

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR

2003/2005



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

O Catálogo de Forças de Helsínquia.

Participação nacional.

Compatibilização com o conceito NRF/NATO

JOSÉ MIGUEL MOREIRA FREIRE
MAJ CAV

Presidente do Júri: MGen Ferreira da Silva
Arguente principal: Cor Tir Art Rodrigues Viana
Arguente: Maj Cav Lopes da Silva
Arguente: Maj Art Dias Martins

ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS
MILITARES

ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM UMA FINALIDADE
ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE
UM CURSO NO INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES,
CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE ESCOLAR
NORMAL. AS OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS COM TOTAL
LIBERDADE ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO PERÍODO EM
QUE FORAM ESCRITAS, PODEM NÃO REPRESENTAR
DOCTRINA SUSTENTADA PELO INSTITUTO DE ALTOS
ESTUDOS MILITARES.

PROFESSOR ORIENTADOR:

LUIS MANUEL RICARDO MONSANTO
MAJ ART

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyse whether in view of the limited material, financial and human resources it is compatible for Portugal to take a part in the *European Union* Helsinki Headline Goal (actual Headline Goal 2010 – battle groups) and in NATO Response Force.

To accomplish this purpose it is necessary to understand the recent evolution of European Union and *NATO* defence initiatives and compare both forces (NRF and battle groups) based on an Operation Plan framework. It is also important to identify the main guidelines from Portuguese strategic documents and Armed Forces leadership in order to understand the Portuguese present position facing these European Union and NATO initiatives. Finally, it is done a SWOT model analysis for the Portuguese participation in both initiatives.

It is concluded that the limited material, financial and human resources may, but should not, guide Portugal into a strategic option that favours one organisation and impairs the other. On the contrary, it should keep an equal contribution to European Union and NATO. However, concerning the transformation of the Portuguese Armed Forces, NRF should be the reference to follow. Taking this into consideration it is proposed:

- *Portugal* should assume its participation in NRF as the catalyser for its Armed Forces transformation within a medium and long term project that coordinates and integrates the aspects concerning training, force certification and Prague Capabilities Commitment as guidance for these subjects inside the Portuguese Armed Forces and its equipment acquisition under *Lei de Programação Militar*.

- Portuguese participation in NRF and battle groups should follow a sequence, prolonged in time, in which forces (from all services, combatant and non combatant units) should be first committed to and certified by NRF and only after this, committed to battle groups or other type of forces.

À memória de meu Pai,
Cor Tir Cav^a Armando Freire
(1931-2003)

... que saudades do meu Grande Amigo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objectivo analisar se por limitação de recursos financeiros, humanos e materiais, existe compatibilidade da participação portuguesa nas iniciativas de defesa no âmbito do *Helsinki Headline Goal* (e *Headline Goal 2010 – battle groups*) da **União Europeia** e da *NATO Response Force* (NRF).

Para concretizar este objectivo é necessário compreender conceptualmente o que tem sido a evolução recente da União Europeia e **NATO** em matéria de segurança e defesa e comparar as duas forças, *battle groups* e NRF, tendo por base um modelo de análise assente na estrutura do articulado de um Plano de Operações. A finalidade é identificar pontos comuns e divergentes. Com base nas linhas orientadoras constantes no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Conceito Estratégico Militar e nos últimos desenvolvimentos na Chefia das Forças Armadas Portuguesas, pretende identificar-se qual a postura de Portugal face à União Europeia e NATO, no âmbito das respectivas forças. Utiliza-se o modelo de análise SWOT para estudar a participação de Portugal numa e noutra força.

Conclui-se que a limitação de recursos das Forças Armadas Portuguesas pode, mas não deve, conduzir a uma opção estratégica do Estado Português que privilegie uma organização em detrimento da outra, mas sim continuar com um contributo equilibrado entre as duas organizações. No aspecto particular da transformação das Forças Armadas Portuguesas, deve maximizar-se o que as organizações têm de positivo para influenciar a sua reforma, contudo, a NRF deve constituir-se como referência. Para tal propõe-se:

- Assumir a participação de **Portugal** na NRF como o catalisador para a reforma das Forças Armadas Portuguesas, num projecto a médio e longo prazo que, exigindo visão e empreendimento, coordene e integre as iniciativas para o treino e certificação da força e a participação na *Prague Capabilities Commitment* como orientação para as forças armadas e o seu reequipamento no âmbito da Lei de Programação Militar;

- A participação nacional na NRF e *battle groups* deve obedecer a uma sequência, conscientemente prolongada no tempo, em que as forças (de qualquer dos ramos, de combate, apoio de combate ou apoio de serviços) devem ser primeiro prontadas e certificadas para integrarem a NRF e só depois balanceadas entre uma e outra força.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| I. A NATO e UE em evolução..... | 10 |
| I.1. Chegar ao Catálogo de Forças de Helsínquia..... | 10 |
| I.1.1. Elementos de Resposta Rápida..... | 13 |
| I.1.2. Headline Goal 2010..... | 14 |
| I.1.3. Análise..... | 15 |
| I.2. A NATO em transformação..... | 18 |
| I.2.1. NATO Response Force..... | 19 |
| I.2.2. Análise..... | 20 |
| I.3. Conclusões..... | 23 |
| II. NRF e <i>battle groups</i> . Dois conceitos, uma mesma ideia..... | 26 |
| II.1. Comparação: O Plano de Operações..... | 26 |
| II.1.1. Pontos divergentes..... | 26 |
| II.1.2. Pontos comuns..... | 28 |
| II.2. Conclusões..... | 29 |
| III. Portugal face à NATO e UE..... | 32 |
| III.1. Análise..... | 32 |
| III.2. Conclusões..... | 36 |
| IV. Análise SWOT..... | 37 |
| IV.1. Factores Críticos de Sucesso..... | 37 |
| IV.2. Competências Centrais das Forças Armadas Portuguesas..... | 38 |
| IV.3. Informações Internas – Pontos Fortes e Pontos Fracos..... | 39 |
| IV.3.1. Pontos Fortes..... | 39 |
| IV.3.2. Pontos Fracos..... | 40 |
| IV.4. Informações Externas – Oportunidades e Ameaças..... | 42 |
| IV.4.1. Oportunidades..... | 42 |
| IV.4.1.1. NRF / NATO..... | 42 |
| IV.4.1.2. <i>Battle groups</i> / UE..... | 44 |
| IV.4.2. Ameaças..... | 44 |
| IV.4.2.1. NRF/NATO..... | 45 |
| IV.4.2.2. <i>Battle groups</i> /UE..... | 45 |
| IV.5. Matriz SWOT..... | 46 |

| | |
|------------------|----|
| CONCLUSÕES | 48 |
| PROPOSTAS | 49 |
| BIBLIOGRAFIA | |
| APÊNDICES | |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Exemplos de cooperação entre NATO e UE | 30 |
| Quadro 2 – Capacidades necessárias à NRF e UE | 38 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Espectro das Operações..... | 5 |
| Figura 2 – Distribuição do nível de ambição por TO | 34 |
| Figura 3 – Determinação dos factores Críticos de Sucesso..... | 37 |
| Figura 4 – Articulação entre SFN, NATO e UE..... | 47 |

ÍNDICE DOS APÊNDICES

| | |
|--|-----|
| Apêndice A – CARACTERIZAÇÃO DOS <i>BATTLE GROUPS</i> SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES | A/1 |
| Apêndice B – CARACTERIZAÇÃO DA NRF SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES. | B/1 |
| Apêndice C – COMPARAÇÃO DA NRF E <i>BATTLE GROUPS</i> SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES. | C/1 |
| Apêndice D – LINHAS DE FORÇA DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NO CONTEXTO DA NATO E UE. | D/1 |
| Apêndice E – MATRIZ SWOT SOBRE A PARTICIPAÇÃO NACIONAL NA NRF E <i>BATTLE GROUPS</i> | E/1 |

INTRODUÇÃO

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) e os outros que se sucederam noutras capitais do mundo como Istambul e Madrid, retiraram o terrorismo da esfera dos assuntos internos dos Estados soberanos e trouxeram-no para o centro das atenções da Aliança Atlântica bem como da União Europeia (UE). Também, a continuação de crises latentes que podem despoletar a qualquer momento (como foi o caso do ressurgimento de violência étnica no Kosovo em Março de 2004) ou o aparecimento de novas crises, em qualquer ponto do globo com predomínio para o continente africano (como foi o caso de Serra Leoa em 2001, Congo em 2003 e Dafour, já em 2004) revelaram que as questões étnicas e humanitárias se mantêm na ordem do dia e, por isso, continuam a ser matéria de preocupação e motivo justificativo para a intervenção da NATO, da UE ou de Estados Membros por iniciativa própria, mandatadas ou não pela ONU.

Ainda a evolução das respostas dos EUA ao ataques terroristas, primeiro na Guerra do Afeganistão e mais recentemente na Guerra do Iraque, colocaram os assuntos de defesa e segurança no topo das agendas das Organizações Internacionais (OI).

Portugal, membro da Aliança Atlântica e da UE (com participação em todas as políticas comunitárias) tem acompanhado e participado, no seio destas organizações, no evoluir das suas iniciativas. Na qualidade de Estado soberano e primeiro responsável pela integridade e soberania, Portugal tem vindo a reformular ideias e conceitos dos quais os recentes Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹ (CEDN) e Conceito Estratégico Militar² (CEM) são prova.

Conscientes dos riscos inerentes à investigação de uma temática muito debatida, procura-se, ao longo deste trabalho, realizar uma abordagem que sistematize as condições

¹ GOVERNO PORTUGUÊS – **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003. Diário da República Nº16, Série I-B. 20 Janeiro de 2003, 14 pp.

² MDN – **Conceito Estratégico Militar**. 15 Janeiro de 2004, 14 pp.

em que forças militares da NATO e UE possam vir a ser empregues e como pode Portugal participar nessas forças.

Definição do Objectivo de Investigação

Face ao tema proposto, “O Catálogo de Forças de Helsínquia. Participação nacional. Compatibilização com o conceito de NRF/NATO”, pretende analisar-se se, por limitação de recursos financeiros, humanos e materiais nacionais, existe compatibilidade da participação portuguesa nas iniciativas de defesa no âmbito do *Helsinki Headline Goal* (HHG) da UE e da *NATO Response Force* (NRF) da Aliança Atlântica. Como no decorrer da realização do presente trabalho, a UE lançou um novo *Headline Goal* para o ano 2010, a análise efectuada estende-se a esse novo objectivo.

Importância do Estudo

A importância deste estudo é, pois, consequência não só da conjuntura internacional, à qual Portugal não pode fugir, mas também do processo interno de transformação das Forças Armadas que, por iniciativa própria³, empreendeu e que o obriga a participações claras e inequívocas das suas responsabilidades internacionais em coerência com as suas reais capacidades físicas, humanas e financeiras.

Delimitação do Estudo

O tema proposto requer alguma atenção na génese da problematização pois embora se perceba com clareza a situação – a compatibilidade da participação militar portuguesa no âmbito das iniciativas da UE e da NATO – os dois objectos de análise, o HFC e a NRF, correspondem a momentos diferentes na geração de forças que ambas as organizações levam a cabo para operacionalizar capacidades necessárias para fazer face a cenários prováveis.

O HFC é uma listagem de forças disponibilizadas pelos Estados membros em resposta a um catálogo de capacidades (HHC) específico para um objectivo delineado pela UE, o HHG. Por esta razão o HFC poderá ou não ser concretizado numa força militar com uma estrutura de comando e controlo. A NRF, por seu lado, é já um conceito de “unidade” que se forma ciclicamente, por geração de forças. Por isso representa já o produto final de todo o processo de geração de forças para o qual não existem dúvidas quanto à estrutura de Comando e Controlo ao nível estratégico e operacional. Esta questão é tanto mais

³ Por ocasião da cerimónia militar do dia das Forças Armadas a 26 de Junho de 2004 em Viseu, o Almirante CEMGFA refere-se à necessidade de reforma iniciada pelo facto das “forças armadas não poderem deixar de acompanhar as rápidas mudanças que se estão a verificar na generalidade dos países aliados, ao nível do sistema de comando, dos conceitos, das doutrinas, das capacidades militares, do equipamento, do treino e da certificação de forças”.

pertinente quanto no decorrer da elaboração do presente trabalho, a UE apresentou formas objectivas de operacionalizar, em unidades militares, a parte do HHG que se prende com a capacidade de resposta rápida (o conceito de *battle group*), ou seja, a mesma resposta que a NATO pretende ter com a criação da NRF.

Fazendo o paralelismo entre as duas organizações, o HHC tem a sua correspondência com o *NATO Forces Commitment* e a NRF tem o seu paralelo com o recente conceito de *battle group* (no âmbito do *headline 2010*). Mais, as forças que Portugal atribui para o *NATO Forces Commitment* são as mesmas que atribui para a UE e que constam do HFC⁴. Também, ambas as iniciativas (NRF e *battle groups*) pretendem satisfazer às respectivas organizações o mesmo objectivo: possuir unidades militares constituídas, treinadas e certificadas, disponíveis com elevado grau de prontidão e inseridas numa estrutura de Comando e Controlo de nível estratégico e operacional sob uma direcção política.

Para que o modelo de análise seja aplicável às duas forças em causa, importa que do HHG (conceito a montante do HFC) nos concentremos na mesma capacidade que a NATO pretende com a NRF. Por outras palavras, é com os elementos de resposta rápida da UE, operacionalizados no conceito de *battle group* que vamos analisar a compatibilidade da participação nacional na NRF.

Quadro Legal de Referência

Na abordagem do tema importa ter como referência os documentos aprovados pelas entidades competentes e que são estruturantes da forma como Portugal se enquadra na NATO e nas iniciativas de segurança e defesa da UE: o CEDN e o CEM.

“Nos termos da lei, o CEDN visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de defesa nacional”. Por seu lado, “a defesa nacional tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas. À defesa nacional incumbe, ainda, garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado e o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais”⁵.

⁴ Em reunião do Conselho de Assuntos Gerais da UE, em Novembro de 2002, o MEDN declarou que o mesmo conjunto de forças era disponibilizado para a NATO e UE (entrevista com TCor Pereira da Silva).

⁵ MDN – CEDN, pp. 12-13.

É através do CEM que se desenvolvem as orientações estabelecidas no CEDN relativamente à componente militar de defesa nacional, em articulação com as directivas ministeriais de defesa militar, no sentido de garantir que o emprego da componente de força se mantenha coerente com aqueles princípios condutores. Define ainda as grandes linhas conceptuais de actuação das forças armadas e as orientações gerais para a sua preparação e emprego.

Corpo de Conceitos

Capacidade – No âmbito do presente trabalho diz respeito ao que as forças armadas devem assegurar, isto é, aquilo para que devem estar prontas a executar. Pressupõe a associação integrada de três componentes distintas: os meios, a sua organização em função de um determinado propósito específico e a vontade política da sua utilização quando necessário⁶.

Battle group – Iniciativa franco-britânica, posteriormente alargada à Alemanha, para operacionalizar os Elementos de Resposta Rápida que o *Helsinki Headline Goal* previa. Em Maio de 2004 passa a estar no centro do novo *headline goal* estabelecido pela UE para o ano 2010. É constituído por uma força de escalão batalhão com cerca de 1 500 militares com capacidades adicionais de apoio de serviço e apoio de combate em elevado grau de prontidão, preferencialmente vocacionados para missões no âmbito da ONU e para o continente africano.

Catálogo de Forças de Helsínquia (HFC) – listagem de forças disponibilizadas pelos Estados membros da UE em resposta a um catálogo de capacidades (*Helsinki Headline Catalogue*) específico para o *Helsinki Headline Goal*.

Crise – Rotura no normal fluir dos acontecimentos políticos, quer internos quer externos, dos agentes do sistema internacional, que pode colocar em risco a estabilidade estratégica e, como tal, exige uma resposta política complexa onde, normalmente, o recurso à coacção é utilizado⁷.

Espectro das Operações – forma genérica de sistematizar o conjunto de operações, que no contexto internacional actual, as Forças Armadas são chamadas a cumprir. Trata-se

⁶ RODRIGUES, Alexandre Reis – Nos meandros da política de defesa, pp. 32-36. Também o desenvolvimento do SFN que decorre presentemente, foi estruturado por capacidades militares resultantes da combinação eficiente de pessoal, de equipamentos, de infra-estruturas e treino, assentes em doutrina adequada, de forma a constituir uma força com aptidão para atingir numa unidade de tempo e com um resultado quantificável (Entrevista TCor PILAV Rui Elvas).

⁷ VIANA, Vítor Daniel Rodrigues – O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas. *Boletim IAEM*. p. 161.

de operações quer em tempo de paz (operações de não combate) no âmbito das respectivas constituições nacionais ou de mandatos de organizações internacionais, quer em guerra (operações de combate) no âmbito da defesa territorial (ou de valores) por imperativo individual ou no âmbito de organizações de defesa colectiva. Pode ser sistematizado conforme a figura 1⁸.

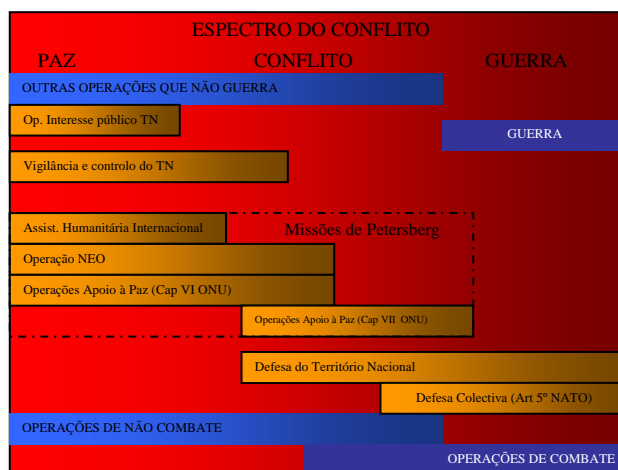


Figura 1 – Espectro das Operações

Helsinki Headline Goal – Objectivo global da UE, definido no Conselho Europeu de Helsínquia (1999) que estabelecia que os Estados membros seriam capazes de projectar uma força de 60 000 militares, no tempo máximo de 60 dias, e mantê-la por um período de um ano. Ainda no âmbito deste objectivo, os Estados membros deveriam ser capazes de fornecer pequenos Elementos de Resposta Rápida (*rapid response elements*) disponíveis e projectáveis num elevado estado de prontidão.

NATO Response Force – Força criada por iniciativa dos EUA e apresentada na Cimeira de Praga (2002) cujo objectivo é providenciar à Aliança Atlântica capacidades terrestres, marítimas e aéreas, integradas e completamente inter-operáveis, sob um mesmo comando, para onde quer que o NAC a requeira, com a finalidade de prevenir que conflitos ou ameaças escalem para disputas de maiores dimensões.

Metodologia

O percurso metodológico inicia-se através da realização de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre as origens da criação do HFC (e o seu desenvolvimento até ao conceito de *battle group*) e da NRF. Define-se em seguida a questão central que guia a investigação: **A limitação de recursos humanos, materiais e financeiros das Forças**

⁸ O gráfico apresentado é uma adaptação de um esquema constante no *Concept Paper – Departmental Force Planning Scenarios (FPS)* do Ministério da Defesa Canadiano. [Acedido 19Set04]. Disponível em WWW: <URL: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen_e.asp>

Armadas Portuguesas poderá conduzir a uma opção estratégica do Estado Português, no âmbito da Segurança e Defesa, que privilegia uma organização em detrimento da outra?

Perante esta questão central identificaram-se algumas questões derivadas:

1. Que contexto internacional está na génese das duas forças e quais os objectivos políticos de uma e outra força?
2. Institucionalmente, ambas as organizações assumem a postura de fazer convergir, no conjunto de capacidades que possuem, uma e outra força?
3. Quais os pontos comuns e divergentes numa operação conduzida por *battle groups* e pela NRF?
4. Qual a postura estratégica de Portugal face a uma e outra organização? Em matéria de segurança e defesa, Portugal privilegia uma organização em detrimento da outra?
5. Que contributos pode dar a participação nacional nestas forças para a reforma nas Forças Armadas Portuguesas?
6. Qual a modalidade para contribuição das forças da NATO e UE que melhor materializa a postura euro-atlântica assumida por Portugal e que melhor dividendos traz para as Forças Armadas Portuguesas?

Face às questões levantadas, admitimos, no âmbito deste estudo as seguintes hipóteses:

1. A NRF e os *battle groups* nascem de preocupações políticas distintas. A NRF tem como principal causa o combate ao terrorismo e é consequência dos ataques de 11 de Setembro de 2001. Os *battle groups* são o seguimento de um projecto de segurança e defesa da UE que tem como principal preocupação as intervenções de carácter humanitário.
2. Ambas as organizações defendem a concretização da NRF e *battle groups* de forma coordenada a fim de evitar a duplicação de meios.
3. A NRF é uma força conjunta e combinada pronta a actuar globalmente e no espectro completo das operações. Os *battle groups* são forças essencialmente de componente terrestre vocacionadas para o continente africano e para cumprimento de missões de Petersberg.
4. Portugal, como Estado membro das duas organizações, tem uma concepção de presença activa em ambas as organizações. Parece privilegiar, em matérias de segurança e defesa, a Aliança Atlântica.

5. Os critérios para certificação das forças na NRF poderão constituir a referência para instrução, treino e certificação nacionais. As iniciativas de desenvolvimento de equipamento em ambas as organizações deverão orientar a LPM.
6. Portugal, para assegurar o seu papel no espaço euro-atlântico, deve estar sempre presente em todas as iniciativas mesmo que seja só com representações simbólicas.

As hipóteses do estudo foram levantadas, com base na percepção de que:

- A visão de complementaridade e articulação entre as políticas de defesa e segurança que se desenvolvem na NATO e UE é a que melhor serve o interesse nacional, não constituindo opção a exclusividade entre as forças/capacidades geradas por uma ou outra organização⁹;
- A projecção de forças militares para teatros de operações exteriores faz-se não só para salvaguarda dos interesses nacionais, mas também do interesse conjunto de Portugal e dos seus aliados, numa perspectiva regional¹⁰;
- A participação de unidades das Forças Armadas Portuguesas em exercícios e missões lideradas pela NATO e a participação de oficiais e sargentos nas estruturas de comando ou em fóruns da Aliança têm sido determinantes na evolução tecnológica e doutrinária das Forças Armadas¹¹;
- O aprofundamento da participação portuguesa nas iniciativas europeias de segurança e defesa corresponde sempre a uma mais valia para a NATO porquanto é uma melhoria do pilar europeu da Aliança Atlântica¹²;

A metodologia a seguir baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental, não só de documentos das duas organizações internacionais, alguns deles classificados, como também artigos académicos nacionais e estrangeiros e trabalhos de *think tanks* europeus e norte-americanos. Como complemento deste instrumento de investigação, efectuaram-se entrevistas a alguns especialistas nesta matéria. Esta metodologia aplica-se a todo o estudo, no entanto, para a terceira questão derivada, usa-se para comparação das forças, um

⁹ Deduzido do parágrafo 7.3 do CEDN. Numa visão mais abrangente entre Europeísmo e Atlantismo, constitui a conclusão do TILD de DOMINGOS, João Alberto G. Maj Inf – **Europeísmo versus Atlantismo. Incompatibilidade ou Complementaridade? Que perspectivas para Portugal?**. 2003. 55 f. Acessível na Biblioteca IAEM (Cota Z-6, 1977 Aux), Pedrouços, Portugal.

¹⁰ Deduzido de considerações expressas em PINTO, Luís Valença – Segurança e Defesa na Europa – A NATO e a União Europeia. *Revista Militar*. p. 422.

