

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES
NA NATO: DILEMAS E DESAFIOS**

Coordenador

Tenente-coronel Nelson José Mendes Rêgo

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Setembro de 2018

Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- *Papers*, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, *workshops*, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

N.ºs Publicados:

- 1 – Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAfS” para a configuração do constructo

Coronel Tirolinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

- 2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas

Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso

- 3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas e comerciais

Coronel Tirolinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

- 4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança (Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Rui Vieira
Professora Doutora Teresa Rodrigues

5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África

Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico

Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues

7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins

Tenente-coronel Navegador António Luís Beja Eugénio

8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação

Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

Tenente-coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima

9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate

Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves

Tenente-coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira

10 – O Fenómeno dos “*Green-on-Blue Attacks*”. “*Insider Threats*” – Das Causas à Contenção

Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo

11 – Os Pensadores Militares

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins

Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso

12 – *English for Specific Purposes no Instituto Universitário Militar*

Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira

13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins

Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro

14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia

Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira

15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016

Coordenadores: Tenente-coronel de Engenharia Adalberto José Centenico

Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues

16 – Cultura, Comportamento Organizacional e *Sensemaking*

Coordenadores: Coronel Piloto Aviador João Paulo Nunes Vicente

Tenente-coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar

- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves
- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea
Alferes Piloto Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueiro Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)
Coordenadoras: Tenente-coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017
Coordenador: Tenente-coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975
Coordenadores: Coronel Tirocinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos

Como citar esta publicação:

Rêgo, N., 2018. *O processo de planeamento de operações na NATO: Dilemas e desafios*. Cadernos do IUM, 26. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Presidente

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Editor Chefe

Major-general Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade (Doutor)

Coordenador Editorial

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos (Mestre)

Chefe do Núcleo Editorial

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)

Capa – Composição Gráfica

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado

Alferes RC Pedro Miguel Januário Botelho

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/cadernos-do-iesm

Pré-Impressão e Distribuição

What Colour Is This?

Rua do Coudel 14, Lj. A

2725-274 Mem Martins

Tel.: (+351) 219 267 950

www.wcit.pt

ISBN: 978-989-54153-7-3

ISSN: 2183-2129

Depósito Legal: 447001/18

Tiragem: 150 exemplares

© Instituto Universitário Militar, setembro, 2018.

Nota do Editor:

Os textos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

ÍNDICE

PREFÁCIO	xix
<i>Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro</i>	
NOTA INTRODUTÓRIA	1
<i>Tenente-coronel Nelson José Mendes Rêgo</i>	
O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES DA NATO: ORIGEM E EVOLUÇÃO	15
<i>NATO OPERATIONS PLANNING PROCESS: ORIGIN AND EVOLUTION</i>	
Resumo e Palavras-chave	15
<i>Abstract and keywords</i>	16
INTRODUÇÃO	17
1. DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES	21
2. DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO	32
2.1. A ORIGEM DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO	32
2.2. O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO APÓS O CONCEITO ESTRATÉGICO DE 2010	45
2.3. O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO APÓS AS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO	58
2.4. A INFLUÊNCIA DO OPP NATO NA DOCTRINA CONJUNTA, NO ENSINO E NA FORMAÇÃO	68
CONCLUSÕES	71
BIBLIOGRAFIA	77
DESAFIOS À AÇÃO MILITAR DA NATO NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA	81
<i>CHALLENGES TO NATO'S MILITARY ACTION IN THE EURO-ATLANTIC AREA</i>	
Resumo e Palavras-chave	81
<i>Abstract and keywords</i>	82
INTRODUÇÃO	83

1. O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO	84
1.1. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO	85
1.2. AS AMEAÇAS IDENTIFICADAS NO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO	87
1.3. A <i>COMPREHENSIVE APPROACH</i>	87
1.4. SÍNTESE CONCLUSIVA	89
2. A ALTERAÇÃO DA AMEAÇA NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA	89
2.1. AS NOVAS AMEAÇAS	89
2.2. REAÇÕES DA NATO À MUTAÇÃO DA AMEAÇA	90
2.2.1. <i>Readiness Action Plan</i>	90
2.2.2. <i>Assurance Measures e Adaptation Measures</i>	91
2.3. A ABORDAGEM 360º	92
2.4. SÍNTESE CONCLUSIVA	93
3. A PARCERIA COM A UNIÃO EUROPEIA	94
3.1. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA	94
3.2. PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA	95
3.2.1. Identificação de ameaças	95
3.2.2. Definição de planos de intervenção comuns	96
3.3. DA <i>COMPREHENSIVE APPROACH</i> À <i>INTEGRATED APPROACH</i>	97
3.4. SÍNTESE CONCLUSIVA	97
CONCLUSÕES	98
BIBLIOGRAFIA	100
O INSTRUMENTO MILITAR COMO VETOR ESTRATÉGICO DA NATO	103
<i>THE APPLICATION OF THE MILITARY INSTRUMENT AS NATO'S STRATEGY VECTOR</i>	
Resumo e Palavras-chave	103
<i>Abstract and keywords</i>	104
INTRODUÇÃO	105
1. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E CONCEPTUAL	105
2. O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO	106

2.1. DEFESA COLETIVA	107
2.2. GESTÃO DE CRISES	108
2.3. SEGURANÇA COOPERATIVA	109
3. O INSTRUMENTO MILITAR DA NATO	109
3.1. AS OPERAÇÕES MILITARES	109
3.2. A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES NA NATO	110
3.3. AS NATO <i>RESPONSE FORCES</i>	112
4. O CONTRIBUTO DO INSTRUMENTO MILITAR NO VETOR ESTRATÉGICO AO NÍVEL DO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES	113
4.1. CONTRIBUTO DO INSTRUMENTO MILITAR PARA A ESTRATÉGIA GLOBAL DA NATO	116
CONCLUSÕES	117
BIBLIOGRAFIA	119
Anexo A – Os Vetores de Desenvolvimento de uma Capacidade Militar	121
Anexo B – Áreas de Capacidades Principais	122

O CONTRIBUTO DO COMANDO ALIADO PARA AS OPERAÇÕES NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICO-MILITAR DA NATO **123**

*THE ALLIED COMMAND CONTRIBUTION TO OPERATIONS IN NATO'S
POLITICAL MILITARY DECISION-MAKING PROCESS*

Resumo e Palavras-chave	123
<i>Abstract and keywords</i>	124
INTRODUÇÃO	125
1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	126
2. O NATO <i>CRISIS RESPONSE PLANNING</i>	129
3. O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICO-MILITARES	132
4. A DEFINIÇÃO DE UM ESTADO FINAL DA NATO	135
4.1. ESTADO FINAL DA NATO	135
4.2. <i>SACEUR STRATEGIC ASSESSMENT</i>	136
4.3. <i>MILITARY RESPONSE OPTIONS</i>	137

4.4. A RELAÇÃO DO SACEUR COM OS OUTROS INSTRUMENTOS DE PODER NA ELABORAÇÃO DO SSA E MRO	138
CONCLUSÕES	140
BIBLIOGRAFIA	141
O PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES AO NÍVEL OPERACIONAL DA NATO	143
<i>PLANNING AN OPERATION IN A JOINT OPERATIONS PLANNING GROUP</i>	
Resumo e Palavras-chave	143
<i>Abstract and keywords</i>	144
INTRODUÇÃO	145
1. ENQUADRAMENTO CONCETUAL	145
1.1. NÍVEIS DE PLANEAMENTO	145
1.2. CARACTERIZAÇÃO DAS AMEAÇAS	146
1.3. TIPOS DE OPERAÇÕES	147
1.4. <i>COMPREHENSIVE APPROACH</i>	147
2. PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES DE NÍVEL OPERACIONAL DA NATO	148
2.1. GENERALIDADES	148
2.2. INTEGRAÇÃO NO NATO <i>CRISIS MANAGEMENT PROCESS</i>	150
2.3. CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES	151
3. ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES	153
3.1. POTENCIALIDADES	153
3.2. VULNERABILIDADES	154
CONCLUSÕES	156
BIBLIOGRAFIA	159
Anexo A – Processo de Planeamento de Operações da NATO ao nível operacional	162

GESTÃO OPERACIONAL: DO PLANEAMENTO À SINCRONIZAÇÃO DA CAMPANHA	163
<i>OPERATIONS ASSESSMENT: FROM OPERATIONS PLANNING TO CAMPAIGN SYNCHRONIZATION</i>	
Resumo e Palavras-chave	163
<i>Abstract and keywords</i>	164
INTRODUÇÃO	165
1. <i>OPERATIONS ASSESSMENT</i>	166
2. <i>CAMPAIGN ASSESSMENT E OPERATIONAL ASSESSMENT</i>	169
2.1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	169
2.2. CASO DE ESTUDO: <i>INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE IN AFGHANISTAN</i>	170
3. <i>BATTLE RHYTHM</i>	172
CONCLUSÕES	175
BIBLIOGRAFIA	177
 INTELLIGENCE MANAGEMENT – APOIO À TOMADA DE DECISÃO DO JOINT FORCE COMMANDER	 179
<i>INTELLIGENCE MANAGEMENT – SUPPORT FOR THE JOINT FORCE COMMANDER’S DECISION MAKING</i>	
Resumo e Palavras-chave	179
<i>Abstract and keywords</i>	180
INTRODUÇÃO	181
1. AS INFORMAÇÕES NA NATO E A TOMADA DE DECISÃO	182
2. O CICLO DE PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES NA NATO	185
2.1. ORIENTAÇÃO DO ESFORÇO DE PESQUISA	187
2.2. AQUISIÇÃO	187
2.3. PROCESSAMENTO	187
2.4. DISSEMINAÇÃO	188
2.5. A INTERSEÇÃO COM A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA NATO	188
3. O <i>INTELLIGENCE REQUIREMENTS MANAGEMENT</i> E O <i>COLLECTION MANAGEMENT</i> NO APOIO À DECISÃO	190
3.1. OS PROCESSOS E FUNÇÕES	190

3.2. A ESTRUTURA DOS <i>JOINT FORCE COMMANDS</i> DA NATO	194
4. OBSERVAÇÕES E BOAS PRÁTICAS – <i>JOINT FORCE COMMAND BRUNSSUM</i>	196
CONCLUSÕES	198
BIBLIOGRAFIA	199
 INTELLIGENCE FUSION – A ARTICULAÇÃO DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES INTERAGÊNCIAS NA IDENTIFICAÇÃO DE CRISES	 201
<i>INTELLIGENCE FUSION – THE INTERAGENCY INTELLIGENCE SHARING ARTICULATION IN THE IDENTIFICATION OF CRISES</i>	
Resumo e Palavras-chave	201
<i>Abstract and keywords</i>	202
INTRODUÇÃO	203
1. O CONCEITO <i>INTEL FUSION</i>	203
1.1. GÊNESE DO CONCEITO	203
1.2. CAPACIDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM CENTRO DE FUSÃO	205
1.3. SÍNTESE CONCLUSIVA	206
2. O NATO <i>INTEL FUSION CENTER</i>	206
2.1. O QUE É O NATO <i>INTEL FUSION CENTER</i> ?	206
2.2. HISTÓRIA DO NATO <i>INTEL FUSION CENTER</i>	207
2.3. CARACTERIZAÇÃO DO NATO <i>INTEL FUSION CENTER</i>	207
2.3.1. Missão	207
2.3.2. Funcionamento	209
2.3.3. Visão do Comandante	210
2.4. O PAPEL DO NIFC	211
2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA	212
3. O APOIO AO SACEUR E ÀS NAÇÕES	213
3.1. APOIO AO <i>COMPREHENSIVE CRISES AND OPERATIONS MANAGEMENT CENTRE</i>	213
3.2. NO COMBATE AO TERRORISMO	214
3.3. FERRAMENTAS UTILIZADAS	215
3.4. PRODUTOS	216

3.4.1. Nível Estratégico	216
3.4.2. Nível Estratégico e Operacional	217
3.5. SÍNTESE CONCLUSIVA	217
CONCLUSÕES	218
BIBLIOGRAFIA	220
Anexo A – Capacidades do processo de fusão e de gestão administrativas	222
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	224

PREFÁCIO

A edição N.º 26 dos “Cadernos do IUM” – “O Processo de Planeamento de Operações da NATO: Dilemas e Desafios”, sob coordenação do Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo, é resultado dos Trabalhos de Aplicação de Grupo (TAG) desenvolvidos pelos Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) 2016/17, no âmbito do Seminário de Operações deste curso, que teve por objetivo proporcionar uma oportunidade de debate sobre temas relacionados com o planeamento e execução de operações militares conduzidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

A abordagem escolhida pela coordenação foi articulada em duas fases, inicialmente por comunicações e apresentações de entidades de reconhecido mérito profissional e em funções associadas ao tema, no decorrer do Seminário; e numa segunda através da realização de debates dentro dos grupos de trabalho e apresentação com as principais conclusões, das quais resultou a elaboração de trabalhos escritos por parte dos oficiais discentes do CEMC, relacionados com os vários temas do programa do Seminário.

Pretendeu-se refletir sobre os principais desafios com que a Aliança se depara atualmente, nomeadamente a adequação às recentes ameaças que emergem no espaço Euro-Atlântico, designadamente as ameaças vindas de Leste, bem como pelas que surgem no flanco Sul da Europa, tais como a crise com os refugiados e a proliferação de atos de terrorismo, que o surgimento de estados falhados após a primavera árabe veio exponenciar.

Tendo em conta a importância do instrumento militar para uma organização como é a NATO, constitui particular interesse estudar a sua aplicação como vetor estratégico desta organização, considerando a capacidade da Aliança em responder aos novos desafios com que se depara. Torna-se igualmente importante analisar de que modo o Processo de Planeamento de Operações da NATO consegue efetivamente responder às exigências do atual contexto securitário, tanto ao nível das Operações de Resposta a Crise, vulgo Não-Artigo 5.º, quer no âmbito da Defesa Coletiva, isto é, em concreto ao abrigo do Artigo 5.º.

Indissociável do Processo de Planeamento de Operações, é a Função Conjunta Informações, e a forma como esta contribui para esse. O conhecimento dos adversários e do próprio ambiente operacional, foi e continuará a ser sempre um elemento predominante no planeamento das operações militares, transversal à

própria história da guerra e da arte militar, ao qual Sun Tzu alude como o conhecimento, quer do inimigo, quer de nós próprios: "Aquele que conhece o inimigo e se conhece a si mesmo sairá vitorioso de cem batalhas". Efetivamente, as Informações permitem apoiar a compreensão e a avaliação da situação, bem como o planeamento e a condução das operações, através do fornecimento de informações que sejam precisas, relevantes, atempadas e uteis.

O tema escolhido, e os trabalhos daí decorrentes, proporcionaram a oportunidade de exercitar o planeamento de operações conjuntas num ambiente multinacional, constituindo-se desse modo como um pilar fundamental para a preparação dos discentes que frequentam o CEMC, tendo em linha de conta a finalidade do próprio curso, que visa qualificar oficiais superiores das Forças Armadas para o desempenho de funções ao nível operacional e estratégico, em estados-maiores conjuntos nacionais e internacionais.

Considero que este trabalho contribui para que, no quadro da comunidade académica e militar, o IUM assuma um papel de destaque numa temática gravitacional no âmbito das responsabilidades de ensino deste Instituto. Concorrentemente, contribui decisivamente para que este se possa afirmar como escola de referência do saber, pensamento e discussão ao nível do planeamento de operações.

Neste sentido, estou plenamente convencido que este livro é um contributo muito válido e inovador, quer pela forma como é estruturado em termos de sequência e conteúdos, quer pela pertinência e atualidade dos mesmos, os quais substanciam motivo suficientemente relevante para a recomendação da sua leitura atenta a uma vasta audiência, desde docentes a discentes no IUM, bem como a militares envolvidos em estruturas de planeamento de operações militares, quer nacionais, quer internacionais.

Lisboa, 27 de setembro de 2018

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
Comandante do Instituto Universitário Militar

NOTA INTRODUTÓRIA

Nelson José Mendes Rêgo¹

Tenente-coronel de Artilharia

Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)

Área de Ensino de Operações Militares

Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do CIDIUM

1449-027 Lisboa, Portugal

rego.njm@ium.pt

A presente publicação pretende levar à estampa os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Seminário de Operações (SO) do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) 2016/17, que teve por tema geral “O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafios”.

O CEMC é dirigido primariamente aos oficiais superiores das Forças Armadas que demonstrem possuir elevado potencial, comprovado no desempenho de funções ou cargos, ao longo da carreira. O curso tem sido também frequentado por oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR) e por oficiais de Países Amigos e Aliados, de postos similares. O curso prolonga-se por um ano letivo, sendo o SO do CEMC, realizado no âmbito das atividades curriculares deste curso sob responsabilidade da Área de Ensino de Operações Militares (AEOM). Os Objetivos Gerais do seminário são analisar, sintetizar e julgar informação e conhecimentos relacionados com o planeamento e execução de operações militares, aos níveis estratégico e operacional, visando proporcionar uma oportunidade de debate sobre esta temática, fazendo uso das competências adquiridas por intermédio das unidades curriculares lecionadas na AEOM. Por Objetivo de Aprendizagem, tem por finalidade proporcionar uma oportunidade de debate sobre temas relacionados com o planeamento e execução de operações militares, fazendo uso das competências adquiridas por intermédio das unidades curriculares conduzidas por essa área de ensino, sustentadas maioritariamente por doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)².

¹ Docente responsável pelo ensino das matérias de Arte Operacional e de Planeamento de Operações NATO.

² Ao longo de toda a presente publicação optou-se por empregar o acrónimo de NATO para Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Com o tema escolhido para Seminário pretendeu-se estimular a realização de um fórum onde fossem abertamente discutidas as grandes questões, incertezas e os principais desafios que o atual ambiente securitário apresenta à Aliança, nomeadamente a adequação às recentes ameaças que emergem no espaço Euro-Atlântico, e consequentemente, analisar o impacto no Processo de Planeamento de Operações (OPP)³ da NATO.

O reemergir ameaçador da Rússia em 2014, fez regressar o clima da Guerra Fria, o qual requer uma capacidade de reação bastante mais rápida do que o OPP preconizado pelo NATO *Crises Response System* (NCRS). É neste sentido que a organização se tem procurado readaptar, no sentido de reabilitar a sua capacidade de resposta no âmbito das operações Artigo 5º. Ao nível do planeamento de operações o *Readiness Action Plan* (RAP) veio introduzir alterações no sentido de criar condições para que a Aliança esteja pronta para responder com rapidez e firmeza aos novos desafios de segurança a partir do Leste e do Sul. Iniciado na Cimeira de Gales de 2014, este é o reforço mais significativo da defesa coletiva da Aliança desde o fim da Guerra Fria.

A evolução das ameaças, com o aparecimento do terrorismo, segurança energética, riscos à saúde, alterações climáticas e escassez de água, entre outras, obrigou a uma alteração profunda na estrutura da NATO que, num espaço de menos de 20 anos, teve de evoluir adaptando-se a um mundo que deixou de ser bipolar com uma ameaça perfeitamente identificada, para um mundo que passou a ser multipolar ou mesmo difuso, onde por vezes a ameaça deixou de estar perfeitamente identificada. Tem sido esta capacidade de se adaptar, que fez com que a Aliança seja provavelmente a organização de segurança mais bem-sucedida da história mundial moderna.

O instrumento militar da NATO enfrenta esses desafios contemporâneos, que perfilam entre a atuação política e a militar, sendo natural a afirmação de que este continuará a ser um vetor indispensável num prisma estratégico da Aliança, independentemente da natureza do conflito. Citando o General George S. Patton, “A Guerra é uma arte e como tal não é suscetível de explicação através de uma fórmula única.” As operações militares requerem a integração criativa da visão em todos os níveis da guerra. É através da aplicação da imaginação criativa dos comandantes, apoiados nas suas perícias, conhecimentos e experiências, que se conseguem conceber estratégias, campanhas, operações de grande envergadura, e organizar e empregar forças militares.

³ A mesma metodologia é aplicada para o Processo de Planeamento de Operações, sendo utilizado o acrónimo OPP, do inglês *Operations Planning Process*.

É necessário ter sempre presente que o planeamento de operações é orientado para alcançar um estado final político e objetivos estratégicos estabelecidos pelas autoridades político-militares, procurando traduzir a direção e orientação estratégica em ações militares concretas (os *ways*) utilizando as forças e capacidades disponíveis (os *means*) para alcançar os objetivos (os *ends*) de modo eficaz e com riscos aceitáveis. Daí que tenhamos assistido a que o planeamento de operações e a sua sincronização e condução, continue a assumir um papel marcante, em particular para a Aliança Atlântica, e que se reflete na própria forma como o OPP, quer em termos estruturais quer doutrinários, se reflete tanto ao nível estratégico, operacional e tático, caracterizado por um alinhamento colaborativo do processo, o qual garante que as considerações subordinadas são refletidas nas decisões estratégicas e que as condições estratégicas são estabelecidas para o sucesso operacional.

Vimos que as operações conjuntas, em função da sua elevada complexidade, requerem uma organização cuidadosa, havendo uma constante necessidade de executar um conjunto de atividades, muitas das vezes em simultâneo, as quais, se não forem devidamente integradas e sincronizadas poderão afetar o sucesso da própria operação. Por outro lado, uma vez que o ambiente operacional é por inerência adverso, torna-se premente a necessidade de ser efetuada uma constante avaliação ao estado das condições, efeitos e ações, bem como, aos progressos realizados relativamente ao estado final desejado. Daqui decorre a necessidade imperativa de se integrar, coordenar, sincronizar e priorizar a execução das operações, bem como, avaliar o seu progresso, permitindo ao comandante em caso de necessidade, modificar o plano por forma a atingir os objetivos à luz das circunstâncias alteradas e dos fins politicamente definidos.

O atual ambiente operacional dita que se deva considerar as Informações como um pré-requisito crítico para as operações, ao invés de um mero meio para determinar quais os obstáculos a ultrapassar para cumprir a missão. Efetivamente, as Informações permitem apoiar a compreensão e a avaliação da situação, bem como o planeamento e a condução das operações, através do fornecimento de informações que sejam precisas, relevantes, atempadas e uteis.

Concorrentemente, a multiplicidade de atores que coabitam no ambiente operacional, que podemos observar como *stakeholders* do mesmo, requer informação e conhecimento sobre as suas capacidades, interações e influências. Consequentemente, as informações modernas são uma atividade particularmente complexa que tem de considerar uma miríade de adversários e ameaças híbridas, mas também, o uso deliberado de fontes não-militares para além do âmbito das atividades de informações militares, incluindo a aquisição de informações e

conhecimentos a partir de Organizações Internacionais (OI), Organizações Não Governamentais (ONG), organizações privadas e comerciais, bem como toda a gama organizações da governamentais (OG) e agências. Colaboração com entidades não-NATO é, portanto, um aspeto essencial, facilitando a fusão de informações com dados e notícias de outras fontes para produzir uma visualização mais abrangente do ambiente operacional no seu todo. Hoje como sempre, Informações são essenciais para as Operações, uma vez que os comandantes necessitam de saber se têm de decidir, quando decidir e o que decidir, em tempo e de forma a manter a iniciativa e a capacidade para atuar de forma decisiva sobre um qualquer opositor.

O SO do CEMC 2016/17 foi articulado em duas fases. A primeira efetuada com comunicações de entidades de reconhecido mérito profissional e em funções associadas ao tema. A segunda fase consistiu na realização de um Trabalho de Aplicação de Grupo (TAG) por parte dos discentes do curso, tendo por base os temas dos painéis do SO, trabalhos esses que constituem o corpo da presente publicação.

A primeira parte do seminário decorreu a 10 de maio de 2017, tendo por base três painéis. O Painel 1 subordinado ao subtema “O Instrumento Militar da NATO”, contou com a participação do Vice-almirante Silvestre Correia, Representante Militar junto do Comité Militar da NATO, que efetuou uma apresentação sobre “A aplicação do Instrumento Militar como vetor da estratégia da NATO”, do Contra-almirante Neves Coelho, Representante Militar Nacional junto do Quartel-General do Comando Supremo das Forças Aliadas na Europa (SHAPE), cuja apresentação versou sobre “O contributo do Comando Aliado para as operações no processo de tomada de decisão político-militar da NATO”, tendo este painel como moderador o Major-General Moraes Pereira, anterior Representante Militar Nacional junto do SHAPE.

O Painel 2 teve como tema geral “O Planeamento de Operações ao Nível Operacional”, contando com a participação do Capitão-de-fragata Costa Cabral que efetuou uma apresentação sobre “O planeamento de uma operação num *Joint Operations Planning Group*”, do Coronel Ferreira Duarte que efetuou uma apresentação sobre “*Do Planeamento da Operação à Sincronização da Campanha*”, tendo este painel como moderador o Coronel Tirocinado Oliveira Ribeiro. Todos estes elementos desempenharam anteriormente funções no *Joint Force Command* em Nápoles, no âmbito do planeamento de operações.

Por último, o Painel 3 teve como tema geral “A Função Militar Informações em apoio das Operações”, o qual contou com a participação do Tenente-coronel

Machado Barroso, atualmente a desempenhar funções no *Joint Force Command* em Brunssum, cuja apresentação versou sobre “*INTELL Management – Apoio à tomada de Decisão do Joint Force Commander*”, do Tenente-coronel Cordeiro de Menezes, anteriormente colocado no NATO Intelligence Fusion Center, que efetuou uma apresentação sobre “*INTELL Fusion – A articulação da partilha de informação interagências na identificação de crises*”, tendo este painel como Moderador o Coronel Tirocinado Mendes Ferrão, que conta com uma elevada experiencia ao nível das Informações, tanto a nível nacional como internacional.

Na Figura 1 apresentamos o Cartaz do Seminário de Operações do CEMC 2016/17⁴.

⁴ Mais informação relativa ao Seminário disponível em: <https://www.ium.pt/s/index.php/pt/home/noticias-e-destaques-arquivo/85-latest-news/1048-seminario-de-operacoes-do-curso-de-estado-maior-conjunto-2016-17>.

A cartaz for a seminar titled 'SEMINÁRIO O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafios'. The background features a collage of military-related images: a NATO flag, a fighter jet, a naval ship, and soldiers in combat. The text is organized into a structured layout with a blue header and footer, and a central white area with blue and yellow accents. The seminar is scheduled for May 10, 2017, at the Instituto Universitário Militar, Auditorio Almirante Gago Coutinho. The program includes an inaugural session, three panels on NATO military instruments, operational planning, and intelligence, and a closing session.

SEMINÁRIO

O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafios

Seminário de Operações do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17

10 MAIO 2017

09:00 SESSÃO INAUGURAL: *DESAFIOS À AÇÃO MILITAR DA NATO NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA*
Embaixador Luis de Almeida Sampaio

09:45 PAINEL I: *O INSTRUMENTO MILITAR DA NATO*
Moderador: Major-General Isidro de Moraes Pereira

A aplicação do Instrumento Militar como vetor da estratégia da NATO
Vice-almirante Alberto Silvestre Correia

O contributo do Comando Aliado para as operações no processo de tomada de decisão político-militar da NATO
Contra-almirante Vladimiro das Neves Coelho

11:40 PAINEL II: *O PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES AO NÍVEL OPERACIONAL*
Moderador: Coronel Tirocinado de Infantaria João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro

O Planeamento de uma Operação num Joint Operations Planning Group (JOPG)
Capitão-de-fragata Luís Miguel Escudeiro da Costa Cabral

Do Planeamento da Operação à Sincronização da Campanha
Coronel de Infantaria Francisco José Ferreira Duarte

14:30 PAINEL III: *A FUNÇÃO MILITAR INFORMAÇÕES EM APOIO DAS OPERAÇÕES*
Moderador: Coronel Tirocinado de Infantaria Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

Intelligence Management – Apoio à tomada de Decisão do Joint Force Commander
Tenente-coronel de Infantaria Luís Fernando Machado Barroso

Intelligence Fusion – A articulação da partilha de informações interagências na identificação de crises
Tenente-coronel de Infantaria António Pedro Vieira da Silva Cordeiro de Menezes

16:20 ENCERRAMENTO
Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro, Comandante do Instituto Universitário Militar

Instituto Universitário Militar
Audatório Almirante Gago Coutinho

Rua de Pedrouços 1449-027 Tel.: 213002104 TelMil.: 226163/185 Email: comando@ium.pt ou rego.njm@ium.pt Página Web: www.ium.pt

Figura 1 – Cartaz do Seminário de Operações do CEMC 2016/17

Por fim, a 25 de maio, os Discentes do CEMC 2016/17 conduziram várias apresentações com as principais conclusões, cruzando a investigação por si desenvolvida com os conteúdos das apresentações efetuadas pelas entidades que integraram os painéis da primeira parte do seminário.

A publicação compreende, para além desta Nota Introdutória, um artigo alargado de autoria do coordenador do Seminário, sobre o Processo de Planeamento de Operações na NATO, o qual pretende, de um modo geral, enquadrar os sete trabalhos realizados pelos discentes, que constituem os restantes artigos desta publicação.

O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES DA NATO: ORIGEM E EVOLUÇÃO, da autoria do Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo.

A NATO implementou um processo de planeamento de operações, o qual tem vindo a sofrer atualizações, ainda que pontualmente com algum atraso, mas que lhe têm permitido responder em termos operacionais às novas dinâmicas e complexidade do ambiente securitário, permitindo à Aliança afirmar-se como um ator preponderante, credível e pronto para atuar no âmbito das suas tarefas fundamentais, quer seja no domínio da defesa coletiva, da gestão de crises ou da segurança cooperativa. Pretendeu-se analisar e compreender a origem deste processo e a forma como o mesmo tem vindo a ser adaptado em função das missões e tarefas da Aliança, bem como das ameaças com que se tem vindo a deparar.

DESAFIOS À AÇÃO MILITAR DA NATO NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA, da autoria do Capitão-tenente Engenheiro de Máquinas Augusto Miguel Ramos de Brito, do Major de Cavalaria Hugo Duarte Benevides Pamplona de Sousa, do Major de Infantaria da GNR Pedro Miguel Duarte da Graça, do Major de Administração Militar Carlos Miguel Nina P. Martins e do Major de Infantaria Paulo Afonso Junjuvili Bastos do Exército da República de Angola.

A última década tem sido rica em desenvolvimentos que ameaçam a estabilidade e segurança do espaço Euro-Atlântico, desde a proliferação da ameaça terrorista, e a sua cada vez maior atuação no espaço europeu, à atuação da Rússia em cenários de conflito, como a Ucrânia, que culminou com a anexação territorial da Crimeia. Pretendeu-se analisar os principais desafios com os quais a NATO se depara na região Euro-Atlântica, com o intuito de compreender as necessidades de adequação e adaptação resultantes dos acontecimentos que se sucederam desde a implementação do Conceito Estratégico de 2010 até à atualidade.

O INSTRUMENTO MILITAR COMO VETOR ESTRATÉGICO DA NATO, da autoria do Major de Infantaria da GNR Marco António Ferreira da Cruz,

do Major de Cavalaria Fernando Amorim da Cunha, do Major de Infantaria da GNR João Almeida Duque Martinho, do Major de Artilharia João Paulo Catrola Martins e do Major de Cavalaria Tiago Alexandre Gomes Fazenda.

O instrumento militar é parte integrante da estratégia coletiva da NATO, sendo projetado e empregue para alcançar objetivos estratégicos que concorram para o estado final desejado definido politicamente. A associação entre a aplicação do instrumento militar e a condução estratégico-política, caracteriza o paradigma atual do emprego da força, habilitando a Aliança com capacidades para contribuir para a Defesa Coletiva, a Gestão de Crises e a Segurança Cooperativa. Pretendeu-se compreender o conceito estratégico da NATO e o processo de desenvolvimento e edificação de capacidades militares que garantam a eficácia do instrumento militar e identificar como este contribui para o vetor estratégico ao nível do planeamento de operações.

O CONTRIBUTO DO COMANDO ALIADO PARA AS OPERAÇÕES NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICO-MILITAR DA NATO, da autoria do Major de Administração Aeronáutica Pedro Dinis Capinha Maio, do Major de Cavalaria da GNR José Manuel Brito de Sousa, do Major de Engenharia António Carlos dos Santos Ferreira, do Major de Cavalaria Adriano Augusto Gomes Branco e do Major de Administração Militar António José Luís Antunes.

A NATO alcança o estado final desejado quando atinge uma condição aceitável definida pelo *North Atlantic Council*, que define politicamente, também, os objetivos estratégicos militares e não militares a serem alcançados mediante o envolvimento da Aliança. Em todo este processo observa-se uma estreita colaboração entre o *Allied Command Operations* (através do *Supreme Allied Commander Europe*) e o *North Atlantic Council*, no sentido de permitir à Aliança um conjunto abrangente de opções e medidas para preparar, gerir e responder a crises, sejam elas enquadráveis, ou não, no Artigo 5º. Procurou-se caracterizar o contributo do ACO no processo de tomada de decisão político militar da NATO, no planeamento no âmbito de um cenário de *Crisis Response System* e também de operações de Artigo 5º.

O PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES AO NÍVEL OPERACIONAL DA NATO, da autoria do Major de Cavalaria da GNR João Paulo dos Santos Martinho, Major de Infantaria da GNR João Fernando Clara da Fonseca, do Major de Engenharia Paulo Jorge da Silva Ferreira, do Major de Cavalaria Rui Miguel Pinho Silva, e do Major de Administração Militar Carlos Miguel Vaz Delgado.

O atual processo é caracterizado por uma constante interação ao longo de todo o processo entre os níveis estratégico, operacional e tático, materializados

por exemplo pelo *component advice* e *operational advice* dos níveis inferiores relativamente às *Military Response Options*. Estas interações permitem para além de dar corpo à *comprehensive approach*, reforçar a multinacionalidade das decisões, procurando consenso num quadro de diversidade de agendas políticas e interesses geoestratégicos de cada nação, bem como a sua exequibilidade operacional. No entanto, estas interações podem indubitavelmente atrasar a decisão e a agilidade operacional essencial em situações enquadráveis no artigo 5.º do Tratado de Washington. Procurou-se analisar o processo de planeamento de operações no sentido de compreender se está adequado para responder às atuais ameaças que caracterizam o ambiente estratégico vigente.

GESTÃO OPERACIONAL: DO PLANEAMENTO À SINCRONIZAÇÃO DA CAMPANHA, da autoria do Tenente-coronel da Guarda Civil de Espanha Laureano Martín Velasco, do Major de Infantaria da GNR Marco Luís Miguel Dias Fortunato Barreto, do Major de Infantaria Jorge Miguel Simões Pereira, do Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro e da Major Engenheira de Aeródromos Adelaide C. F. G. Paiva Gonçalves.

Durante a execução de uma operação conjunta, a força constituída com o propósito de atingir os objetivos definidos durante a fase de planeamento, tem a necessidade de realizar um conjunto de atividades, muitas das vezes em simultâneo, que não sendo devidamente integradas e sincronizadas poderão afetar o curso dessa mesma operação, tornando-se igualmente necessário não só a realização de uma avaliação contínua à situação das condições, efeitos e ações estabelecidas, como também aos progressos efetuados em relação ao estado final desejado. Pretendeu-se compreender a forma como a Gestão Operacional concretiza efetivamente as atividades de integração e sincronização das operações durante a sua execução, bem como, a avaliação ao seu progresso.

INTELLIGENCE MANAGEMENT – APOIO À TOMADA DE DECISÃO DO JOINT FORCE COMMANDER, da autoria do Capitão-tenente Fuzileiro António Carlos Esquetim Marques, do Major de Infantaria do Exército de Espanha Rubén Vega Bustelo, do Major de Cavalaria da GNR Marcelo F. F. L. Pessoa e do Major de Cavalaria Pedro Miguel Tavares Cabral.

Os atuais desafios que se apresentam à NATO, em particular nos flancos leste e sul da Europa, ditam a necessidade do conhecimento constante do ambiente operacional, desempenhando as Informações o ponto focal deste requisito. Porém, diversos fatores influenciam o papel das Informações enquanto função conjunta ao nível Operacional, tendo em vista o apoio ao processo da tomada de decisão no planeamento, na preparação e na execução por parte de um *Joint Force*

Commander a este nível. Procurou-se identificar as principais dificuldades de um comandante, nomeadamente no Ciclo de Produção de Informações, dissecando e verificando a adequabilidade da estrutura em uso nos Comandos Operacionais da NATO.

INTELLIGENCE FUSION – A ARTICULAÇÃO DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES INTERAGÊNCIAS NA IDENTIFICAÇÃO DE CRISES, da autoria do Major de Infantaria da GNR Paulo Jorge André Serra, do Major de Infantaria da GNR João Rafael Lavado Eufrazio, do Major de Infantaria Marco Paulo Antunes Rafael Lopes, do Major de Cavalaria Carlos Manuel Figueiredo Lopes e do Major de Artilharia Álvaro Moreira dos Santos.

Face ao atual ambiente operacional, que se caracteriza como volátil, incerto, complexo e ambíguo, o papel das informações tornou-se fundamental. Nomeadamente, dada a instabilidade, imprevisibilidade e incerteza que rodeiam o mundo, provocando uma sensação de vulnerabilidade e insegurança na sociedade. Pois esta inconstância securitária pode degenerar, rapidamente, em crises, conflitos e guerras. Pretendeu-se caracterizar a génese do conceito de *Intelligence Fusion* e consequentemente, identificar o papel do NATO *Intelligence Fusion Center* em apoio às operações e identificação de crises e os respetivos contributos para as operações conduzidas pela NATO.

À coordenação do Seminário restam algumas palavras finais de agradecimento:

Aos Coordenadores da AEOM, Coronel Tirocinado de Artilharia Henrique José Pereira dos Santos, durante a fase de planeamento do Seminário, e ao Coronel Tirocinado de Cavalaria Vítor Manuel Meireles dos Santos durante a fase de execução, pelo apoio incondicional dado a esta iniciativa, pelo entusiasmo com que a receberam e ainda pelo comprometimento sempre manifestado com este projeto.

Ao Comando do IUM, pela aprovação da realização deste seminário, e pela assunção de que os objetivos do mesmo se constituírem numa oportunidade de enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem dos discentes do CEMC, bem como num ensejo que possibilitou ao IUM assumir-se como escola de referência no domínio do planeamento de operações.

A todos os moderadores e conferencistas, pela partilha incondicional de conhecimento que desde logo se disponibilizam a fazer, que muito contribuiu para a excelência de conteúdos apresentados e que proporcionaram uma rara oportunidade de debate sobre esta temática, mas acima de tudo, para o enriquecimento do processo de aprendizagem do universo a quem se dirigiu o seminário.

Por último, e muito em especial, aos discentes do CEMC 2016/17, pelo empenho manifestado na realização dos trabalhos escritos, tarefa essencial para que esta publicação pudesse ser preparada e editada para memória futura, bem como pelo esforço adicional que desenvolveram para a realização dos mesmos, numa atividade que acresce referir não é objeto de avaliação.

O Coordenador

ESTUDOS

O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES DA NATO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

NATO OPERATIONS PLANNING PROCESS: ORIGIN AND EVOLUTION

Nelson José Mendes Rêgo

Tenente-coronel de Artilharia

Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)

Área de Ensino de Operações Militares

Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do CIDIUM

1449-027 Lisboa, Portugal

rego.njm@ium.pt

RESUMO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte ao longo da sua existência foi-se adaptando à constante evolução do ambiente operacional, com medidas ao nível das estratégias genética, estrutural e operacional. Tem sido essa capacidade de adaptação que lhe permitiu atravessar de forma intacta vários períodos distintos, ao qual se foi ajustando em diferentes versões, desde a sua génese em 1949 até aos nossos dias. Após o final da Guerra Fria a Aliança passou de um conceito de defesa *strictu sensu*, para um conceito alargado de segurança, visando a prevenção de conflitos, passando este a incluir a gestão de crises como uma das tarefas fundamentais, no sentido da sua prevenção e gestão. O facto de a Organização do Tratado do Atlântico Norte se encontrar a conduzir operações conjuntas desde finais de 1995 nos Balcãs e desde 2003 no Afeganistão, bem como a implementação do conceito de *Combined Joint Task Force*, fez surgir a necessidade de desenvolver um processo de planeamento de operações próprio, que permitisse aos seus comandos conjuntos desenvolver e implementar planos de operações. Contudo, as recentes alterações no ambiente securitário têm conduzido a novas adaptações neste processo, passando este de uma vertente de gestão para uma mais reativa. Este artigo pretende demonstrar que a Organização do Tratado do Atlântico Norte implementou um processo de planeamento de operações, o qual tem vindo a sofrer atualizações, ainda que pontualmente com algum atraso, mas que lhe têm permitido responder em termos operacionais às novas dinâmicas e complexidade do ambiente

securitário, permitindo à Aliança afirmar-se como um ator preponderante, credível e pronto para atuar no âmbito das suas tarefas fundamentais, quer seja no domínio da defesa coletiva, da gestão de crises ou da segurança cooperativa.

Palavras-chave:

Arte Operacional, Conceito Estratégico, Doutrina, Planeamento de Operações, Processo de Planeamento de Operações.

ABSTRACT

Throughout its existence, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) has been adapting itself to the constant evolution of the operational environment, with measures at the level of genetic, structural and operational strategies. It has been this capacity of adaptation that allowed this organization to cross intact several periods, which has been adjusted in different versions, from its genesis since 1949 to the present day. After the end of the Cold War, the Alliance moved from a concept of pure defense, to a broad concept of security, aiming at conflict prevention, which included crisis management as one of the fundamental tasks, in the sense of its prevention and management. The fact that North Atlantic Treaty Organization has been conducting joint operations since the end of 1995 in the Balkans and since 2003 in Afghanistan, as well as the implementation of the Combined Joint Task Force concept, has given rise to the need to develop an own operations planning process, which would allow its joint commands to develop and implement operations plans. However recent changes in the security environment have led to new adaptations in this process, from a management perspective to a more reactive one. This article intends to demonstrate that North Atlantic Treaty Organization has implemented an operations planning process, which has undergone updates, albeit punctually with some delay, but which have allowed it to respond in operational terms to the new dynamics and complexity of the security environment, allowing the Alliance to assert itself as a preponderant, credible and ready-to-play actor in his core tasks, whether in the field of collective defense, crisis management or cooperative security.

Keywords:

Doctrine, Operational Art, Operations Planning Process, Operations Planning, Strategic Concept.

“Na preparação para a batalha eu sempre considerei que os planos são inúteis, mas o planeamento, esse é indispensável.”

General Dwight D. Eisenhower

INTRODUÇÃO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) é a mais preponderante, credível e duradoura aliança político-militar da contemporaneidade, integrando atualmente 29 Estados-membros, que ao longo de quase sete décadas têm cumprido missões em particular na Europa, na Ásia e em África. Ao longo da sua existência, a NATO foi-se adaptando à constante evolução do ambiente operacional, com medidas ao nível das estratégias genética, estrutural e operacional. Tem sido essa capacidade de adaptação que lhe permitiu atravessar de forma intacta quatro períodos distintos, ao qual se foi ajustando em diferentes versões: a primeira versão (V 1.0), desde a sua génese em 1949 até ao final da Guerra Fria; a V 2.0, após a queda do muro de Berlim; a V 3.0, após os atentados nas *Twin Towers* em 11 de setembro de 2001; e a V 4.0, decorrente do ressurgir da Rússia como ameaça, após a sua intervenção na Ucrânia e até aos nossos dias.

A NATO V 1.0 existia acima de tudo para fazer face ao seu arquirrival soviético, no âmbito da Defesa Coletiva materializada pelo Artigo 5º, papel principal desde a génese da organização, tal como referiu em 1952 o primeiro Secretário-geral da NATO, Lorde Hastings Lionel, *“to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down”* (1952), período no qual não interveio em ações militares, assumindo essencialmente um papel dissuasor relativamente à ameaça soviética.

Após a queda do Muro de Berlim e com o fim do seu “velho” inimigo, foi aprovado em 1991 um novo Conceito Estratégico da NATO, o qual veio privilegiar uma atitude de cooperação com os antigos adversários, em vez de uma postura de confronto. A Aliança tratou de se adaptar a este novo cenário, procurando uma nova razão de existir para além do enquadramento do Artigo 5º, materializada com a sua entrada no Teatro de Operações (TO) da Bósnia Herzegovina (BiH) em janeiro de 1996 e no do Kosovo a partir de 1999, ano em que foi implementado um novo Conceito Estratégico. Este veio ampliar a possibilidade de atuação de forças da NATO ao referir que, “no caso de crises que prejudiquem a estabilidade euro-atlântica e possam afetar a segurança dos membros da Aliança, as suas forças militares podem ser chamadas a realizar operações de resposta a crise” (NATO, 1999). A NATO adaptava-se então a um novo papel, caracterizado pelas missões *“out-of-a-*

rea”⁵, uma nova era que marca o início das operações de resposta a crise⁶, ou seja, a NATO V 2.0.

O ataque às Torres Gémeas em Nova Iorque, a 11 de setembro de 2001, viria a marcar profundamente o futuro da Aliança. Este ataque, por ser percecionado como um contra um dos Estados-membros, seria entendido como um ataque coletivo a todos os outros. Consequentemente a NATO viria a empenhar-se decisivamente no Afeganistão, num cenário conflitual francamente diferente do que vinha enfrentando desde o final da Guerra Fria. Com o início das operações militares no TO do Afeganistão a Aliança entrou num novo paradigma conflitual, no qual não procurava separar partes em conflito como na BiH e no Kosovo, mas sim, combater uma ameaça perfeitamente identificada, i.e., os Talibã e a Al-Qaida, e consequentemente contribuir para o fortalecimento da paz e do desenvolvimento de um ambiente seguro e estável nesse território. A NATO passou a empenhar-se em operações de combate (contrainsurgência), materializando uma profunda alteração na organização, tanto a nível de orientação estratégica, bem como de empenhamento operacional, materializado pela implementação de um novo conceito estratégico, assim como de uma nova abordagem operacional, com reflexos ao nível estrutural, operacional e doutrinário. A Aliança passou a viver então o período de NATO 3.0. em duas partes distintas, de 2003 a 2010, com a adaptação a uma nova realidade conflitual no Afeganistão, e após 2010, com a introdução de um novo conceito estratégico “*Active Engagement*”⁷, marcado fortemente pelo enquadramento da *Comprehensive Approach*, muito influenciado pelas lições identificadas nesse TO e pelo combate ao terrorismo transnacional no pós 11 de setembro de 2001.

Embora a NATO tenha enfrentado fortes dificuldades em se adaptar a uma nova ameaça, como é a insurgente, viveu-se um período marcado pela ideia, aparentemente utópica, de ausência de uma ameaça que fizesse verdadeiramente frente à Aliança, como no período da Guerra Fria. No entanto, esta ilusão seria interrompida com a crise da Ucrânia, e com o regresso de um longo período de “hibernação do Urso”. Efetivamente o ressurgir da Rússia como ator destabilizador de um *status quo* vigente durante quase duas décadas, veio colocar em causa o paradigma criado pelo surgir da *Comprehensive Approach*, o qual tinha sido for-

⁵ Artigo 48º do Conceito Estratégico de 1999 (NATO, 1999).

⁶ Para Loureiro dos Santos, uma crise tem a sua génese numa perturbação no fluir normal das relações entre dois ou mais atores da cena internacional com alta probabilidade do emprego da força (Santos, 1983, p. 101).

⁷ Assinado na Cimeira de Lisboa a 20 de novembro de 2010 (NATO, 2010b).

temente influenciado para as operações de resposta a crise, e não para um enquadramento de combate convencional, em tudo idêntico ao vivido durante a Guerra Fria. Este período, atualmente em curso, é aquele que designamos por NATO 4.0.

Ainda que a Aliança ao longo da sua existência se tenha adaptado estrategicamente às alterações no quadro da conflitualidade, o mesmo não se verificou ao nível doutrinário, nem no desenvolvimento de um processo de planeamento de operações, que orientasse a intervenção numa qualquer operação conjunta⁸ e combinada⁹. A sua primeira publicação doutrinária neste domínio, as *Guidelines for Operational Planning* (GOP), foi efetivamente desenvolvida entre 2000 e 2005, quando a organização se encontrava na sua “versão” 2.0 e 3.0, pautada pela sua intervenção nos Balcãs, ou seja, num quadro marcado pelas operações de estabilização e posteriormente no Afeganistão, onde passou a ter de se empenhar verdadeiramente em ações de combate. Contudo, as GOP eram essencialmente direcionadas para o planeamento de operações convencionais e considerando somente a intervenção do instrumento de poder militar, ou seja, constituíram-se num paradoxo face à realidade e aos desafios que a NATO enfrentava nesse período, em particular após a sua entrada no Afeganistão em 2001.

Foi efetivamente neste TO que, ao contrário de outras operações conduzidas até então pela Aliança, a dificuldade em resolver o “problema operacional”¹⁰ conduziu à necessidade de repensar a forma de analisar e compreender o ambiente operacional. As lições identificadas¹¹, entretanto, permitiram à NATO reconhecer que o instrumento militar, por si só, não era suficiente para prevenir ou resolver crises, evidenciando a necessidade de uma maior colaboração com outros instrumentos de poder. Este novo paradigma conceptual levou ao desenvolvimento de um novo conceito estratégico, em novembro de 2010. Daqui resultou a publicação em dezembro do mesmo ano da *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), com a finalidade de proporcionar uma visão para a futura integração deste conceito

⁸ Uma operação realizada por forças de duas ou mais nações, em que participam elementos de, pelo menos, duas componentes (AAP-06, 2016, p. 90).

⁹ Uma operação realizada por forças de duas ou mais nações (AAP-06, 2016, p. 90).

¹⁰ O “Problema Operacional” compreende a visualização da natureza, causas, abrangência e situação atual e prospetiva de uma crise; dos principais atores envolvidos (incluindo internacionais) e seus interesses; aspetos legais e o ambiente de informação (COPD, 2013, p. 3_13). A sua caracterização é essencial para a identificação das condições não aceitáveis de momento, que impedem o atingir do Estado Final Desejado, caracterizado por um conjunto de condições aceitáveis, de acordo com os interesses da Aliança.

¹¹ É uma observação consolidada, que foi desenvolvida e apresentada à entidade competente. As lições identificadas contemplam a origem da observação, a recomendação de ação corretiva e a proposta à organização ou pessoa nomeada para executar a implementação da ação corretiva aprovada para uma lição identificada (JALLC, 2011, pp. A-1).

tanto a nível doutrinário, como estrutural, e consequentemente, com uma nova abordagem para a aplicação do Processo de Planeamento de Operações (OPP), no sentido de se adaptar às características de momento do ambiente operacional.

A COPD foi desenvolvida para ser empregue Operações Não-Artigo 5º de Resposta a Crises (NA5CRO)¹², bem como para operações de Artigo 5º, todavia a sua atual estrutura é sustentada por um modelo um tanto ou quanto burocrático e demorado de tomada de decisão, *i.e.*, em nosso entender num modelo pouco adequado às operações Artigo 5º. Contudo, o ressurgir ameaçador da Rússia em 2013, fez retornar o clima da Guerra Fria, que obriga a uma capacidade de reação bastante mais célere do que o OPP até agora preconizado pela COPD. Vivemos atualmente o período da NATO 4.0, para o qual a organização se tem procurado readaptar, no sentido de reabilitar a sua capacidade de resposta no âmbito das operações Artigo 5º. Ao nível do planeamento de operações o *Readiness Action Plan* (RAP) veio introduzir alterações no sentido de criar condições para que a Aliança esteja pronta para responder com rapidez e firmeza aos novos desafios de segurança a partir do Leste e do Sul. Iniciado na Cimeira de Gales de 2014, este é o reforço mais significativo da defesa coletiva da Aliança desde o fim da Guerra Fria (NATO, 2017e). Deste modo, o RAP, além de outras medidas genéticas e estruturais, ao nível do planeamento das operações veio igualmente implementar medidas adaptativas, no sentido do NATO *Crises Response System* (NCRS), como ferramenta de planeamento, potenciar a capacidade de resposta da NATO.

É neste contexto que procuramos caracterizar a origem e a evolução do OPP na NATO. Defendemos que o processo contínuo de mutação que tem pautado a dinâmica do ambiente securitário tem tido reflexos significativos para a NATO. Esta, no sentido de preservar a sua eficiência, tem procurado adaptar-se a nível genético, estrutural e operacional.

Este artigo está estruturado em duas partes: uma concetual, onde se aborda o planeamento de operações como processo; e outra analítica, onde se apresentam elementos que pretendem validar a origem e desenvolvimento do OPP na NATO. Conclui-se que esta organização implementou um OPP, o qual tem vindo a sofrer atualizações, ainda que pontualmente com algum atraso, mas que lhe têm permitido responder em termos operacionais às novas dinâmicas e complexidade do ambiente securitário, permitindo à Aliança afirmar-se como um ator preponderante, credível e pronto para atuar no âmbito das suas tarefas fundamentais, quer seja no domínio da defesa coletiva, da gestão de crises ou da segurança cooperativa.

¹² *Non-Article 5 Crisis Response Operations.*

1. DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES

Nesta secção procuramos caracterizar o planeamento de operações enquanto processo de tomada decisão.

Quanto à condução da guerra, Napoleão Bonaparte referiu que, “nada é bem-sucedido na guerra, exceto em consequência de um plano bem preparado.” (Vego, 2009, pp. IX-63), ou seja, as operações militares, independentemente da dimensão da força e do objetivo, são baseadas no planeamento.

Segundo Cabral Couto, a estratégia enquadra o emprego e o desenvolvimento da força, o qual engloba a sua estruturação. Deste modo, a estratégia consiste no domínio operacional (a forma como são empregues os meios), no domínio genético (a geração e criação de novos meios) e no domínio estrutural (a composição, organização ou articulação dos meios). A estratégia operacional reflete-se no planeamento de operações, enquanto as estratégias genética e estrutural se refletem em programas de forças (incluindo estruturas e sistemas de forças). Este autor considera que a estratégia trata da forma como são utilizadas as forças, no domínio da estratégia operacional, procurando não só conciliar os objetivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas táticas e técnicas mas também, orientar a evolução daquelas de forma a adapta-las às necessidades da estratégia (1988, pp. 230-231).

A estratégia operacional trata da conceção e execução da manobra estratégica ao nível dos grandes subordinados (caso, na estratégia militar, dos responsáveis pelos teatros de guerra e teatros de operações). Em cada domínio, é seu objeto não só conciliar os objetivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas táticas e técnicas do domínio considerado, mas também orientar a evolução daquelas de forma a adapta-las às necessidades da estratégia. A estratégia operacional responde essencialmente a seguinte pergunta: como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objetivos superiormente fixados?

Couto (1988, p. 231)

Já Vego entende que o planeamento de operações é sustentado através da arte militar e não diretamente através da estratégia. Para este autor não existe uma fronteira rígida entre os três níveis da guerra (estratégico, operacional e tático), tal como também não existe entre os três níveis da arte militar que lhes estão associados. É através da arte operacional que se efetua a ligação entre a estratégia e a tática, permitindo atingir os objetivos estratégicos através da definição dos objetivos operacionais, para os quais contribuirá o sucesso das ações táticas (2009, pp. I-9).

Por outro lado, a NATO visualiza a estratégia militar como “a componente da estratégia nacional ou multinacional que define a forma como o poder militar

deve ser desenvolvido e aplicado para atingir objetivos nacionais ou de um grupo de nações” (AAP-06, 2016, p. 87), sendo a arte operacional que “sustenta o emprego de forças para atingir objetivos estratégicos ou operacionais, através do desenho, integração e conduta de estratégias, campanhas, operações de grande envergadura e batalhas” (AAP-06, 2016, p. 99). É então a arte operacional que permite integrar os fins (*ends*¹³) que se pretendem atingir, os métodos (*ways*¹⁴) para os atingir e os meios (*means*¹⁵) a empregar, considerando que “na sua expressão mais simples, a arte operacional determina que forças conduzirão que tipo de operações, quando, onde e com que finalidade” (AJP-5, 2013, p. 2_3).

A arte operacional consiste no emprego judicioso das forças militares para alcançar objetivos estratégicos e/ou operacionais através da conceção, organização, integração e conduta de estratégias de teatro, campanhas, operações e batalhas. É um aspeto essencial do planeamento de operações. Compreende a proficiência, imaginação, criatividade e intuição para planear e conduzir a projeção e o emprego de forças e capacidades conjuntas e multinacionais, juntamente com outros meios, em séries de operações interligadas ao longo do tempo e do espaço para estabelecer as condições militares que alcancem o objetivo e o estado final. A arte operacional é empregue em particular durante o processo de planeamento operacional na: Formulação da ideia enquadrante e intenção para a operação e visualização de como a operação se irá desenvolver; Determinação das ligações necessárias entre o emprego tático das forças e o alcançar dos objetivos estratégicos e operacionais; Estabelecimento de linhas de operações críticas como base para sequenciar e sincronizar as ações e efeitos; e Desenho de formas de alcançar o estado final com os meios apropriados.

AJP-5 (2013, pp. 2-13)

De acordo com Vego, o planeamento de operações é o epílogo de todos os elementos da teoria e da prática da arte operacional. Só com planos de operações, os objetivos de uma campanha ou operação poderão ser atingidos com o menor

¹³ “Que condições são necessárias para atingir os objetivos? Que condições militares devem ser alcançadas na área operacional para atingir os objetivos estratégicos? O *Joint Force Commander* (JFCr) considera a natureza da força, os objetivos a seu alcance, a natureza dos riscos inerentes à busca desses objetivos com a força dada e sua possível mitigação. Se os objetivos políticos mudam, como eles às vezes irão ao longo do tempo ou em resposta a eventos em mudança, isso irá invariavelmente criar um requisito para uma mudança no plano ou mesmo o requisito para um novo plano” (AJP-5, 2013, p. 2_5).

¹⁴ “Qual a sequência de ações que provavelmente criará as condições necessárias? Que abordagens abrangentes estabelecerão essas condições? Quais instrumentos de poder combinam nessas abordagens? Como as ações devem ser organizadas em tempo no espaço para estabelecer essas condições?” (AJP-5, 2013, p. 2_6).

¹⁵ “Que recursos são necessários para realizar a sequência de ações proposta? Que recursos estão disponíveis e devem ser aplicados, dentro das limitações estabelecidas, para produzir essas condições? Como os instrumentos militares e não-militares são integrados para atingir essas condições?” (AJP-5, 2013, p. 2_6).

número de perdas em pessoal, material e tempo. Um plano de operações constitui-se na principal ferramenta através da qual um comandante poderá transmitir a sua visão operacional aos seus comandantes subordinados (2009, pp. IX-63), *i.e.*, a forma como visualiza a compreensão de um determinado problema operacional e a forma como conceptualiza a sua resolução.

Santacroce entende o planeamento de operações como o processo que orienta no desenvolvimento de planos para o emprego de forças e capacidades, no contexto de objetivos estratégicos para enfrentar contingências e responder a crises imprevistas. Consiste num processo de planeamento analítico e ordenado, sustentado num conjunto de etapas lógicas para analisar uma missão, desenvolver e comparar possíveis modalidades de ação, selecionar a modalidade de ação e produzir um plano ou ordem. Este processo sustenta o planeamento em todos os níveis e para missões em toda a gama de contingências. Aplica-se a todos os planeadores e ajuda-os a organizar as suas atividades de planeamento, partilha um entendimento comum do método, finalidade e estado final¹⁶ e visando o desenvolvimento de planos e ordens exequíveis (2014, p. 4). Ou seja, é um processo coordenado de estado-maior, que visa encontrar a solução mais adequada para cumprir as tarefas atribuídas, ou para planear aquelas que venham hipoteticamente, a ser atribuídas no futuro. Dada a natureza incerta do ambiente operacional, o objetivo do planeamento não passa por eliminar a incerteza, mas desenvolver um enquadramento que permita atuar de forma pensada no meio da incerteza.

Ainda segundo o mesmo autor, enquanto o planeamento pode iniciar uma iteração do processo de operações, o planeamento propriamente dito não termina com a produção de um plano de operações. Durante a preparação e execução, o plano é continuamente refinado à medida que as avaliações e a compreensão situacional vão sendo mais pormenorizadas. (Santacroce, 2014, p. 2_2).

O processo de planeamento de operações é concebido para otimizar, de forma lógica e analítica, as fases do processo de decisão em ambiente de incerteza e complexidade, uma vez que o planeamento será, normalmente, afetado pela quantidade e qualidade da informação, pelo tempo e recursos disponíveis. É materializado por uma sequência lógica do processo cognitivo e de procedimentos que lhe estão associados. Permite, aos comandantes e respetivo estado-maior, analisar a situação, deduzir os requisitos da missão, determinar o melhor método para cum-

¹⁶ Descreve um “conjunto de condições que deverão existir no final da campanha ou operação incluindo, para além das militares, condições diplomáticas, económicas, sociais e humanitárias que o nível político deseje alcançar na área de operações. Isto dará uma indicação clara da importância relativa das operações militares bem como dos requisitos da sua integração com, ou em apoio de outros elementos de poder ou influência internacionais” (AJP-5, 2013, p. 2_27).

prir as tarefas que lhe estão associadas (*ways*), de modo a alcançar um determinado estado final desejado (*ends*). Inclui, consequentemente, a identificação da força e das capacidades necessárias (*means*) ao cumprimento da missão, direcionada para o atingir do estado final, bem como o planeamento desde a projeção da força até ao seu emprego. O planeamento de operações, como processo, é aplicável a todas as atividades de planeamento de emprego de força em quartéis-generais (QG) de nível estratégico, operacional ou tático, independentemente do tipo de teatro, de plano e dimensão da força (Vego, 2009, pp. IX-64).

O planeamento consiste em duas componentes distintas, mas estreitamente relacionadas: uma componente conceptual e uma componente pormenorizada. A componente conceptual do planeamento envolve a compreensão do ambiente e do problema operacionais, determinando o estado final da operação e visualizando uma determinada abordagem operacional, com base na arte operacional, *i.e.*, seguindo uma determinada abordagem cognitiva, apoiada pela habilidade, conhecimento, experiência, criatividade e capacidade de julgamento de um comandante ou elementos de estado-maior, para desenvolver estratégias, campanhas e operações, visando o emprego de forças militares, integrando *ends*, *ways* e *means*. A componente pormenorizada do planeamento traduz a abordagem operacional num plano em concreto, estando esta componente associada à ciência das operações, incluindo a sincronização das forças no tempo, no espaço e quanto à finalidade (Santacroce, 2014, p. 2_2).

