oportuna, é condição para a manutenção dessa solidariedade e dessa coesão.

E é por acreditarmos que essa consulta é possível em praticamente toda e qualquer eventual crise que os mecanismos para a gestão de crises existem no seio da NATO, são testados regularmente e estão prontos a ser utilizados.

Eles constituem uma salvaguarda essencial para que a Aliança não seja apanhada desprevenida e são um elemento da própria defesa da Aliança e do princípio de dissuasão em que a estratégia aliada se baseia.

Pedro Catarino

Director das Operações do Conselho da NATO