¹¹ Deduzido do parágrafo 7.2 do CEDN. A mesma argumentação em RODRIGUES, ob. cit., p.53.

¹² Deduzido de entrevista com TGen Fontes Ramos.

modelo de análise mais específico constituído pelos itens considerados determinantes para o emprego de uma força militar – os cinco parágrafos de um Plano de Operações¹³ acrescido do aspecto da “composição e articulação das forças”:

- Composição e articulação das forças: estrutura base da força de cada organização internacional (se é conjunta e combinada, escalão e dimensão em cada tipo de forças: navais, terrestres e aéreas);
- Situação:
 - forças amigas (países aliados, OI ou ONG) com que pode operar;
 - ameaças que possivelmente terá que enfrentar;
 - pressupostos políticos e de natureza geográfica para o seu emprego.
- Missão: tarefas que tem de ser capaz de desempenhar;
- Conceito de operação: o modo como pode cumprir as tarefas que lhe são atribuídas;
- Apoio Logístico: prazos de sua auto-sustentação; dependência face a *host nations*; se reabastecido que período de tempo pode operar;
- Comando e Transmissões: estrutura de comando e controlo ao nível estratégico, operacional e tático.

O objectivo deste modelo de análise é identificar os pontos comuns e divergentes entre as forças. Este modelo contribui também para analisar a forma como Portugal pode participar na NRF e UE e que constitui a sexta questão derivada. Para esta questão, usaremos a metodologia de Análise SWOT¹⁴, na qual os pontos comuns identificados pelo modelo de análise do Plano de Operações, constituem os Factores Críticos de Sucesso.

¹³ Esta ideia é uma adaptação da metodologia usada num artigo escrito por Tania M. Chacho, intitulado “Implementing the Headline Goals: the Military Aspect” publicado no Volume 11: *Unraveling the European Security and Defense Policy Conundrum* do departamento de *Studies in Contemporary History and Security Policy* do *Center of Security Studies* de Zurique, no qual a autora segue o articulado do CONPLAN, que por ser usado pelas duas organizações para planeamento de operações militares constitui uma metodologia útil para analisar o progresso do *headline goal* da UE. De referir que a autora é oficial no activo do Exército Americano, professora de relações internacionais no departamento de ciências sociais da academia militar de West Point e doutoranda na *Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), John Hopkins University*, em *Washington, D.C.*

¹⁴ Análise externa e interna para detectar respectivamente as oportunidades e as ameaças (no exterior) e os pontos fortes e os pontos fracos (no interior) também se designa análise SWOT, de *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças). A análise SWOT pode sintetizar-se numa matriz – a matriz SWOT – de quatro células, a qual sugere a escolha óbvia das estratégias que conduzam à maximização das oportunidades do ambiente e construídas sobre os pontos fortes da empresa e à minimização das ameaças bem como à redução dos efeitos dos pontos fracos da empresa. TEIXEIRA, Sebastião – **Gestão das Organizações**. Alfragide : McGraw Hill, 1998, ISBN 972-773-001-9. pp 46-47. A Análise SWOT é um instrumento precioso para qualquer organização, não necessariamente uma empresa: permite-lhe identificar e localizar a sua situação, com o grau de profundidade de que necessita, e construir uma ferramenta para as decisões estratégicas a tomar, no presente e futuro. In *Consultores Independentes – Inteligência competitiva: a informação gerando acção na empresa* [Consult. 20 Ago. 2004], Disponível na WWW: <URL: <http://ci.com.sapo.pt/down/aswotncm.doc>>.

Organização e Conteúdo do Estudo

O trabalho está organizado numa sequência que se considera lógica para resposta à questão central e, portanto, fundamentação do que deverá ser a postura de Portugal na sua contribuição para as forças destas duas organizações internacionais. Inclui a presente introdução, quatro capítulos, conclusões e propostas. Após a introdução, dedica-se o primeiro capítulo à compreensão conceptual do que tem sido a evolução recente da UE e NATO em matéria de segurança e defesa. Concentra-se ao nível da UE, no percurso do HHG até ao conceito de *battle group* e ao nível da NATO, o imperativo da NRF. Aborda-se também qual é o relacionamento institucional preconizado entre as duas forças.

No segundo capítulo, compara-se ambas as forças tendo por base um modelo de análise assente na estrutura do articulado de um Plano de Operações cuja finalidade é identificar pontos comuns e divergentes.

No terceiro capítulo, com base nas linhas orientadoras constantes no CEDN, CEM e nos últimos desenvolvimentos na Chefia das Forças Armadas Portuguesas, identifica-se qual a postura de Portugal face à UE e NATO, no âmbito da criação das respectivas forças.

No quarto e último capítulo, analisa-se segundo o modelo SWOT, a participação de Portugal numa e noutra força para prospectivar o que poderá ser o contributo nacional, respeitando as estratégias definidas.

Nos segundo, terceiro e quarto capítulos a compilação e síntese da informação necessária à análise do assunto específico foram remetidas para apêndices. Estes são identificados logo no início de cada capítulo e deverão ser objecto de leitura antes de cada capítulo propriamente dito. Desta forma, o conteúdo dos capítulos é de natureza exclusivamente analítica.

O estudo termina com a apresentação das conclusões e respectivas propostas, entendidas como adequadas ao objecto do presente trabalho.

I. A NATO e UE em evolução

Na última década do século XX e nos primeiros anos do terceiro milénio, o mundo assistiu à precipitação de acontecimentos que vieram abalar a ordem internacional estabelecida desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A NATO e a UE são organizações nascidas e desenvolvidas nessa ordem internacional e por esse facto são elas próprias estruturantes. A implosão da União Soviética, a Guerra do Golfo (1991), a Guerra dos Balcãs e mais recentemente os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e as guerras no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), vieram transformar estratégias, questionar alianças e induzir novas posturas das organizações internacionais. Naturalmente a NATO e a UE não são alheias a este processo e reflectem-no na sua evolução. Neste primeiro capítulo o objectivo é compreender o que tem sido a evolução recente da UE e NATO em matéria de segurança e defesa e como chegaram às iniciativas que são objecto deste estudo: HFC e a sua especificação em *battle groups* e NRF.

I.1. Chegar ao Catálogo de Forças de Helsínquia.

Com a queda do muro de Berlim e a conseqüente desagregação do Bloco de Leste, o projecto de segurança e defesa europeu ganhou forma impulsionado pelo projecto de integração europeia. O primeiro passo deu-se com o Tratado de Maastricht, em 1992, quando os Estados Membros deixaram bem clara a vontade da União na afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que incluísse a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderia conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum¹⁵;

A materialização desta vontade teve altos e baixos ao longo dos últimos anos, estando o relançamento sucessivo do projecto associado, de uma forma geral, à constatação da incapacidade europeia de resolver de forma autónoma (isto é, sem recorrer aos EUA) as crises na sua vizinhança, como foi na Bósnia em 1992-1996 e no Kosovo em 1999¹⁶. É depois desta última crise que a UE se compromete no relançamento das suas capacidades militares com vista a uma política de segurança e defesa credível. Para este avanço não foi

¹⁵ Objectivo da União estabelecido no Artigo B, Título I Disposições Comuns do Tratado de Maastricht.

¹⁶ Nesta última campanha, os EUA voaram 60 % das missões de ataque aéreo, lançaram 80 % das munições inteligentes e 95 % dos mísseis cruzeiro. In GIEGERICH, Bastian ; WALLACE; William – Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces. *International Affairs*. p. 166, citando Ivo H. Daalder ; Michael E. O’Hanlon – **Winning Ugly: NATO’s war to save Kosovo**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, p. 150.

alheio o alinhamento de vontades franco-britânicas ocorridas na cimeira de S. Malô, em 1998.

Em Dezembro de 1999, no Conselho Europeu de Helsínquia, os Estados membros estabeleceram a si próprios um objectivo de capacidade militar conhecido como o *Helsinki Headline Goal* (HHG). Este objectivo global estabelecia que os Estados membros seriam capazes de projectar uma força de 60 000 militares, no tempo máximo de 60 dias, e mantê-la por um período de um ano. Ainda no âmbito deste objectivo, os Estados membros deviam ser capazes de fornecer pequenos Elementos de Resposta Rápida (*rapid response elements*) disponíveis e projectáveis num elevado estado de prontidão. A força constituída para resposta a uma crise manter-se-ia somente enquanto esta durasse e ficaria ao critério dos Estados membros a decisão de participar ou não. Em caso afirmativo, seriam também eles a decidir como e quando contribuir com tropas. Uma *pool* adicional de unidades projectáveis e elementos de apoio de serviços seriam disponibilizadas para substituição das forças iniciais.

Importa salientar que o Conselho Europeu sublinhou que a capacidade autónoma para tomar decisões, lançar e conduzir operações militares lideradas pela UE em resposta a crises internacionais, verificar-se-ia, sempre que não existisse uma participação da NATO no seu conjunto. Este processo pretendeu evitar a duplicação de esforços e não implica a criação de um exército europeu¹⁷.

A metodologia para se alcançar o HHG foi desenvolvida pelo grupo de trabalho do Comité Militar designado por *Helsinki Task Force* e foi a seguinte¹⁸:

- Após análise do contexto estratégico internacional, foram definidos os cenários genéricos de actuação da futura Força de Reacção Rápida da UE. Os cenários genéricos, definidos durante a presidência portuguesa, serviram de base para a elaboração dos requisitos operacionais por capacidades que a força deveria possuir designando-se o documento que continha a listagem desses requisitos por Catálogo de Forças de Helsínquia (*Helsinki Headline Catalogue* – HHC). Tendo por base este documento foi pedido aos Estados Membros que dessem as suas contribuições com forças militares. A listagem dessas contribuições resultaram da *EU Capabilities Commitment Conference*, em Novembro de 2000, e designaram-se por *Helsinki Forces Catalogue* (HFC). Os Estados

¹⁷ Parágrafo 27 do capítulo II Política Europeia Comum de Segurança e Defesa do Conselho Europeu de Helsínquia (10 e 11 de Dezembro de 1999).

¹⁸ SILVA, Nuno Miguel Pereira da – Briefing sobre a NATO, a União Europeia e as EUROFORÇAS. *Revista Militar*. p. 599.

que na altura aspiravam a integrar a UE também contribuíram com forças que foram listadas num suplemento ao HFC¹⁹. Da comparação entre o HHC e o HFC foram listadas e analisadas as lacunas existentes num documento que se designou por *Helsinki Progress Catalogue*. Durante a presidência Belga foi estabelecido um plano para resolução das lacunas identificadas no HPC designado por *European Capability Action Plan (ECAP)*, pretendendo-se nesse plano envolver, voluntariamente, os Estados membros através dos respectivos dirigentes políticos²⁰.

Ainda no âmbito do HHG, a UE deveria ser capaz de conduzir, pelo menos, dois tipos de operações concorrentes²¹:

- Uma tarefa de gestão de crises envolvendo uma força única de escalão de Corpo enquanto retinha meios suficientes para conduzir uma operação de pequena envergadura como operação de NEO;
- Uma operação de longo termo num grau de esforço inferior ao máximo enquanto conduzia uma outra operação de duração limitada.

Em termos temporais, a força deveria estar pronta a partir do fim do ano de 2003 e incluir as capacidades de comando e controlo, informações, logística e meios aéreos e navais necessários ao cumprimento de todo o espectro de missões de Petersberg²². Estas incluíam:

- missões humanitárias e de salvamento;
- missões de *peacekeeping*;
- missões de forças de combate em gestão de crise (incluindo *peacemaking* ou *peace enforcement*, como é referido nalguns contextos);

Os cenários levantados pelos Chefes de Estado-Maior dos Estados Membros em Setembro de 2000 permitiam cobrir todas as missões de Petersberg e foram categorizados da seguinte maneira²³:

¹⁹ Embora o HHG tenha sido especificamente concebido para os seus Estados membros, a UE convidou também outros Estados a participar, nomeadamente, os futuros Estados membros mas também outros não pertencentes à UE. Os países que expressaram vontade em participar incluíam a Bulgária, Chipre, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Islândia, Letónia, Lituânia, Malta, Noruega, Polónia, Roménia e Turquia.

²⁰ As principais áreas identificadas foram: tomada de decisão, protecção da força, empenhamento da força, logística, transporte estratégico e projecção. Das 29 lacunas existentes no HFC, 9 países ofereceram-se para liderar 17 painéis que cobrem 22 lacunas. Portugal ofereceu-se como líder do painel das Operações Especiais, membro dos painéis UAV/STA e NBQ e observador em *Outsized Aircraft, Deployable Communication Modules, RO-RO Cargo Shipping*. SILVA, ob. cit., pp. 599-600.

²¹ LINDSTROM, Gustav – The Headline Goal, p. 2.

²² Constantes no parágrafo 4., capítulo II - “On strengthening WEU’s Operational Role”, da Declaração de Petersberg do Conselho de Ministros da UEO na cidade de Bona a 19 de Junho de 1992.

²³ RUTTEN, Maartje – From St. Malo to Nice: European defence: core documents, p. 143.

- A separação pela força de partes beligerantes;
- A prevenção de conflitos;
- As acções humanitárias;
- A evacuação de nacionais.

Como referido anteriormente, o HHG continha a particularidade de incluir, no seu conceito de génese e implementação, a disponibilização de pequenos Elementos de Resposta Rápida (*rapid response elements*) disponíveis e projectáveis num elevado estado de prontidão. Esta particularidade do HHG é tratada pela primeira vez, com mais atenção, durante a presidência Espanhola da UE (Jan-Jun 2002).

I.1.1. Elementos de Resposta Rápida

É em Fevereiro de 2002 que o EUMC, ao nível dos MDN, atribuiu ao EUMS a tarefa de produzir os aspectos conceptuais da Capacidade de Resposta Rápida, incluindo as definições e relação com os aspectos de alta prontidão da NATO.

Porque são parte integrante do HHG mas para resposta a uma situação específica de urgência temporal, não ajustáveis ao padrão de 60 dias do HHG, os Elementos de Resposta Rápida necessitavam de padrões de intervenção mais reduzidos e, conseqüentemente, uma diminuição no tipo de missões que as suas capacidades teriam de ser capazes de levar a cabo. A UE esclareceu estes aspectos no seu Conceito de Resposta Rápida Militar²⁴ (*EU Military Rapid Response Concept*) que foi acordado em Janeiro de 2003.

A necessidade de complementar o *Headline Goal* com a definição precisa e identificação subsequente das modalidades de operacionalizar os Elementos de Resposta Rápida, levou os Estados membros a enveredarem por diferentes propostas, das quais o conceito de *battle group*, avançado por Britânicos e Franceses, teve desenvolvimentos concretos.

A ideia da criação de um novo conceito de *battle groups*²⁵ de projecção rápida foi avançada na cimeira franco-britânica a 4 de Fevereiro de 2003 em Le Touquet e tornada mais explícita no encontro, em Londres, a 24 de Novembro do mesmo ano. Neste encontro os dois países acordaram na necessidade de grupos táticos conjuntos – com cerca de 1.500 soldados – para reforçar a capacidade de reacção rápida da UE em apoio a operações das Nações Unidas²⁶. Com esta iniciativa os governos de Londres e Paris pareciam querer

²⁴ UE, EUMS DOC – EU Military Rapid Response Concept (Rev 1), pp. 5-6 (restreint UE)

²⁵ *Battle Groups* para os britânicos, *Groupes Tactique* para os franceses.

²⁶ QUILLE, Gerrard – “Battle Groups” to strengthen EU military crisis management. *European Security Review*, p. 1.

projectar mais eficazmente as suas capacidades militares na África Subsariana. Ambos os países tinham realizado, com sucesso, operações nesta região (Reino Unido na Serra Leoa em 2001 e a França na Costa do Marfim 2002-03), para além da própria UE, ter conduzido a sua primeira operação liderada pela França em Bunia, na região do Congo, em 2003.

Na cimeira realizada em Berlim, a 18 de Fevereiro de 2004, os chefes de governo da Alemanha, França e Reino Unido acordaram, no que pareceu ser algo nos termos de uma cooperação reforçada entre os três²⁷, no conceito de *battle groups*. Estes três países apresentaram o “FR/DE/UK Food for Thought Paper” à UE e os Ministros da Defesa acordaram, num encontro em Abril de 2004, concretizar a iniciativa como uma possível maneira de operacionalizar a capacidade da UE para liderar operações de gestão de crises que exigissem uma resposta rápida. A ideia é pois, até 2007, operacionalizar a iniciativa. Este conceito de *battle group* passou a estar no centro de um novo *headline goal* que a UE estabeleceu para 2010.

I.1.2. Headline Goal 2010

Em Maio de 2004, os Estados membros decidiram estabelecer um novo *headline goal* por forma a que este reflectisse a nova ESE, a evolução do ambiente estratégico e tecnológico, bem como as lições aprendidas das operações lideradas pela UE²⁸.

As tarefas a cumprir por este novo *headline goal* devem permitir responder rápida e decisivamente numa abordagem coerente e completa a todo o espectro de operações de crise cobertas pelo tratado da UE, o qual inclui²⁹:

- missões humanitárias e de salvamento;
- missões de *peacekeeping*;
- missões de forças de combate em gestão de crises, incluindo *peacemaking*.

Tal como indicado pela ESE pode ainda incluir³⁰:

- operações conjuntas de desarmamento;
- apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e;
- reforma no sector da segurança.

Contudo, e segundo Javier Solana, Alto Representante para a PESC, o conceito de *battle group* é completamente diferente do conceito anterior de criar uma força de reacção

²⁷ BLACKWELL, Stephen – The “Directoire” looms large: military Effectiveness and EU Unity. RUSI Newsbrief, p. 29.

²⁸ UE – Headline Goal 2010, p. 2.

²⁹ Idem.

³⁰ Ibidem.

rápida capaz de projectar 60 000 militares em 60 dias para operações com uma duração até um ano. Afirmou ainda que ambas são necessárias nas circunstâncias actuais. A primeira, vocacionada para operações do tipo de *peacekeeping* como aquela que a UE vai iniciar na Bósnia em 2005; e a segunda como forças necessárias a criar condições para que outras forças entrem no teatro de operações³¹.

A UE visualiza que tem de ser capaz de intervir antes que a crise ocorra e que o empenhamento preventivo pode evitar que uma situação se deteriore. Uma vez empenhada, a UE dever manter a capacidade de conduzir operações concorrentes mantendo diferentes operações simultaneamente com diferentes níveis de empenhamento.

Feita a síntese evolutiva do HHG até ao Headline 2010 que operacionaliza o conceito de *battle group*, importa agora analisar o seu significado.

I.1.3. Análise

No Apêndice A - Caracterização dos *battle groups* segundo o modelo de análise do plano de operações, pode ler-se a caracterização dos *battle group* segundo o modelo de análise do Plano de Operações. Contudo, importa fazer a análise de alguns pontos específicos.

Missões. Como afirma Hans-Christian Hagan no seu trabalho para o *International Institute for Strategic Studies*, o HHG é essencialmente um projecto político. Pelo menos na fase inicial da PESD, era mais o resultado de frustração política, de dinâmicas da integração e de interesses nacionais na indústria de defesa do que da expressão da vontade dos Estados membros, *per se*, de melhorarem as capacidades de gestão de crises³². A decisão de focalizar nas missões de Petersberg reflecte o menor denominador comum entre os Estados membros, para além da maior parte dos governos europeus terem a sua própria interpretação do *headline goal*, como deveria ser desenvolvido e que para objectivo político de longo prazo se deveria dirigir³³. As missões que são pedidas aos *battle groups* são naturalmente mais restritas mas pertencem ao mesmo leque de missões de Petersberg.

Evolução para *battle group*. Se a quantificação do HHG reflecte a experiência nos Balcãs³⁴, a sua evolução para o conceito de *battle group* reflecte a consciência da excessiva

³¹ SMITH, Nicola – EU to Create battlegroups by 2007. *EUpolitix*, pp. 2.

³² HAGMAN, Hans-Christian – European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities, p. 38.

³³ *Idem*, pp. 38-39.

³⁴ *Ibidem*, p. 35.

dimensão e conseqüente incapacidade de o materializar na totalidade³⁵, mas também o aparente sucesso da primeira operação autónoma de *peacekeeping* da UE no Congo (Operação Artemis) a pedido do Secretário Geral da ONU e outras operações de carácter individual do Reino Unido (Serra Leoa) e França (Costa do Marfim).

A evolução do *headline goal* para o conceito dos *battle groups* reflecte também uma forma da UE se agilizar na sua capacidade de intervenção efectiva. Assim, importa relevar que a constituição dos *battle groups* pode acontecer de três formas³⁶:

- Um só governo pode constituir um *battle group* nacional;
- Países de relativas dimensões podem constituir-se em *lead* ou *framework*³⁷ *nations*. Neste caso, países de menores dimensões podem fornecer tropas ou equipamentos para colmatar lacunas específicas que a *lead* ou *framework nation* é incapaz de fornecer;
- Vários países formarem uma força verdadeiramente multinacional, sem que uma, em concreto, seja líder³⁸.

Decisão política. Por outro lado, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa refere que uma missão pode ser concretizada de duas formas (adoptado pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União ou por iniciativa de um Estado Membro - nº4 do Artigo I – 41º):

- através do que se pode chamar de uma coligação de vontades já que o “Conselho pode confiar a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses” (nº5 do Artigo I – 41º);

³⁵ Em Maio de 2003 a UE, com base nas forças disponibilizadas para o HFC e segundo a então avaliação das suas capacidades militares, considerava que, nessa altura, já tinha capacidade operacional para a totalidade das missões de Petersberg, embora limitada e condicionada por restrições em matéria de tempo de projecção, podendo surgir riscos elevados no topo do espectro de escala e de intensidade, em especial na realização de operações simultâneas. A UE acrescentou ainda que essas limitações e restrições à plena realização do Objectivo Global e dos Objectivos de Capacidade poderiam ser reduzidas se fossem seguidas as recomendações para as remediar in UE, 2509ª sessão do Conselho - RELAÇÕES EXTERNAS - Bruxelas, 19-20 de Maio de 2003, p 13.

³⁶ EVERTS, Steven ; KEOHANE, Daniel - A European Way of War, p. 6.

³⁷ A UE considera a *framework nation* como sendo um Estado membro ou um conjunto de Estados membros que aceitam voluntariamente um conjunto de responsabilidades específicas numa operação em que a UE exerce o controlo político. A *framework nation* providencia o OpCdr/OHQ, a estrutura principal da cadeia de comando militar, juntamente com o apoio de estado-maior, a enquadramento logística e de comunicações e informações e contribui uma parte significativa de meios e capacidades para a operação (UE – EU Military Rapid Response Concept, pp.8-9).

³⁸ Os desenvolvimentos têm sido no sentido de que os *battle groups* multinacionais não tenham mais do que três países (entrevista TCor PILAV Rui Elvas).

- através do mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente na qual “os Estados Membros cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido entre si compromissos mais vinculativos nesta matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (nº6 do Artigo I – 41º).

Ou seja, verifica-se que estes mecanismos associados à ideia de se estar pronto a actuar antes da crise acontecer³⁹ e a necessidade de desenvolver uma cultura estratégica que promova a intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica⁴⁰, conferem à UE uma vontade política e uma organização das suas capacidades militares capaz de a tornar num actor mais interventivo.