O planeamento conceptual está diretamente associado à arte operacional, a já referida abordagem cognitiva aplicada pelos comandantes e seus estados-maiores, que permite conceptualizar o emprego de forças militares através da integração de *ends*, *ways* e *means*. A arte operacional é um processo de pensamento que conduz o planeamento conceptual e pormenorizado no sentido de produzir planos de operações exequíveis. Ao aplicar a arte operacional, os comandantes e o seu *staff* empregam um conjunto de ferramentas intelectuais para ajudar a comunicar uma visão comum do ambiente operacional, além de visualizar e descrever a abordagem operacional.

A abordagem operacional é uma conceptualização alargada da forma como as ações irão produzir um conjunto de condições que definem o estado final desejado. A abordagem operacional permite que os comandantes comecem a visualizar e descrever possíveis combinações de ações para alcançar o estado final desejado, tendo em consideração o ambiente e o problema operacionais.

Santacroce (2014, pp. 6-13)

Coletivamente, este conjunto de ferramentas é conhecido como elementos de arte operacional, que apoiam o comandante na identificação dos objetivos que ligam as ações ao estado final desejado. Permitem igualmente refinar e focalizar a abordagem operacional, que constitui a base para o desenvolvimento de um plano de operações, conforme demonstra a Figura 1.

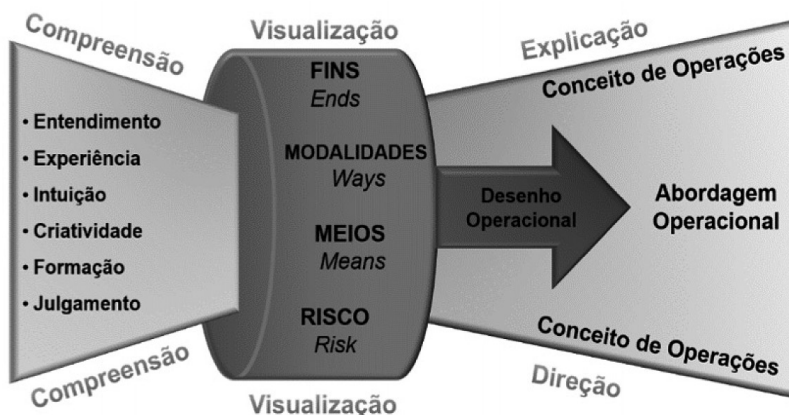


Figura 1 – Aplicação da Arte Operacional ao OPP

Fonte: Adaptado a partir de Santacroce (2014, pp. 6-2) e JP 5-0 (2017, pp. IV-5).

O planeamento de operações é orientado para alcançar um estado final político e objetivos estratégicos estabelecidos pelas autoridades político-militares, de acordo com as limitações que estas impuserem e os recursos que disponibilizarem. O planeamento de operações procura traduzir a direção e orientação estratégica em ações militares integradas e agrupadas em séries sequenciais, a desempenhar por forças conjuntas, para alcançar os objetivos estratégicos de forma eficiente e com riscos aceitáveis. Inicia-se com uma análise da situação e da missão que visa avaliar e deduzir com clareza o “que” deve ser cumprido, em que “condições” e com que “limitações”. Com base nesta apreciação, a atenção passa a ser centralizada na determinação de “como” as operações devem ser coordenadas e combinadas num desenho operacional.

Entendemos ser importante contextualizar o significado de desenho operacional para uma melhor compreensão do seu significado, dado que na terminologia Anglo-Saxónica é utilizado o termo *operational design*, porém em duas vertentes distintas: uma enquanto ferramenta da arte operacional, outra enquanto um conceito de abordagem operacional.

No primeiro, sendo *design* entendido como “desenho”, que como elemento da arte operacional tem a seguinte definição:

Representa a formulação de uma ideia geral para a operação, baseada na avaliação geral da situação e da análise da missão e enforma a intenção do comandante. Desenvolve-se utilizando os conceitos e ferramentas do desenho operacional¹⁷ bem como a arte operacional. O desenho operacional orienta o desenvolvimento do conceito de operações e o detalhar dos documentos de planeamento.

IAEM (2005, p. 42)

Um desenho operacional, desenvolvido através da aplicação de arte operacional, é uma expressão da visão do Comandante para a transformação da situação operacional inaceitável, no início da campanha ou operação, numa série de condições operacionais aceitáveis no final. Esta transformação é efetuada através do estabelecimento de condições decisivas ao longo de diferentes linhas de operação, conduzindo ao atingir de objetivos operacionais, contribuindo para a consecução dos objetivos estratégicos e do estado final.

COPD (2013, pp. 4-52)

Por outro lado, o termo *design* também é entendido como “conceção operacional, numa vertente conceptual, como metodologia para sustentar a forma como se identifica um problema operacional e como se desenvolve um enquadramento para a sua resolução, segundo a seguinte definição:

Design (conceção) operacional é uma metodologia para aplicar o pensamento crítico e criativo para compreender, visualizar e descrever problemas complexos e mal estruturados e desenvolver abordagens para resolvê-los. O *design* ocorre durante todo o processo de operações antes e durante o planeamento detalhado, através da preparação e durante a execução e avaliação.

Santacroce (2014, pp. 6-5)

Deste modo, o desenho operacional, enquanto ferramenta, constitui a base para o subsequente desenvolvimento do conceito operacional bem como do plano detalhado. Os conceitos do desenho operacional irão variar ao longo do processo de desenvolvimento de modalidades de ação, de acordo com o modo como o comandante e o seu estado-maior desenvolvem e refinam esses mesmos conceitos. No final, o comandante deve ser capaz de visualizar os conceitos de desenho operacional, e com recurso às suas capacidades de julgamento, intuição, formação e experiência, selecionar a melhor modalidade de ação para a resolução de um determinado problema operacional, sendo esta conceção (*design*) sustentada num processo de planeamento de operações.

¹⁷ Conceitos do desenho operacional: Estado final, objetivos, linhas de operações, centro de gravidade, condições decisivas/pontos decisivos, efeitos, geometria operacional, transição e terminação, faseamento e sequenciação.

A arte operacional é empregue para determinar qual a melhor forma de conduzir as operações (*ways*) utilizando as forças e capacidades disponíveis (*means*) para alcançar os objetivos (*ends*) de modo eficaz e com riscos aceitáveis. Assim, a aplicação da arte operacional reside na capacidade para visualizar o emprego das forças e os seus efeitos no tempo e no espaço, através do emprego dos conceitos do desenho operacional, para avaliar as várias possibilidades e para antecipar os prováveis resultados e as suas implicações, daí resultando um conceito de operações, o qual será materializado num plano de operações. O planeamento foca-se nas ações físicas destinadas a afetar diretamente um ator (amigo, neutro ou inimigo) ou ambiente. Os planeadores por norma recebem uma missão e uma série de recursos, e desenvolvem um plano para empregar esses recursos para cumprir essa missão. Para esse efeito, iniciam com um *design* (explícito ou inédito) com a finalidade de produzir um plano (uma série de ações executáveis e medidas de controlo). Este planeamento, sendo essencialmente analítico, vai transformar o *design* num plano executável. Esta transformação implica um processo gradual, em que cada fase produz um produto que é o ponto de partida necessário para a próxima fase (Santacroce, 2014, pp. 6-16-17), ou seja, um processo sistémico, sequencial e faseado, *i.e.*, que sustente todo o planeamento de uma campanha ou operação, desde a identificação do problema e caracterização do seu impacto, até à escolha de uma opção que permita a sua resolução, através da produção de um plano. Na Figura 2 podemos visualizar a relação entre arte operacional e *design* para a sustentação de um determinado conceito de operações e consequente produção de um plano.

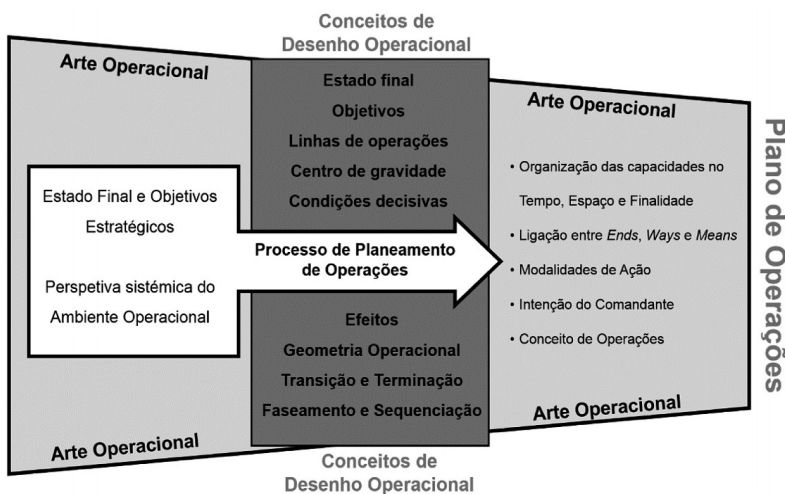


Figura 2 – Ligação entre Arte Operacional e *Design* Operacional
 Fonte: Adaptado a partir de Santacroce (2014, pp. 6-18).

Todavia, importa referir que um plano nunca será a garantia do sucesso de uma operação, para o qual ficou bem conhecida uma expressão do General Dwight D. Eisenhower, “na preparação para a batalha eu sempre considerei que os planos são inúteis, mas o planeamento, esse é indispensável” (USA Joint Staff, 2011, pp. B-1). Um plano é uma estrutura, contínua e evolutiva, de ações antecipadas que orientam os comandos subordinados através de cada fase da operação conjunta. Qualquer plano é um enquadramento a partir do qual se podem efetuar adaptações, não se constituindo por isso num modelo definitivo. Um bom plano mede-se não por se a sua execução ocorre conforme o planeado, mas sim, se facilita uma ação eficaz diante de eventos imprevistos. Os bons planos permitem manter a iniciativa, e acautelam a incerteza e fricção, e mitigam o risco (Santacrose, 2014, pp. 6-16-17).

Para uma eficiente condução de um processo de operações, devem ser empregues processos devidamente estruturados e do conhecimento dos diferentes níveis da força, do estratégico ao tático, o que requer uma sustentação doutrinária, no sentido de permitir a aplicação espontânea e eficiente dos mesmos. A aplicação do instrumento de poder militar, trava-se a diferentes níveis da guerra, de acordo com os objetivos associados e a envergadura das operações conduzidas. No acervo literário e na doutrina de diversos países dedicados ao estudo da guerra e das operações militares, é convencionada a existência de três níveis da guerra: o estratégico, o operacional e o tático (Faria, 2014, p. 5).

Para a NATO, o nível estratégico da guerra é aquele “em que uma nação ou grupo de nações define objetivos de segurança nacional ou multinacional e emprega recursos nacionais, incluindo militares, para os atingir” (AJP-01, 2017, pp. 1-8). É neste nível que é empregue o instrumento militar na prossecução dos objetivos estratégicos definidos pela estrutura política da Aliança. No que diz respeito ao nível operacional, este é definido como o nível “no qual são planeadas, conduzidas e sustentadas as campanhas e operações de grande envergadura para atingir os objetivos estratégicos nos teatros ou áreas de operações”, sendo neste nível que “[...] os sucessos táticos alcançados nos empenhamentos e operações são combinados para criar os efeitos desejados que apoiem a prossecução dos objetivos estratégicos e permitam atingir o estado-final desejado” (AJP-01, 2017, pp. 1-10). Por fim, o nível tático é o nível “no qual as atividades, batalhas e empenhamentos são planeados e executados para atingir os objetivos militares definidos para o nível tático. O seu cumprimento contribui para o sucesso ao nível operacional e estratégico (AJP-01, 2017, pp. 1-10). A Figura 3 representa os três níveis de operações.

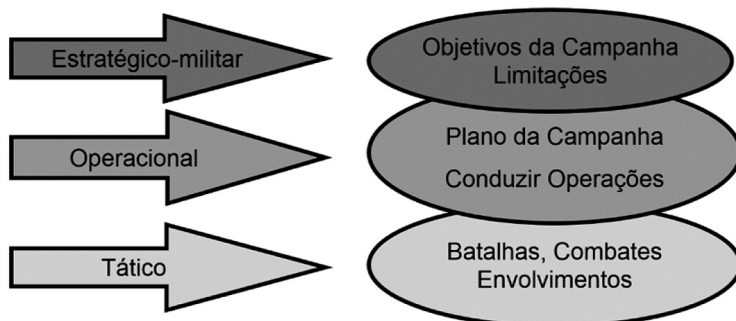


Figura 3 – Níveis das Operações

Fonte: AJP-01 (2017, pp. 1-9).

Nem sempre é fácil visualizar a distinção entre os níveis das operações, considerando que inclusivamente o emprego de forças de nível tático, mesmo de reduzido escalão, poderá ser efetuado de acordo com um determinado contexto político de uma nação, com consequências diretas nos objetivos da mesma. Um exemplo desta nem sempre fácil distinção/separação destes níveis, é a operação de captura de Osama Bin Laden, com uma força de baixo escalão em ligação de comando direta com o Presidente dos Estados Unidos da América (EUA). Deste modo, podemos afirmar que o emprego tático das forças criará efeitos em cadeia aos níveis operacional e estratégico. É neste sentido que, segundo Vego, a relação entre os níveis das operações poderá variar com o caráter e as singularidades de um determinado conflito, sendo a distinção entre os diferentes níveis mais fácil de identificar em conflitos de alta intensidade (2009, pp. II-18).

A todos os níveis da guerra são definidos os objetivos a atingir pelas forças militares. Para uma melhor compreensão, recorreremos à definição de objetivo que nos é apresentada pela NATO.

Um objetivo claramente definido e alcançável para uma operação militar, por exemplo, aproveitando uma característica do terreno, neutralizando a força ou a capacidade de um adversário ou alcançando algum outro resultado desejado que seja essencial para o plano de um comandante e para o qual a operação é dirigida. As operações conjuntas e combinadas devem ser direcionadas para objetivos comumente entendidos, que são essenciais para os responsáveis políticos e comandantes militares aos respetivos níveis, a fim de alcançar o estado final. Os objetivos serão alcançados pelo resultado de uma agregação de efeitos criados. Como são derivados do estado final, o alcançar dos objetivos também deve conduzir ao atingir do estado final.

AJP-5 (2013, p. 2_29)

Na conceptualização apresentada por Vego, os objetivos decorrem de um determinado estado final, sendo este definido pelo nível político para uma determinada operação militar. A identificação e aprovação do estado final requer uma estreita ligação e coordenação entre a liderança política e os comandantes militares, daí resultando a determinação do método e duração de emprego dos meios militares colocados à disposição (2009, pp. I-45). Do estado final desejado decorrerão os objetivos estratégicos¹⁸ e estratégico-militares¹⁹, sendo estes posteriormente desdobrados em objetivos operacionais²⁰, e destes resultarão os de nível tático (2009, p. II_3), conforme representado na Figura 4.

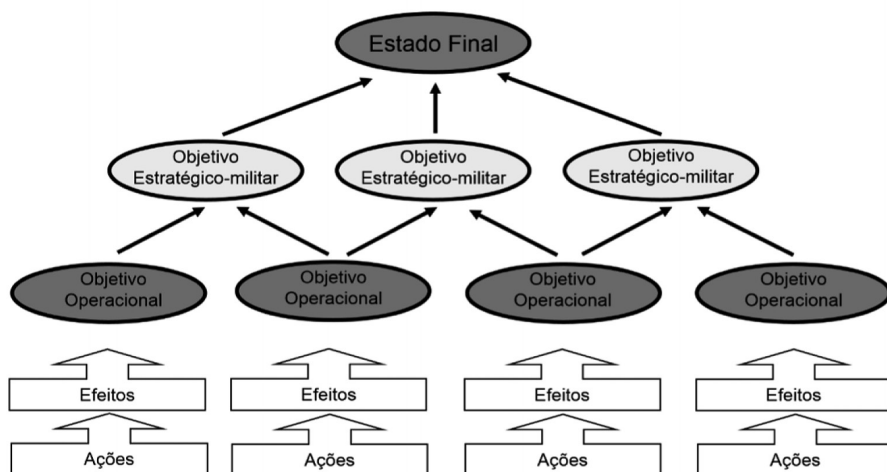


Figura 4 – Hierarquia entre Estado Final e Objetivos

Fonte: Adaptado a partir de Vego (2009, pp. II-9).

¹⁸ Estabelecem o propósito estratégico para todas as ações – militares e não militares – a levar a cabo pela Aliança. São estabelecidos pelo nível político, e descrevem os objetivos que devem ser alcançados para estabelecer as condições necessárias para alcançar a situação desejável, descrita como o estado final desejado (AJP-5, 2013, p. 2_30).

¹⁹ Definem o papel das forças militares no contexto mais amplo dos objetivos estratégicos gerais da Aliança. Fornecem o foco para o planeamento de operações de uma força conjunta e, portanto, devem indicar claramente as condições militares a serem alcançadas que contribuam para os objetivos estratégicos e para o estado final desejado (AJP-5, 2013, p. 2_30).

²⁰ Com base na análise da missão, o JFCr e os elementos do seu estado-maior devem compartilhar uma compreensão clara dos objetivos de nível operacional que lhes são atribuídos através da diretiva estratégica de planeamento, daí sendo identificados quais os atores e sistemas na crise ou conflito que precisam ser afetados, bem como as ações e os efeitos que devem ser criados para esse fim. Os objetivos de nível operacional, dados pelo nível estratégico, estabelecem as condições a serem alcançadas na JOA, necessárias para atingir os objetivos estratégicos e para contribuir para o atingir do estado final desejado. Os objetivos operacionais fornecem o foco para o emprego da força militar de modo a influenciar os COG estratégicos e operacionais (AJP-5, 2013, p. 2_30).

Por norma, para atingir objetivos estratégico-militares ou operacionais é indispensável recorrer a forças de maior dimensão do que comparativamente às necessárias para atingir os objetivos táticos. Todavia, uma força de menor dimensão pode ser empregue para atingir um objetivo operacional ou até mesmo estratégico (Vego, 2009, p. I_7). Para este fator contribui a pouco clara definição entre os níveis da guerra, característica na tipologia de conflitos mais comuns no atual ambiente operacional, grandemente marcadas pelas operações de apoio à paz do pós-Guerra Fria, em detrimento das operações militares de grande envergadura.

As operações conduzidas nos três distintos níveis das operações compreendem o respetivo nível de comando, sustentado numa estrutura para planejar, conduzir e avaliar uma operação, assim como para enquadrar as forças que lhe são atribuídas pelo nível imediatamente superior. Estes níveis de comando estão preparados para atingir os objetivos definidos para o respetivo nível das operações. Importa no entanto referir, que ao contrário destes níveis, os de comando deverão ser claramente definidos (Vego, 2009, pp. II-18), o que não significa que existam relações completamente fluidas entre eles, daí a necessidade de existência de um processo de planeamento de operações claramente estabelecido e do conhecimento de uma doutrina comum de emprego de forças, que permitam desenvolver uma proficiência de processos entre todos os níveis de comando.

O processo de planeamento em operações de cariz multinacional é inerentemente muito mais complexo do que no caso de emprego das forças nacionais. Geralmente, as forças multinacionais são criadas num curto prazo. Assim, o tempo de planeamento também é curto. Todavia, muitas vezes verificam-se problemas para chegar a um acordo, no mais alto nível político, sobre os objetivos da operação ou as diferentes perceções sobre o que precisa ser feito. O processo de tomada de decisão em forças multinacionais é extremamente complexo, dada a existência de diferenças consideráveis ao nível da cultura militar, das doutrinas, dos procedimentos de planeamento, da proteção de força e da interoperabilidade (Vego, 2009, pp. IX-66). Sendo a NATO uma organização, na sua essência, de cariz multinacional e direcionada para o emprego conjunto de forças, tem uma arquitetura doutrinária devidamente implementada, no sentido de normalizar procedimentos e o emprego de forças, no qual se enquadra o processo de planeamento de operações.

2. DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO

Nesta secção pretendemos contextualizar a aplicação do OPP na NATO, desde a sua génese até à atualidade.

2.1. A ORIGEM DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO

Com a adoção em 1991 de um novo Conceito Estratégico²¹, a Aliança procurou adaptar-se a um novo ambiente securitário, decorrente da queda do muro de Berlim e da desagregação da União Soviética, com o consequente fim do Pacto de Varsóvia. Este Conceito Estratégico marcou uma profunda alteração de paradigma de emprego de forças, passando de um conceito de defesa *strictu sensu*, para um conceito alargado de segurança, visando a prevenção de conflitos. As crises balcânicas tiveram repercussões na segurança dos aliados, as quais alteraram ainda mais o ambiente securitário, estimulando a contínua capacidade adaptativa da NATO. É neste âmbito que é desenvolvido o conceito de *non-Article 5 operations*²², dado que a experiência adquirida com os conflitos nos Balcãs veio evidenciar que os desafios à Aliança se visualizavam cada vez mais fora dos limites das operações no âmbito do Artigo 5º. Estes desenvolvimentos conduziram à revisão do Conceito Estratégico em 1999, passando este a incluir a gestão de crises²³ como uma das tarefas fundamentais, no sentido da sua prevenção e gestão, incluindo as designadas NA5CRO.

Ao longo da década de 90 a Aliança também identificou a necessidade de efetuar alterações nas suas estruturas, no sentido de se adaptar às novas exigências securitárias, sendo disso um bom exemplo a implementação em 1994 do conceito

²¹ Este é o quinto conceito estratégico aliado, designado por *The Alliance's Strategic Concept*, sucedendo ao MC48/3 – *Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*, o quarto e último conceito estratégico aliado da Guerra-fria. Apresentando um conceito dissuasor baseado na flexibilidade, que impedirá que o potencial agressor consiga identificar com alguma certeza qual a resposta específica da NATO e que o conduzirá a concluir que enfrentará um inaceitável grau de risco independentemente da dimensão e natureza do seu ataque. O primeiro conceito estratégico da NATO, datado de 6 de janeiro de 1950 designava-se DC 6/1 – *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*. Segundo este a principal finalidade da NATO era deter uma qualquer agressão, sendo que as forças da Aliança seriam envolvidas em combate, caso esta função primária não fosse alcançada, na eventualidade de um ataque soviético (NATO, 2017d).

²² Inclui as *peace support operations*, que se subdividem em: *conflict prevention, peacekeeping, peace enforcement measures, peace-making, peace-building, preventive deployment* e *humanitarian operations*.

²³ Conjunto de ações coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades (AAP-06, 2016, pp. 2-C-18).

de *Combined Joint Task Force* (CJTF)²⁴, dado que a Aliança identificou a necessidade efetuar alterações ao nível das estratégias estrutural e operacional, por um lado, para adaptar a sua estrutura militar às exigências das operações de resposta a crises, pelas intervenções militares em que se inseriu (*i.e.*, nos Balcãs) e, por outro lado, em implementar um processo de planeamento de operações que permitisse planear e conduzir o emprego de forças de carácter essencialmente conjunto e combinado. Portanto, a experiência recolhida dos primeiros anos de intervenção na Bósnia²⁵, bem como a implementação do conceito de CJTF, conduziram no domínio da estratégia operacional à necessidade de desenvolver uma doutrina comum, que enquadrasse o emprego de forças, com base num plano de operações.

Como já referimos, a estratégia trata da forma como são empregues as forças, no seu domínio operacional, procurando não só conciliar os objetivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas táticas e técnicas, mas também, “[...] orientar a evolução daquelas de forma a adaptá-las às necessidades da estratégia” (1988, p. 231), ou seja, o modo como é desenvolvido um determinado enquadramento doutrinário. A estratégia determina onde, quando e com que meios serão conduzidas campanhas e operações militares. A necessidade de planear e conduzir operações conjuntas e combinadas requer uma compreensão abrangente da estratégia militar de um Estado ou Organização, assim como de uma doutrina. Nunca estática e sempre dinâmica, esta recolhe as lições das guerras passadas, reflete a natureza da guerra,

²⁴ Este conceito foi aprovado a nível político na Cimeira de Bruxelas, em janeiro de 1994, com o objetivo de facilitar a eficiência e flexibilidade para a condução das missões da Aliança. Para o efeito, foi estabelecido a nível conjunto uma capacidade de Comando e Controlo (C2) flexível e projetável que permite abranger todo o espectro de missões da Aliança, num ambiente de segurança em permanente mutação. Posteriormente, tem sido a coberto deste conceito que a Aliança tem vindo a projetar forças e a conduzir operações em diferentes Teatros de Operações, bem como a realizar exercícios de dimensão considerável. Uma CJTF é uma Força tarefa, combinada (multinacional) e conjunta (inter-ramos), organizada de acordo com a missão e constituída para fazer face a qualquer tipo de missões militares da Aliança. Assenta em três níveis: CJTF HQ, Quartel-General dos Comandos de Componente e forças designadas para a missão. A implementação do conceito de CJTF era um elemento essencial na adaptação da Aliança estando os quartéis CJTF a ser desenvolvidos, primeiramente, para NA5CRO, incluindo operações com Estados não-membros da NATO, apesar do emprego dos CJTF em operações Artigo 5º não estar excluído (NATO, 1996).

²⁵ A 18 de dezembro de 1995 o Conselho de Segurança das Nações Unidas implementou a Resolução 1031 que permitiu à NATO implementar a 20 de dezembro a operação *Joint Endeavour – Implementation Force* (IFOR) com vista ao estabelecimento de uma força militar multinacional para implementar os aspetos militares do Acordo de Dayton. A IFOR foi a primeira grande operação de resposta a crises levada a cabo pela Aliança e através da qual tomou a responsabilidade militar das operações na Bósnia-Herzegovina. Neste âmbito foram enviados 60,000 militares para o terreno: 50,000 de países da NATO e 10,000 de países não-membros. O mandato da IFOR terminou a 20 de dezembro de 1996 (NATO, 2017c), todavia, dada a instabilidade ainda existente à data no território, acabou por ser imediatamente substituída pela *Stabilization Force* (SFOR), através da Resolução 10881. A SFOR era uma força mais reduzida, com cerca de 32,000 soldados oriundos de todos os membros da NATO e de dezoito Estados não-membros da Aliança. A SFOR terminou o seu mandato a 2 de dezembro de 2005, passando a missão para a esfera da União Europeia (NATO, 2017f).

dos atuais conflitos e crises, antecipando os desenvolvimentos intelectuais e tecnológicos que irão garantir a vitória agora e no futuro (Santacroce, 2014). Na NATO o conceito de Doutrina é definido como “um conjunto de princípios fundamentais que têm por finalidade orientar a ação de forças militares conjuntas, em apoio à consecução dos respetivos objetivos operacionais” (AAP-06, 2016, pp. 2-D-9).

À semelhança do surgimento de uma arquitetura de desenvolvimento de doutrina na NATO, a implementação e o desenvolvimento de um OPP foi igualmente influenciado pelo processo de desenvolvimento doutrinário dos EUA, que publicaram em 1995²⁶ a sua primeira publicação sobre planeamento de operações conjuntas, a JP 5-0 *Doctrine for Planning Joint Operations*. A sua implementação adveio da necessidade de integrar e coordenar o planeamento de operações conjuntas, decorrente da própria evolução da aplicação do instrumento militar, mas também de se implementar uma base doutrinária para o envolvimento militar dos EUA em operações multinacionais e interagências²⁷. Tal como referia à data o General John Shalikashvili²⁸, “o planeamento de operações conjuntas é um elemento chave na condução e no sucesso da guerra. O processo de planeamento de operações conjuntas implica o desenvolvimento dos melhores planos possíveis para eventuais crises em todo o espectro das operações militares” (JP 5-0, 1995).

A JP 5-0 foi desenvolvida com a finalidade de identificar os requisitos de planeamento essenciais para a condução de operações de combate, tendo sido complementada em 2002 com a publicação da JP 5-00.1. *Joint Doctrine for Campaign Planning*. Em 2006 foi efetuada a primeira revisão da JP 5-0, passando a designar-se

²⁶ Na sequência da *Defence Reorganization Act* e da *Lei Goldwater-Nichols* (LGN), da qual emergiu a criação de um Sistema de Desenvolvimento de Doutrina Militar Conjunta. O ponto de viragem da doutrina conjunta americana ocorreu no seguimento da intervenção militar na Ilha de Granada em 1986, em que apesar do sucesso da operação, foram notórias as lacunas de coordenação, as quais colocaram em causa a unidade de comando na Operação URGENT FURY (Loccher III, 1996, p. 15). Resultante de um relatório produzido relativamente a essas lacunas, o Congresso dos EUA viria a aprovar o *Defence Reorganization Act*, conhecido por LGN, no sentido de providenciar melhorias ao nível da doutrina que sustentasse a intervenção conjunta das suas forças. Desta lei resultou a criação de um Sistema de Desenvolvimento de Doutrina Militar Conjunta, que por ter aplicação transversal a todas as componentes, ficou na dependência do *Chairman of the Joint Chief of Staffs* (CJCS) (Ferriter, 1995, p. 118). O grande ponto mudança na doutrina conjunta americana ocorreu somente em 2001, em consequência dos resultados identificados após a Operação ANACONDA no Afeganistão.

²⁷ Importa referir que foi neste período que a NATO iniciou a primeira operação de implementação de paz, no âmbito da guerra na BiH, na qual os EUA assumiram um papel primordial, não só na criação das condições mínimas de acordo entre as partes em conflito, materializados no Acordo de Dayton, mas também como país que mais contribuiu com forças para a operação.

²⁸ O General John Shalikashvili em 1995 era o *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* e foi o grande impulsionador do desenvolvimento de doutrina que sustentasse o planeamento de operações conjuntas nos EUA, tendo publicado vários artigos e obras, das se destaca a “*Joint Military Operations Historical Collection*”.

Joint Operation Planning. Esta segunda edição incluiu lições aprendidas²⁹ retiradas da participação das forças americanas no Afeganistão, com particular incidência nos erros identificados ao nível do planeamento conjunto no decorrer da Operação ANACONDA. A JP 5-0 foi revista no início de 2017, naquela que é a quinta edição (Townsend, 2017, p. 122).

Antes de 1989, o planeamento operacional da Aliança era conduzido no âmbito dos *General Defence Plan* (GDP). Sob estes arranjos, a Aliança desenvolveu um número significativo de planos operacionais muito detalhados, projetados para defender os territórios da NATO de uma ameaça claramente identificável e quantificável (AJP-5, 2006, p. 1_1), mas que já não se enquadravam com o cenário internacional do pós-Guerra Fria. Com as alterações do ambiente securitário ocorridas em 1991, a Aliança passou de uma estratégia de contenção, para uma estratégia de empenhamento mútuo e construtivo (Santo, 2009, p. 34). Na sequência da Cimeira de Washington em 1999, e do Conceito Estratégico entretanto implementado, a NATO reforçou as suas ferramentas de gestão de crises para enfrentar os riscos e os desafios com que então se deparava. Consequentemente, em agosto de 2001, o *North Atlantic Council* (NAC) aprovou as diretrizes políticas³⁰ com o objetivo de desenvolver um sistema único e totalmente integrado de resposta a crises, o NATO *Crisis Response System*³¹ (NCRS)³².

A já referida influência americana, bem como o facto de a NATO se encontrar a conduzir operações conjuntas desde finais de 1995 no Balcãs e desde 2003 no Afeganistão, concorrentemente com a realização de exercícios conjuntos, fez surgir a necessidade de desenvolver um OPP próprio, que permitisse aos seus comandos conjuntos desenvolver e implementar planos de operações, para além dos planos de defesa. Deste modo, a Aliança lançou as primeiras orientações³³ para o desenvolvimento de uma arquitetura de planeamento de operações da NATO,

²⁹ É a mudança positiva verificada numa capacidade militar ou uma melhoria no seu desempenho, confirmada por validação quando necessário, resultante da implementação de uma ou mais ações corretivas decorrentes de uma lição identificada (JALLC, 2011, pp. A-1). As Lições Aprendidas, correspondem ao ato de aprender com a experiência para obter melhorias na execução de procedimentos ou adotar medidas corretivas tidas como necessárias, promovendo o desenvolvimento organizacional (AJP-3, 2011, pp. 4-19).

³⁰ C-M (2001)63, NATO Crisis Response System (NCRS): *Policy Guidelines*, 10 Aug 2001.

³¹ Tradução livre do autor: Sistema de Resposta a Crises NATO.

³² Importa referir que o NCRS viria a ser aprovado na sua primeira versão somente em abril de 2009. O sistema veio incrementar a capacidade para a Aliança, e quando adequado as nações não-NATO, responderem a um largo espectro de situações de crise a que podem ter que vir a fazer face. Compreende um vasto leque de opções de resposta que permitem à Aliança reagir atempadamente, de forma coordenada e distinta.

³³ Através do MC 133/2 de 1996 e do MC 133/3 de 2000.

que se adequasse ao novo quadro da sua eventual intervenção, em particular fora dos seus territórios tradicionais. Esta passou a ser constituída pelos documentos da série MC 133, pela AJP-01 - *Allied Joint Operations Doctrine*, pelas ferramentas de planeamento e pelas ferramentas complementares³⁴ que auxiliam os elementos de planeamento militar da NATO no desenvolvimento de planos operacionais. Das ferramentas de planeamento faziam parte as *Bi-Strategic Command Directive* (Bi-SC) GOP, as *Bi-SC Functional planning Guides* (FPG)³⁵ e as *Regional Planning Guides* (RPG)³⁶.

Foi nesta sequência que surgiu em janeiro de 2001 a primeira versão da Bi-SC GOP, desenvolvida pelos dois comandos estratégicos, no sentido de implementar um processo de planeamento analítico e ordenado, que definisse procedimentos e responsabilidades com vista ao desenvolvimento, aprovação, promulgação, implementação e revisão de planos de operações da Aliança. Uma segunda edição desta publicação foi implementada em agosto de 2005.

O objetivo essencial e duradouro da NATO é salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os seus membros por meios políticos e militares. No ambiente de segurança que surgiu com o fim da Guerra Fria, a segurança da Aliança encontrava-se sujeita a uma grande variedade de riscos militares e não-militares, e muitas vezes difíceis de prever. Uma ameaça de agressão convencional em larga escala contra a Aliança era à data considerada como altamente improvável. Esse cenário foi substituído por novos riscos, incluindo conflitos étnicos, sofrimento económico, colapso da ordem política, terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa (ADM). A escala e a natureza multifacetada desses riscos requeriam um sistema de planeamento operacional flexível e com elevada capacidade de resposta. Era entendido que este sistema deveria ser flexível o suficiente para atender às possíveis trocas de orientação política e de aconselhamento militar e para se adaptar aos requisitos políticos. Isto considerando que o processo

³⁴ Fazem parte das ferramentas complementares vários documentos, tais como os da série MC 294 sobre as *Military Response Options* (MRO), da série MC 166 relativos ao *NATO Intelligence Warning System*, entre outros.

³⁵ As FPG fornecem orientações específicas de uma determinada função [e.g., Informações, Cooperação Civil-Militar (CIMIC), etc.] ou componente (e.g., naval, terrestre, etc.) sobre os fatores de planeamento a serem levados em consideração durante o desenvolvimento de um plano operacional. Para as operações conjuntas, essas orientações auxiliam a otimizar os efeitos sinérgicos da aplicação sincronizada dos recursos combinados inerentes a uma força conjunta. Estes também fornecem orientações específicas da função/componente em assuntos como o espaço aéreo, controlo do espaço de marítimo, etc.

³⁶ As RPG fornecem orientação específica em fatores específicos de planeamento regional a serem levados em consideração durante o desenvolvimento de um plano operacional. Isso inclui fatores como o clima, a geografia, a oceanografia, o terreno, acordos militares específicos regionais, etc.

devia ser capaz de se adaptar para ter em conta eventuais operações a levar a cabo por uma CJTF ou pela NATO *Response Force* (NRF), em operações em coligações envolvendo países não pertencentes à NATO e em operações lideradas pela Organização das Nações Unidas (ONU) ou União Europeia (UE).

O sistema de planeamento de operações da NATO foi concebido como um sistema de iniciação, desenvolvimento e aprovação de planos destinados a fazer face, com a devida oportunidade, a qualquer contingência, conforme descrito no MC 133/3. Este previa um processo de planeamento dividido em duas categorias de planeamento: o Planeamento Avançado e o Planeamento de Resposta a Crises, conforme se demonstra na Figura 5.

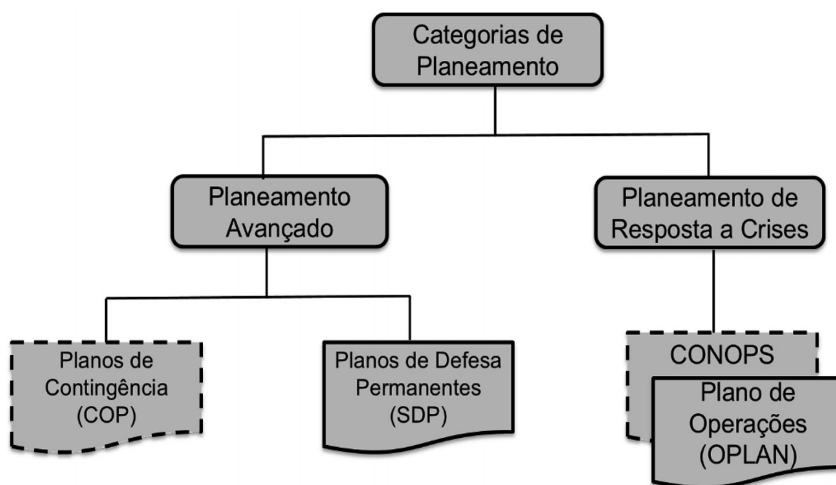


Figura 5 – Categorias de Planeamento na NATO em 2000

Fonte: Adaptado a partir de AJP-5 (2006).

O Planeamento Avançado consiste no despoletar e no desenvolver de planos baseados em cenários, antecipando eventos e circunstâncias futuras às quais a Aliança poderá ter que vir a fazer face. O produto final desta categoria de planeamento é a obtenção de um *Contingency Plan*³⁷ (CONPLAN) ou de um *Standing Defence Plan*³⁸ (SDP).

Os SDP têm por finalidade fazer face a situações de Artigo 5º, como sejam riscos potenciais que possam ocorrer com tempos de pré-aviso muitos curtos ou até inexistentes. O requisito para o desenvolvimento de um SDP será, normalmen-

³⁷ Plano de Contingência.

³⁸ Plano de Defesa Permanente.

te, iniciado de acordo com o OPP por via de uma diretiva iniciadora do NAC. A finalidade de um plano desta natureza exige que ele seja completamente desenvolvido em termos de planeamento, capaz de entrar em execução, com forças atribuídas e estabelecida a respetiva delegação de autoridade no nível de comando adequado para o executar. Pela sua natureza, um SDP criará um enquadramento que permite auxiliar na identificação de requisitos futuros de força e de capacidades, com base em avaliações das informações.

Já os CONPLAN são concebidos para fazer face a um possível risco à segurança no âmbito do Artigo 5º ou Não-Artigo 5º, baseando-se por regra, numa ou mais situações de planeamento e tendo por quadro a avaliação das ameaças. Por necessidade, um CONPLAN deve basear-se em uma série de pressupostos de planeamento e, consequentemente, não será suficientemente detalhado para ser executável. Caso uma crise prevista se materialize, o CONPLAN apropriado exigirá a necessária revisão e desenvolvimento para ter em conta as circunstâncias de momento. Os CONPLAN abrangerão a maioria das situações para forças de projeção rápida, tais como a NRF. Esses planos devem incluir o correspondente *draft* de *Combined Joint Statement of Requirement* (CJSOR³⁹) e, quando apropriado, um *draft* de *Rules of Engagement Request*⁴⁰ (ROEREQ).

O Planeamento de Resposta a Crises é conduzido em resposta a uma crise real ou em desenvolvimento, tanto no Artigo 5º como no Não-Artigo 5º, e resultará no desenvolvimento de um Plano de Operações⁴¹ (OPLAN). No caso de uma crise prevista, o OPLAN poderia ser desenvolvido a partir de um CONPLAN apropriado; no caso de uma crise não prevista, o OPLAN deve ser desenvolvido em resposta às circunstâncias prevaletentes. Um OPLAN é um plano detalhado e abrangente capaz de execução, que tem as forças atribuídas e todos os preparativos necessários para a execução bem-sucedida da missão atribuída (AJP-5, 2006).

Este processo, bem como as categorias de planeamento a que se aplica, permite observar a semelhança para com o modelo anteriormente desenvolvido pelos

³⁹ É o resultado da Conferência de Geração de Forças e reflete as ofertas de força das nações e detalha o pacote de força proposto para a operação (COPD, 2013, pp. 3-20).

⁴⁰ Regras de Empenhamento: Diretivas emitidas por uma autoridade militar competente, que especificam as circunstâncias e limitações sob as quais as forças iniciarão e/ou continuarão o combate com outras forças (AAP-06, 2016, p. 120).

⁴¹ Um plano para uma única ou uma série de operações conectadas a serem executadas simultaneamente ou em sucessão. Geralmente é baseado em suposições declaradas e é a forma de diretiva empregada pela autoridade superior para permitir que os seus comandantes subordinados preparem planos e ordens de apoio. A designação “plano” é normalmente usada em vez de “ordem” na preparação das operações com antecedência. Um plano de operação pode ser colocado em vigor a uma hora prescrita, ou em sinal, tornando-se então numa ordem de operações (AAP-06, 2016, p. 99).

EUA, sustentado em cinco fases⁴², conforme representado na Figura 6, no qual o OPP das GOP foi fortemente influenciado.

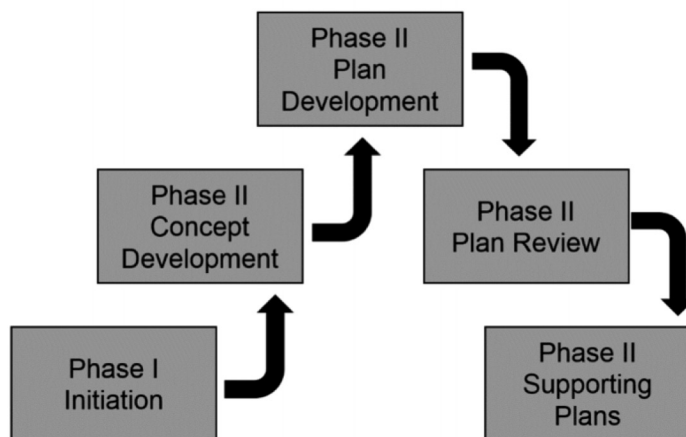


Figura 6 – Fases do Processo de Planeamento Operacional dos EUA

Fonte: JP 5-0 (1995, pp. III-2) e JP 5-00.1 (2002, pp. III-5).

As GOP visavam essencialmente evidenciar os procedimentos e responsabilidades relativos à preparação, aprovação, promulgação, distribuição, implementação e revisão dos documentos do planeamento operacional necessários à execução das tarefas incumbidas ao *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) e aos seus comandantes subordinados. Esta publicação aplicava-se a todas as atividades de planeamento e a todos os níveis de comando (estratégico, operacional e tático/componente) da *NATO Command Structure* (NCS) bem como aos elementos da estrutura de forças em que se torne aplicável (e.g. NRF). As GOP estavam integradas no NCRS⁴³, o qual foi elaborado com a finalidade de apoiar uma crise, a prevenção de conflitos, a gestão de crises assim como as operações de Artigo 5º e NA5CRO. Neste contexto a obtenção de um acordo entre as nações é uma das componentes essenciais para o *NATO Crisis Management Process* (NCMP)⁴⁴.

O OPP preconizado pelas GOP foi desenvolvido para ser aplicado a todas as atividades de planeamento operacional em QG dos níveis estratégico, operacional ou tático, independentemente do tipo de teatro, de plano e dimensão das forças.

⁴² *Initiation, Concept Development, Plan Development, Plan Review e Supporting Plans* (JP 5-0, 1995, pp. III-2).

⁴³ Importa referir que em 2005 o NCRS ainda aguardava a aprovação por parte das nações, que como já referimos, só viria a acontecer em 2009.

⁴⁴ Tradução livre do autor: Processo de Gestão de Crises NATO.

Satisfaz, também, os requisitos para o Planeamento Avançado e de Resposta a Crises, tendo em consideração as diferenças inerentes, no que respeita ao tempo e informação disponível, bem como ao nível de detalhe requerido.

Com a implementação deste processo pretendeu-se:

- Normalizar o processo de planeamento e os procedimentos no seio da NATO;
- Garantir que a direção e o controlo político-estratégico sejam realizados ao longo de todo o processo de planeamento;
- Aumentar e melhorar o aconselhamento estratégico-militar às autoridades político-militares;
- Aumentar e melhorar a colaboração e interoperabilidade entre os QG aos diversos níveis;
- Estabelecer um processo lógico que permita analisar e traduzir os objetivos do escalão superior, desenvolver modalidades de ação (M/A) exequíveis e, assim, alcançar o estado final desejado;
- Facultar aos Comandantes uma ferramenta, que lhes permita orientar e dirigir o desenvolvimento do plano;
- Maximizar a lógica e o pensamento criativo do Estado-maior, por forma a reduzir/minimizar os riscos associados a uma decisão tomada sob condições de incerteza e ambiguidade, quando o tempo e a informação disponível, possam ser insuficientes;
- Proporcionar aos Comandantes uma ferramenta que facilite a coordenação dos diferentes Comandos e forças, durante o planeamento operacional;
- Avaliar os produtos resultantes do processo de planeamento (GOP, 2005, p. 4-1).

Nas GOP, desde o início do planeamento até à revisão do plano, a metodologia do planeamento operacional engloba cinco fases distintas: *Initiation*; *Orientation*; *Concept Development*; *Plan Development*; e *Plan Review*, conforme apresentado na Figura 7. O processo é essencialmente, uma responsabilidade do comandante e da sua equipa de planeamento e assenta numa sequência lógica e dedutiva.

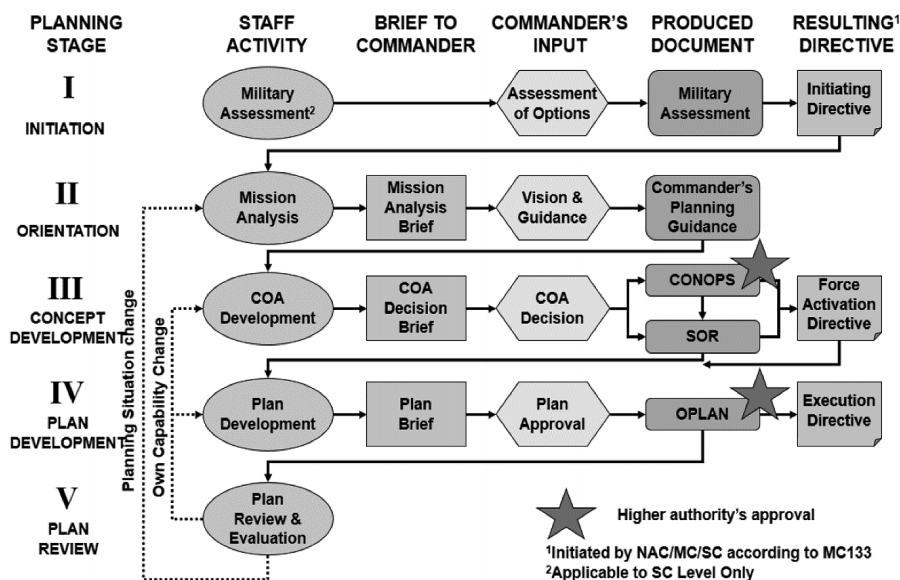


Figura 7 – Fases do Processo de Planeamento Operacional das GOP

Fonte: GOP (2005, pp. 4-3).

O processo de planeamento operacional era empregue para produzir planos, com vista a cumprir a missão que fosse atribuída a um comandante e alcançar o estado final desejado. Uma correta e efetiva aplicação deste processo, estava dependente do claro entendimento dos conceitos e fundamentos da arte operacional.

A sua conceção permitia a máxima liberdade aos grupos de planeamento dos estados-maiores para desenvolverem as suas ideias e conceitos. As fases iniciais tornam-se críticas para a orientação do processo de planeamento propriamente dito. Assim, era essencial que o escalão estratégico estabelecesse uma direção clara, incluindo as metas temporais e que, antes do início do planeamento, os objetivos político-estratégicos fossem adequadamente formulados.

As GOP foram desenvolvidas e implementadas entre 2001 e 2005, quando a organização se encontrava na sua versão 2.0 e 3.0, pautada pela sua intervenção nos Balcãs, num quadro marcado pelas operações de estabilização e posteriormente no Afeganistão, onde passou a ter de se empenhar verdadeiramente em ações de combate. Contudo, as GOP eram em termos de processo essencialmente direcionadas para o planeamento de operações considerando exclusivamente a intervenção do instrumento de poder militar, ou seja, constituíram-se num paradoxo face à realidade e aos desafios que a NATO enfrentava nesse período, *i.e.*, após a sua entrada

no Afeganistão em 2003, marcado por uma necessidade de integração com outros instrumentos de poder, aspeto que esta publicação não contempla minimamente. Deste modo, o processo preconizado pelas GOP correspondia acima de tudo às necessidades face a operações no âmbito da defesa coletiva, no quadro do Artigo 5º e não tanto para as NA5CRO.

Conforme refere o AJP-5 de 2006, o ambiente de segurança vivido neste período, é caracterizado pela participação em operações mais complexas e multi-dimensionais, uma vez que as forças passaram a ter de se adaptar rapidamente a mudanças de cenários operacionais, podendo ir de intervenções de alta intensidade, de combate letal, a operações de estabilização e de manutenção da paz. O planeamento e a execução de operações passaram a requerer uma abordagem cada vez mais articulada e multilateral. Não só passou a existir uma necessidade de maior coordenação entre todos os componentes da força conjunta, mas também um maior envolvimento de organizações internacionais, governamentais e não-governamentais em função de um esforço multilateral (p. 1_1). Não podemos deixar de registar um contrassenso nesta passagem da AJP-5 de 2006, pois se por um lado evidencia esta necessidade de uma maior integração da NATO com outros atores, por outro, mantém o modelo de processo de planeamento operacional⁴⁵ preconizado nas GOP, o qual não materializa nem proporciona de forma alguma essa integração. Todavia, apresenta pela primeira vez, ainda que de modo muito pouco aprofundado, a forma como o planeamento de operações deveria ser conduzido ao nível estratégico, algo não contemplado nas GOP, e que se constituía como uma das grandes lacunas desta publicação. O incluir do planeamento ao nível estratégico na AJP-5 de 2006 (p. 2_1), teve essencialmente por base o que já vinha a ser desenvolvido no âmbito dos vários *draft* do NCRS. Com o intuito de responder a uma crise emergente, quer no âmbito do Artigo 5º, quer de NA5CRO, este processo era estruturado de acordo com as seguintes cinco fases: representadas de forma sequencial na Figura 8.

- Fase 1 - *Indications and Warning of a potential or actual crisis.*
- Fase 2 - *Assessment of the developing crisis situation, and of its potential or actual implications for Alliance security.*
- Fase 3 - *Development of recommended response options to guide NAC/DPC decision-making.*
- Fase 4 - *Planning and execution of decisions and directives.*
- Fase 5 - *Return to stability.*

⁴⁵ Para uma melhor visualização do alinhamento face ao OPP preconizado nas GOP, consultar o Capítulo 4 da AJP-5 *Operational Planning* de 2006.

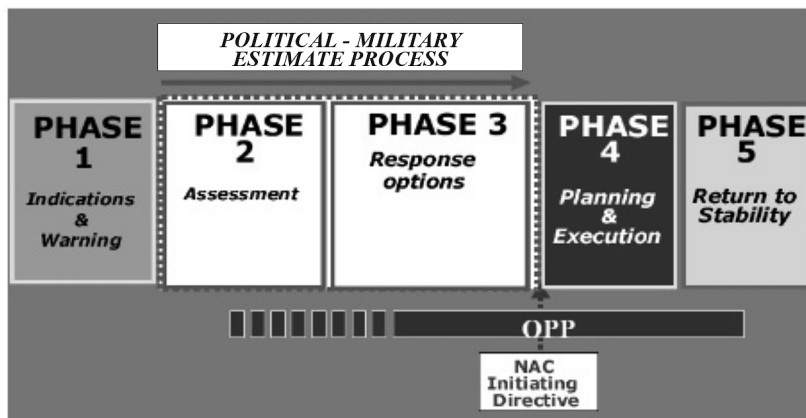


Figura 8 – NATO Crisis Management Process de acordo com o AJP-5 de 2006

Fonte: AJP-5 (2006, pp. 2-2).

Num período marcado pelas operações “out of area” características das Operações de Resposta a Crise, em que a NATO interveio no sentido de criar condições de estabilização de países não pertencentes à Aliança, as quais implicam uma posterior transição da autoridade para esses mesmos países, facilmente se identifica que as GOP não respondiam à totalidade das necessidades operacionais do momento, nem consideravam a articulação com outros atores nem com outros instrumentos de poder, num modelo que posteriormente viria a dar corpo ao conceito da *Comprehensive Approach* da NATO. Não é alheio o facto deste modelo ser muito influenciado pelo processo dos EUA, que como Estado visualizava a sua intervenção, quando de forma isolada, em termos convencionais e não no âmbito das operações de estabilização.

Observando a aplicação das GOP aos diferentes níveis, podemos também inferir que esta publicação, ainda que como já referimos tenha sido desenvolvida para aplicação ao nível estratégico e operacional, em termos de aplicação do processo, este é quase exclusivamente dirigido para o nível operacional. Ainda que faça referência ao papel e às responsabilidades do nível estratégico, em boa verdade não apresenta, em termos de processo e de arte operacional, a forma como este nível equaciona a contribuição efetiva da força militar na garantia dos objetivos da Aliança, e como efetivamente providencia assessoria ao nível político (NAC), no desenvolvimento das potenciais Opções de Resposta Militar (MRO⁴⁶), nem como efetua as orientações para o nível operacional (e.g., definição dos objetivos estra-

⁴⁶ *Military Response Options*.

tégicos e operacionais; reconhecer eventuais limitações políticas, financeiras ou legais ao uso da força, etc.).

As GOP são na essência um processo de planeamento operacional, contemplando somente a aplicação do processo ao nível operacional da guerra, num modelo “fechado” e muito pouco colaborativo entre os três níveis. Ou seja, não permite que cada nível possa estar a participar e a acompanhar o desenvolvimento de um planeamento de uma operação de forma paralela. O modelo preconizado pelas GOP só permite que um nível inicie o planeamento após o nível imediatamente superior concluir o seu, não sendo deste modo colaborativo, o que não proporciona a partilha de informação ao longo do planeamento de uma operação, conforme representado na Figura 9.

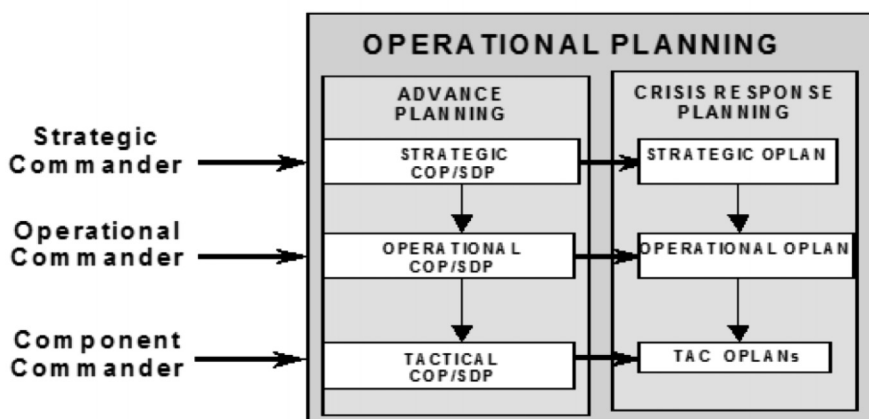


Figura 9 – Hierarquia de planeamento do OPP das GOP

Fonte: GOP (2005, pp. 1-3).

Este modelo de processo não favorece a rapidez do planeamento de operações, e considerando que o tempo é um fator crítico nas NA5CRO, reforça o nosso argumento de que as GOP não se coadunavam às reais necessidades operacionais que a Aliança vinha enfrentando desde o final da Guerra Fria. Efetivamente, as GOP foram desenvolvidas ainda com forte influência da pesada herança do enquadramento que esteve na génese da NATO, e que pautou a sua existência durante quatro décadas, mas não sendo propriamente adequadas para a realidade e necessidades da era da NATO 2.0. e 3.0.

Apesar de considerarmos que as GOP logo à partida (*i.e.*, no momento em que foram desenvolvidas) não respondiam nem se adequavam às necessidades da NATO, a verdade é que se constituíram no primeiro grande passo para o desen-

volvimento de um processo de planeamento de operações exclusivo e sem ter de estar dependente de modelos de países em concreto (EUA). Foi esta publicação que permitiu lançar as bases para o posterior desenvolvimento de um processo devidamente estruturado e com base em lições aprendidas, retiradas ao longo de mais de 15 anos de operações conduzidas pela Aliança de modo permanente. As GOP foram igualmente a primeira referência tanto para o desenvolvimento de doutrina conjunta no âmbito do planeamento de operações de forças conjuntas, bem como ao nível do ensino⁴⁷, da formação e do treino nos seus Estados-membros.

2.2. O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO APÓS O CONCEITO ESTRATÉGICO DE 2010

Como já anteriormente referido, desde a Cimeira de Washington em 1999 que a NATO vinha desenvolvendo o NCRS tendo plenamente em conta, e como complemento, novos conceitos, capacidades e arranjos da Aliança. Este sistema foi efetivamente implementado em 2009, com a publicação da 1ª edição do NATO *Crisis Response System Manual* (NCRSM)⁴⁸, tendo por objetivo assegurar à Aliança um conjunto abrangente de ferramentas para gestão de crises.

Na Cimeira de Riga, em 2006, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança encarregaram o NAC de elaborar o contributo da NATO para uma abordagem abrangente (*Comprehensive Approach*) internacional para a gestão de crises. Esta decisão reflete a intenção política de aumentar o contributo da Aliança para a manutenção da paz e segurança internacionais, bem como da experiência recolhida nas operações conduzidas nos Balcãs e no Afeganistão, que permitiram à NATO reconhecer que o instrumento militar, por si só, era incapaz de prevenir ou resolver crises, evidenciando a necessidade de uma maior colaboração entre os diversos atores presentes e intervenientes num conflito. Desta cimeira resultou a orientação para desenvolver propostas pragmáticas para melhorar a aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO.

⁴⁷ No caso português, as GOP foram a referência doutrinária para o desenvolvimento da primeira publicação de planeamento de operações conjuntas, ainda que em moldes escolares e não de publicação doutrinária. Referimo-nos as Notas Complementares (NC) 20 – 77 – 01 com o título “Arte Operacional – Operações Conjuntas e Combinadas” desenvolvidas no Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM) em 2001 e atualizadas em 2005 [(NC) 20 – 77 – 05], constituindo-se como uma abordagem ao nível operacional das operações, servindo de base e enquadramento conceptual a todas as discussões e debates no apoio às suas atividades académicas, em particular no Curso de Estado-Maior e no Curso de Promoção a Oficial General (IAEM, 2005, p. ii). Esta publicação foi igualmente utilizada pelo Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) no ensino do planeamento de operações conjuntas aos seus diversos cursos, só sendo substituída no ano letivo de 2010/11, após implementação da COPD V 1.0.

⁴⁸ AC/237-D (2009)0001, *Approval of the NATO Crisis Response System Manual* 2009, 23 Apr 2009.

Por conseguinte, na Cimeira de Bucareste em 2008 foi aprovado o *Comprehensive Approach Action Plan*⁴⁹, que deu início a uma série de tarefas sob a autoridade do NAC para desenvolver propostas para o contributo da NATO para a *Comprehensive Approach*. Na Cimeira de Lisboa, em novembro de 2010, do qual resultou o atual Conceito Estratégico da NATO, foram igualmente realçados os progressos alcançados na implementação da *Comprehensive Approach Action Plan*, acordado aquando da Cimeira de Bucareste de 2008, instando o NAC a atualizar este plano de ação antes dos Ministros dos Negócios Estrangeiros se reunirem em abril de 2011 (NATO, 2010a, p. parag. 8 e 9). Desta atualização, de acordo com a proposta apresentada pelo secretário-geral, existem essencialmente três aspetos em que se deve sustentar a *Comprehensive Approach*:

- Melhorar a aplicação coerente dos próprios instrumentos de gestão de crises da Aliança, incluindo os procedimentos de planeamento militares e políticos;
- Melhorar a cooperação da Aliança, a todos os níveis com outros parceiros, em particular, com a ONU e outras organizações internacionais relevantes, com as organizações não governamentais e atores locais no planeamento e condução de operações; e
- Aumentar a capacidade da NATO para assegurar o apoio militar às operações de estabilização e reconstrução, em todas as fases de um conflito (Serronha, 2011, p. 133).

É ao NAC que compete decidir se a NATO deve intervir numa determinada crise relevante e, em caso afirmativo, de que forma. Embora todas as crises sejam únicas, o NCMP é o processo através do qual a Aliança aborda e, sujeito a decisões do NAC, conduz a gestão e resolução dessa crise, garantindo que a Aliança esteja preparada para executar toda a gama de possíveis missões do Artigo 5º e NA5CRO. O NCMP também proporciona uma estrutura processual que permite ao SACEUR empreender preventivamente algumas atividades de planeamento, à luz de uma crise em desenvolvimento ou real, dentro de um prazo razoável e, posteriormente, fornecer avaliações estratégicas e aconselhamento ao nível político, quer seja no decorrer do planeamento de uma operação, quer durante a execução de uma missão.

Para se preparar e realizar operações complexas e multidimensionais, é necessário efetuar um planeamento de operações para desenvolver planos de operações devidamente detalhados, que abordem todos os fatores relevantes para a condução eficiente e bem-sucedida de uma operação. O MC133/4 de 2010

⁴⁹ C-M (2008)0029-COR1, *Proposal on a Way Ahead on Comprehensive Approach*, 02 Apr 2008.

veio implementar um novo OPP para descrever como o vetor militar da Aliança apoia o NCMP, indicando como este processo inicia, desenvolve, coordena, aprova, executa, revê, e cancela planos de operações. Importa referir que com este novo paradigma das operações, efetivamente foi abandonado o conceito de planeamento operacional, o qual não era considerado para todos os níveis da guerra, passando a ser implementado o de planeamento de operações, o qual considera o planeamento das operações militares nos níveis estratégico, operacional ou tático (AAP-06, 2016). Em consequência deste novo paradigma aplicado aos vários níveis, o termo planeamento operacional foi efetivamente banido, para evitar confusão com o planeamento de operações ao nível operacional (AJP-5, 2013, p. 1_13). Relativamente às categorias de planeamento anteriormente previstas, no caso dos produtos resultantes Planeamento Avançado, para além do Plano de Contingência ou de um Plano de Defesa Permanente, o MC133/4 veio incluir mais um tipo de plano, o *Generic Contingency Plan*⁵⁰ (GCOP), conforme representado na Figura 10.