Comando e controlo. Um outro ponto a salientar é que embora o conceito de C2 para operações de *battle group* tenha a montante o documento *EU Military C2 Concept*, que preconiza para a estrutura de comando e controlo o recurso a meios e capacidades comuns da NATO, a verdade é que o C2 dos *battle groups* é abordado com base nos FHQ listados no HFC e que o grosso destes deve ser identificado pelos Estados Membros (ou grupo de Estados Membros) que contribuem para os *battle groups*. Ou seja, o Comando e Controlo destas operações parece estar vocacionado para meios exclusivamente de Estados membros da UE.

Da análise efectuada ao longo deste capítulo pode concluir-se:

- Primeiro, o conceito de *battle group* é exequível como demonstram as intervenções do Reino Unido na Serra Leoa em 2001, da França na Costa do Marfim em 2002-03 e da UE, liderada pela França, no Congo em 2003;
- Segundo, é possível à UE realizar as operações que se enquadram no âmbito de missões de Petersberg sem recorrer às capacidades da NATO de Comando e Controlo, comunicações, aviões de reconhecimento ou outros meios;
- O que torna exequível este conceito é a disponibilidade de capacidades suficientes para a missão em causa e a vontade política para as concretizar.

Analisada a evolução recente das iniciativas de segurança e defesa no âmbito da UE, segue-se o mesmo propósito para a Aliança Atlântica.

³⁹ UE – A secure Europe in a better world. European Security Strategy, p. 7.

⁴⁰ UE, idem, p. 11.

I.2. A NATO em transformação

Pela primeira vez na sua história e menos de vinte e quatro horas depois dos ataques do 11 de Setembro ao *World Trade Center* e ao Pentágono, a NATO invocou o seu artigo 5º⁴¹.

No entanto, o 11 de Setembro foi mais a confirmação do que a NATO já tinha prospectado para o pós-Guerra Fria do que propriamente algo em que nunca tinha pensado. No Conceito Estratégico de 1991, a NATO já tinha reconhecido a necessidade de desenvolver estratégias e forças para lidar com os problemas do pós-Guerra Fria⁴². Esta linha de orientação foi uma vez mais reforçada no Conceito Estratégico aprovado em 1999⁴³, no cinquentenário da Aliança, e mais recentemente, em 2002, na Declaração Final da Cimeira de Praga. Como afirmou um especialista de segurança americano, Philip Gordon, o 11 de Setembro não exigiu nenhuma mudança radical na missão ou objectivo da Aliança, mas implicou uma nova ênfase e uma rápida aceleração de um processo de adaptação que já estava em curso⁴⁴.

A Conferência de Praga é talvez o mais marcante ponto de adaptação da NATO ao novo ambiente de segurança. Antes do 11 de Setembro, era uma conferência cuja agenda se centraria principalmente no alargamento como imperativo estratégico da Aliança. Embora esse imperativo tenha sido mantido pelo convite de adesão a sete novos Estados, esta conferência materializou um conjunto de iniciativas que condicionaram decisivamente a NATO no pós 11 de Setembro. Assim foram acordados alguns pontos de que se destaca a criação da NRF.

⁴¹ Como afirma Robert Hunter no seu trabalho para a RAND, não deixa de ser historicamente irónico que o país que foi o principal garante para o artigo 5º (era preciso comprometer os EUA para actuarem na Europa em caso de invasão pelas forças da União Soviética) seja precisamente – ainda que sem o seu pedido – aquele pelo qual é evocado este famoso artigo do Tratado do Atlântico Norte. HUNTER, Robert – *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, p. 167.

⁴² O Conceito Estratégico de 1991 era bem claro quando afirmava que “a ameaça de um ataque de larga escala e em simultâneo em todas as frentes europeias da NATO foi efectivamente removido e não constitui mais o cerne da estratégia da Aliança” (parágrafo 7.). A Aliança tinha consciência que finda a antiga ameaça, surgiam novos riscos que passavam a ser “multi-facetados na natureza e multidireccionais o que os torna mais difíceis de prever e avaliar” (parágrafo 8.) e que poderiam ser “consequências adversas da instabilidade que pode surgir de sérias dificuldades económicas, sociais e políticas, incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais, que muitos países da Europa central e de leste enfrentam” (parágrafo 9.).

⁴³ O Conceito Estratégico de 1999 prospectava como ameaças “a existência de forças nucleares fora do território da Aliança” (parágrafo 21.), “a proliferação de armas NBQ e dos seus meios de lançamento” (parágrafo 22.), “o acesso generalizado a tecnologia que pode ser empregue no fabrico de armamento sofisticado” (parágrafo 23.) e assinalava, tal como em 1991, o “terrorismo”, “sabotagem”, “crime organizado”, “quebra de fornecimento de recursos vitais” mas principalmente “movimentos incontroláveis de elevado número de pessoas” (parágrafo 24.), como ameaças de natureza mais alargada.

⁴⁴ GORDON, Philip – *NATO after 11 September*, *Survival*, p. 89.

I.2.1. NATO Response Force

A NRF é uma iniciativa dos EUA apresentada pelo seu Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, num encontro informal dos ministros da defesa da NATO em Varsóvia, a 24 de Setembro de 2002. A ideia foi, se a NATO não tivesse uma força que fosse rápida e ágil que pudesse ser projectável em dias ou semanas em vez de meses ou anos, então não teria muito para oferecer ao mundo do século XXI.

Para a NATO, o papel da NRF é providenciar capacidades terrestres, marítimas e aéreas, integradas e inter-operáveis, sob um mesmo comando, para onde quer que o NAC a requeira, com a finalidade de prevenir que conflitos ou ameaças escalem para disputas de maiores dimensões o que é um conceito completamente novo para a NATO. A aliança concluiu que uma NRF ágil, flexível e credível com alcance global será o instrumento de transformação da NATO numa aliança militar mais forte, efectiva e com influência mundial⁴⁵.

A NRF está também no centro da transformação que a Aliança está a realizar e, como ela própria afirma, é o “catalisador da transformação”. No seu conjunto a ideia é ter uma Aliança com uma estrutura de comando e controlo mais esguia, menos regionalizada e com uma orientação mais funcional, enquanto as forças adquirem uma estrutura mais expedicionária com capacidades de projecção militar, sustentada por uma credibilidade política resultante do consenso colectivo e multinacional⁴⁶. Indissociado da NRF e do processo de transformação da Aliança está a iniciativa *Prague Capabilities Commitment* (PCC). Nesta, os Estados comprometeram-se, individualmente ou em parceria, a melhorar as suas capacidades nas áreas chave das modernas operações militares com destaque para o transporte estratégico, inter-operabilidade e munições “inteligentes”.

Para responder ao objectivo de atingir a FOC em Outubro de 2006 com a NRF 7 e de disponibilizar capacidades militares o mais cedo possível, a NATO estabeleceu um plano de implementação que na sua dinâmica tem vindo a desenvolver o CJSOR⁴⁷, padrões e procedimentos das forças bem como a rotatividade das conferências de geração de forças, instrução e certificação das forças.

⁴⁵ NATO – The NATO Response Force – NRF, [Consult. 28 Jun. 2004], Disponível na WWW: <URL: http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm>

⁴⁶ GARNETT, Ian – *NATO Response Force*, *RUSI Journal*, p. 20.

⁴⁷ O *Combined Joint Statement of Requirement* estabelece as necessidades da força.

I.2.2. Análise

No Apêndice B - Caracterização da NRF segundo o modelo de análise do plano de operações, pode observar-se a caracterização da NRF segundo o modelo de análise do Plano de Operações. Contudo, e conforme se fez para o conceito de *battle group* importa analisar alguns pontos específicos.

Decisão política. A credibilidade da NRF advirá do facto de ser uma força já constituída, treinada, certificada e com elevado grau de prontidão da força. A NATO deixa claro no primeiro dos seus *overarching standards criteria* – Garantir Disponibilidade (*Assured Availability*) – que a disponibilidade das forças e QG's tem de ser assegurada para qualquer missão potencial dentro do espectro das operações. Contudo, sabe que os interesses, muitas vezes contraditórios, dos seus Estados Membros não farão do uso da NRF uma matéria linear, como aliás ficou provado com o eventual envolvimento de forças NATO na recente crise do Iraque sobre a posição da Aliança ao pedido de apoio da Turquia. Para o sucesso da NRF é fundamental um compromisso político inequívoco dos países participantes, na medida em que o seu emprego não deve estar condicionado por questões de natureza nacional. Por esta razão, a Aliança adverte que quaisquer limitações ou restrições nacionais devem ser reduzidas ao mínimo e dadas a conhecer atempadamente. Ainda que esteja pronta para cumprir missões em todo o espectro das operações e em qualquer ponto do globo, a decisão política necessária passa sempre pela unanimidade dos seus Estados membros.

Critérios político-militares. Para se analisar o carácter inovador da NRF e ao mesmo tempo exigente para os Estados Membros, importa rever os critérios político-militares⁴⁸ que a NATO estabeleceu. A Aliança considera-os necessários à NRF como um todo e aos elementos individuais para esta ser capaz de levar a cabo as suas missões. Alguns destes critérios já foram abordados no Apêndice B, mas agora importa referir os que, não encaixando especificamente em nenhum dos parágrafos de um plano de operações, são também estruturantes da força.

Talvez dos aspectos mais interessantes seja o facto da multinacionalidade (*multinationality*) ser um critério natural para a NRF mas que seja encarado numa perspectiva de não prejudicar a eficiência militar da força, principalmente na sua componente terrestre. Assim, nesta componente, a NATO sugere que, para fazer face a

⁴⁸ No original, em língua inglesa são: *Assured Availability, Readiness, Employability, capability, Flexibility, Sustainability, Further Development, Survivability, Deployability, Mobility, Interoperability, Connectivity, Multinationality, Language, Location, Medical Force Protection.*

conflitos de alta intensidade, o núcleo da brigada de combate seja fornecido por uma só nação⁴⁹. O Estado Maior Internacional Militar da NATO especificou o núcleo da brigada como sendo o QG, CIS e as unidades chave/maioritárias de manobra e de apoio de serviços subordinadas, referindo que estas deverão ser provenientes de uma só nação ou de um conjunto de nações através de acordos permanentes ou semi-permanentes. Acrescenta ainda, no âmbito deste critério, que não é requerida a participação de todos os aliados para cada rotação de NRF mas que seja implementada através de sucessivas rotações⁵⁰.

Carácter global de intervenção. Este aspecto da NRF está presente não só na génese da força como é relevado em dois critérios distintos: *employability* e *deployability*. Nestes, a NATO afirma que, independentemente da sua localização habitual em tempo de paz, os QG's e forças da NRF devem ser utilizáveis e projectáveis não só na área da Aliança mas também para além dela. Esta é uma das imagens de marca que a Aliança tem associado à NRF dando um carácter global claramente definido pela capacidade de actuar “aonde quer que o NAC o entenda”⁵¹.

Carácter preemptivo⁵². Associado ao carácter global da NRF está uma postura de “prevenção de conflitos ou ameaças escalarem para disputas mais alargadas”. Ronja Kempin, do *Copenhagen Peace Research Institute* vai mais longe e afirma que, para além de ser uma força “testa de lança” da NATO, a NRF está especialmente concebida para acções preemptivas contra estados falhados ou ameaças e não deverá depender da autorização do CSNU⁵³. Kempin chega a esta conclusão associando o facto da NRF ser uma iniciativa dos EUA e estes, no seu *National Security Strategy* apresentado em 2002, afirmarem que “a missão principal da NATO – defesa colectiva da aliança transatlântica de democracias – permanece, mas a NATO tem que desenvolver estruturas e capacidades para cumprir essa missão sob novas circunstâncias. A NATO tem que construir uma capacidade para pôr no terreno, com curto pré-aviso, forças especialmente treinadas e altamente

⁴⁹ NATO – Overarching standards, procedures and criteria for certifying the NATO Response Force (NRF), 18 December 2003, (NATO Restricted). Em entrevista com TCor PILAV Rui Elvas, este oficial salientou que esta questão não é central porquanto seria altamente penalizante para países de pequenas dimensões (como é o caso de Portugal) participarem na NRF, e estes, nunca aceitariam essa condição nestes termos.

⁵⁰ NATO – Overarching standards, procedures and criteria for certifying the NATO Response Force (NRF), 3 Outubro 2003. (NATO Restricted)

⁵¹ No original “*wherever needed, as decided by the Council*”. Declaração da Cimeira de Praga de Novembro de 2002.

⁵² Para efeitos do presente trabalho considera-se como acção preemptiva uma acção militar ofensiva em antecipação contra uma ameaça específica, claramente identificada ou iminente. Definição adoptada em OSE, Dieter ; FABER, Peter (Editores) – *The role of pre-emption in today's conflicts – a viable strategy or not?*. Essays by Senior Courses 100 and 101, p. 105.

⁵³ KEMPIN, Ronja – *The new NATO Response Force: Challenges for and Reactions from Europe*, p. 3-4.

móveis aonde quer que sejam necessárias para responder a ameaças contra qualquer membro da Aliança. A Aliança deve ser capaz de actuar aonde quer que os interesses dos Estados Membros estejam ameaçados, criar coligações sob mandato próprio da NATO como também contribuir para coligações baseadas na missão”⁵⁴. Trata-se de uma dedução demasiada simplista, porquanto para se empreender qualquer acção preemptiva são necessárias as seguintes condições⁵⁵:

- capacidade militar;
- vontade política;
- receptividade social para o fazer.

A NATO detém no arsenal dos seus Estados Membros (nomeadamente nos EUA) a capacidade militar necessária para empreender uma acção militar em qualquer ponto do globo. Das condições anteriormente identificadas, a NATO está limitada nas duas últimas: na capacidade de se unir em torno de uma única e inequívoca vontade política e nas opiniões públicas dos seus Estados Membros aceitarem, ou não, a concretização dessa vontade política.

A Guerra do Kosovo e a segunda Guerra do Iraque provaram a complexidade que é, para a NATO, manter uma unidade política (se a conseguir atingir nalgum momento) e fazer aceitar, nas opiniões públicas, essa mesma unidade política. A não ser que as provas de uma ameaça iminente sejam irrefutáveis a ponto de fazer sentir nos respectivos povos um mesmo grau de ameaça, muito dificilmente, a Aliança poderá conquistar estas duas condições. Mesmo durante a Guerra do Kosovo em que o motivo era aparentemente nobre – a defesa dos direitos humanos – foi difícil traduzir, consensualmente, em alvos militares, os objectivos que deveriam “materializar” a defesa desses direitos.

O caso da Guerra do Iraque é paradigmático na incapacidade da NATO ter uma só vontade política e de os seus povos aceitarem e compreenderem essa vontade, principalmente devido aos diferentes sentimentos de ameaça que cada um dos Estados membros tem como resultado dos ataques do 11 de Setembro.

A influência dos EUA na NRF. É indiscutível que a NRF é não só uma iniciativa dos EUA mas também que estes têm empenho em torná-la uma realidade. Não é por acaso que o Oficial General americano escolhido para SACEUR é um oficial do USMC. O USMC é um Corpo que se constitui numas forças armadas dentro das próprias forças

⁵⁴ BUSH, George – The National Security Strategy of the United States, p. 25.

⁵⁵ OSE, Dieter ; FABER, Peter (Editores), ob. cit., p. 116.

armadas americanas e com um carácter expedicionário que nenhuma outra força no mundo (talvez secundados pelas forças armadas do Reino Unido) tem. O conceito de uma unidade com componentes terrestre, aérea, marítima e de operações especiais, sob um único comando, treinada e certificada para emprego onde quer que seja necessário, existe e é aplicado no USMC, sob a forma da *Marine Expeditionary Unit* (MEU)⁵⁶.

A NRF é efectivamente uma transformação que se traduz numa forma diferente de encarar não só a prontidão das unidades como também o carácter global do espaço geográfico no qual pode vir a ser empenhada. Por esta razão existe quem considere que se trata duma *revolution in military affairs* dentro da própria NATO⁵⁷.

Pela primeira vez na sua história, a Aliança passa a dispor de uma força operacional, conjunta e combinada, de terra, mar e ar e operações especiais subordinadas a um único comando, assegurando a rotação de forças, de forma a criar uma força imediatamente disponível e permanente. Ou seja, diametralmente oposto ao que era feito do antecedente, em que o processo de geração de forças só se iniciava depois de definidas as missões específicas e determinadas as necessidades.

I.3. Conclusões

Existe ainda um aspecto que merece alguma reflexão. A evolução de ambas as organizações tem sido concorrente no tempo e em resposta ao mesmo ambiente internacional, para além do facto de serem constituídas na sua maioria pelo mesmo conjunto de países, têm, no desenvolvimento dos conceitos de NRF e *battle groups*, estabelecido referências institucionais mútuas. É, pois, importante sintetizar-se essas referências.

Visão da UE. A UE, nos estudos que realizou com vista a operacionalizar a ideia dos Elementos de Resposta Rápida, sempre salvaguardou a ideia da sua complementaridade com a NATO seguindo, tanto quanto possível, os conceitos e procedimentos da Aliança Atlântica. Depois da NATO operacionalizar a ideia da NRF a UE viu-se na necessidade de compreender a relação entre esta força e a sua capacidade de resposta rápida. A preocupação de avaliar esta relação surge com a necessidade de avaliar o impacto que a criação da NRF tinha em dois aspectos distintos: primeiro, qual o impacto

⁵⁶ Esta unidade está integrada num conceito mais amplo do *Marine Air Ground Task Force* (MAGTF). As MEU são as primeiras a entrar no Teatro de Operações. No caso específico da Operação *Iraqi Freedom*, a MEU utilizada conduziu, antes de ser projectada, um programa de treino intensivo e normalizado para poder ser classificada de “special operations capable”. Ver DUTTON, Jim ; WALDHAUSER, Tom – Operation Iraqi Freedom. US/UK Operations. *RUSI Journal*, pp. 8-14.

⁵⁷ RIVOLTA – The EU headline goal and the NATO Response Force (NRF), p. 11.

nos meios e capacidades que presumivelmente seriam disponibilizados pela Aliança Atlântica para operações lideradas pela UE, no âmbito dos acordos “Berlim +”⁵⁸; segundo, avaliar se os compromissos dos Estados membros para a NRF afectavam as contribuições dos mesmos para HFC⁵⁹.

A visão da NATO. A NRF e o trabalho relacionado com o *headline goal* da UE devem ser mutuamente reforçantes ao mesmo tempo que respeitam a autonomia de ambas as organizações⁶⁰. Esta preocupação volta a ser expressa de forma clara no conceito militar para a NRF⁶¹ que no parágrafo 16., afirma ter em conta que cada um dos Estados participantes, que são membros da NATO e da UE, só têm um conjunto de força e existe a necessidade de evitar duplicação de esforços e recursos. Por esta razão a NRF e o trabalho relacionado com a UE, no âmbito *headline goal*, devem ser mutuamente reforçantes enquanto respeitam a autonomia de ambas as organizações.

Terminada a análise sobre a criação dos *battle groups* e da NRF bem como da sua caracterização segundo o modelo de análise de um Plano de Operações (apêndices A e B), está-se em condições de responder às duas primeiras questões derivadas colocadas no início da investigação: “Que contexto internacional está na génese das duas forças e quais os objectivos políticos de uma e outra força?” e “Institucionalmente, ambas as organizações assumem a postura de fazer convergir, no conjunto de capacidades que possuem, uma e outra força?”

A análise realizada confirma a primeira hipótese que enuncia que a NRF e os *battle groups* nascem de preocupações políticas distintas. A NRF tem como principal causa o combate ao terrorismo e é consequência dos ataques do 11 de Setembro de 2001. Os *battle groups* são o seguimento de um projecto de segurança e defesa da UE que tem como principal preocupação as intervenções de carácter humanitário.

Também a segunda hipótese é confirmada. Ambas as organizações defendem a concretização da NRF e *battle groups* de forma coordenada a fim de evitar a duplicação de meios. A esta afirmação pode acrescentar-se que em termos políticos as duas forças

⁵⁸ Estabelecido na Cimeira da UE de Copenhaga em 2002, o qual permite à UE o acesso a meios e capacidades de planeamento operacional da NATO.

⁵⁹ UE, EUMS DOC – Draft Military Advice (CCD 01-07/08 PLP 256/03), 21 Novembro 2003, p.2. (Restreint UE). Não se conseguiu obter informação da UE sobre estas duas questões. No entanto, o tema central do presente trabalho atesta a importância desta questão a nível nacional.

⁶⁰ NATO – Declaração de Praga, 21-22 Novembro de 2002.

⁶¹ NATO – Military Decision on MC 477, Military concept for the NATO Response Force, p. 6.

partilham o mesmo objectivo: desenvolver e melhorar as capacidades da defesa europeia e alcançar maior autonomia⁶².

No entanto, importa acrescentar o que Charles Grant⁶³, do *Center for European Reform*, afirma quando escreve que a UE e a NATO são organizações diferentes com objectivos diferentes. A UE precisa de uma capacidade de defesa porque tem, em alguns pontos, uma política externa comum e sabe que só consegue promover os seus interesses comuns reforçando a sua política externa com uma componente militar. Por outro lado, a NATO serve um objectivo diferente – embora complementar – ao objectivo da UE, que é promover a cooperação transatlântica em matéria de segurança e assuntos militares. Claro que se a UE não tivesse nada de importante a dizer sobre política externa, poder-se-ia dispensar a PESD e deixar a segurança da Europa à NATO. Contudo não é isso que acontece. A PESD é necessária quando a Aliança não é empenhada como um todo. A UE precisa de uma capacidade de defesa para fazer face aos desafios do presente, dos quais, o mais crucial é garantir a segurança, estabilidade e prosperidade da área próxima da União.

⁶² RIVOLTA, ob. cit., p. 12.

⁶³ GRANT, Charles – Conclusion: the significance of European defence in *A European Way of War*, pp. 69-70.

II. NRF e *battle groups*. Dois conceitos, uma mesma ideia.

No primeiro capítulo, analisaram-se os percursos da UE e da NATO no levantamento da necessidade e consequente operacionalização de capacidades militares de resposta rápida. Importa agora comparar os conceitos *battle groups* e NRF segundo o modelo de análise do articulado de um Plano de Operações, identificando os aspectos comuns e divergentes. Esta comparação apresenta dois objectivos distintos: primeiro, permite responder à terceira questão derivada: “quais os pontos comuns e divergentes numa operação conduzida por *battle groups* e pela NRF?”; segundo, os pontos comuns identificados servirão de referência para a identificação dos Factores Críticos de Sucesso referidos na Análise SWOT (capítulo IV).

II.1. Comparação: O Plano de Operações

No Apêndice C - Comparação da NRF e *battle groups* segundo o modelo de análise do plano de operações apresenta-se um quadro resumo de comparação das duas forças segundo este modelo.

II.1.1. Pontos divergentes

Os antecedentes. Constata-se que a razão de ser das duas forças não é a mesma. Os Elementos de Resposta Rápida da UE, agora operacionalizados em *battle groups*, surgem em 1999 integrados num projecto mais alargado de geração de capacidades e com um tipo de missões específicas: as missões de Petersberg. A NRF surge como uma iniciativa dos EUA no seio da NATO e representa um factor determinante no projecto de transformação da Aliança para fazer face às novas ameaças pós 11 de Setembro de 2001 e das quais se destaca o terrorismo. Apesar da divergência nos antecedentes, pode identificar-se uma evolução para a convergência na preocupação de ambas as organizações possuírem unidades militares constituídas, treinadas e certificadas, disponíveis com elevado grau de prontidão e inseridas numa estrutura de Comando e Controlo de nível estratégico e operacional sob uma direcção política.

Composição e articulação. Naturalmente a diferença na dimensão das duas forças é talvez o aspecto mais relevante. Enquanto a NRF é uma força que aposta num conceito de unidade conjunta e combinada como catalisador para a transformação e cujo enfoque dessas características deve ser, em todas as facetas mas com particular incidência na liderança da Aliança, no treino das forças e nas estruturas de C2⁶⁴, o *battle group* é

⁶⁴ NATO – NATO Response Force (NRF) Detailed Implementation Plan (DIP), p. 4 (NATO Restricted)

essencialmente um ideia associada a uma componente terrestre. A NRF apresenta uma ordem de grandeza de 21 000 militares, enquanto os *battle group* é de 1.500.

Ainda na “composição e articulação” a forma como as duas organizações encaram a multinacionalidade é diferente e decorre naturalmente do grau de exigência das missões que se disponibilizam levar a cabo. Uma vez que a NRF pretende abarcar todo o espectro de operações, defende que a multinacionalidade deve ser tida em linha de conta em todos os níveis de comando e em todos os tipos de força, sem contudo debilitar a eficiência militar da força. Por esta razão, tal como se refere na secção “I.2. A NATO em transformação”, a Aliança preconiza que o núcleo da componente terrestre pertença a uma só nação ou a um conjunto de nações com laços permanentes ou semi-permanentes de cooperação. Por outro lado, a UE considera a possibilidade da criação de *battle groups*, verdadeiramente multinacionais, permitindo a dedução que, tratando-se de uma unidade escalão batalhão, poderão existir contingentes de escalão companhia e até pelotão de nacionalidades diferentes⁶⁵, ou ainda, numa posição oposta aceita a constituição de um *battle group* de um só país para cumprimento de operações com bandeira da UE.

Situação. Pressupostos políticos. Tal como referido no capítulo I, a UE desenvolveu mecanismos políticos que agilizaram o processo de decisão e permitem ultrapassar eventuais divergências entre os Estados membros. Por outro lado obedece à ideia conceptual de serem forças, preferencialmente, mandatadas pela ONU. Para a NRF a NATO mantém a exigência da unanimidade política dos seus Estados Membros porque necessita de coesão política para cumprir todo o espectro de operações, ir a qualquer ponto do globo e, mais importante, ganhar legitimidade moral para ultrapassar uma eventual ausência de um mandato do CSNU (como aliás aconteceu na Guerra do Kosovo em 1999).

Missões. As missões de Petersberg, tal como definidas pela UEO em 1992, são de carácter humanitário embora incluam tarefas de forças de combate em gestão de crises. A NRF está disponível para todas as missões da Aliança, incluindo operações no âmbito do Artigo 5º. É esta a grande diferença, já que as forças da UE não têm responsabilidades na área da defesa colectiva. A forma de encarar o terrorismo como ameaça difere nas duas organizações e conseqüentemente no papel que os *battle groups* e a NRF têm no seu combate. Todas as missões que a UE realiza no âmbito da PCSD “podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para

⁶⁵ Conforme foi referido a multinacionalidade deverá ficar limitada à participação de 3 a 4 países.

combater o terrorismo no respectivo território” (Artº III-309º), enquanto a NATO admite o emprego da NRF em operações de combate contra o terrorismo⁶⁶.

Apoio Logístico. A NATO é explícita na independência logística da NRF face a *host nations* e a estruturas fixas. A UE deixa em aberto a ideia de dependência de *host nations* e outras infra-estruturas para apoio ao *battle groups*.

Comando e Transmissões. A estrutura de comando da NRF é conhecida pois emana da própria estrutura de forças da Aliança. Nos *battle groups*, dependerá sempre dos países contribuintes e será objecto de análise, desejavelmente, em antecipação ao deflagrar da crise.

II.1.2. Pontos comuns

Motor de desenvolvimento. Para além das forças constituírem *per se* uma forma de desenvolvimento e transformação dentro das respectivas organizações, também aos dois conceitos estão associados projectos de desenvolvimento de capacidades em áreas identificadas como determinantes: na NATO existe o PCC e na UE o ECAP. Uma vez que os elementos que constituirão as forças de ambas as organizações emanam do mesmo conjunto de forças disponibilizadas pelos Estados membros, qualquer melhoramento na área da organização, equipamento ou treino beneficiará sempre as duas organizações.

Situação. Forças Amigas. A identidade política e civilizacional é a mesma entre as duas organizações, as instituições com quem as forças trabalharão nos TO's serão sempre as mesmas. Mais, os laços institucionais entre as duas serão determinantes no relacionamento com outras OI's, ONG's e agências da ONU.

Missões. As missões, dependendo da sua natureza, são o que a NRF e os *battle groups* têm em comum ou, o que as pode diferenciar. A distinção que advém da diferença entre as missões de Petersberg por um lado, e o combate contra o terrorismo e a ameaça das armas de destruição maciça por outro, é um anacronismo que ignora a realidade das ameaças e conflitos do futuro. Em ambos os casos serão as mesmas forças que intervirão, quer seja em missões de *peacekeeping* no Kosovo ou, por exemplo, em operações de perseguição e combate a talibãs nas montanhas do Afeganistão. A razão simples para isto reside no facto dos países da UE, sem excepção, terem limitados recursos humanos e materiais nas suas forças armadas. A divisão de tarefas entre a UE e a NATO não é de

⁶⁶ A disponibilidade da NATO para actuar no Afeganistão, por consequência da invocação do Artigo 5º é sinal desta vontade.

natureza militar mas sim política, uma vez que os mesmos países e as mesmas forças estão envolvidas em ambas as organizações⁶⁷.

Conceito de Operação. As duas forças concentram a sua forma de actuação no grau de prontidão que se traduz na capacidade de projecção rápida de força militar enquanto a crise se encontra ainda numa fase preliminar.

Apoio Logístico. O que há de comum na ideia do apoio logístico é o facto das duas organizações remeterem para os países contribuintes a responsabilidade e custos de projecção da força.

Comando e Transmissões. De uma forma genérica, e sempre que possível, o conceito de C2 da UE deve estar em linha com os conceitos e procedimentos da NATO, tendo em conta as características e a forma de abordagem da UE à gestão de crises⁶⁸. Ambas as forças têm no topo da sua cadeia de comando uma direcção política que se operacionaliza em três níveis de comando militar: estratégico, operacional e tático.

II.2. Conclusões

Os pontos comuns e divergentes identificados anteriormente estão sistematizados no Apêndice C. Este quadro responde também à terceira questão derivada: Quais os pontos comuns e divergentes numa operação conduzida por *battle groups* e pela NRF? A resposta valida e completa a hipótese levantada que afirmava ser a NRF uma força conjunta e combinada pronta a actuar globalmente e no espectro completo das operações e os *battle groups*, forças essencialmente de componente terrestre, vocacionadas para o continente africano e para cumprimento de missões de Petersberg. Acrescenta-se que ambas apostam no elevado grau de prontidão das forças associado a uma rápida capacidade de projecção.

Na opinião de Charles Grant as forças têm objectivos diferentes e o facto de se criar uma, não prejudica necessariamente a outra. As forças da UE destinam-se a missões humanitárias e de *peacekeeping* enquanto a NRF se destina ao combate puro e duro⁶⁹. Com os limitados recursos humanos e materiais que os países europeus conferem à defesa, o mais provável, como já acontece, é que atribuam as mesmas unidades militares às duas forças⁷⁰.

⁶⁷ RIVOLTA, ob. cit., pp. 13-14.

⁶⁸ UE – EU Military C2 Concept, p. 5. (Restreint UE)

⁶⁹ GRANT, Charles – What Role for NATO??. *Survival*, p.2

⁷⁰ RIVOLTA, ob. cit., pp. 13-14. Também no documento “EU Battlegroups Concept REV 1”, refere-se que “os Estados membros podem cometer os seus meios e capacidades (de um único conjunto de forças) para o conceito de *battle group* e NRF (p.12).

O facto de ambas as organizações internacionais preverem forças de natureza de “reação rápida” demonstra bem a identidade na noção de ameaça. No entanto, o tipo de missões para as quais estão vocacionadas (combate para a NATO, *Petersberg* para a UE) evidenciam algumas divergências na aplicação da força para a solução dos problemas. Contudo, se ficarem plenamente assumidas as diferenças nas missões mas as organizações empregarem as forças em resultado de uma análise coordenada (analisar a situação e decidir qual a força mais indicada), caminha-se decisivamente para a complementaridade das duas organizações. Como é afirmado em documento da Assembleia da UEO, a divisão das tarefas entre a UE e a NATO não é um assunto militar mas sim político dado que são os mesmos países com as mesmas forças que estão envolvidos em ambas as organizações⁷¹.

Contudo, ainda que ensombrado pela crise decorrente da intervenção da coligação anglo-americana no Iraque, 2003 foi um ano em que se concretizou um relacionamento efectivo entre a UE e a NATO e no qual houve complementaridade na acção. A prová-lo está a transferência de comando da NATO para a UE da operação a decorrer na Macedónia (operação *Concórdia*), cuja base para a transferência foi o acordo “Berlim +”. No final de 2004, com o assumir da força de estabilização na Bósnia, o relacionamento das duas organizações dá mais um passo nessa concretização. O quadro seguinte refere-se a exemplos concretos de cooperação entre a UE e a NATO⁷².

| | | UE | |
|------------------------|---------------|--|---|
| | | Envolvida | Não envolvida |
| NATO (como um todo) | Envolvida | | Só a NATO (Op. <i>Enduring Freedom</i> ⁷³) |
| | Não envolvida | - Berlim + (Op. <i>Concordia</i> ⁷⁴) - <i>Lead Nation</i> (Op. <i>Artemis</i> ⁷⁵) | Coligação de vontades sob a liderança de um país da UE ou da NATO (Op. <i>Alba</i> ⁷⁶) |

Quadro 1 – Exemplos de cooperação entre NATO e UE

⁷¹ RIVOLTA, ob. cit., p. 14.

⁷² MASALA, Carlo – ESDP and NATO in the Wake of the Istanbul Summit, p. 5.

⁷³ Operação em curso no Afeganistão.

⁷⁴ Operação na Macedónia (2003).

⁷⁵ Operação no Congo (2003) com a França como *Lead nation*.

⁷⁶ Operação para estabilizar a Albânia (1997) com formação *ad hoc* e comando italiano.

Da análise realizada pode concluir-se os seguintes aspectos e que serão determinantes para a análise específica de Portugal que efectuaremos no próximo capítulo:

- A NRF tem como principal factor a preocupação da prontidão para todo o espectro das operações da Aliança e aposta num carácter conjunto e combinado;
- Os *battle groups* mais vocacionados para missões de Petersberg no continente africano são contudo uma força centrada na componente terrestre.

III. Portugal face à NATO e UE

No capítulo anterior comparou-se os *battle groups* e a NRF por forma a identificar o que em termos políticos e estratégicos representa cada uma das iniciativas. Como passo seguinte, estabelece-se como objectivo identificar, nos documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional – CEDN e CEM – qual a posição de Portugal, em termos conceptuais, face às iniciativas de cada uma das organizações, e o que têm sido as intenções e contribuições já realizadas nesse âmbito.

A aprovação recente do CEDN e do CEM decorreu das mudanças sentidas no novo ambiente estratégico global e que afectam directa e indirectamente Portugal. Também as evoluções realizadas nas alianças e organizações internacionais a que Portugal pertence, nomeadamente na UE e NATO, já abordadas no capítulo I, provocaram igualmente, no plano interno, modificações com incidência na Política de Defesa Nacional.

Tratam-se de documentos de análise obrigatória no presente trabalho porque são estruturantes na forma como Portugal se enquadra no seio da NATO e da UE e como articula essa participação com os seus interesses nacionais.

As linhas de força dos dois documentos estão sistematizados no Apêndice D – Linhas de força da Política de Defesa Nacional no contexto da NATO e UE.

III.1. Análise

Não sendo objectivo do presente trabalho a análise detalhada do CEDN e do CEM, importa relevar alguns pontos directamente relacionados com a questão central.

Ameaças. Portugal alicerça a sua segurança numa política de defesa que se apoia na solidariedade colectiva e se joga nos grandes espaços políticos e militares, logo, as ameaças são comuns às organizações a que pertence. O CEM assume a imprevisibilidade geográfica e temporal das ameaças que afectam os nossos interesses, mas quer um, quer outro documento, são omissos nas prioridades do levantamento e aprontamento das capacidades para lhes responder⁷⁷.

Complementaridade NATO-UE. O CEDN privilegia a visão de complementaridade das duas organizações mas reconhece o carácter estruturante da Aliança Atlântica e classifica-a como a melhor opção no quadro da defesa da nossa posição geográfica. Não esclarece, contudo, o grau de empenhamento em cada um das organizações. Da última alocução do CEMGFA⁷⁸, Almirante Mendes Cabeçadas, pode

⁷⁷ SANTOS, Loureiro dos – Convulsões. Ano II da “Guerra” ao Terrorismo, p. 288.

retirar-se algumas intenções um pouco mais objectivas face à contribuição de Portugal na NATO e UE. As ideias força que transmitiu foram as seguintes:

- balancear a participação na NATO e na UE, evitando duplicações de meios entre as duas estruturas;
- prestar uma contribuição para as duas organizações proporcional aos recursos do país, sem afectar os interesses especificamente nacionais;
- aprontar e assegurar forças treinadas, equipadas, acreditadas e interoperáveis, de acordo com os parâmetros da Aliança e com aqueles que se configuram para a UE;
- só assumir os compromissos internacionais que possam ser cumpridos;
- rentabilizar os recursos existentes através do estabelecimento de prioridades e de medidas de racionalização.

O Almirante CEMGFA salienta ainda que Portugal vai assegurar uma maior representação na NATO e na UE e melhorar a sua capacidade de resposta a missões inopinadas⁷⁹.

Nível de ambição. O aparecimento do nível de ambição compromete e orienta o espaço das forças armadas, mas deixa em aberto – esvaziando-o da sua importância – a meta temporal para o seu cumprimento, precisamente quando sabemos que as Forças Armadas Portuguesas, em particular o Exército, se encontra em fase de reestruturação. Mesmo sabendo-se que o calendário, já de si extenso e muitas vezes prolongado por condicionalismos externos, dos processos de aquisição de materiais⁸⁰, tornam ainda mais difícil a objectivação temporal deste nível de ambição. No entanto, seria necessário concretizar, no tempo, os níveis de ambição e objectivar no futuro compromissos com a NATO e UE.

Um dos problemas directamente relacionado com a compatibilidade de integrar as duas forças prende-se com a eventual ocorrência, em simultâneo, da necessidade de estar presente em dois TO's distintos⁸¹. O facto da UE não se envolver numa operação quando a

⁷⁸ Por ocasião da cerimónia militar do dia das Forças Armadas que teve lugar em Viseu a 26 de Junho de 2004.

⁷⁹ Idem, ponto 6. do parágrafo IV – Acções desenvolvidas pelo EMGFA.

⁸⁰ Dos quais são paradigmáticos as aquisições das viaturas blindadas de rodas para o Exército e Marinha e os helicópteros para o Exército e Força Aérea

⁸¹ Condicionado pela eventual simultaneidade de outras operações de interesse nacional. Assim, está subjacente no CEM a possibilidade de responder, em simultâneo, a cinco cenários: OAP no âmbito da ONU, missões de Petersberg sob égide da UE, operação no âmbito da NATO, operação autónoma no “espaço da lusofonia” e operação de interesse público em TN (entrevista TGen Pinto Ramalho).

NATO está empenhada, como um todo, aplica-se a um TO. Esta situação não invalida que TO's distintos, sejam atribuídos a cada uma das organizações. Precisamente o que vai acontecer a partir de 2005 com a transferência do TO da Bósnia para o comando da UE, enquanto o TO do Kosovo e do Afeganistão continuam sob comando da NATO. Esta situação exige dos Estados Membros um esforço adicional que, no caso nacional, o nível de ambição parece fazer face. Assim, pode deduzir-se que ao nível geral das forças armadas pensa-se em contributos simultâneos às duas organizações e, no caso particular das forças terrestres, a possibilidade de uma terceira operação. Esta seria para missões humanitárias e de apoio à paz para outra organização – como é o caso da ONU – ou mesmo uma operação à margem das OI's, como pode ser uma operação NEO do género da realizada na Guiné em 1998.

No quadro seguinte relaciona-se o nível de ambição estabelecido para os três tipos de força⁸² com o número máximo pedido de contribuições das organizações internacionais. Naturalmente, e como preconiza o próprio CEM, as contribuições do país realizam-se sem pôr em risco os interesses nacionais.

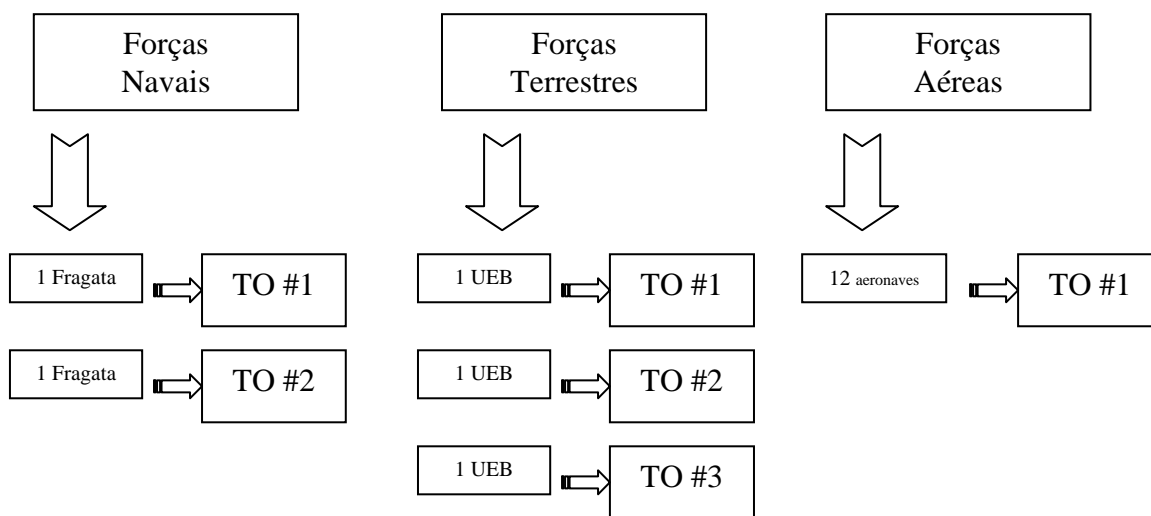


Figura 2 – Distribuição do nível de ambição por TO

Importa salientar que o CEM deixa em aberto a possibilidade, sempre actual, de organizar e dimensionar tudo de forma *ad-hoc*, em consequência das exigências e disponibilidades do momento.

Carácter global e preemptivo da NATO. Na secção “I. 2 A NATO em transformação”, estes pontos mereceram alguma reflexão dadas as implicações que podem vir a ter em decisões nacionais. Não se pretende conjecturar sobre o que pode ser no futuro

⁸² No caso das forças terrestres considera-se as UEB's não serem exclusivas do Exército. Pode, por exemplo, ser um Batalhão de Fuzileiros da Marinha.

próximo uma acção preemptiva da NATO e qual a posição nacional nessa eventualidade. O debate nacional e a consequente posição do governo português na crise transatlântica⁸³ nas vésperas da Guerra do Iraque demonstrou bem a sensibilidade da questão e quanto ela depende do governo em exercício e da posição das principais potências europeias, com destaque para a Espanha. O que é importante realçar é qual o enquadramento nacional e o que sobre a matéria pode ser extraído dos conceitos estratégicos.

Na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas⁸⁴ afirma-se que de acordo com as normas de direito internacional, Portugal actua pelos meios legítimos adequados para defesa dos interesses nacionais, dentro ou fora do seu território (nº2 do Artigo 2º) e também no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo país (Artigo 3º). Ou seja, o carácter global de intervenção por interesses nacionais ou no âmbito de compromissos internacionais está estabelecido na lei.

No CEDN reconhece-se que é possível identificar factores que não deixarão de influenciar e condicionar o ambiente internacional, dos quais se destaca a atitude interventora da comunidade internacional e o exercício do direito de ingerência (parágrafo 2.1). Desta situação resulta que, cada vez mais, se confira atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar (parágrafo 2.2). Acrescenta ainda, que o Estado deve colaborar activamente, no quadro da comunidade internacional, em especial com os seus aliados e parceiros, na prevenção do terrorismo, em múltiplas vertentes, incluindo operações militares (parágrafo 6.2).

Os aspectos destacados nos parágrafos anteriores permitem relevar que, em termos conceptuais, a ideia de intervenção com carácter global, no seio de organizações a que pertence, e com postura preemptiva, como forma de fazer face às novas ameaças, mereceu já da parte de Portugal uma tomada de posição que o não distancia das tendências assumidas pela Aliança Atlântica. Contudo, a concretização de uma eventual participação numa acção global preemptiva será sempre consequência das circunstâncias internacionais e da posição política do executivo em funções.

⁸³ GORDON, Philip H. ; SHAPIRO, Jeremy – Allies at war. America, Europe, and the crisis over Iraq, pp. 115-154.

⁸⁴ Lei n.º29/82, de 11 de Dezembro.

III.2. Conclusões

Analisadas as linhas de força dos documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional pode concluir-se, com vista à resposta da questão central, que:

- A visão de complementaridade entre as duas organizações que Portugal preconiza pode ser concretizada por contribuições de forças, fazendo-as balancear entre uma e outra organização;
- Em termos conceptuais, o nível de ambição estabelecido no CEM, permite viabilizar uma participação conjunta nacional⁸⁵ somente num TO.

Está-se agora em condições de responder à quarta questão derivada colocada no início da investigação: Qual a postura estratégica de Portugal face a uma e outra organização? Em matéria de segurança e defesa, Portugal privilegia uma organização em detrimento da outra?

A análise realizada confirma a hipótese levantada que afirma que, para a primeira parte da questão, Portugal como Estado Membro das duas organizações, tem na sua postura estratégica a concepção de uma presença activa em ambas as organizações. Para a segunda parte da questão, a hipótese que afirma que Portugal parece privilegiar, em matérias de segurança e defesa, a Aliança Atlântica, não é completamente validada. Apesar de no CEDN reconhecer “como eixo estruturante a Aliança Atlântica” e afirmar ainda “que como organização de defesa colectiva, a NATO corresponde à melhor opção de Portugal no quadro da defesa do seu espaço geográfico e da valorização da sua posição estratégica”, afirma-se no CEM a necessidade de um contributo equilibrado e credível para a NATO, e a PESD. Ainda no CEM, nas Orientações Gerais e Orientações Específicas para o Planeamento de Forças e Planeamento Operacional, a NATO e a UE aparecem com as mesmas prioridades. Assim, a resposta à segunda parte da questão derivada deverá ser que reconhecendo o papel estruturante da NATO, Portugal considera de igual modo a participação e empenho nas iniciativas da NATO e UE, não privilegiando, em particular nenhuma das duas organizações.

⁸⁵ Ou seja, a participação nacional nas três componentes de uma força a destacar pela NATO ou UE. A participação nacional numa eventual componente de Operações Especiais também é possível por contributo de unidades do Exército ou Marinha.

IV. Análise SWOT

Identificada, no capítulo anterior, a postura estratégica de Portugal face à NATO e UE, importa agora analisar qual a melhor forma de operacionalizar a participação nacional nos *battle groups* e NRF. Usa-se para modelo de estudo a Análise SWOT.

Neste trabalho, a análise SWOT tem por objectivo apontar linhas de acção que conduzam à maximização das oportunidades criadas pela NATO e a UE, construídas sob os pontos fortes das Forças Armadas Portuguesas e à minimização das ameaças que as duas organizações poderão induzir bem como dos pontos fracos das Forças Armadas. Inicia-se por duas etapas determinantes: primeiro, descobrir os Factores Críticos de Sucesso; segundo, identificar as Competências Centrais das Forças Armadas Portuguesas.