Este tipo de plano é idealizado para responder a um tipo genérico de operação futura, não sendo intencionalmente limitado a uma região específica, no sentido de facilitar o rápido planeamento da resposta a crises para uma situação específica em qualquer região. No entanto, este é o tipo de plano menos específico produzido no Planeamento Avançado, exigindo maior adaptação.

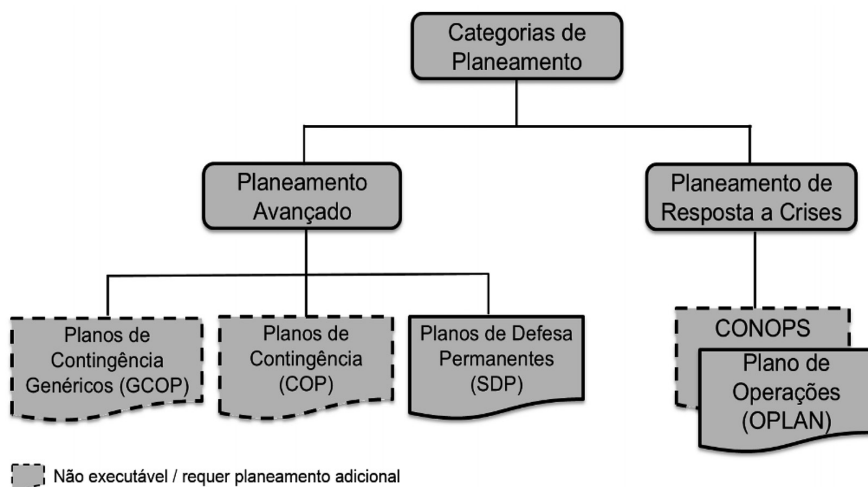


Figura 10 - Categorias de Planeamento na NATO em 2010

Fonte: Adaptado a partir de AJP-5 (2013).

⁵⁰ Plano de Contingência Genérico.

Com a implementação do NCRS, concorrentemente com o novo Conceito Estratégico e com um novo modelo de OPP, foram igualmente introduzidas alterações na arquitetura de planeamento de operações da Aliança. O NCRSM descreve o NCMP como sendo sistema abrangente da NATO para a gestão de crises que o OPP deve suportar. Dentro da estrutura do NCRS, a arquitetura de planeamento de operações articula a estrutura básica e os procedimentos necessários para o *Military Committee* (MC) e SACEUR, para facilitar o desenvolvimento oportuno, eficiente, padronizado e coerente dos planos de operações. A arquitetura compreende o MC 133/4, a AJP-01 - *Allied Joint Doctrine*, ambos já previstos em 2005, passando também a incluir as AJP-3 - *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations* e AJP-5 - *Allied Joint Doctrine for Operational Planning*, publicações estas que foram desenvolvidas posteriormente à anterior arquitetura. Inclui igualmente as ferramentas de planeamento e ferramentas complementares. As ferramentas de planeamento deixaram, em consequência do novo paradigma de planeamento, de considerar as GOP, sendo estas substituídas pela COPD, mantendo-se as FPG.

Para as operações nas quais as forças militares da Aliança participem, o NCRS e OPP da NATO são complementares. Por um lado, o OPP fornece uma ferramenta para preparar a resposta a uma crise, através do NCMP, desde o início do processo de planeamento até à transição e terminação⁵¹ de uma operação. Por outro lado, alguns componentes NCRS, especialmente as *Crisis Response Measures* (CRM)⁵² previstas no NCRSM, são ferramentas complementares ao OPP da NATO.

A Aliança monitoriza as suas áreas de interesse no sentido de manter um conhecimento situacional das mesmas. O NCMP é iniciado uma vez que as indicações sugiram que existe uma crise emergente que pode afetar os interesses da Aliança. O NCMP, detalhado no NCRSM, consiste genericamente nas seguintes seis fases sucessivas, conforme representado na Figura 11, que geralmente estão em conformidade com o ciclo de uma crise:

- Fase 1 – *Indications and Warning of a potential or actual crisis.*
- Fase 2 – *Assessment of the developing, or reassessment of an ongoing crisis situation and of its potential or actual implications for Alliance security.*

⁵¹ A Transição e Terminação, como conceitos do desenho operacional, materializam existência de condições militares, numa determinada área de operações, que justifiquem a cessação das operações militares (AJP-5, 2013, pp. 2-28).

⁵² Tradução livre do autor: Medidas de Resposta a Crise.

- Fase 3 – *Development of recommended response options to support NAC decision-making throughout the cycle of a crisis.*
- Fase 4 – *Planning.*
- Fase 5 – *Execution of NAC decisions and directives.*
- Fase 6 – *Transition and Termination of NATO's Crisis Management Role.*

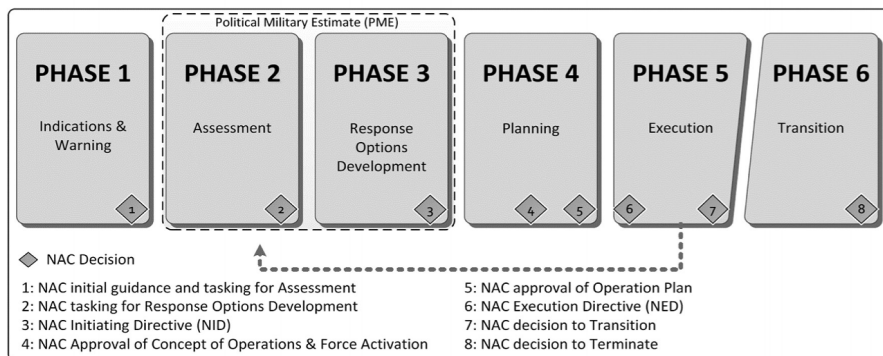


Figura 11: Fases do NATO Crisis Response Process

Fonte: NATO (2017a, p. 2–8).

A decisão de se avançar entre as fases do NCMP é efetuada pelo NAC, mantendo assim o controlo político do processo de planeamento militar. Os losangos da Figura 11 ilustram esses pontos de decisão, observando que há um ponto de decisão adicional na Fase 4, onde o Conceito de Operação (CONOPS) do SACEUR é aprovado pelo NAC. Uma vez que os produtos são aprovados pelo NAC, o SACEUR pode aprovar produtos subordinados.

O NCMP operacionaliza todo o OPP na COPD, diretiva que delineia os procedimentos e responsabilidades que regem a preparação, aprovação, avaliação, implementação e revisão de planos de operações, de modo a permitir uma abordagem comum ao planeamento de operações do nível estratégico até ao tático, prevendo igualmente seis fases essencialmente com as mesmas finalidades. A COPD veio providenciar um quadro comum para o planeamento de operações de modo paralelo

(ou concorrente)⁵³ e colaborativo⁵⁴, algo que as GOP não possibilitavam, tornando todo o processo bastante mais célere e eficaz. O OPP é sustentado permanentemente por interações entre os três níveis, sendo as diretivas superiores vitais para orientar os escalões subordinados, e os contributos destes fundamentais para o processo de decisão do escalão superior. Nesse âmbito, para além da troca contínua de informações relevantes para o processo de planeamento, o comando de nível operacional contribui para o planeamento de nível estratégico através de documentos formais, tais como o Parecer Operacional e os *draft* dos CONOPS e OPLAN.

A exigência de integração com outros instrumentos de poder também criou a necessidade para que o planeamento de operações fosse alargado ao nível estratégico, sendo que a COPD também veio definir claramente quais as tarefas, processos e produtos de planeamento a conduzir neste nível, elemento vital para o contributo que se pretendeu assegurar da NATO para a *Comprehensive Approach*. A tipologia de operações conduzidas pela Aliança no pós-Guerra Fria, essencialmente direcionadas para as operações de apoio à paz e de estabilização também teve influência no desenvolvimento e faseamento do NCMP, em particular pela introdução de uma sexta fase, comparativamente para com o OPP preconizado nas GOP. A fase da Transição veio adequar o processo às necessidades de planeamento, considerando o imperativo de planear e implementar a transição para as autorida-

⁵³ “O planeamento paralelo consiste no planeamento quase em simultâneo entre QG de dois ou mais escalões. Este planeamento é facilitado pela partilha permanente de informação do QG de escalão mais elevado aos de escalões subordinados. O planeamento paralelo requer uma forte interação entre os diversos QG. As unidades subordinadas iniciam o seu processo de planeamento e difundem as suas ordens [preparatórias] antes de receberem a Ordem de Operações do escalão superior. Este tipo de planeamento pode introduzir riscos em termos de confiabilidade de planeamento, mas também benefícios, economizando o tempo muito necessário. É facilitado pela partilha contínua de informações entre QG superiores e subordinados. Além disso, a partilha antecipada, contínua e rápida de informações de planeamento entre forças permite que comandantes subordinados comecem a planear simultaneamente com QG superiores. Isso é facilitado pela emissão de ordens preparatórias e de orientações para o planeamento. Um pré-requisito para um planeamento paralelo bem-sucedido é a tomada de decisões atempada pelo comandante a qualquer nível. Outro requisito é a coordenação adequada entre os QG superiores e subordinados. Isso, por sua vez, significa que os comandantes subordinados devem estar atualizados de todas as mudanças na avaliação e nos planos operacionais do QG superior. O recurso a oficiais de ligação é altamente adequado na categoria de planeamento de resposta a crises, quando o tempo disponível para o planeamento é bastante curto” (AJP-5, 2013, p. 2_43).

⁵⁴ “O planeamento colaborativo representa a interação em tempo real entre QG de escalões subordinados e os de escalão superior no desenvolvimento de planos para uma operação. O planeamento colaborativo aumenta de forma significativa a velocidade de tomada de decisão, porque fornece ao escalão superior a informação em tempo real acerca do que os escalões subordinados podem ou não fazer. O planeamento colaborativo é potenciado pelas tecnologias de informação que permitem a troca de informações em tempo real, incluindo voz e vídeo. Isso aumenta consideravelmente a compreensão da intenção e orientação de planeamento. Também reduz muito o tempo necessário para que todos os escalões completem um plano. O planeamento colaborativo é um processo altamente dinâmico” (AJP-5, 2013, p. 2_43).

des apropriadas, completando, assim, a missão militar e a retirada progressiva das suas forças, no âmbito da finalidade das NA5CRO.

A introdução da COPD veio adequar o OPP da NATO ao ambiente operacional em que esta se vinha empenhando, porém, o processo não se normalizou no imediato em termos doutrinários, muito devido ao facto da COPD ser um produto de nível estratégico, com origem no SHAPE e não no *Allied Joint Operations Doctrine Working Group* (AJODWG) do NATO *Standardization Office* (NSO), não tendo por isso sido sujeita a qualquer ratificação por parte dos estados membros, em oposição ao processo oficial e às publicações doutrinárias desenvolvidas pelo NSO. Exemplo é o evidente desencontro entre a COPD V1.0 de 2010 e a AJP-5 *Operational Planning* de 2006, publicação esta que estava em linha com o processo de planeamento preconizado pelas GOP, e assim se manteve até a COPD ser revista em 2013. A revisão do primeiro *draft* desta diretiva veio incorporar um conjunto de lições identificadas decorrentes da sua aplicação em exercícios da NATO, pelo SHAPE e pelos dois comandos conjuntos (Brunssum e Nápoles).

A implementação da *Comprehensive Approach*, no campo da estratégia militar, conduziu igualmente, à semelhança do seu domínio operacional, a alterações na estratégia estrutural, refletindo-se na NCS.

A estratégia estrutural tem por objetivo a deteção e análise das vulnerabilidades e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos. A estratégia estrutural responde essencialmente à seguinte pergunta: que estruturas devem ser eliminadas, corrigidas, desenvolvidas ou criadas, para que se reduzam as vulnerabilidades e se reforcem as potencialidades, obtendo um melhor rendimento dos meios e recursos?

Couto (1988, p. 232)

A nível estratégico foram implementadas alterações essencialmente decorrentes da implementação de uma nova estrutura de comando a partir de 2012, com destaque para a operacionalização do *Comprehensive Crises and Operations Management Centre* (CCOMC)⁵⁵, no âmbito do *SHAPE's Transition Program*. Este órgão

⁵⁵ O CCOMC é a organização do SHAPE que tem por finalidade pensar, planejar e atuar de forma estratégica e abrangente em múltiplas crises e operações em simultâneo, sendo constituído por em cinco células: *Crisis Identification Group* (CIG), *Crisis and Operations Planning Group* (COPG), *Crisis and Operations Management Group* (COMG), *Centre Support Group* (CSG) e *Crisis Review Group* (CRG). O CCOMC tem como principais tarefas: compreender a amplitude total do espectro da gestão de crises; identificar possíveis crises e avaliar o seu impacto na segurança da Aliança e em outras crises; e orientar estrategicamente as operações da NATO em curso, a fim de providenciar

foi concebido para orientar o QG no apoio às responsabilidades do SACEUR de acordo com o NCMP, e em apoio das operações em curso e outras tarefas emergentes dentro do quadro do Conceito Estratégico da NATO (SHAPE, 2015, p. 15). Ao nível operacional foram implementadas melhorias essencialmente ao nível do processo⁵⁶, tornando-o mais coerente e eficaz.

Como referido no ponto anterior, o alinhamento entre o AJP-5 *Operational Planning* e a COPD⁵⁷ só se efetuou após a revisão e implementação da segunda versão 2.0 desta diretiva. Com esta uniformização concetual a AJP-5 passou inclusivamente a ter outra designação, a de *Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*, materialização do novo paradigma de planeamento de operações iniciado em 2010. Nesta publicação de nível operacional é claramente referido que a COPD é o documento de referência para o planeamento na estrutura de comando militar da NATO. Esta diretiva enquadra o OPP no processo estratégico-militar e de planeamento ao nível operacional, que na AJP-5 se designa por *Operational-Level Planning Process* (OLPP). O OLPP consiste em oito passos, estruturados para alinhar o planeamento no nível operacional com o OPP em outros níveis e, consequentemente, com o NCMP (AJP-5, 2013, p. 1_12 e 3_1). Os oito passos são organizados da seguinte forma:

- Passo 1 - *Initiation of the OLPP.*
- Passo 2 - *Problem and Mission Analysis.*
- Passo 3 - *Course of action (COA) development.*
- Passo 4 - *COA analysis.*
- Passo 5 - *COA validation and comparison.*
- Passo 6 - *Commander's COA decision.*
- Passo 7 - *Operational-level CONOPS and plan development.*
- Passo 8 - *Campaign assessment and plan review/revision.*

resultados abrangentes (não exclusivamente militares) com benefícios coletivos para a Aliança, seus parceiros e países que precisam de assistência (SHAPE, 2015, pp. 15-18).

⁵⁶ Entre outras alterações, destaca-se que na COPD V 1.0 de 2010 o desenvolvimento das modalidades de ação era efetuado na Fase 4a - *Operational CONOPS Development* (COPD, 2010, p. 4_51), sendo que o desenho operacional era concluído na fase anterior a Fase 3 - *Operational Orientation* (COPD, 2010, p. 4_45), após o qual não eram contempladas alterações a esta ferramenta da Arte Operacional. Uma das alterações introduzidas na COPD V 2.0 de 2013 visou corrigir essa limitação. A Fase 3 passou a ser subdividida em duas fases, a 3a – *Mission Analysis* (Análise de Missão) e a 3b – *Courses of Action Development* (Desenvolvimento das Modalidades de Ação) (COPD, 2013, p. 4_32). Ao desenho operacional que é desenvolvido durante a Fase 3a, passaram a poder ser introduzidas alterações na fase seguinte, no sentido de permitir maior liberdade de ação no desenvolvimento das modalidades de ação.

⁵⁷ Ver também a AJP- 5 *Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*, no seu Capítulo 3.

Na Figura 12 podemos observar o alinhamento dos oito passos do OLPP como seis fases da COPD.

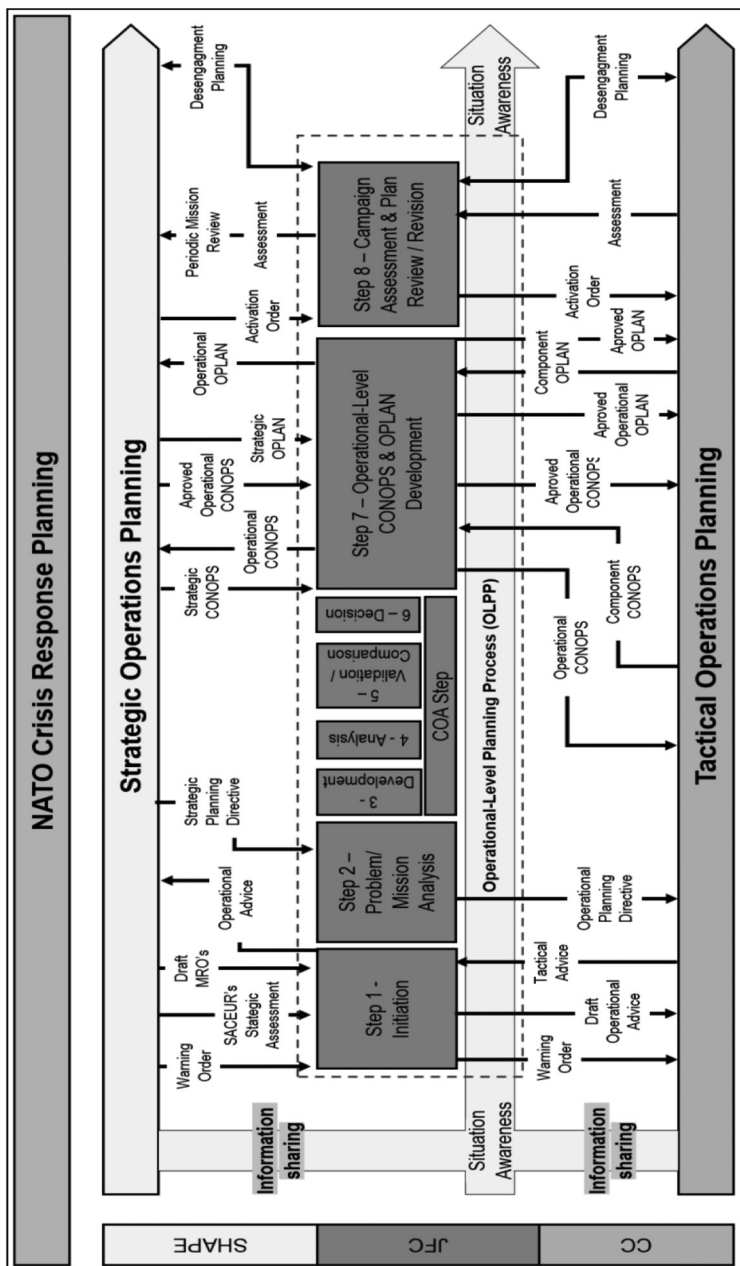


Figura 12 – Integração do OLPP (AJP-5) no OPP (COPD)

Fonte: AJP-5 (2013, pp. 3-63).

Ainda que tenha sido efetuado um alinhamento processual relativamente à COPD, na verdade, na prática a estruturação dos oito passos do OLPP acabam por provocar algum desalinhamento com o modelo de seis fases já anteriormente preconizado pela COPD.

De acordo com a COPD, a *Situational Awareness* (SA) constitui-se como uma fase ao contrário do AJP-5, onde a compreensão do ambiente operacional é entendida como processo contínuo de recolha de informações ao longo da operação, não sendo por isso considerada como uma fase ou o chamado “Passo” equivalente. Importa referir que o processo da SA permanece como uma fase separada ao nível do SACEUR. Já nas restantes etapas o AJP-5 é essencialmente idêntico às atividades determinadas nas outras fases da COPD, com exceção da última:

- Passo 1 “*Operational Orientation*” corresponde à Fase 2 “*Operational Appreciation of the Strategic Environment*”.

- Passo 2 “*Problem and Mission Analysis*” corresponde à Fase 3a “*Mission Analysis*”.

- Passo 3 “*Courses of Action Development*”, Passo 4 “*Courses of Action Analysis*”, Passo 5 “*Courses of Action Comparison and Validation*” e Passo 6 “*Commander’s Courses of Action Decision*”, correspondem à Fase 3b “*Courses of Action Development*”.

- Passo 7 “*Operational-level CONOPS and plan developmen*” correspondem às Fases 4a “*Operational CONOPS Development*” e 4b “*Operational Plan Development*”.

- Passo 8 “*Campaign assessment and plan review/revision*” corresponde à Fase 5 – “*Execution*”, a qual contempla a avaliação da campanha e do OPLAN.

Importa referir que na AJP-5 não existe nenhuma correspondência com a Fase 1 “*Situational Awareness*” da COPD, o que naturalmente se compreende, dado que a AJP-5 se destina somente ao nível operacional, i.e., destinada ao planeamento de um *Joint Force Command* (JFC), sendo este ativado somente no início da Fase 2 “*Operational Appreciation of Strategic Environment*” da COPD. Relativamente à Transição, esta não é representada como uma atividade separada. Essas atividades estão incluídas no Passo 8, enquanto na COPD são cobertas por uma fase específica, a 6 “*Transition*”.

Geralmente, as atividades de planeamento na AJP-5, ao nível operacional, são idênticas à COPD no seu conteúdo, em termos de forma de condução do planeamento, embora não sejam retratadas da mesma maneira externamente no que concerne à existência de passos com diferente estruturação da COPD. Em nosso entender, esta opção vem tornar mais confusa a aplicação do processo, podendo

isso ter sido evitado se a atualização do OPP na AJP-5 tivesse sido decalcada do modelo já existente na COPD para o nível operacional, evitando desse modo alguma falta de uniformização doutrinária. Na Figura 13 apresentamos de forma gráfica esta análise comparativa entre os processos preconizados na AJP-5 e na COPD, com a inclusão das técnicas, formatos e processos.

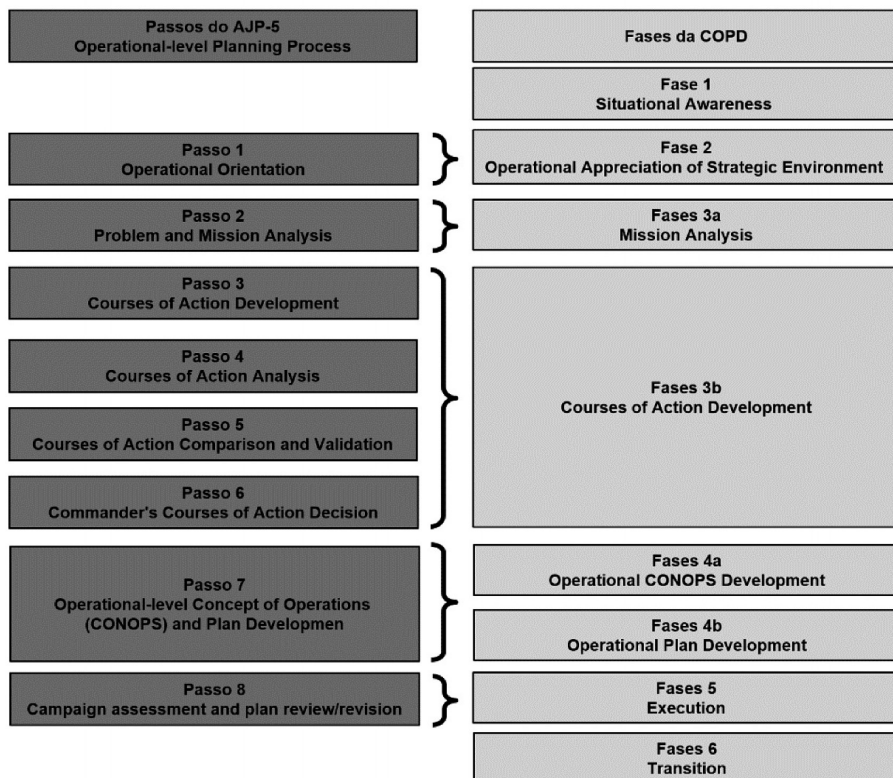


Figura 13 – Comparação entre o OPP da AJP-5 e da COPD com técnicas, formatos e processos

Fonte: Rêgo (2018).

A uniformização entre a COPD e a AJP-5 foi generalizada às demais publicações *keystone* relativas ao contributo das Funções Conjuntas⁵⁸ (e.g., Informações, InfoOps, CIMIC, etc.) para o OPP. Esta tendência não é mais do que o materializar

⁵⁸ As Funções Conjuntas fornecem um meio para visualizar as atividades da força e para garantir que todos os aspetos da operação são abordados. Devem ser consideradas pelos comandantes para determinar os recursos necessários para uma força conjunta bem como, na condução de uma operação. Na NATO são consideradas Funções Conjuntas as seguintes: Manobra, Fogos, Comando e Controlo, Informações, Atividades de Informação, Sustentação, Proteção da Força e CIMIC (AJP-01, 2017, p. 4_2).

da forte influência da *Comprehensive Approach* no pensamento doutrinário conjunto da NATO, implementado após a Conceito Estratégico de 2010, conforme reiterado na atualização da AJP-01 em 2017, a qual relativamente aos fundamentos da doutrina da Aliança, refere o seguinte:

[...] o instrumento militar não será empregue de forma isolada, mas como parte de uma estratégia coletiva em que os instrumentos diplomáticos e económicos dos países membros serão tão importantes quanto as forças militares da Aliança e a estratégia militar que as apoia. Através da *Comprehensive Approach*, esta estratégia coletiva é ampliada para harmonizar ações da Aliança com os esforços de outros atores.

AJP-01 (2017, p. 1_6)

O atingir a referida harmonização é assegurado através do recurso a uma doutrina comum. Na NATO a responsabilidade de desenvolvimento de doutrina conjunta de nível operacional reside no AJODWG⁵⁹ ⁶⁰, contudo, existem outras publicações, que por terem aplicação também aos dois níveis, ao estratégico e ao operacional, são desenvolvidos noutros *fora*, nomeadamente ao nível dos dois comandos estratégicos, na série de publicações catalogadas como Bi-SC⁶¹. O facto de se terem passado a desenvolver publicações em parceria entre o *Allied Command Transformation* (ACT) e o *Allied Command Operations* (ACO), fora da esfera do NSO, prende-se com a necessidade de conceptualizar e normalizar procedimentos, decorrentes do Conceito Estratégico de 2010 e das alterações entretanto introduzidas na NCS, em particular ao nível estratégico, que se traduziram em novas competências e responsabilidades que o SHAPE passou a ter de assumir em vários domínios, desde o treino ao planeamento de operações.

No que concerne à COPD, a opção de ter sido desenvolvida entre os dois comandos estratégicos, e não no NSO, não se deve somente ao facto de esta ser aplicada igualmente ao nível estratégico. Esta publicação constituiu uma drástica alteração paradigmática na NATO, quer ao nível doutrinário, quer estrutural,

⁵⁹ O AJODWG é diretamente responsável por todas as publicações nível 1 (Publicações doutrinárias consideradas como base da doutrina conjunta, *capstone* e *keystone* *Allied Joint Publications*) e nível 2 (todos os AJP que estão subordinados aos *capstone* e *keystone* AJP) de doutrina conjunta que constituem a hierarquia de AJP [*Allied Joint Doctrine Hierarchy* (AJDH)], a AJP *capstone* AJP-01 e uma AJP *keystone* por cada área funcional (AJP-2, 3, 4, 5, etc.), no primeiro nível; e AJP no segundo nível, que estão subordinados aos *capstone* e *keystone* AJP de nível 1 (AAP-47, 2016, p. V).

⁶⁰ O autor é igualmente delegado do Exército no AJODWG, no qual se inclui a revisão e implementação, de entre outras, das publicações relativas ao OPP na NATO, como é o caso da AJP-5.

⁶¹ Entre outras publicações, encontram-se a Bi-SC *Information Operations Reference Book* de 2010, a Bi-SC *Knowledge Development* de 2011, Bi-SC *Joint Operational Guidelines Logistics* de 2013, a Bi-SC *Collective Training And Exercise Directive* (CT&ED) 075-003 de 2014, e em particular no âmbito deste artigo, a COPD de 2013.

sendo que a opção da desenvolver ao nível das diversas AJP implicaria um longo processo de análise, aprovação e ratificação por parte dos Estados-membros. Mas a Aliança não se poderia dar ao luxo de entrar por um processo demasiado demorado de desenvolvimento de uma referência doutrinária, que enquadrasse as novas tarefas do SHAPE, em particular no que respeita às responsabilidades do CCOMC no âmbito do planeamento de operações. O tempo era fator crítico, o que também pesou na opção de desenvolver a COPD, entre os dois comandos estratégicos. Importa referir que seria expectável que a elaboração desta publicação fosse liderada pelo ACT, dadas as suas competências no âmbito da doutrina, mas efetivamente, a custódia da COPD reside no J5 SHAPE do ACO, não sendo alheio o facto desta publicação, para além de um enquadramento doutrinário, ter igualmente um enquadramento funcional, com implicações em vários órgãos na dependência do ACO, nomeadamente o SHAPE e os dois comandos operacionais (JFC Brunssum e Nápoles).

O Conceito Estratégico aprovado em novembro de 2010⁶² no decorrer da Cimeira de Lisboa, veio introduzir três grandes alterações relativamente ao conceito de 1999, com repercussões nas alterações implementadas no OPP: removeu a restrição geográfica às intervenções no exterior, até então limitadas à área euro-atlântica; passou a mencionar a cooperação com a Rússia como uma questão de importância estratégica; e para além das já anteriormente consideradas de Defesa Coletiva em conformidade do Artigo 5º do Tratado de Washington, de Gestão de Crises em todo o espectro de crises, desde a prevenção até à estabilização pós-conflito, acrescentou a tarefa de Segurança Cooperativa, através de parcerias com países relevantes e outras organizações internacionais, contribuindo ativamente para o controlo de armamento, a não-proliferação e desarmamento, mas também com vista ao processo de alargamento às democracias europeias que estejam em condições de observar os padrões NATO (NATO, 2010b, p. 6).

Ainda que se tivesse mantido a Defesa Coletiva como um dos pilares, génese da própria organização, a verdade é que as intervenções para fins humanitários e de prevenção de conflitos na área euro-atlântica foram conduzidas desde 1996, e as operações “*out of area*” como no caso das operações conduzidas no Afeganistão desde 2003, portanto, excedendo o restrito campo da defesa coletiva, o que levou a que se deixasse de considerar a Rússia⁶³ como fonte de preocupação, ou seja, o foco

⁶² Este é o sétimo conceito da NATO, sendo previsível que o oitavo seja implementado em 2019 por ocasião do septuagésimo aniversário da organização.

⁶³ Importa referir que em 2010 a Rússia integrava o fórum de países *Partnership for Peace* (PfP), ao qual havia aderido em 1994, programa este da NATO que visa a criação de confiança entre a Aliança Atlântica e outros Estados da Europa.

das operações era essencialmente perçecionado para a gestão de crises. A forma como é operacionalizado o OPP preconizado na COPD, quer na versão 1.0, quer na 2.0, é fortemente direcionado para a gestão de crises ou para a segurança cooperativa, bastando para isso observar o processo relativamente burocrático e até moroso que podem durar as fases 2 – *Strategic Assessment* e 3 – *Military Response Options Development* ao nível estratégico. Ainda que a NCRS preveja a existência de um processo abreviado, em que o NAC pode adotar como opção o *Fast-Track Decision Making* (FTDM)⁶⁴, quando o tempo é crítico para responder a uma crise, incluindo no caso de uma ameaça emergente à defesa coletiva, a verdade é que a COPD não faz qualquer referência à forma como este processo abreviado deverá ser operacionalizado. Em boa verdade, é efetuado somente uma referência em nota de rodapé, a qual remete para o MC 133/4 (COPD, 2013, p. 3_15), aspeto que importa realçar uma vez que este processo mais abreviado no caso de ser implementado, sê-lo-á desenvolvido essencialmente ao nível estratégico. Por outro lado, a AJP-5 já elabora, ainda que genericamente, sobre a forma como o FTDM será aplicado ao nível operacional (AJP-5, 2013, p. 3_65). Isto evidencia uma eventual perção no seio da Aliança para a não existência de uma clara ameaça que fizesse perigar a sua defesa coletiva. Mas...e se a Rússia passasse a atuar de forma que pudesse afetar os interesses da NATO ou até mesmo as fronteiras da própria organização?

2.3. O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES NA NATO APÓS AS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

As relações internacionais têm sido caracterizadas por interações complexas que vão desde a paz estável até ao conflito de alta intensidade. Dentro do espectro do conflito, diferentes tipos de operações podem ter de se desenvolver, às vezes simultaneamente, dependendo do contexto, daí que a NATO tenha identificado a necessidade de aumentar a sua capacidade de resposta. As operações não seguem necessariamente uma progressão linear, conforme a Figura 14 demonstra relativamente ao espectro de conflitos em relação ao nível de violência. No limite esquerdo, a paz estável é caracterizada pela ausência de conflito, até ao limite direito caracterizado pela existência de um conflito de alta intensidade. Dentro do espectro, os níveis de violência não são claramente distinguidos, mas ambos se misturam e

⁶⁴ A existência deste processo abreviado já era considerada nas GOP em 2005, mas sem apresentar qualquer explicação quanto à operacionalização do mesmo. Importa referir que à data o NCRS ainda se encontrava em desenvolvimento, vindo a ser implantado somente em 2010, na sequência do Conceito Estratégico de 2010.

variam no espaço e no tempo. Os atores perceberão o nível de violência de maneira diferente dependendo de sua perspectiva (AJP-01, 2017, pp. 2-14).

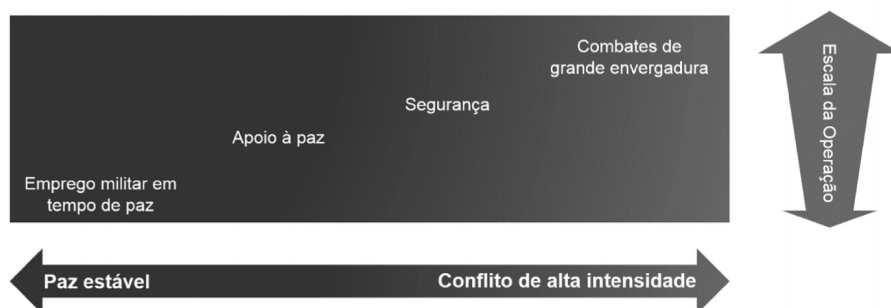


Figura 14 – Espectro dos conflitos

Fonte: Adaptado a partir de AJP-01 (2017, pp. 2-14).

O ambiente de segurança global tem-se vindo a tornar cada vez mais instável, num quadro em que as ações agressivas da Rússia contra a Ucrânia desafiaram fundamentalmente a visão da Aliança de uma Europa inteira, livre e em paz. A crescente instabilidade na fronteira Sul da NATO, do Médio Oriente ao Norte da África, bem como as ameaças transnacionais e multidimensionais, também têm desafiado a segurança da Aliança. Tais desafios, também têm um impacto na periferia marítima da Aliança, que inclui o Oceano Atlântico e os mares Báltico, Negro, Mediterrâneo e do Norte.

As implicações estratégicas da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia por parte da Rússia e da sua intervenção militar no leste da Ucrânia, apresentam uma franca ameaça à manutenção da segurança e da estabilidade na área euro-atlântica. A capacidade e a vontade da Rússia de empreender ações militares significativas e de projetar forças substanciais a grandes distâncias, podem representar no curto prazo uma efetiva ameaça militar, quer a nível local, quer regional. Os objetivos estratégicos da Rússia, a doutrina militar, as capacidades militares reforçadas e mais proficientes, o aumento significativo da atividade militar e as ações desestabilizadoras nas proximidades do território da NATO e a vontade demonstrada de executar operações híbridas, são todos fatores que representam uma fonte de imprevisibilidade e instabilidade regional e levantam uma crescente ameaça potencial para a Aliança.

Paralelamente, a segurança da Aliança tem sido ameaçada pela deterioração do meio ambiente no Oriente Médio, especialmente na Síria e no Iraque, e no Norte África, particularmente na Líbia e no Sahel. Existem novas crises causadas por uma combinação de desafios e ameaças diversas e multidimensionais, como

a proliferação de ADM, o terrorismo, a pirataria, ameaças ciber e ameaças à segurança energética. No seu núcleo estão os Estados fracos que permitiram que organizações terroristas (incluindo alguns com recursos e meios estatais), como Estrado Islâmico⁶⁵, grupos afiliados à Al-Qaida e outros grupos extremistas de inspiração similar, pudessem recrutar combatentes, financiar e conduzir atividades terroristas. O conflito em curso na Síria levou ao êxodo de muitos milhões de sírios, principalmente para países vizinhos. Esses fatores criaram uma grande zona de instabilidade ao longo das fronteiras da NATO.

Na Cimeira de Gales em 2014, e na sequência destas profundas alterações no ambiente de segurança euro-atlântica, os Aliados aprovaram o RAP. A sua implementação proporcionou condições para a adaptação da postura estratégico-militar da Aliança, implementando um pacote coerente e abrangente de medidas necessárias para responder às implicações estratégicas dos desafios colocados pelas ações da Rússia, bem como os riscos e ameaças que emanam da fronteira a sul da NATO. A Aliança continuou efetivamente comprometida com o cumprimento de todas as três tarefas principais⁶⁶, porém, os Aliados concordaram na necessidade de prover uma ênfase renovada na dissuasão e na defesa coletiva, tendo em consideração que a Aliança deve ser capaz de conduzir todo o tipo de missões, desde o combate de baixa a alta intensidade, incluindo missões destinadas a impedir conflitos. No extremo, as suas forças podem ter de se empenhar em conflito contra oponentes simétricos com bons recursos, com sistemas e equipamentos de armas tecnologicamente avançados (AJP-01, 2017, pp. 2-15), como será o caso da Rússia.

Efetivamente, o novo enquadramento estratégico euro-atlântico veio evidenciar a necessidade de acelerar o processo de decisão associado ao planeamento de operações militares, tornando-o essencialmente mais rápido face à alteração no quadro das ameaças, mormente a Rússia, às quais o processo moroso e burocrático de tomada de decisão em vigor nada favorece, por em bom rigor, ter sido desenvolvido em grande parte para o enquadramento de intervenção em NA5CRO e não no âmbito da Defesa Coletiva. Deste modo, o RAP, além de outras medidas genéticas e estruturais, ao nível do planeamento das operações veio igualmente implementar medidas adaptativas, no sentido do NCRS, como ferramenta de planeamento, potenciar a capacidade de resposta da NATO.

⁶⁵ Também conhecido por Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS) ou Estado Islâmico do Iraque e al-Sham, grupo este que sucedeu ao Estado Islâmico do Iraque, após a sua expansão para a vizinha Síria. O acrónimo ISIS é ainda empregue com frequência, todavia este grupo tenha assumido oficialmente a partir de junho de 2014 a designação de Estrado Islâmico (Stern & Berger, 2015, p. 9).

⁶⁶ Defesa Coletiva, Gestão de Crises e Segurança Cooperativa.

Também ao nível do planeamento de operações têm vindo a ser introduzidas alterações, nomeadamente no que concerne à necessidade de implementar processos de decisão mais acelerados dos que até então disponíveis. O RAP inclui igualmente medidas no sentido de melhorar o planeamento avançado e a capacidade de acelerar os processos de tomada de decisão militar, tendo para o efeito sido implementada a revisão do NCRS, no sentido criar condições para que o NAC possa tomar decisões oportunas em relação a um eventual deteriorar da situação de segurança, particularmente na periferia do território da Aliança.

Uma primeira evidência é a alteração introduzida no NCRS em 2017, onde o NCMP passou a ser designado por NATO *Crisis Response Process* (NCRP). A alteração de “*Management*” para “*Response*” demonstra uma evidente mudança paradigmática da Aliança ao nível do planeamento de operações, numa clara abordagem mais reativa. O NCMP estava, em bom rigor, essencialmente estruturado para as operações de resposta a crise “típicas”, que caracterizaram as intervenções militares da NATO no pós-Guerra Fria, mas muito pouco para o caso de Defesa Coletiva, ou num cenário de escalada de violência na sua vizinhança fronteiriça (e.g., Ucrânia) que possam por em risco a segurança e os interesses da Aliança.

Para as operações nas quais as forças militares da Aliança participem, o OPP e NCRS são complementares. Por um lado, o NCRS providencia as fases de planeamento no processo de resposta à crise (o NCRS) desde o aviso ao início do planeamento de operações, por outro lado, o OPP tem por objetivo preparar a Aliança para enfrentar qualquer possível crise (Artigo 5º ou Não-Artigo 5º) através do desenvolvimento de planos apropriados. Estes, do antecedente, já podem ser derivados através do Planeamento Avançado [i.e., SDP, COP e GCOP] ou através do Planeamento de Resposta a Crises (ou seja, OPLAN). Porém, considerando a necessidade de melhorar o nível de resposta ao nível do planeamento avançado, com base nas atuais ameaças, o NAC implementou o conceito de *Graduated Response Plan* (GRP).

Um GRP é sustentado por uma abordagem faseada em três partes, que permite a projeção e o emprego das forças da NATO para prevenir, impedir, defender e restaurar a integridade territorial das nações aliadas, sempre que uma ameaça se possa vir a materializar. O conceito GRP visa apoiar a capacidade de resposta da Aliança, através da compressão de algumas das fases de planeamento e da habilitação para uma tomada de decisão acelerada, evitando deste modo ter forças permanentemente atribuídas. Isso será alcançado por elementos pré-aprovados e executáveis que possam responder rapidamente a uma crise emer-

gente, ao mesmo tempo que permite uma maior flexibilidade, tanto militar como política, para melhor poder identificar as possíveis ações subsequentes. Embora esteja previsto que o GRP seja usado em situações de risco eminente de segurança no âmbito do Artigo 5º, que exijam uma resposta rápida para dissuadir e defender, o seu *design* flexível também permitirá o emprego face a riscos não abrangidos pelo Artigo 5º. Ou seja, em casos não declarados de ameaça à defesa coletiva da Aliança, mas em situações de crise na sua vizinhança imediata, como no caso da Ucrânia.

Este tipo de plano é desenvolvido para enfrentar ameaças que exijam uma elevada capacidade de resposta por parte da Aliança. Um GRP consiste num conjunto de planos com três partes: A parte 1 é executável e fornece detalhes sobre a projeção e emprego integrado de forças nacionais a projetar e da *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Neste plano são também definidos os níveis de prontidão e os prazos de projeção das forças envolvidas. A Parte 2 do GRP pormenoriza a projeção e emprego das *Initial Follow-On Forces Group* (IFFG). Esta parte não é imediatamente executável, mas será a base para um OPLAN, uma vez emitida a NAC *initiating directive* (NID), aquando de uma determinada crise. A Parte 3 do GRP discrimina a projeção e emprego do *Follow-on Forces Group* (FFG) e das *Follow-on Forces* (FOF). Esta Parte não é imediatamente executável, mas será a base para um OPLAN uma vez que uma NID seja emitida no momento da crise. O NAC tem a opção de desenvolver uma única NID direcionando o desenvolvimento de um único OPLAN com base nas partes 2 e 3 de um GRP.

A figura 15 apresenta as categorias de planeamento de operações e os tipos de planos implementados em 2017. Importa referir que apenas o SDP, GRP Parte 1 e OPLAN são planos executáveis⁶⁷. O GCOP, COP, GRP Partes 2 e 3 requerem planeamento adicional para se tornarem exequíveis.

⁶⁷ Um plano executável é um plano pormenorizado e abrangente, aprovado pelo NAC, que tem forças atribuídas, outros recursos assegurados e todos os preparativos necessários para a execução bem-sucedida da missão atribuída.

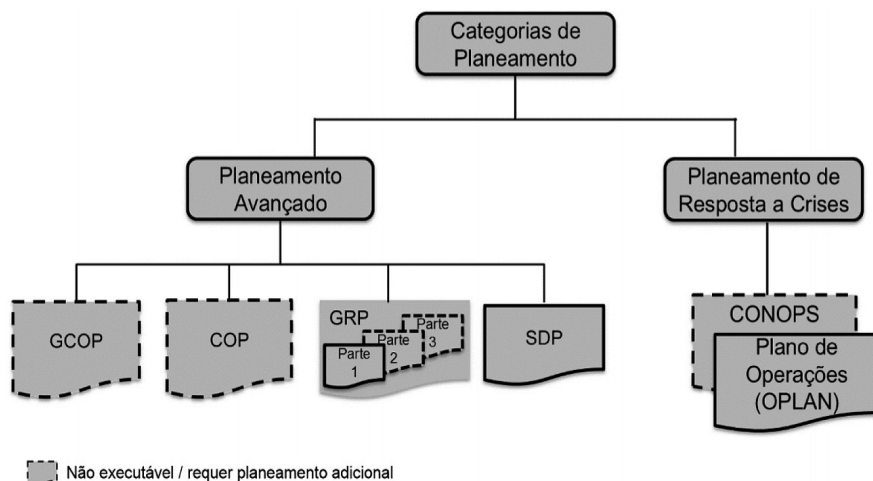


Figura 15 – Categorias de Planeamento decorrentes do NCRS 2017

Fonte: NATO (2017a, pp. 2-13).

No que concerne à capacidade de acelerar os processos de tomada de decisão militar, ainda que mantendo a mesma estrutura do NCMP, nas suas seis fases, o NCRP passou a incluir a forma como deve ser articulado o OPP em modo mais abreviado através do FTDM e o *Accelerated Decision-Making*. O NCRP destina-se a ser utilizado de forma flexível e adaptável nas situações, tanto do Artigo 5º como do Não-Artigo 5º, que correspondam às circunstâncias particulares de uma crise. No entanto, só a partir da versão de 2017 passou a incluir o procedimento FTDM, para permitir uma maior capacidade de resposta no processo de tomada de decisão, que pode ser aplicado por decisão do NAC. Podemos referir que a “*necessidade aguçada o engenho*”, pois se efetivamente a falta de um processo específico abreviado/ acelerado de tomada de decisão já era identificado nas GOP (em 2005), bem como na primeira versão do NCRS (em 2009), só o facto da perceção da não existência de uma ameaça ao nível da própria NATO, perpetuou o adiar da implementação destes processos abreviados, que de seguida passamos a descrever.

No FTDM, se as circunstâncias de uma determinada crise o justificarem, e em particular no caso de uma ameaça emergente à defesa coletiva, as Fases 2 (*Assessment*) e 3 (*Response Options Development*) podem ser compactadas numa única fase, considerando o necessário interesse na eficácia da gestão de tempo e da crise, conforme demonstra a figura 16. Nesse caso, o o SACEUR *Strategic Assessment* (SSA) e MRO seriam enviados juntamente, e o *Strategic Military Advice* (SMA) do MC seria estruturado de acordo com estes produtos de planeamento.

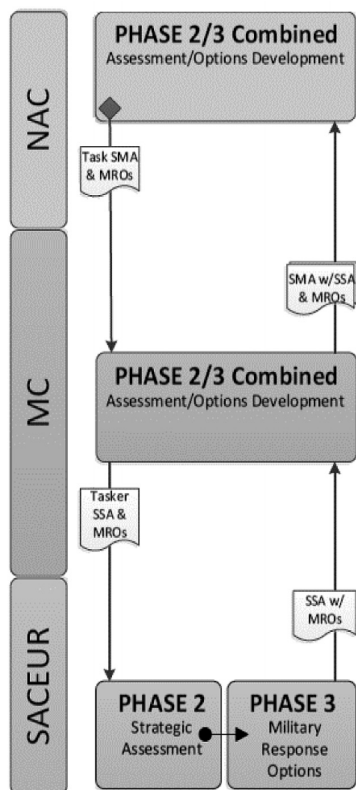


Figura 16 – Fast-Track Decision Making – compressão das fases 2 e 3

Fonte: NATO (2017a, pp. 3-17).

Além disso, o processo na Fase 4 (*Planning*) também pode ser comprimido por decisão do NAC, como demonstra a figura 17, daí resultando a passagem direta para a submissão de um OPLAN (aprovado pelo MC), com base num CONPLAN ou CONPLAN Genérico aprovados pelo MC, incluindo a CJSOR e ROEREQ, para aprovação por parte do NAC. Isso evitaria a necessidade de desenvolvimento e aprovação de um CONOPS, podendo dessa forma reduzir significativamente o prazo geral de planeamento da Fase 4. Após receber a orientação política do NAC, o SHAPE providencia orientação estratégica de planeamento ao JFC e desenvolve rapidamente um OPLAN estratégico a partir de um CONPLAN.

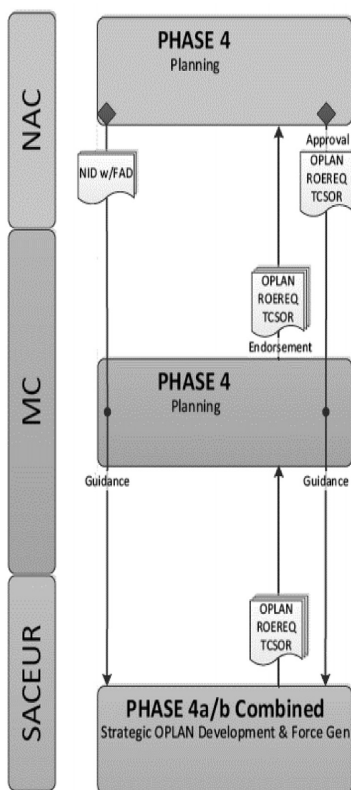


Figura 17 – Fast-Track Decision Making – compressão da fase 4

Fonte: NATO (2017a, pp. 3-18).

Todo este processo abreviado é sustentado pela abordagem de planejamento colaborativo. O SACEUR terá que, no mais breve tempo possível, submeter o OPLAN estratégico, incluindo um *draft* do CJSOR e das ROEREQ para o MC, para ser submetido ao NAC para aprovação. Após aprovação do OPLAN pelo NAC e emitida a NAC *Executive Directive* (NED), irá ocorrer a ativação das forças, transferência de autoridade e projeção das mesmas. Importa referir, que deste modo a aprovação do OPLAN requererá a decisão do nível político em dois momentos, em vez dos três no processo normal, daí resultando um evidente ganho de tempo.

Ambas as opções possíveis no FTDM, individualmente ou em conjunto, podem ser consideradas relevantes no caso de uma eventual ameaça à defesa coletiva ou numa situação de NA5CRO, caso as circunstâncias determinem, e com base na avaliação das NMA sobre a situação durante as Fases 2 e 3. Em todos os casos, compete ao NAC dirigir as disposições de tomada de decisão *Fast-Track*, conforme necessário, em conformidade com a situação.

*Accelerated Decision-Making*⁶⁸. Quando os indicadores e alertas ou no caso de uma Operação do Artigo 5º, indicam um risco de segurança emergente, um curto aviso ou, na pior das hipóteses, o efetivar de uma crise/conflito sem aviso prévio, em particular no caso de afetar a de defesa coletiva, o NAC poderá ter de considerar a tomada de decisões bastante mais cedo⁶⁹, do que no processo normal, mesmo sem dispor de uma imagem completa da situação, de acordo com as disposições para a tomada de decisão acelerada. Em particular, a tomada de decisão acelerada pode ser utilizada para retirar benefícios da maior capacidade de resposta permitida pelos conceitos de VJTF (NRF potenciada) e de GRP, sendo este uma categoria de Planeamento Avançado do OPP. Nas circunstâncias em que um plano executável esteja em vigor, isso poderia, de fato, permitir que o NCRP se movesse diretamente da Fase 1 (*Indicators & Warnings*) para a Fase 5 (*Execution*), no sentido de assegurar uma superior capacidade de resposta⁷⁰, conforme ilustra a figura 18.

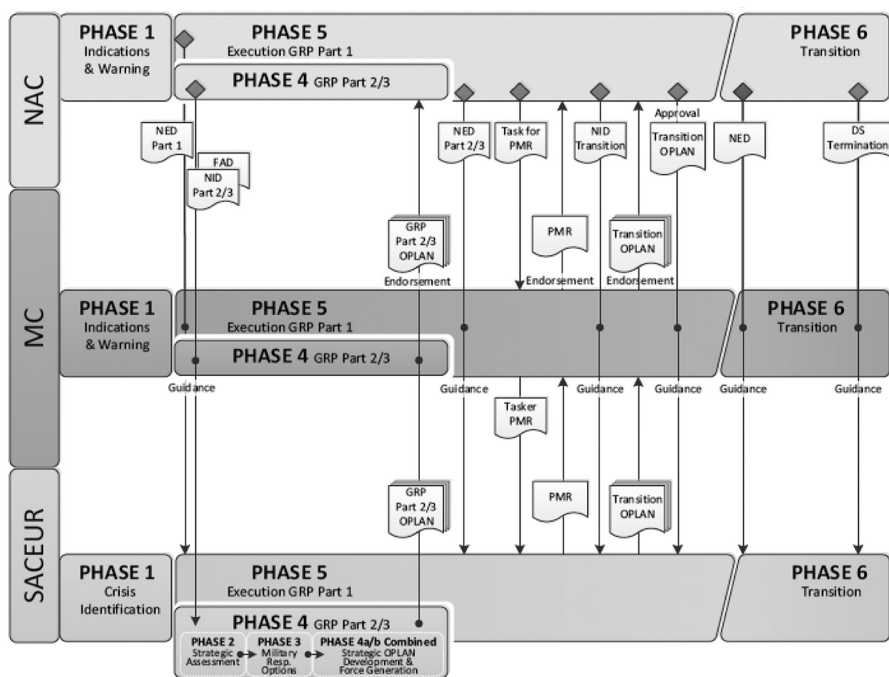


Figura 18 – Accelerated Decision-Making

Fonte: NATO (2017a, pp. 3-18).

⁶⁸ Tomada de decisão acelerada.

⁶⁹ De acordo com o artigo 9º do Tratado de Washington.

⁷⁰ Uma NED para GRP Parte 1 emitido em conjunto com a NID para GRP Partes 2 e 3 asseguraria uma capacidade de resposta mais rápida.

Neste caso, teremos de considerar os SDP em vigor, o que nos leva a retornar ao paradigma de defesa na Aliança característico da Guerra Fria, do qual, fruto da percepção de não existência de uma ameaça direta à NATO desde a desagregação da ex-União Soviética, a organização se foi afastando.

O FTDM e o Accelerated Decision-Making consistem na grande alteração incluída em 2017 em termos de processo, e que passaram a beneficiar da implementação do conceito de GRP. O desenvolvimento destes procedimentos acelerados vem acima de tudo materializar a necessidade da NATO aumentar a sua capacidade de resposta, mas não somente no cenário da defesa coletiva ao abrigo do artigo 5º, mas também, e principalmente, no âmbito das situações de NA5CRO, em que num eventual cenário de degradação da situação num determinado território nas fronteiras da Aliança (e.g., Ucrânia) tenha de obrigar esta a intervir de forma bastante mais célere do que tem sido norma nas suas intervenções em NA5CRO noutros territórios, como no caso da BiH, Kosovo ou Afeganistão.

A implementação destes dois procedimentos implicará uma revisão da atual versão da COPD, dado que a sua articulação em termos de processo de planeamento ainda não tinha sido considerada aquando da edição da versão 2.0 em 2013. Esta revisão terá implicação em particular ao nível estratégico, pois terá de ser operacionalizada a forma como o CCOMC irá conduzir o planeamento de forma acelerada, mas também terá de incluir quais os contributos do JFC. A publicação da versão 3.0 da COPD está prevista para maio de 2018, incluindo já os elementos aqui referidos.

Também ao nível do treino os aliados necessitam treinar e exercitar em conjunto para melhorar a interoperabilidade e a eficácia operacional da NATO, bem como fornecer garantias visíveis de que os COP e os GRP, especialmente o reforço destes últimos (as partes 2 e 3), podem ser implementados se necessário. De acordo com o RAP, isso deve incluir alta visibilidade, assim como a realização de exercícios do Artigo 5º e de operações de resposta a crises no âmbito do Não-Artigo 5º, dirigidos para a Estrutura de Força da NATO, bem como para NCS. Um bom exemplo da mudança de paradigma de intervenção das forças da Aliança foi o Exercício TRIDENT JUNCTURE 2015⁷¹, bem mais direcionado para a aplicação de força con-

⁷¹ Foi o maior exercício da NATO desde 2002. Estiveram envolvidas Forças aéreas, terrestres e navais, bem como forças especiais, contando com cerca de 36.000 militares de mais de 30 países (28 Aliados da NATO, mais parceiros). Mais de 230 unidades terrestres, mais de 140 aeronaves e mais de 60 navios. O exercício decorreu de 3 de outubro a 6 de novembro de 2015. A Primeira Parte (3 a 16 de outubro) testou os elementos de comando e controlo da NRF e serviu para demonstrar a capacidade da NATO para trabalhar com atores externos. A Segunda Parte (21 de outubro a 6 de novembro) foi um exercício real, conduzido simultaneamente em Itália, Portugal e Espanha (NATO, 2015).

vencional num cenário de defesa coletiva. Ao classificar este exercício como uma “operação musculada”, constituiu-se acima de tudo como uma clara intenção de exercer um grande efeito dissuasor perante potenciais inimigos, sendo esta a mensagem clara da NATO, em tempos de crise (EMGFA, 2015).

A mesma abordagem tem sido tomada ao nível da NCS, com a realização de exercícios ao nível dos QG, como acontece no caso dos exercícios da série *Crisis Management Exercise* (CMX). Este exercício em 2017 foi conduzido segundo um cenário de aplicação dos artigos 4º e 5º, num enquadramento de tarefas no âmbito da Defesa Coletiva, tendo em consideração as decisões tomadas na Cimeira de Varsóvia, nomeadamente ao nível do planeamento avançado, (NATO, 2017b), tendo sido aplicado o modelo preconizado pelo FTDM, até no sentido de treinar os QG na aplicação deste novo conceito e consequentemente, criar condições para o aumento da capacidade de resposta da Aliança, face ao atual quadro de ameaças.

2.4. A INFLUÊNCIA DO OPP NATO NA DOCTRINA CONJUNTA, NO ENSINO E NA FORMAÇÃO

A influência da COPD, e o seu conceito base de *Comprehensive Approach*, tem sido generalizada a todas as publicações doutrinárias conjuntas da NATO (i.e., AJP para o nível operacional), no qual o contributo das funções conjuntas para o OPP é efetuado em função das seis fases preconizadas pela COPD ao nível operacional, e não com recurso aos oito passos previstos no AJP-5. Este é um pormenor que não deixa de ser paradoxal, dado ser esta última uma publicação da “família” das AJP, o que materializa efetivamente a “aceitação” da COPD a todos os níveis.

Esta diretiva tem vindo igualmente a dominar as doutrinas nacionais de boa parte dos países da Aliança, em termos de planeamento e condução de operações, em muitos dos países da NATO, como é o caso de Portugal bem como, na Espanha, Inglaterra, Turquia, entre outros. Na doutrina conjunta desenvolvida e adotada pelas Forças Armadas Portuguesas, através da Publicação Doutrinária Militar Conjunta – 01 (PDMC-01), o processo nacional de planeamento de operações acompanha e reverte para as fases definidas no processo de gestão de crises definido no NCRP. Transpõem-se para o âmbito nacional as seis fases do processo de gestão de crises consideradas pela COPD, ao nível estratégico e operacional (PDMC-01, 2012, pp. 4-1), mas no detalhe da aplicação dos elementos de arte operacional a PDMC-01 reverte na íntegra para o uso da COPD. Outros países optaram por desenvolver doutrina própria com base no processo de planeamento de operações da NATO,

mas integrando elementos específicos da sua doutrina nacional, como no caso da Espanha⁷² e do Reino Unido⁷³.

Também em termos do ensino e formação se verificam grandes desenvolvimentos na consolidação do OPP preconizado pela COPD, em particular com recurso ao ensino do OPP da NATO em diversas escolas de estado-maior de países da Aliança. No caso de Portugal a situação tem sido idêntica, e o Instituto Universitário Militar (IUM)⁷⁴ adotou logo em janeiro de 2011 o uso desta publicação (pouco mais de um mês após a sua publicação em dezembro de 2010) no âmbito das matérias ministradas aos diversos cursos⁷⁵ pela Área de Ensino de Operações Militares (AEOM), em termos de planeamento de operações conjuntas ao nível operacional e estratégico.

Como bom exemplo da aplicação do conceito de *Comprehensive Approach*, através da ligação e integração com outros atores civis, o IUM realiza o exercício JOINT MINDSET (JMS)⁷⁶, no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), contando com a colaboração do Instituto Diplomático (IDi) do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas (CENJOR), com o intuito de promover o conhecimento mútuo e interação dos níveis político e militar na gestão de crises. O Exercício JMS enquadra-se nas Unidades Curriculares de Planeamento de Operações e Arte Operacional (POAO) e de Gestão Operacional (GO) do CEMC, tendo como objetivos: treinar a assessoria militar aos elementos do poder político; treinar o planeamento de operações aos níveis estratégico-militar e operacional; executar a gestão operacional de uma operação; e praticar o contacto com os órgãos de comunicação social, no planeamento de uma operação de resposta a crises (IUM, 2018). O IDi em particular, tem participado no sentido de garantir a coordenação entre os níveis político, estratégico e operacional, na definição de um determinado estado final desejado bem como na aprovação de uma opção de resposta militar no quadro de um cenário de crise. O JMS realiza-se desde 2007, no âmbito do CEMC, tendo passado a adotar

⁷² *Fundamentos de las Operaciones Conjuntas – Tomo II Proceso de Planeamiento Operativo* (ESFA, 2017).

⁷³ AJP-5 *Allied Joint Doctrine for Operational-level Planning + UK Elements* (AJP-5, 2015).

⁷⁴ À data com a designação de Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

⁷⁵ Curso de Promoção a Oficial General, CEMC, Curso de Promoção a Oficial Superior, Curso de Planeamento de Operações de Ciberdefesa e Curso de Cooperação Civil Militar.