IV.1. Factores Críticos de Sucesso

Para o presente estudo, considera-se como Factores Críticos de Sucesso as capacidades comuns a que ambas as organizações dão importância e por isso requerem níveis de excelência por parte das Forças Armadas Portuguesas. Estas capacidades são deduzidas dos pontos comuns que resultam da intercepção das duas forças (*battle group* e NRF) segundo o modelo de análise usado no capítulo II e que constam do Apêndice C.

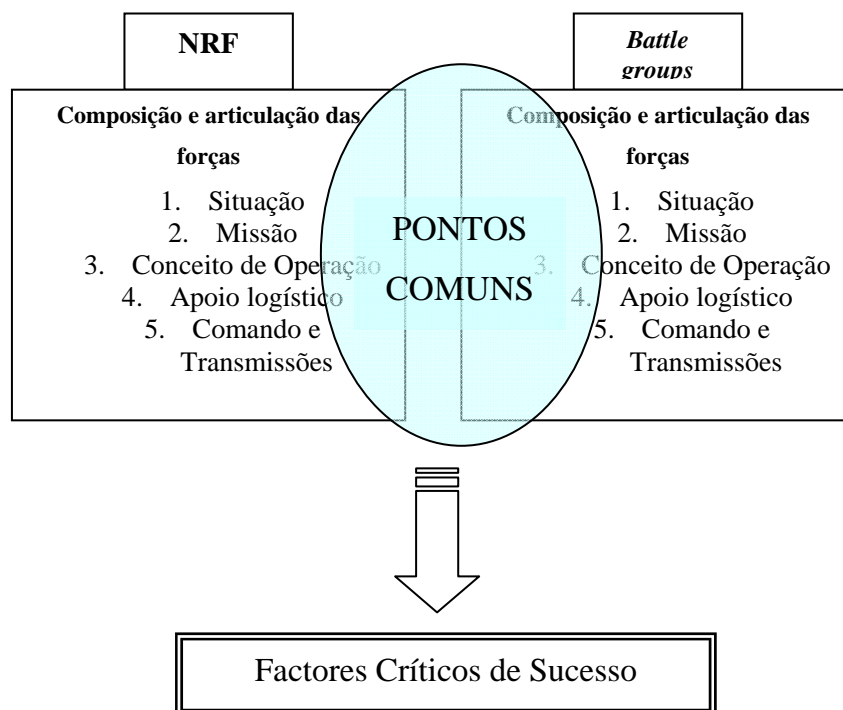


Figura 3 – Determinação dos factores Críticos de Sucesso

No quadro seguinte deduz-se dos pontos comuns as respectivas capacidades.

| Modelo de Análise | Pontos comuns | Capacidades necessárias |
|--|--|---|
| Composição e articulação das forças | Carácter multinacional da força. | - Capacidade de integrar forças multinacionais. |
| Situação | Em TO, consideram como “forças amigas” o mesmo tipo de entidades, agências e organizações. | - Capacidade CIMIC não só ao nível das unidades contribuintes como “espírito de cooperação civil-militar” em todos os níveis, incluindo o nível individual do militar. |
| Missão | Missões de Petersberg ⁸⁶ | -Capacidade para executar: <ul style="list-style-type: none"> ➤ missões humanitárias e de salvamento; ➤ missões de <i>peacekeeping</i>; ➤ missões de forças de combate em gestão de crises, incluindo <i>peacemaking</i>. ➤ operações conjuntas de desarmamento; ➤ apoio a países terceiros no combate ao terrorismo; ➤ reforma no sector da segurança. |
| Conceito de Operação | Projeção rápida de uma componente terrestre. | - Capacidade de projecção de 5 a 30 dias. |
| Apoio Logístico | Países contribuintes responsáveis pela projecção da força e do seu custo. | -Capacidade de planeamento e execução de projecção de forças; -Capacidade financeira para suportar a projecção e sustentação da força. |
| Comando e transmissões | Estrutura de comando a três níveis: estratégico, operacional e tático. | -Capacidade para integrar células de estado-maior de níveis estratégico, operacional e tático. -Capacidade para comandar forças multinacionais. |

Quadro 2 – Capacidades necessárias à NRF e UE

IV.2. Competências Centrais das Forças Armadas Portuguesas

As Competências Centrais são as capacidades que as Forças Armadas Portuguesas possuem e que a NATO e UE consideram como vantagem em relação às forças armadas dos outros Estados Membros, constituindo por isso valor acrescentado. Sendo difíceis de imitar, estas capacidades permitem, e até facilitam, o emprego das forças em determinados TO. De acordo com esta definição, considera-se a seguinte capacidade⁸⁷:

“**Empatia Lusa**”. Portugal é um Estado Membro que pela sua história, língua, factores culturais comuns e laços institucionais a países africanos torna-o interlocutor privilegiado dentro da UE e da NATO para África⁸⁸. O uso inteligente do facto das Forças

⁸⁶ Estas são as missões do espectro de operações militares que é pedido a ambas as forças que sejam capazes de executar.

⁸⁷ A questão da identificação de eventuais Capacidades Centrais das Forças Armadas Portuguesas, foi um objectivo específico das entrevistas realizadas.

Armadas Portuguesas deterem um imenso património doutrinário⁸⁹, técnico e de conhecimento da região consequente da presença militar em África durante séculos mas com destaque para as campanhas ultramarinas de 1961-74; a participação mais recente em África em missões de cooperação técnico-militar ou missões humanitárias no âmbito da ONU, tornam Portugal num país com capacidades doutrinárias e humanas de intervenção, que embora de difícil objectivação, constituem uma mais valia importante⁹⁰.

IV.3. Informações Internas – Pontos Fortes e Pontos Fracos

As informações internas dizem respeito ao universo específico das Forças Armadas Portuguesas, porquanto é sobre elas que se concentra a análise SWOT.

Os pontos fortes são as características⁹¹ que se constituem em vantagens internas das Forças Armadas Portuguesas em relação às Forças Armadas dos outros Estados Membros da NATO e UE, enquanto os pontos fracos são as características que se traduzem em desvantagens internas.

IV.3.1. Pontos Fortes

Posição geográfica. Portugal e o chamado triângulo estratégico português, estão posicionados no centro do espaço euroatlântico e constituem uma zona de articulação entre esse espaço e o continente africano.

⁸⁸ Argumento base de SHOREY, LT Denise M. – Portugal as privileged interlocutor: the importance of the African continent to Portuguese National Strategy. Lisboa: UTL, ISCSP, 30 Maio 1997. Tese de Mestrado em Estratégia. Acessível na biblioteca ISCSP (Cota 33530), Lisboa, Portugal. Nos relatórios anuais do SACEUR sobre as Forças da Aliança, as referências à participação Portuguesa nas operações na Bósnia-Herzegovina deixavam transparecer com clareza que, malgrado as limitações ao nível dos equipamentos, as unidades manifestavam uma particular facilidade de adaptação e integração nas comunidades locais, que no cumprimento das missões em causa, as valorizava (TCor Braga, aula Estratégia, CEM 2003/05). O TGen Pinto Ramalho defende a ideia que não só a nossa história, mas principalmente a actual presença portuguesa em África em vários aspectos dos quais se destaca a cooperação técnico-militar (por exemplo, toda a formação das forças armadas angolanas está tutelada por projectos com intervenção portuguesa) tornam Portugal um interlocutor ao mesmo nível que os EUA, a França ou o Reino Unido.

⁸⁹ É genericamente aceite que a doutrina da guerra subversiva (Manual da Guerra Subversiva) usada por Portugal em África (1961-1974) tem tido aplicação na condução de operações de apoio à paz no TO dos Balcãs. O autor, por experiência própria, já defendeu este argumento em artigo publicado no Jornal do Exército. Ver Técnicas e Procedimentos Operacionais no Kosovo (I), *Jornal do Exército*, Ano XLII – Nº 499, Agosto/Setembro 2001, pp 18 – 23. Sem fazer qualquer referência específica à sua aplicação nas operações de apoio à paz mas como caracterizadora de uma maneira portuguesa de fazer a guerra (doutrina, reorganização de forças, africanização) a obra de CANN, John P. – Counterinsurgency in Africa. The Portuguese Way of War 1961-1974, constitui uma referência.

⁹⁰ A “empatia lusa” aplica-se a missões no âmbito das OAP. Por exemplo, em TO’s de grande violência e com forte implementação de células radicais islâmicas, como é o caso do Iraque, não tem qualquer sentido como atestam os ataques suicidas indiscriminados a ONG’s, civis, etc..

⁹¹ Como características considera-se factores mensuráveis e não mensuráveis que são deduzidos não só do articulado do plano de operações como também da posição geográfica do país, da política de Defesa Nacional, etc..

QG JFC. A existência de um JFC em Portugal associa sempre a importância da posição geográfica de Portugal às necessidades de projecção e comando e controlo das forças, eventualmente para o continente africano⁹².

Força de Reacção Imediata (FRI). Desde 1999 as Forças Armadas Portuguesas têm treinado, em ambiente CPX e FTX, o emprego de uma FRI em cenários que abarcam o espectro completo das operações. A FRI é uma força conjunta geralmente com componente de Operações Especiais com cerca de 1 200 militares⁹³.

“Empatia Lusa”. O mesmo considerado como Competência Central das Forças Armadas Portuguesas

IV.3.2. Pontos Fracos

Vulnerabilidades assumidas. Com o objectivo de diminuir o fosso tecnológico entre países europeus e os EUA, foi criado na NATO, o PCC. Ao nível da UE, o ECAP tem, globalmente, o mesmo objectivo: desenvolver capacidades em falta no conjunto das forças europeias. Como já se considerou anteriormente, ambas as iniciativas são concorrentes. A participação de Portugal em determinados projectos de uma e outra iniciativa concretiza as vulnerabilidades que Portugal assume perante os demais Estados Membros das duas organizações e que, de forma resumida, podem ser identificados como:

- Defesa contra ataques CBRN;
- Superioridade de comando, comunicações e informação;
- Interoperabilidade das forças projectadas e aspectos chave de eficácia no combate;
- Projecção rápida e sustentação de forças de combate.

A nível interno, e numa forma mais objectiva, as vulnerabilidades assumem a forma de inexistência de algumas plataformas terrestres e aéreas modernas em número suficiente para equipar unidades, das quais se destacam as seguintes situações:

⁹² Numa conferência proferida pelo TGen Fontes Ramos, ao CSCD 2003/04 e CEM 2003/05, no IAEM em Abril de 2004, este oficial general afirmou que o argumento de peso para a manutenção de um Comando Conjunto em Oeiras foi deixar, aos regimes moderados do Norte de África, a mensagem de que não seriam abandonados. Também o TCor Pereira da Silva considerou a experiência adquirida na FRI como uma mais valia das Forças Armadas Portuguesas.

⁹³ Por exemplo, no último exercício Lusíada 2003/Açor 032, num cenário sem recurso a apoio de países amigos, a FRI era composta por três *task forces*: naval, terrestre e aérea e um comando de Operações Especiais com forças do Exército e Marinha. A FRI tinha um comandante, Estado Maior conjunto e uma célula de *air tasking*. MACHADO, Miguel S. – “Acções terroristas” em Santa Maria. Jornal do Exército, pp. 21-22.

- parque de VBR (modelo da família de V-200 Chaimite) e VBTP (modelos da família de viaturas M113) que equipam o Exército⁹⁴, é limitado, demasiado “usado” e associado a um deficiente canal de reabastecimento;
- inexistência de aeronaves no GALE e reduzido número de aeronaves na Força Aérea Portuguesa⁹⁵;

Estas condições restringem a flexibilidade e a dimensão na constituição de unidades para contribuição de forças para a NATO e/ou UE. No entanto trata-se de pontos fracos temporários porquanto decorrem já os processos de aquisição para fornecimento e/ou substituição de algumas destas plataformas⁹⁶.

Recursos humanos. O fim do SMO em Novembro de 2004, representará, nomeadamente para o Exército, uma redução drástica de militares nas fileiras⁹⁷. Embora, tradicionalmente, não sejam estes os militares que integram FND, o facto é que permitiam que os militares em regime de contrato fossem concentrados nas unidades a destacar. Mesmo assim, no caso do Exército, as unidades para FND são constituídas por convite a militares provenientes de diversas unidades do país em regime de contrato. Estas unidades de FND são extintas após o seu regresso. Este esquema, consequência da limitação quantitativa dos recursos humanos, inviabiliza dois aspectos importantes:

- a capacidade de ter uma grau de prontidão elevado para unidades integradas no SFN;
- rentabilizar o *know-how* adquirido no aprontamento e realização da operação, numa perspectiva de unidade constituída e coesa, para operações futuras.

Dimensão na contribuição. Ainda que constitua um parâmetro do nível de ambição, o levantamento, ao nível das forças terrestres, de uma unidade de escalão brigada num só TO e para o espectro completo das operações parece, no contexto actual, um objectivo irrealista, porquanto exigiria para sustentação dessa força, no esquema habitual

⁹⁴ No caso da família de viaturas V-200 Chaimite, equipam as FND no TO da Bósnia onde já participaram forças da Marinha (fuzileiros navais).

⁹⁵ Por exemplo a FAP dispõe de 20 aviões F-16, dos quais 12 são para compromissos nacionais permanentes, 6 para factor de sustentação o que deixa somente duas aeronaves para compromissos internacionais permanentes (entrevista TCor PILAV Rui Elvas). O cumprimento do nível de ambição do CEM, neste tipo de forças, pressupõe a “perda” de 12 aeronaves para missões no território nacional.

⁹⁶ O processo para a aquisição de VBR para equipar unidades do Exército e do Corpo de Fuzileiros da Marinha, encontra-se em fase de concurso; a FAP irá receber helicópteros NH-90; o processo de aquisição dos helicópteros para o GALE é que se encontra mais atrasado.

⁹⁷ O limite mínimo de militares na classe de praças é de 12 000, enquanto o valor que permite o funcionamento sem restrições é de 16 000. Em Setembro de 2004 o Exército tinha 10 197 militares contratados no desempenho de funções (fonte: DP/EME em 15 Set 2004). Desconhece-se qual a relação entre o limite mínimo e valor desejável de praças no Exército com o nível de ambição estabelecido no CEM para as forças terrestres.

de seis meses de aprontamento e seis meses em TO, um conjunto de três brigadas nessas condições⁹⁸. Um outro factor limitativo advém das brigadas do Exército não terem uma organização vocacionada para a sua projecção⁹⁹. Do nível de ambição para os diversos tipos de força pode deduzir-se a incapacidade de, ao nível da NRF, aspirar a um lugar de comando de componente e no *battle group* constituir-se como *framework nation*.

IV.4. Informações Externas – Oportunidades e Ameaças

As informações externas dizem respeito ao ambiente externo que envolve as Forças Armadas Portuguesas. No caso concreto do estudo é constituído pela NATO e UE.

IV.4.1. Oportunidades

As oportunidades são aspectos da natureza política da NATO e UE, bem como da forma como operacionalizam as iniciativas da NRF e *battle groups* que se podem traduzir em aspectos positivos do ambiente que envolve a participação portuguesa nestas organizações e a sua participação concreta nestas iniciativas.

IV.4.1.1 NRF / NATO

Defesa colectiva. Como Aliança de defesa colectiva, a NATO representará sempre um contributo directo para a defesa da integridade territorial e a soberania do território nacional.

Vanguarda doutrinária e tecnológica. A NATO é uma aliança militar cuja liderança assenta nos EUA, potência hegemónica cujas forças armadas representam, doutrinária e tecnologicamente, a vanguarda. A Aliança constitui-se na linha estruturante doutrinária, de procedimentos e tecnologia das forças armadas dos seus Estados Membros. Por outro lado, o processo de transformação das Forças Armadas Americanas não é um processo concluído, tendo surgido uma nova linha de pensamento que defende a preparação das forças armadas para um espectro de operações ainda mais vasto, nomeadamente em operações de estabilização, reconstrução e apoio à paz, tornando as

⁹⁸ Nas entrevistas conduzidas, o TGen Fontes Ramos defendeu a ideia de uma participação realista e eficiente de Portugal nas iniciativas da NATO e UE se deve centrar, ao nível das forças terrestres, no escalão batalhão. O TGen Garcia Leandro defendeu a ideia de que para operações limitadas no tempo (30 a 120 dias), Portugal teria capacidade para contribuir com uma unidade de escalão brigada (em concreto falava-se de uma força tipo *battle group*: 1 500 militares). Por seu lado, o TGen Pinto Ramalho foi peremptório ao afirmar que Portugal não tem capacidade para se constituir em *framework nation* por esta ter que assumir o grosso da capacidade no domínio da projecção e sustentação (ainda que cada país contribuinte seja responsável pela projecção das suas unidades) o que está claramente para além das capacidades estratégicas do país.

⁹⁹ Esta afirmação advém da percepção que o autor teve enquanto comandante do ERec/BMI (Maio 99 – Setembro 01) ao presenciar, em reuniões de comando da BMI, o debate da dificuldade de projectar a estrutura de Comando da brigada pelas consequências que traria para a incapacidade de sustentação do CMSM e de apoio ao Exército em geral.

forças armadas muito mais úteis politicamente . Esta “nova” linha de pensamento para a transformação está muito mais em sintonia com a forma de actuar europeia, o que poderá provocar uma aproximação, na esfera atlântica, da ideia de transformação¹⁰⁰ .

Eixo Transatlântico. Como é uma aliança que materializa a relação transatlântica, objectiva a postura geoestratégica que, presentemente e ao longo dos anos, tem traduzido os interesses nacionais.

Crítérios de Certificação. Os elevados padrões de exigência estabelecidos para a certificação das forças que integram a NRF¹⁰¹ têm sido limitativos para a participação portuguesa. É exemplo disso, o caso dos F-16 declarados à NATO e ao dispor da Força Aérea Portuguesa que, por não possuírem armamento guiado ar-terra e mísseis ar-ar com capacidade BVR - *Beyond Visual Range* - impede a sua atribuição a uma força desta natureza¹⁰². Ao contrário de constituir uma inibição (ameaça, em linguagem SWOT), estes critérios constituem a oportunidade para análise da necessidade das capacidades em falta e constituir matéria, num futuro próximo, para a LPM com vista ao reequipamento das aeronaves. O mesmo raciocínio pode aplicar-se aos outros ramos das forças armadas, permitindo a médio e longo prazo a aquisição de capacidades eventualmente em falta. Ou seja, tal como acontece para a NATO, a NRF pode constituir-se como catalisador de transformação das forças armadas dos Estados Membros.

Rotatividade e participação a médio e longo prazo. O sistema de rotatividade contínua, por períodos de seis meses, permite flexibilizar a participação nacional. A própria Aliança Atlântica refere que não têm que estar presentes, em cada NRF, todos os Estados Membros. Este pressuposto permite a Portugal planear o seu esforço de participação e coordená-lo com a reforma em curso bem como com o reequipamento das forças armadas.

¹⁰⁰ JOYCE, Mark - Transforming Transformation: American Trends and Transatlantic Implications. RUSI Newsbrief, pp. 77-78. Na obra *A European Way of War*, editado pelo *think tank* britânico *Centre for European Reform*, esta temática também é abordada defendendo um dos autores que é central a questão de como os exército europeus devem trabalhar com as forças americanas, sem contudo considerar a capacidade americana como referência. FREEDMAN, Lawrence – Can the EU develop an effective doctrine? in A European Way of War, pp. 23-24.

¹⁰¹ O TGen Pinto Ramalho classificou-os como sendo a “marca de se poder participar nos grandes acontecimentos”. A maior parte dos Estados membros da UE defende que o treino e a certificação dos *battle groups* deve obedecer aos mesmos critérios estabelecidos para a NRF (entrevista TCor PILAV Rui Elvas).

¹⁰² Neste momento decorre um programa de aquisição de mais F-16 que cumprem os requisitos referidos da NRF (entrevista com TCor PilAv Rui Elvas).

IV.4.1.2 *Battle groups* / UE

Missões e TO prioritário. Operações limitadas às missões de Petersberg e vocacionadas para a África Subsariana, restringem o leque de preparação e focalizam o emprego em territórios “familiares” às Forças Armadas Portuguesas.

Dimensão e organização da força. Pelo facto de ser uma força iminentemente terrestre de cerca de 1.500 militares com a possibilidade de ter diferentes formas de constituição (de carácter nacional, com base numa *framework nation* e de carácter verdadeiramente multinacional sem que haja uma nação líder) garante formas agilizadas de organização, prontidão e projecção. Esta situação permite a Portugal flexibilizar a sua escolha de participação, inclusive o de aspirar ao comando de uma *battle group* em que o país se constitua em *framework nation*. A este respeito favorece-nos a experiência do Comando do Sector Central em Timor Leste¹⁰³ e o Comando do *Multinational Battle Group* (MNBG) na Bósnia¹⁰⁴.

Enquadramento estratégico e decisão política. A ESE, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e o Headline Goal 2010 agilizaram extraordinariamente as capacidades militares da UE bem como a decisão política de as operacionalizar em missões de Petersberg onde a UE entenda necessário para salvaguarda dos seus interesses ou dos da ONU.

Rotatividade e participação a médio e longo prazo. Tal como na NRF, o sistema de rotatividade contínua, por períodos de seis meses, permite flexibilizar a participação nacional, escolhendo os momentos em que estará mais bem preparado (em recursos humanos e financeiros) para participar. Este pressuposto permite planear o esforço de participação e coordená-lo com a reforma em curso bem como com o reequipamento das forças armadas.

IV.4.2. Ameaças

As ameaças são aspectos da natureza política da NATO e UE, bem como da forma como operacionalizam as iniciativas da NRF e *battle groups* que se podem traduzir em

¹⁰³ O Comando Central/PKF em Timor Leste tinha um total de cerca de 1 200 militares com um batalhão português, uma companhia queniana e uma companhia de policia militar brasileira. (fonte: PKF em Timor Leste. O Sector Central. *Jornal do Exército*, Ano XLIII, Nº 504, Fevereiro 2002, pp. 24-29.)

¹⁰⁴ O MNBG pertence à Multinational Brigade North/SFOR de comando Norte Americano e tem um total de cerca de 650 militares com um batalhão Português (com uma companhia eslovena sob comando operacional) e um batalhão Polaco. (Fonte: Multinational Battle Group. Outro desafio para o Exército. *Jornal do Exército*, Ano XLIV, Nº 522, Outubro 2003, pp. 36-40.)

aspectos negativos do ambiente que envolve a participação portuguesa nestas organizações e a sua participação concreta nestas iniciativas.

IV.4.2.1 NRF/NATO

Decisão política. Porque as decisões requerem sempre consenso e unanimidade política, o que nem sempre é fácil de alcançar, a NRF, apesar de se poder constituir militarmente num contributo decisivo para a solução política de uma crise, poderá não ser concretizada, precisamente por falta de unanimidade política¹⁰⁵.

Dimensão e espectro de operações. Dada a natureza (prontidão para o espectro completo das operações em qualquer ponto do globo) e a dimensão da força (conjunta e combinada de 21 000 militares) Portugal terá muitas dificuldades em participações que lhe confirmam capacidade decisória de relevo.

IV.4.2.2 Battle groups/UE

Ausência de Defesa Colectiva. A UE é uma organização cuja política de segurança e defesa tem vindo a desenvolver-se paulatinamente. Apesar dos avanços significativos ainda está longe da meta da “defesa comum” prospectivada em 1992 no Tratado de Maastricht. Por isso respeita “os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar” (nº 7 do Artº I-40º). Por outras palavras, a participação de Portugal nos *battle groups* não representa um contributo directo para defesa da integridade territorial e a soberania do seu território.

Não aprontamento para combate. O facto de não ser exigido às forças a execução de missões no âmbito do espectro completo das operações, mas sim só missões de Petersberg, pode induzir a padrões menos rigorosos no aprontamento e treino, traduzindo-se numa perda de prontidão e capacidade para realizar missões que exijam operações de combate¹⁰⁶.

¹⁰⁵ O caso paradigmático desta ameaça é o facto do Reino Unido, país profundamente atlântico e defensor da NATO, ter preferido o comando da ISAF em vez do comando da componente terrestre na NRF 6, na sequência do SACEUR estar preparado para ajustes à rotação das NRF a favor das operações em curso (fonte: Documento facultado pelo COFT). Ainda em “staff talks”, o Reino Unido tem defendido a ideia da facilidade de intervenção dos *battle groups* em detrimento da NRF (entrevista a TCor Rui Elvas e TCor Pereira da Silva). Num seminário de estudo denominado Dynamic Response 07, os ministros da defesa dos Estados membros, com base num cenário criado, debateram o eventual emprego da NRF, chegando à conclusão que a primeira das necessidades prende-se com a decisão política oportuna dos Estados membros. [Acedido em 03 Set] Disponível em <URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031008a.htm>>

¹⁰⁶ Para países com recursos limitados nas suas forças armadas é determinante o princípio de que a melhor garantia para OAP é a prontidão para o combate (unidades prontas para combate estão prontas para OAP, o inverso não é verdade) (entrevista TGen Garcia Leandro). Este pressuposto eliminaria esta “ameaça”, contudo a experiência do autor no aprontamento e comando de uma unidade de escalão companhia (ERec/Agr DELTA/BMI/KFor) no TO do Kosovo (Agosto 2000 – Maio 2001) leva-o a concluir, com

IV.5. Matriz SWOT

No Apêndice E pode observar-se a matriz SWOT resultante do estudo efectuado com base na análise dos quatro elementos-chave: pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

As principais ideias força respondem às questões derivadas cinco e seis que questionavam “quais os contributos que a participação nacional nestas forças poderá dar para a reforma nas Forças Armadas Portuguesas?” e “qual a modalidade para contribuição das forças da NATO e UE que melhor materializa a postura euroatlântica assumida por Portugal e que melhor dividendos traz para as Forças Armadas Portuguesas?”. As hipóteses levantadas afirmavam, para a questão número cinco, que os critérios para certificação das forças na NRF poderiam constituir a referência para instrução, treino e certificação nacionais e que as iniciativas de desenvolvimento de equipamento em ambas as organizações deveriam orientar a LPM. Para a questão seis, Portugal, para assegurar o seu papel no espaço euro-atlântico, deveria estar sempre presente em todas as iniciativas mesmo que fosse só com representações simbólicas. As ideias força extraídas da matriz SWOT podem ser sintetizadas de forma a validar e completar a hipótese para a quinta questão e corrigir e completar a hipótese para a sexta questão: a visão de complementaridade entre as duas organizações que Portugal preconiza, pode ser concretizada por contribuições de forças proporcionais às capacidades do país, certificadas primeiro, pelos critérios NRF e só depois balanceadas entre uma e outra organização.

Porque os recursos (humanos, materiais e financeiros) do país são parcos e o aprontamento e sustentação de forças desta natureza representam um esforço financeiro e humano elevado, deve haver uma relação de complementaridade nas duas forças¹⁰⁷. Portanto, esta limitação de recursos das Forças Armadas Portuguesas pode, mas não deve, conduzir a uma opção estratégica do Estado Português, no âmbito da Segurança e Defesa, que privilegie uma organização em detrimento da outra, mas sim, continuar com um contributo equilibrado entre as duas organizações. No aspecto particular da transformação

honestidade, que apesar de um aprontamento rigoroso e exigente, a unidade não estava pronta para executar acções de combate, situação que sente legítimo estender à maior parte das unidades que constituem as FND.

¹⁰⁷ Para o General Loureiro dos Santos, é premente para Portugal, mais do que para muitos dos Estados susceptíveis de serem usados como termo de comparação, a necessidade de dispor de meios para ambas (se possível distintos), tendo em conta a nossa posição geoestratégica específica. SANTOS, Loureiro – Convulsões. Ano II da “guerra” ao terrorismo, p. 301. Também o TGen Fontes Ramos defendeu a ideia de, idealmente, Portugal ter duas forças distintas para as iniciativas de ambas as organizações.

das Forças Armadas Portuguesas, deve maximizar o que as organizações têm de positivo para influenciar a sua reforma, contudo, a NRF deve constituir-se como referência.

A participação de Portugal nestas iniciativas da NATO e UE deve constituir o catalisador para a reforma das Forças Armadas Portuguesas, no que pode ser um projecto com metas a atingir a médio e longo prazo, exigindo visão, empreendimento e acção coordenada das iniciativas envolventes como a PCC e o ECAP e a sua articulação com a LPM. Neste ponto, a sequência lógica é de que as forças deveriam ser primeiro prontadas e certificadas para integrarem a NRF e só depois, as mesmas unidades, seriam disponibilizadas para os *battle groups*, ou para qualquer outras força, conforme a figura 3. Fala-se de todo o tipo de forças (ou pelo menos do seu maior número) que constituem o SFN e não somente forças de combate. Todo o sistema de forças nacionais (incluindo apoio de serviços e apoio de combate) deveria passar pela integração na NRF, estabelecendo como meta a prontidão para combate das Forças Armadas Portuguesas aonde quer que fosse necessário. No futuro, numa perspectiva de contribuição equitativa para a NATO e UE, a participação de Portugal seria aceite pela mais valia ao esforço conjunto e não só por razões meramente políticas, ao mesmo tempo que salvaguardaria para os interesses nacionais forças nacionais certificadas entre as melhores.

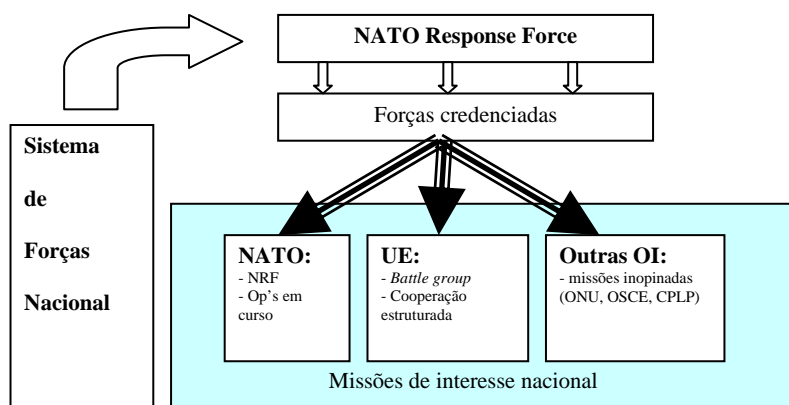


Figura 4 – Articulação entre SFN, NATO e UE

Tratando-se de objectivos delineados pelas duas organizações para a segunda metade da década de 2000 e que se estenderão, pelo menos por uma década, permitem a Portugal planear e trabalhar para uma participação realista acima do que tradicionalmente se impõe a si próprio. A meta é talvez ambiciosa mas possível no espaço e no tempo.

CONCLUSÕES

A questão central que nos orientou ao longo deste estudo foi a de saber se a limitação de recursos humanos, materiais e financeiros das Forças Armadas Portuguesas poderia conduzir a uma opção estratégica do Estado Português, no âmbito da Segurança e Defesa, que privilegiasse a NATO face à UE, ou vice versa. Das questões derivadas da anterior e das hipóteses, sustentadas por um conjunto de pressupostos, partiu-se para o desenvolvimento do estudo, durante o qual se chegou às seguintes conclusões:

- A NRF e os *battle groups* nascem de preocupações políticas distintas. A NRF tem como principal causa o combate ao terrorismo e é consequência dos ataques do 11 de Setembro de 2001. Os *battle groups* são o seguimento de um projecto de segurança e defesa da UE que tem como principal preocupação as intervenções de carácter humanitário;

- Ambas as organizações defendem a concretização da NRF e *battle groups* de forma coordenada a fim de evitar a duplicação de meios. A esta afirmação pode acrescentar-se que em termos políticos as duas forças partilham o mesmo objectivo: desenvolver e melhorar as capacidades da defesa europeia;

- A NRF tem como principal factor a preocupação da prontidão para todo o espectro das operações da Aliança e aposta num carácter conjunto e combinado;

- Os *battle groups*, mais vocacionados para as missões de Petersberg e para a área geográfica do continente africano, são uma força centrada na componente terrestre.

- Reconhecendo o papel estruturante da NATO, Portugal considera de igual modo a participação e empenho nas iniciativas da NATO e UE, não privilegiando, em particular nenhuma das duas organizações. Em termos conceptuais, o nível de ambição estabelecido no CEM, permite viabilizar uma participação conjunta nacional num só TO;

- Porque os recursos (humanos, materiais e financeiros) do país são parcos e o aprontamento e sustentação de forças desta natureza representam um esforço financeiro e humano elevado, deve haver uma relação de complementaridade nas duas forças materializado por contribuições proporcionais às capacidades do país, certificadas, primeiro, pelos critérios NRF e só depois balanceadas entre uma e outra organização.

PROPOSTAS

Face às conclusões e com base na análise SWOT realizada no último capítulo, julga-se oportuno fazer as seguintes propostas:

Primeiro, assumir a participação de Portugal na NRF como catalisador para a reforma das Forças Armadas Portuguesas, num projecto a médio e longo prazo que, exigindo visão e empreendimento, coordene e integre as iniciativas para o treino e certificação da força e a participação na PCC como orientação para as forças armadas e o seu reequipamento no âmbito da LPM.

Segundo, a participação nacional na NRF e *battle groups* deve obedecer a uma sequência, conscientemente prolongada no tempo, em que as forças (de qualquer dos ramos, de combate, apoio de combate ou apoio de serviços) devem ser primeiro prontadas e certificadas para integrarem a NRF e só depois disponibilizadas para os *battle groups*, ou para qualquer outras forças.

Para a concretização destas duas propostas sugere-se as seguintes linhas gerais de orientação face às duas organizações e respectivas iniciativas:

- manter e consolidar o vínculo à NATO, como organização de defesa colectiva, valorizando a posição geográfica central no espaço euroatlântico e o facto de ter em território um QG JFC;

- aproveitar a vanguarda doutrinária e tecnológica que a NATO representa como linha estruturante das forças armadas para a doutrina e reequipamento, honrando os compromissos assumidos na PCC e, eventualmente, alargar o seu espaço de participação;

- aproveitar os critérios de certificação para a NRF como linha de orientação para instrução, treino, certificação das forças e forma de pensar para aquisição e organização de modernas plataformas terrestres e aéreas;

- aproveitar a rotatividade consecutiva da NRF para estabelecer metas de participação a médio e longo prazo, em sintonia com os novos critérios de certificação e com aquisição de novas plataformas. Avaliar a possibilidade de uma dimensão mais exigente na contribuição para a NRF;

- valorizar a “empatia lusa” no sentido de destacar a sua especial apetência, não só para o tipo específico de missões de Petersberg, como também na focalização feita ao continente africano, como TO prioritário da UE, especialmente na sua área Subsariana;

- manter e aprofundar o conceito de FRI como potencial força geradora para uma participação de dimensão e organização nos moldes de *battle group* (quer na modalidade de *framework nation* ou mesmo de *battle group* estritamente nacional)¹⁰⁸;

- no quadro do enquadramento estratégico e decisão política da UE, fazer valer a sua “empatia lusa” para estar presente (na forma de coligação de vontades ou cooperação estruturada) em TO’s do continente africano sempre que os interesses nacionais sejam coincidentes com os da UE;

- aproveitar a rotatividade consecutiva dos *battle groups* para estabelecer metas de participação a médio e longo prazo, em sintonia com a dimensão e organização da força tipo *battle group* (quer na modalidade de *framework nation* ou mesmo de *battle group* estritamente nacional);

- aproveitar a dimensão e espectro das operações exigidas no âmbito da NRF para, aproveitando a experiência que detém ao longo dos anos em que tem treinado e testado o seu conceito de FRI, tomar a dimensão de “força conjunta” e o espectro completo das operações como as referências base para a reorganização e dimensionamento das Forças Armadas Portuguesas a todos os níveis;

- evitar que a dimensão da NRF e o espectro de operações para a qual deve estar preparada, associada à inexistência de plataformas terrestres e aéreas modernas, restrinjam a sua dimensão na contribuição das sucessivas NRF. Pelo contrário, deve aproveitar a necessidade do espectro completo de operações para manter os critérios de prontidão para o combate;

- sem deixar de ter como referência a prontidão para o combate, aproveitar e valorizar a “empatia lusa” bem como o conceito de FRI para, no seio da UE, tomar um lugar cimeiro no desenvolvimento doutrinário e conceptual do emprego do conceito de *battle group* evitando a concentração somente em operações de mais baixa intensidade, onde uma aparente não prontidão para combate possa ser idealizada.

- evitar que a aparente “não necessidade de aprontamento para o combate” decorrente das missões de Petersberg, comprometa eventuais projectos do ECAP e PCC

¹⁰⁸ No seu trabalho intitulado “Contribuições sobre o Sistema de Forças Nacional”, o VAlm Alexandre Rodrigues propõe a ideia de Identidade Operacional Própria definindo-a como “um agrupamento permanente de meios, com uma sólida base de preparação e treino de operação conjunta e que pela operacional nacional da sua organização se encontre em condições de desempenhar determinadas tarefas específicas com uma elevada prontidão”, ou seja, “uma força-tarefa de constituição permanente”. Saliencia ainda que “é necessário garantir total credibilidade quanto à observação dos padrões estabelecidos em termos de treino, equipamento, formação geral do pessoal”. (pp. 54-55).

ou concentre a aquisição de modernas plataformas terrestres e aéreas vocacionadas somente para esta parte do espectro das operações.

- evitar que a aparente “não necessidade de aprontamento para o combate” associado à impossibilidade de uma dimensão substancial na contribuição, induza a participações mais volumosas com um tipo de forças não prontas para combate, criando uma divisão nas Forças Armadas Portuguesas em forças de 1ª linha (prontas para todo o espectro das operações) e de 2ª linha (só para missões de Petersberg).

AGRADECIMENTOS

O meu sincero reconhecimento a todos quanto contribuíram para que este trabalho fosse uma realidade.

Uma palavra especial à minha mulher, Filipa, pela permanente disponibilidade e apoio e ao meu orientador, Major Art^a Monsanto, pelo acompanhamento e diálogos frutuozos.

LISTA DE ABREVIATURAS

A

ACO – *Allied Command Operations*

ACT – *Allied Command Transformation*

AEW – *Airborne Early Warning*

Ap Svc – Apoio de Serviços

APoD – *Aerial Port of Debarkation*

ARRC – *Allied Command Europe Rapid Reaction Corps*

B

BAI – Brigada Aerotransportada Independente

BMI – Brigada Mecanizada Independente

C

C2 – Comando e Controlo

CAS – *Close Air Support*

CBRN – *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear*

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEM – Conceito Estratégico Militar

CEMGFA – Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas

CIMIC – *Civil and Military Cooperation*

CIS – *Computer and Information Systems*

CJTF – *Combined Joint Task Force*

CJSOR – *Combined Joint Statement of Requirement*

CMDT – Comandante

CMSM – Campo Militar de Santa Margarida

CONPLAN – *Concept Plan*

CPX – Exercício de Posto de Comando

CRLRA – Companhia de Reconhecimento de Longo Raio de Acção

CRO – Operações de Resposta a Crise

CSAR – *Combat Search and Rescue*

CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSS – *Combat Service Support*

D

DJTF – *Deployable Joint Task Force*

DOE – Destacamento de Operações Especiais

DSACEUR – Segundo Comandante Supremo na Europa

E

ECAP – *European Capability Action Plan*

ECC – *Evolutionary Capability Criteria*

EEIN – Espaço Estratégico de Interesse Nacional

EME – Estado Maior do Exército

EMGFA – Estado Maior General das Forças Armadas

EOD – *Explosive Ordnance Disposal*

ERec – Esquadrão de Reconhecimento

ES – *Electronic Survey*

ESE – Estratégia de Segurança Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EUMC – Comité Militar da União Europeia

EUMS – Estado Maior Militar da União Europeia

F

FAC – Controlador Aéreo Avançado

FCdr – Comandante da Força (UE)

FHQ – *Force Headquarter* (UE)

FIR – Força de Intervenção Rápida

FND – Força Nacional Destacada

FOC – *Final Operational Capability*

FRI – Força de Reacção Imediata

FTX – *Field Training Exercise*

G

GALE – Grupo de Aviação Ligeira do Exército

GE – Guerra Electrónica

H

HFC – *Helsinki Force Catalogue*

HHC – *Helsinki Headline Catalogue*

HPC – *Helsinki Process Catalogue*

HHG – *Helsinki Headline Goal*

HUMINT – *Human Intelligence*

I

Info Ops – *Information Operations*

IOC – *Initial Operational Capability*

ISAF – *International Security Assistance Force*

J

JFC – *Joint Force Commander*

JOA – *Área de Operações Conjunta*

K, L, M

KFor – *Kosovo Force*

LOC – *Linhas de Comunicações*

LPM – *Lei de programação Militar*

MCM – *Mine Counter-measures*

MDN – *Ministro da Defesa Nacional*

MEDN – *Ministro de Estado e da Defesa Nacional*

N

NAC – *Conselho do Atlântico Norte*

NATO – *Organização do Tratado do Atlântico Norte*

NCS – *NATO Command Structure*

NEO – *Operações de Evacuação de Não-Combatentes*

NFS – *NATO Forces Structure*

NRDC – *NATO Rapid Deployable Corps*

NRF – *NATO Response Force*

NTF – *NATO Task Force*

O

OAP – *Operações de Apoio à Paz*

OE – *Operações Especiais*

OHQ – *Operation Headquarter*

OI – *Organização Internacional*

ONU – *Organização das Nações Unidas*

ONG – *Organização Não-governamental*

OpCdr – *Comandante Operacional (UE)*

OPCOM – *Comando Operacional*

OPLAN – *Operation Plan*

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

P

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PC – *Permanent Criteria*

PCC – *Prague Capabilities Commitment*

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PfP – Parceria para a Paz

POE – *Port of Embarkation*

PSC – *Political and Security Committee* (UE)

PSYOPS – Operações Psicológicas

Q, R, S

QG – Quartel-General

SACEUR - Comandante Supremo na Europa

SFN – Sistema de Forças Nacional

SFor – *Stabilization Force*

SH – *Support Helicopter*

SMO – Serviço Militar Obrigatório

SPoD – *Seaport of Debarkation*

T

TO – Teatro de Operações

TOA – Transferência de Autoridade

U

UE – União Europeia

UEC – Unidade de Escalão Companhia

UEB – Unidade de Escalão Batalhão

UEO – União da Europa Ocidental

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USMC – *United States Marine Corps*

V

VBR – Viatura Blindada de Rodas

VBTP – Viatura Blindada de Transporte de Pessoal

BIBLIOGRAFIA

ARTIGOS

BACH, William – European Defence: Bridging the Capabilities Gap. RUSI Journal. London. ISSN 0307-1847. (December 2003) 16-18.

BLACKWELL, Stephen – The “Directoire” looms large: military Effectiveness and EU Unity. RUSI Newsbrief. London. ISSN 1471-3330. (March 2004) 29-31.

CHARILLON, Frédéric – L’Union Européen Après le 11 Septembre. La Politique Étrangère Commune à L’Épreuve des Normes Américaines. Nação e Defesa, Lisboa. ISSN 0870-757X. (Verão 2002) 97-114.

DEIGHTON, Anne – The European Security and Defence Policy. JCMS. Brighton. ISSN 0021-9886. (Vol. 40, Number 4) 719-741.

DUNCAN, John S. – Rethinking NATO. Nação e Defesa, Lisboa. ISSN 0870-757X. (Verão 2002) 65-95.

EUROFOR – Operação Concordia. Jornal do Exército. Lisboa. ISSN 0871/8598. (Abril 2004) 32-38.

EVERTS Steven ; GRABBE, Heather – Why the EU needs a security strategy. Briefing Note. Centre for European Reform. (May 2003) 2 pp.

GARNETT, Ian – NATO Response Force. RUSI Journal. London. ISSN 0307-1847. (December 2003) 20-25.

GATI, Charles – All that NATO Can Be. To Prague and Beyond. The National Interest. ISSN 0884-9382. (Summer 2002) 79-88.

GIEGERICH, Bastian ; WALLACE; William – Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces. Survival, ISSN 0039-6338. (Summer 2004) 163-182.

GNESOTTO, Nicole – ESDP: The Way Forward. Military technology. ISSN 0722-3226. (12/2002) 17- 20.

GORDON, Philip H. – NATO after 11 September. Survival, ISSN 0039-6338. (Winter 2001-02) 89-106.

- GORDON, Philip H. – Reforging the Atlantic Alliance. The National Interest, ISSN 0884-9382. (Fall 2002) 91-97.
- GRANT, Charles – What role for NATO?. Briefing Note. Centre for European Reform. (November 2002) 3 pp.
- JOYCE, Mark – Transforming Transformation: American Trends and Transatlantic Implications. RUSI Newsbrief, London. ISSN 1471-3330. (July 2004) 77-78.
- KAGAN, Robert – 11 de Setembro. Poder e Fraqueza. Nova Cidadania. Lisboa. ISSN 0874-5307. (Out/Dez 2002). 40-62.
- LEFEBVRE, Maxime – L’Europe, puissance par la défense?. défense nationale. Paris. (Mai 2004) 42-54.
- MACHADO, Miguel S. – “Acções Terroristas” em Santa Maria. Jornal do Exército. Lisboa. ISSN 0871/8598. (Dezembro 2003) 20-26.
- MASALA, Carlo – ESDP and NATO in the Wake of the Istanbul Summit. NATO Defense College research Paper. Nº8. (June 2004) 5-8.
- MENEZES, Faria ; SANTOS, Pereira dos ; PIRES, Lemos – NATO Response Force. Novos desafios para o Sistema de Forças Nacional. Jornal do Exército, Lisboa. ISSN 0871/8598. (Março 2004) 46-54.
- PINTO, Luís Valença – Segurança e Defesa na Europa – A NATO e a União Europeia. Revista Militar, Lisboa. ISSN: 0873-7630. (Maio 2000) 419-433.
- QUILLE, Gerrard – “Battle Groups” to strengthen EU military crisis management. European Security Review. ISIS Europe. Number 22. (April 2004) 2 pp.
- RÜHLE, Michael – NATO after Prague: Learning the Lessons of 9/11, Parameters, ISSN 0031-1723. (Summer 2003) 89-97
- RUSSELL, Richard L. – NATO’s European Members. Partners or Dependents?. The Naval War College Review. (Winter 2003) 8 pp. Disponível em WWW: <URL: <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/2003/Winter/art2-w03.htm>>
- SILVA, Nuno Miguel P. D. Pereira da – Helsinki Headline Goal. Revista Militar. Lisboa. ISSN 0873-7630. (Maio 2001) 419-426.

SILVA, Nuno Miguel P. D. Pereira da – Briefing sobre a NATO, a União Europeia e as EUROFORÇAS. Revista Militar. Lisboa. ISSN 0873-7630. (Agosto/Setembro 2002) 587-605.