⁷⁶ O exercício JMS 18 decorreu de 23 de fevereiro e 19 de março de 2018, no âmbito das atividades letivas do CEMC sob a responsabilidade da AEOM. O JMS 18 contou com a participação dos 34 discentes do CEMC e ainda, com a colaboração de três representantes do IDi e três jornalistas formadores do CENJOR, numa parceria que permitiu promover o conhecimento mútuo e interação dos níveis político e militar na gestão de crises, bem como no domínio da interação entre relações públicas civis e militares (IUM, 2018).

a partir de 2011 o processo de gestão de crises definido no NCMP, ou seja, com base na COPD.

De salientar, que a COPD é a publicação de referência empregue na quase totalidade das escolas de estado-maior e não a oficialmente ratificada, ou seja, o AJP-5. Mesmo nos casos de maior resistência, como no caso da França, ao alinhamento nacional da doutrina conjunta com a *Comprehensive Approach*, em termos de planeamento e condução de operações militares (Tardy, 2014), tem-se vindo a verificar uma aproximação a este conceito. Ainda que as Forças Armadas Francesas mantenham em termos de referência doutrinária uma abordagem muito aproximada ao emprego de forças em operações ditas convencionais, ao nível do ensino verifica-se que a *École de Guerre* optou por recorrer ao processo de planeamento de operações da NATO preconizado pela COPD, no âmbito da resolução de crises. Esta escola realiza o exercício “COALITION”⁷⁷, no âmbito do seu curso de estado-maior conjunto, em moldes idênticos ao JMS conduzido no IUM, num cenário com aplicação do planeamento de operações a quatro níveis, político, estratégico, operacional e tático (IUM, 2017c).

Se como verificamos, em termos de ensino, a nível interno dos países membros se registou uma alargada aplicação da COPD e do seu conceito de aplicação da *Comprehensive Approach* no âmbito da gestão de crises, mais visível ainda é ao nível externo e multinacional, com a realização de um *Combined Joint European Exercise* (CJEX), que já vai para a sua 15ª edição⁷⁸, sendo um exercício conjunto e combinado que decorre em simultâneo em várias escolas de estado-maior, incluindo dois círculos. O círculo nº1 é constituído pela Alemanha, França, Espanha, Itália e Reino Unido. O círculo nº 2 é constituído pela Bélgica, Holanda, Irlanda, Portugal⁷⁹ e Suécia. Este é um exercício cruzado entre alunos dos cursos de estado-maior conjunto de várias escolas militares, tendo como propósito um período de formação num ambiente multinacional ao nível operacional, a fim de promover uma melhor compreensão dos desafios envolvidos no planeamento e coordenação de uma NA5CRO, nomeadamente *Peace Support Operation* (PSO)/ *Peace Enforcement* (PE), com recurso ao OPP da NATO preconizado pela COPD (IUM, 2017b).

⁷⁷ O IUM tem participado neste exercício desde 2013 com dois Docentes da AEOM.

⁷⁸ A edição de 2018 decorrerá de 14 a 23 de maio de 2018 (IUM, 2017b). Em 2017, na 14.ª edição deste exercício, o CJEX contou com a participação de um total de 178 oficiais alunos. Destes, 47 alunos realizaram o exercício em Portugal, sendo oito alunos oriundos da Bélgica, quatro da Irlanda, 10 da Holanda, 15 da Suécia e 10 de Portugal. Estiveram igualmente presentes 7 oficiais docentes de cada uma das escolas dos países participantes (IUM, 2017a).

⁷⁹ Através do IUM.

Também em termos de formação existem claros sinais da implementação da COPD, sendo sintomático o facto da própria *NATO School* em Oberammergau, na Alemanha, recorrer ao processo preconizado por esta publicação, com base no qual ministra o *Strategic Operations Planing Course*⁸⁰ e o *Comprehensive Operations Planing Course*⁸¹ (NSO, 2016), e não o fazendo com recurso ao AJP-5, publicação esta devidamente ratificada por todos os países membros.

CONCLUSÕES

Neste artigo propusemo-nos caracterizar a origem e a evolução do OPP na NATO, o qual tem vindo a sofrer atualizações, que lhe têm permitido responder em termos operacionais às novas dinâmicas e complexidade do ambiente securitário, possibilitando à Aliança afirmar-se como um ator preponderante, credível e pronto para atuar no âmbito das suas tarefas fundamentais. Para o efeito o artigo encontra-se estruturado em duas partes: uma concetual, onde se caracteriza o planeamento de operações como processo, e outra analítica, onde se apresentam elementos que pretendem validar o argumento defendido.

Na parte concetual começou por se concetualizar o planeamento de operações, o qual se constitui como o término de todos os elementos da teoria e da prática da arte operacional. Permite analisar a situação, deduzir os requisitos da missão, determinar o melhor método para cumprir as tarefas que lhe estão associadas (*ways*), de modo a alcançar um determinado estado final desejado (*ends*). Inclui, consequentemente, a identificação da força e das capacidades necessárias (*means*) ao cumprimento da missão, direcionada para o atingir do estado final. O planeamento de operações consiste num processo analítico e ordenado, que possibilita a partilha e o entendimento comum do método, finalidade e estado final, com base num conjunto de etapas lógicas para analisar uma missão, desenvolver e comparar possíveis modalidades de ação, selecionar a modalidade de ação e produzir um plano ou ordem. Este documento será a principal ferramenta através da qual um comandante poderá transmitir a forma como visualiza a compreensão de um determinando problema operacional e a forma como concetualiza a sua resolução.

⁸⁰ O autor frequentou este curso de 20 a 24 de novembro de 2017.

⁸¹ Curso com a duração de duas semanas, que tem por finalidade preparar os alunos para contribuir para o processo de planeamento de operações da NATO, como planeadores ao nível operacional, enquanto pertencentes a um quartel-general conjunto de nível operacional, quer da NATO quer nas forças armadas nacionais, aplicando os princípios da COPD. O autor frequentou este curso de 28 de setembro a 7 de outubro de 2015.

O processo de tomada de decisão no domínio multinacional é complexo, dada a existência de diferenças consideráveis ao nível da cultura militar, das doutrinas, dos procedimentos de planeamento, da proteção de força e da interoperabilidade. Sendo a NATO uma organização, na sua essência, de cariz multinacional e direccionada para o emprego de forças conjuntas, desenvolveu uma arquitetura doutrinária devidamente implementada, no sentido de normalizar procedimentos e o emprego de forças, no qual se enquadra o processo de planeamento de operações.

Com a adoção em 1991 de um novo Conceito Estratégico, a Aliança procurou adaptar-se ao um novo ambiente securitário, marcado por uma profunda alteração de paradigma de emprego de forças, passando de um conceito de defesa *strictu sensu*, para um conceito alargado de segurança, visando a prevenção de conflitos, daí resultando a introdução do conceito de NA5CRO. Estes desenvolvimentos conduziram à revisão do Conceito Estratégico em 1999, passando este a incluir a gestão de crises como uma das tarefas fundamentais, no sentido da sua prevenção e gestão. A Aliança identificou a necessidade de efetuar alterações para adaptar a sua estrutura militar às novas exigências das intervenções militares em que se inseriu e, por outro lado, em implementar um OPP que permitisse planear e conduzir o emprego de forças de carácter essencialmente conjunto e combinado.

À semelhança do surgimento de uma arquitetura de desenvolvimento de doutrina na NATO, a implementação e o desenvolvimento de um OPP foram igualmente influenciados pelo processo de desenvolvimento doutrinário dos EUA. Esta influência, bem como o facto de a NATO se encontrar a conduzir operações conjuntas desde finais de 1995 nos Balcãs e desde 2003 no Afeganistão, bem como a implementação do conceito de CJTF e da realização de exercícios conjuntos, fez surgir a necessidade de desenvolver um processo de planeamento de operações próprio, que permitisse aos seus comandos conjuntos desenvolver e implementar planos de operações, para além dos planos de defesa permanente.

Foi nesta sequência que surgiu em janeiro de 2001 a primeira versão da Bi-SC GOP, desenvolvida pelos dois comandos estratégicos, no sentido de implementar um processo de planeamento analítico e ordenado, que definisse procedimentos e responsabilidades com vista ao desenvolvimento, aprovação, promulgação, implementação e revisão de planos de operações da Aliança. As GOP estavam integradas no NCRS, o qual foi elaborado com a finalidade de apoiar uma crise, a prevenção de conflitos, a gestão de crises (NA5CRO), assim como as operações de Artigo 5º.

As GOP foram desenvolvidas e implementadas entre 2001 e 2005, quando a organização se encontrava nas suas versões 2.0 e 3.0, pautadas pela sua interven-

ção nos Balcãs, num quadro marcado pelas operações de estabilização e posteriormente no Afeganistão, onde passou a ter de se empenhar verdadeiramente em ações de combate. Contudo, as GOP eram em termos de processo, essencialmente direcionadas para o planeamento de operações considerando na essência a intervenção do instrumento de poder militar, ou seja, constituíram-se num paradoxo face à realidade e aos desafios que a NATO enfrentava nesse período, marcado por uma necessidade de integração com outros instrumentos de poder, aspeto que o OPP preconizado nesta publicação não contempla minimamente. Ou seja, o processo preconizado pelas GOP correspondia mormente às necessidades no âmbito das operações da Defesa Coletiva, *i.e.*, no quadro do Artigo 5º, e não tanto para as NA5CRO.

O ambiente de segurança vivido neste período é caracterizado pela participação em operações mais complexas e multidimensionais, uma vez que as forças passaram a ter de se adaptar rapidamente a mudanças de cenários operacionais. O planeamento e a execução de operações passaram a requerer uma abordagem cada vez mais articulada e multilateral. Passou a existir uma necessidade de maior coordenação entre todos os componentes da força conjunta, mas acima de tudo, um maior envolvimento de organizações internacionais, governamentais e não-governamentais em função de um esforço multilateral. Todavia, as GOP não respondiam à totalidade das necessidades operacionais do momento, nem consideravam a articulação com outros atores nem com outros instrumentos de poder, num modelo que posteriormente viria a dar corpo ao conceito da *Comprehensive Approach* da NATO.

As GOP contemplavam essencialmente a aplicação do OPP ao nível operacional da guerra, num modelo “fechado” e muito pouco colaborativo entre os três níveis, não permitindo desse modo que cada nível pudesse estar a participar e a acompanhar de forma paralela o desenvolvimento de um planeamento de uma operação, uma vez que o modelo preconizado só permitia que um nível iniciasse o seu planeamento após o nível imediatamente superior concluir o seu, não sendo deste modo colaborativo. Em boa verdade, este processo não favorecia a rapidez do planeamento de operações, e considerando que o tempo é um fator crítico nas NA5CRO, permite concluir que as GOP não se coadunavam às reais necessidades operacionais que a Aliança vinha enfrentando desde o final da Guerra Fria. Efetivamente, as GOP foram desenvolvidas ainda com forte influência da pesada herança do enquadramento que esteve na génese da NATO, e que pautou a sua existência durante quatro décadas, mas não sendo propriamente adequadas para a realidade e necessidades da era da NATO 2.0. e 3.0.

Na Cimeira de Riga, em 2006, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança encarregaram o NAC de elaborar o contributo da NATO para uma abordagem abrangente (*comprehensive approach*) internacional para a gestão de crises. Esta decisão reflete a intenção de aumentar o contributo da Aliança para a manutenção da paz e segurança internacionais, para o qual a experiência recolhida nas operações conduzidas nos Balcãs e no Afeganistão, permitiu reconhecer que o instrumento militar, por si só, era incapaz de prevenir ou resolver crises, evidenciando a necessidade de uma maior colaboração entre os diversos atores presentes e intervenientes num conflito. Desta cimeira resultou a orientação para desenvolver propostas pragmáticas para melhorar a aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO. Daí viria a resultar a implementação um novo OPP.

Com a implementação de um novo Conceito Estratégico em 2010, e concorrentemente com a definitiva implementação do NCRS, resultou um novo modelo de OPP. Em consequências do novo paradigma de planeamento, as GOP foram substituídas pela COPD, sendo esta aplicada aos vários níveis, daí resultando que o termo planeamento operacional tenha sido efetivamente banido, para evitar confusão com o planeamento de operações ao nível operacional.

O NCMP operacionaliza todo o OPP na COPD, diretiva que delinea os procedimentos e responsabilidades que regem a preparação, aprovação, avaliação, implementação e revisão de planos de operações, de modo a permitir uma abordagem comum ao planeamento de operações desde o nível estratégico até ao nível tático. A COPD veio providenciar um quadro comum para o planeamento de operações de modo paralelo (ou concorrente) e colaborativo, algo que as GOP não possibilitavam, tornando todo o processo bastante mais célere e eficaz, dado que o OPP é sustentado permanentemente por interações entre os três níveis, sendo as diretivas superiores vitais para orientar os escalões subordinados, e contributos destes fundamentais para o processo de decisão do escalão superior.

A exigência de integração com outros instrumentos de poder também criou a necessidade para que o planeamento de operações fosse alargado ao nível estratégico, sendo que a COPD também veio definir claramente quais as tarefas, processos e produtos de planeamento a conduzir neste nível, elemento vital para o contributo que se pretendeu assegurar da NATO para a *Comprehensive Approach*. A tipologia de operações conduzidas pela Aliança no pós-Guerra Fria, essencialmente direcionadas para as operações de apoio à paz e de estabilização também teve influência no desenvolvimento e faseamento do NCMP, em particular pela introdução de uma sexta fase, comparativamente para com o OPP preconizado nas GOP. A fase da “Transição” veio adequar o processo às necessidades de pla-

neamento, considerando o imperativo de planejar e implementar a transição para as autoridades apropriadas, completando, assim, a missão militar e a retirada progressiva das suas forças, no âmbito da finalidade das NA5CRO. Assim, a implementação deste novo modelo de planeamento veio acima de tudo adaptar-se às eras 2.0. e 3.0 da NATO.

A forma como é operacionalizado o OPP preconizado na COPD, é fortemente direcionado para a gestão de crises ou para a segurança cooperativa, bastando para isso observar o processo relativamente burocrático e até moroso que podem durar as Fases 2 – *Strategic Assessment* e 3 – *Military Response Options Development* ao nível estratégico. Ainda que a NCRS previsse a existência de um processo abreviado, em que o NAC pode acionar como opção o FTDm, quando o tempo for crítico para responder a uma crise, incluindo no caso de uma ameaça emergente à defesa coletiva, a verdade é que a COPD não faz qualquer referência à forma como este processo abreviado deva ser operacionalizado. Isto demonstra uma eventual percepção no seio da Aliança para a não existência de uma clara ameaça que fizesse perigar a sua defesa coletiva.

Todavia, as ações agressivas da Rússia contra a Ucrânia desafiaram fundamentalmente a visão da Aliança de uma Europa inteira, livre e em paz. Concorrentemente, a crescente instabilidade na fronteira Sul da NATO, do Médio Oriente ao Norte da África, bem como ameaças transnacionais e multidimensionais, também têm desafiando a segurança da Aliança. Na sequência destas profundas alterações no ambiente de segurança euro-atlântica, no decorrer da Cimeira de Gales em 2014, os Aliados aprovaram o RAP, no sentido de proporcionar condições para a adaptação da postura estratégica militar da Aliança, implementando um pacote de medidas necessárias para responder às implicações estratégicas dos desafios colocados pelas ações da Rússia, bem como os riscos e ameaças que emanam da fronteira a sul da NATO. O RAP, além de outras medidas genéticas e estruturais, ao nível do planeamento das operações veio implementar medidas adaptativas, no sentido do NCRS, como ferramenta de planeamento, potenciar a capacidade de resposta da Aliança, ou seja, adaptar-se à era que caracterizamos como NATO V 4.0. O RAP inclui medidas no sentido de melhorar o planeamento avançado e a capacidade de acelerar os processos de tomada de decisão militar, tendo para o efeito sido implementada a revisão do NCRS, no sentido criar condições para que o NAC possa a tomar decisões oportunas em relação a um eventual deteriorar da situação de segurança, particularmente na periferia do território da Aliança.

A alteração introduzida no NCRS em 2017, onde o NCMP (*“Management”*) passou a ser designado NCRP (*“Response”*), já é sintomático de uma evidente mu-

dança paradigmática ao nível do planeamento de operações, numa clara abordagem mais reativa por parte da Aliança. O NCMP estava fundamentalmente estruturado para as NA5CRO que caracterizaram as intervenções militares da NATO no pós-Guerra Fria, mas muito pouco para o caso de Defesa Coletiva, ou num cenário de escalada de violência na sua vizinhança fronteiriça, que possam colocar em risco a segurança e os interesses da Aliança. Foi neste enquadramento que, considerando a necessidade de melhorar o nível de resposta ao nível do planeamento avançado, foi implementado o conceito de GRP, no sentido de apoiar a capacidade de resposta, evitando deste modo ter forças permanentemente atribuídas. Embora esteja previsto que o GRP seja usado em situações de risco eminente de segurança no âmbito do Artigo 5º, que exijam uma resposta rápida para dissuadir e defender, o seu *design* flexível também permitirá o emprego face a riscos não abrangidos pelo Artigo 5º.

No que respeita à capacidade de acelerar os processos de tomada de decisão militar, através da compressão de algumas das fases de planeamento e da habilitação para uma tomada de decisão acelerada, ainda que mantendo a mesma estrutura do NCMP, nas suas seis fases, o NCRP passou a incluir a forma como deve ser articulado o OPP em modo mais abreviado através do FTDM e o *Accelerated Decision-Making*. O desenvolvimento destes procedimentos acelerados veio acima de tudo materializar a necessidade da NATO aumentar a sua capacidade de resposta, mas não somente no cenário da defesa coletiva ao abrigo do Artigo 5º, mas também, e principalmente, no âmbito das situações de Não-Artigo 5º, em que num eventual cenário de degradação da situação num determinado território nas fronteiras da Aliança (e.g., Ucrânia) tenha de obrigar esta a intervir de forma bastante mais célere do que tem sido norma nas suas intervenções em NA5CRO em outros territórios, como no caso da BiH, Kosovo ou Afeganistão.

A implementação destes dois procedimentos implicará uma revisão da atual versão da COPD, em particular ao nível estratégico, pois terá de ser operacionalizada a forma como o CCOMC irá conduzir o planeamento de forma acelerada, mas também terá de incluir quais os contributos do JFC. A publicação da versão 3.0 da COPD está prevista para maio de 2018, incluindo já os elementos aqui referidos.

A COPD, e o seu conceito base de CA, tem sido generalizada a todas as publicações doutrinárias conjuntas da NATO (i.e., AJP), no qual o contributo das funções conjuntas para o OPP é efetuado em função das seis fases do OPP. Esta diretiva tem vindo igualmente a dominar as doutrinas nacionais de boa parte dos países da Aliança, em termos de planeamento e condução de operações, em muitos dos países da NATO, como é o caso de Portugal, entre outros. Também ao nível do

ensino e formação é evidente a influência, em particular com recurso ao ensino do OPP da NATO em diversas escolas de estado-maior de países da Aliança. No caso de Portugal, o IUM adotou logo em janeiro de 2011 o uso desta publicação no âmbito das matérias ministradas aos diversos cursos, em termos de planeamento de operações conjuntas ao nível operacional e estratégico. Como exemplo da aplicação do conceito de *Comprehensive Approach*, através da ligação e integração com outros atores civis, o IUM realiza o exercício JMS, contando com a participação de órgãos civis, com o intuito de promover o conhecimento mútuo e a interação dos níveis político e militar na gestão de crises. Se a nível interno dos países membros se registou uma alargada aplicação da COPD no âmbito do ensino, mais visível ainda é ao nível externo e multinacional, com a realização do CJEX.

Também em termos de formação existem claros sinais da implementação da COPD, sendo revelador o facto da própria *NATO School* recorrer ao processo preconizado por esta publicação, com base no qual ministra vários cursos, e não o fazendo com recurso ao AJP-5.

A Aliança ao longo da sua existência foi-se adaptando à constante evolução do ambiente operacional, com medidas ao nível das estratégias genética, estrutural e operacional. Neste ultimo domínio, implementou um OPP, o qual tem vindo a sofrer atualizações, ainda que pontualmente com algum atraso, mas que lhe têm permitido responder em termos operacionais às novas dinâmicas e complexidade do ambiente securitário, permitindo à Aliança afirmar-se como um ator preponderante, credível e pronto para atuar no âmbito das suas tarefas fundamentais, quer seja no domínio da Defesa Coletiva, da Gestão de Crises ou da Segurança Cooperativa. Tem sido essa capacidade de adaptação que lhe permitiu atravessar de forma intacta quatro períodos distintos, ao qual se foi ajustando em diferentes versões, desde a sua génese em 1949 até aos nossos dias. É neste contexto de permanente capacidade de adaptação e de resposta, que podemos afirmar que a NATO se constitui na mais preponderante, credível e duradoura aliança político-militar da contemporaneidade.

BIBLIOGRAFIA

- AAP-06, 2016. *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Edition 2016 ed. Brussels: NATO Standardization Office.
- AAP-47, 2016. *Allied Joint Doctrine Development*. Edition B Version 1 ed. Brussels: NATO Standardization Office.
- AJP-01, 2017. *Allied Joint Doctrine*. Edition E version 1 ed. Brussels: NATO Standardization Office.

- AJP-3, 2011. *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- AJP-5, 2006. *Allied Joint Doctrine for Operational Planning*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- AJP-5, 2013. *Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- AJP-5, 2015. *Allied Joint Doctrine for Operational-level Planning + UK Elements*. London: UK Ministry of Defence.
- COPD, 2010. *Comprehensive Operations Planning Directive*. Interim Version 2.0 ed. Mons: Allied Command Operations.
- COPD, 2013. *Comprehensive Operations Planning Directive*. Interim Version 2.0 ed. Mons: Allied Command Operations.
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia*. Vol. I ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- EMGFA, 2015. *TRIDENT JUNCTURE - 2015 - História*. [Em linha] Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/exerc/TRIDJUNCT/TRIDJUNCThist/> [Consult. em 29 de janeiro de 2018].
- ESFA, 2017. *Fundamentos de las Operaciones Conjuntas – Tomo II Proceso de Planeamiento Operativo*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- Faria, P., 2014. A Estrutura de Comando de Nível Operacional nacional e o processo de planeamento operacional. In: *Dissertação do Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa 2013/2014*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Ferriter, E., 1995. Which Way Joint Doctrine?. *Joint Forces Quarterly*. Washington, DC: National Defense University Press, pp. 118-119.
- GOP, 2005. *Guidelines for Operational Planning*. Mons: Allied Command Operations.
- IAEM, 2005. *Notas Complementares (NC) 20 – 77 – 05 “Arte Operacional – Operações Conjuntas e Combinadas*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM).
- IUM, 2017a. *Combined Joint European Exercise 17*. [Em linha] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/s/index.php/pt/home/noticias-e-destaques-arquivo/1052-combined-joint-european-exercise-cjex-2017-no-instituto-universitario-militar> [Consult. em 28 de março de 2018].
- IUM, 2017b. *Combined Joint European Exercise 18*. [Em linha] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/s/index.php/pt/home/noticias-e-destaques-arquivo/85-latest-news/1097-initial-planning-conference-ipc-do-combined-joint-european-exercise-cjex-2018-no-instituto-universitario-militar> [Consult. em 28 de março de 2018].
- IUM, 2017c. *Exercício COALITION 2017*. [Em linha] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/s/index.php/pt/home/noticias-e-destaques-arquivo/85-latest-news/1039-exercicio-coalition-2017> [Consult. em 13 de julho de 2017].
- IUM, 2018. *Exercício JOINT MINDSET 2018*. [Em linha] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://www.ium.pt/s/index.php/pt/home/noticias-e-destaques-arquivo/85-latest-news/1115-exercicio-joint-mindset-18> [Consult. em 28 de março de 2018].

- JALLC, 2011. *The NATO Lessons Learned Handbook*. Lisbon: NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre.
- JCS, 2014. *Joint Doctrine Development Process*. Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- JP 5-00.1., 2002. *Joint Doctrine for Campaign Planning*. Washington D.C.: Joint Chief of Staffs.
- JP 5-0, 1995. *Doctrine for Planning Joint Operations*. Washington D.C.: Joint Chief of Staffs.
- JP 5-0, 2017. *Joint Planning*. Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Lionel, H., 1952. NATO. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/su/natohq/declassified_137930.htm [Consult. em 21 de fevereiro de 2018].
- Loccher III, J., 1996. Taking Stock of The Goldwater Nichols Act, Ten Years Later. *Joint Force Quarterly*. Washington, DC: National Defense University Press, pp. 9-17.
- NATO, 1996. *Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_63927.htm?selectedLocale=en [Consult. em 12 de dezembro de 2017].
- NATO, 1999. *The Alliance's Strategic Concept*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm [Consult. em 14 de dezembro de 2017].
- NATO, 2010a. *Lisbon Summit Declaration: Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm [Consult. em 5 de julho de 2010].
- NATO, 2010b. *Strategic Concept*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division.
- NATO, 2015. *Fact Sheet Exercício Trident Juncture 2015*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_10/20151022_1510-factsheet-tj15_pt.pdf [Consult. em 28 de janeiro de 2018].
- NATO, 2017a. *NATO Crisis Response System Manual*. Brussels: North Atlantic Council.
- NATO, 2017b. *Crisis Management Exercise 2017*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/news_147373.htm [Consult. em 28 de janeiro de 2018].
- NATO, 2017c. *Operation Joint Endeavour - IFOR*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <https://www.nato.int/ifor/ifor.htm> [Consult. em 2 de dezembro de 2017].
- NATO, 2017d. *Strategic Concepts*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm [Consult. em 12 de dezembro de 2017].
- NATO, 2017e. *Readiness Action Plan*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_119353.htm# [Consult. em 14 de dezembro de 2017].
- NATO, 2017f. *Stabilisation Force (SFOR)*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <https://www.nato.int/sfor/index.htm> [Consult. em 2 de dezembro de 2017].
- NSO, 2016. *NATO School Oberammergau*. Oberammergau: NATO School [Em linha] Disponível em: <https://natoschool.org/organization/nato-school> [Consult. em 12 de julho de 2016].
- PDMC-01, 2012. *Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Rêgo, N., 2018. POAO-02. In: *Aula ao Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Santacroce, M., 2014. *Joint/Interagency SMARTbook 1: Joint Strategic & Operational Planning - Planning for Planners*. Lekeland: The Lightning Press.
- Santo, G., 2009. A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades. In: *Nação e Defesa*. nº123-4ª série ed. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Santos, J., 1983. *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Serronha, M., 2011. Optimization of Civil-military Synergies in the Field of Crisis Management. In: *Ação e Defesa, nº 129 - Gestão de Crises*. Lisboa: Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 129-143.
- SHAPE, 2015. *Comprehensive Crisis and Operations Management Process Handbook*. Mons: Supreme Headquarters Allied Powers Europe.
- Stern, J. e Berger, J. M., 2015. *Estado Islâmico: Estado de Terror*. Amadora: Vogais.
- Tardy, T., 2014. The Reluctant Peacekeeper: France and the Use of Force in Peace Operations. In: *Journal of Strategic Studies*. London: The Journal of Strategic Studies, p. 770-792.
- Townsend, S., 2017. Joint Publication 5-0, Joint Planning. *Joint Force Quarterly*, Volume 87, 4th Quarter. Washington, DC: National Defense University Press, pp. 122-123.
- USA Joint Staff, 2011. *Planner's Handbook for Operational Design*. J-7, Joint Staff, Joint and Coalition Warfighting ed. Suffolk, Virginia: Joint Staff.
- Vego, M., 2009. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. 1ª ed. ed. Newport: U.S. Naval War College.

DESAFIOS À AÇÃO MILITAR DA NATO NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA

CHALLENGES TO NATO'S MILITARY ACTION IN THE EURO-ATLANTIC AREA

Augusto Miguel Ramos de Brito
Capitão-tenente Engenheiro Naval

Hugo Duarte Benevides Pamplona de Sousa
Major de Cavalaria

Pedro Miguel Duarte da Graça
Major de Infantaria GNR

Carlos Miguel Nina P. Martins
Major de Administração Militar

Paulo Afonso Junjuvili Bastos
Major de Infantaria (EXE-RA)

RESUMO

A última década tem sido rica em desenvolvimentos que ameaçam a estabilidade e segurança do espaço Euro-Atlântico, desde a proliferação da ameaça terrorista, e a sua cada vez maior atuação no espaço europeu, à atuação da Rússia em cenários de conflito, como a Ucrânia, que culminou com a anexação territorial da Crimeia, num cenário em que as ameaças híbridas ganharam preponderância e destaque. A Organização do Tratado do Atlântico Norte, por forma a ir ao encontro das principais preocupações dos seus membros, tem tentado, desde a aprovação do respetivo Conceito Estratégico de 2010, em Lisboa, adaptar-se às novas tipologias de ameaça no espaço Euro-Atlântico, mantendo assim a sua função de promotor de segurança e estabilidade nesta região. As opções políticas têm sido tomadas, como se verifica analisando os resultados das cimeiras de Gales em 2014 e de Varsóvia em 2016, tentando a Aliança manter-se capaz de responder às preocupações dos seus membros, sejam na frente Leste da Europa, ou atenta ao que se passa no arco de instabilidade a Sul. Como foi sinalizado na cimeira de Varsóvia, em 2016, a aproximação à União Europeia, se traduzida numa maior

capacidade de resposta às múltiplas ameaças ao espaço Euro-Atlântico, pode ser a solução para as combater, de forma assertiva e eficiente.

Palavras-chave:

Ameaça, NATO, Região Euro-Atlântica, União Europeia.

ABSTRACT

The last decade has been rich in developments who threatens the Euro-Atlantic region stability and safety, starting by the proliferation of the terrorist threat, and the increasing number of the attacks in the European space, to the Russia performance in some conflict areas, like Ukraine, that ended with Crimea annexation, in a scenario where the hybrid threats has been highlighted and gain importance. North Atlantic Treaty Organization, in a way to meet their members worries, since the approval of its strategic concept in 2010, at Lisbon, has been trying to adapt and adjust to the new threat typologies that surrounds the Euro-Atlantic region, keeping its function of safety and stability promotor in this region. The political options has been made, as seen analysing the results of the Wales and Warsaw summits, in 2014 and 2016, and the Alliance tries to be able to respond to their members concerns, either in the east front of Europe, or remaining aware to the situation in the instability arch at south of the European region. As stated in the Warsaw summit at 2016, the approximation to the European Union, if conducts to a higher capacity of responding to the multiples threats that the Euro-Atlantic region faces, can be the solution to fight them, in an assertive and efficient way.

Keywords:

Euro-Atlantic region, European Union, NATO, Threat.

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende refletir sobre os principais desafios com que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) se depara atualmente, nomeadamente a adequação do seu Conceito Estratégico (CE), aprovado em 2010 na Cimeira de Lisboa, às recentes ameaças que emergem no espaço Euro-Atlântico, nomeadamente a vinda de Leste, evidenciada pela crise ucraniana de 2014, e pelas ameaças que surgem no flanco Sul da Europa, tais como a crise com os refugiados e a proliferação de atos de terrorismo, que o surgimento de estados falhados no pós primavera árabe potenciam.

Pretendemos assim realizar uma pesquisa que abrange o período temporal entre a discussão e aprovação do novo CE da NATO, 2008-2010, e a atualidade, centrado na temática proposta, ou seja, os desafios à ação militar da NATO da área Euro-atlântica. A análise centrar-se-á na identificação das ameaças definidas no CE de 2010, nas atualizações sofridas desde esse ano, e nas formas encontradas pela Aliança para se adaptar às alterações de tipologia de ameaça que, entretanto, foram ocorrendo, com foco nas decisões tomadas nas Cimeiras de Gales e de Varsóvia, conforme representado na Figura 1.



Figura 1 – Modelo de Análise

A estrutura definida para este trabalho contempla uma introdução, três capítulos, e as conclusões. Na introdução encontramos um enquadramento do trabalho e da temática em que se insere, bem como uma breve descrição dos conteúdos e objetivos de cada capítulo.

No primeiro, começamos por analisar o atual CE da NATO, aprovado em 2010 na Cimeira de Lisboa, tentando enquadrar os principais princípios que orientaram a sua elaboração, e dele retirar as ameaças que a aliança identificada à data, bem como analisar o aparecimento do conceito de *comprehensive approach* preconizado pela NATO.

Em seguida, no segundo capítulo, pretendemos identificar que novas ameaças, eventualmente não identificadas no CE de 2010, com as quais a NATO se depara, e analisar e identificar a reação da Aliança ao seu aparecimento. Pretendemos ainda perceber de que forma esta organização se tem vindo a adaptar para responder às referidas ameaças no espaço Euro-atlântico, e ir ao encontro das preocupações de todos os seus membros.

Com o terceiro capítulo, pretendemos analisar as oportunidades que uma parceria entre a NATO e a União Europeia (UE) podem criar. Tentaremos identificar quais as ameaças comuns, e de que forma as duas organizações podem trabalhar de forma cooperante e complementar, por forma a criar sinergias que permitam a mitigação das ameaças comuns, de forma eficiente e eficaz, maximizando a utilização dos recursos disponíveis.

Por último nas conclusões iremos sistematizar as conclusões a que chegámos em cada um dos capítulos anteriores, nomeadamente na forma de mitigar as ameaças atuais no espaço Euro-Atlântico, e qual a importância da cooperação com a UE para o seu combate.

1. O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

Uma das principais razões que fizeram com que a NATO seja a aliança de segurança da história mundial moderna mais bem-sucedida, foi a sua capacidade de adaptação às alterações do ambiente político através da atualização das suas estratégias, como é disso resultado a aprovação do novo CE da NATO - *Active Engagement, Modern Defence*⁸², na Cimeira de Lisboa nos dias 19 e 20 de novembro de 2010.

⁸² Defesa Moderna e Envolvimento Ativo.

Para Loureiro (2012), com o fim da Primavera Árabe e dos regimes dos presidentes Ben Ali na Tunísia, de Hosni Mubarak no Egipto e do ditador Muammar Kadhafi na Líbia, surgiram novos e complexos desafios no âmbito da segurança do designado espaço do Norte de África e do Médio Oriente (NAMO), que segundo Lemos (2015), levaram ao início da guerra civil na Síria em março de 2011, à separação do grupo DAESH⁸³ da *Al-Qaeda* em 2013 e ao início dos primeiros conflitos no Iraque, que resultaram na autoproclamação do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL) em 29 de junho de 2014.

Após a segurança da NATO e da comunidade internacional ter sido significativamente abalada pela deterioração da situação do ambiente de segurança no espaço europeu, fruto das variadas ameaças em seu redor, principalmente, a Norte e a Este pelo desejo expansionista da Rússia e pela anexação da Crimeia, a Sul pela instabilidade na região do designado espaço do NAMO, mais precisamente pelos grandes fluxos migratórios associados à fuga das Guerras Civis da Líbia e da Síria, às atividades transnacionais ilegais em geral e ao terrorismo do autodesignado EIIL, a NATO sentiu a necessidade de em 2014, na Cimeira de Gales aprovar o *Readiness Action Plan* (RAP), para melhorar a sua prontidão, capacidade de resposta e flexibilidade para lidar com as mudanças identificadas.

Em 2016, após a cimeira de Varsóvia, a NATO incluiu no RAP a resposta às ameaças oriundas do Sul e adotou uma postura de “defesa e dissuasão”⁸⁴ a 360 graus por forma a defender-se de um “arco de insegurança e instabilidade” que identificou para além das suas fronteiras (NATO, 2016).

1.1. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO

A defesa coletiva, através da “defesa e dissuasão”⁸⁵ e em conformidade com o Artigo 5º do Tratado de Washington, que prevê a defesa dos territórios e populações dos países membros, continua a ser a principal responsabilidade da NATO (2014).

Por forma a garantir a totalidade das capacidades necessárias para fazer face às novas ameaças, consideramos que as intenções mais importantes da NATO definidas no CE, são a cooperação com outros parceiros Euro-atlânticos para a defesa antimíssil da Europa, o desenvolvimento de novas capacidades de segurança, nomeadamente ao nível da cibernética, dos ataques terroristas e da energia, e a ne-

⁸³ Acrónimo em árabe do Estado Islâmico, ad-Dawlat al-Islāmiyah fī al-‘Irāq wa sh-Shām (DAESH).

⁸⁴ *Defence and Deterrence* (NATO, 2016).

⁸⁵ Garantida através da capacidade convencional e nuclear dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da França.

cessidade de se manter no topo do desenvolvimento tecnológico para a segurança e defesa (NATO, 2014).

A segurança através da gestão de crises da NATO, desde a sua prevenção à respetiva estabilização pós-conflito, surge através da necessidade sentida pela Aliança de combater além-fronteiras, as atuais ameaças provenientes do “arco de insegurança e instabilidade” identificado, onde for possível e quando for necessário, envolvendo na totalidade os instrumentos de poder diplomáticos, civis e militares da NATO, através de uma *Comprehensive Approach* que abordaremos mais à frente neste trabalho (NATO, 2014).

A gestão eficaz de crises vem implicar uma série de alterações dentro da Aliança, nomeadamente, no aumento da partilha de informações entre os seus Estados-membros, na cooperação para o desenvolvimento doutrinário e para a melhoria das capacidades militares expedicionárias da Aliança, a edificação de capacidades de natureza civil, que até à data não existem na NATO e o alargamento e aprofundamento do processo de consultas políticas entre os seus países-membros em todas as fases de uma crise (antes, durante e depois) (NATO, 2014).

No sentido de promover a segurança internacional através da cooperação, pela colaboração com outros países e organizações para a não-proliferação, o controlo e o desarmamento, bem como para o seu alargamento, a NATO procura manter um nível mínimo de forças para assegurar a sua segurança e respetiva contribuição para a paz, através da busca pelas condições para a eliminação das armas nucleares, numa base de transparência e do incremento do controlo sobre o armamento convencional (NATO, 2014).

Para garantir o seu alargamento, a NATO, implementou uma política de portas abertas que visa afirmar a possibilidade da existência de uma Europa mais unida e livre através da integração de todos os países europeus na sua estrutura (NATO, 2014).

Em acréscimo, para garantir uma estabilidade internacional atribuiu às suas parcerias uma importância, fundamental, através do diálogo e da cooperação com os seus parceiros baseados na reciprocidade, no benefício e no respeito mútuo, demonstrando a sua disponibilidade para desenvolver diálogos e cooperações com outros países interessados em relações pacíficas (NATO, 2014).

Finalmente, a NATO sentiu uma necessidade de reforma e de transformação para assegurar o cumprimento das suas missões, face às atuais consequências da crise financeira global, por forma a utilizar os seus recursos financeiros, militares e humanos no sentido de conseguir a sua máxima eficiência e eficácia, através da maximização da sua capacidade de projetar forças, de as sustentar em operações,

de assegurar a máxima coerência de planeamento, do desenvolvimento conjunto de capacidades e requisitos necessários à modernização e de iniciar um processo de racionalização de estruturas, de melhoramento de métodos de trabalho e de maximização da sua eficiência (NATO, 2014).

1.2. AS AMEAÇAS IDENTIFICADAS NO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO

No CE de 2010 da NATO são consideradas como ameaças a instabilidade e os conflitos além-fronteiras que afetam diretamente a segurança da Aliança, as ameaças convencionais que podem afetar a segurança e a estabilidade do espaço Euro-atlântico, a proliferação de armas nucleares, outras Armas de Destruição Massiva (ADM) e dos respetivos vetores de lançamento, o terrorismo, em especial o levado a cabo por grupos ou organizações extremistas que possam adquirir capacidades nucleares, químicas ou biológicas, os ciberataques, as vulnerabilidade dos acessos aos hidrocarbonetos e às fontes energéticas, as atividades transnacionais ilegais (como o terrorismo, a pirataria, ou o tráfico de armas, narcóticos e pessoas), o desenvolvimento de tecnologia laser e de guerra eletrónica (que podem impedir o acesso ao espaço), os riscos de saúde, as mudanças climáticas e a escassez de água, que podem ter consequências no ambiente geral de segurança que os países aliados enfrentam.

1.3. A COMPREHENSIVE APPROACH

Segundo Vieira (2011) a utilização e integração de todos os instrumentos de poder da NATO é realizada segundo uma *Comprehensive Approach* que surgiu com o seu CE aprovado na Cimeira de Lisboa e adotado pela NATO em novembro de 2010.

Considerando fundamental a visão holística dos objetivos estratégicos e o respetivo seguimento a nível político-militar, as operações da NATO são baseadas numa *Comprehensive Approach*, com comandos estratégicos rigorosos na aplicação de um modelo de comando e controlo eficaz e flexível, que incorpore os seus parceiros civis, que tenha a capacidade de operar a nível tático e executar um planeamento que respeite a vontade política e os recursos existentes.

Não existindo ainda oficialmente uma definição de *Comprehensive Approach*, a NATO incluiu-a na sua doutrina operacional, através do AJP-01 (D) e do AJP-5, por via da abordagem da sua aplicação na gestão de crises, nas vertentes do envolvimento complementar e do sucesso da sua prossecução. Ao nível destes envoltórios, temos os político e estratégico, utilizados na procura de entendimentos

mútuos entre os atores internacionais, o operacional para a cooperação com os outros atores internacionais, no planeamento geral das operações em que a interação civil-militar é necessária, dos teatros de operações onde os comandantes das forças NATO devem conduzir uma cooperação e coordenação efetiva com as autoridades locais e os atores internacionais, aquando da execução das operações (AJP-01 (D), 2010, pp. 2-11).

Para a prossecução bem-sucedida da *Comprehensive Approach* concorrem a aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO, incluindo os procedimentos políticos e militares, para a melhoria da cooperação prática, a todos os níveis com os seus parceiros, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais, as Organizações Não-Governamentais e Organizações Governamentais, os atores locais no planeamento e condução das operações e para o aumento da capacidade da NATO no apoio militar, nas operações de estabilização e reconstrução, em todas as fases do conflito, em consonância com os outros atores (AJP-01 (D), 2010, pp. 2-12).

Como princípios orientadores para a *Comprehensive Approach*, a NATO identificou a necessidade de uma intervenção proactiva entre todos os atores, antes e durante a crise, a importância de uma compreensão mútua engendrada através do trabalho cooperativo, de ligações, de educação e de uma linguagem comum, o valor do trabalho colaborativo baseado na confiança mútua e no desejo de cooperar, em que a familiaridade institucional e a partilha de informação são fulcrais e o pensamento focado nos resultados, assegurando que todos os atores trabalham para um objetivo comum, ou idealmente com objetivos acordados e sustentados reciprocamente, mesmo na ausência de uma unidade de comando, por uma unidade de propósito (AJP-01 (D), 2010, pp. 2-12).

Como áreas-chave do trabalho da *Comprehensive Approach*, a NATO identificou o planeamento e a condução de operações, através da consciencialização das limitações das suas capacidades civis, do reconhecimento de que as fases de estabilização e de reconstrução devem ser realizadas por atores e organizações com as competências para tal, as lições apreendidas, o treino, a educação e os exercícios, através da coordenação ativa e ações conjuntas dos atores civis e militares da NATO, o aumento da cooperação com atores externos em geral, como a ONU, a UE e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, e em particular com o Banco Mundial, o Comité Internacional da Cruz Vermelha, a Organização Internacional para as Migrações, a União Africana e a Liga dos Estados Árabes.

Este aumento verifica-se através de contactos aos vários níveis, de *workshops* e de conversações entre funcionários, e da mensagem pública da NATO vinculada

através de campanhas, sustentadas por informações sistemáticas e atualizadas em áreas relevantes e estratégias de comunicação entre os atores internacionais que contribuem para a efetivação do *Comprehensive Approach*, na gestão de crises.

Finalmente, desde março de 2012 que a NATO identificou a necessidade de elaborar uma lista de tarefas atualizada para a modernização do *Comprehensive Approach Action Plan* e designou uma força-tarefa civil e militar representada pelos seus comandos e órgãos mais relevantes.

1.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A NATO aprovou o seu CE na cimeira de Lisboa em 2010, fruto dos eventos levados a cabo por diversas ameaças ao espaço europeu, adaptando uma postura de “defesa e dissuasão” a 360 graus.

A defesa coletiva dos seus países-membros continua a ser a principal responsabilidade, no entanto, a sua segurança cooperativa para a gestão de crises surge como uma necessidade para combater atuais ameaças identificadas, através da totalidade dos seus instrumentos de poder e de uma *Comprehensive Approach*.

Esta abordagem visa uma intervenção proactiva da NATO em todos os atores, antes e durante a crise, através de uma compreensão mútua engendrada através do trabalho cooperativo, de ligações, de educação e de uma linguagem comum, e no valor do trabalho colaborativo baseado na confiança mútua e no desejo de cooperar.

2. A ALTERAÇÃO DA AMEAÇA NA ÁREA EURO-ATLÂNTICA

2.1. AS NOVAS AMEAÇAS

A transformação relativamente rápida do ambiente de segurança nos últimos 20 anos conduziu a NATO a adotar uma postura de contínua adaptabilidade. Ao longo do tempo, esta tem assumido diferentes formas, mas as suas principais vias foram: a redefinição do CE da NATO, o desenvolvimento de tarefas nucleares que foram adicionadas à defesa coletiva (operações de gestão de crises e segurança cooperativa) e o alargamento da Aliança⁸⁶. Todas elas contribuíram para tornar a NATO mais apta ao novo cenário de segurança, sendo que cada um deles necessita

⁸⁶ Vidé caso da Ucrânia, Geórgia (que chegaram a solicitar pedido de adesão) e do recente processo de adesão do Montenegro.

de avaliação constante no que diz respeito à sua contribuição para a eficácia da NATO, enquanto aliança de segurança e integrada na reflexão sobre a dinâmica interna da própria Aliança (JFQ, 2016, pp. 91-98).

A redefinição da segurança no cenário pós-Guerra Fria tem sido a preocupação dos novos CE desde o fim do bipolarismo (NATO, 2016). Paralelamente, a evolução do CE da NATO ampliou significativamente o alcance do que hoje se consideram desafios de segurança, nomeadamente: segurança cibernética, instabilidade além das fronteiras da Aliança, terrorismo, segurança energética, riscos à saúde, alterações climáticas e escassez de água são explicitamente mencionados no CE de 2010, algo provavelmente impensável há quinze anos atrás (Fassi & Marrone, 2015, pp. 58-79).

No domínio específico da segurança e da defesa, a largura, a profundidade e a rapidez desta dinâmica de adaptação parecem depender de uma combinação de diferentes variáveis: em que medida as novas ameaças são diferentes das anteriores? Até que ponto estas desafiam quadros, suposições e entendimentos existentes, criando assim uma sensação de despreparo e inadequação? Até que ponto é que as novas ameaças são vistas como iminentes e dirigidas aos interesses vitais dos atores envolvidos (Fassi & Marrone, 2015, pp. 103-109).

A Comissão Europeia apresentou uma comunicação sobre a luta contra as ameaças híbridas. Segundo o conceito apresentado pelo documento, aquela ameaça caracteriza-se pela “(...) combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos (...)” (Comissão Europeia, 2016, p. 2).

2.2. REAÇÕES DA NATO À MUTAÇÃO DA AMEAÇA

Como resposta à mutação da ameaça a NATO implementou um conjunto de mudanças de modo a agilizar a sua capacidade de resposta, quer em termos de rapidez para garantir capacidade de projeção de forças num curto espaço de tempo, quer em termos de dimensão da capacidade de resposta incrementando significativamente a quantidade de homens e meios disponíveis, daí resultando o desenvolvimento e implementação do RAP (NATO, 2015, p. 3).

2.2.1. *Readiness Action Plan*

A fim de assegurar que a Aliança está pronta a responder rápida e firmemente aos novos desafios de segurança, foi aprovado o NATO RAP na Cimeira de

Gales em setembro de 2014. Este plano garante um pacote coerente e abrangente de medidas necessárias para responder às mudanças no ambiente de segurança nas fronteiras da NATO e em locais mais distantes que são focos de preocupação para a segurança dos Aliados, bem como dar resposta aos desafios colocados pela Rússia e às suas implicações estratégicas, ao mesmo tempo que responde aos riscos e ameaças que emanam do NAMO (NATO, 2015).

O RAP fortalece a defesa coletiva da NATO e em simultâneo incrementa a capacidade de gestão de crises, contribuindo para garantir que a organização continue a ser uma Aliança forte, pronta, robusta e ágil, capaz de enfrentar os desafios atuais e futuros independentemente da sua proveniência.

O plano de ação para a preparação da NATO inclui o reforço da presença da NATO na parte oriental da Aliança, que está em vigor desde maio de 2014 e é composto pelas *Assurance Measures*, e mudanças a longo prazo na postura da NATO denominadas de *Adaptation Measures*. As medidas de adaptação incrementaram a disponibilidade e permitirão à Aliança lidar com quaisquer desafios de segurança, incluindo os do Leste e outros provenientes do Sul (NATO, 2016).

2.2.2. Assurance Measures e Adaptation Measures

As *Assurance Measures* são um conjunto de atividades terrestres, marítimas e aéreas, que decorrem no e ao redor do território dos aliados da NATO na Europa Central e Oriental, concebidas para reforçar a sua defesa, tranquilizar as suas populações e dissuadir uma eventual agressão. Surgem como resposta às ações agressivas da Rússia contra a Ucrânia.

Todos os Estados-membros estão a contribuir para estas medidas numa base rotativa. As medidas podem ser intensificadas ou reduzidas, consoante a atualização do panorama da situação de segurança na zona (NATO, 2015, p. 8).

As *Adaptation Measures* são alterações, a longo prazo, das forças e da estrutura de comando da NATO, com o objetivo de promover uma adaptação contínua da Aliança de modo a torna-la mais capaz de reagir de forma rápida e decisiva a crises súbitas, quer estas surjam do Leste quer do Sul e incluem (NATO, 2015):

- Tornar a *NATO Response Force* (NRF) mais reativa e capaz. Esta Força será ampliada de acordo com a respetiva tarefa atribuída, até um limite de 40.000 militares, mediante a tarefa atribuída (este incremento represente quase o dobro dos atuais 13.000 militares);

- A NRF reforçada incluirá a presença em terra, mar, ar e forças especiais, ao mesmo tempo que uma nova força de reação rápida (*Very High Readiness Joint Task Force*);

– Uma *Spearhead Force* com cerca de 5.000 militares (land componente) estará disponível e com capacidade de projeção em apenas dois ou três dias.

Em junho de 2015, a *Spearhead Force* teve o seu primeiro exercício de projeção, o NOBLE JUMP na Polónia, ao qual se seguiu o TRIDENT JUNCTION, que foi utilizado para certificar a sede da NRF, o *Joint Force Command Brunssum* (Novotný, 2016, p. 11).

As forças de *Spearhead* e restante NRF estão baseadas nos seus países de origem, com uma prontidão que lhes permite uma projeção sempre que for necessário, quer seja para exercícios ou para dar resposta a crises⁸⁷ (NATO, 2015).

2.3. A ABORDAGEM 360°

Ao longo dos últimos vinte anos, a NATO centrou-se, principalmente, na gestão de crises, e em manter a paz através de operações fora da área e fortalecendo a cooperação e as parcerias, contudo a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia em 2014 e a crise subsequente reorientaram o foco da NATO.

Em Varsóvia, os Aliados decidiram adotar uma abordagem de 360 graus para combater o “arco de insegurança e instabilidade” que envolve a Aliança. Em teoria, esta abordagem coloca os flancos Oriental e Sul no mesmo nível. No entanto, isso não significa que tenham recebido a mesma prioridade, nem em termos de recursos investidos, nem de estratégia. Apesar disso, a abordagem de 360 graus é um sinal político da determinação da Aliança em incluir o Mediterrâneo no seu campo de ação, através de decisões que serão detalhadas e realizadas (NATO, 2016).

⁸⁷ Estabelecer pequenas unidades multinacionais da NATO - ou *NATO Force Integration Units* (NFIU) - nos territórios dos Aliados do Leste (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia e Roménia). Estas Unidades de Integração da Força da NATO (UFNI) foram criadas em setembro de 2015 e serão assistidas por cerca de 40 especialistas nacionais e da NATO, com a missão de melhorar a cooperação e coordenação entre a NATO e as forças nacionais, bem como preparar e apoiar os exercícios e quaisquer desdobramentos necessários. Sendo de prever a instalação de mais duas NFIU na Hungria e na Eslováquia.

Aumentar a disponibilidade e as capacidades do *Multinational Corps Northeast Headquarters* sediado em Szczecin, na Polónia, e reforçar o seu papel como um centro de cooperação regional.

Estabelecimento de uma nova sede multinacional projetável a partir do Sudeste da Roménia

Pré-posicionamento da componente logística militar no território dos Aliados do Leste.

Melhorar a capacidade da NATO de reforçar os seus Aliados orientais através da preparação de infraestruturas nacionais, tais como aeroportos e portos.

Criação de um novo *Joint Logistic Support Group Headquarters*, para apoiar as forças implantadas.

Desenvolver um novo conceito de Planeamento Avançado de Defesa.

Decisões políticas e militares mais rápidas, incluindo dotar SACEUR de autoridade, para preparar tropas e autorizar intervenções a pedido dos Aliados.

O valor político, mais do que o operacional, concedido ao flanco do Sul reside na natureza específica das ameaças que derivam desta região. No lado Oriental, a NATO é confrontada com uma ameaça convencional, que normalmente faz parte do ADN da Guerra Fria da Aliança. De facto, o possível adversário é um ator estatal claramente definido - apesar de novos elementos nas táticas de guerra híbrida que poderiam representar um desafio - a resposta aliada pode contar com suas estruturas e doutrinas político-militares consolidadas, convencionais e nucleares (Bitondo & Sartori, 2017, p. 28).

Pelo contrário, as ameaças provenientes do flanco do Sul da NATO, como o terrorismo, a crise migratória e a instabilidade política institucional, apresentam características incertas e provêm, principalmente, de atores não estatais, como grupos terroristas, ou resultam de dinâmicas não militares como a imigração irregular em massa. Isto não significa que não representem uma ameaça para a segurança euro-atlântica: os terroristas espalham um clima de terror e incerteza nos cidadãos pelas cidades dos países da NATO, a crise migratória está a criar problemas relevantes nas sociedades europeias, tanto a nível nacional como da UE, e os conflitos e instabilidade no NAMO contribuem para fluxos migratórios maciços e descontrolados e ataques terroristas na Europa (NATO, 2016).

No que se refere ao fenómeno da migração, é importante salientar que não representa uma ameaça direta à segurança dos Aliados *per si*. No entanto, é relevante para a grande maioria dos países da NATO. Está ligado ao terrorismo e constitui um fato de desestabilização para as democracias europeias e para toda a UE, alimentando questões de ordem pública, instigando o racismo e a intolerância e exacerbando os sentimentos nacionalistas (Bitondo & Sartori, 2017).

Por sua vez, a crise migratória está estritamente relacionada com os conflitos NAMO, que desencadeiam os fluxos e/ou impedem uma gestão mais eficaz deles pelos Estados de trânsito. Por razões geográficas e económicas, a Europa representa o destino mais apelativo para os migrantes provenientes do continente africano e do Médio Oriente, e é provável que permaneça assim. A natureza destas ameaças conduz a dificuldades na definição de uma estratégia clara e de uma ação específica. No entanto, seria imprudente não ter em consideração as consequências negativas da insegurança e da instabilidade que rodeiam a Europa para a segurança euro-atlântica, tanto a curto como a longo prazo (JFQ, 2016).

2.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A evolução da ameaça com o aparecimento de temáticas como o terrorismo, segurança energética, riscos à saúde, alterações climáticas e escassez de água,

entre outras, obrigou a uma alteração profunda na estrutura da NATO que, num espaço de menos de 20 anos, teve de evoluir adaptando-se a um mundo que deixou de ser bipolar com uma ameaça perfeitamente identificada, para um mundo que passou a ser multipolar ou mesmo difuso, segundo alguns autores, onde a ameaça deixou de estar perfeitamente identificada.

Como resposta surge uma abordagem 360° como ação defensiva perante uma ameaça que deixou de estar, exclusivamente, centrada num ator ou numa região em concreto. Adicionalmente, esta nova abordagem trás uma nova definição de fronteira da ameaça, que deixou de estar localizada na fronteira da NATO, obrigando ao alargamento da zona de influência e ação de modo a combater as ameaças na sua origem.

3. A PARCERIA COM A UNIÃO EUROPEIA

3.1. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

A desatualização da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EEMS)⁸⁸ de 2003 (Conselho Europeu, 2003)⁸⁹, potenciou a proposta de uma estratégia global para a política externa e de segurança, conhecida como Estratégia Global da UE (EGUE) (UE, 2016).

Foram vários os fatores que motivaram uma nova estratégia de segurança, afastando a hipótese de uma revisão ou atualização da EEMS de 2003 (Drent, et al., 2016). Por um lado, a concentração da Estratégia de 2003 na vertente externa da segurança e defesa da UE, por outro, as profundas alterações no ambiente de segurança.

A antiga distinção entre a segurança interna e a segurança externa não permite a necessária articulação, de políticas e instrumentos, face ao impacto de ameaças como a migração, o crime e o terrorismo transnacionais e, ao mesmo tempo, abordar as suas causas profundas de uma forma coerente. Neste âmbito é relevante dar coerência à Política Europeia de Vizinhança, em que a UE trabalha com os seus vizinhos do Sul e do Leste para promover o desenvolvimento e a governança.

⁸⁸ Neste documento estratégico a UE definiu como vital a colaboração com os seus parceiros, considerando serem poucos ou nenhuns os problemas que a UE tinha capacidade para enfrentar por si só. As ameaças são comuns, que a União partilha com todos os seus parceiros mais próximos. A cooperação internacional era já identificada como uma necessidade, tanto através da cooperação multilateral nas organizações internacionais como por meio de parcerias com atores essenciais (e.g., NATO).

⁸⁹ Revista em 2008.

Atualmente a Europa enfrenta desafios multidimensionais, as designadas ameaças híbridas. É identificável que a Rússia utiliza todas as ferramentas disponíveis, desde a propaganda ao controlo energético, passando pelo recurso à força militar tradicional. As ameaças híbridas requerem uma resposta híbrida.

A EGUE é uma estratégia global para criar uma UE mais forte, onde são identificados os princípios orientadores da ação externa europeia, face às prioridades da ação externa, promovendo uma visão comum para potenciar uma ação comum, de acordo com a Figura 2.

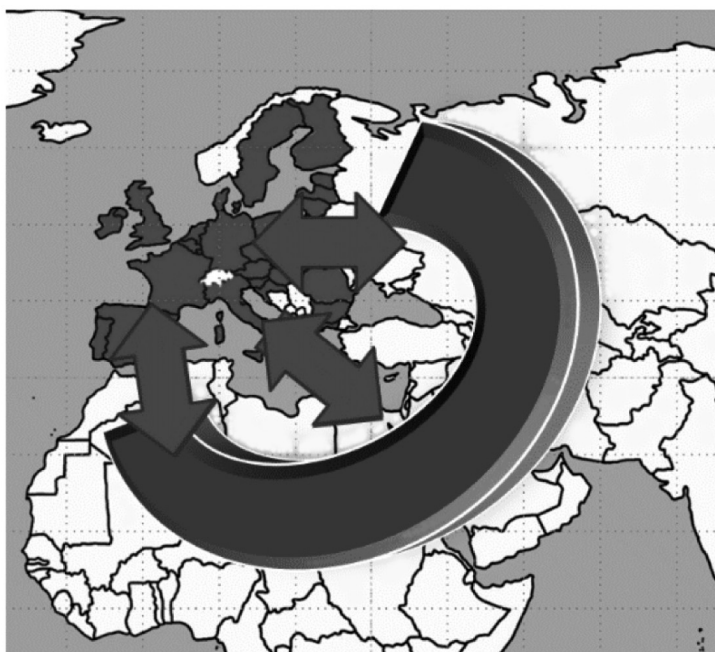


Figura 2 - A dimensão interna/ externa das ameaças na vizinhança da UE

3.2. PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA

3.2.1. Identificação de ameaças

A prioridade da ação externa europeia assenta em cinco grandes prioridades: a segurança da UE; a resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da União; uma abordagem integrada para os conflitos e as crises; ordens regionais de cooperação; Governança mundial para o século XXI. É nestas prioridades que identificamos as ameaças, ainda não catalogadas como na EEMS de 2003 (2008), de acordo com o Quadro 1.

Na segurança da UE, mediante cinco linhas de ação, são identificadas atualmente como ameaças: Terrorismo, Armas de destruição maciça, Ameaças externas (convencionais), Estados não resilientes, Crime organizado, Ameaças cibernéticas, Ameaças híbridas, Volatilidade económica, Alterações climáticas, Insegurança energética, Gestão das fronteiras externas, com relevo para o nexo da dimensão interna e externa.

Quadro 1 – Ameaças na EEMS (2003) e a na EGUE (2016)

EEMS (2003)	EGUE (2016)
- Terrorismo; - Armas de destruição maciça; - Conflitos regionais; - Fracasso dos Estados; - Criminalidade organizada.	- Terrorismo - Armas de destruição maciça - Ameaças externas (convencionais) - Estados não resilientes - Crime organizado - Ameaças cibernéticas - Ameaças híbridas - Volatilidade económica - Alterações climáticas - Insegurança energética - Gestão das fronteiras externas

Quanto à resiliência do Estado e da sociedade a Leste e a Sul da UE, a mesma foca-se, respetivamente, até à Ásia Central e à África Central. A resiliência traduz-se na capacidade dos Estados e das sociedades se reformarem, enfrentando e superando ameaças internas e externas, beneficiando os Estados e as sociedades vizinhas. É do interesse da UE que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados e estáveis. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança Estados enfraquecidos, pelo que deve aumentar a resiliência estatal e societal criando condições que não sejam favoráveis às ameaças transnacionais, nomeadamente, o terrorismo. Um país resiliente é um país seguro, e a segurança promove a prosperidade e a democracia. Por oposição, a fragilidade ameaça os interesses vitais na fronteira da UE. A resiliência preconizada é estatal, económica, societal e climática/energética, fomentando as “(...) políticas humanitária, de desenvolvimento, de migração, comercial, de investimento, de infraestruturas, de educação, de saúde e de investigação, e melhorará a coerência horizontal entre a UE e os seus Estados-Membros.” (UE, 2016, p. 22).