TALBOTT, Strobe – From Prague to Baghdad: NATO at Risk. Foreign Affairs, ISSN 0015-7120. (Nov/Dec 2002) 46-57.

VIANA, Vítor Daniel Rodrigues – O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas. Boletim IAEM. Nº58. (10 Novembro 2003) 91-177.

YOST, David S. – Transatlantic relations and peace in Europe. International Affairs. ISSN 0020-5850. Vol 78. (Issue 2, 2002) 277- 300.

PAPERS

BONO, Giovanna – **European security and defence policy: the rise of the military in the EU**. [Em linha] Working Paper 4. Mars 2002, Peace Studies papers – 4th series, 29 pp., [consult. 15Jan. 2004.] Disponível em WWW: <URL:<http://www.brad.ac.uk/acad/peace/pubs/pubs.htm>>

KEMPIN, Ronja – **The new NATO Response Force: Challenges for and Reactions from Europe**. Copenhagen Peace Research Institute. [Consult. 15 Jan. 2004], Disponível em WWW: <URL: <http://www.copri.dk/publications/Wp/WP%202002/29-2002.doc>>

RUTTEN, Maartje – **From St. Malo to Nice: European defence: core documents**. [Em linha] Paris: Chaillot Paper 47. WEU Institute for Security Studies. May 2001. ISSN 1017-7566. [Consult. 12 Jul. 2004] Disponível em WWW: <URL: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.pdf>>

LIVROS

ALMEIDA, João Marques de ; RATO, Vasco – **A Encruzilhada**. Lisboa: Bertrand Editora. Janeiro 2004. ISBN 972-25-1353-2.

CANN, John P. – **Counterinsurgency in Africa. The Portuguese Way of War 1961-1974**. USA: Greenwood Press. 1997. ISBN: 0-313-30189-1.

COKER, Christopher - **Empires in Conflict. The Growing Rift Between Europe and the United States**. London: Whitehall Paper 58, 2003. ISBN 0-85516-171-X.

- EVERTS, Steven, [et al.] – **A European Way of War**. London: Centre for European Reform, May 2004. ISBN: 1 901 229 54 8.
- GORDON, Philip H. ; SHAPIRO, Jeremy – **Allies at War. America, Europe and the crisis over Iraq**. USA: McGraw-Hill. 2004. ISBN 0-07-144120-4.
- GRANT, Charles, [et al.] – **Europe after September 11th**. [Em linha] London: Centre for European Reform, December 2001. ISBN: 1 901 229 262. [Consult. 18 Jul. 2004] Disponível em WWW: <URL: http://www.cer.org.uk/pdf/p262_september_11.pdf>
- HAGMAN, Hans-Christian - **European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities**. New York: Adelphi Paper 353, IISS, Oxford University Press, December de 2002. ISBN 0-19-852799-3.
- HUNTER, Robert E. – **The European Security and Defense Policy: NATO's companion – or competitor?**. [Em linha] USA: RAND Corporation, 2002. ISBN: 0-8330-3117-1. [Consul. 24Mar. 2004]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.rand.org/publications/MR/MR1463/>>
- KAGAN, Robert – **O Paraíso e o Poder**. Lisboa: Gradiva. Junho 2003. Dep. Legal 196 493/2003.
- NATO – **Manual**. Bélgica: NATO Office of Information and Press. 2001. ISBN 92-845-0177-6.
- OSE, Dieter (edi) ; FABER, Peter (edi) – **Essays by Senior Courses 100 and 101**. NATO Defense College. Essay Series N°4. 2003. ISBN 88-87967-19-9.
- RODRIGUES, Alexandre Reis – **Nos meandros da política de defesa**. Lisboa: Notícias editorial. Outubro 2002. ISBN 972-46-1400-X.
- RODRIGUES, Alexandre Reis - **Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**. Lisboa: Cadernos Navais, n°5, Abr-Jun 2003, ISBN 972-80004-58-3.
- SANTOS, Loureiro – **Reflexões Sobre Estratégia. Temas de Segurança e Defesa**. Mem Martins: Publicações Europa-América. Março 2000. Edição n°:104302/7378.

SANTOS, Loureiro – **Segurança e Defesa na Viragem do Milénio. Reflexões sobre Estratégia II.** Mem Martins: Publicações Europa-América. Setembro 2001, Edição n°:104307/7683.

SANTOS, Loureiro – **A Idade Imperial. A Nova Era. Reflexões sobre Estratégia III.** Mem Martins: Publicações Europa-América. Fevereiro 2003. Edição n°:104312/8117.

SANTOS, Loureiro – **Convulsões. Ano III da “Guerra” ao Terrorismo. Reflexões sobre Estratégia IV.** Mem Martins: Publicações Europa-América. Abril 2004. Edição n°:104316/8410.

SLOAN, Stanley ; VAN HAM, Peter – **What future for NATO?**. [Em linha] London: Centre for European Reform. October 2002. ISBN 1 901 229 374. [Consult. 21 Jul. 2004] Disponível em WWW: <URL: http://www.cer.org.uk/pdf/wp374_nato.pdf>

DOCUMENTOS DIVERSOS

BUSH, George – **The National Security Strategy of the United States.** The White House, Setembro 2002. [Consult. 10 Jul. 2004], Disponível na WWW: <URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>

CABEÇADAS, Alm José Manuel G. M. – **Alocação do CEMGFA na cerimónia militar do dia das Forças Armadas.** 26 Junho 2004. [Consult. 08 Set. 2004], Disponível na WWW:<URL: <http://www.emgfa.pt/Pages/PrintConteudo.asp?idconteudo=399&action=print>>

GOVERNO PORTUGUÊS – Resolução do Conselho de Ministros. n° 6/2003 Diário da República N°16, Série I-B. 20 Janeiro de 2003. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional.**

MDN – Conceito Estratégico. 15 Janeiro de 2004. **Conceito Estratégico Militar.** Acessível (IAEM, Lisboa, Portugal)

NATO – **Military Decision on MC 477, Military Concept for the NATO Response Force.** April 2003. Acessível (IAEM, Lisboa, Portugal) (NATO Restricted).

NATO – **NATO Response Force (NRF) Detailed Implementation Plan (DIP)**. MCM-121-03. 10 July 2003. Acessível (IAEM, Lisboa, Portugal) (NATO Restricted)

NATO – **Overarching standards, procedures and criteria for certifying the NATO Response Force (NRF)**. 18 December 2003. Acessível (IAEM, Lisboa, Portugal) (NATO Restricted)

NATO – Press Release (2002) 127. 21Nov2002. **Prague Summit Declaration**. [Consult. 10 Jul. 2004] Disponível na WWW: <URL: http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm>

RIVOLTA – **The EU headline goal and the NATO Response Force (NRF) – reply to the annual report of the Council** (Document A/1825). Assembly of Western European Union. The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. 3 June 2003, 23 pp. [Consult. 8 Jul. 2004] Disponível na WWW: <URL: http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1825.html >

UE – Conclusões da Presidência, **Concelho Europeu de Helsínquia**. 10 e 11 de Dezembro de 1999. [Consult. 03 Jul. 2004] Disponível na WWW: <URL: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_pt.htm#intro>

UE – Council of the European Union. **Military Logistic Support Concept for EU-led Crisis Management Operations**. 21 November 2001. Acessível (COFT, Oeiras, Portugal) (Restreint UE)

UE – EUMS DOC. **EU Military Rapid Response Concept (Rev 1)**. 01 Outubro 2002. 19 pp. Acessível (COFT, Oeiras, Portugal) (Restreint UE)

UE – **HFC 2003 Overview as of 230930Feb03**. Acessível (EMGFA, Lisboa, Portugal). (Confidentiel UE)

UE – **2509ª sessão do Conselho - RELAÇÕES EXTERNAS** - Bruxelas, 19-20 de Maio de 2003, Press:138 Nr: 9379/03, [Consult. 28 Jul. 2004], Disponível na WWW: <URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/gena/76081.pdf>

UE – Council of the European Union. **EU Military C2 Concept**. 03 July 2003, Acessível (COFT, Oeiras, Portugal) (Restreint UE)

- UE – EUMS DOC. **Draft Military Advice** (CCD 01-07/08 PLP 256/03). 21 November 2003, Acessível (COFT, Oeiras, Portugal) (Restreint UE)
- UE – **A secure Europe in a better world. European Security Strategy**. Bruxelas. 12 Dezembro 2003. [Consult. 15 Mai. 2004], Disponível na WWW: <URL: http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyres/994663FB-368F-4562-9BF0-C7FE46E66F4C/0/1212DocSolanaStrategiaEuropea_en.pdf>
- UE – Council of the European Union. **Headline Goal 2010**. Documento 6309/6/04. Rev 6, Bruxelas. 4 Maio 2004, [Consult. 29 Jun. 2004], Disponível na WWW: <URL: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>
- UE – Council of the European Union. **EU Battlegroups Concept REV 1**. 06 May 2004, Acessível (EMGFA, Lisboa, Portugal) (Restreint UE)
- UE – **Tratado que estabelece uma constituição para a Europa**. CIG 87/04. Bruxelas. 6 Agosto 2004, 349 pp. [Consult. 30 Ago. 2004], Disponível na WWW: <URL: <http://ue.eu.int/igcpdf/pt/04/cg00/cg00087.pt04.pdf>>
- UEO – **Declaração de Petersberg do Conselho de Ministros da UEO**, Bona, 19 de Junho de 1992, 7 pp., [Consult. 18 Jul. 2004], Disponível na WWW: <URL: <http://www.bits.de/NRANEU/docs/petersberg92.pdf>>

ENTREVISTAS

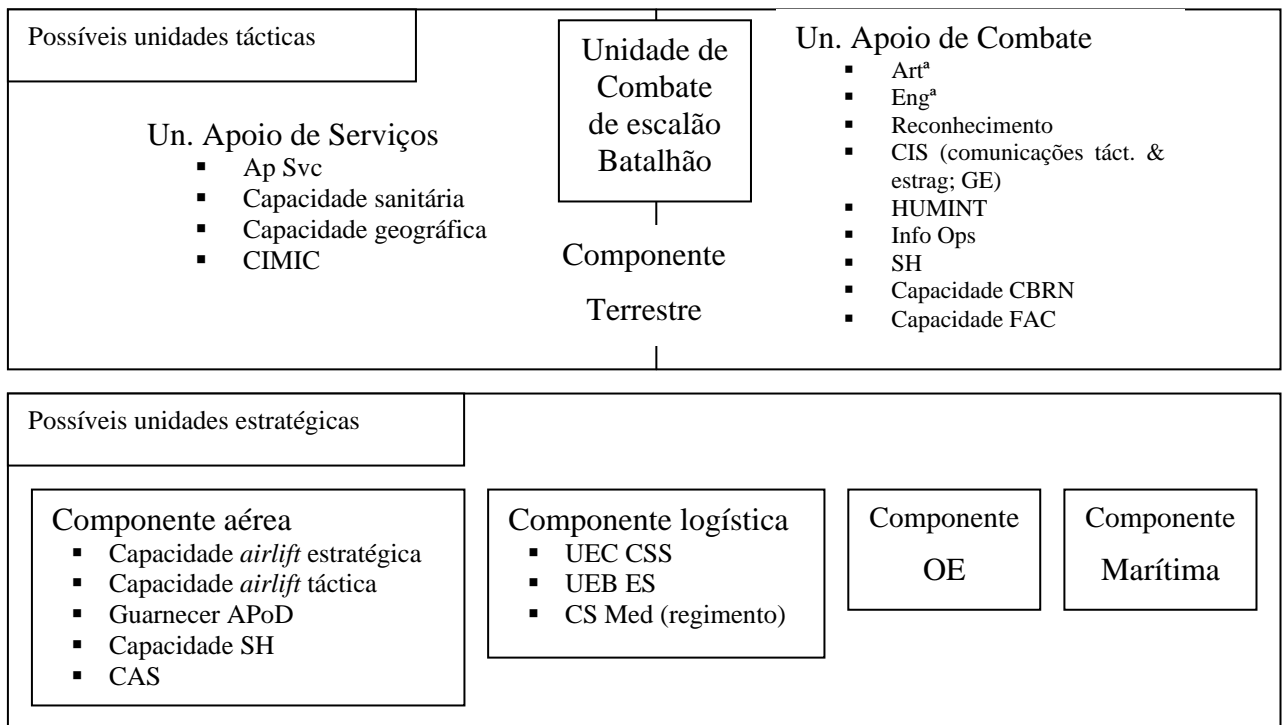
- Vice Almirante Alexandre Reis Rodrigues no dia 21 de Setembro de 2004 nas instalações da Comissão Portuguesa do Atlântico.
- Tenente General Fontes Ramos no dia 07 de Setembro de 2004 nas instalações do Instituto de Altos Estudos Militares.
- Tenente General Garcia Leandro no dia 09 de Setembro de 2004 nas instalações do Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas.
- Tenente General Pinto Ramalho no dia 20 de Setembro de 2004 nas instalações da Direcção Geral de Política de Defesa Nacional no Ministério da Defesa Nacional.
- Capitão de Fragata Silva Ribeiro e Capitão de Fragata Jorge Palma no dia 14 de Setembro de 2004 nas instalações do Estado Maior da Armada.

Tenente Coronel PILAV Rui Elvas e Tenente Coronel Pereira da Silva nos dias 22 de Julho e 23 de Setembro de 2004 nas instalações da Divisão de Planeamento Estratégico Militar / EMGFA.

Apêndice A - CARACTERIZAÇÃO DOS *BATTLE GROUPS* SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES.

I. Composição e articulação das Forças

Os *battle groups* são unidades de escalão Batalhão com apoio de combate e apoio de serviços e meios de projecção e sustentação, num total de cerca de 1 500 homens.



Fonte: UE – EU Battlegroups Concept REV 1, p. 15 (Restreint UE)

II. Situação

Forças Amigas. Como forças militares vocacionadas para serem mandatadas pela ONU, as “forças amigas” podem ser caracterizadas por outras organizações habitualmente “parceiras” da ONU: as próprias agências da ONU, ONG’s geralmente de carácter sanitário, desminagem e reconstrução bem como outras OI (a própria NATO, a OSCE, entre outras). Também países que não são da UE mas que abraçam os princípios da Carta das Nações Unidas e que habitualmente cedem forças para estas missões podem ser considerados como tal.

A ameaça. Na ESE a UE levantou como ameaças chave o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, estados falhados e o

crime organizado¹. Das tarefas que a força se propõe executar, bem como das operações já realizadas e que servem de modelo (Macedónia e Congo) podemos deduzir que o mais provável é enfrentar-se a instabilidade decorrente de atritos étnicos e abusos de poder gerados, principalmente, por:

- conflitos regionais;
- estados falhados;
- crime organizado.

Pressupostos políticos e geográficos. Um dos pressupostos políticos para a UE intervir militarmente passa por uma vontade política uma dentro da própria União. O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa² refere que o lançamento de uma missão no âmbito da PCSD, obedece a uma decisão adoptada pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União ou por iniciativa de um Estado Membro (nº4 do Artigo I – 41º). No entanto, qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão europeia, mas deve reconhecer que ela vincula a União (nº1 do Artigo III – 300º).

O tempo global para resposta a uma crise deve ser de 5 a 30 dias para a capacidade de projecção, mas no qual, as medidas e acções executadas desde o tempo de detecção da crise até à decisão do Conselho de lançar a operação não estão incluídas neste intervalo de tempo.

A área geográfica de intervenção pode ser em qualquer lugar fora da UE. No entanto, a análise da ESE e dos sistemas de informação indiciam África como uma área privilegiada. A distância base de 6000 Kms de Bruxelas é avançada como base inicial de planeamento recomendável para operações de *battle group*³.

III. Missão

Das tarefas que podem ser pedidas às forças da UE somente as operações humanitárias e de evacuação de nacionais foram identificadas como requerendo uma resposta rápida. No entanto, os Elementos de Resposta Rápida como parte do HHG, devem ser capazes de executar tarefas no âmbito de uma resposta a uma crise em rápida

¹ UE – A secure Europe in a better world. European Security Strategy, pp. 3-4.

² UE – Tratado que estabelece uma constituição para a Europa, Bruxelas, 6 Agosto 2004, 349 pp.

³ UE – EU Battlegroups Concept REV 1, p. 7 (Restreint UE)

expansão (como objectivo em si) ou como parte integrante de uma operação mais vasta permitindo a entrada de forças em teatro (como meio de contribuir para o objectivo).

De forma resumida podemos então identificar as seguintes missões: Operações humanitárias, Evacuação de nacionais (NEO); Resposta rápida no contexto de outras operações e como parte de uma operação mais vasta permitindo a entrada de forças em teatro.

Todas estas missões enquadram-se no âmbito das missões de Petersberg.

IV. Conceito de Operação

Devem ser projectados em 15 dias e manterem-se no terreno pelo menos por 30 dias (extensível a 120 dias por rotação). Devem ser suficientemente flexíveis para serem projectáveis para regiões distantes em crise, sob mandato da ONU (não exclusivamente) e conduzirem operações de combate em ambientes hostis (como montanha, deserto, floresta, etc.)⁴.

A UE estabeleceu como nível de ambição a capacidade de levar a cabo duas operações concorrentes de resposta rápida de nível *battle group*, incluindo a possibilidade de lançar ambas as operações em simultâneo⁵. Para este efeito prevê a constituição de sete a nove *battle groups*.

V. Apoio logístico

Relativamente ao apoio logístico para as operações de *battle groups*, não existe informação específica, obrigando-nos a deduzir da aplicabilidade do documento *Military Logistic Support Concept for EU-led Crisis Management Operations*, de Novembro de 2001, já que ele prevê que a organização da força seja sempre numa base *ad-hoc*. Neste documento a UE definiu as linhas gerais do apoio logístico para operações de gestão de crises liderada pela União. Trata-se naturalmente de um documento genérico capaz de abarcar todo o espectro das missões de Petersberg e suficientemente flexível para permitir a cooperação com outras organizações como a NATO, ONU, OSCE e outras OI.

O facto da operação liderada pela UE poder ter lugar em qualquer ponto do mundo e por períodos prolongados, a UE reconhece que o apoio logístico depende da capacidade e vontade da(s) *host nation(s)* em apoiar a operação bem como dos recursos

⁴ QUILLE, Gerrard – “Battle Groups” to strengthen EU military crisis management, p. 1.

⁵ UE – EU Military Rapid Response Concept (Rev 1), p. 8 (Restreint UE)

locais disponíveis⁶. Também define que os Estados participantes (da UE ou não) são, em princípio, responsáveis pelo apoio das suas próprias unidades atribuídas à força. Contudo, reconhece que a forma mais efectiva e eficiente será através de conceitos e capacidades logísticas multinacionais desenvolvidas, acordadas e implementadas em antecipação ao desenvolvimento da operação⁷.

VI. Comando e Transmissões

Como a UE não dispõe de uma estrutura fixa de C2, o estabelecimento da cadeia de comando para uma operação de gestão de crises liderada pela UE será sempre numa base *ad-hoc*. A UE admite pois que, dado o curto espaço de tempo para resposta a uma crise, é provável que o modelo de *framework nation*⁸ seja aplicado em mais casos⁹, mas salvaguarda que é importante a estrutura de C2 para a operação ser identificada rapidamente e que o OpCdr e o FCdr sejam designados o mais cedo possível, ou mesmo, em antecipação. Desta forma permite-se planeamento paralelo e redução do tempo de resposta.

A questão do Comando em operações com *battle groups* deve logo ser analisada pelos Estados membros (ou grupo de Estados membros) contribuintes por forma que, em antecipação, sejam estabelecidas a cadeia de comando e as personalidades chave¹⁰. No entanto, pode ser antecipado que nas situações mais complexas, a cadeia de comando das operações lideradas pela UE terá três níveis de comando abaixo do nível estratégico e político¹¹:

- Nível estratégico-militar com o OpCdr e o respectivo OHQ;
- Nível operacional¹² com o FCdr e o respectivo FHQ;
- Nível tático ao nível do comando de cada uma das componentes.

⁶ UE – Military Logistic Support Concept for EU-led Crisis Management Operations, p. 10 (Restreint UE)

⁷ UE, Idem, p. 11. (Restreint UE)

⁸ A UE considera a *framework nation* como sendo um Estado membro ou um conjunto de Estados membros que aceitam voluntariamente um conjunto de responsabilidades específicas numa operação em que a UE exerce o controlo político. A *framework nation* providencia o OpCdr/OHQ, a estrutura principal da cadeia de comando militar, juntamente com o apoio de estado-maior, a enquadramento logística e de comunicações e informações e contribui uma parte significativa de meios e capacidades para a operação (UE – EU Military Rapid Response Concept, pp.8-9).

⁹ UE – EU Battlegroups Concept REV 1, p. 12 (Restreint UE)

¹⁰ UE, Idem.

¹¹ UE – EU Military C2 Concept, p. 9. e EU Battlegroups Concept REV 1, p. 12 (Restreint UE)

¹² O FCdr e o respectivo FHQ são provenientes da unidade de escalão brigada que dá o batalhão base do *battle group*, tornando este nível de comando perto do nível tático (entrevista TCor Pereira da Silva).

Apêndice B - CARACTERIZAÇÃO DA NRF SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES.

I. Composição e articulação das forças

A ênfase da NRF está no seu carácter conjunto, daí ser formada por componentes aérea, terrestre e marítima, bem como algumas funções especialistas¹, num total máximo de 21 000 militares. A composição para cada uma das componentes, pode ser sistematizada da seguinte maneira:

Componente aérea: deve ter a capacidade de planear, executar e comandar cerca de 200 saídas diárias (mais as saídas de apoio). As tarefas atribuídas à componente aérea incluem a defesa aérea, luta aérea ofensiva, reconhecimento aéreo, CAS, interdição aérea, CSAR, aquisição de alvos, guerra electrónica, AEW, transporte aéreo táctico e reabastecimento aéreo.

Componente terrestre: deve ter a estrutura suficiente para projectar uma unidade de escalão brigada que inclua meios de combate, apoio de combate e apoio de serviços. Estes dois últimos deverão incluir aviação, artilharia, engenharia, guerra electrónica, logística e manutenção, comunicações, defesa anti-aérea, defesa CBRN, transporte, capacidade PSYOPS, CIMIC polícia militar, apoio sanitário e relações públicas.

Componente marítima: deve constituir-se numa força até ao nível de NTF que inclua um grupo de porta-aviões com unidades de combate de superfície, subsuperfície, MCM e respectivos navios auxiliares de apoio. As tarefas atribuídas à componente marítima incluem as de escolta, anti-submarina, contra medidas de minas, missões de ataque aeronaval e de assalto anfíbio.

Funções de especialistas: pode ser cometido à NRF uma força de operações especiais que se pode constituir numa componente à parte ou integrar a estrutura de qualquer uma das outras três componentes.

II. Situação

Forças amigas. O carácter global de intervenção da NRF colocará a NATO a trabalhar em cooperação com outras forças ou entidades. Naturalmente a ONU e algumas das suas agências serão obrigatoriamente “parceiras” da Aliança, quer seja ou

¹ NATO – Military Decision on MC 477, Military Concept for the NATO Response Force, p. 10.

não mandatada pelo seu Conselho de Segurança. Também outras OI como a UE e a OSCE bem como ONG's de carácter humanitário farão parte de entidades presentes no TO que obedecerão a um conceito de "Forças Amigas". Isoladamente, a NRF é uma força da NATO que pode evoluir para uma força de maiores dimensões organizada segundo o conceito CJTF. Neste caso, a NATO pode ter sob seu comando países não pertencentes à Aliança, nomeadamente países PfP ou outros que aceitem o comando da NATO (como acontece, por exemplo nos contingentes da SFor, KFor e ISAF).