3.2.2. Definição de planos de intervenção comuns

Em julho de 2016, a NATO e a UE assinaram em Varsóvia a Declaração Conjunta de Varsóvia, na qual foram identificadas áreas de cooperação, estrategicamente prioritárias: conter as ameaças híbridas, reforçando a resiliência; ampliar e

adaptar a cooperação operacional, nomeadamente nos assuntos navais; ampliar a coordenação em matéria de segurança e defesa cibernética; desenvolver capacidades de defesa coerentes, complementares e interoperáveis entre os Estados-Membros da UE e os Aliados da NATO; fomentar uma indústria de defesa mais forte, incrementando a investigação e cooperação industrial; intensificar a coordenação em exercícios, para 2017 e 2018; desenvolver a capacidade de defesa e de segurança, bem como promover a resiliência, dos parceiros do Leste e do Sul da Europa (EU-NATO, 2016).

Em dezembro de 2016, o Secretário-Geral da NATO e a Alta Representante da UE, apresentaram um conjunto de medidas para a implementação da Declaração Conjunta de Varsóvia, que visam: fortalecer a resiliência às ameaças híbridas; reforçar a cooperação no Mediterrâneo, entre a Operação *Sea Guardian* da NATO e a Operação *Sophia* da *European Union Naval Force*; a partilha e o intercâmbio de informações sobre ameaças cibernéticas; a coerência e a complementaridade dos processos de planeamento de defesa; a execução de exercícios paralelos e coordenados, começando com um projeto-piloto em 2017 (NATO, 2017).

Uma cooperação estreita e coordenada entre a NATO e a UE é um elemento importante no desenvolvimento de uma *Comprehensive Approach* para a gestão e as operações de crise, uma abordagem que exige a aplicação efetiva de meios militares e civis (Pirozzi, 2013; Drent, 2011).

3.3. DA COMPREHENSIVE APPROACH À INTEGRATED APPROACH

Contudo, a abordagem da gestão de crises no âmbito da EGUE vai para além da *Comprehensive Approach*, para além do que é a cooperação entre o instrumento militar e civil. A atuação da UE pretende-se que seja *Integrated Approach*, com diferentes níveis de atuação: multinível, no âmbito local, nacional, regional e global; multilateral, envolvendo todos os atores presentes no conflito; multidimensional, recorrendo a todas as políticas e instrumentos disponíveis, de *soft* e *hard power*, destinados a prevenir, gerir e resolver conflitos; multifaseada, atuando em todas as fases do ciclo do conflito (UE, 2016, pp. 24-28).

3.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A aproximação entre a UE e a NATO é evidente. Na vertente da segurança o *soft-power* da UE e o *hard-power* da NATO apresentam-se numa complementaridade, compreensível e necessária, face às ameaças de Leste e do Sul do espaço

Europeu. A NATO focada na ameaça russa a Leste e a UE empenhada na sua vizinhança do Sul, numa cintura que se quer de amigos e não de fogo.

CONCLUSÕES

Com este trabalho pretendíamos identificar os principais desafios com os quais a NATO se depara na região Euro-Atlântica. Para isso decidimos utilizar como referência inicial o CE da NATO aprovado em 2010 em Lisboa, para a partir deste perceber as necessidades de adequação e adaptação das medidas e diretrizes que aí vinham preconizadas aos acontecimentos que se sucederam desde essa altura até à atualidade.

Centrámos a nossa análise inicial na perspetiva das ameaças que estavam identificadas no CE de 2010. Analisando o documento, percebe-se que a defesa coletiva continua a ser apresentada como a base fundamental para a Aliança. No entanto, é perceptível a tentativa em colocar no seu CE outro tipo de preocupações, como o combate ao terrorismo, a proliferação das ADM, a ciberdefesa, a proteção das fontes de energia, entre outros, tal como indicado no capítulo um deste trabalho. Surge assim uma consciencialização de que a Aliança precisa de estar mais atenta e capaz para a intervenção em zonas de crise e de desenvolver outras capacidades que, em conjunto com o vetor militar, permitam a estabilização de zonas em crise, nascendo assim a abordagem da *Comprehensive Approach*.

A Aliança tenta assim, desenvolver mecanismos que permitam a estabilização de zonas de crise/conflito, adicionando tarefas nucleares para além da defesa coletiva, relacionadas com a gestão de crises e a segurança cooperativa, ao mesmo tempo que vai desenvolvendo o seu processo de alargamento.

Os acontecimentos da crise ucraniana em 2014, que culminaram com a aneção da Crimeia, fazem soar sinais de alarme na NATO, e como consequência a hipótese de uma potencial invasão das fronteiras a Leste da Aliança, por parte da Rússia, volta a dar primazia à defesa coletiva, nomeadamente para os Estados que fazem fronteira com a Rússia.

Assim, na Cimeira de Gales em 2014, a NATO aprovou medidas que visavam aumentar a capacidade de dissuasão no flanco Leste, ao mesmo tempo que pretendiam demonstrar a coesão da Aliança, principalmente se o Artigo 5º tivesse que ser invocado, e dar um claro sinal para o exterior da união em torno deste artigo. Nasceu assim o RAP, com as *Assurance Measures* e as *Adaptation Measures*, que em mais detalhe podemos encontrar no capítulo dois deste trabalho.

Outra fonte de preocupação para a Aliança, principalmente para os seus membros do centro e Sul da Europa, surge nos últimos anos consequência da turbulência vivida na região do NAMO. Cenários de conflito, guerra civil, turbulência política, decorrentes da primavera árabe, aproximam a instabilidade das fronteiras Sul da Europa, e geram uma crise migratória em direção a este continente, que cria perturbações aos países europeus. Apesar de não se constituir como uma ameaça direta à segurança destes países, as preocupações com a proliferação do terrorismo através dos fluxos migratórios, bem como a desestabilização que este cria nas democracias europeias, é facto suficiente para que esta questão seja uma crescente preocupação para os países europeus.

Mais uma vez a NATO sentiu a necessidade de se adaptar por forma a ir ao encontro das preocupações de alguns dos seus constituintes, consequência da instabilidade a Sul da Europa, e assim na Cimeira de Varsóvia, em 2016, é aprovada uma abordagem 360°, que é apresentada no capítulo dois deste trabalho. Nesta abordagem a NATO mantém as medidas aprovadas em 2014 para o flanco Leste ao mesmo tempo que reconhece que a instabilidade a Sul da Europa também merece preocupação e por isso também deverá ser tida em consideração pela Aliança.

A Cimeira de Varsóvia apresenta também outro aspeto que merece realce, tal com é explorado no capítulo três deste trabalho, que é a assinatura de uma declaração conjunta entre a NATO e a UE, indicando áreas de cooperação entre as duas organizações, principalmente no que diz respeito às ameaças comuns, destacando-se: conter as ameaças híbridas, a cooperação operacional, a defesa cibernética, o desenvolvimento de capacidades complementares e interoperáveis e o desenvolvimento de capacidades defesa e de segurança.

A UE com a sua *Integrated Approach*, apresenta ferramentas em diversos níveis de atuação, que vão além da *Comprehensive Approach* que é adotada pela NATO, mais focada na cooperação entre o instrumento militar e o civil. Parece claro que a existência de uma maior integração entre as duas organizações, sendo claro que as duas em conjunto detêm as capacidades suficientes para, em complementaridade, combaterem as ameaças que neste momento preocupam ambas as organizações, quer vindas do Leste, quer as originadas pelas crescentes crises a Sul do espaço Europeu.

Parece claro que com um alinhamento tão grande ao nível das ameaças identificadas por ambas as organizações, e com a possibilidade de complementaridade das principais ferramentas que cada instituição possui, a solução para um combate coordenado às ameaças vindas do Leste e Sul ao espaço Euro-Atlântico, passa por uma maior integração e complementaridade entre a NATO e a UE.

O sinal político foi estabelecido em Varsóvia, no entanto a necessidade de total consenso entre os Estados que compõem cada uma das organizações para a tomada de decisões, tem-se vindo a constituir como um obstáculo para que a aproximação e complementaridade sejam mais efetivas, pois as agendas políticas de cada Estado nem sempre estão alinhadas com os interesses das organizações internacionais a que pertencem.

Talvez esta seja a ameaça que ainda falta mitigar, que é uma ameaça interna. A Aliança precisa de desenvolver mecanismos que impeçam o seu bloqueio, principalmente ao nível do alinhamento político dos seus membros. A coesão da Aliança é o seu centro de gravidade, e é este que tem que ser protegido, quer de ameaças internas, como externas.

BIBLIOGRAFIA

- AJP-01 (D), 2010. *Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO Standardization Agency (NSA).
- Bitondo, F. e Sartori, P., 2017. *Challenges to NATO and Italy's Role: Trump, Brexit, Collective Defence and Neighborhood Stability*. [Em linha] Roma: Istituto Affari Internazionali. Disponível em: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1618e.pdf> [Consult. em 10 de abril de 2017].
- Comissão Europeia, 2016. *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, uma resposta da União Europeia*. [Em linha] Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN> [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Conselho Europeu, 2003. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. [Em linha] Bruxelas: Conselho Europeu. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Consult. em 29 de março de 2017].
- Crowther, G., 2016. *Joint Force Quarterly 83 | October 01, 2016 NATO Nouvelle Everything Old Is New Again*. [Em linha] Washington, D.C.: National Defense University. Disponível em: <http://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-83/Article/969675/nato-nouvelle-verything-old-is-new-again/> [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Drent, M., 2011. *The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-ordination?*. [Em linha] Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations. Disponível em: https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111000_sd_drent_approach.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Drent, M., Landman, L. e Zandee, D., 2016. *A New Strategy – Implications for CSDP*. [Em linha] Hague The Netherlands: The Clingendael Institute. Disponível em: https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report__A_New_Strategy_Implications_for_CSDP_June2016.pdf [Consult. em 29 de março de 2017].

- EU-NATO, 2016. *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Fassi, E. e Marrone, A., 2015. *NATO HQ - Brussels – Belgium - what NATO for what threats? warsaw and beyond*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.act.nato.int/images/stories/events/2015/acor/ac15_final.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Gaspar, C., 2003. *Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada - Guerra Fria Acabou Duas Vezes*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1398/1/NeD105_CarlosGaspar.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- JFQ, G., 2016. *Joint Force Quarterly 83 | October 01, 2016 NATO Nouvelle Everything Old Is New Again*. [Em linha] Washington, DC: National Defense University Press. Disponível em: <http://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-83/Article/969675/nato-nouvelle-everything-old-is-new-again/> [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Lemos, S., 2015. *O Estado Islamico e a guerra civil na Síria*. [Em linha] Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-estado-islamico-e-a-guerra-civil-na-siria/138019/> [Consult. em 30 de dezembro de 2016].
- Loureiro, N., 2012. *As implicações da Primavera Árabe na segurança e defesa da União Europeia*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- NATO, 2014. *North Atlantic Treaty Organization*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm?selectedLocale=en# [Consult. em 9 de abril de 2017].
- NATO, 2015. *NATO's Readiness Action Plan*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151130_1512-factsheet_rap_en.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- NATO, 2016. *Warsaw Summit Communiqué*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm [Consult. em 13 de março de 2017].
- NATO, 2016. *Warsaw Summit Communiqué - sued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm [Consult. em 10 de abril de 2017].
- NATO, 2017. *NATO – EU Relations, Fact Sheet*. [Em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_02/20170213_1702-fact-sheet-nato-eu-en.pdf [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Novotný, F., 2016. *Back Ground Report Nato Readiness Action Plan*. [Em linha] Prague: AMO – Association for International Affairs. Disponível em: <http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/01/PSS-NATO%E2%80%99s-Readiness-Action-Plan-NATO.pdf> [Consult. em 10 de abril de 2017].

- Pirozzi, N., 2013. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. [Em linha] Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-EU-s-Comprehensive-Approach-to-Crisis-Management> [Consult. em 1 de abril de 2017].
- UE, C. d., 2016. *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. [Em linha] Bruxelas: União Europeia. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/pt/pdf> [Consult. em 29 de março de 2017].
- Vieira, R., 2011. NATO 2020 - Reforço da Defesa Colectiva e Afirmação da Segurança Cooperativa - O Modelo Possível, Necessário ou de Transição. *Revista Militar*, Issue Defesa Colectiva e Segurança Cooperativa. Lisboa: Revista Militar, pp. 525-536.

O INSTRUMENTO MILITAR COMO VETOR ESTRATÉGICO DA NATO

THE APPLICATION OF THE MILITARY INSTRUMENT AS NATO'S STRATEGY VECTOR

Marco António Ferreira da Cruz
Major de Infantaria GNR

Fernando Amorim da Cunha
Major de Cavalaria

João Almeida Duque Martinho
Major de Infantaria GNR

João Paulo Catrola Martins
Major de Artilharia

Tiago Alexandre Gomes Fazenda
Major de Cavalaria

RESUMO

O instrumento militar é parte integrante da estratégia coletiva da Organização do Tratado do Atlântico Norte, sendo projetado e empregue para alcançar objetivos estratégicos que concorram para o estado final desejado definido politicamente. Compreender o conceito estratégico da Aliança Atlântica num cenário mundial volátil e em constante mutação, perceber o processo de desenvolvimento e edificação de capacidades militares que garantam a eficácia do instrumento militar e compreender como este contribui para o vetor estratégico ao nível do planeamento de operações, constituir-se-á o objetivo deste trabalho. Verificaremos que a simbiose entre a aplicação do instrumento militar e a condução estratégico-política, caracteriza o paradigma atual do emprego da força, habilitando a Aliança com capacidades para contribuir para a Defesa Coletiva, a Gestão de Crises e a Segurança Cooperativa.

Palavras-chave:

Estratégia, Instrumento, Militar, NATO, Política.

ABSTRACT

The military instrument is an integral part of North Atlantic Treaty Organization collective strategy and is designed and employed to achieve strategic objectives that contribute for the desired end state politically defined. Understanding Alliance strategic concept in a volatile world scenario, realizing the process of developing and building military capabilities that guarantee the effectiveness of the military instrument and understanding how it contributes to the strategic vector in the planning of operations, will be the objective of this work. We will verify that the symbiosis between the application of the military instrument and the strategic-political leaderships, characterizes the current paradigm of the use of force, enabling the Alliance with capacities to contribute to Collective Defence, Crisis Management and Cooperative Security.

Keywords:

Instrument, Military, NATO, Politics, Strategy.

INTRODUÇÃO

No final da II Guerra Mundial, a Europa em termos militares não era mais do que uma “soma de fraquezas” (Ramalho, 1999, p.102). A necessidade de fazer face a uma possível ameaça do exército vermelho levou a que, entre as principais potências dos dois lados do Atlântico, fosse criada uma aliança capaz de conter os avanços soviéticos. A 4 de abril de 1949, na cidade de Washington, é assinado o Tratado que cria a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), entidade essa que desempenha um papel determinante na segurança e defesa dos Estados-membros, pela força e pelas garantias dadas pelo Artigo 5º do tratado, que estipula que um ataque armado contra um ou mais países membros será considerado uma agressão contra todos.

A queda do muro de Berlim, a implosão da União Soviética e o consequentemente final do Pacto de Varsóvia representaram desafios para a continuidade NATO, enquanto instrumento militar de defesa. Os diversos conceitos estratégicos aprovados pelos Estados-membros foram uma demonstração da capacidade da Aliança de responder aos novos desafios de segurança, encontrando na intervenção nos Balcãs, durante a década de 90, no Afeganistão em resposta ao terrorismo, e no Golfo de Áden, com ações contra os ataques da pirataria, reflexos da forma como é usado, enquanto vetor estratégico, o instrumento militar. Tendo em conta a importância deste instrumento para a organização, constitui objetivo geral da nossa investigação estudar a aplicação do instrumento militar como vetor estratégico da NATO.

Para o efeito, organizamos o nosso estudo em quatro capítulos principais, que são antecidos pela introdução. Assim, no primeiro capítulo, será feita a ancoragem conceitual e metodologia utilizada no trabalho. No segundo capítulo, procurámos identificar as principais linhas do conceito estratégico da NATO para, no terceiro, identificarmos as principais capacidades militares da Aliança. Estes capítulos serão por isso fundamentais para o desenvolvimento do quarto e último capítulo, onde faremos a análise do contributo do instrumento militar no vetor estratégico da NATO. Durante as conclusões respondemos às questões derivadas, que se constituem como orientadoras para alcançarmos o objetivo da nossa investigação.

1. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E CONCEITUAL

A investigação foi desenvolvida em torno da conceitualização do instrumento militar, para o cumprimento das missões tradicionais, às quais se junta um variado espectro de atuação “quer seja para melhorar a segurança, para contribuir para

a estabilidade e reconstrução, para auxiliar em situações de desastre, assistência humanitária, bem como conter, dissuadir, impor, influenciar, ou destruir potenciais adversários” (Escorrega e Lousada, 2010). Atendendo ao atual contexto estratégico, Oliveira (2010a) sublinha que o instrumento militar continua a ter um papel relevante e o seu “emprego está consideravelmente mais valorizado pelo aumento da sua abrangência, enquanto instrumento indispensável de apoio e credibilização dos demais instrumentos do poder”. Como vetor estratégico, o instrumento militar surge intimamente ligado à estratégia enquanto “arte da direção global do poder para controlar áreas e situações, a fim de se atingirem objetivos” (Rosinsky, cit por Cabral Couto, 1988, p.198), os quais são, por regra, definidos pela Política (Pezarat Correia, 2002). Para Cabral Couto (1988), a capacidade de uma entidade política usar certos vetores estratégicos numa determinada conjuntura, deve contemplar a elaboração de um conceito estratégico.

É nesse conceito que a NATO faz a sua adaptação ao ambiente estratégico, estabelecendo-se a forma como a organização interage com outros atores na prossecução dos seus objetivos e se definem as relações, as tendências, as ameaças, as oportunidades e as interações e ações que influenciam o sucesso da Organização.

2. O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

O atual Conceito Estratégico da NATO, aprovado durante a Cimeira de Lisboa em 19 e 20 de novembro de 2010, é o sétimo conceito da história da organização, designado de “*Active Engagement, Modern Defence*”. Esta revisão do conceito estratégico surge na sequência dos acontecimentos que se seguiram ao 11 de setembro de 2001, em que pela primeira vez na história da Aliança foi invocado o Artigo 5º do Tratado de Washington, para acionamento dos mecanismos de defesa coletiva e consequente intervenção no Afeganistão para responder à ameaça terrorista.

No prefácio deste novo Conceito Estratégico da NATO é realçada a importância histórica da Aliança e a necessidade da firme coesão entre os seus Estados-membros. Devido à mudança constante do atual cenário mundial, é também referida a necessidade de novas capacidades e de novos parceiros, fazendo-se referências ao alargamento e à necessidade de uma permanente reforma da Aliança para que esta se mantenha mais eficaz, eficiente e flexível, pois só assim os países membros poderão retirar o máximo partido dos seus investimentos na Defesa (NATO, 2010, pp.4-5; Lemos e Eugénio, 2011, p.63).

Os desafios para a segurança que a Aliança poderá vir a enfrentar, surgem de uma grande variedade de ameaças, tanto militares como civis, e serão difíceis de

prever. Algumas dessas ameaças que se colocam à aliança fruto da mudança constante do cenário mundial são: (i) nações; (ii) atores não-estatais; e (iii) ameaças assimétricas, entre outras, que são representadas na Figura 1 (NATO, 2017a, pp.2-1).

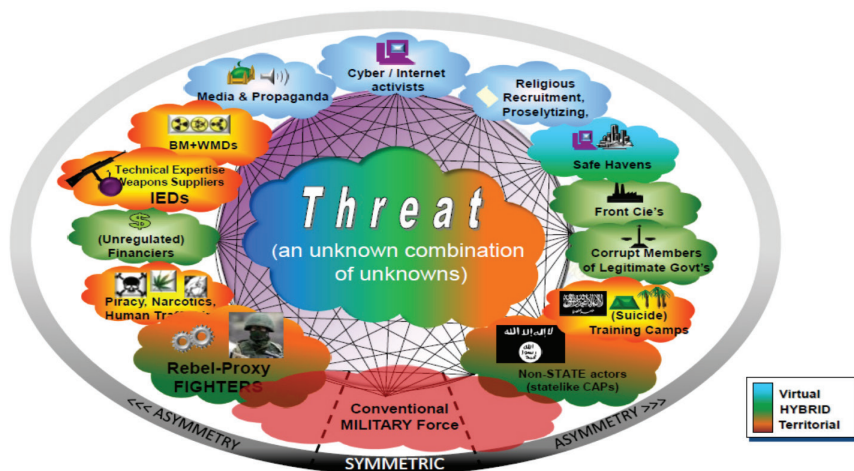


Figura 1 – Atuais Ameaças à NATO

Fonte: Garcia (2017, p.19).

A NATO enfrenta atualmente alguns desafios, tais como: (i) a proliferação de armas nucleares e outras armas de destruição massiva e os seus meios de lançamento; (ii) o terrorismo, o crime organizado, a criminalidade convencional e a instabilidade ou conflito além das fronteiras da Aliança; (iii) os ataques no ciberespaço; (iv) as ameaças às redes vitais de comunicação e transporte; (v) as tendências relacionadas com a tecnologia; e (vi) as restrições ambientais e de recursos (NATO, 2017b, pp. 2-12, 2-13).

São assim três as tarefas principais definidas neste novo conceito estratégico, nomeadamente: (i) a defesa coletiva; (ii) a gestão de crises; e (iii) a segurança cooperativa.

2.1. DEFESA COLETIVA

A defesa comum dos territórios e populações dos países membros, nos termos do Artigo 5º do Tratado de Washington, permanece firme e vinculativa, e é a responsabilidade primordial da Aliança. O princípio na base da defesa coletiva – *Collective Defence* – é a dissuasão (*Defence and Deterrence*), e para assegurar o espectro total de capacidades necessárias para fazer face a novas ameaças, são listadas no parágrafo 19 do Conceito Estratégico um conjunto de intenções, das

quais se destacam: (i) manter um nível apropriado de forças nucleares e convencionais; (ii) a cooperação ativa com a Rússia⁹⁰ (e outros parceiros Euro-atlânticos) no âmbito da defesa antimísil; (iii) o desenvolvimento de novas capacidades de prevenção, deteção, defesa e recuperação contra ciberataques; (iv) o desenvolvimento de novas capacidades para detetar e defender os Estados-membros contra ataques terroristas; (v) o desenvolvimento de novas capacidades que contribuam para a segurança energética (incluindo a proteção de infraestruturas críticas, linhas de abastecimento, entre outras); e (vi) a necessidade de manter a Aliança na vanguarda em relação ao desenvolvimento das tecnologias emergentes com impacto para a segurança e defesa (NATO, 2010, pp.15–18; Lemos e Eugénio, 2011, p.65). Para garantir a defesa coletiva, as estruturas militares da Aliança devem ser capazes de: (i) detetar, dissuadir e defender contra qualquer ameaça de agressão; (ii) manter ou restaurar a integridade territorial das nações aliadas; e (iii) terminar rapidamente qualquer conflito armado ou agressão (NATO, 2017a, pp.2–3).

2.2. GESTÃO DE CRISES

A NATO deve manter um conjunto único e robusto de capacidades políticas, civis⁹¹ e militares (*Comprehensive Approach*) para abordar todo o espectro de gestão de crises (*Crisis management*) antes, durante e depois dos conflitos. É através do emprego de uma combinação adequada destas capacidades que a NATO irá: (i) ajudar a gerir as crises em desenvolvimento e que têm o potencial de afetar a segurança da Aliança, antes de se transformarem em conflitos; (ii) parar conflitos em curso onde eles afetem a segurança da Aliança; e (iii) contribuir para a consolidação da estabilidade nas situações pós-conflito, sempre que isso contribua para a segurança euro-atlântica (NATO, 2010, pp. 7–8, 19).

Para uma gestão eficaz de crises deverá haver: (i) um incremento da partilha de informações no seio da Aliança; (ii) o desenvolvimento de doutrina e a melhoria das capacidades militares expedicionárias; (iii) a edificação, ainda que num nível modesto, de capacidades de natureza civil, que permitam um melhor interface com parceiros civis na gestão de crises, uma novidade na história da NATO; e (iv) o alargamento e intensificação do processo de consultas políticas entre os membros

⁹⁰ A cooperação para a paz com a Rússia encontra-se atualmente suspensa, fruto da situação da Ucrânia e anexação da Crimeia. Casos a situação de tensão entre a NATO e a Rússia se mantenha será expectável que este ponto seja revisto no próximo conceito estratégico.

⁹¹ Capacidades implementadas nas operações através de parcerias com outras organizações internacionais, como é exemplo a parceria com a Cruz Vermelha.

da Aliança em todas as fases de desenvolvimento de uma crise (antes, durante e depois) (Lemos e Eugénio, 2011, p.66).

2.3. SEGURANÇA COOPERATIVA

A Aliança é afetada e pode afetar os desenvolvimentos políticos e de segurança além das suas fronteiras. Nesse âmbito, participará ativamente no reforço da segurança internacional, através de segurança cooperativa - *Cooperative security*, conseguida através de parcerias com os países relevantes e outras organizações internacionais. Assim, a Aliança deve contribuir ativamente para o controlo de armas, a não proliferação e o desarmamento, mantendo a porta aberta à adesão à Aliança de todas as democracias europeias que satisfaçam os seus padrões (NATO, 2010, p.8).

Neste novo Conceito Estratégico é dado grande ênfase às parcerias, sendo afirmado que a rede de relações de parceria em todo o mundo contribui de um modo concreto para o sucesso das tarefas fundamentais da NATO. Defende-se o diálogo e a cooperação com os parceiros baseados na reciprocidade, no benefício e no respeito mútuo. Para tal: (i) a Aliança está disponível para desenvolver o diálogo político e a cooperação prática com outros países interessados nas relações pacíficas; (ii) abre-se a hipótese de consultas (com base no Art.º 4.º do Tratado de Washington), com qualquer parceiro em questões de segurança de preocupação comum; (iii) os parceiros operacionais terão voz ativa na formulação da estratégia e nas decisões das missões comandadas pela NATO, nas quais participem (NATO, 2010, pp.8–9, 26; Lemos e Eugénio, 2011, p.67).

São consideradas fundamentais as parcerias com a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE), a Rússia e com o Conselho de Parceria Euro-atlântica e a Parceria para a Paz. No entanto, o Conceito Estratégico necessita de ser revisto, principalmente no que diz respeito às parcerias com a Rússia, que não se vislumbram atualmente possíveis.

3. O INSTRUMENTO MILITAR DA NATO

A NATO *de per si*, não dispõe de forças militares permanentes, contando com a contribuição dos seus Estados-membros para construir pacotes de forças adequados ao cumprimento da missão.

3.1. AS OPERAÇÕES MILITARES

A NATO (2017a, p.2.19-2.23) enquadra as Operações Militares segundo Temas de Campanha, conforme representado na Figura 2: (i) Combates de Grande

Envergadura, (ii) Segurança, (iii) Apoio à Paz e (iv) Emprego Militar em Tempo de Paz. As Operações organizam-se ainda por tipos, em: Operações de Combate e Operações de Resposta a Crise (CRO) que se subdividem em (i) Operações de Apoio à Paz, (ii) Operações de Evacuação de Não-Combatentes, (iii) Assistência Humanitária, (iv) Contrainsurgência, (v) Estabilização e reconstrução, (vi) Contra outras atividades irregulares, (vii) Busca e Resgate, (viii) Operações de extração, (ix) Sanções e embargos, e (x) Liberdade de navegação e sobrevoo.

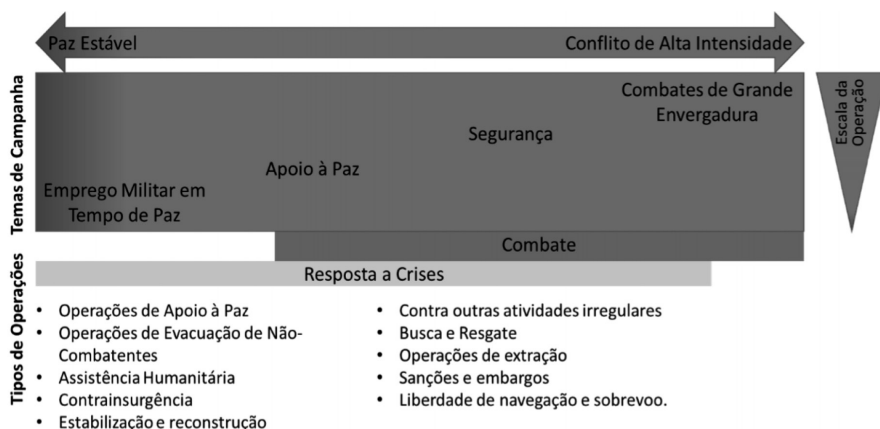


Figura 2 – As Operações Militares

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2017a, p.2.13-2.23).

Tem como nível de ambição a condução de uma MJO+⁹², cenário este que implica uma Operação de Grande Envergadura e Operações de Combate. Alternadamente deve ainda ser capaz de conduzir duas MJO em simultâneo ou seis SJO⁹³.

3.2. A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES NA NATO

A NATO edifica as suas capacidades segundo um conjunto de vetores de desenvolvimento de capacidades. Estes vetores⁹⁴ são: (i) Doutrina, (ii) Organização, (iii) Treino, (iv) Pessoal, (v) Material, (vi) Liderança, (vii) Infraestruturas e (viii) Interoperabilidade.

Por seu lado, as necessidades de capacidades a edificar são identificadas durante o NATO *Defense Planning Process*. O processo, para além de identificar as

⁹² *Major Joint Operation* – Operação Conjunta e Combinada de Escalão superior a Divisão, a MJO + implica a condução de Operações de Combate em Combates de Grande Envergadura.

⁹³ *Small Joint Operations* - Operação Conjunta e Combinada de Escalão até Divisão.

⁹⁴ Doravante designados por DOTPMLII e descritos no Anexo A.

capacidades necessárias aos aliados, promove o seu desenvolvimento e aquisição, de modo a que os objetivos de segurança e defesa da Aliança sejam atingidos. Está dividido em cinco passos: (i) Estabelecer a orientação política, (ii) Determinar as necessidades, (iii) Atribuir as necessidades e definir objetivos, (iv) Facilitar a implementação e (v) Rever os resultados (NATO, 2017b) individually or together, the forces and capabilities needed for NATO to fulfil its security and defence objectives. The NATO Defence Planning Process (NDPP).

Já as capacidades estão organizadas segundo um modelo de hierarquia de capacidades, que define o produto pretendido para cada uma das necessidades identificadas. Este modelo, não é mais do que uma decomposição funcional das capacidades a vários níveis de agregação, tendo como objetivo fornecer uma estrutura coerente que apoie a definição das *Minimum Capability Requirements* (NATO, 2015a, p.5).

O nível mais elevado da hierarquia de capacidades é composto por sete áreas de capacidades principais⁹⁵ é apresentado na Figura 3. Estas áreas ajudam a dividir e agrupar as capacidades por afinidade, podendo ainda ser decompostas noutros níveis funcionais, conforme as necessidades de granularidade. Abaixo das Áreas de Capacidade Principais, temos Subáreas, Grupos de Área de Capacidade e os Códigos e Descrição das Capacidades. Estes últimos, são identificadas por um Código e pela respetiva Descrição de Capacidade (NATO, 2015a, pp.4–7).

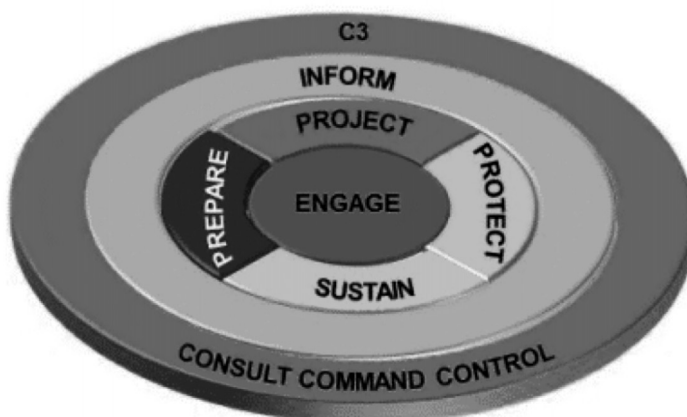


Figura 3 – As Áreas de Capacidades Principais

Fonte: NATO (2015a, p.6).

⁹⁵ No Anexo B é apresentada a descrição das Áreas de Capacidades Principais.

3.3. AS NATO *RESPONSE FORCES*

A NATO *Response Forces* (NRF), criadas em 2002, consistem de forças conjuntas multinacionais, capazes de reagir e serem projetadas num muito curto espaço de tempo. Podem ser empregues em operações de resposta a crises ou nas de defesa coletiva. Em 2014, a força foi expandida com a criação de uma força num grau de prontidão mais elevado e designada por *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). O Comando da força pertence ao SACEUR, sendo que a decisão de emprego está ao nível político com o NAC (NATO, 2017c).

Segundo a NATO (Stoltenberg, 2016; 2016b), a NRF, visível na Figura 4, é constituída pelo Comando e Controlo Operacional, pela VJTF, pelas *Initial Follow-on Forces Group* (IFFG), e pelo *Follow-on Forces Group* (FFG), constituído pelo remanescente das forças.

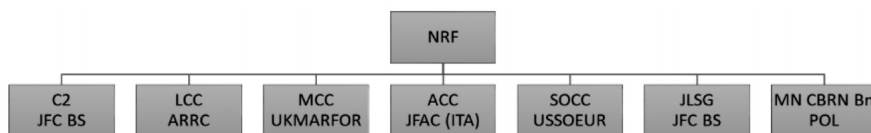


Figura 4 – Orgânica da NRF

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2016b).

O C2 Operacional da NRF será fornecido por um dos *Joint Force Commands* (JFC) da estrutura de comando permanente da NATO.

A VJTF é a ponta de lança do emprego da NRF. Dispõe de uma força permanente equivalente a uma Brigada (4000 militares), com forças navais e aéreas, bem como Forças de Operações Especiais, e elementos de apoio CBRN⁹⁶, CIMIC⁹⁷, PSYOPS⁹⁸ e de Comunicações. Tem um tempo de prontidão de 2 a 6 dias.

A IFFG é um conjunto de forças estruturadas que aumentam a VJTF de modo a serem capazes de conduzir uma SJO. Os tempos de resposta são superiores aos da VJTF, com um tempo de prontidão de 30 dias. A componente terrestre é aumentada em uma Divisão mais duas Unidades de escalão Brigada. O remanescente das componentes, deve fornecer meios que permitam manter uma postura flexível face ao cenário em causa.

⁹⁶ CBRN: *Chemical, Biological, Radiological, Nuclear* (Nuclear, Biológico, Químico, Radiológico).

⁹⁷ CIMIC: Cooperação Civil Militar.

⁹⁸ PSYOPS: Operações Psicológicas.

Já as FFG são constituídas pelo remanescente das forças nacionais. Inicialmente serão constituídas por forças que estão no período de *Stand-Down*⁹⁹, depois de terem estado efetivas para IFFG da NRF.

Outra medida implementada em 2014 foi a criação e projeção antecipada para o terreno das NATO *Forces Integration Units*. Estas unidades são Quartéis Gerais que se destinam a facilitar a projeção de forças para a fronteira Leste da Aliança. Estando no terreno, estabelecem a ligação entre as forças da nação hospedeira e as forças da Aliança a serem projetadas. As suas localizações atuais são Sofia (Bulgária), Tallinn (Estónia), Riga (Letónia), Vilnius (Lituânia), Bydgoszcz (Polónia) e Bucareste (Roménia) (NATO, 2015b).

4. O CONTRIBUTO DO INSTRUMENTO MILITAR NO VETOR ESTRATÉGICO AO NÍVEL DO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES

No nível estratégico-militar, as forças armadas são projetadas e empregues de acordo com o enquadramento político, como parte de uma estratégia coletiva para alcançar os objetivos estratégicos da Aliança.

Recentemente, tem-se vindo a questionar a relevância da NATO, sendo que no espaço de um ano obteve-se uma polarização política que foi da obsolescência até à não obsolescência. Qual foi a alteração prática do instrumento militar nesta polarização? Pouco expressiva. Contudo, o ambiente político-estratégico encarregou-se de relevar a Organização. A primeira conclusão que se pode depreender deste ponto é que o instrumento militar aparenta ter mais influência em termos operacionais e táticos do que estratégicos. Isto é, o carácter de relevância da NATO não se ancorou na natureza, poderio e eficiência do instrumento militar, mas sim no contexto político-estratégico. Pese embora, ao constatar que a NATO já não é obsoleta, Donald Trump validou o instrumento militar face aos novos desenvolvimentos internacionais (Dejevsky, 2016; Lane, 2017).

A estratégia da organização tem sido influenciada pelo ambiente conjuntural. Os interesses estratégicos dos Estados Unidos da América (EUA) e uma mudança geracional, fizeram com que Washington ficasse cada vez mais cética sobre o valor da NATO. No entanto, os analistas, segundo Hallams e Schreer (2012, p.314), preveem que os EUA continuem a manter um interesse na Aliança como um instrumento da sua política externa, embora decresça a vontade de liderá-la em

⁹⁹ Período de um ano, após a força estar em NRF.

operações de menor interesse nacional. Se assumirmos que grande parte do poderio militar da NATO advém da capacidade militar dos EUA, então o instrumento militar da Aliança assume extrema importância estratégica quando os interesses americanos estiverem no tabuleiro.

Contudo, se olharmos para o mundo, a conflitualidade é de tal forma expressiva e de largo espectro¹⁰⁰, que motiva o posicionamento da NATO de forma multidimensional, apresentado nas Figuras 5 e 6.

Deste modo, tem sido orientado estrategicamente o vetor militar para um prisma *multi-purpose*, onde as forças a serem empregues devem ser flexíveis e interoperáveis, por forma a transcender qualquer tipo de missão ou operação (Alberts e Hayes, 2003, p.8). Continua válido, embora se tenha aumentado a relevância dos cenários de guerra total, que as forças garantam rápida mobilidade e projeção estratégica, versatilidade, coordenação, com forte capacidade de adaptação e rapidez (Espírito-Santo, 2002, p.94, cit. por Oliveira, 2010b).

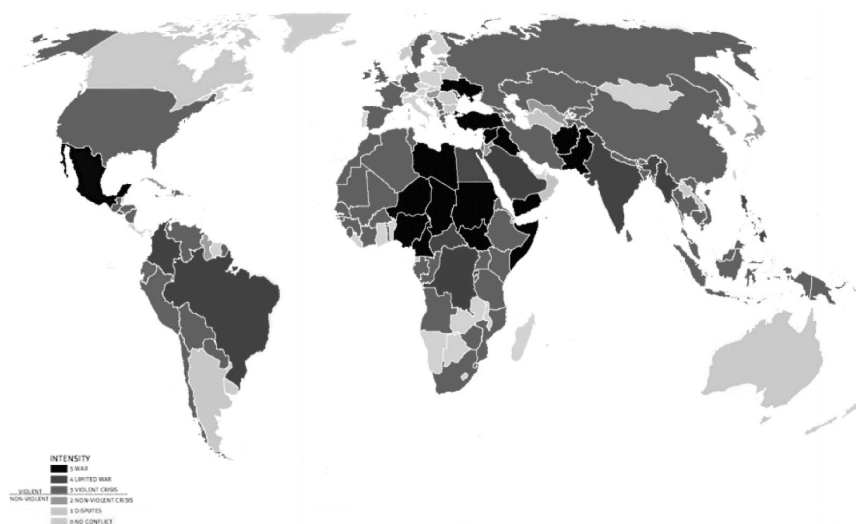


Figura 5 – Conflitos de nível nacional e internacional

Fonte: HIIK (2017, p.10).

¹⁰⁰ Em 2016 foram contabilizados 226 conflitos no Mundo, sendo que 188 foram crises violentas, 20 guerras limitadas e 18 guerras. Em 2015 os números globais foram os mesmos, embora a divisão na intensidade era de 183 crises violentas, 24 guerras limitadas e 19 guerras. De relevar que em 2016, 10 dos 226 conflitos foram interestatais, incluindo uma guerra limitada, e 173 foram intraestatais (HIIK, 2017, pp. 14–16).

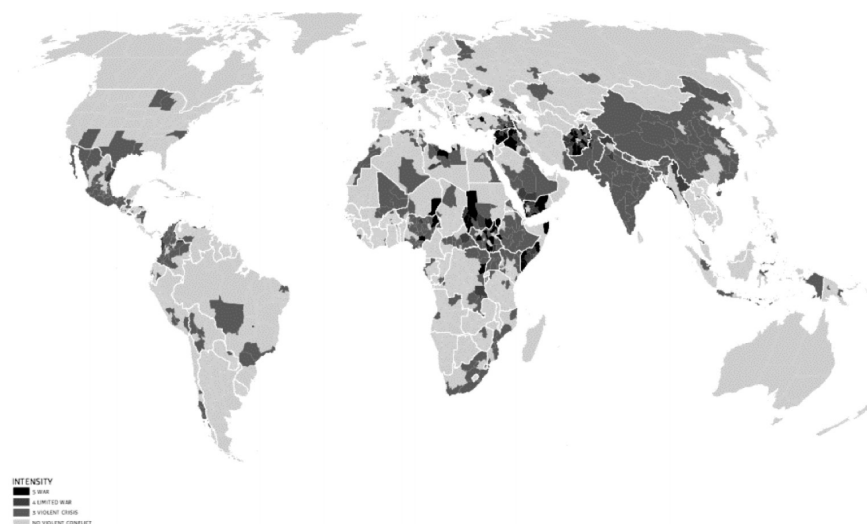


Figura 6 – Conflitos de nível interno

Fonte: HIIK (2017, p.11).

O instrumento militar da NATO é influenciado diretamente por dois fenómenos: (i) pelo desenvolvimento dos acontecimentos internacionais; e (ii) pela constante interação entre a organização política e militar. Como descrito, recentemente têm vindo a ocorrer eventos – como a guerra na Síria, o conflito na Ucrânia e a atitude belicista da Coreia do Norte – que têm consequências políticas e militares de longo alcance. Estes acontecimentos provocam reformas na estrutura militar da NATO, para que se garanta a capacidade de manter o ritmo sobre as mudanças e desafios que surgem no futuro (NATO, 2014).

O instrumento militar tem vindo a ajustar-se e continua a ser relevante nas funções de ação¹⁰¹, coação¹⁰² e apoio¹⁰³, embora atualmente partilhe o contributo para o estado-final desejado das operações, integrando os conceitos de “*power package e comprehensive approach*”, com os instrumentos de poder económico, político e civil (Lousada e Escorrega, 2010, pp.1213–1214).

Não obstante, os desenvolvimentos no comprometimento para o flanco Sul, através de abordagens a riscos e ameaças tendencialmente não convencionais, a NATO continua fiel à sua capacidade nuclear e mantém-se militarmente relevante na defesa dos interesses da aliança, com a capacidade de se adaptar às

¹⁰¹ E.g. defesa militar, destruição de capacidades adversárias.

¹⁰² Dissuadir, influenciar e obrigar adversários a capitular sem recurso à força letal.

¹⁰³ No âmbito da política externa (e.g. cooperação técnico-militar), segurança interna (e.g. cooperação com forças de segurança) e emergências (e.g. calamidades).

contingências do sistema internacional, através de medidas de alargamento (*e.g.* Montenegro), parcerias e “execução de operações fora de área” geográfica (Tareco, 2014, p.40).

É natural a afirmação de que o vetor militar continua indispensável num prisma estratégico da Aliança, independentemente da natureza do conflito. Se para um carácter convencional esta afirmação é lógica, para outro tipo de conflitualidade violenta ou guerra limitada, este vetor assume responsabilidades discutíveis e complexas, mas não dispensáveis. Como afirmam Garcia e Saraiva (2004, p.111), a conflitualidade não convencional não se ganha através da ação militar, mas pode-se perder pela inação militar.

O instrumento militar da NATO enfrenta os desafios contemporâneos que perfilam entre a atuação política e a militar. Atualmente, a atuação política percorre transversalmente todos os níveis da atuação militar, limitando-a (Telo, 2002, p.226). No nível estratégico, cada vez mais a avaliação operacional tem uma característica essencialmente política e não militar. São introduzidos o uso simbólico de evidências (*e.g.* agentes químicos na Síria ou desenvolvimento nuclear na Coreia do Norte), a exploração de preconceitos cognitivos e abordagens do campo de análise de políticas, que tornam claro que o decisor estratégico tem uma forte dimensão política, se não mesmo a dominante (Pennell, 2013, pp. 243–244).

Ora, o emprego do instrumento militar obedece a tomadas de decisão que são exercícios complexos, por vezes com observações inesperadas. Um exemplo disso é o recente estudo conclusivo de Bausch (2017) a demonstrar que os líderes democráticos são mais propensos a decidirem-se pela guerra do que por acordos, em comparação com os líderes autocráticos. Posto isto, o instrumento militar parece continuar a ser relevante ao nível estratégico e o pilar fundamental na política da NATO.

4.1. CONTRIBUTO DO INSTRUMENTO MILITAR PARA A ESTRATÉGIA GLOBAL DA NATO

Neste âmbito, convém entender o papel do Comité Militar (MC) (NATO, 2016c) na identificação do modo como a força militar pode contribuir para atingir esses objetivos através da apresentação de opções de resposta militar (MRO) ao NAC e no contributo para a definição de um Estado Final Desejado da NATO, numa qualquer operação.

O MC consulta o SACEUR para: (i) identificar a missão ampla, objetivos estratégicos e militares e definir os critérios de sucesso; (ii) reconhecer quaisquer restrições políticas, financeiras ou jurídicas sobre o uso da força, que provavelmente variam entre os diferentes parceiros da Aliança; (iii) definir as capacidades da força

e a necessidade de uma reserva estratégica; (iv) estabelecer um esboço das relações de comando e os arranjos financeiros; (v) coordenar e integrar as operações com os outros instrumentos de poder através do *Civil Military Interaction*; e (vi) analisar os riscos militares (NATO, 2017a, pp.1–9, 1–10).

É fundamental criar e manter a confiança mútua entre os decisores políticos e os comandantes militares, especialmente em tempos de crise ou de guerra. Uma comunicação aberta e honesta é a chave do sucesso. Os comandantes devem saber como enquadrar as orientações políticas, usando-as para tomar decisões eficazes e persuadir (potencialmente, a população e a comunidade internacional em geral) sobre a coerência dessas decisões.

O MC, como a interface entre os níveis civil e militar da NATO, fornece orientação militar para o NAC e converte a orientação política em direção militar para os comandos estratégicos. É neste nível que os objetivos estratégico-políticos são convertidos em objetivos estratégicos-militares, com um Estado Final Desejado.

No processo de decisão da NATO, inicialmente o NAC encarrega o MC de produzir um parecer militar consensual entre os chefes militares de todas as nações. Seguidamente, o MC, através do *International Military Staff* (IMS), traduz as orientações políticas em diretivas militares e delega nos Comandos Estratégicos¹⁰⁴ a responsabilidade de produção do parecer militar (incluindo avaliação dos recursos necessários). Este parecer, acompanhado de um parecer do IMS, é apreciado pelo MC e o produto final tem de convergir para um parecer consensual de todos os representantes militares, que será transmitido ao NAC.

CONCLUSÕES

No âmbito deste ensaio procurámos analisar a importância do instrumento militar no vetor estratégico da NATO. Considerando as limitações espaço-temporais impostas, delimitámos o nosso trabalho ao enquadramento do Conceito Estratégico da NATO de 2010.

Assim, foi possível verificar que o conceito estratégico da NATO, denominado *Active Engagement, Modern Defence*, assenta na defesa coletiva (*Defence and Deterrence*), na gestão de crises (*Crisis management*) e na segurança cooperativa (*Cooperative Security*), constatando-se que a Aliança deverá participar ativamente no reforço da segurança internacional, através de parcerias com os países relevantes e outras organizações internacionais.

¹⁰⁴ Pode ser um ou ambos.

Verificamos que a NATO não dispõe de forças militares permanentes, contando com a contribuição dos seus Estados membros para construir pacotes de forças adequados ao cumprimento da missão. Neste contexto, a edificação de capacidades, ao nível do planeamento estratégico, é desenvolvida tendo em consideração os seguintes vetores: Doutrina, Organização, Treino, Pessoal, Material, Liderança, Infraestruturas e Interoperabilidade, através de um processo denominado NATO *Defense Planning Process*.

Este modelo preconiza o conceito de *Minimum Capability Requirements*, onde se enquadra a NRF, consistindo em forças conjuntas multinacionais, capazes de reagir e serem projetadas num muito curto espaço de tempo, e a VJTF, uma força expandida com grau de prontidão mais elevado.

Relativamente ao contributo do instrumento militar no vetor estratégico, em especial ao nível do Planeamento de Operações, verificou-se que este é empregue de acordo com o enquadramento político, como parte de uma estratégia coletiva para alcançar os objetivos estratégicos da Aliança, sendo diretamente influenciado por dois fenómenos: (i) pelo desenvolvimento dos acontecimentos internacionais; e (ii) pela constante interação entre a organização política e militar. Nesta dinâmica, a Aliança tem vindo a adaptar-se a esta simbiose, mantendo-se capaz nas funções de ação, coação e apoio, não obstante o contributo prestado para o estado-final desejado das operações, integrando os conceitos de “*power package e comprehensive approach*”, com os instrumentos de poder económico, político e civil. Assim, constatou-se que o vetor militar encaixa-se num prisma *multi-purpose*, onde as forças são desenhadas num conceito flexível e interoperável, transversais a qualquer tipo de missão ou operação.

Concluindo, entendemos que a relevância do instrumento militar da NATO situa-se no contexto político-estratégico, habilitando a Aliança com capacidades para contribuir para a Defesa Coletiva, a Gestão de Crises e a Segurança Cooperativa.

Na conjuntura atual, onde se assiste à aproximação do planeamento político-militar e, conseqüentemente, a intervenções holísticas apoiadas nos vetores políticos, económicos e civis, a NATO tem sabido reformar-se, mantendo o instrumento militar o vetor fundamental da sua estratégia de ação no atual ambiente político-estratégico.

Conscientes das limitações desta investigação, consideramos que seria desejável investigar e perceber a adequação do atual processo de edificação de capacidades do instrumento militar da NATO face ao ambiente hostil e volátil, caracterizador da dinâmica político-estratégica mundial.

BIBLIOGRAFIA

- Alberts, D. e Hayes, R., 2003. *Power to the Edge: Command and Control in the Informational Age*. Washington: DoD Command and Control Research Program.
- Bausch, A., 2017. Democracy and War Effort: An Experiment. *Journal of Conflict Resolution*, 61(4). New York: SAGE Journals, pp.814–838.
- C2CoE, 2010. *Command and Control in a Network Enabled Environment*. Utrecht: NATO Command and Control Centre of Excellence. Disponível em: <http://c2coe.org/wp-content/uploads/2012/02/C2-in-a_Network-Enabled-Environment.pdf> [Consult. em 11 de abril de 2017].
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dejevsky, M., 2016. *Donald Trump is right about one thing: Nato is obsolete*. [em linha] Washington D.C.: The Independent. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/voices/donald-trump-is-right-about-one-thing-nato-is-obsolete-a6973231.html>> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Escorrega, L. e Lousada, A., 2010. Da Importância do Instrumento Militar na Actual Tipologia de Conflitos. *Revista Militar*, [em linha] (2506). Lisboa: Revista Militar. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/609>> [Consult. em 19 de abril de 2017].
- Garcia, F. e Saraiva, M., 2004. O fenómeno da Guerra no novo século – uma perspectiva. *Negócios Estrangeiros*, (7). Lisboa: Instituto Diplomático, pp.104–121.
- Hallams, E. e Schreer, B., 2012. Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya. *International Affairs*, 88(2), pp.313–327. Oxford: International Affairs.
- HIK, 2017. *Conflict Barometer: 2016*. [em linha] Heidelberg: The Heidelberg Institute for International Conflict Research. Disponível em: <https://www.hik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2016.pdf> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Lane, S., 2017. *Trump Flips on Four Policies, NATO Being One: «I Said It Was Obsolete. It's No Longer Obsolete*’. Fox Nation. Disponível em: <<http://nation.foxnews.com/2017/04/12/trump-flips-four-policies-nato-being-one-i-said-it-was-obsolete-its-no-longer-obsolete>> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Lemos, C. e Eugénio, A., 2011. Uma Reflexão sobre o novo Conceito Estratégico da NATO. *Boletim Ensino | Investigação - IESM*, (11). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares., pp.55–79.
- Lousada, A. e Escorrega, L., 2010. Da Importância do Instrumento Militar na Actual Tipologia de Conflitos. *Revista Militar*, 11. Lisboa: Revista Militar, pp.1199–1216.
- NATO, 2010. *Strategic Concept 2010 - Active Engagement, Modern Defence*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf> [Consult. em 13 de março de 2017].
- NATO, 2014. *Military organisation and structures*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49608.htm> [Consult. em 18 de abril de 2017].

- NATO, 2015a. *BI-SC CAPABILITY HIERARCHY*. Brussels: NATO.
- NATO, 2015b. *SHAPE | NATO Force Integration Units*. [em linha] Mons: SHAPE. Disponível em: <<http://www.shape.nato.int/operations/nato-force-integration-units>> [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2016a. *Bi-SC Capability Codes And Capability Statements*. Brussels: NATO.
- NATO, 2016b. *SHAPE | NATO Response Force / Very High Readiness Joint Task Force*. [em linha] Mons: SHAPE. Disponível em: <<http://www.shape.nato.int/nato-response-force-very-high-readiness-joint-task-force>> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- NATO, 2017a. *AJP-1 Allied Joint Doctrine*. Edition E Version 1 ed. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2017b. *Defence Planning Process*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm> [Consult. em 11 de abril de 2017].
- NATO, 2017c. *NATO Response Force*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Oliveira, A., 2010a. *O emprego do instrumento militar na resolução de conflitos: um paradigma em mudança*. [em linha] Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art4.html> [Consult. em 19 de abril de 2017].
- Oliveira, A., 2010b. *O emprego do instrumento militar na resolução de conflitos: um paradigma em mudança*. [em linha] Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art4.html> [Consult. em 13 de março de 2017].
- Pennell, B., 2013. Operations Assessment: Decision-Based Evidence Making? Em: A. Williams, F.F. Farina, J. de Nijs e J. Bexfield, eds., *Innovation in Operations Assessment. Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments*. Virginia: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, pp.243–258.
- Correia, P., 2002. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia - Conceitos, Teorias e Doutrina*. Coimbra: Quarteto.
- Ramalho, J., 1999. A Contribuição do Exército Português para a NATO. *Nação e Defesa*. [em linha] Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1513>> [Consult. em 19 de abril de 2017].
- Stoltenberg, J., 2016. *Valuable Data from the Annual Report by NATO's Secretary General*. [em linha] Brussels: North Atlantic Council. Disponível em: <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/secretary-general-s-annual-report>> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Tareco, J., 2014. *A Relevância e o Futuro da NATO na Emergência de um Sistema Multipolar*. Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Telo, A., 2002. Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso. *Nação e Defesa*, (103), pp.211–249. Lisboa: Revista Militar.

Anexo A – Os Vetores de Desenvolvimento de uma Capacidade Militar

Doutrina	Princípios fundamentais que orientam o emprego de forças militares em ações coordenadas na persecução de um objetivo comum.
Organização	Uma unidade ou elemento com várias funções habilitadas por uma estrutura através da qual os indivíduos cooperam de um modo sistemático para atingir um objetivo comum e fornecer ou apoiar diretamente as capacidades de combate.
Treino	Treino militar baseado em doutrina ou técnicas, táticas e procedimentos para preparar forças e / ou equipas para responder aos requisitos estratégicos e operacionais considerados necessários pelos comandantes para executar sua missão.
Material	Todos os itens necessários para equipar, operar, manter e apoiar as atividades militares sem distinção quanto à sua aplicação para fins administrativos ou de combate.
Liderança	A capacidade de influenciar, motivar e capacitar os outros a contribuir para o sucesso da organização e inspirar a mudança, a fim de melhorar a eficácia.
Pessoal	O capital humano de uma força que serve como parte de uma organização encarregada de alcançar um objetivo comum.
Instalações	Um edifício, um local ou uma infraestrutura que forneça um tipo específico de assistência operacional, facilitando assim qualquer ação ou operação.
Interoperabilidade	A capacidade de operar em sinergia na execução de uma tarefa atribuída

Fonte: C2CoE (2010, p.18).

Anexo B – Áreas de Capacidades Principais

<i>PREPARE</i>	Capacidade de estabelecer, preparar e manter uma presença suficiente e eficaz no momento certo, incluindo a capacidade de criar forças, através de uma prontidão adequada e graduada, para satisfazer quaisquer requisitos, mantendo flexibilidade suficiente para se adaptar a possíveis mudanças no ambiente estratégico. Estes também incluem a capacidade de contribuir para a dissuasão da NATO
<i>PROJECT</i>	As capacidades para realizar (re) implantação estratégica e RSOMI tanto da NATO como das Forças Armadas nacionais, em apoio de qualquer missão da Aliança. Estes também incluem a capacidade de contribuir para a dissuasão da NATO
<i>ENGAGE</i>	Capacidades para desempenhar as tarefas que contribuem diretamente para a realização dos objetivos da missão no contexto da defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. Inclui todas as capacidades necessárias para, se necessário, derrotar os adversários, bem como outras capacidades, tais como, as necessárias para evacuar não combatentes, impedir o uso da força pelos oponentes, treinar as forças de segurança locais e participar na estabilização e reconstrução.
<i>SUSTAIN</i>	Capaz de conduzir aquelas tarefas que abrangem a preparação deliberada, a mais longo prazo, e o apoio indireto às operações correntes ou futuras. Principalmente, trata-se de capacidades de gestão, de apoio e/ou de melhoria da infraestrutura operacional, construções e suporte de vida. Capaz de usar pessoal de engenharia militar e/ou civil, equipamento e materiais necessários para o apoio geral de engenharia e para apoio a forças e populações civis em risco.
<i>CONSULT, COMMAND & CONTROL</i>	A capacidade dos comandantes da NATO para exercer autoridade sobre e dirigir todo o espectro de forças atribuídas e unidas na realização da missão. Incluir a capacidade de comunicar e coordenar com outros atores que estão presentes ou envolvidos na área operacional e intercâmbio eficaz de informações com a liderança política e militar; Capacidade de planejar, empregar e coordenar atividades civis com outros atores e organizações; Capacidade de planeamento nuclear e consulta política para o rápido desenvolvimento de opções de emprego nuclear em situações de crise e guerra, quando assim se imponha.
<i>PROTECT</i>	A capacidade de minimizar a vulnerabilidade do pessoal, instalações, materiais e atividades a qualquer ameaça e em todas as situações, incluindo os efeitos das Armas de Destruição Massiva, através de uma abordagem multinacional e holística comum de Proteção de Forças, garantindo simultaneamente a liberdade de ação dos Aliados e contribuindo para o cumprimento da missão. Durante as operações, inclui as linhas de comunicação, linhas de apoio logístico e o ciberespaço.
<i>INFORM</i>	A capacidade de estabelecer e manter a consciência situacional e o nível de conhecimento necessário para permitir que os comandantes em todos os níveis tomem decisões oportunas e informadas.

Fonte: NATO (2015a, p.A.1-A.7).

O CONTRIBUTO DO COMANDO ALIADO PARA AS OPERAÇÕES NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICO-MILITAR DA NATO

THE ALLIED COMMAND CONTRIBUTION TO OPERATIONS IN NATO'S POLITICAL MILITARY DECISION-MAKING PROCESS

Pedro Dinis Capinha Maio

Major de Administração Aeronáutica

José Manuel Brito de Sousa

Major de Cavalaria GNR

António Carlos dos Santos Ferreira

Major de Engenharia

Adriano Augusto Gomes Branco

Major de Cavalaria

António José Luís Antunes

Major de Administração Militar

RESUMO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte alcança o estado final desejado quando atinge uma condição aceitável definida pelo *North Atlantic Council*, que estabelece politicamente, os objetivos estratégicos militares e não militares a serem alcançados mediante o envolvimento da Aliança. Em todo este processo observa-se uma estreita colaboração entre o *Allied Command Operations* (através do *Supreme Allied Commander Europe*) e o *North Atlantic Council*, no sentido de permitir à Aliança um conjunto abrangente de opções e medidas para preparar, gerir e responder a crises, sejam elas enquadráveis, ou não, no Artigo 5º. Trata-se de um processo flexível, visando estabelecer padrões, permitindo a racionalização dos processos internos da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Para tal o *Allied*

Command Operations conduz o seu planeamento de forma colaborativa, em cooperação com outros atores locais, regionais ou internacionais, assegurando que o planeamento militar é complementado ou complementa as outras atividades estratégicas não-militares da Aliança aplicando, fundamentalmente, os instrumentos de poder: político/diplomático, militar, económico e social/psicológico.

Palavras-Chave:

Estado Final, Instrumentos de poder, Objetivos politico-militares.

ABSTRACT

The North Atlantic Treaty Organization achieve the desired final state when obtain an acceptable condition defined by the North Atlantic Council, which politically also defines the strategic military and non-military objectives to be achieved through Alliance involvement. Throughout this process, close cooperation between the Allied Command Operations (through the Supreme Allied Commander Europe) and the North Atlantic Council is observed in order to allow the Alliance a comprehensive set of options and measures to prepare, manage and respond to crises, whether they are, or not, in Article 5. It is a flexible process, aiming to establish standards, allowing the rationalization of the internal processes of North Atlantic Treaty Organization. To this end, the Allied Command Operations conducts its planning in a collaborative way, in cooperation with other local, regional or international actors, ensuring that military planning is complemented or complemented by Alliance's other non-military strategic activities, fundamentally by applying the instruments of power: political / diplomatic, military, economic and social / psychological.

Keywords:

End State, Instruments of power, Political-military objectives.

INTRODUÇÃO

O documento que define a estrutura de comando e controlo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) para todos os níveis de operações é o *Conceptual Framework for Allied Operations*. Este documento integra todos os conceitos anteriores relacionados com a *NATO Command Structure*, *NATO Force Structure* e *NATO Deployable Forces* num só para assegurar a consistência, evitar a duplicação e fornecer orientações claras aos comandos subordinados. Além disso, pretende informar as Nações como as forças da NATO serão destacadas, estruturadas e empregues em operações da Aliança. O documento constitui o elo de ligação entre os documentos de nível político-militar do *Military Committee* (MC) e as diretivas dos comandos estratégicos [*Allied Command for Operations* (ACO) e *Allied Command for Transformation* (ACT)], descrevendo a forma de dirigir as operações aliadas, excetuando as de carácter nuclear, as políticas e processos de gestão de crises e de relacionamento militar com outros atores.