Ameaças. Como uma das imagens de marca da transformação da NATO no pós-11 de Setembro, a NRF tem como principal "inimigo" o terrorismo. O combate ao terrorismo pode ser traduzido em diferentes tipos de operações militares, no entanto é o terrorismo que surge como ameaça principal e a geradora da necessidade de criação da NRF.

Pressupostos políticos e geográficos. Faz depender o processo de tomada de decisão do consenso e do comum acordo entre Estados Membros².

O tempo global para projecção em resposta a uma crise deve ser de 5 a 30 dias.

A área geográfica de intervenção é assumidamente de carácter global, mais precisamente, "onde quer que o NAC entenda".

III. Missão

Quanto às missões que a NRF vai desempenhar, o Comité Militar deixou bem claro quando a classificou como uma força com alto grau de prontidão, credível e robusta com a capacidade de se projectar rapidamente como e onde requerido pelo NAC para participar no espectro completo das missões NATO³.

No conceito militar para a NRF, o Comité Militar da Aliança considera que as missões desta força reflectem primariamente, os requisitos para uma resposta rápida na fase inicial de uma situação de crise. Assim considera três situações possíveis para o seu emprego das quais decorrem as tarefas que terá de executar⁴:

Primeiro, como força de projecção inicial auto-sustentável numa resposta a crise, tal como:

- NEO;
- Apoio à gestão subsequente (inclui CBRN ou crises humanitárias);

² NATO – Manual, p. 164.

³ NATO – Military Decision on MC 477, Military Concept for the NATO Response Force, p. 4.

⁴ Tradução de documento fornecido pelo EMGFA.

- CRO, incluindo *peacekeeping*;
- Operações de Apoio ao Contra-Terrorismo;
- Operações de Embargo.

Segundo, como força inicial, possibilitar a entrada de outras forças de seguimento numa determinada JOA desde início, num ambiente hostil, com ou sem apoio do país hospedeiro (exemplo imposição de paz) capaz de executar, ao mesmo tempo ou sequencialmente, as seguintes tarefas: estabelecer e garantir LOC, pontos importantes e pontos de entrada como APoDs e SPoDs.

Terceiro e último, como força de projecção para demonstração de força no apoio à solução de situações de impasse diplomático das nações membros (resposta rápida em operações de apoio diplomático de acordo com a situação).

IV. Conceito de Operação

Deve ser projectada em 5 a 30 dias e manter-se no TO pelo menos 6 meses prolongável por aumento da dimensão da força (para um CJTF) ou por rotação.

A dimensão, composição e capacidades da NRF permitem-lhe ser capaz de desempenhar algumas missões por si só, enquanto noutras fará parte de uma força mais alargada, sempre no princípio de “*first force in, first force out*”.

V. Apoio Logístico

Com a provável ausência de apoio de uma *host nation* e as prováveis deficiências em infra-estruturas na JOA, a NRF tem de ser capaz de estabelecer as suas próprias bases de apoio logístico com capacidade para reabastecimentos até 30 dias. As nações têm de certificar-se que providenciam meios de apoio de serviços projectáveis suficientes para apoio às operações⁵.

Nesta matéria a NATO estabelece um critério obrigatório de sustentabilidade (sustainability) e relembra que os QG’s e forças têm que ter o apoio necessário para se proteger e auto-sustentar, com uma parte logística própria para um mínimo de 30 dias. A força envolvida tem de ter a capacidade de se projectar, operar e projectar novamente em ambientes hostis em completa autonomia, ou seja, sem apoio de *host nation* ou infra-estruturas estáticas. Se reabastecida tem de ser capaz de se sustentar por períodos mais longos (por exemplo até 6 meses).

⁵ NATO – Military Decision on MC 477, Military Concept for the NATO Response Force, pp. 6-7.

VI. Comando e Transmissões

A estrutura de comando na qual a NRF se insere tem a montante os conceitos definidos na Estrutura de Forças da NATO, a Estrutura de Comandos da NATO e o Conceito CJTF.

Uma vez tomada a decisão política pelo NAC, é feita a TOA e o SACEUR passa a ter OPCOM sobre as forças e QG's providenciados pelas nações⁶. As relações de comando e controlo entre o SACEUR e as nações contribuintes devem ser estabelecidas por forma a permitir um treino e preparação adequados às forças e QG's. A NATO acrescenta que idealmente a TOA deveria ter lugar no início do período de *stand-by*, por forma a assegurar que o JFC detenha a autoridade apropriada sob os elementos da NRF e que sejam cumpridos os critérios específicos de prontidão⁷.

É ao JFC designado que compete o treino operacional da força. Depois de delegado pelo ACO, exerce o controlo ao nível operacional da NRF, podendo fazê-lo, de acordo com a situação, de um QG estático ou de um QG CJTF projectável. Este QG CJTF é formado com base nos QG's JFC e JHQ do comando de nível operacional da estrutura de comandos da NATO.

Podemos então definir os níveis de comando das operações conduzidas pela NRF abaixo do nível estratégico e político definido pelo NAC como sendo:

- Nível estratégico-militar com o SACEUR;
- Nível operacional com JFC e o respectivo JHQ (que se projectado se articula como um QG CJTF);
- Nível Tático ao nível do comando de cada uma das componentes.

⁶ NATO – Overarching standards, procedures and criteria for certifying the NATO Response Force (NRF), 3 Outubro 2003. (NATO Restricted)

⁷ NATO – NATO Response Force (NRF) Detailed Implementation Plan (DIP), p. 3 (NATO Restricted)

Apêndice C - COMPARAÇÃO DA NRF E *BATTLE GROUPS* SEGUNDO O MODELO DE ANÁLISE DO PLANO DE OPERAÇÕES.

| Modelo de Análise | Pontos Comuns | Pontos Divergentes | |
|--|--|--|--|
| | | NRF | Battle Groups |
| Composição e articulação das forças | Carácter multinacional da força. | Força conjunta e combinada de cerca de 21 000 militares | Força essencialmente terrestre de 1 500 militares (de carácter nacional ou de uma <i>framework nation</i>). |
| Situação | Em TO, consideram como “forças amigas” o mesmo tipo de entidades, agências e organizações. | Pressupostos: -Unanimidade política (decisão por consenso no NAC) | Pressupostos: -Unanimidade no Conselho (permite a abstenção de Estados membros) |
| Missão | Missões de Petersberg | Espectro completo das operações (pode incluir a luta contra o terrorismo) | Só missões de Petersberg (podem contribuir para a luta contra o terrorismo) |
| Conceito de Operação | Projeção rápida de uma componente terrestre. | Projectados em 5 a 30 dias e manterem-se no terreno até seis meses (extensível por aumento da força ou por rotação). | Projectados em 15 dias e manterem-se no terreno pelo menos por 30 dias (extensível a 120 dias por rotação) |
| Apoio Logístico | Países contribuintes responsáveis pela projeção da força e do seu custo. | Capacidade logística autónoma por 30 dias; não conta com apoio de <i>host nation</i> . | Reconhece que o apoio logístico depende da capacidade e vontade da(s) <i>host nation(s)</i> e dos recursos locais disponíveis |
| Comando e transmissões | Conceitos e procedimentos comuns Estrutura de comando a três níveis: estratégico, operacional e tático. | Os Cmdt’s de cada nível são conhecidos e fazem parte da estrutura C2 da NATO -Estratégico: SACEUR -Operacional: JFC -Tático: Cmdt das componentes | Os Cmdt’s de cada nível são “acordados” em antecipação no processo de criação da força -Estratégico: OpCdr -Operacional: FCdr -Tático: Cmdt das componentes |

Apêndice D – LINHAS DE FORÇA DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NO CONTEXTO DA NATO E UE.

I. Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Nos termos da lei, o CEDN visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de defesa nacional. Por seu lado, a defesa nacional tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas. À defesa nacional incumbe, ainda, garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado e o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.

Deste documento importa retirar, para compreensão da estratégia geral do Estado face à NATO e UE e o relacionamento destas com os interesses nacionais, o que Portugal considera como ameaças, missões e capacidades que exige das suas forças armadas e que relacionamento tem com estas organizações em matérias de segurança e defesa.

I.1. Ameaças

Portugal considera como ameaças relevantes (parágrafo 6.) as seguintes:

- Terrorismo;
- Desenvolvimento e a proliferação não regulados de armas de destruição maciça;
- Crime organizado transnacional (tráfico de droga, imigração ilegal, tráfico de pessoas);
- Atentados ao ecossistema nacional.

I.2. Missões e capacidades

No plano das missões principais das forças armadas salienta-se a satisfação dos compromissos internacionais, actuando como instrumento da política externa (parágrafo 8.1) e para o desempenho dessas missões considera determinante as seguintes capacidades (parágrafo 8.2):

- de resposta rápida, na perspectiva de actuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além-fronteiras;
- de protecção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise;

- em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas;
- em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça;
- de participação em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da UE.

I.3. NATO e UE

No que à NATO e UE diz respeito, o CEDN considera que o sistema de segurança e defesa de Portugal tem como eixo estruturante a Aliança Atlântica e afirma ainda que, como organização de defesa colectiva, a NATO corresponde à melhor opção de Portugal no quadro da defesa do seu espaço geográfico e da valorização da sua posição estratégica, para além de, no plano estritamente militar, representar um factor de modernização das forças armadas (parágrafo 7.2).

Quanto à UE, e no quadro específico da defesa nacional, interessa a participação nas missões de Petersberg, tal como interessa que a UE seja capaz de ter um protagonismo mais efectivo na resolução de conflitos ou crises que lhe digam respeito (parágrafo 7.3).

Face às duas organizações, Portugal partilha uma visão de complementaridade e articulação entre as políticas de defesa nacional e segurança que se desenvolvem numa e noutra organização, acreditando no reforço do pilar europeu na Aliança Atlântica. Esta é para Portugal a visão que melhor serve o interesse nacional, evitando a duplicação de esforços ou de investimentos que resultaria de uma visão conflitual ou concorrencial entre as políticas europeia e atlântica (parágrafo 7.4). Acrescenta ainda que os programas de desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas Portuguesas devem, preferencialmente, estar coordenados com os da NATO e da UE (parágrafo 9.1).

II. Conceito Estratégico Militar

É através do CEM que se desenvolvem as orientações estabelecidas no CEDN relativamente à componente militar de defesa nacional, em articulação com as directivas ministeriais de defesa militar, no sentido de garantir que o emprego da componente de força se mantenha coerente com aqueles princípios condutores. Define ainda as grandes linhas

conceptuais de actuação das forças armadas e as orientações gerais para a sua preparação e emprego (p. 1).

Deste documento importa relevar alguns aspectos importantes, tal como a ideia da imprevisibilidade, em termos geográficos e temporais das novas ameaças (p.2). O facto de se esbater a tradicional distinção entre segurança e defesa, o alargamento das fronteiras de segurança e defesa que requer cada vez mais que as capacidades militares se tornem mais projectáveis e o facto das forças armadas colaborarem com as forças de segurança dentro do TN e serem cada vez mais empregues em funções de “segurança interna” em países terceiros têm para Portugal importantes consequências, das quais destacam-se as seguintes:

- emprego das forças militares de forma conjunta e combinada;
- a possibilidade de ocorrerem baixas em operações, incluindo as de apoio à paz;
- associado à transição dos sistema de conscrição para um novo regime baseado no voluntariado, a alteração para modelos organizacionais e funcionais existentes, constituindo um forte vector de transformação.

II.1. Nível de ambição

Com o objectivo de subordinar as opções futuras no âmbito da estratégia genética, da estratégia operacional, do SFN e do Dispositivo de Forças a uma mesma ideia de capacidades, o CEM define para cada um dos tipos de forças, navais, terrestres e aéreas, um nível de ambição. Deste importa identificar o que diz respeito a um empenhamento decorrente de esforços de segurança e defesa colectiva e que pode ser resumido no quadro seguinte.

| | Tipos de forças | | | |
|------------------------|---|--|--|--|
| | Navais | Terrestres | | Aéreas |
| Meios disponibilizados | - 2 x fragata; - forças de operações especiais | - 3 x força de escalão batalhão ou - 1x força de escalão brigada | - forças de operações especiais; - elementos e estrutura para QG conjunto de OE | - destacamento aéreo com um máximo de 12 aeronaves |
| Local de empenhamento | Onde os interesses nacionais e das OI a que pertence estejam ameaçados. | | | |

| | | | | |
|-----------------------|----------|--|----------|----------|
| Espectro de Operações | Completo | - um em conflito de alta intensidade; - dois em missões de Petersberg ¹ ou - um só TO para o espectro completo das operações | Completo | Completo |
|-----------------------|----------|--|----------|----------|

O CEM salvaguarda que embora o nível de ambição estabeleça o limite de empenhamento que é possível assegurar com os meios militares disponíveis, o planeamento militar não se esgota nestas opções. A adequada articulação daqueles meios, no sentido de configurar um conjunto de capacidades que possam ser seleccionadas e empregues, em conjunto ou isoladamente, de acordo com os requisitos de cada missão, deverá constituir um objectivo prioritário, por se traduzir num factor multiplicativo das respostas e das alternativas (p. 11).

II.2. NATO e UE

A NATO e a UE são também referenciadas neste documento com as orientações já definidas no CEDN.

Nas orientações gerais, e porque Portugal alicerça a sua segurança numa política de defesa que se apoia na solidariedade colectiva e se joga nos grandes espaços políticos e militares em que se insere, assume especial relevância a promoção e a afirmação do País através de um contributo equilibrado e credível para a NATO que continua a ser o pilar fundamental para a defesa colectiva e a PESD (p. 4).

Nas orientações específicas para o Planeamento de Forças releva que é preciso coordenar os ciclos de planeamento e o desenvolvimento das capacidades das forças armadas com os ciclos da NATO e da UE e desenvolver, no âmbito do aprontamento das forças, sistemas de certificação operacional reconhecidos e validados no âmbito das alianças (p. 13).

Nas orientações específicas para o Planeamento Operacional salienta os princípios de garantir a participação nacional em forças da NATO, de forma permanente, no entendimento de que o empenhamento na Aliança continua a constituir um objectivo prioritário no âmbito das organizações de defesa colectiva que Portugal integra e contribuir

¹ No CEM fala-se em “missões humanitárias e de apoio à paz”.

para a progressiva consolidação de uma identidade de defesa europeia, articulando esforços com os compromissos assumidos perante a Aliança Atlântica (p. 14).

II.3. Portugal na NRF

É curioso relevar aqui o entendimento que as próprias Forças Armadas Portuguesas têm das missões que poderão ser atribuídas à NRF. Assim, em Directiva Operacional do CEMGFA² afirma-se que “a NRF está particularmente vocacionada para executar Operações de Evacuação de Não-Combatentes, de Resposta a Crise incluindo as de Apoio à Paz, de Apoio a Operações de Contra-Terrorismo, Operações de Embargo, Controlo de Danos após ataques CBRN e Operações em situações de Catástrofe e de Calamidade.” É também entendido que “a participação de unidades e forças na NRF constitui o catalisador de um processo de transformação que permitirá gerar forças treinadas, certificadas e com alto grau de prontidão, capaz de criar novas atitudes na instituição militar e de nos conferir maior credibilidade nos planos nacional e internacional.”³

O que foi a participação portuguesa na NRF e o que vai ser até Julho de 2006 está resumido no quadro seguinte⁴:

| | Activação | Marinha | Exército | Força Aérea |
|----------------------|-------------|---|-----------------|-----------------------------|
| NRF 1 | Out03-Jan04 | | | |
| NRF 2 | Jan04-Jul04 | - 1 fragata classe “Vasco da Gama” ⁵ | DOE | 1 x C-130 |
| NRF 3 | Jul04-Jan05 | | CRLRA | 1 x equipa EOD |
| NRF 4 | Jan05-Jul05 | | CRLRA | 1 x C-130 |
| NRF 5 (propostas) | Jul05-Jan06 | 1 x FFGH AOR 1 x SSK 1 x Comp FZ | 1 x Agr Mec | 1 x equipa EOD 1 x C-130 |
| NRF 6 (propostas) | Jan06-Jul06 | 1 x FFGH AOR 1 x SSK 1 x Comp Fuzileiros | 1 x BI Pára/BAI | 1 x equipa EOD 1 x C-130 |

* - A Força Aérea não dispõe de aeronaves que satisfaçam os requisitos operacionais estabelecidos.

A partir da NRF 6, e em concreto na NRF 7, Portugal considera a importância com visibilidade acrescida, já que é nesta força que se faz o teste final à capacidade operacional, em Outubro de 2006⁶.

² Directiva Operacional N°3/CEMGFA/04 de 10 de Março de 2004.

³ Apontamento DiOp sobre “Participação Nacional na NRF 5 e NRF 6” de 24 Maio de 2004.

⁴ Os dados relativos às NRF 1, 2, 3 e 4 são datados de Setembro de 2004 (entrevista TCor Pilav Rui Elvas).

⁵ O navio estava integrado na STANAVFORLANT e esta foi atribuída àquela força. Esta participação não envolveu custos para além dos inerentes à presença na STANAVFORLANT.

A contribuição portuguesa nas primeiras forças da NRF representam bem a situação do SFN, as forças destacadas nos diversos teatros e as disponibilidades financeiras do país. As exigências de aprontamento e os requisitos exigidos para a certificação condicionaram também a selecção das unidades atribuídas, sendo o caso mais notório a Força Aérea que não dispõe de aeronaves que satisfaçam os requisitos operacionais estabelecidos. A exigência dos padrões de certificação avançados pela NATO obrigaram a um maior cuidado e “modéstia” nas ofertas feitas por Portugal.

II.4. Portugal nos *battle groups*

Retirando a modalidade de Portugal constituir um *battle group* exclusivamente nacional restam as outras duas modalidades:

- integrar um *battle group* com base numa *framework nation*, no qual nos podemos constituir a *framework nation* ou fornecer tropas ou equipamentos para colmatar lacunas específicas de um outro país constituído como *framework nation*;
- fornecer tropas ou equipamentos para uma força verdadeiramente multinacional, sem que um país, em concreto, seja líder.

O objectivo da UE de criar sete a nove *battle groups* permite a Portugal, e aos outros Estados Membros, a possibilidade de escolher em qual das modalidades operacionalizará o seu contributo para o que a UE pretende que seja o *headline* de 2010. Tal como na NRF, a sucessiva rotatividade de forças permitirá a variação na escolha das modalidades de acção.

O conceito de *battle group* encontra-se ainda numa fase inicial pelo que não é conhecida, com objectividade, a forma e grau de empenhamento com que Portugal tenciona estar presente. A intenção da Chefia das Forças Armadas Portuguesas é de acompanhar com empenho o desenvolvimento e implementação do conceito disponibilizando forças nas modalidades de um *battle group* enquadrado por uma *framework nation* (possivelmente Espanha) ou num de carácter multinacional com unidades não superiores a escalão companhia⁷.

⁶ Entrevista a TCor PILAV Rui Elvas.

⁷ Entrevista a TCor Pereira da Silva e TCor PILAV Rui Elvas.

Apêndice E – MATRIZ SWOT SOBRE A PARTICIPAÇÃO NACIONAL NA NRF E *BATTLE GROUPS*.

| | | | Pontos Fortes | Pontos Fracos |
|----------------------------|---------------------|--|--|--|
| Forças Armadas Portuguesas | | | | |
| | | | - Posição geográfica - JHQ Lisbon - FRI - “Empatia lusa” | - ECAP e PCC - Inexistência de plataformas terrestres e aéreas modernas - Recursos humanos (limitados quantitativamente) - Dimensão na contribuição |
| Oportunidades | NRF | - Defesa Colectiva - Vanguarda doutrinária e tecnológica - Eixo transatlântico - Critérios de certificação - Rotatividade e participação a médio e longo prazo | - manter e consolidar o seu vínculo à NATO, como organização de defesa colectiva , valorizando a sua posição geográfica central no espaço euroatlântico e o facto de ter em seu território um QG JFC . | - aproveitar a vanguarda doutrinária e tecnológica que a NATO representa como linha estruturante das suas FAs para a doutrina e reequipamento, honrando os compromissos assumidos na PCC e, eventualmente, alargar o seu espaço de participação. - aproveitar os critérios de certificação para a NRF como linha de orientação para instrução, treino e certificação das forças e forma de pensar para aquisição e organização de modernas plataformas terrestres e aéreas . - aproveitar a rotatividade consecutiva da NRF para estabelecer metas de participação a médio e longo prazo , em sintonia com os novos critérios de certificação e com aquisição de novas plataformas , e avaliar da possibilidade de maior dimensão na contribuição da NRF. |
| | <i>Battle Group</i> | - Missões e TO prioritário - Dimensão e organização da força - enquadramento estratégico e decisão política - Rotatividade e participação a médio e longo prazo | - valorizar a sua “ empatia lusa ” no sentido de destacar a sua especial apetência, não só para o tipo específico de missões de Petersberg, como também na focalização feita ao continente africano, como TO prioritário , especialmente a sua área Subsariana. - manter e aprofundar o conceito de FRI como potencial força geradora para uma participação de dimensão e organização nos moldes <i>de battle group</i> (na modalidade de <i>framework nation</i>). - no quadro do enquadramento estratégico e decisão política da UE, fazer valer a sua “ empatia lusa ” para estar presente (na forma de coligação de vontades ou cooperação estruturada) em TO’s do continente africano sempre que os interesses nacionais sejam coincidentes com os da UE. | - aproveitar a rotatividade consecutiva dos <i>battle groups</i> para estabelecer metas de participação a médio e longo prazo , em sintonia com a dimensão e organização da força tipo <i>battle group</i> (como <i>framework nation</i>). |
| Ameaças | NRF | - Decisão política - Dimensão e espectro das operações | - aproveitar a dimensão e espectro das operações exigidas no âmbito da NRF para, aproveitando a experiência que detém ao longo dos anos em que tem treinado e testado o seu conceito de FRI , tomar a dimensão de “força conjunta” e o espectro completo das operações como as referências base para a reorganização e dimensionamento das Forças Armadas Portuguesas a todos os níveis. | - evitar que a dimensão da NRF e o espectro de operações para a qual deve estar preparada, associada à inexistência de plataformas terrestres e aéreas modernas restrinjam a sua dimensão na contribuição das sucessivas NRF. Pelo contrário, deve aproveitar a necessidade do espectro completo de operações para manter os critérios de prontidão para o combate. |
| | <i>Battle Group</i> | - Ausência de defesa colectiva - Não aprontamento para combate | - sem deixar de ter como referência a prontidão para o combate, aproveitar e valorizar a “ empatia lusa ” bem como o conceito de FRI para, no seio da UE, tomar um lugar cimeiro no desenvolvimento doutrinário e conceptual do emprego do conceito de <i>battle group</i> evitando a concentração somente em operações de mais baixa intensidade, onde uma aparente não prontidão para combate possa ser idealizada. | - evitar que uma aparente não necessidade de aprontamento para o combate decorrente das missões de Petersberg, comprometa eventuais projectos do ECAP e PCC ou concentre a aquisição de modernas plataformas terrestres e aéreas vocacionadas somente para esta parte do espectro das operações. - evitar que a aparente não necessidade de aprontamento para o combate associado à impossibilidade de uma dimensão substancial na contribuição , induza a participações mais volumosas com um tipo de forças não prontas para combate, criando uma divisão nas Forças Armadas Portuguesas em forças de 1ª linha (prontas para todo o espectro das operações) e de 2ª linha (só para missões de Petersberg). |