As ameaças que a NATO poderá ter de enfrentar estão definidas no seu Conceito Estratégico e incluem o terrorismo, os ataques cibernéticos, a proliferação de armas de destruição massiva, a segurança energética, a demografia, o ambiente, as alterações climáticas, o crime internacional e a instabilidade motivada por Estados falidos ou frágeis.

Assim, as três missões chave da Aliança (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa), juntamente com os conceitos e medidas para preservar a paz formam a base das suas missões militares.

O *NATO Defence Planning Process* constitui a referência que define a capacidade estrutural para a geração de forças. Harmoniza as atividades de planeamento das nações e da NATO, definindo os objetivos individuais, multinacionais e coletivos de acordo com o nível de ambição estabelecido. Visa facilitar a definição, identificação e disponibilização atempada das forças interoperáveis e devidamente organizadas, equipadas, treinadas e apoiadas com capacidades militares e não militares necessárias para abordar todas as possíveis missões da Aliança.

Neste sentido, ao longo do trabalho, procuraremos detalhar o contributo do ACO no processo de tomada de decisão político militar da NATO, no planeamento no âmbito de um cenário de *Crisis Response System* e também de operações de Artigo 5º.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A fim de se permitir estabelecer os alicerces do modelo de análise e desenvolver o respetivo quadro conceptual, é necessário definir alguns conceitos em redor do correspondente objeto de estudo.

O ACO é um comando de três níveis com sede e elementos de apoio ao nível estratégico, operacional e tático. Exerce o comando e controle, quer da sede do Quartel-General, quer de forças conjuntas e combinadas em todo o tipo de missões militares da Aliança¹⁰⁵.

O *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) é um comando de nível estratégico, e tal como indica a Figura 1, responsável por seis comandos operacionais, dois dos quais são apoiados por entidades de nível tático (ou componentes). Tem como missão preparar, planear, conduzir e executar operações, missões e tarefas militares da NATO, a fim de alcançar os objetivos estratégicos da Aliança. Como tal, contribui para a dissuasão da agressão e para a preservação da paz, segurança e integridade territorial da Aliança (SHAPE, 2017).

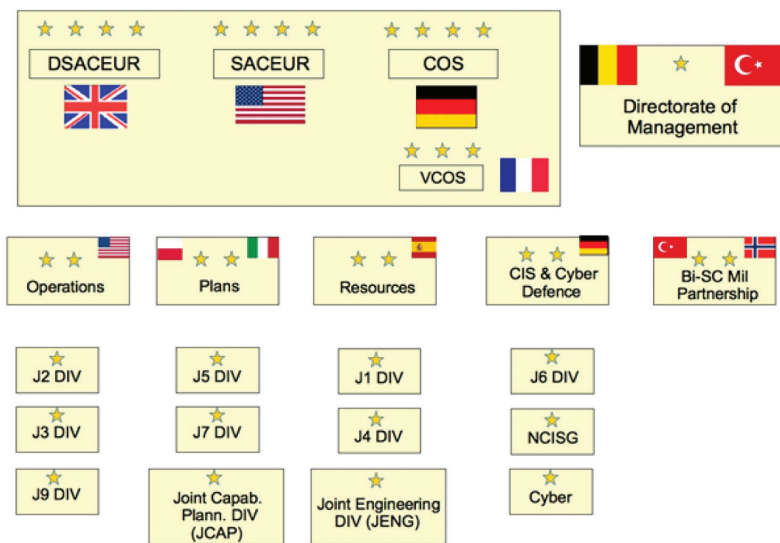


Figura 1 – Estrutura de Comando do SHAPE

Fonte: SHAPE (2017).

¹⁰⁵ De acordo com a doutrina NATO, forças conjuntas são forças de dois ou mais departamentos militares que trabalham sob um único comando e forças combinadas são forças de diferentes países que trabalham sob um único comando (SHAPE, 2017).

As Operações do Comando Aliado são lideradas pelo *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) que exerce suas responsabilidades no SHAPE. Tradicionalmente, esta função é exercida por um oficial general dos Estados Unidos da América. O SACEUR exerce um duplo comando na Europa, compartilhando, nesse sentido, muitas das mesmas responsabilidades geográficas. É ainda responsável perante o MC, que é a autoridade militar superior na NATO e sob a autoridade política geral do *North Atlantic Council* (NAC) e do *Nuclear Planning Group* (NPG) (SHAPE, 2017).

O MC é a principal fonte de aconselhamento militar para o NAC e para o NPG, sendo composto pelos Ministros da Defesa de todos os 29 Estados-membros, que se reúnem pelo menos três vezes por ano. O seu trabalho é realizado diariamente por representantes militares permanentes na sede da NATO, em Bruxelas. Estes reúnem-se uma a quatro vezes por semana em sessões formais e informais para discutir, deliberar e agir sobre assuntos de importância militar, trabalhando no melhor interesse da Aliança, ao mesmo tempo em que representam perspectivas e posições nacionais. O MC fornece ao NAC, a mais alta autoridade política da NATO, aconselhamento militar consensual - isto é, conselhos consensualizados a todos os Ministros da Defesa, trabalhando em estreita colaboração com os dois comandantes estratégicos¹⁰⁶ (NATO, 2014).

O *Chairman* do MC é eleito pelos Ministros da Defesa da NATO, normalmente por um período de três anos e é o principal conselheiro militar do Secretário-Geral da NATO e de outras organizações a ela pertencentes. Orienta a agenda as deliberações do MC, escutando opiniões e trabalhando para reconciliar posições nacionais divergentes ou divergências políticas com conselhos consensuais. Cada Nação tem o mesmo estatuto nas discussões e decisões, já que todos os Estados-membros, regra geral, devem fornecer os recursos humanos e financeiros necessários para conduzir as operações da NATO e de outras atividades, tal como por exemplo *NATO Crisis Response Planning* (NATO, 2014).

NATO Crisis Response Planning é uma das tarefas de segurança fundamentais da NATO. Pode envolver medidas militares e não-militares para enfrentar todo o espectro de crises - antes, durante e depois dos conflitos. Um dos pontos fortes da NATO a sua *Crisis Response Planning*, sendo esta baseada na experiência, nos procedimentos de gestão de crises testados e numa estrutura de comando militar

¹⁰⁶ Elabora planos e recomendações para consideração política fornecendo instruções militares claras aos comandantes estratégicos com base no MC e no NAC. O MC representa uma enorme quantidade de conhecimentos e experiências especializadas que instruem as políticas, as estratégias e os planos militares, e é uma parte fundamental do processo de tomada de decisão.

integrada (NATO, 2017b). Isto permite-lhe lidar com uma vasta gama de crises num ambiente de segurança cada vez mais complexo, empregando uma combinação adequada de instrumentos políticos e militares, para ajudar a gerir as crises emergentes que poderiam constituir uma ameaça para a segurança do território, das populações e dos interesses da Aliança. Muitas operações de gestão de crises têm os seus próprios objetivos e estado final, dependendo da natureza da crise, os quais irão definir a respetiva escala da resposta. Para garantir a eficácia e a resiliência, os instrumentos de gestão de crises da NATO são continuamente adaptados ao contexto evolutivo da segurança (NATO, 2017).

Os objetivos definidos pelo nível político para qualquer nível de conflito decorrem do estado final desejado (Vego, 2009, p.I-45). Deste estado final desejado decorrem os objetivos estratégicos e os objetivos estratégico-militares, sendo estes dissecados em objetivos operacionais e por fim os objetivos táticos. Será a dimensão e a escala dos objetivos que irá definir a dimensão da força militar, o seu emprego, os fatores espaço e tempo e os respetivos níveis de comando (Vego, 2009, p.II-3).

Para a NATO, é essencial salvaguardar a liberdade e a segurança mediante o estabelecimento de objetivos estratégico-militares que visam garantir a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança coletiva e afastar os seus Estados-membros das ameaças resultantes do terrorismo, da proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, o controlo do armamento e o desarmamento, por forma a contribuir para a paz, estabilidade e segurança (Santo, 2010).

A NATO alcança o estado final desejado quando atinge uma condição aceitável anteriormente definida pelo NAC, compatível com o envolvimento da Aliança. Se este identificar como necessário o envolvimento dos esforços da NATO na resolução de uma determinada crise, emite uma NAC *Initiating Directive* (NID), na qual consta o estado final da NATO (NATO, 2013, p. 1-10). É ainda o NAC que define politicamente, para além do estado final desejado, os objetivos estratégicos militares e não militares a serem alcançados mediante o envolvimento da Aliança, sendo para tal coadjuvado pelo SACEUR, eventualmente com orientações do MC. É durante o processo de execução de uma operação que o NAC irá definir quando é que o estado final desejado será alcançado. Para tal, o SACEUR e os seus comandos subordinados monitorizarão o desenvolvimento e o progresso de cada operação, mesmo que os objetivos estratégicos tenham sido alcançados (NATO, 2013, p. 1-10).

2. O NATO *CRISIS RESPONSE PLANNING*

A *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), estabelece dentro do contexto da contribuição da NATO para a *Comprehensive Approach*, a definição dos procedimentos militares e responsabilidades para a preparação, aprovação e implementação dos Planos de Operações (OPLAN), a fim de, permitir uma abordagem comum ao planeamento de operações.

Por sua vez, o NCRP é destinado a responder a uma potencial ou atual crise. Nesse sentido, neste capítulo é caracterizado o NCRP, no qual, são descritas as suas Fases bem como a relação dos intervenientes no processo entre o nível Estratégico-militar (SHAPE) e o nível Operacional, conforme representado na Figura 2.

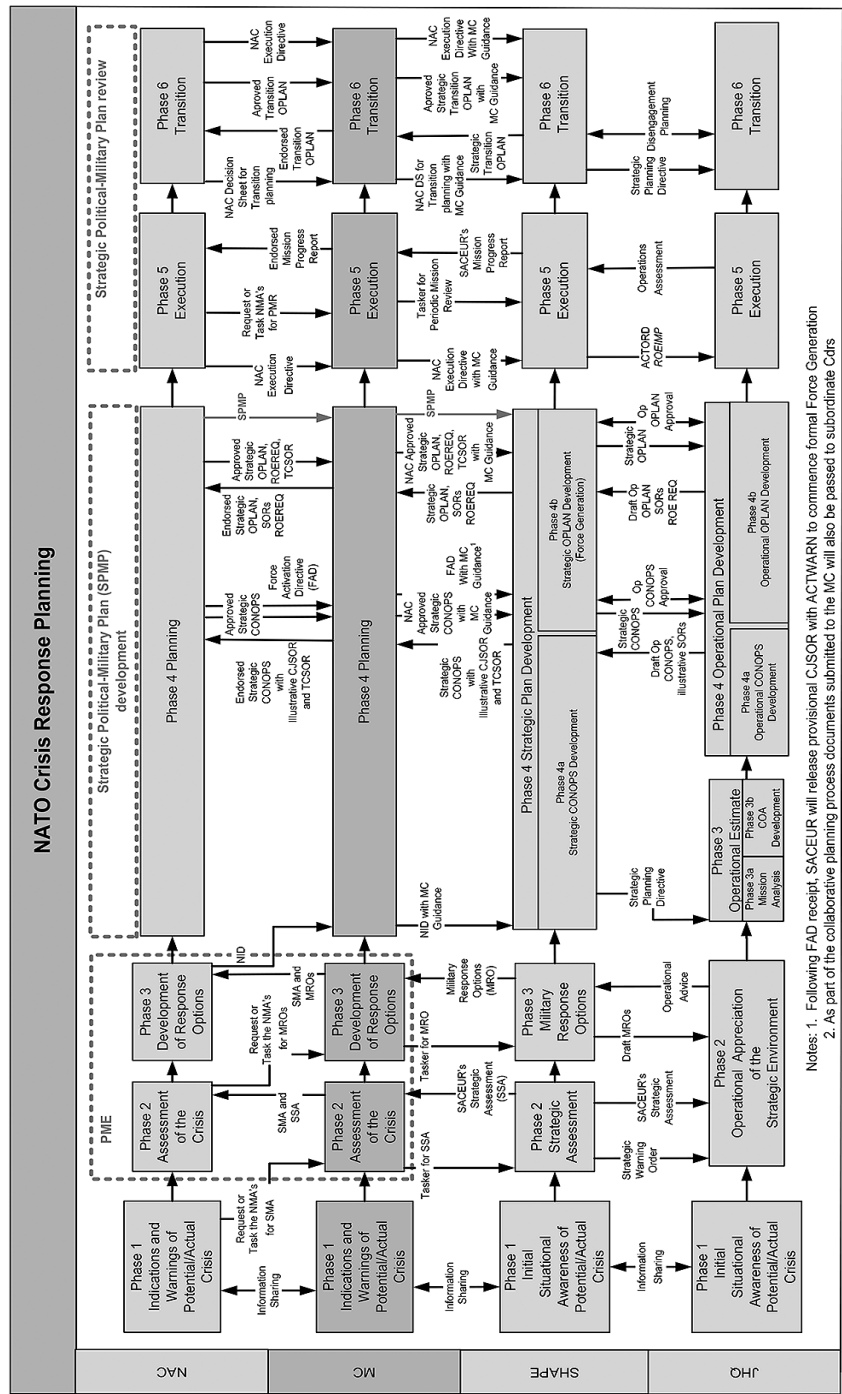


Figure 2 – NATO Crisis Response Planning

Fonte: COPD (2013, pp. 3-3).

Ao nível Estratégico-militar, as seis fases que caracterizam o NCRP são: (i) Fase 1 - *Initial Situational Awareness*; (ii) Fase 2 - *Strategic Assessment*; (iii) Fase 3 - *Military Response Options (MRO)*; (iv) Fase 4 - *Strategic Plan Development*, que é subdividida em duas subfases; (v) Fase 5 - *Execution* e (vi) Fase 6 - *Transition*.

Considerando a análise do processo, na Fase 1, o *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre* (CCOMC) é responsável por reconhecer indicações de uma crise, fornecendo orientações para a condução e desenvolvimento de uma análise e estimativa inicial (COPD, 2013, pp. 3-8).

Na Fase 2, é feita a análise das diretivas superiores; dos atores principais; do contexto internacional e dos *Ends, Ways e Means* e verifica-se a possibilidade de desenvolver a avaliação estratégica da crise e das considerações militares (COPD, 2013, pp. 3-13).

A Fase 3 caracteriza-se por ser realizada uma análise inicial [*SACEUR Strategic Assessment (SSA), Political Guidance, Lições Aprendidas*]; desenvolvem-se as MRO e culmina com a sua análise, avaliação e comparação (COPD, 2013, pp. 3-37).

Na Fase 4A - *Strategis Concept of Operations*, é executada uma revisão inicial da NID e da *Political Guidance*, e são definidos (a missão e objetivos para o *Joint Force Command (JFC)*, os requisitos e capacidades da força; o apoio de serviços e o comando e transmissões) terminando com o desenvolvimento do *Concept of Operations (CONOPS)* estratégico (COPD, 2013, pp. 3-50).

A subfase seguinte, 4B - *Strategic OPLAN and Force Generation*, é aquela onde é discutida a *Force Generation* (revisão de forças disponíveis; início da ativação; coordenações com as nações; integração e ativação das forças para projeção), culminando com o desenvolvimento e aprovação do OPLAN (COPD, 2013, pp. 3-71).

Na Fase 5, é providenciado o *Strategic Military Advise (SMA)* ao NAC e a *Direction and Guidance* estratégica ao JFC. É novamente avaliado e revisto o OPLAN Estratégico e são estabelecidas condições para alcançar o Estado Final da NATO (COPD, 2013, pp. 3-106).

Por último, na Fase 6, são analisadas as opções e caso necessário é elaborada uma NID para a produção de um novo OPLAN, e é ainda nesta que se desenvolve o CONOPS/OPLAN e é avaliada a execução do OPLAN ou a transição (COPD, 2013, pp. 3-110).

3. O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICO-MILITARES

O desenvolvimento do processo que estabelece os objetivos estratégico-militares passa pelas autoridades político-militares da NATO (COPD, 2013, pp. 1-5), que ao nível estratégico-militar procuram transpor as orientações politico-estratégicas para as pretendidas ao nível estratégico militar (COPD, 2013, pp. 1-6) e utilizando para tal o CCOMC.

Este centro e o seu processo de funcionamento são as iniciativas que permitem ao SACEUR a gestão operacional de crises no século XXI (NATO, 2012, p. 9). Esta estrutura foi preparada para permitir uma alteração da forma de pensar, planear e atuar estratégica e atempadamente, utilizando para tal toda a estrutura do SHAPE em estreita colaboração com o QG da NATO, com o ACO e outros membros da Aliança, parceiros ou atores de acordo com os seus papéis individuais ou responsabilidades organizacionais (NATO, 2015, p. 9).

Assim, o CCOMC é uma estrutura com gestão flexível e adaptável às necessidades, que incorporando um conselheiro para os assuntos internacionais, um conselheiro civil e peritos nas diversas matérias que se considerem necessárias à compreensão da situação, visa proporcionar: a compreensão de toda a amplitude do espectro da gestão de crises; identificar potenciais crises e avaliar o seu impacto na segurança da Aliança e em outras crises; e dirigir estrategicamente as operações da NATO em curso, a fim de produzir resultados e benefícios coletivos para a Aliança, os seus parceiros e as nações que necessitam de assistência (NATO, 2015, p. 15).

Para além da participação transversal de toda a estrutura do SHAPE no CCOMC, sempre e quando necessário, há que realçar, contudo, cinco grupos fundamentais no seu funcionamento: *Crisis Identification Group* (CIG), *Crisis and Operations Planning Group* (COPG), *Crisis and Operations Management Group* (COMG), *Centre Support Group* (CSG) e *Crisis Review Group* (CRG) (NATO, 2015, p. 18).

Contudo, a gestão de todo o processo desenvolvido pelo CCOMC, é feito pelo *Director Crisis and Operations Management Center*. Esta estrutura, tendo na sua composição o SACEUR, *Deputy SACEUR*, o Chefe de Estado-maior e um conjunto de conselheiros constituído de acordo com as necessidades da situação, é quem vai proporcionar a direção, orientação e os recursos necessários à gestão e acompanhamento da crise (NATO, 2015, pp. 24-25). A organização do CCOMC é representada na Figura 3.

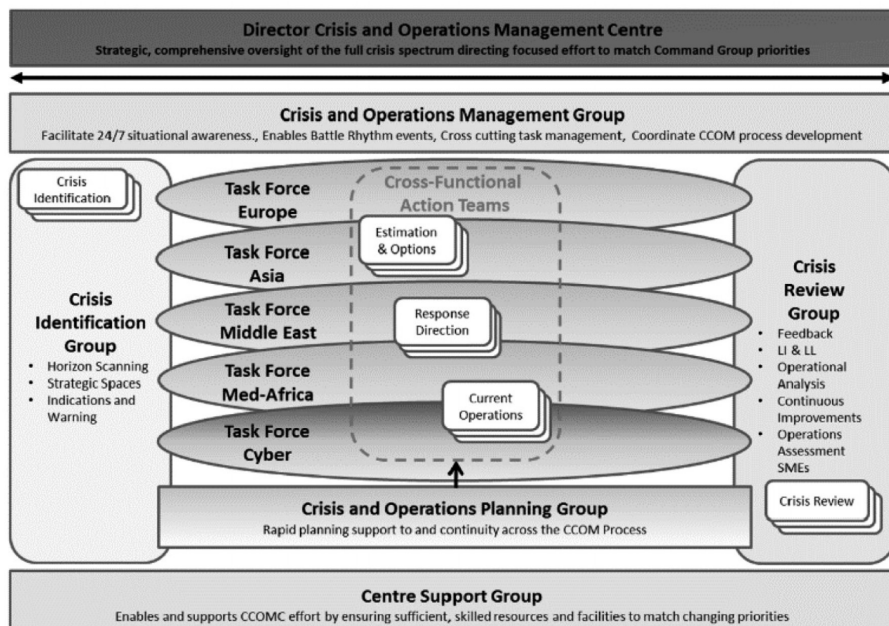


Figura 3 – Estrutura Funcional do CCOMC

Fonte: NATO (2015, p. 17).

Caracterizado o CCOMC, atendendo à estrutura atual da NATO e ao processo de gestão de crises implementado, poderemos centrar-nos no processo de definição e materialização dos objetivos estratégico-militares.

No caso de a NATO considerar a sua intervenção, os objetivos estratégico-militares e não militares serão identificados, definidos e promulgados ao nível político pelo NAC, com o respetivo aconselhamento militar do SACEUR e outros militares assim como de outros comités existentes no QG da NATO, os quais surgirão plasmados na NID (COPD, 2013, pp. 1-10).

Sendo um objetivo uma meta claramente definida e possível de ser atingida¹⁰⁷, os objetivos são atribuídos aos comandantes pelos comandantes do nível superior.

No caso dos objetivos estratégico – militares definidos pelo NAC, os mesmos servirão de base e foco ao planeamento militar para que se possa atingir o estado final pretendido pela NATO.

¹⁰⁷ Tradução livre do autor a partir de “...clearly defined and attainable goal to be achieved.” (COPD, 2013, 1-10).

Caso os mesmos não sejam definidos pelo NAC, o SACEUR no âmbito do desenvolvimento da sua avaliação estratégica (SSA) e através do COPG – que tem como finalidade preparar os produtos de nível estratégico e pertence ao CCOMC - irá analisar a informação ou orientação disponibilizada (verificando eventuais limitações políticas ou outras) propondo os objetivos estratégico-militares que cumpram com o pretendido. As respetivas propostas deverão ter em consideração qual o contributo para a resolução da crise, nomeadamente: a separação de partes em conflito, fazer cumprir tréguas, acordos de paz e desarmamento, desmobilização e reintegração; treino, mentoria e assistência a forças de segurança locais; contribuir para a estabilidade e reconstrução, assistência em caso de catástrofes e ajuda ao desenvolvimento e conter, deter, influenciar coercivamente ou destruir potenciais adversários (COPD, 2013, pp. 3-42).

Podendo no SSA estar incluída uma proposta de objetivos estratégico militares, é igualmente essencial que o *Joint Operation Planing Group* (JOPG) considere o desenvolvimento dos mesmos, como um processo interativo da avaliação estratégica com o desenvolvimento de opções. Desta articulação é que se poderão garantir que os objetivos estão enquadrados em meios e formas de os atingir, o que os torna exequíveis (COPD, 2013, pp. 4-23).

Considerando que cada opção de resposta militar pode ter objetivos estratégico-militares diferentes, há igualmente que considerar a validação da sua exequibilidade por parte do JOPG (COPD, 2013, pp. 4-25).

Contudo, apesar da existência de um processo e de uma estrutura definida que permite identificar, definir e promulgar os objetivos estratégico-militares, há quem não entenda esta estrutura e processos como válidos e corretos para o seu desenvolvimento.

Enquadrando os objetivos estratégico-militares na grande estratégia da NATO, Barfoed (2014) considera que a mesma, e a grande estratégia em geral, deveriam estar concentradas no QG da NATO e não num comando estratégico-militar que é essencialmente capaz na avaliação estratégico-militar e no planeamento.

Argumenta-se assim que a estrutura do QG da NATO, assim como a doutrina existente, não se encontram preparadas para responder às necessidades de nível estratégico da organização, considerando até que é uma estrutura de comando estratégico-militar da NATO que, de baixo para cima, disponibiliza ou propõe ao NAC a grande estratégia e mesmo os objetivos políticos (Barfoed, 2014, p. 5).

A estrutura do COPG no SHAPE, mencionada anteriormente, apresenta ainda o grande problema de não possuir os especialistas políticos e civis, que se en-

contram no quartel general da NATO, que permitam efetuar a avaliação e definição da grande estratégia (Barfoed, 2014, p. 5).

Assim, está a pedir-se a uma estrutura de comando de nível estratégico-militar que defina efeitos estratégicos que tenham de ser atingidos e articulados com outros instrumentos do poder (Barfoed, 2014, p. 6).

Todas as considerações referidas anteriormente, relativas à dificuldade em separar o nível da grande estratégia e da estratégia militar presentes na COPD (2013), têm como explicação, segundo Barfoed, o facto de o documento que precedeu a COPD ter bem explicitado o nível operacional e os documentos de suporte ao nível da estratégia e grande estratégia estarem doutrinariamente subdesenvolvidos (Barfoed, 2014, p. 7).

Neste âmbito, e procurando soluções para a situação apresentada, defendem-se reformas estruturais que potenciem e capacitem a NATO de liderança estratégica e unidade de esforço, materializando a separação entre a liderança política e a liderança estratégico militar (Barfoed, 2014, p. 14).

Contudo, e apesar dos argumentos apresentados pelo autor nos pontos anteriores, nos quais questiona a estrutura existente e o próprio processo, indagado sobre este assunto, o Almirante Neves Coelho (2017) refere que o facto de os objetivos estrategico-militares serem propostos ao NAC por uma estrutura de âmbito estratégico-militar é um processo normal de aconselhamento não considerando assim os argumentos de Barfoed (2014).

4. A DEFINIÇÃO DE UM ESTADO FINAL DA NATO

4.1. ESTADO FINAL DA NATO

O Estado Final da NATO é definido pelo NAC como a declaração das condições, que retratam a situação final aceitável perante o envolvimento desta Organização. O Estado Final de uma operação e os respetivos objetivos estratégicos NATO, militares e não-militares, são identificados e definidos ao nível político pelo NAC, mediante a recomendação militar do SACEUR e do MC e de outros Comitês do QG da NATO (NATO, 2013, p. 1-10).

Para a definição do Estado Final da NATO, o SACEUR e o ACO têm participação ao nível estratégico e ao nível operacional. Ao nível estratégico o SACEUR focará o planeamento militar na obtenção dos fins militares que contribuem para atingir o Estado Final, bem como apoiar, se necessário, a identificação dos fins estratégicos não militares. Para tal o SHAPE conduzirá o seu planeamento de forma colaborativa, em cooperação com outros atores locais, regionais ou internacionais,

assegurando que o planeamento militar é complementado ou complementa as outras atividades estratégicas não-militares da NATO (NATO, 2013, p. 1-13).

Do ponto de vista operacional, o SACEUR delega nos seus comandantes operacionais a responsabilidade de desenvolver um desenho operacional que permita transformar, do início para o fim de uma operação, uma situação operacional inaceitável num conjunto de condições operacionais aceitáveis. Para tal são estabelecidas condições decisivas, materializadas ao longo de diferentes linhas de operações e que concorrem para objetivos operacionais, os quais contribuem para alcançar os objetivos estratégicos e o Estado Final da NATO (NATO, 2013, p. 1-13).

4.2. SACEUR STRATEGIC ASSESSMENT

Para a obtenção do Estado Final da NATO, o SACEUR tem dois importantes momentos, de sua responsabilidade, nas etapas dois e três do NCMP.

Após o CIG do CCOMC dar o alerta e indicação de uma crise (fase um), o NAC atribui ao SACEUR a tarefa de avaliar uma potencial ou emergente crise, do ponto de vista militar, e produzir o SSA, o qual irá fazer parte do MC *Strategic Military Assessment* (SMA).

Com o SSA, o SACEUR fornece ao NAC: (i) uma fundamental compreensão da natureza da crise, incluindo uma análise aos seus fatores PMESII¹⁰⁸; (ii) uma apreciação das implicações da crise para a NATO, incluindo potenciais ameaças e riscos estratégicos; (iii) uma apreciação de potenciais *ends, ways* e *means*; e (iv) as considerações militares relevantes, para a situação que permitam a aplicação do instrumento militar na resolução da crise, como se apresenta na Figura 4. Para o desenvolvimento do SSA, o SACEUR tem duas estruturas ao seu dispor: o CCOMC e, em particular e dentro deste, o COPG (NATO, 2015, p. 43).

¹⁰⁸ Político, Militar, Económico, Social, Informacional e Infraestrutural.



Figura 4 – Abordagem holística de uma crise pela NATO
 Fonte: Adaptado a partir de CMDR COE (2017).

4.3. MILITARY RESPONSE OPTIONS

Se a fase dois permite fazer a avaliação da crise, a fase três tem por objetivo finalizar a definição do Estado Final Desejado da NATO e desenvolver estratégias de resposta estratégica, política e militar para lidar com a crise (NATO, 2017a, 1-21).

Nesta fase, é da competência do SACEUR desenvolver as MRO. Após a decisão do NAC avançar para a fase três do NCMP, é solicitado ao SACEUR o desenvolvimento das MRO. O COPG irá identificar possíveis opções de resposta, escolhendo um conjunto delas para desenvolver, tendo por base um quadro estratégico e os requisitos necessários para as apoiar, assim como da orientação efetuada pelo próprio SACEUR. Após a análise, avaliação e comparação das MRO, para as quais contribuem os comandos subordinados através dos Operational Advice, é apresentada a MRO que melhor se adequa à resolução da crise ao SACEUR, que por sua vez a propõe ao NAC (NATO, 2013, p. 3-37).

Dada a complexa e interdependente natureza dos conflitos modernos, as MRO devem ser desenvolvidas assentes numa profunda compreensão da natureza da crise, mantendo sempre presente que as ações de domínio militar irão

produzir efeitos diretos ou indiretos no domínio dos restantes instrumentos de poder, e vice-versa. Assim, é fundamental que o SSA preceda o desenvolvimento das MRO para que se tenha uma completa compreensão da crise e das considerações militares relacionadas com o emprego do instrumento militar na resolução da crise. O processo de desenvolvimento das MRO compreende, essencialmente as seguintes etapas: (i) analisar a missão atribuída ao SACEUR; (ii) analisar e, se necessário, determinar os objetivos estratégico-militares; (iii) determinar os efeitos estratégico-militares; (iv) determinar as ações estratégico-militares; (v) determinar as ações complementares não-militares; (vi) determinar os requisitos de capacidades da força e (vii) determinar os principais requisitos de apoio (NATO, 2013, pp. 3-40 a 3-42).

4.4. A RELAÇÃO DO SACEUR COM OS OUTROS INSTRUMENTOS DE PODER NA ELABORAÇÃO DO SSA E MRO

A NATO é uma organização que aplica, fundamentalmente, dois dos quatro instrumentos de poder: o político/diplomático e o militar. No entanto, com a introdução da *Comprehensive Approach* no planeamento das operações, principalmente para fazer face à complexidade das operações Não-Artigo 5º, a NATO viu-se na necessidade de integrar também os instrumentos económico e social/psicológico como forma de atingir o Estado Final Desejado.

No entanto, a Aliança continua a ser uma organização fundamentalmente vocacionada para a aplicação do poder militar, pelo que o SACEUR tem uma forte participação na definição do Estado Final desejado, nomeadamente aquando da elaboração do SSA e das MRO, e nas quais propõe a definição do referido estado e dos objetivos e efeitos estratégicos.

Mas para atingir o Estado Final da NATO para uma qualquer operação, é necessário incluir outros objetivos, efeitos e ações estratégicas que não estritamente militares. Surge então a questão de como é feita a integração dos objetivos, efeitos e ações estratégico-militares com os não-militares? O Almirante Neves Coelho (2017) refere que esta é uma responsabilidade do NAC, tendo este na sua alçada os comités necessários para que esta articulação seja feita (o MC e os Comitês Políticos), conforme demonstra a Figura 5.

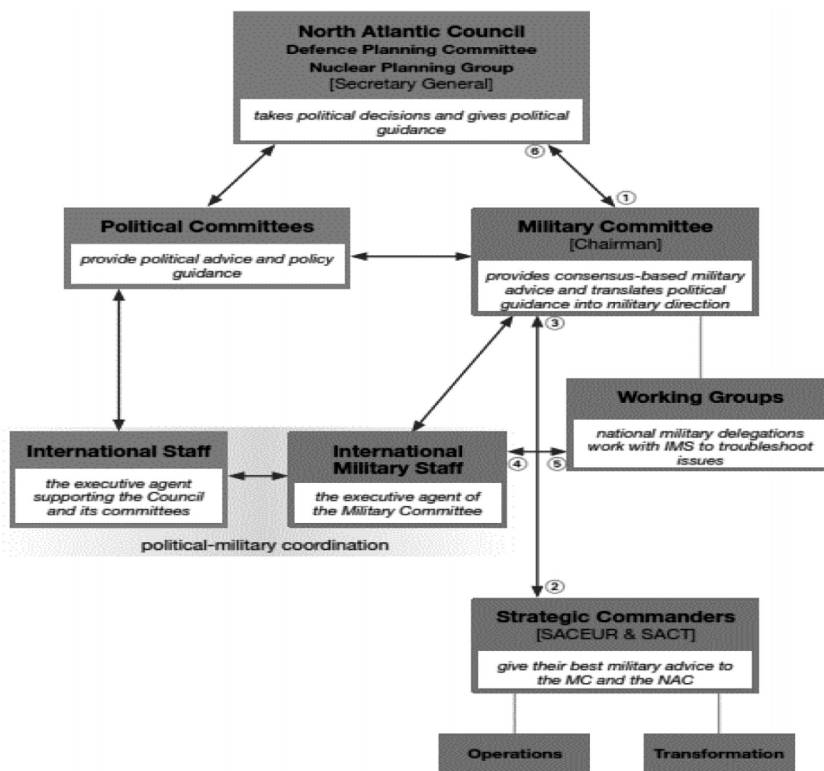


Figura 5 – Articulação entre o nível político e a estrutura militar da NATO

Fonte: NATO (2014).

No entanto, aquando da elaboração das MRO, o SACEUR sente a necessidade de propor objetivos e efeitos estratégicos militares que, logo à partida e para além de permitirem atingir o Estado Final, sejam concorrentes com os objetivos e efeitos estratégicos não-militares. Assim, deve o CCOMC e o COPG, com base na apreciação dos objetivos estratégicos, identificar possíveis aplicações de outros instrumentos de poder (NATO, 2013, p. 3-33).

Deste modo, para que seja possível integrar no SSA e nas MRO ações estratégicas não-militares (COPD, 2013, p. 3-42), é essencial para o SACEUR e para o SHAPE estabelecer coordenações com diversas entidades do QG NATO, nomeadamente com o *International Staff*, *International Military Staff*, *Crisis Management Task Force*, *Operations Policy Committee*, *Civil Emergency Planning Committee*, entre outros (NATO, 2013, p. 3-18).

CONCLUSÕES

As ameaças que a NATO poderá enfrentar estão definidas no seu Conceito Estratégico e incluem, principalmente, o terrorismo, ataques cibernéticos, a proliferação de armas de destruição massiva, a segurança energética, a demografia, ambiente, alterações climáticas, crime internacional e instabilidade devido a estados falidos ou frágeis. Para fazer face a estas ameaças a Aliança pode envolver medidas militares e não-militares para enfrentar todo o espectro de crises - antes, durante e depois dos conflitos.

A NATO é uma organização que aplica, fundamentalmente, dois dos quatro instrumentos de poder: o político/diplomático e o militar. No entanto, com a introdução da *Comprehensive Approach* no planeamento das Operações, principalmente para fazer face à complexidade das operações Não-Artigo 5º, a NATO passou a integrar, também, os instrumentos económico e social como forma de atingir o estado final desejado.

A Aliança define a gestão de crises o conjunto de medidas militares e não-militares que são necessárias para responder a uma situação que ameaça a segurança nacional ou internacional. Esta crise pode ser a natureza política, militar ou humanitária. A gestão de crises é, portanto, o uso de diferentes meios e recursos disponíveis e formas de gerir essas variadas formas de crise.

A escala de resposta a essas crises é estruturada pelo estado final desejado e pelos objetivos definidos pelo nível político. Deste estado final desejado decorrem os objetivos estratégicos e os objetivos estratégico-militares, sendo estes dissecados em objetivos operacionais e por fim os objetivos táticos.

O nível estratégico-militar da NATO destina-se a traduzir a vontade política em orientação estratégica militar para o JFC e estabelecer, ao nível estratégico, as condições necessárias para que se possa planear e executar a sua missão. Por seu lado, o nível operacional destina-se a transformar a orientação estratégico-militar numa série programada e sincronizada de ações militares, a executar pelas forças disponíveis, de modo a alcançar os objetivos operacionais eficientemente e com risco aceitável.

Neste contexto, o Estado Final da NATO é definido pelo NAC como a declaração das condições, que retratam a situação final aceitável perante o envolvimento da Aliança. O Estado Final de uma operação e os respetivos objetivos estratégicos, militares e não-militares, são identificados e definidos ao nível político pelo NAC, mediante recomendação militar do SACEUR e do MC e de outros comités do QG da NATO. O SACEUR e o SHAPE têm participação ao nível estratégico e

ao nível operacional. Ao nível estratégico, o SACEUR focará o planeamento militar na obtenção dos fins militares que contribuem para atingir o Estado Final, bem como apoiar, se necessário, a identificação dos fins estratégicos não militares. Para tal, o SHAPE conduzirá o seu planeamento de forma colaborativa, em cooperação com outros atores locais, regionais ou internacionais, assegurando que o planeamento militar é complementado, ou complementa, as outras atividades estratégicas não-militares.

Apesar desta participação do SACEUR, a responsabilidade da integração dos objetivos, efeitos e ações estratégico-militares com os não-militares, é do NAC que tem sob a sua alçada os comités necessários para que esta articulação seja feita (o Comité Militar e os Comités Políticos).

Em todo este processo de definição do Estado Final e dos objetivos estratégicos que integram a tomada de decisão político-militar da NATO, observamos uma estreita colaboração entre o ACO através do SACEUR e o NAC, no sentido de permitir à Aliança um conjunto abrangente de opções e medidas para preparar, gerir e responder a crises, sejam elas enquadráveis, ou não, no Artigo 5º.

Se algo caracteriza a NATO, talvez derivada de sua natureza militar original, é ter um “corpus doutrinal” abrangente e muito detalhado, de modo a que os procedimentos de funcionamento em todas as esferas e níveis, e processos de tomada de decisão, estejam bem estabelecidas e avaliadas. É assim em relação à gestão de crises e serve como guia e referência para a tomada de decisão, em tempo e forma oportunos, a fim de garantir a segurança de seus membros, onde quer que esta possa ser afetada.

Trata-se de um processo flexível, visando estabelecer padrões, permitindo a racionalização dos processos internos da NATO. A abordagem da Aliança à gestão de crises baseia-se na capacidade de pensar, planejar e agir de forma estratégica e abrangente, a fim de preparar eficaz e oportunamente as orientações militares e não militares necessárias, tendo em conta os recursos disponíveis para alcançar o estado final desejado.

BIBLIOGRAFIA

- Barfoed, J., 2014. Can NATO Practice Grand Strategy? An Analysis of NATO's Structures and Doctrine in Light of the Libya Conflict. *Center for War Studies*. Copenhagen: University of Southern Denmark.
- CMDR COE, 2017. *Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence*. [em linha]. Sofia: Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence (CMDR COE). Disponível em: <<https://www.cmdrcoe.org/index.php>> [Consult. em 17 de abril de 2017].

- Coelho, V., 2017. *O contributo do Comando Aliado para as operações no processo de tomada de decisão político-militar da NATO*. In Seminário das Operações. 10 de maio de 2017, Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- COPD, 2013. *Comprehensive Operations Planning Directive*. COPD Interim V2.0 ed. Bruxelas: NATO (ACO).
- NATO, 2011. *AJP-3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*, Brussels: NATO Standardization Agency.
- NATO, 2013. *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0*. Supreme Head Quarters Allied Powers Europe. Mons: NATO
- NATO, 2014. *NATO's Military Committee*. Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20140515_nato-military-committee-2014-en.pdf> [Consult. em 17 de abril de 2017]
- NATO, 2015. *Comprehensive Crisis and Operations Management Process Handbook*. Supreme Head Quarters Allied Powers Europe. Mons: NATO
- NATO, 2017a. *NATO Crisis Response System Manual*. Brussels: North Atlantic Council.
- NATO, 2017b. *Crisis management*. [em linha] NATO. Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49192.htm> [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Santo, G., 2010. O Novo Conceito Estratégico da NATO e os Interesses de Portugal. *Revista Militar*, 2025 [Em linha] Lisboa: revista Militar. Disponível em: <<https://www.revista-militar.pt/artigo/597>> [Consult. em 17 de abril de 2017].
- SHAPE, 2017. *SHAPE | Military Command Structure*. [em linha] Supreme Headquarters Allied Powers Europe. Mons: SHAPE. Disponível em: <https://www.shape.nato.int/military_command_structure> [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Vego, M., 2009. *Joint Operational Warfare*. 1.^a ed. [em linha] Newport: U.S. Naval War College. Disponível em: <https://books.google.com/books/about/Joint_Operational_Warfare.html?hl=pt-PT&id=zUP23aBHL0wC> [Consult. em 19 de abril de 2017].

O PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES AO NÍVEL OPERACIONAL DA NATO

PLANNING AN OPERATION IN A JOINT OPERATIONS PLANNING GROUP

João Paulo dos Santos Martinho
Major de Cavalaria GNR

João Fernando Clara da Fonseca
Major de Infantaria GNR

Paulo Jorge da Silva Ferreira
Major de Engenharia

Rui Miguel Pinho Silva
Major de Cavalaria

Carlos Miguel Vaz Delgado
Major de Administração Militar

RESUMO

Este estudo analisa o atual processo de planeamento de operações ao nível operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte, procurando-se compreender se está adequado para responder às atuais ameaças que caracterizam o ambiente estratégico vigente. Constatou-se que o atual processo materializa no planeamento o *mindset* introduzido pela *Comprehensive approach*, combinando instrumentos de poder militares e não militares, e reforçando o papel político nas ações militares da Aliança Atlântica. Assiste-se, portanto, a uma constante interação ao longo de todo o processo entre os níveis estratégico, operacional e tático, materializados por exemplo pelo *component advice* e *operational advice* dos níveis inferiores relativamente às *Military Response Options*. Estas interações permitem para além de dar corpo à *comprehensive approach*, reforçar a multinacionalidade das decisões, procurando consenso num quadro de diversidade de agendas políticas e interesses geoestratégicos de cada nação, bem como a sua exequibilidade operacional. No entanto, estas interações podem indubitavelmente atrasar a decisão e a agilidade operacional essencial em situações enquadráveis no Artigo 5º do Tratado de *Washington*. O estudo termina concluindo que será

mais adequada a utilização de processos de planeamento de operações ao nível operacional distintos consoante se esteja na presença da aplicação do Artigo 5º ou Não-Artigo 5º.

Palavras-chave:

Artigo 5º, *Comprehensive Operations Planning Directive*, Não-Artigo 5º, Nível Operacional.

ABSTRACT

This study analyses the current operational level operations planning process of the North Atlantic Treaty Organization, in a search of understanding if it is adequate to the current threats that characterize today's strategic environment. It emerges that the current process integrates in planning the mindset introduced by the comprehensive approach concept, combining military and non-military instruments of power, and reinforcing the political role in the military actions of the Atlantic Alliance. Thus, there is a constant interaction throughout the process between the strategic, operational and tactical levels, materialized for example by the component advice and operational advice of the lower levels concerning the Military Response Options. These interactions allow embodiment of the comprehensive approach, strengthening the multinationality of decisions, seeking consensus within a framework of diversity of political agendas and geo-strategic interests of each nation, as well as their operational feasibility. However, these interactions can undoubtedly delay the decision and the essential operational agility in situations that fall under Article 5 of the Washington Treaty. The study concludes that it would be more appropriate the use of different operational planning processes depending on whether Article 5 or non-Article 5 are applicable.

Keywords:

Article 5, *Comprehensive Operations Planning Directive*, Non-Article 5, Operational Level.

INTRODUÇÃO

A intervenção militar russa em 2014 na Ucrânia foi recebida no *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) com surpresa, levando o então *Deputy Supreme Allied Commander Europe*, General Shirreff a considerar que se tratava de um “(...) brutal retorno às políticas de poder de “*iron and blood*” na Europa” (2016, p.2). A resposta estratégica esteve assim longe de ser ágil, embora tenha de facto potenciado o *Readiness Action Plan* (RAP). Este tencionou acima de tudo transmitir que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), embora “empenhada na resolução pacífica de disputas por esforços diplomáticos, está disposta e capaz de cumprir a sua principal função militar: conduzir operações militares ao abrigo do Artigo 5º do Tratado de Washington” (Drent, Hendriks e Zandee, 2015, p.25). Mas se ao nível estratégico a crise da Ucrânia expôs uma certa falta de agilidade, o que dizer do processo de planeamento aos níveis inferiores. Torna-se, portanto, pertinente analisar de que modo o Processo de Planeamento de Operações ao nível operacional da NATO consegue efetivamente responder às exigências do atual contexto securitário, no âmbito ou não da Defesa Coletiva (Artigo 5º).

O objeto de estudo deste estudo visa analisar o atual processo de planeamento de operações ao nível operacional da NATO.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

1.1. NÍVEIS DE PLANEAMENTO

O planeamento de operações decorre ao longo dos três níveis da guerra ou das operações militares: estratégico¹⁰⁹, operacional e tático (NATO, 2013a, pp.1–13). No nível estratégico ocorre a alocação dos recursos nacionais para alcançar os objetivos da política do Governo, requerendo uma combinação dos instrumentos de poder. No nível tático são conduzidas batalhas e empenhamentos de curta duração entre unidades que poderão atingir o escalão de Corpo de Exército (Yarger, 2006, pp.12–13). Mas a ligação destes níveis faz-se através da tradução dos objetivos estratégicos em ações táticas no nível operacional através do planeamento e condução de campanhas e operações de grande envergadura em teatros ou áreas de operações (NATO, 2013a, pp.1–13, 2017, pp.1–10). No entanto, a distinção prática do nível operacional nem sempre é clara (Ribeiro, Duarte e Cabral, 2017). De

¹⁰⁹ No qual “uma nação ou grupo de nações determina objetivos securitários nacionais ou internacionais e e projeta recursos nacionais, incluindo recursos militares, para os alcançar” (NATO, 2017, pp.1–8).

facto, os “objetivos estratégicos, operacionais e táticos diferenciam-se entre si de acordo com a sua escala” (Vego, 2009, p.II-3) mas no nível operacional emerge uma centralidade na criação de efeitos e não tanto nos objetivos (Ribeiro, Duarte e Cabral, 2017).

1.2. CARACTERIZAÇÃO DAS AMEAÇAS

Ameaça “é um acontecimento ou acção que contraria ou pode vir a contrariar a consecução de um objetivo” (Barrento, 2010, p.185). Segundo Yarger o ambiente estratégico¹¹⁰ pode ser resumido ao acrónimo VICA¹¹¹: Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade (2006, pp.17–18). Isto está versado no atual Conceito Estratégico da NATO, no qual considerava-se que a “ameaça de um ataque convencional contra o território da NATO é [seria] baixa” (NATO, 2010a, p.10), focando-se essencialmente nas ameaças não clássicas, como o terrorismo, extremismo e atividades ilegais transnacionais, com grande protagonismo de atores não estatais. Mas a Primavera Árabe, a emergência do Estado Islâmico no Médio Oriente, a crise da Ucrânia e o fluxo de refugiados/migrantes para a Europa alteraram nos últimos seis anos o quadro geopolítico, com repercussões diretas para a defesa e a segurança. Neste âmbito, a NATO refletiu sobre estas questões em setembro de 2014 na Cimeira de Gales. A leitura estratégica foi que esta instabilidade poderá ter “consequências para a paz e segurança na região Euro-Atlântica e estabilidade em todo o globo” (NATO, 2014), exigindo medidas versadas no NATO *Readiness Action Plan*. Em termos de orçamentos de defesa, foi acordado que os países com gastos abaixo dos 2% do seu PIB, subam para este valor numa década, a fim de atingir os seus NATO *Capability Targets*. Mas acima de tudo, a crise da Ucrânia de 2014 conduziu a um ressuscitar do receio de um ataque convencional ao território de um estado membro, que por força do artigo 5º do Tratado de Washington materializaria a Defesa Coletiva¹¹² na qual assenta a própria NATO. Por conseguinte, foi também acordado na Cimeira de Gales o aumento da capacidade da NATO *Response Force* (NRF), nomeadamente decidindo-se incorporar nesta uma *Very High Readiness Joint Task Force*¹¹³ (VJTF) aumentando a sua dimensão para um efetivo

¹¹⁰ Ao qual poderemos associar o atual paradigma securitário.

¹¹¹ Tradução livre de *volatility, uncertainty, complexity* e *ambiguity* (VUCA).

¹¹² A defesa coletiva assenta em alianças militares reconhecendo-se que uma “ameaça percebida não pode ser contrariada por recursos de um só estado” (Snyder, 1999, p.105), procurando-se segurança “no interior de um grupo de estados soberanos” (Ponsard, 2007, p.123).

¹¹³ Compreendendo uma força com base numa brigada multinacional de 5.000 homens (compreendendo até cinco batalhões de manobra) apoiadas por forças aéreas, marítimas e de operações especiais), e que pode ser suplementada por duas brigadas adicionais.

de 40.000 homens com um pacote flexível de forças terrestres, marítimas, aéreas e de operações especiais com um reduzido *Notice to Move*. Embora a VJTF seja efetivamente de pequena dimensão atendendo à dimensão de uma ameaça convencional apresentada pela Rússia, oficialmente pretende-se transmitir perentoriamente a mensagem a qualquer potencial agressor de que “qualquer tentativa em violar a soberania de uma nação NATO resultará num empenhamento militar decisivo de todas as 29 nações aliadas” (NATO, 2016c).

Não obstante, diversos autores consideram que embora a Rússia continue a modernização das suas forças convencionais, dificilmente superará a vantagem tecnológica da NATO. Por conseguinte, é provável que recorra à Guerra Híbrida¹¹⁴ para “influenciar a sua vizinhança imediata e evitar uma confrontação armada em larga escala com a NATO” (Drent, Hendriks e Zandee, 2015, p.55).

1.3. TIPOS DE OPERAÇÕES

A doutrina da NATO prevê fundamentalmente dois tipos de operações (NATO, 2017, pp.2-20 a 2-21): de combate (visando diretamente a defesa da NATO contra um agressor) e de Resposta à Crise (operações de carácter multifuncional contribuintes para a prevenção e resolução de conflitos, propósitos humanitários e gestão de crises). É portanto, possível encontrar uma correlação associativa entre estes dois tipos de operações e operações conduzidas respetivamente no âmbito do Artigo 5º¹¹⁵ e Não-Artigo 5º do Tratado de Washington. No entanto, há que salientar o facto dos estados membros apenas estarem estatutariamente obrigados a participar em operações no âmbito do Artigo 5º.

1.4. COMPREHENSIVE APPROACH

O carácter essencialmente intraestatal dos conflitos levou ao reconhecimento de que é necessária uma combinação de uma “diversidade de atores, políticas e ferramentas” (Brandão, 2016, p.122). Este contexto levou ao reconhecimento de que o instrumento militar não seria suficiente para resolver uma crise ou conflito, sendo portanto necessário uma cooperação íntima com recursos não-militares,

¹¹⁴ O conceito de Guerra Híbrida pode ser definido como um “conflito envolvendo a combinação de forças militares convencionais e irregulares (guerrilhas, insurgentes, e terroristas), que podem incluir quer atores estatais e não-estatais, focado na consecução de um propósito político comum” (Mansoor, 2012, p.2), podendo materializar-se ao longo de todos os níveis da guerra. Ou seja, trata-se de um “tipo de guerra (...) [que] combina guerra convencional/não convencional, regular/irregular, e guerra cibernética e de informação” (NATO, 2016b).

¹¹⁵ “(...) as partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas” (NATO, 1949).

materializando a designada *Comprehensive Approach*¹¹⁶ (NATO, 2010a, p.19, 2013b, pp.1-1). Mais do que uma nova forma de conjugação de esforços dos instrumentos de poder militares e não-militares, a *Comprehensive Approach* representou um novo *mindset*, conduzindo inclusivamente à definição de uma nova forma de estruturar o processo de planeamento. E neste âmbito há que referir que a NATO passou a incluir “planeadores civis que podem alcançar as agências e atores civis e tentar envolvê-los o mais cedo possível num planeamento conjunto civil-militar” (Ringsmose e Rynning, 2011, p.29). Dava-se assim a génese também de um Processo de Planeamento Abrangente/*Comprehensive* materializado na *Comprehensive Operations Planning Directive*¹¹⁷ (COPD).

2. PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES DE NÍVEL OPERACIONAL DA NATO

2.1. GENERALIDADES

Quando abordamos a temática da gestão de crises na NATO, é fundamental ter uma perspetiva global de quais as especificidades que a mesma envolve. Deste modo, podemos verificar que “a gestão de crises é uma das tarefas de segurança fundamentais da NATO (...) [envolvendo] medidas militares e não-militares para enfrentar todo o espectro de crises - antes, durante e depois dos conflitos - conforme delineado no Conceito Estratégico de 2010” (NATO, 2015) aprovado durante a Cimeira de Lisboa de 2010. Aqui inclui-se o seu comprometimento em prevenir crises, gerir conflitos e estabilizar situações pós-conflito, nomeadamente trabalhando em estreita colaboração com parceiros internacionais, sobretudo as Nações Unidas e a União Europeia (NATO, 2010b). Assistiu-se assim, ao reforço do controlo político e da integração/cooperação com instrumentos de poder não militares. Deste modo, na nova visão estratégica da Aliança vertida no seu Conceito Estratégico de 2010, houve uma grande alteração na NATO *Command Structure*,

¹¹⁶ Com génese na NATO desde a primeira metade do presente século a partir da *Comprehensive Political Guidance* com a criação de mecanismos visando a melhoria a cooperação externa com os atores civis e com outras Organizações Internacionais (NATO, 2009). Esta abordagem viria a ser reforçada na sequência da Cimeira de Bucareste de 2008, com o reconhecimento da relevância deste conceito para a resolução de crises internacionais no quadro da Aliança (NATO, 2008), gerando a jusante a publicação do NATO *Comprehensive Approach Action Plan*, reiterando o já referido na CPG de 2005, mas destacando o seu contributo para uma melhor ligação entre os atores civis e militares, evidenciando o melhoramento das relações entre a NATO e as outras organizações, no âmbito da gestão de crises. Mas foi com a aprovação do vigente conceito estratégico da NATO, resultante da Cimeira de Lisboa de 2010, que o conceito da *Comprehensive Approach* foi associado de forma firme à gestão de crises no seio da Aliança.

¹¹⁷ Tendo sido a versão provisória de 2010 sido substituída em 2013 por uma segunda versão.

alargando o processo de planeamento de operações ao nível estratégico, e não somente ao nível operacional da guerra. De salientar, embora sendo um órgão de nível estratégico, a criação do *Comprehensive Crises and Operations Management Centre* (CCOMC) no *Supreme Allied Command Europe* (SACEUR) e o seu papel em termos de planeamento de operações. O CCOMC versa fundamentalmente reunir num mesmo fórum especialistas civis e militares em termos de identificação de crises, planeamento, operações de estabilização e reconstrução (Rêgo, 2017). Para tal desiderato, empenha-se em: “(i) fornecer uma compreensão de toda a amplitude do espectro da crise; (ii) identificar as crises e avaliar o seu impacto na segurança da Aliança e em outras crises; e (iii) dirigir estrategicamente as operações da NATO em curso, a fim de produzir resultados abrangentes de benefícios coletivos para a Aliança, os seus parceiros e as nações que necessitam de assistência” (SHAPE, 2017). No âmbito do processo de planeamento de operações, é o CCOMC que desenvolve a compreensão inicial de uma crise emergente, incluindo o desenvolvimento de uma perspetiva inicial do sistema da área de interesse, através da avaliação dos domínios PMESII, para o qual assume particular relevo a análise cruzada efetuada entre os diversos especialistas, militares e civis, procurando identificar os potenciais riscos de segurança e ameaças para os interesses da Aliança (Rêgo, 2017).

Deste modo, podemos constatar que fruto das novas orientações estratégicas, o empenhamento da NATO assenta: numa possível ameaça abrangida pelo Artigo 5º, com elaboração dos *Standing Advanced Plans*, ou então estamos perante uma *Crisis Response Operation* (CRO)¹¹⁸. No que se refere ao processo de planeamento em si, passou-se a assistir à onipresença da *comprehensive approach*, substanciado pela materialização da COPD, com fóruns/momentos que potenciam o aconselhamento entre todos os níveis, do tático ao estratégico, e orientações e decisões entre os níveis político ao nível tático, durante o planeamento da operação (Rêgo, 2017).

Na NATO distinguem-se duas categorias de planeamento¹¹⁹ (NATO, 2013a, pp.1-8 a 1-10): Planeamento Avançado e de Resposta à Crise¹²⁰. A primeira cate-

¹¹⁸ Não abrangidas pelo Artigo 5º.

¹¹⁹ A primeira categoria assenta em contingências hipotéticas, produzindo três tipos de planos (Planos de Defesa Permanentes, de Contingência e de Contingência Genéricos), podendo constituir a base de um plano de resposta à crise caso esta possa/tenha sido prevista. Na doutrina norteamericana estas categorias são designadas de Planeamento Deliberado e de Ação em Crises (Santacroce, 2013, p.IV-1).

¹²⁰ Estes tipos de planeamento são similares/equivalentes respetivamente com o Planeamento Avançado e Planeamento de Resposta à Crise definidas nas *Guidelines for Operational Planning* (GOP) (NATO, 2005, pp.4-9)

goria assenta em contingências hipotéticas, destinadas à resposta de potenciais riscos securitários no âmbito do Artigo 5º, produzindo três tipos de planos: (i) *Standing Defence Plans*¹²¹ (SDP) ou Planos de Defesa Permanentes; (ii) *Contingency Plan* (CONPLAN) ou Planos de Contingência; (iii) *Generic Contingency Plan* ou Planos de Contingência Genéricos. Estes podem constituir a base de um plano de resposta à crise caso esta possa/tenha sido prevista. A segunda categoria visa a resposta a uma crise atual ou em desenvolvimento, abrangida ou não no âmbito do Artigo 5º.

2.2. INTEGRAÇÃO NO NATO CRISIS MANAGEMENT PROCESS

Para ir de encontro às novas exigências e especificidades que caracterizam o ambiente estratégico internacional, o NATO *Crisis Management Process* (NCMP) de consultas e tomada de decisão articulado em seis Fases (NATO, 2016a, p.4): (i) *Identification and Warning*; (ii) *Political-military Assessment*; (iii) *Response Options Development*; (iv) *Planning*¹²²; (v) *Execution*; (vi) *Transition*. Interligado com o NCMP, a NATO tem também previstas diversas medidas¹²³ substanciadas no NATO *Crisis Response System* (NCRS), visando a preparação e apoio à prevenção de crises e conflitos e gestão da crise ao longo de todo o espectro de operações Artigo 5º e Não-Artigo 5º (NATO, 2016a, p.4).

Pese embora, a estrutura do processo esteja devidamente definida, poderão ocorrer exceções que exijam, o encurtamento do tempo de planeamento. Assim, no caso de uma potencial situação abrangida pelo Artigo 5º e implementação de um CONPLAN como um *Operation Plan* (OPLAN)¹²⁴ (NATO, 2016a, p.3), pode-se recorrer ao *Fast Track Decision-Making Process* (FTDP). Este permite uma tomada de decisão “acelerada” do *North Atlantic Council* (NAC), subdividindo-se em duas fases: (i) atividades de planeamento preparatório; e (ii) implementação. Concomitantemente, o comandante do nível operacional e o SHAPE, desenvolvem o OPLAN estratégico baseado no CONPLAN, integrando também um *draft*, quer da *Combined Joint Statement of Requirements* (CJSOR) atualizada com a lista da NRF,

¹²¹ Nos quais estão efetivamente atribuídas forças ao SACEUR, enquanto nas restantes situações tal não acontece, dificultando na prática geração de forças para uma operação (Correia, 2017).

¹²² Com contributo para o *Concept of Operations* (CONOPS) e *Operations Plan* (OPLAN). De referir que o desenvolvimento do CONOPS é altamente burocrático e tem de ir até ao nível político, uma vez que tem três elementos importantes: (i) a estrutura da missão, que tem de ser levada a todos os países uma vez que poderão ser necessárias adaptações; (ii) regras de empenhamento (ROE); e (iii) necessidades de teatro, e.g. especialistas, que existam no teatro (*Theatre Joint State of Requirements*).

¹²³ *Preventive Options*; *Crisis Response Measures* (CRM), *Counter-Surprise*, *Counter-Aggression* e os *NATO Security Alert States*.

¹²⁴ Por exemplo o destacamento da NRF.

quer das *Rules of Engagement* (ROE), para submissão ao NAC. Uma vez aprovado, é emitida a *NAC Execution Directive* (NED).

2.3. CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES

O Processo de Planeamento de Operações (OPP) da NATO, ao nível operacional¹²⁵ é um processo colaborativo desenvolvido através do *Joint Headquarters* (JHQ) em paralelo com o nível estratégico e político. Garante-se assim, que as preocupações subordinadas se encontram refletidas nas decisões estratégicas. Para o efeito este processo desenvolve-se ao longo de seis fases distintas (NATO, 2013b): Fase 1 – *Initial Situational Awareness of Potencial7Actual Crisis*; Fase 2 – *Operational Appreciation of the Strategic Environment*; Fase 3 – *Operational Estimate*; Fase 4 – *Operational Plan Development*; Fase 5- *Execution* e Fase 6- *Transition*.

A Fase 1 é caracterizada pela partilha de informação ascendente/descendente, com o objetivo de contribuir para a identificação de crises emergentes ou atuais, apoiando a decisão do Comandante estratégico. Desta fase resulta o início da preparação do ambiente operacional – *Comprehensive Preparation of the Operational Environment* (CPOE), desenvolvido pelas informações, por forma a compreender a crise em causa, resultando ainda na elaboração, se solicitado, do *Strategic Military Advice* (SMA) para aconselhamento do Comandante estratégico.

A Fase 2 tem como objetivo entender a situação estratégica e elaborar o parecer operacional - *operational advice*. Desta fase resulta como produtos a ordem preparatória remetida às componentes, *Operational Warning Order* e o *Operational Advice*, enviado ao SHAPE, no qual é efetuada uma análise e avaliação do *draft* das *Military Response Option* (MRO) elaboradas pelo nível estratégico, sendo esta considerada a última oportunidade de o *Joint Force Commander* (JFC) influenciar a decisão estratégica (NATO, 2013a, pp.3–8). É visível, na análise do *draft* das MRO, uma forte interação entre os vários níveis, procurando que todos deem o seu contributo para o documento que acabará, após os vários pareceres, por ser remetido ao nível político (NAC).

Na Fase 3 o nível operacional recebe do nível estratégico a *Strategic Planning Directive*, contendo as orientações estratégicas. Esta fase tem um primeiro importante momento que é a análise da missão onde se desenvolverá uma análise detalhada da crise, identificando qual o problema operacional a resolver e quais as condições operacionais a estabelecer. Deste primeiro momento da Fase 3 resulta a

¹²⁵ Esquematizado no Anexo A.

elaboração do *Operational Planning Guidance*, o qual é remetido às componentes, culminando com o briefingue da análise da missão. É também neste momento que são identificadas as condições decisivas ou os pontos decisivos nas várias linhas de operações definidas no desenho operacional elaborado, sendo definido como condição decisiva “uma combinação de circunstâncias, efeitos, ou acontecimento chave específico, fator crítico, ou função que, quando alcançada, permite que os comandantes ganhem uma vantagem significativa em relação a um oponente ou contribuam materialmente para alcançar um objetivo operacional” (NATO, 2013b, pp.4-54). Refere ainda a doutrina que as condições decisivas são normalmente utilizadas em operações de resposta a crises, enquanto que os pontos decisivos são utilizados em operações tradicionais de *force-on-force* (NATO, 2013b, pp.4-52). O segundo importante momento da Fase 3 é o desenvolvimento de modalidades de ação, que após analisadas e comparadas, resultarão numa *Operational Planning Directive* e seleção de uma modalidade de ação.

A Fase 4 também tem dois importantes momentos sendo o primeiro deles o desenvolvimento do CONOPS, e o segundo o desenvolvimento do OPLAN. A elaboração destes produtos é efetuada com a participação e contributos das componentes sendo os mesmos remetidos ao nível estratégico. De salientar que apenas nesta fase, com o envio do *draft* do CONOPS ao nível estratégico, é apresentada a efetiva estimativa de forças a empenhar na operação a desenvolver, as quais serão, uma vez aprovadas, acionadas pelo nível político através da *Force Activation Directive* (FAD). Por conseguinte, apenas com a aprovação do CONOPS pelo escalão superior é que existe uma identificação clara das forças a alocar para o cumprimento da missão sob a forma da FAD. Embora numa operação não enquadrada pelo Artigo 5º do Tratado de Washington não exista obrigatoriedade de participação dos países membros, numa situação típica desse artigo, à parte da NRF também não existe uma identificação clara de forças a atribuir numa fase de planeamento anterior.

Na Fase 5 é efetuada a gestão da execução do OPLAN aprovado, sendo o mesmo alvo de ajustamento caso se afigure necessário. O acompanhamento efetuado é designado de *Battle Rhythm*, havendo lugar a briefingues de atualização da situação, grupos de avaliação e *Joint Coordination Boards*. Por fim, na última fase, é coordenada a transferência de autoridade e retirada das forças da área de operações. Para esse efeito o nível operacional recebe do nível estratégico uma *Strategic Planning Directive* e elabora uma *Operational Planning Guidance* para os comandos subordinados.

Do exposto ressaltam as muitas interações existentes entre os diversos níveis da guerra, “descendo”, em regra, os produtos elaborados ao nível das compo-

nentes, para contributos, seguindo depois até ao nível político para decisão. Esta interação entre os diversos níveis, tornam o processo de planeamento demorado. Por fim importa relevar o facto de este ser um processo que assenta no pensamento baseado em efeitos, desenvolvendo ações para garantir objetivos com a finalidade de garantir o estado final desejado. Havendo a consciência de que em ambientes de elevada imprevisibilidade e instabilidade é complexo conseguir prever os efeitos a provocar, a utilização de instrumentos de poder não militares, inspirada pela *comprehensive approach*, permitem procurar uma solução integrada para o sucesso de cada intervenção.

3. ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES

3.1. POTENCIALIDADES

As experiências das operações no Afeganistão e nos Balcãs, demonstraram que o instrumento militar *per si* não consegue resolver as crises. A abordagem abrangente e integradora dos instrumentos de poder (político, militar, económico e civil) que é conFigurada pelo conceito de *Comprehensive Approach*, é uma mudança de paradigma, em relação à abordagem meramente militar (NATO, 2013b, pp.1-1 a 1-2). Neste âmbito uma abordagem que alia o processo de planeamento de operações com a *comprehensive approach* permite, pelo menos em teoria, focar não só no instrumento militar e, portanto, adaptada aos desafios securitários atuais. Como tal, segundo o espírito da *Comprehensive Approach*, o OPP, substanciado pela COPD, potenciam a estreita coordenação com organizações não-militares, atendendo ao papel importante que estas desempenham no cumprimento dos objetivos estratégicos globais (NATO, 2013a, pp.2-14).

Mas esta interação de instrumentos de poder exige um diálogo contínuo entre os diversos níveis da guerra. Como tal, o atual OPP reforça a comunicação entre os diversos níveis, comprovado pela sincronização entre o planeamento de operações ao nível operacional versados na COPD e o NATO *Crisis Response Planning* (NCRP). Isto permite identificar desde logo três vantagens:

- Existência de um diálogo permanente entre os três níveis¹²⁶, ou seja, estratégico, operacional e tático. Relativamente ao processo anterior, que era conceitualmente fechado e onde cada nível fazia o seu próprio planeamento, o atual OLPP traduziu-se efetivamente numa melhoria processual. De facto, favorece-se o

¹²⁶ Com interações espaçadas em média 3-5 dias.

planeamento colaborativo e paralelo, entre os diferentes níveis (político, estratégico, operacional e tático), demonstrando uma evolução em relação ao processo sequencial, onde cada nível tem um planeamento mais isolado e menos concorrente.

- Entendimento comum relativamente a quem são os atores na área de operações, quais são os objetivos e o estado final desses atores;
- Promove uma utilização sincronizada dos instrumentos de poder, para obter os efeitos operacionais necessários, para atingir as condições decisivas, que vão contribuir para o cumprimento dos objetivos estratégicos que materializam o estado final desejado da operação da NATO.

Quando atendemos ao carácter multinacional da NATO, o atual OPP assume-se também como uma potencialidade, na medida em que imprime “credibilidade e universalidade às decisões tomadas” (Duarte, 2017), em especial na fase de *Deterrence*. Desta forma, o próprio processo contribui para o reforço da Coesão da NATO¹²⁷, obrigando a uma decisão coletiva, comprometendo países que historicamente continuam rivais, como a Grécia e Turquia (Duarte, 2017), desvanecendo os interesses individualizados face aos coletivos. A coletividade da decisão acarreta também a possibilidade, a alguns governantes, de poder decidir contra a linha de atuação política interna, com a justificação de ser em prol do coletivo de defesa (por exemplo o aumento de investimento em capacidades militares, em conjuntura de crise económica).

Mas independentemente da arquitetura do atual OPP, o NCRP, permite que o planeamento decorra de uma forma flexível, com a possibilidade de encurtar a sua duração através do FTDP e resposta a qualquer potencial crise através do desenvolvimento de SDP e CONPLAN. Ou seja, o FTDP permite reagir a situações em que a tomada de decisão tem de ser acelerada, como no emprego da NRF. O OLPP também potencia o desenvolvimento eficiente e oportuno de OPLAN para responder a crises reais ou em desenvolvimento.

3.2. VULNERABILIDADES

A NATO baseia-se num compromisso comum de cooperação, na medida em que, não existem procedimentos de votação e todas as decisões são tomadas na base do consenso ou comum acordo, significando isso que as consultas políticas são uma parte vital do processo de tomada de decisões (NATO, 2004, p.40). Em tempo de paz uma Coligação¹²⁸ necessita de incorporar um processo de planeamento

¹²⁷ Que está definido como sendo o Centro de Gravidade Estratégico da NATO.

¹²⁸ E, portanto, uma Aliança.

formal, já que da ausência de um “planeamento conjunto emerge o perigo de assumir erradamente que um parceiro irá agir em tempo de guerra como se deseja dele” (Imlay e Toft, 2007, p.255).

Face ao exposto, existe, portanto, logo à partida, uma dificuldade de planeamento decorrente da natureza da própria NATO enquanto aliança político-militar, exigindo consenso político entre todos os estados membros. De facto, segundo Shirreff, esta será a grande “fraqueza inerente da NATO – o requisito de todos os Estados-membros estarem de acordo com uma modalidade ação” (2016, p.3). Mesmo na Guerra Fria, a União Soviética identificava como vulnerabilidade política da NATO, o facto das suas principais “decisões de defesa requererem acordo dos aliados e esperavam agravar a confusão e ansiedade que iriam provavelmente caracterizar as respostas da NATO no período inicial na Europa” (Hines e Petersen, 1990, p.162).

Mas as vulnerabilidades desta multinacionalidade não se limitam ao consenso relativamente às decisões em termos de fins estratégicos¹²⁹, mas também no que se refere aos meios utilizados, ou seja, às forças militares a empregar. Verificamos que outro dos problemas de uma Aliança alargada¹³⁰ é o facto do “apetite político da NATO parecer maior que a sua capacidade em empregar forças, mas o risco neste tipo de análise é que pode confrontar problemas de geração de forças com aspetos de disponibilidade de forças” (Deni, 2007, p.92). Atendendo às agendas particulares de cada país a geração de forças numa NATO de 29 Estados-membros será francamente mais difícil do que a Aliança de 13 estados da década de 1980, mesmo numa situação de Defesa Coletiva (Artigo 5º). Por conseguinte, quanto mais tarde houver no processo de planeamento um *input* claro de forças disponíveis¹³¹, capacidades a elas associadas e respetivo grau de prontidão, maior a probabilidade de surgirem vicissitudes na alocação de forças militares a cada operação.

Anteriormente neste estudo a multinacionalidade do OPP foi apontada como uma potencialidade por reforçar o carácter coletivo das decisões. No entanto, pode também ser encarada como uma vulnerabilidade, já que as ações “(...) mais musculadas travam as decisões políticas, limitando em muito as condições e as ações para atingir os efeitos no planeamento operacional” (Duarte, 2017). Por conseguinte, todos estes constrangimentos político-estratégicos, exponenciados pela dialética entre interesses nacionais e interesses coletivos da NATO como um todo, vão indubitavelmente enformar toda a problemática do planeamento de operações

¹²⁹ E, por conseguinte, operacionais dada a influência exercida no nível operacional da guerra.

¹³⁰ Como é o caso da NATO.

¹³¹ Incluindo a sua proveniência nacional.

do nível tático ao estratégico e, portanto, do nível operacional enquanto ponte entre os primeiros.

Mas se a interação entre os diversos níveis pode ser profícua, simultaneamente também limita temporalmente o OPP. De facto, estas interações demoram tempo, podendo ir para além dos 3-5 dias, caso haja lugar a modificações dos planos submetidos aos níveis estratégico e político. Quando se analisam as GOP vigentes na NATO em 2005 (NATO, 2005, pp.4-2 a 4-5), ou seja, antes da adoção da *Comprehensive Approach*, verifica-se que as interações com o nível estratégico são claramente menores do que a definida na COPD. Por conseguinte, a integração nesta diretiva de mais controlos por parte dos níveis políticos e estratégicos, onde os interesses nacionais se podem sobrepor aos interesses coletivos, terá como consequência a perda de agilidade/celeridade no processo de planeamento e consequentemente na resposta à crise com a demora associada à “resolução de problemas” (Duarte, 2017).

Sendo o nível operacional aquele que se destina a alinhar os objetivos estratégicos às ações táticas, através de um desenho operacional e de forma sincronizada ao longo do tempo e do espaço para os efeitos desejados, em 2010, com a adoção do novo conceito de *Comprehensive Approach* para o processo de planeamento, a integração da atividade militar e civil passou a ser realizada em todos os níveis. A partir deste momento, o desafio passou a ser a necessidade de uma maior cooperação/coordenação entre um grande número de atores, onde muitos não são diretamente responsáveis perante qualquer estado (União Europeia), aumentando assim as dificuldades na definição dos efeitos a alcançar, que permitam uma melhor integração entre os diversos instrumentos de poder (Dyndal e Vikan, 2014). Dispondo a NATO essencialmente dos instrumentos militar e político, uma melhor articulação com os instrumentos económico e social torna-se necessária, nomeadamente porque todo o processo de planeamento segue uma ideia baseada em efeitos, correndo assim o risco de se transformar num processo bastante rígido e demorado (Dyndal e Vikan, 2014).

CONCLUSÕES

Propôs-se com este estudo analisar o atual OPP ao nível operacional da NATO, compreendendo até que ponto o atual processo ao nível operacional da NATO está adequado para responder às atuais ameaças. Assim, após um enquadramento concetual, no segundo capítulo caracterizou-se o OPP, bem como a sua inserção no NCMP. Verificou-se que se trata de um processo colaborativo, influen-

ciado pelo conceito do *Comprehensive Approach*, que procura resolver as crises recorrendo a instrumentos de poder não apenas militares, razão pela qual o processo é alvo de uma forte interação entre os vários níveis de planeamento. Para além disso, correspondem ao reforço do controlo político com sancionamento dos diversos planos elaborados. No terceiro capítulo analisaram-se as potencialidades e vulnerabilidades do atual OPP da NATO. Verificou-se assim, que a integração prática da *comprehensive approach* no processo de planeamento permite uma aproximação ao paradigma de combinação/coordenação de diversos instrumentos de poder e não somente o militar, nomeadamente através da contínua interação/aconselhamento entre os diversos níveis. No entanto, por outro lado, estas interações entre os vários níveis são acompanhadas por morosidade do processo, correndo-se o risco da tomada de decisão poder não ser atempada dada a duração e complexidade do processo de planeamento.

Antes mesmo de iniciarmos as conclusões finais que face ao estudo desenvolvido consideramos pertinente tecer, há que atender previamente a um aspeto importante. O atual processo de planeamento de operações versado na COPD efetivamente ainda não foi experimentado numa situação de planeamento de resposta a uma crise no âmbito do Artigo 5º do Tratado de Washington. Não obstante, com base na pesquisa documental que sustentou o presente estudo, cremos que o atual OPP não está totalmente adequado a todo o espectro de ameaças e riscos securitários com que a NATO se poderá defrontar. Embora, em crises para as quais a resposta da NATO não necessite de ser urgente, o processo permita de uma forma metódica coordenar um empenhamento operacional sólido dos Aliados, o mesmo já não pode ser dito nas situações diametralmente opostas. Para além disso, o carácter de não obrigatoriedade de participação dos Aliados em operações não abrangidas pelo artigo 5º do Tratado de Washington encerra em si o perigo de alongar o tempo de decisão ou de produzir uma resposta de menor assertividade.

Embora as ameaças à NATO integráveis no âmbito do Artigo 5º possam à primeira vista surgir como sendo de algum modo mais previsíveis, a crise da Ucrânia veio colocar em causa esta premissa. De facto, a crise esteve longe de ser previsível e plasmada em SDP e CONPLAN, e a ferramenta de resposta rápida da NATO, a NRF, demonstrou ser insuficiente, originando inclusive a geração do conceito de VJTF (na prática uma NRF da própria NRF). Nas operações do Artigo 5º onde se exige uma intervenção rápida, qualquer morosidade e complexidade processual pode implicar a demora de intervenção operacional, sob pena de não se obterem os efeitos desejados e em última instância, pode significar mesmo o fracasso estratégico. Por conseguinte, o atual OLPP neste tipo de situações, quando não assente

num SDP ou CONPLAN, mesmo com adoção do FTDP, encerra em si o risco de não responder com a flexibilidade e agilidade exigidas pelo atual ambiente estratégico (VICA). Atendendo que no desenvolvimento de MRO ao nível estratégico-militar é potenciada a interação com os níveis de planeamento inferiores, o tempo despendido na elaboração do respetivo *draft* e no fluxo de *component advice* e *operational advice* afeta indubitavelmente a agilidade de resposta.

Consideramos mesmo discutível se fará sentido na Fase 2 do processo de planeamento ao nível operacional, haver lugar a este *operational advice*. Sendo no nível operacional que é feita a tradução de objetivos estratégicos em ações táticas, esta solicitação por parte dos níveis político/estratégico deste *operational advice* faz, no mínimo, emergir uma nova conceção teórica do que é e para que serve o nível operacional. Seguindo um *mindset* de *comprehensive approach* este aconselhamento permite, pelo menos no plano teórico, uma melhor concertação de esforços, mas antevemos numa situação de Defesa Coletiva (Artigo 5º) a possibilidade de materializar dois grandes inconvenientes. Em primeiro lugar, encerra em si o potencial de aumentar o tempo de reação da NATO, tornando-a menos ágil e eventualmente menos credível. Em segundo lugar enfatiza o papel dos níveis tático e operacional na tomada de decisão, podendo deturpar logo à partida os objetivos estratégicos militares, tornando-os demasiado próximos das aspirações ou lógicas operacionais próprias daqueles níveis de planeamento. Para além disso, os constantes e sistemáticos bloqueios apresentados por algumas nações interferem a todos os níveis não só por não permitirem o consenso, mas também por afetarem o centro de gravidade estratégico da NATO: a sua coesão. Quando analisamos o processo de geração de forças e a forma como está plasmado na COPD, somos levados a concluir que se pode mesmo assistir a planos desadequados contemplando forças que não estão disponíveis na dimensão e prontidão necessárias.

Não obstante, compreende-se que as fragilidades do processo de planeamento de operações ao nível operacional decorrem fundamentalmente da grande vulnerabilidade política da NATO: as agendas político-estratégicas nacionais de cada nação. E neste âmbito, as constantes interações entre os níveis de planeamento versados na COPD procuram na verdade consenso que permita mitigar esta fragilidade, através de uma internacionalização das decisões operacionais. Não encontramos nas GOP, em uso na NATO em 2005, interações entre os diversos níveis de planeamento com a mesma intensidade como estão previstas na COPD. No entanto, consideramos que a decisão de materializar estas interações na *Political-Military Estimate* foi efetivamente consciente e propositada, exatamente numa tentativa de maximizar o carácter multinacional das decisões.

Face ao exposto, consideramos que é premente antes do mais gerar processos de planeamento de operações distintos para operações Artigo 5º e Não-Artigo 5º. Enquanto na primeira situação reduzir-se-iam as interações entre os níveis, na segunda continuar-se-ia a utilizar a COPD. Para além disso, consideramos que a alocação de forças para planeamento deve ser facilitada através de um catálogo atualizado e um compromisso claro, antes mesmo do desenvolvimento de modalidades de ação, de todas as *Follow-on-Forces* resultantes do cômputo global da totalidade das Forças Armadas dos Estados-membros e não apenas na NRF e no seio desta da VJTF.

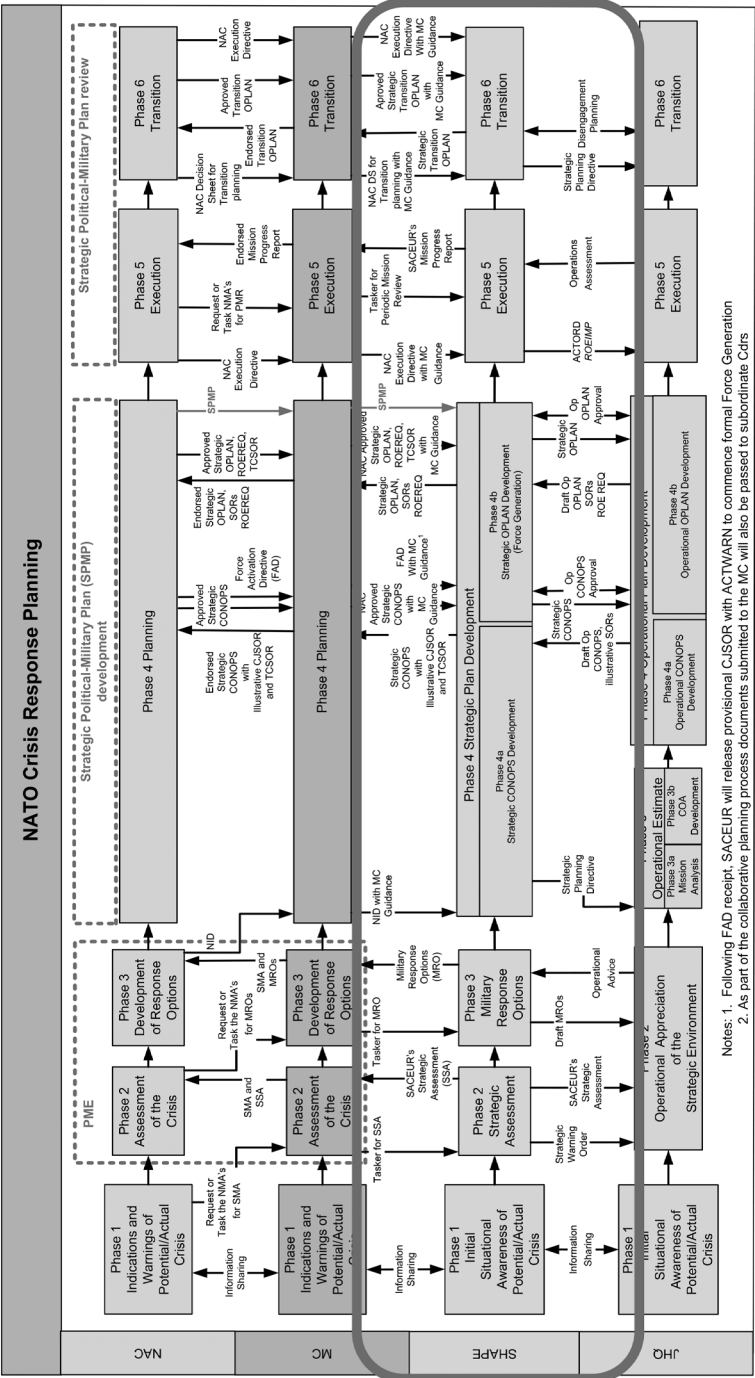
BIBLIOGRAFIA

- Barrento, A., 2010. *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.
- Brandão, A., 2016. European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation. *Nação e Defesa*, (144). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp.103–131.
- Correia, A., 2017. A aplicação do Instrumento Militar como vetor da estratégia da NATO. Em: *Seminário das Operações*, 2011. Seminário das Operações. Instituto Universitário Militar, 10 de maio de 2017, Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Deni, J., 2007. *Alliance Management and Maintenance. Restructuring NATO for the 21st Century*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Drent, M., Hendriks, R. e Zandee, D., 2015. *New Threats, New EU and NATO Responses*. Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Duarte, F., 2017. Potencialidades e Vulnerabilidades do Processo de Planeamento de Operações da NATO [Entrevista]. Por email (13 abril 2017).
- Dyndal, G. e Vikan, C., 2014. *NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future?*. [em linha] Washington, DC. National Defense University Press. Disponível em: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/285606/NATO%27s_Comprehensive_Approach_paper_2014_Dyndal%20and%20Vikan.pdf?sequence=1, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Hines, J. e Petersen, P., 1990. European Neutrals in Soviet Military Strategy. Em: R.E. Bissell e C. Gasteyger, eds., *The Missing Link. West European Neutrals and Regional Security*. London: Duke University Press.
- Imlay, T. e Toft, M., 2007. Seven Lessons about the Fog of Peace. Em: T. Imlay e M.D. Toft, eds., *The Fog of Peace and War Planning. Military and Strategic Planning Under Uncertainty*, 2nd ed. Abingdon: Routledge, pp.249–260.
- Joint Chiefs of Staff, 2011. *Joint Publicatio 5-0: Joint Operation Planning*. Washington: Joint Chiefs of Staff.
- Mansoor, P.R., 2012. Hybrid Warfare in History. Em: W. Murray e P.R. Mansoor, eds., *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. New York: Cambridge University Press, pp.1–17.

- NATO, 149. *Tratado do Atlântico Norte*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt, [Consult. em 28 de março de 2017].
- NATO, 2005. *Guidelines for Operational Planning (GOP)*. Brussels: Supreme Headquarters Allied Powers Europe.
- NATO, 2008. *Bucharest Summit Declaration*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2009. *Comprehensive Political Guidance endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2010a. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2010b. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Brussels: NATO.
- NATO, 2013a. *AJP-5 Allied Joint Doctrine For Operational-Level Planning*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- NATO, 2013b. *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD*. Mons: Allied Command Operations.
- NATO, 2014. *Wales Summit Declaration*. [em linha] Wales Summit Declaration. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, [Consult. em 12 de abril de 2017].
- NATO, 2015. *Crisis management*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49192.htm, [Consult. em 14 de Abril de 2017].
- NATO, 2016a. *An Introduction to Operations Planning at the Operational Level. A Summary of Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD)*. Brussels: Allied Command Operations.
- NATO, 2016b. *Hybrid war – does it even exist?* [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/EN/index.htm>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2016c. *NATO Response Force / Very High Readiness Joint Task Force*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.shape.nato.int/nato-response-force--very-high-readiness-joint-task-force>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2017. *AJP-01 Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- NATO, 2004. *A transformação da NATO*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/publications/20120116_nato-trans-por.pdf, [Consult. em 18 de abril de 2017].
- Ponsard, L., 2007. *Russia, NATO and Cooperative Security. Bridging the gap*. Abingdon: Routledge.

- Rêgo, N., 2017. Processo de Planeamento de Operações NATO. In Instituto Universitário Militar, 2017. *Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017*. Instituto Universitário Militar, 24 de fevereiro de 2017, Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Ribeiro, J., Duarte, F. e Cabral, L., 2017. O Planeamento de Operações ao Nível Operacional. In Instituto Universitário Militar, 2017. *Seminário das Operações*. Instituto Universitário Militar, 10 de maio de 2017, Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Ringsmose, J. e Rynning, S. eds., 2011. *DIIS REPORT 2011:02 - NATO's new Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Santacroce, M., 2013. *Planning for Planners. Joint Operation Planning Process (JOPP)*. Bloomington: iUniverse.
- SHAPE, 2017. *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*. [em linha] Mons: SHAPE. Disponível em: <https://www.shape.nato.int/comprehensive-crisis-and-operations-management-centre->, [Consult. em 16 de maio de 2017].
- Shirreff, R., 2016. *War with Russia*. London: Coronet.
- Snyder, C.A., 1999. Regional Security Structures. Em: *Contemporary Security and Strategy*. London: MacMillan Press, pp.102–119.
- Vego, M., 2009. *Joint Operational Warfare. Theory and Practice*. 2ª ed. Rhode Island: U.S Naval War College.
- Yarger, H., 2006. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. [em linha] Carlisle: Strategic Studies Institute. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a444141.pdf>, [Consult. em 4 de abril de 2017].

Anexo A – Processo de Planeamento de Operações da NATO ao nível operacional



Notes: 1. Following FAD receipt, SACEUR will release provisional CJISOR with ACTWARN to commence formal Force Generation
2. As part of the collaborative planning process documents submitted to the MC will also be passed to subordinate Cdrs

Fonte: (NATO, 2016a, p.5).

GESTÃO OPERACIONAL: DO PLANEAMENTO À SINCRONIZAÇÃO DA CAMPANHA

OPERATIONS ASSESSMENT: FROM OPERATIONS PLANNING TO CAMPAIGN SYNCHRONIZATION

Laureano Martín Velasco

Tenente-coronel da Guarda Civil de Espanha

Marco Luís Miguel Dias Fortunato Barreto

Major de Infantaria GNR

Jorge Miguel Simões Pereira

Major de Infantaria

Marco António Frontoura Cordeiro

Major de Cavalaria

Adelaide Catarina Franco Gaspar Paiva Gonçalves

Major Engenheira de Aeródromos

RESUMO

Durante a execução de uma operação conjunta, a força constituída com o propósito de atingir os objetivos definidos durante a fase de planeamento, tem a necessidade de realizar um conjunto de atividades, muitas das vezes em simultâneo, que não sendo devidamente integradas e sincronizadas poderão afetar o curso dessa mesma operação. Por seu turno, sendo o ambiente operacional por inerência adverso, torna-se igualmente necessário não só a realização de uma avaliação contínua à situação das condições, efeitos e ações estabelecidas, como também aos progressos efetuados em relação ao estado final desejado. É neste contexto que a Gestão Operacional integra, coordena, sincroniza e prioriza a execução das operações, avalia o seu progresso possibilitando ao comandante, modificar o plano de forma a atingir os objetivos definidos à luz das circunstâncias alteradas. O presente estudo tem assim como objetivo compreender a forma como a Gestão Operacional concretiza efetivamente as atividades de integração e sincronização das operações durante a sua execução, bem como a avaliação ao seu progresso.

Palavras-chave:

Campaign Assessment, Gestão Operacional, Operational Assessment, Operations Assessment.

ABSTRACT

During a joint operation, the unit set up to fulfil the purpose defined during the planning phase, has the need to perform a set of activities, several time simultaneously that, if not properly synchronized and integrated, may affect the completion of the mentioned operation. On the other end, recognizing the Operational Environment as hostile, it is also needed, not only a continuous evaluation of the conditions, effects and established actions, but also the assessment of the progress made towards the desired end state. It is in this context that Operational Management integrates, coordinates, synchronizes and prioritizes operations, evaluates their progresses, allowing the commander to modify the plan in order to achieve the defined goals according to the situation changes. This study has the purpose of understanding how Operational Management can effectively perform the integration and synchronisation activities during the execution phase as well as the evaluation of its progress.

Keywords:

Campaign Assessment, Operational Management, Operational Assessment, Operations Assessment.

INTRODUÇÃO

As operações conjuntas exigem processos específicos e formas de pensar que, em conjunto, permitam o emprego eficaz da capacidade militar (como parte da contribuição para o *comprehensive approach*) por forma a se alcançarem os objetivos e o estado final desejado (NATO, 2017, p.4_4).

Durante a sua execução e tendo em vista a consecução desses objetivos delineados inicialmente, a força conjunta constituída para esse efeito, tem a necessidade de realizar um conjunto de atividades, muitas das vezes em simultâneo, que se não forem devidamente integradas e sincronizadas poderão afetar o curso da operação. (NATO, 2011a, p.4_5). Por forma a mitigar essa possibilidade, existem mecanismos de controlo que podem ser utilizados na ordenação das atividades no tempo e no espaço, bem como, garantir que as prioridades estabelecidas sejam claramente compreendidas (NATO, 2010, p.5_20).

Por outro lado, uma vez que o ambiente operacional é por inerência adverso, torna-se premente a necessidade de ser efetuada uma contínua avaliação ao estado das condições, efeitos e ações, como ainda aos progressos realizados relativamente ao estado final desejado (NATO, 2011a, p.4_8).

É neste contexto que a Gestão Operacional (GO) integra, coordena, sincroniza e prioriza a execução das operações, avalia o seu progresso permitindo ao comandante em caso de necessidade, modificar o plano de forma a atingir os objetivos à luz das circunstâncias alteradas (NATO, 2017, pp.4_5-6).

Assim, o atual estudo subordinado ao tema “Gestão Operacional: do Planeamento à Sincronização da Campanha”, tem como objetivo compreender a forma como a GO concretiza efetivamente as atividades de integração e sincronização das operações durante a sua execução, bem como, a avaliação ao seu progresso.

Estruturalmente, o trabalho será organizado em três partes principais, para além da introdução e das respetivas conclusões. Assim, a primeira parte será destinada à caracterização e compreensão das *Operations Assessment* (OA), nomeadamente, na fase de planeamento da operação, onde são desenvolvidas as *Measures of Effectiveness* (MOE) e as *Measures of Performance* (MOP) a incluir no Anexo OO do Plano de Operações (OPLAN), e na fase de concretização do *assessment*, conducente à avaliação da situação atual relativamente às condições, efeitos, ações e estado final da campanha ou operação.

Por sua vez, a segunda parte abordará a *Campaign Assessment* (CA), referente à monitorização e avaliação contínua de todos os efeitos e objetivos especificados no OPLAN (NATO, 2013b, p.3_59) e o *Operational Assessment*, respeitante

à revisão de Pontos Decisivos (PD) que conduzem a Condições Decisivas (CD) ao longo das Linhas de Operações (LoO), bem como, à avaliação de situações que surjam fora do âmbito de um plano (Joint Chiefs of Staff, 2011, p.F_7).

Por fim, na terceira fase, é analisado o *Battle Rhythm*¹³², enquanto método usado para integrar o esforço do Estado-Maior (EM), maximizar a atividade corrente e possibilitar a sincronização, compreender qual a função e organização do Brí-fingue do Comandante, *Joint Coordination Board* (JCB), do *Joint Operations Planning Group* (JOPG), do *Information Activities Coordination Board* (IACB) e do *Joint Targeting Coordination Board* (JTCB), para além de analisar os principais relatórios a serem elaborados.

1. OPERATIONS ASSESSMENT

De acordo com a doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), para o planeamento de operações (NATO, 2013a, p. 5_1), as OA são o conjunto de “atividades que permitem a medição do progresso e resultados das operações militares e o subsequente desenvolvimento de conclusões e recomendações para o apoio à tomada de decisão”, compreendendo uma fase de planeamento e uma de execução. Esta última, enquadrada na gestão operacional, corresponde à sincronização da campanha (NATO, 2011a).

As OA, sendo um conjunto de atividades, compreendem quanto ao seu propósito, o CA e o *Operational Assessment*. O primeiro com um carácter de longo prazo e o segundo com um carácter de revisão de curto e médio prazo¹³³, vendo as linhas de operações de forma isolada, constituindo-se por isso na base para a CA (NATO, 2011b).

Posto isto podemos dizer que as OA percorrem quatro etapas (NATO, 2011b) sendo elas: (i) o desenvolvimento do plano; (ii) o desenvolvimento do plano de recolha de dados; (iii) a recolha e tratamento de dados; (iv) a análise, interpretação e

¹³² O *Battle Rhythm* corresponde ao Ciclo de Decisão do comandante para ajustar e sincronizar a operação ou a campanha. Este ciclo varia de acordo com o tipo de operação e a necessidade de tomada de decisões. Importa referir que, quanto mais elevado for o escalão mais espaçadas são as decisões e mais alargado é este ciclo de decisão para permitir, aos escalões mais baixos, a implementação das decisões tomadas.

¹³³ A Sincronização da Campanha centra-se no planeamento a Médio-prazo. Tem que estar em perfeita sintonia com os processos de Operações Correntes (CJOC) e planeamento a Longo-prazo (JOPG). O espaço temporal de cada ciclo de decisão depende das características da campanha em si, no entanto, regra geral a nível operacional são estes os tempos estimados: JOPG (planeamento) mais de quatro semanas; *Joint Coordination Board* (sincronização) duas a três semanas; e CJOC (execução) menos de 96 horas.

recomendação. Sendo que as duas primeiras etapas correspondem à fase de planeamento e as seguintes à fase da execução.

Esta atividade pode decorrer em diversos níveis das operações, isto é, no nível estratégico, operacional e tático. Apesar de os processos serem idênticos, aquele que aqui consideramos refere-se ao nível operacional da campanha, apresentado na Figura 1.

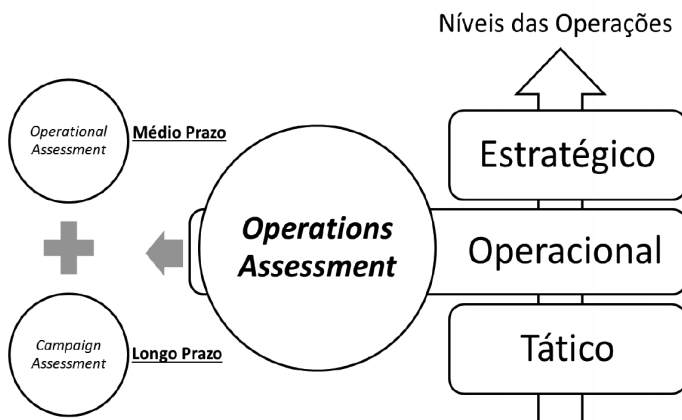


Figura 1 – Enquadramento das *Operations Assessment*

O seu enquadramento e conteúdos são desenvolvidos durante a fase de planeamento, onde o *joint assessment staff* tem a responsabilidade de os desenvolver, trabalhando em conjunto com o JOPG, guiando-se pelas orientações do comandante para os aspetos do *assessment* (NATO, 2013b, pp.3-57). Nesta fase e em coordenação com o JOPG, deve assegurar-se que todas as tarefas, ações, efeitos e objetivos definidos desde a fase da análise da missão, são mensuráveis, para além de garantir um sistema que aloque recursos e ações tendentes à sua avaliação durante a condução das operações (NATO, 2013a, pp. 5-3). Como consequência da sua interpretação dependerão conclusões e recomendações que apoiam a tomada de decisão.

Durante o desenvolvimento do *Assessment Plan*, que no seu final corresponderá ao Anexo OO – OA, do OPLAN, dever-se-á ter em conta o desenvolvimento das métricas que irão possibilitar a medição das ações, efeitos e objetivos, que concorrerão para o cumprimento do estado final desejado. Essas métricas de avaliação correspondem às MOE e às MOP. As primeiras orientadas para a medição do estado atual do sistema, isto é, para os efeitos que estão a ser introduzidos no sistema e as segundas para determinar o cumprimento das ações desenvolvidas pela força (NATO, 2011b).

Em paralelo deverá ser ainda desenvolvido o plano de recolha de dados, onde deverão constar os métodos de recolha e as fontes dos dados, que permitem a monitorização das MOE e MOP durante a fase da execução (NATO, 2011b, p. 4_1).

As duas etapas seguintes decorrem já na fase da execução da operação e em paralelo com ela um universo mais alargado de atividades de integração, coordenação, sincronização e priorização das operações e avaliação da sua evolução (NATO, 2010, pp.5-9).

Nesta fase, onde o *joint operations staff* assegura a sua execução, depende em grande medida da ação do *joint assessment staff* (NATO, 2013b, p.3_57). Estes elementos acompanham as operações correntes, onde confrontam o *Assessment Plan* com as ações que as forças vão desenvolvendo durante a campanha. A sua avaliação e consequente apoio à decisão compreende três áreas importantes (NATO, 2011b): (i) avaliar a evolução da execução do plano; (ii) avaliar a eficácia das ações executadas, através da medição de resultados; (iii) produção das conclusões de situações passadas, perspetivando tendências futuras através de recomendações.

A sincronização da campanha é efetuada através do ciclo de planeamento apoiado no *Battle Rhythm* estabelecido para a operação e de acordo com a articulação do respetivo *Joint Force Command Head Quarters* (JFC HQ), a partir do qual o *operations assessment staff* analisa o decurso da campanha. Apesar de exigir uma grande multidisciplinariedade entre elementos do EM, é no *Assessment Working Group* que é efetuada essa apreciação a potenciais correções ao plano vigente (NATO, 2013a, p. 5_11), para posterior submissão à visão do respetivo comandante no *Assessment Board*. Da interação com o comandante são-lhe propostas recomendações, as quais, caso sejam por ele aceites, são remetidas aos diversos *Working Groups* ou *Boards*, os quais tomam diligências no sentido de propor alterações ao plano dentro da sua área de especificidade. O conjunto de propostas entretanto desenvolvidas, são colocadas ao comandante no JCB para sua apreciação e decisão. Delas resultará a emissão de uma *Fragmentary Order* (FRAGO), de uma *Joint Coordination Order* (JCO), a revisão do plano ou mesmo a alteração do *Assessment Plan*, conforme se demonstra na Figura 2.

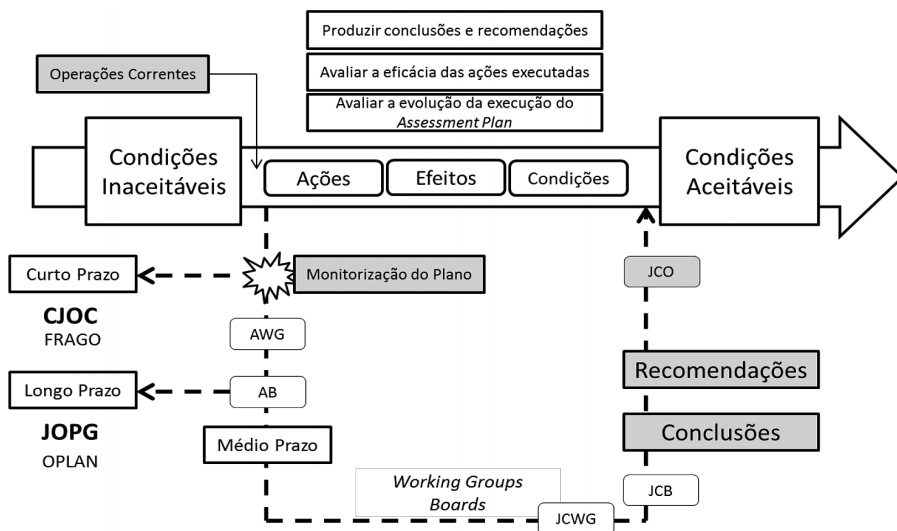


Figura 2 – O Assessment Plan e a sincronização da campanha

2. CAMPAIGN ASSESSMENT E OPERATIONAL ASSESSMENT

2.1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A CA consiste na avaliação contínua de todos os efeitos e objetivos especificados no OPLAN de nível operacional. Em aditamento, são ainda considerados os efeitos desejados e não desejados em todo o ambiente operacional, ou seja, é efetuada uma análise holística nos diversos domínios PMESII¹³⁴ (NATO, 2013, p. 3_59; Joint Chiefs of Staff, 2011). A CA apresenta as características identificadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Características do Campaign Assessment

Responde à pergunta
Será que estamos a cumprir a missão mediante a concretização de todos os efeitos planeados e consecução dos objetivos?
Objetivo
Servir de base para a elaboração de relatórios periódicos e contribuir para todos os ramos e direções cujo resultado é uma recomendação ao <i>Joint Force Commander</i> .
Periodicidade
As reuniões que visam responder à questão ocorrem consoante o ritmo de execução da campanha. A periodicidade depende do ciclo de decisão implementado e do <i>Battle Rhythm</i> correspondente.

Fonte: Joint Chiefs of Staff (2011) e NATO (2013).

¹³⁴ Político, Militar, Económico, Social, Informacional e Infraestrutural.

Desta forma o *Joint Force Command* (JFC) vai poder analisar (NATO, 2013b, p.3_59): (i) O esforço, pois o processo deve avaliar a probabilidade de alcançar PD / CD e assim informar a repartição do esforço do JFC; (ii) O Centro de Gravidade do adversário, através da revisão das capacidades críticas, requisitos e vulnerabilidades, identificando a sua veracidade e detetando a sua possível correção. Neste processo podem ser identificadas novas vulnerabilidades críticas ou pode ainda ser reconhecido que as já identificadas se encontram sobejamente protegidas; e (iii) A necessidade de modificações/ revisões/ alterações ao OPLAN. Os planos para serem eficazes, normalmente, necessitam de ajustes contínuos baseados nas circunstâncias da campanha.

O *Operational Assessment* é o processo de revisão, de curto a médio prazo, dos PD/ CD, que, ao longo de determinadas LoO, contribuem para os objetivos. Este processo permite ainda a identificação de eventos ou situações especiais desviantes ao plano, apresentando as características identificadas no Quadro 2. Ao nível operacional, o processo é baseado na análise holística das métricas de progresso das ações planeadas (MOP), dos efeitos desejados criados, da consecução dos PD/ CD e objetivos (MOE), para toda a missão (Joint Chiefs of Staff, 2011; NATO, 2013).

Quadro 2 – Características do *Operational Assessment*

Objetivo
Apoiar a CA através da validação das operações correntes, alimentando o ciclo de decisão do JFC, podendo conduzir a uma FRAGO (reação rápida) ou a uma JCO (exigem mais tempo de preparação).
Periodicidade
Curto, médio prazo.

Fonte: Joint Chiefs of Staff (2011) e NATO (2013).

2.2. CASO DE ESTUDO: *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE IN AFGHANISTAN*

A contrainsurgência no Afeganistão revelou a necessidade de adaptação da avaliação da campanha ao novo ambiente complexo e difuso (Mushen e Schroden, 2014, pp.29-30), surgindo um novo paradigma que congregaria a CA, mas também uma avaliação ao nível estratégico de modo a responder a algumas questões estratégicas em quatro domínios: segurança, governação, nível socioeconómico e relações regionais (Schroden, 2014, p.48). A avaliação em ambos os processos assentava em múltiplos dados e fontes de entrada, nomeadamente: reportes da *International Security Assistance Force (ISAF)* e das Forças de Segurança Afegãs;

líderes da ISAF interligados a líderes afegãos; informação *open-source*; reportes de outras organizações (Nações Unidas e Cruz Vermelha); opinião dos comandantes militares da ISAF e percepções do povo afegão (Joint Chiefs of Staff, 2015, pp.B-C-2).

Considerando a CA por ser de nível operacional, e no que concerne aos dois *inputs* identificados na Figura 5, verificou-se que estes eram originários dos comandos subordinados/ apoiantes da ISAF (Joint Chiefs of Staff, 2015). O primeiro *input* consistia na avaliação das oito tarefas essenciais do OPLAN da ISAF, que seria assente em cinco níveis pré-definidos nos diversos domínios já referidos, como forma de contrabalançar as vantagens e desvantagens¹³⁵ de uma avaliação meramente quantitativa ou qualitativa. Esses níveis são declarações simples dos aspetos mais importantes relativos a cada domínio e tarefa. O segundo *input* compreendia uma avaliação pessoal de cada comando subordinado/apoiente da ISAF diretamente para o Comandante da ISAF. Essa avaliação, sob o formato de carta com uma a duas páginas, transmitia o *heart and mind* dos comandantes relativamente aos seus esforços empreendidos na execução do OPLAN e permitia identificar as diferenças nos diversos pontos de vistas dos comandantes, que, posteriormente, serviria de base de discussão na *Commander's Assessment Conferences* (CAC) (Schroden, 2014).

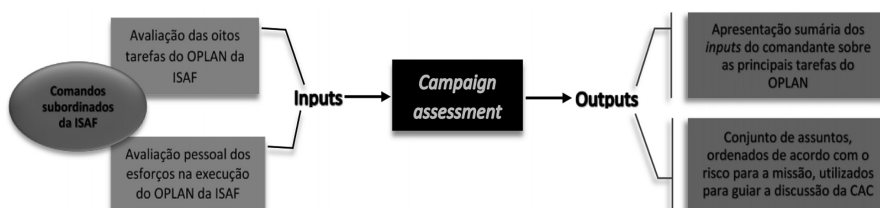


Figura 5 – Campaign Assessment da operação ISAF

Fonte: Adpatado a partir de Schroden (2014).

Como resultado (*outputs*), da CA surgem dois produtos, expostos na Figura 5. Salientando-se a apresentação sumária da CA exemplificada na Figura 6, que congrega diversa informação, nomeadamente: o gráfico radar que apresenta a avaliação dos comandos (incluindo a resposta consolidada representada pela linha a preto); em baixo encontram-se os níveis correspondentes à resposta consolidada e, do lado, direito os comentários dos diversos comandos, ambos nos diversos domínios (Schroden, 2014).

¹³⁵ Na avaliação quantitativa, as métricas definidas podem não ser facilmente mensuráveis, os números podem ser falsificados ou incorretamente manipulados ou interpretados. A avaliação qualitativa é também facilmente manipulada e dificulta o *benchmarking* (Schroden, 2014).

São estes resultados que alimentam o ciclo de decisão do comandante (NATO, 2011a).

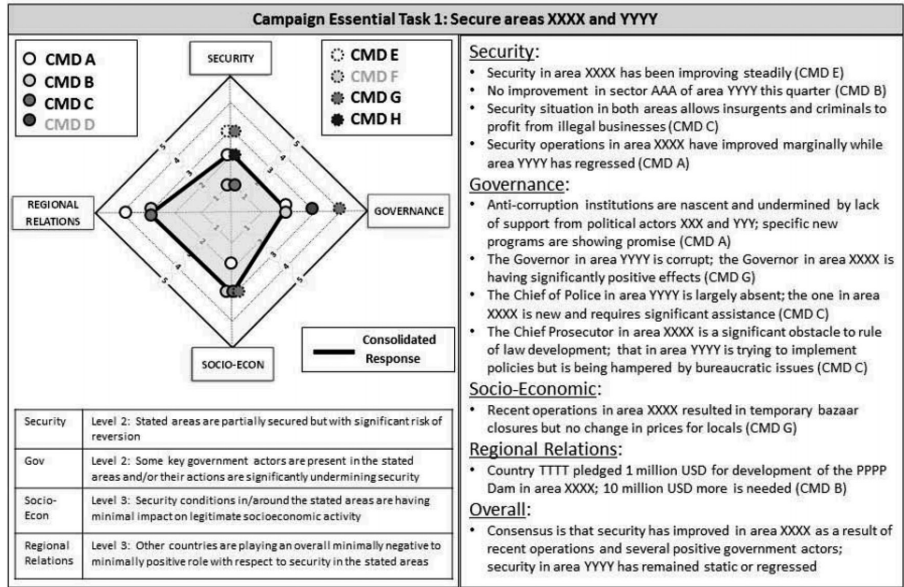


Figura 6 – Exemplo do output (Gráfico Radar) da *Campaign Assessment* da operação ISAF

Fonte: Adaptado a partir de Schroden (2014).

3. **BATTLE RHYTHM**

O *Battle Rhythm* é um método usado para unir o esforço de todo o EM, traduzindo-se numa rotina disciplinada de reuniões, briefings e encontros diversos, contidos dentro de ciclos de decisão¹³⁶, e usado para manter um ritmo ideal para todos os níveis de comando, localizações e fusos horários. À medida que as operações começam, o *Battle Rhythm* deve ser estabelecido o mais célere possível e rapidamente acomodado na forma mais eficaz de manter os comandantes informados e o seu EM atualizado (NATO, 2011a, p.4_8).

O *Battle Rhythm* é construído numa base hierárquica, que divide o dia para permitir um equilíbrio entre a interação necessária e o desenvolvimento da ativi-

¹³⁶ Os Ciclo de Decisão é que definem o ciclo do *Battle Rhythm*, que pode ser mais alargado ou mais reduzido, dependendo de vários fatores tais como a fase da operação, o número de eventos significativos, etc. Durante o ciclo do *Battle Rhythm* decorrem várias reuniões e encontros. O resultado esperado de cada uma dessas reuniões é que vai fazer ordenar sequencialmente essas mesmas reuniões no tempo dentro do Ciclo de Decisão.

dade do *Headquarter* (HQ), como é representado na Figura 7, e que inclui como principais reuniões de trabalho:

(i) Bríflingue do Comandante: o bríflingue serve para manter o comandante atualizado acerca dos acontecimentos, estabelecendo as bases para o esforço do EM e a base de briefing sobre o próximo período. O JFC é informado sobre as últimas e as próximas 24 horas em detalhe, e sobre as próximas 48 horas em termos gerais.

(ii) JCB: é a principal reunião do JFC, que se realiza geralmente uma vez por cada ciclo no *Battle Rhythm*, sendo o seu objetivo auxiliar os aspetos macro da atividade do *Joint Force* (JF) e a sincronização de efeitos, especificamente para emitir a orientação prioritária do comandante a todas as componentes e para resolver possíveis áreas de conflito. O JFC preside ao JCB, e sob a sua autoridade atribui responsabilidades e prioriza e sincroniza todos os aspetos das atividades táticas. Entre outras atividades, cabe ao JCB rever a priorização, restrições e alocação de alvos¹³⁷ para que estes estejam em sintonia com as ações que se pretendem fazer, bem como, rever e recomendar a aprovação pelo JFC da JCO.

(iii) JOPG: o objetivo da reunião do JOPG é aperfeiçoar o desenvolvimento do plano da operação, monitorar a atividade de planeamento da força, aprovar planos de nível de força concluídos e iniciar uma direção adicional para o planeamento de contingência.

(iv) JTCB: analisa a informação sobre os alvos *Kinetic* e *non-Kinetic*, desenvolver orientações sobre os alvos a atingir, estabelecendo prioridades, e preparar e refinar a lista de alvos conjunta para recomendação ao JFC.

(v) IACB: o IACB facilita a coordenação de todas as atividades de informação dentro da *Joint Operation Area* (JOA) e é responsável pela coordenação dos *inputs* dados pelas operações de informações ao JCB e ao JTCB, assegurando que essas atividades estão sincronizadas com o plano estratégico de comunicação.

Para além das principais reuniões referidas, existem outros encontros, alguns temporários, outros permanentes, usados pelo *Chief of Staff* (COS) para detalhar orientações ao EM, definir prioridades de trabalho e estabelecer prazos (NATO, 2011a, p.4_10).

Adicionalmente a estas reuniões, existe no *Battle Rhythm* uma segunda atividade bastante importante, como seja a produção de relatórios formais, tais como o *Assessment Report*, *Down Report*, *Logistics*, *Medical and Personnel Reports*, *Ope-*

¹³⁷ No *Joint Targeting Coordination Board* o JFC prioriza e aprova todos os alvos.

rational Record Report, Serious Incident Report, e Other Requests for Information, entre outros (NATO, 2011a, p.4_11).

Não obstante, o *Battle Rhythm* pode ser influenciado por um conjunto de fatores, tais como, o fuso horário, imperativos nacionais, considerações políticas, influências internacionais, mudanças de turno, fatores humanos e até os próprios media. Este aspeto é controlado pelo COS, através do J35 (*Synchronization Section*), por forma a evitar constrangimentos e a aumentar a capacidade de resposta.

Assim, como nem tudo corre conforme planeado, cabe ao COS gerir os incidentes garantindo que o processo consegue lidar com situações inesperadas. Essas situações incluem a ocorrência de incidentes significativos que obrigam a uma rápida disseminação de informação, por forma a evitar falta de informação ou desinformação, o que requer uma estreita coordenação entre o EM de relações públicas da NATO e as autoridades nacionais. (NATO, 2011a, p.4_13).

O *Battle Rhythm* permite ao Comandante compreender o ambiente operacional no contexto da missão/tarefa, o que contribui para uma eficaz identificação do combate e para uma eficiente gestão do espaço de batalha - *Situational Awareness* (SA). A SA é crucial para uma eficiente sincronização de atividades. É essencial que a SA seja partilhada, porque reforça significativamente a tomada de decisão, permite uma gestão eficaz do ambiente operacional e melhora a eficácia global do JF.

Para além disso, este método permite ainda harmonizar os diferentes *Battle Rhythm* dos comandos de componentes, sincronizar a manobra e os fogos conjuntos, avaliar o *feedback* da opinião pública relativamente às políticas de relações públicas adotadas e ao sucesso da missão, coordenar parcerias de construção, tendo em vista melhorar a capacidade da nação parceira para governar, e por último, retirar lições identificadas, com o objetivo de aprender a partir da experiência e fornecer justificações válidas para alterar procedimentos, a fim de melhorar o desempenho tanto durante o decurso de uma operação, como para operações subseqüentes (NATO, 2011a, pp.4_14-20).

Exercise Time	26Nov - MON G+39	27Nov - TUE G+40	28Nov - WED G+41	29Nov - THU G+42	30Nov - FRI G+43	1Dec - SAT G+44	2Dec - SUN G+45	3Dec - MON G+46
ZULU								
07:00		CG MTG	CG MTG	CG MTG	CG MTG	CG MTG	CG MTG	CG MTG
07:30		SAB	SAB	SAB	SAB	SAB	SAB	SAB
08:00		CCWG	CCWG	CCWG	CCWG	CCWG	CCWG	CCWG
08:30		AB	CCWG	JCBWG	JCBWG	JCBWG	JCBWG	JCBWG
09:00								
09:30								
10:00								
10:30		JTWG	JTWG	JTWG	JTWG	JTWG	JTWG	JTWG
11:00		IMWG	IMWG	IMWG	IMWG	IMWG	IMWG	IMWG
11:30								
12:00								
12:30								
13:00								
13:30	STARTEX BRIEF	KOWG	JDAWG	JCMWG	IOWG	JCMWG	IOWG	JCMWG
14:00		RCB	JOPG	RCBWG	JL Coord	ISB	JL Coord	RCB
14:30								
15:00		EWG	JL Coord	IFM	JTCB	IFM	JTCB	IFM
15:30								
16:00		JEB	KMWG	CC VTC	JCMB	IFM	JTCB	IFM
16:30								
17:00								
17:30								

Figura 7 - Exemplo *Battle Rhythm*

Fonte: Duarte (2017).

CONCLUSÕES

A realização do presente estudo pressupôs compreender a forma como a GO concretiza na realidade, as atividades de integração e sincronização das operações, bem como, a avaliação ao seu progresso.

Assim, no primeiro capítulo dedicado às OA, entendidas como o conjunto de atividades que permitem medir a evolução e os resultados das operações, foi demonstrado que os seus conteúdos são desenvolvidos durante as fases de planeamento e execução, esta última, correspondendo à sincronização da campanha. A este respeito, é de salientar na fase de planeamento, o trabalho desenvolvido pelo *joint assessment staff* em coordenação com o JOPG, relativamente à garantia de que todas as tarefas, ações, efeitos e objetivos sejam mensuráveis, nomeadamente através do desenvolvimento das métricas de avaliação, MOE e MOP, a serem incluídas no *Assessment Plan*. Concomitantemente, é ainda desenvolvido um plano de recolha de dados, por forma a garantir a monitorização das métricas supracitadas na fase seguinte.

Nesta, o *joint assessment staff* continua a ter um papel relevante, ao confrontar o *Assessment Plan* com as ações que as forças desenvolvem no terreno, avaliando a evolução da execução do plano, a eficácia das ações executadas e perspetivando tendências futuras. Por seu turno, a sincronização da campanha consubstancia-se no *Battle Rhythm* estabelecido para a operação e a partir do qual o *operations assessment staff* analisa o seu decurso, sendo *Joint Coordination Board Working Group*, efetuada a apreciação a potenciais correções ao plano. Duarte refere que este processo inclui a coordenação de todos os esforços internos, bem como, entre as diferentes Funções Conjuntas e as Funções de Direção e

Orientação da sincronização da campanha, colocadas em prática através do JCB (Duarte, 2017).

No segundo capítulo foram analisadas as duas áreas em que as OA podem ser divididas, a CA e o *Operational Assessment*, sendo apresentado o caso de estudo da ISAF no Afeganistão. Assim genericamente, a CA consiste na monitorização e avaliação contínua de todos os efeitos e objetivos especificados no OPLAN, considerando ainda os efeitos desejados e não desejados em todo o ambiente operacional. Procurando dar resposta à questão de se estar (ou não) de facto a cumprir a missão mediante a concretização de todos os efeitos planeados e consecução dos objetivos, envolve a realização de reuniões com base numa regularidade de três a seis meses, consoante o ritmo da operação. Por sua vez, o *Operational Assessment*, diz respeito ao processo de revisão de curto a médio prazo, de PD que conduzem a CD ao longo das respetivas LoO, bem como, à avaliação de situações que surjam fora do âmbito do plano. Este processo acaba por ser baseado na análise das métricas de progresso das ações planeadas (MOP), dos efeitos desejados, da consecução dos PD/ CD e objetivos (MOE), tendo como finalidade apoiar a CA através da avaliação das operações correntes.

Por fim no terceiro capítulo, foi analisado o *Battle Rhythm* enquanto método utilizado para integrar o esforço do EM, maximizar a atividade corrente e auxiliar a sincronização. Traduzindo-se numa rotina de reuniões, briefíngues e encontros, contidos em ciclos (dependendo do Ciclo de Decisão Implementado), procura o equilíbrio entre a interação necessária e o desenvolvimento da atividade do HQ. Destas, destaca-se o JCB, como principal reunião do JFC para a sincronização da operação. Esta reunião de decisão é preparada pelas reuniões de trabalho que a antecedem (*Joint Coordination Board Working Group*), apoiadas por todas as diferentes áreas que apoiam a decisão (e.g. JTCB e IACB) (Duarte, 2017), podendo dar origem à emissão de um FRAGO ou JCO, à revisão do plano ou mesmo à alteração do *Assessment Plan*.

Assim, verificadas as atividades supracitadas de integração, sincronização e avaliação do progresso das operações, considera-se dada a resposta à questão central, sendo traduzida visualmente através da Figura 8.

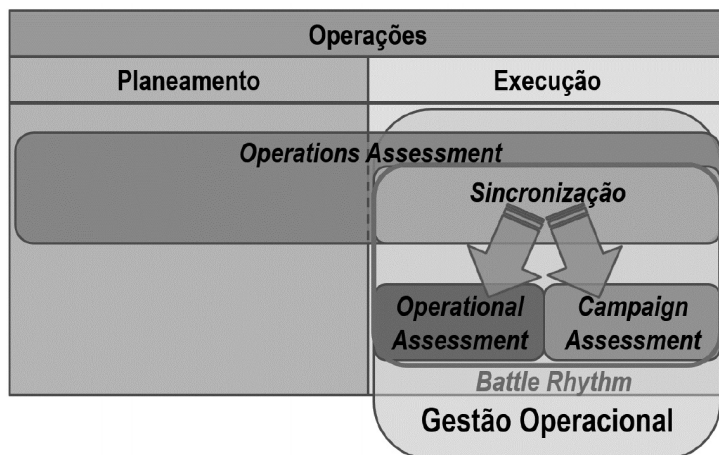


Figura 8 – Gestão Operacional

BIBLIOGRAFIA

- Duarte, F., 2017. Do Planeamento da Operação à Sincronização da Campanha. In: IUM, 2017. *O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafios*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Joint Chiefs of Staff, 2011. *Commander's Handbook for Assessment Planning and Execution*. 1st ed. Suffolk: J7 Joint Staff. Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Joint Chiefs of Staff, 2015. *Operation Assessment*. 1st ed. Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Mushen, E. e; Schroden, J., 2014. *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*. 1st ed. Washington, D.C.: CNA Analysis & Solutions.
- NATO, 2010. *AJP-01 (D) Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2011a. *AJP-3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2011b. *NATO Operations Assessment Handbook*. 10th ed. Norfolk: SACT.
- NATO, 2013a. *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*. 20th ed. Mons: SHAPE.
- NATO, 2013b. *AJP-5 Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2017. *AJP-1 (E): Allied Joint Doctrine*. Bruxelas: Brussels: NATO Standardization Office.
- Schroden, J., 2014. Operations Assessment at ISAF: Changing Paradigms. In A. NATO, ed. *Innovation in Operations Assessment: Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments*. Norfolk: NCIA, pp.39-67.

INTELLIGENCE MANAGEMENT – APOIO À TOMADA DE DECISÃO DO JOINT FORCE COMMANDER

INTELLIGENCE MANAGEMENT – SUPPORT FOR THE JOINT FORCE COMMANDER’S DECISION MAKING

António Carlos Esquetim Marques

Capitão-tenente Fuzileiro

Rubén Vega Bustelo

Major de Infantaria Exército de Espanha

Marcelo F. F. L. Pessoa

Major de Cavalaria GNR

Pedro Miguel Tavares Cabral

Major de Cavalaria

RESUMO

Os atuais desafios que se apresentam à Organização do Tratado do Atlântico Norte, em particular nos flancos leste e sul da Europa, ditam a necessidade do conhecimento constante do ambiente operacional, desempenhando as Informações o ponto focal deste requisito. Porém, diversos fatores influenciam o papel das Informações enquanto função conjunta ao nível Operacional, tendo em vista o apoio ao processo da tomada de decisão no planeamento, na preparação e na execução por parte de um *Joint Force Commander* a este nível. Deste modo, pretendemos identificar as principais dificuldades de um *Joint Force Commander*, nomeadamente no Ciclo de Produção de Informações e no processo de produção de conhecimento, dissecando e verificando a adequabilidade da estrutura em uso nos Comandos Operacionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, tendo em conta as observações e as boas-práticas empregues no *Joint Force Command Brunssum*. Os resultados obtidos apontam para uma adaptação do modelo organizacional em função das necessidades identificadas, para a adoção de novos processos e novas tecnologias para a obtenção de

informações. Concluímos que a atual doutrina de Informações na Organização do Tratado do Atlântico Norte permite aos Comandantes um espectro de atuação bastante alargado, conjugando todos os fatores que influenciam o seu processo de tomada de decisão com vista ao sucesso das operações.

Palavras-chave:

Desafios, Informações, NATO, Produção de Conhecimento.

ABSTRACT

The current challenges of North Atlantic Treaty Organization, particularly on the eastern and southern flanks of Europe, dictates the need for a constant knowledge of the operating environment, being Intelligence the focal point of this requirement. However, a number of factors influence the role of Intelligence as a joint function at the Operational level, in order to support the decision-making process in planning, preparation and execution by a Joint Force Commander at this level. Thereby, we intend to identify the main difficulties of a Joint Force Commander, namely in the Intelligence Cycle and in the Knowledge Development process, dissecting and verifying the suitability of the structure in use in the North Atlantic Treaty Organization Operational Commands, taking into account the observations and the good - practices employed in Joint Force Command Brunssum. The results obtained leads to an adaptation of the organizational model according the identified requirements, to the adoption of new processes and to new technologies to obtain information. We conclude that the current doctrine of Intelligence in North Atlantic Treaty Organization allows Commanders a broad spectrum of action, combining all the factors that influence their decision-making process for the success of operations.

Keywords:

Challenges, Intelligence, Knowledge Development, NATO.

INTRODUÇÃO

Uma das funções conjuntas a ser consideradas por um *Joint Force Commander* (JFC) são as Informações (NATO, 2011a), p.1_11).

A doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), no plano das Informações, é deliberadamente flexível na sua aplicação, permitindo que o cenário encontrado possa moldar as estruturas e as responsabilidades, entregando a sua gestão e responsabilidade última aos comandantes e decisores (NATO, 2016c, p.X).

A NATO, incrementado a sua presença no flanco Leste da Aliança, na Estónia, na Letónia, na Lituânia e na Polónia, numa base rotativa através de quatro *battlegroups* multinacionais, procura demonstrar a força da Aliança Atlântica e deixar claro que, um ataque contra um dos seus membros, será considerado um ataque contra todos. Com efeito, esta postura de dissuasão, assomada ao desenvolvimento de uma presença terrestre na Roménia e terrestre, aérea e naval no Mar Negro, é considerada como o maior reforço da defesa coletiva da Aliança desta geração (NATO, 2017).

O processo de obtenção de informações na NATO assenta em diferentes organizações e serviços, que encontram como “suporte” as informações integradas pelas demais agências e organizações nacionais. Deste modo, questões se podem levantar quanto a possíveis fragilidades, designadamente no que tange aos limites e ramificações dos processos de Produção de Informações e de Produção de Conhecimento (KD¹³⁸) NATO (Menzel, 2016) e à operacionalização do processo de informações.

Assim, o atual estudo subordinado ao tema “*Intelligence Management – Apoio à tomada de Decisão do Joint Force Commander* (JFC)”, tem como objetivo identificar quais os principais desafios do JFC na aquisição de informações.

Estruturalmente, o trabalho será organizado em quatro partes principais, para além da introdução e das respetivas conclusões. Assim, a primeira parte será destinada à caracterização do contributo das Informações para as operações ao nível operacional, analisando em que medida a produção de informações apoia o processo de tomada de decisão do JFC durante o planeamento, preparação e execução de uma operação.

Por sua vez, a segunda parte abordará o Ciclo de Produção de Informações na NATO, caracterizando o processo sequencial através do qual a informação (*infor-*

¹³⁸ Knowledge Development.

tion) é obtida, agregada, convertida em informações (*intelligence*) e consequentemente, disponibilizada aos utilizadores.

Na terceira é analisado o *Intelligence Requirements Management* e o *Collection Management* no apoio à decisão, enquanto processo de partilharem e de gestão das capacidades de aquisição de informações.

Por fim, na quarta parte são apresentadas um conjunto de observações e boas práticas implementadas no *Joint Force Command Brunssum*, procurando identificar eventuais desvios entre a doutrina e aquilo que efetivamente caracteriza as necessidades do atual ambiente operacional ao nível das informações.

1. AS INFORMAÇÕES NA NATO E A TOMADA DE DECISÃO

O atual ambiente operacional e a complexidade do mesmo ditam que os comandantes devem considerar as Informações como um pré-requisito crítico para as operações, ao invés de um meio para determinar quais os obstáculos a ultrapassar para cumprir a missão. Como Função Conjunta e como contributo para determinar as capacidades necessárias para a ação de comando, as Informações devem apoiar a compreensão (através da análise) e a avaliação da situação, bem como o planeamento e a execução das operações, através do fornecimento de informações que sejam precisas, relevantes, atempadas e utilizáveis.

Deste modo, estando caracterizado o ambiente operacional como um conjunto de condições, circunstâncias e influências que afetam o emprego de capacidades e as decisões dos comandantes (NATO, 2016a, pp.99), importa disponibilizar ao comandante uma imagem do que os principais atores estão e vão fazer. Nesse sentido, podendo a NATO ter de atuar e intervir num cenário dinâmico, multidimensional e complexo, foram definidos diversos atores e ameaças que condicionam e moldam o ambiente operacional constantes na Figura 1 e que determinam novos e mais requisitos de informações pela necessidade crescente, cada vez mais imprescindível, de uma compreensão abrangente.



Figura 1 – Principais Atores e Ameaças

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2016b, pp.2_1,2_2).

É neste contexto que múltiplos desafios se apresentam aos *staffs* e ao pessoal ligado às informações, designadamente pelos diversos fatores que influenciam e afetam os métodos, os meios e os recursos disponíveis para alocar à função Informações e que se podem agrupar em três grandes áreas. Uma destas áreas é a “complexidade das Operações” a que atualmente assistimos, onde abundam atores estatais e não-estatais, que empregam métodos convencionais e não-convencionais, em que podem oferecer objetivos militares tangíveis ou simplesmente atuar no ciberespaço. Outra questão relevante reside na “abundância de Informação” e no excesso de notícias e dados que dificultam a direção e a orientação dos poucos recursos para as devidas áreas e em tempo, realçando-se a necessidade da existência de estruturas adequadas para tratamento da informação de modo a mitigar a saturação dos sistemas e processos. Por fim, assistimos a um “desvanecimento dos limites existentes entre os vários níveis da guerra” (do estratégico ao tático) no domínio das Informações, uma vez que o avanço das comunicações e a existência de sistemas integrados de comando e controlo, permitem que os comandantes ao nível tático tenham acesso a Informações de nível estratégico e vice-versa.

No que respeita ao contributo das Informações para as Operações ao nível operacional, este baseia-se na produção de informações que apoiem o processo de tomada de decisão no planeamento, preparação e execução. Podemos deste modo dizer que as Informações orientam as Operações, uma vez que os coman-

dantes necessitam de informações para saber se têm de decidir, quando decidir e o que decidir, em tempo e de forma a manter a iniciativa, obtendo-se a superioridade informacional do espaço de batalha (NATO, 2016b, p.2_6), conforme representa a Figura 2.

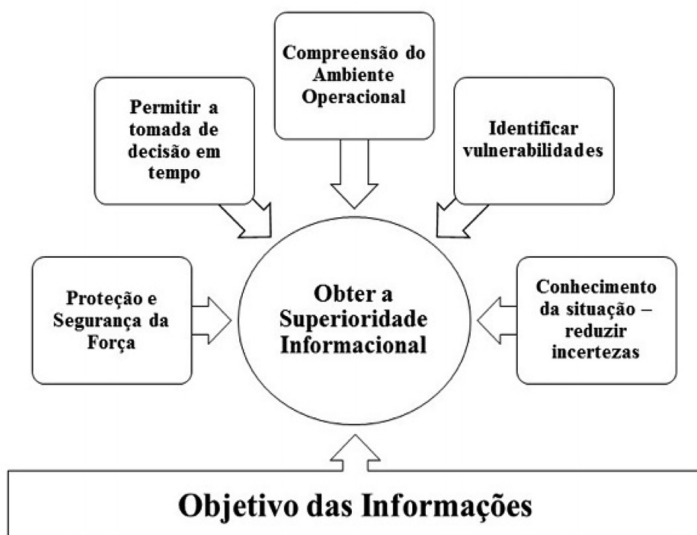


Figura 2 – Objetivo das Informações
Fonte: Adaptado a partir de Barroso (2017a).

Em termos mais amplos, podemos dizer que as Informações estão presentes em todo o processo de tomada de decisão, com contribuições nas várias fases e etapas do processo de planeamento de operações, conforme pode ser constatado na *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) Interim V2.0* no respeitante ao nível operacional, sendo responsáveis pelo desenvolvimento de diversos produtos, com vista a apoiar o planeamento de campanha e a tomada de decisão do comandante e assegurar a base para a orientação e sincronização das informações, tendo igualmente um papel decisivo no planeamento de contingência, na preparação de forças, no processo de *targeting* (onde assumem um papel bastante relevante), na contra-proliferação e nos processos de avaliação (*assessment*) da campanha.

Desenvolvendo o conhecimento e facilitando a compreensão, bem como produzindo avaliações preditivas, as Informações possibilitarão ao comandante a manutenção da iniciativa, sendo, no entanto, guiadas por este.

2. O CICLO DE PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES NA NATO

O ciclo das informações é a sequência de atividades pela qual a informação (*information*) é obtida, agregada, convertida em informações (*intelligence*) e disponibilizada aos usuários. Esta sequência abrange quatro fases, apresentadas na Figura 3: Orientação do esforço de pesquisa; Aquisição; Processamento; Disseminação (NATO, 2016a, p.73).

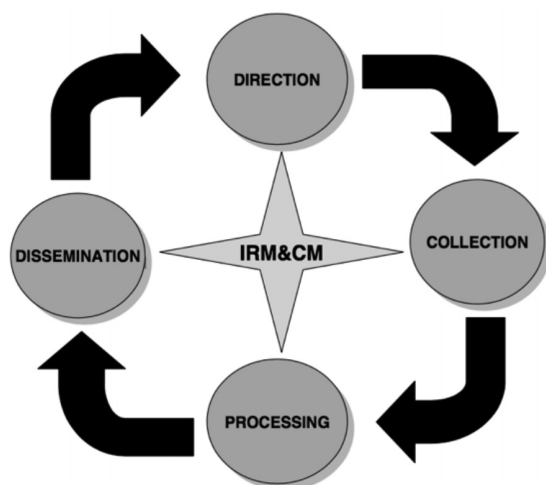


Figura 3 – Ciclo de Informações NATO

Fonte: NATO (2016b, p.4_2).

Apesar de o processo, quando observado externamente, ser aparentemente simples, na realidade, o ciclo das informações é um processo complexo que providencia as ferramentas e os mecanismos necessários para compreender e ordenar as muitas atividades envolvidas na produção das informações. Assim, estas atividades são organizadas em múltiplos ciclos operando em vários níveis e a várias velocidades, com tarefas que por vezes coincidem ou se sobrepõem, desenvolvendo-se ao mesmo tempo e não de forma sequencial. A monitorização e coordenação das etapas do ciclo são desenvolvidas por meio do processo de Gestão das Necessidades de Informações (IRM¹³⁹) e de Gestão da Aquisição (CM¹⁴⁰) (NATO, 2016b, pp.4_1,4_2). Adicionalmente, o ciclo não é uma função isolada, devendo estar corretamente integrado no ritmo de batalha, na revisão cíclica de atividades que

¹³⁹ *Intelligence Requirement Management.*

¹⁴⁰ *Collection Management.*

permite avaliar a evolução da campanha e noutros processos cíclicos como o de *targeting* (NATO, 2016b, pp.2_8,2_12), de acordo com a Figura 4.

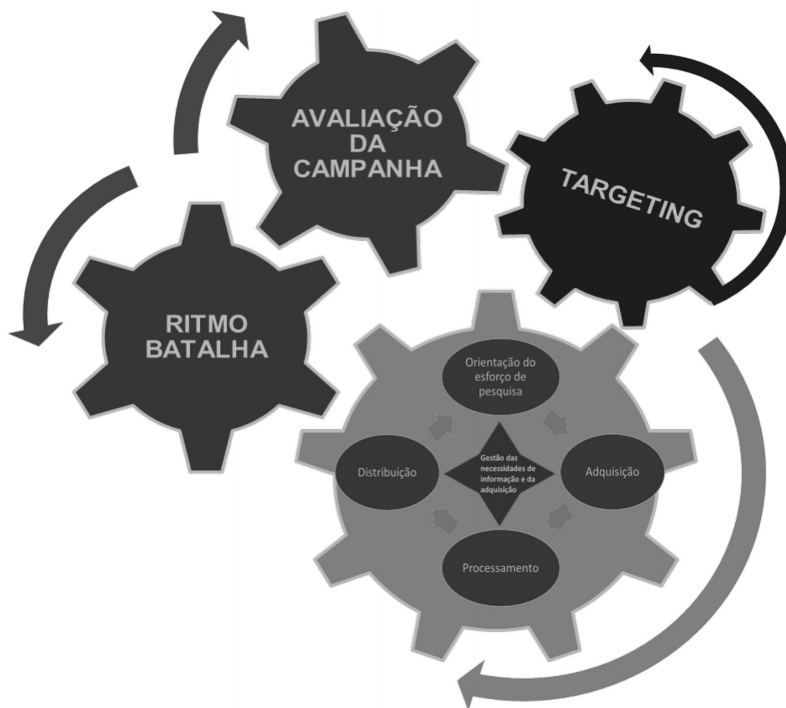


Figura 4 – Sincronização do Ciclo das Informações

Fonte: NATO (2016b, pp.2_8,2_12).

Deste modo o ciclo permite colocar à disposição do comandante as informações necessárias em tempo e de forma oportunas, através de um processo que permite inicialmente obter dados, que depois de processados e convertidos em informação, através de um processo cognitivo que permite obter o conhecimento necessário por forma a alcançar a compreensão da situação mediante o julgamento. Assim, o produto final do ciclo é a compreensão da situação mediante a avaliação do conhecimento obtido no percurso do mesmo - as informações. Será desta compreensão que, segundo um processo de revisão contínua, se beneficiam as informações e o KD, contribuindo as primeiras para o segundo (Barroso, 2017a; NATO, 2016b, p.2_4,2_5).

2.1. ORIENTAÇÃO DO ESFORÇO DE PESQUISA

A orientação do esforço de pesquisa abrange a determinação dos requisitos de informações, o planeamento do esforço de aquisição, a emissão de ordens e as solicitações às agências de aquisição e o controle contínuo da produtividade dessas agências (NATO, 2016a, p.73). Para o funcionamento do processo é necessária uma dupla orientação. A orientação interna do processo, exercida pelo oficial das informações sobre cada um dos elementos das informações no seu *staff*. A orientação externa, que é responsabilidade dos comandantes, que a cada nível estabelecem os parâmetros para os objetivos e as necessidades de informações. Esta última é a orientação mais relevante para o apoio eficaz à tomada da decisão pelo comandante, devendo incluir a priorização das suas necessidades de informação assim como instruções claras quanto às informações que requer e o limite temporal para o seu fornecimento (NATO, 2016b, pp.4_1,4_2).

2.2. AQUISIÇÃO

A aquisição define-se como a exploração de fontes por agências de aquisição e a entrega da informação obtida à unidade de processamento apropriada para o seu uso na produção de informações (NATO, 2016a, p.73). A maior parte das atividades de aquisição é executada por meios de informações, vigilância e reconhecimento (ISR¹⁴¹), mas também podem contribuir meios não específicos e outros meios ISR não tradicionais. Para otimizar o processo de obtenção, é necessária uma estreita colaboração entre os e comandante e o seu estado-maior percebam corretamente as capacidades, limitações, vulnerabilidades, tempos de resposta dos meios, fontes e agências disponíveis e sua suscetibilidade para a decepção (NATO, 2016b, pp.4_1,4_3).

2.3. PROCESSAMENTO

O processamento consiste na conversão da informação em informações, através do agrupamento, avaliação, análise, integração e interpretação (NATO, 2016a, p.73). É um processo de natureza interativa que pode gerar novas necessidades de aquisição. Os aspetos mais relevantes a considerar quanto ao apoio ao comandante são o agrupamento dos dados em categorias relativas às suas necessidades de informações, a subjetividade e importância da experiência dos analistas para a avaliação, análise e integração, assim como a adequada valorização da rele-

¹⁴¹ *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.*

vância de cada elemento de informação, a revisão contínua e a tomada de medidas para evitar a deceção durante a interpretação (NATO, 2016b, pp.4_1,4_4).

2.4. DISSEMINAÇÃO

A disseminação consiste na comunicação oportuna das informações àqueles que dela necessitam, na forma apropriada e pelos meios adequados (NATO, 2016a, p.73). Adicionalmente a disseminação necessita de segurança, adequação aos requisitos do solicitante, mecanismos de realimentação e procedimentos para evitar o fluxo circular de relatórios (NATO, 2016b, pp.4_1,4_7).

2.5. A INTERSEÇÃO COM A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA NATO

Desenvolver e consolidar o conhecimento sobre um determinado ambiente ou contexto, tarefa tão indispensável ao planeamento de operações, leva tempo e, em razão disso, poderá não se encontrar disponível no momento de uma determinada emergência ou potencial situação de conflito (NATO, 2013, p.2_2).

Ciente das exigências decorrentes de uma postura de *comprehensive approach*, que se impõe holística e desperta para as inúmeras influências, interações e capacidades geradas pelos atores chave de um determinado ambiente operacional (NATO, 2010, p.vii), a NATO tem apostado, há uns anos a esta parte, na consolidação do KD. A própria COPD, enuncia que o “processo de KD cobre a aquisição, a integração, a análise e a partilha de informação e conhecimento de relevantes fontes militares e não militares” (2013, p.2_10). Na Figura 5 é representado o Processo de Produção de Conhecimento.

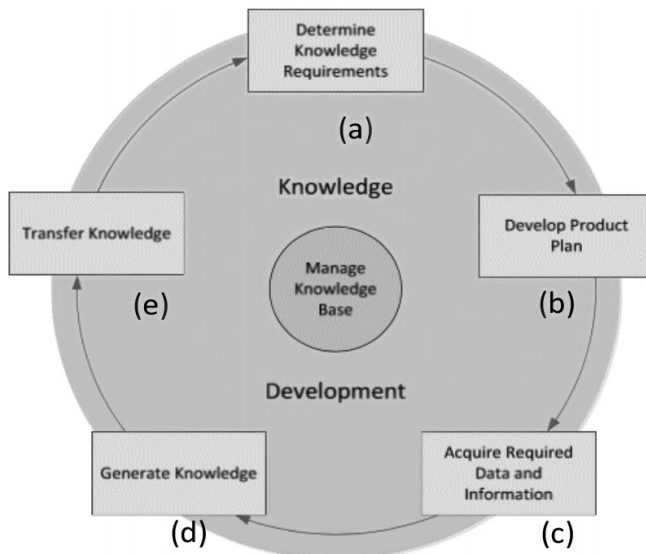


Figura 5 – Processo de Produção de Conhecimento (KD)

Fonte: NATO (2013, p.2_11).

Tendo por base a permanente (a) monitorização e avaliação de uma dada área de interesse e considerada a indispensável coordenação com os requisitos levantados pelos ‘utilizadores finais’, o processo de KD identifica e inventaria lacunas de conhecimento, que derivam do plano estratégico ao tático. Em consequência, e após (b) a elaboração de um plano para a obtenção do conhecimento, onde é definida a informação e o conhecimento que são indispensáveis reunir, (c) os especialistas, por intermédio de redes internas ou externas à NATO, estabelecida que esteja esta necessidade última, promovem e coordenam a respetiva recolha. Quer a (d) geração do conhecimento, por intermédio de atividades colaborativas de integração e análise da informação e das informações recebidas, quer a denominada (e) transferência do conhecimento, que estabelece e parametriza os acessos e a partilha dos produtos obtidos, intra e extra NATO, constituem-se os dois últimos passos de um processo, que, em permanente ciclo, procura colmatar lacunas do conhecimento e se autorregula através dos *feedbacks* recebidos pelos parceiros e ‘utilizadores finais’ (NATO, 2013, pp.2_11,2_12). Tendo sido originalmente concebido como um campo de pesquisa, que procurava descrever o ambiente como um sistema, identificando e analisando atores, mecanismos de influência e a forma como estes interagem (Menzel, 2016), relevada a supra descrição do processo de KD de forma aparentemente simples verificam-se analogias com o ciclo de produção de informações, como se apresenta na Tabela 1.

Tabela 1 – Fases do CPI VS Processo de KD

Ciclo de Produção de Informações (CPI)	Processo de Produção de Conhecimento
Orientação do esforço de pesquisa	Identificar necessidades de conhecimento
	Desenvolver um plano de pesquisa
Aquisição	Obter dados e informação
Processamento	Gerar conhecimento
Distribuição	Transferir conhecimento

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2016b, p.4_2) e NATO (2013, p.2_11).

Procurando destacar as diferenças entre as Informações e o KD, a NATO no seu *Pre-Doctrinal Handbook* de 2010 (*Bi-Strategic Command Knowledge Development*) identifica que: (1) As atividades de produção de informações estarão focadas, primariamente, num determinado opositor e espaço geográfico; (2) A atividade de KD, ciente das exigências da *Comprehensive Approach*, aproveita deliberadamente as atividades de informações e a aquisição de informação e conhecimento das mais variadas organizações não militares (NATO, 2010, p.vii).

Menzel, rotulando a diferença enunciada pela NATO por “obsoletas”, em razão de circunscrever a atividade de Informações aos opositores e a KD aos atores neutros e independentes, declara que esta assunção vai contra o próprio fundamento da abordagem holística. Tanto mais que, nos dias de hoje, torna-se indispensável “observar todo espectro PMESII de forma a compreender a origem, a natureza e o provável desenvolvimento de uma ameaça adversária” (Menzel, 2016).

3. O INTELLIGENCE REQUIREMENTS MANAGEMENT E O COLLECTION MANAGEMENT NO APOIO À DECISÃO

3.1. OS PROCESSOS E FUNÇÕES

Sendo os processos de IRM e de CM conduzidos a todos os níveis na NATO, um entendimento comum do processo permitirá aos comandos superiores e inferiores, entre a NATO e os Estados-membros, partilharem Informações e empregarem da melhor forma as capacidades de aquisição de informações. O IRM&CM são funções de gestão complexa, com desafios significativos de gestão de dados e interoperabilidade, envolvendo uma série de atividades discretas, mas baseadas num conjunto de critérios geralmente semelhantes. Ambas exigem ligações contínuas entre as várias atividades de solicitação, gestão, atribuição de tarefas, produção e distribuição (NATO, 2016c, p.3_4).

Considerando que será na IRM que gravita a maior parte do Ciclo de Informações NATO, assegurando que os requisitos de informações (IR¹⁴²) se encontrem priorizados, coordenados e ativados corretamente, já o CM reunirá atividades de atribuição de tarefas e de coordenação com os ativos (capacidades) de aquisição ou outras agências, monitorizando os resultados e, se necessário, reformulando as tarefas, deles retirando o melhor aproveitamento possível (NATO, 2016c, pp.1_4,1_5,3_3).

Coletivamente, o objetivo das funções IRM&CM serão:

- Gerir e manter procedimentos para desenvolver, validar, priorizar e processar os IR e os pedidos de informação (RFI¹⁴³);
- Gerir os pedidos de pesquisa, assegurando a utilização mais eficaz dos recursos e capacidades de recolha de informações;
- Facilitar um ciclo de pesquisa, tratamento e difusão de Informações em tempo para as necessidades mais urgentes;
- Fornecer conhecimento especializado nas Informações para analistas a fim de apoiar a elaboração de IR válidos;
- Priorizar requisitos, medir a satisfação, ajustar os procedimentos conforme necessário e contribuir para o processo de lições aprendidas;
- Otimizar o planeamento da pesquisa, coordenando e integrando todas as tarefas do JISR com o planeamento operacional;
- Assegurar a disseminação e a disponibilidade de Informações através do princípio da necessidade de conhecer.

O processo IRM&CM está correlacionado com o CPI conforme podemos verificar na Figura 6. Após ser orientado sobre os *Commander's Critical Information Requirements* (CCIR), o comandante toma a decisão e atribuiu a sua orientação sobre os mesmos, dando início a um ciclo. Importa referir que este ciclo nunca se encontra fechado porque a resposta aos CCIR pode gerar novas necessidades do comandante, que por sua vez, necessitarão de novas decisões e de orientações por parte do comandante.

¹⁴² *Intelligence Requirement.*

¹⁴³ *Request for Information.*

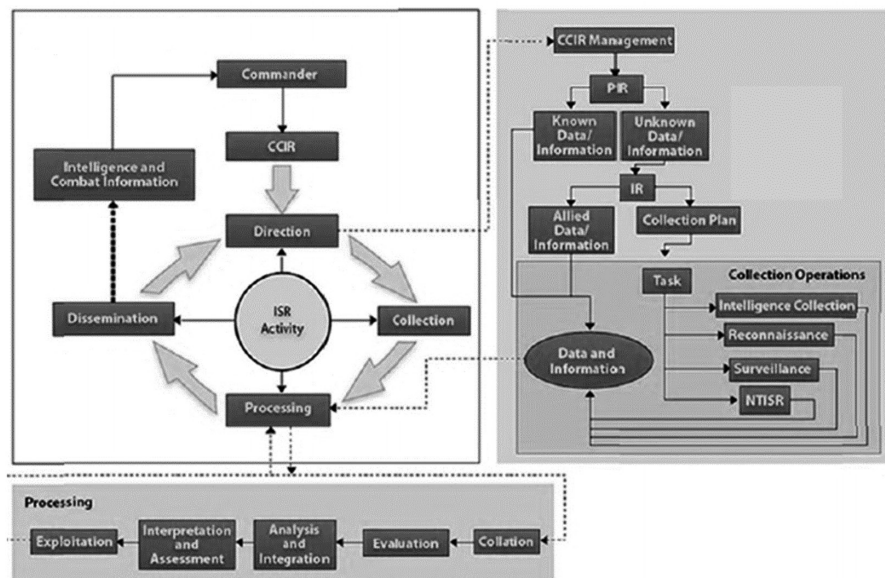


Figura 6 – Relação do IRM&CM com o CPI

Fonte: Royal Canadian Air Force (2012, p. 37).

O IRM&CM, materializado graficamente pelo retângulo cinzento da Figura 6, ajuda a validar e a refinar os IR, determinando como podem ser respondidos com maior eficácia e coordenando as tarefas de pesquisa para atender aos requisitos pretendidos (Boury-Brisset, Kolodny e Pham, 2016, p.6). O IRM inicia com os IR identificados nos requisitos de informação crítica do Comandante (CCIR), respeitante a áreas que são críticas para o sucesso da missão ou representam uma ameaça crítica. Estes formam a base para os requisitos de informações prioritárias (PIR) que são aqueles IR para os quais um comandante tem uma prioridade antecipada e declarada na sua tarefa de planeamento e tomada de decisão (Boury-Brisset, Kolodny e Pham, 2016, p.6).

O pessoal do IRM&CM deve assegurar-se que os dados estão sendo analisados ao nível da qualidade requerida e que o produto resultante é disseminado em tempo e no formato adequado para quem precisa. A utilização de formatos padronizados é necessária para permitir a interpretação, a partilha e a ligação dos IR, planos e produtos das Informações (Boury-Brisset, Kolodny e Pham, 2016, p.7). Antes de atribuir tarefas de pesquisa aos meios ISR, os gestores dos IR devem assegurar que as informações solicitadas ainda não foram obtidas e guardadas numa base de dados. Se as informações não estão disponíveis ou se as informações solicitadas são sobre uma atividade/evento que se prevê acontecer, então os meios de pesqui-

sa têm de ser identificados com base nas suas capacidades e disponibilidade, e integrados no plano de pesquisa que providencia detalhes em como cada IR deverá ser respondido pelos meios mais eficazes (Boury-Brisset, Kolodny e Pham, 2016, p.7).

A CM é a produção e a coordenação dos planos para a pesquisa, processamento e disseminação das Informações. É o processo de transformação dos IR ao mais elevado nível em requisitos de pesquisa, atribuindo tarefas e coordenando os meios de pesquisa apropriados, monitorizando os resultados e atribuindo novas tarefas se necessário. A principal atividade consiste em coincidir os IR validados e estruturados nos meios de pesquisa disponíveis. Este processo tem de ter em consideração a disponibilidade dos meios, o alcance e cobertura do sensor e as capacidades de comunicações, a sua posição em relação ao alvo, as habilidades técnicas e físicas para pesquisar e a priorização dos requisitos de missão. Finalmente, atribuir tarefas aos sensores consiste em providenciar orientação a meios de pesquisa específicos baseados nas informações esperadas da tarefa de pesquisa (Boury-Brisset, Kolodny e Pham, 2016, p.7).

Como função essencialmente operativa, a CM precisa de incluir mecanismos ou ferramentas que evitem a duplicação de esforços com outros processos de ISR conjunto, designadamente o *targeting*. Ao nível operacional ou de uma força conjunta, as áreas de CM são as responsáveis pela priorização e coordenação, reunindo todos os IR provenientes da sua própria IRM e da área de operações, bem como as recebidas de unidades subordinadas, transformando-as em tarefas de aquisição sincronizadas e priorizadas (NATO, 2016c, p.3_7).

De assinalar que, os CM não possuindo autoridade para emitir ordens para a área operacional, a prossecução das tarefas é desenvolvida de forma colaborativa com o *staff* das operações e das informações, relevando-se de extrema importância o estabelecimento desta ligação, em razão de surgir a possibilidade de os procedimentos terem que ser lançados de forma inesperada ou urgente. O plano de pesquisa deverá ser construído apoiado em ferramentas de *software* apropriado, que permita a oportuna e célere partilha e atualização. Ademais e porque os pedidos são submetidos pelo nível operacional, pelo comando de componente e pelo nível tático, julgando-se por isso também crítica a coordenação com as componentes durante a fase do planeamento, a articulação de procedimentos para a execução de tarefas, envio de relatórios e a disseminação de informação e de informações adquiridas deverá desde logo ser esclarecida no Plano de Operações. (NATO, 2016c, pp.3_8,3_9).

Recaindo a responsabilidade final pelas Informações sobre o comandante, este deve estar familiarizado com o processo das Informações e ter um conheci-

mento da situação, suficiente para articular as suas necessidades de informação crítica – os CCIR (MoD UK, 2011, p.4_4). Na condução de uma operação ou durante a fase de planeamento, o comandante deve dar orientações, sobretudo para o Ciclo das Informações. Segundo o AAP-06, a orientação é definida pela determinação dos requisitos de Informações, planeamento do esforço de pesquisa, a emissão de ordens e solicitações aos meios de pesquisa e o controlo sobre a produtividade desses meios. O comandante deve determinar os seus requisitos de informação crítica para planear e conduzir a sua missão (NATO, 2016c, p.3_5). Por forma a manter a iniciativa, deverá tomar decisões acertadas o mais rápido possível. Para isso, deverá ter capacidade de avaliar o processo de tomada de decisão do adversário, identificar oportunidades a explorar e disseminar as informações críticas (MoD UK, 2011, p.4_4).

Em suma, a função IRM tem a responsabilidade primária sobre a gestão das IR, de acordo com as orientações do JFC e com o estabelecido no plano de pesquisa. A função CM tem a responsabilidade primária de gerir todos os sensores à disposição do JFC e de efetuar pedidos ao escalão superior respostas aos IR ou, eventualmente, solicitar o emprego de sensores específicos que não estejam à disposição do JFC (NATO, 2016b, p.5_1).

3.2. A ESTRUTURA DOS *JOINT FORCE COMMANDS* DA NATO

No período de 2012/13 a estrutura de comando NATO foi reorganizada, tendo levado à criação do *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*¹⁴⁴ (CCOMC) e dos dois *Joint Force Commands* (JFCs), em Brunssum e Nápoles (NATO, 2012, 2011b).

Como elemento integrante dos JFC, que correspondem ao nível operacional da estrutura de comando NATO, possuindo como finalidade última planear, conduzir e sustentar operações (SHAPE, 2017), a COPD prevê o *Intelligence/Knowledge Staff* (J2/KD). O J2/KD possui como responsabilidade liderar o *Comprehensive Preparation of the Operational Environment* (CPOE), para que seja prosseguida a monitorização e a compreensão inicial de uma qualquer crise, provendo o respetivo Comandante com indicadores e alertas (NATO, 2013, p.4_5).

Atenta a organização dos JFC, o a Divisão de Informações (J2/KD) é liderada pelo J2 (*Intelligence/Informações*), encontrando-se dividida em quatro células distintas (Rêgo, 2017, p.34; Barroso, 2017a, p.11): *Information Acquisition* (IA); *Know-*

¹⁴⁴ No *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE).

ledge Management (KM); Intelligence Support (IS); Intelligence Knowledge Analysis Production (IKAP), conforme representado na Figura 7.

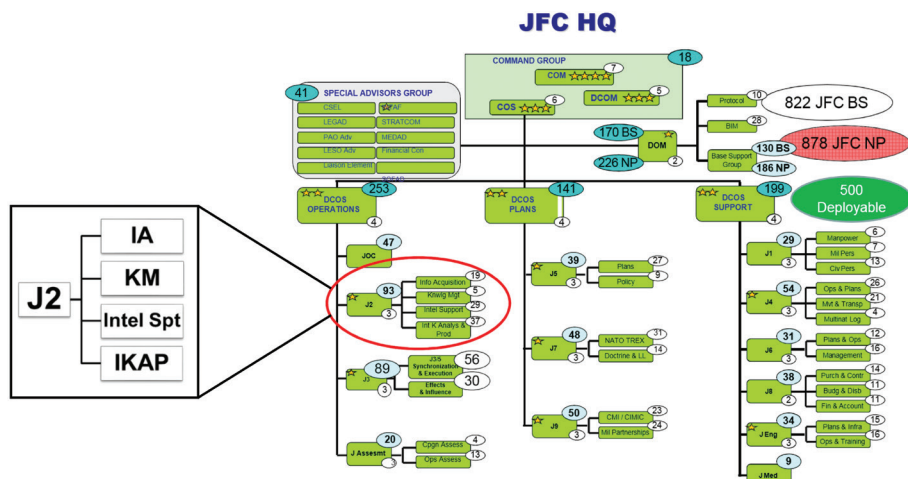


Figura 7 – Estrutura de Comando dos JFHQs

Fonte: Rêgo (2017, p.34).

Refletindo sobre o J2/KD, Menzel releva o facto de nos JFCs não existir qualquer estrutura KD, identificando ainda que a célula de KM tem levantado problemas na completa integração do KD e da função de Informações (Menzel, 2016).

Compreendendo, como finalidade teórica, um conjunto de práticas para “identificar, criar, representar, distribuir e permitir a adoção de ideias e experiências” (NATO, 2010, p.33), o KM é assumido pela COPD como um recurso fundamental para a coordenação de requisitos de conhecimento em todos os níveis NATO, do estratégico ao tático, permitindo, através dos elementos de ligação, retirar o melhor proveito dos meios disponíveis (NATO, 2013, p.2_7).

Neste plano, o próprio CCOMC reconhece que o conhecimento é o elemento crítico que permite pensar, planear, agir de forma estratégica e holística, incorporando para o efeito as melhores práticas analíticas de KD e de KM, para suporte à tomada de decisão a todos os níveis (SHAPE, 2012, p.5).

Parecendo teoricamente emergir o KM na NATO como um prática transversal, vertical e horizontalmente, este assumirá, enquanto célula do J2 do *Joint Force Command Brunssum* (JFCBS) (Barroso, 2017a, p.10), responsabilidades nas fases do processo de KD relativas à identificação das necessidades de conhecimento, do desenvolvimento do plano de obtenção e da transferência do conhecimento, em cooperação com outras células (Barroso, 2017a, p.11).

A IKAP, enquanto elemento central do J2/KD, conduz a análise de sistemas abrangentes em colaboração com outras divisões e especialistas, sendo que a célula de IA assume-se como responsável pelo IRM&CM (Barroso, 2017a, p.13; Menzel, 2016).

Relevadas as fases CPI e de KD, se as células do J2/KD não trabalharem de forma coordenada, poderá resultar daquela previsão orgânica como que uma duplicação desnecessária de processos.

Isto porque no caso do CM, que possui como responsabilidade primária gerir todos os sensores à disposição do JFC (NATO, 2016b, p.5_1), se forem seguidos processos de aquisição distintos e paralelos, na lógica da já enunciada divisão obsoleta entre as Informações e a KD, poderão ser provocados desequilíbrios na sua coerência global, perspetivadas as exigências da *comprehensive approach* tão indispensáveis à tomada de decisão (Menzel, 2016).

4. OBSERVAÇÕES E BOAS PRÁTICAS – JOINT FORCE COMMAND BRUNSSUM

Sendo um desafio receber a informação necessária e relevante para a operação, para que sejam alcançados os objetivos operacionais, verifica-se que em tempo de paz a janela de decisão do comandante é radicalmente reduzida. Com efeito, manifestado o aparente desvio da doutrina atual para aquilo que é o atual ambiente operacional e a indispensável *collection strategy*, identificam-se como dificuldades (Barroso, 2017b):

- O facto dos principais mecanismos de gestão das informações e dos processos de obtenção do nível operacional, corresponderem a uma transposição da doutrina do nível tático, o que, num contexto de baixa intensidade, distanciará dimensões tão importantes como a diplomática, a social, a económica, a psicológica, a cultural, entre outras;
- A extensa duração e a ineficácia do processo de obtenção de informações através dos meios ISR, em razão de se encontrar fundamentalmente focado na resposta aos CCIR, não sendo assumida convenientemente a respetiva revisão e atualização; e
- A tendência da formulação dos PIR ser muito vaga, o que levante dificuldades óbvias nas fases de aquisição e processamento.

Face ao que antecede, o JFCBS introduziu como práticas inovadoras, designadamente para as operações em curso no flanco leste, as seguintes iniciativas (Barroso, 2017b):

– A substituição do modelo de *Joint Intelligence Preparation of the Battlespace* (JIPB), que fornece os *intelligence gaps* e que depois originará os PIR, pela definição das *Intelligence Problem Sets* (IPS). Neste novo processo, o *staff* J2/KD percecione as possibilidades do adversário relativamente aos objetivos da campanha, não formulando diretamente as necessidades de informação a partir dos *intelligence gaps* originários do JIPB. Esta abordagem, que conduzirá à definição clara de qual o problema concreto a ser resolvido pelos meios ISR, permitirá passar das tradicionais modalidades de ação das forças opositoras para o espectro total de possibilidades, focando-se mais em intenções do que em capacidades do adversário;

– A criação a nível operacional de um anexo único de ISR, em substituição dos vários apêndices previstos (NATO, 2013, p.C_2), sendo o coração desse anexo a *collection strategy*, que se baseia em dois elementos essenciais: (1) na definição clara da finalidade e do método das operações ISR, permitindo estabelecer uma ligação entre as operações e as informações; (2) comunicar a intenção Comandante para as operações de ISR, permitindo que todos os escalões compreendam o *apportionment* e a priorização, explicar racionais e ajudar a compreender melhor porque determinado comando deve ter a prioridade;

– A criação de uma equipa dedicada a fazer o jogo da guerra do lado do adversário, que, após formulada as ICS, procure desafiar as *collection strategies*, emergindo como mecanismo necessário e essencial para a reorientação adequada dos CCIR.

Como desafios que se apresentam a um JFC para aquisição de informações, em termos doutrina, procedimentos e meios, e nomeadamente na sua operacionalização, foram identificados os novos modelos organizacionais, as novas tecnologias e os novos processos.

Um dos exemplos é a eventual criação nos comandos operacionais e táticos dos chamados '*Intel Dominance Centers*', que, incorporando a informação estritamente militar, procuram replicar a estrutura NATO *Intelligence Fusion Center* (NIFC) a uma dimensão ajustada e fazer a ligação aos países e outras agências (Ferreira, 2017).

Não existindo grandes desafios ao nível doutrinário, não obstante a relutância e resistência inicial à mudança, existirão duas áreas que poderão ser substancialmente desenvolvidas (Barroso, 2017b):

– Os meios de obtenção de informações, uma vez que dependem dos países e não do JFC. Se em determinadas operações de resposta a crise o JFC recebe equipas de fusão, em tempo de paz, depende dos RFI e dos subseqüentes pedidos

de informação ao NIFC, organismo único da NATO com real capacidade de fusão e produção de informações;

– Ao nível da organização, com a criação de *Information Management Centres*, que poderão reforçar a partilha e acelerar a difusão da informação.

Em suma, das lições identificadas, será necessário promover adaptações nos principais mecanismos de gestão das informações e dos processos de obtenção do nível operacional, especialmente no plano da revisão dos meios disponíveis, da formulação de IPS e do desenvolvimento de *collection strategies*, procurando correlacionar os *means*, *ways* e *ends*, em vez do obstinado desenvolvimento doutrinário e tradicional.

CONCLUSÕES

A experiência no Iraque e no Afeganistão demonstrou que, no quadro da abordagem atual das operações, agora centrada na consciência do terreno humano (Corrêa, 2014, p.100), os meios de obtenção tendiam a focalizar-se na resposta a CCIR que já não eram pertinentes para o desenvolvimento das operações e dos objetivos da campanha.

Neste contexto, interpretar a doutrina de Informações NATO tendo como chavão ‘a recolha da informação necessária para a tomada de decisão’, parece-nos demasiado limitativa. Somente a permanente avaliação e compreensão holísticas do ambiente operacional, envolvendo múltiplos agentes e fontes, permitirá desenvolver um processo que, sendo abrangente, inclusivo e flexível, influenciará de forma assertiva a tomada de decisão.

Quanto às possíveis fragilidades inicialmente levantadas, no plano da eventual sobreposição da produção de Informações e de Conhecimento, bem como ainda à operacionalização do processo de informações, a realidade vivida nos JFC afigura-se-nos consciente e alerta para estas realidades. Atualmente, tomando conhecimento da compressão a que esta sujeita, entre a doutrina tática relativa ao ciclo de informações e os RFI levantados, os JFC encontram-se a desenvolver iniciativas, que procuram colocar no nível operacional a centralidade do CPI, agora focado nos objetivos da campanha.

Como desafios essenciais para a aquisição de informações do JFC, parecem surgir os novos modelos organizacionais, as novas tecnologias e os novos processos, assomada a especial dificuldade relativa à ausência de meios próprios de pesquisa. Ademais, os órgãos de pesquisa existentes, por possuírem vontade própria e intenções distintas, acrescentam particular dificuldade a todo um processo que

deveria assentar na confiança coletiva e na eficiente partilha de Informações entre os países Aliados.

A construção da base do conhecimento sobre a qual se tomarão as decisões, deverá integrar um conjunto de especialistas, pertencentes ou não à estrutura da NATO, resultando uma abordagem multidisciplinar que, fazendo uso das melhores fontes, perspetivas e práticas, tais como as da KD, vá ao encontro dos objetivos definidos pela Aliança.

Será isso alguma vez possível?

Sendo a doutrina das Informações NATO deliberadamente flexível na sua aplicação, caberá aos comandantes e decisores, observado o cenário, os recursos disponíveis, as exigências e as oportunidades identificadas ou geradas, moldar as estruturas e as responsabilidades, orientando a ação e o esforço das atividades de ISR no sentido de assegurar o sucesso das operações presentes e a preparação para o futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Barroso, L., 2017a. *EDO 11: Informações no JFCB*. In: *Aula ao Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Barroso, L., 2017b. *INTEL Management – Apoio à tomada de Decisão do Joint Force Commander*. In: *Aula ao Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Boury-Brisset, A., Kolodny, M. e Pham, T., 2016. ISR asset visibility and collection management optimization through knowledge models and automated reasoning.
- Corrêa, G., 2014. As Operações de amplo espectro e a sua contribuição para o incremento das ações de combate na Amazônia Brasileira, no contexto de um conflito assimétrico. *Revista de Ciências Militares*. [em linha] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Disponível em: <<http://www.iesm.pt/cisdi/revista/Documentos/R3C.pdf>>.
- Ferrão, E., 2017. *PAINEL III - A Função Militar Informações em apoio das Operações*. In: *Seminário de Operações do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- JCoS, 2012. *Joint Publication 2-01: Joint and National Intelligence Support to Military Operations*. Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Menzel, M., 2016. Knowledge Development vs. Intelligence in NATO. [em linha] Kalkar: Joint Air Power Competence Centre. Disponível em: <<https://www.japcc.org/knowledge-development-vs-intelligence-nato/>> [Consult. em 27 de abril de 2017].
- MoD UK, 2011. *Joint Doctrine Publication 2-00 Understanding and Intelligence Support to Joint Operations*. 3ª ed. Development, Concepts and Doctrine Centre.
- NATO, 2010. *Bi-Strategic Command: Knowledge Development (Pre-Doctrinal Handbook, Final Draft 17 Mar 2010)*. Mons: Allied Command Operations.

- NATO, 2011a. *NATO STANDARD AJP-3(B): Allied Joint Doctrine For The Conduct Of Operations*. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2011b. *Reshaping NATO's Command Structure*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_75773.htm> [Consult. em 4 de maio de 2017].
- NATO, 2012. *New integrated NATO center supports the Alliance with improved approach to emerging security challenges and crisis*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_86912.htm> [Consult. em 5 maio 2017].
- NATO, 2013. *COPD INTERIM V2.0: Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (04 October 2013)*. Mons: SHAPE.
- NATO, 2016a. *AAP-06: NATO Glossary of Terms and Definitions (Edition 2016)*. Brussels: NATO Standardization Office.
- NATO, 2016b. *NATO STANDARD AJP-2: Allied Joint Doctrine For Intelligence, Counter-Intelligence And Security (Ed. A. Ver. 2 February 2016)*. NSO.
- NATO, 2016c. *NATO STANDARD AJP-2.1: Allied Joint Doctrine For Intelligence Procedures (Ed. B Ver.1 June 2016)*. NSO Brussels: NATO Standardization Office
- NATO, 2017. *NATO - Topic: Boosting NATO's presence in the east and southeast*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en> [Consult. em 27 de abril de 2017].
- Rêgo, N., 2017. *EDO 10: Informações no âmbito da NATO*. In: *Aula ao Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Royal Canadian Air Force, 2012. *Aerospace Sense Doctrine*. Winipeg: Canadian Forces Aerospace Warfare Centre.
- SHAPE, 2012. *SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Handbook (v1.1)*. Mons: SHAPE.
- SHAPE, 2017. *SHAPE | Military Command Structure*. [em linha] NATO | Mons: SHAPE. Disponível em: <https://www.shape.nato.int/military_command_structure> [Consult. em 6 de maio de 2017].

INTELLIGENCE FUSION – A ARTICULAÇÃO DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES INTERAGÊNCIAS NA IDENTIFICAÇÃO DE CRISES

INTELLIGENCE FUSION – THE INTERAGENCY INTELLIGENCE SHARING ARTICULATION IN THE IDENTIFICATION OF CRISES

Paulo Jorge André Serra
Major de Infantaria GNR

João Rafael Lavado Eufrázio
Major de Infantaria GNR

Marco Paulo Antunes Rafael Lopes
Major de Infantaria

Carlos Manuel Figueiredo Lopes
Major de Cavalaria

Álvaro Moreira dos Santos
Major de Artilharia

RESUMO

Face ao atual ambiente operacional, que se caracteriza como volátil, incerto, complexo e ambíguo, o papel das informações tornou-se fundamental. Nomeadamente, dada a instabilidade, imprevisibilidade e incerteza que rodeiam o mundo, provocando uma sensação de vulnerabilidade e insegurança na sociedade. Pois esta inconstância securitária pode degenerar, rapidamente, em crises, conflitos e guerras. Com estes ingredientes, o nosso propósito foi descrever os objetivos do NATO *Intel Fusion Center* em apoio às operações e identificação de crises. Para cumprir o desiderato explicámos a génese do conceito de *Intel Fusion*, caracterizámos o NATO *Intel Fusion Center* e os respetivos contributos para a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Deste modo, percebemos que o conceito de

Intelligence Fusion surge da necessidade de pesquisa e análise de informações de todas as fontes e sensores disponíveis, numa perspetiva de *all source* e que contribui para a *federated approach*, levada a efeito por todo o *Allied Command Operations*. O principal ativo da Organização do Tratado do Atlântico Norte para cumprir a tarefa de análise e disseminação da informação é o *NATO Intel Fusion Center*. Ao mesmo tempo que é responsável pela identificação de crises e conflitos, apoiando o *Comprehensive Crises and Operations Management Centre* na apresentação de propostas de declaração de crise a nível estratégico-político. Para além de contribuir com produtos que se destinam ao nível tático, na sequência dos acompanhamentos dos vários teatros de operações da NATO.

Palavras-chave:

Informações, *Intel Fusion*, NATO, Operações, Partilha.

ABSTRACT

Given the current operational environment, which is characterized as volatile, uncertain, complex and ambiguous, the intelligence role has become fundamental. Namely, taking into account the instability, unpredictability and uncertainty that enclose the world, which generate a sense of vulnerability and insecurity in society. Due to this security inconstancy, crises, conflicts, and wars can quickly degenerate. With these ingredients, our purpose was to describe the objectives of the NATO Intel Fusion Center in support of operations and crisis identification. To fulfill the aim, we explained the genesis of Intel Fusion concept, characterized the NATO Intel Fusion and its contributions to North Atlantic Treaty Organization. So we realize that Intelligence Fusion concept arises from the need to collect and analyze information from all available sources and sensors, from an all-source perspective and which contributes to the federated approach, carried out throughout Allied Command Operations. The North Atlantic Treaty Organization main asset to fulfill the task of analysis and dissemination of information is the NATO Intel Fusion. At the same time, it is responsible for the identification of crises and conflicts, supporting the Comprehensive Crises and Operations Management Center in presenting strategic and political crisis proposals. In addition to contributing with products that are intended for the tactical level, as a result of the North Atlantic Treaty Organization theaters of operations follow-ups.

Keywords:

Intel Fusion, Intelligence, NATO, Operations, Share.

INTRODUÇÃO

Num ambiente estratégico complexo e difuso, caracterizado pela permanente instabilidade em termos securitários, que se traduz num aumento do sentimento de insegurança das pessoas, e numa altura em que se verificam significativas restrições de recursos, as informações têm um papel fundamental para facilitar a tomada de decisão e providenciar uma resposta rápida e eficaz no decorrer das operações militares, desenvolvendo o conhecimento e compreensão do ambiente e produzindo avaliações preditivas.

Nesse sentido, as agências de informações (*intelligence*) sentiram a necessidade de trabalhar com bases de dados partilhadas e ferramentas de análise, cujo entendimento fosse comum a todos os utilizadores, focadas numa organização profissional, tecnologicamente competente e com capacidade para fornecer produtos relevantes e em tempo para aumentar o conhecimento situacional (*situational awareness*) e a eficácia operacional.

Neste contexto, importa perceber o funcionamento das agências e quais os principais produtos e contributos no apoio às operações e na identificação prévia de crises. Assim, considerámos como objeto de estudo o contributo do NATO *Intel Fusion Center* (NIFC), ficando o trabalho delimitado apenas ao NIFC, por este se constituir como o principal centro de fusão que presta apoio às operações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e países aliados.

Por conseguinte, traçamos como objetivo descrever os contributos do NIFC em apoio às operações e na identificação de crises, sendo para o efeito necessário, identificar a génese do conceito *Intel Fusion*, e caracterizar o NIFC e os contributos para as operações e identificação de crises.

1. O CONCEITO *INTEL FUSION*

1.1. GÉNESE DO CONCEITO

Hoje, o espetro de atuação das ameaças e respetivos domínios é multidimensional. A quarta Revolução Industrial (4RI) sustentada na ubiquidade da internet transporta a atuação de ameaças e a emergência de novos riscos para o domínio espacial e cibernético (Fórum Económico Mundial, 2017).

Um dos elementos centrais são as informações. Garantir a sua superioridade num quadro de ameaças transnacionais e híbridas, em que o ambiente operacional é cada vez mais Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo (VICA), constituiu-se como um vetor essencial para permitir: (i) reduzir incertezas, (ii) compreender o ambiente

operacional, (iii) identificar vulnerabilidades, (iv) proteger e manter a segurança da força e (v) permitir a tomada de decisão em tempo (Rêgo, 2017, p.11).

Contudo, dispor de informação não significa a sua superioridade. É preciso que a informação seja objetiva, acessível, disponibilizada oportunamente e, fundamentalmente, orientada para ação. Para tal surge a necessidade de dispor de uma clara arquitetura de informações que englobe “organizações, processos e sistemas interligados de órgãos de pesquisa, bases de dados, aplicações, produtores e utilizados de informações.” (PDE 2-00, 2009, p.5-1).

Desta necessidade, surge o conceito de *Intelligence Fusion*, definido como o processo de pesquisa e análise de informação de todas as fontes e sensores disponíveis de forma a produzir uma avaliação da atividade detetada o mais completo possível, assentando numa perspetiva de *all source*. A fusão não se trata, portanto, de questões de política burocrática de fusão estrutural ou organizacional, mas da capacidade de garantir que um conjunto de agências se propõe a trabalhar num ambiente conjunto de pesquisa e análise, com um determinado objetivo comum. Assim, a *Intelligence Fusion* contribui para a *federated approach*¹⁴⁵ tornando os paradigmas do *need to know* e *need to share* praticamente obsoletos sempre que estamos a falar de objetivos comuns e não competitivos. Este conceito fomentou, então, a criação de centros de fusão de informações. Estes centros constituem-se como um fórum aglutinador de sinergias entre as diferentes componentes da arquitetura de informações, nacionais e internacionais, que permitem facilitar e integrar o ciclo de produção das informações, podendo ser criados em diferentes escalões de força, desde o nível operacional ao tático (Menezes, 2017).

O objetivo destes centros de fusão da informação é o de promover a recolha¹⁴⁶, processar, explorar, analisar e disseminar a informação resultante, a fim de satisfazer os requisitos de informação (ADRP 2-00, 2012, p.2-11), orientados por três princípios fundamentais: (i) colaborar, (ii) integrar e (iii) agir. Para tal é fundamental a existência de uma rede estruturada de recursos materiais, financeiros e de capital humano qualificado que permita a construção de uma *Common Operational Picture* (COP) ajustada às necessidades dos “clientes”, conforme se apresenta na Figura 1.

¹⁴⁵ Por *federated approach* entende-se a abordagem colaborativa levada a efeito por todo o *Allied Command Operations* (ACO) (Menezes, 2017).

¹⁴⁶ Embora os centros de fusão, por regra, não disponham de órgãos de pesquisa própria.

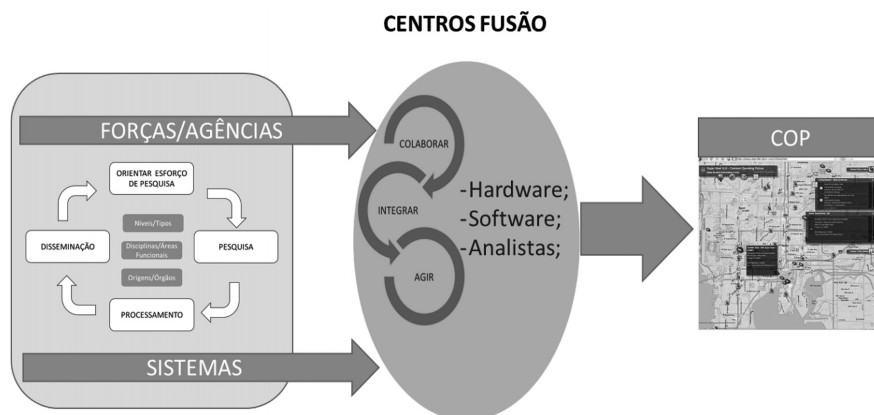


Figura 1 – Esquema genérico de um Centro de Fusão orientado para as informações

1.2. CAPACIDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM CENTRO DE FUSÃO

Antes de identificarmos as capacidades necessárias para a implementação de um centro de fusão, torna-se pertinente distinguir fusão de informações e partilha de informação.

Efetivamente, tratam-se de conceitos diferentes, na medida em que, enquanto a fusão de informações envolve a pesquisa e a análise de informação em todas as fontes e sensores disponíveis, a partilha refere-se apenas à troca de informações, informação, dados ou notícias ou conhecimento entre agências. Podemos, então, afirmar que, apesar da partilha se basear no grau de confiança existente entre as diversas agências, o resultado final nunca será tão completo e abrangente quanto na fusão (Menezes, 2017).

Estabelecida esta distinção, vamos agora abordar as capacidades requeridas. A maximização do potencial associado à posse de informações, deve ser precedida de uma cultura de aprendizagem contínua, avaliação permanente do risco, e investimento em tecnologia e formação profissional de forma integrada e interoperável. Para o efeito, dependendo do foco do centro de fusão a construir e as características do consumidor, devem ser edificadas capacidades, que devem ser orientadas para três áreas fundamentais: (i) os recursos materiais, (ii) o capital humano e (iii) os recursos financeiros.

No domínio concreto das capacidades, e recorrendo ao exemplo elaborado pelo Departamento de Justiça Global nos Estados Unidos da América (EUA), foram

identificados requisitos nas seguintes dimensões: (i) do processo de fusão e da (ii) gestão e administrativas, conforme Anexo A.

1.3. SÍNTESE CONCLUSIVA

A superioridade da informação é um desiderato no atual ambiente operacional. Para obtê-la é fundamental que existam estruturas sistematizadas com as capacidades e recursos materiais, financeiros e humanos necessários que permitam colaborar, integrar e agir facilitando e agilizando o processo de tomada de decisão. Para o efeito, a criação de centros de fusão que permitam objetivar a pesquisa, processar os dados, explorar novas fontes e origens, e divulgar oportunamente a informação resultante a quem dela precisa, assume importância vital.

Tendo presente este paradigma, a NATO sentiu a necessidade de ser dotada com esta capacidade, para a qual, com o apoio da maioria dos estados membros, desenvolveu o NIFC, estrutura que abordaremos no próximo capítulo.

2. O NATO INTEL FUSION CENTER

2.1. O QUE É O NATO INTEL FUSION CENTER?

O NIFC compreende mais de 200 elementos oriundos das informações, entre militares e civis de diversas nacionalidades, e tem o apoio civil e militar de 26 dos 29 Estados-membros da NATO, além de outro país não membro desta organização¹⁴⁷. O NIFC é dirigido pelo Comité Militar (CM) e tem o objetivo de contribuir significativamente, mas não substituir, as operações de Informações do *Allied Command Operations* (ACO) da NATO. Assim, o NIFC é uma organização liderada pelos militares, tendo os EUA como *Framework Nation* (FN), e financiada pelo CM da Aliança (Wikimapia, 2013; NATO, 2014, 2017a).

Criado para facilitar o intercâmbio e a fusão de informações, o NIFC contribui para preencher as lacunas no campo das informações do ACO e apoiar o planeamento e a execução das operações correntes. O NIFC passou a funcionar operacionalmente em pleno, em dezembro de 2007 e está localizado no Reino Unido (NATO, 2014, 2017a).

Este centro permanece fora da cadeia de comando nacional e das estruturas permanentes e de crise da NATO, encontrando-se sob o comando operacional do SACEUR por intermédio do Chefe Adjunto de Operações e Informações no SHAPE (NATO, 2017a).

¹⁴⁷ A Finlândia é o Estado não-NATO que foi aprovado pelo *North Atlantic Council* (NAC).

2.2. HISTÓRIA DO NATO INTEL FUSION CENTER

O NIFC foi concebido pelo General James L. Jones¹⁴⁸, em novembro de 2004, tendo proposto que os EUA patrocinassem a organização como FN. O General Jones recebeu a aprovação do *Chairman* dos Chefes de Estado Maior Conjuntos dos EUA para negociar o *Memorand of Understanding* (MoU) do NIFC em 2005. Este memorando foi aprovado pelos signatários da NATO, em 5 de outubro de 2006, tendo o NAC ativado o NIFC como um Corpo Militar da NATO com Estatuto Internacional de Sede Militar, em 18 de outubro de 2006. O objetivo da Aliança era fornecer uma organização de informações objetiva e robusta para aumentar e preencher possíveis lacunas no apoio de informações do ACO, aos requisitos operacionais e estratégicos da NATO, para operações fora da área (e. g. operações da NATO no Afeganistão, Kosovo, Golfo de Áden e mais tarde Líbia) e operações da *NATO Response Force* (NATO, 2017a).

2.3. CARACTERIZAÇÃO DO NATO INTEL FUSION CENTER

2.3.1. Missão

O NIFC tem como missão disponibilizar informações que apoiem o SA-CEUR e o ACO na identificação de potenciais crises e no planeamento e execução de operações da NATO, incluindo o apoio direto com informações às forças de operações especiais (NATO, 2017a).

Para cumprir a missão, e conforme referimos anteriormente, o NIFC tem a representação de 26 dos 29 Estados-membros, contando com a Finlândia, a Suécia e a Áustria como nação participante, perfazendo um total de 213 cargos ou funções (Menezes, 2017). Destes, há posições ocupadas por militares, mas também por analistas civis que são distribuídos consoante o organigrama representado na Figura 2.

¹⁴⁸ SACEUR no período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2006.

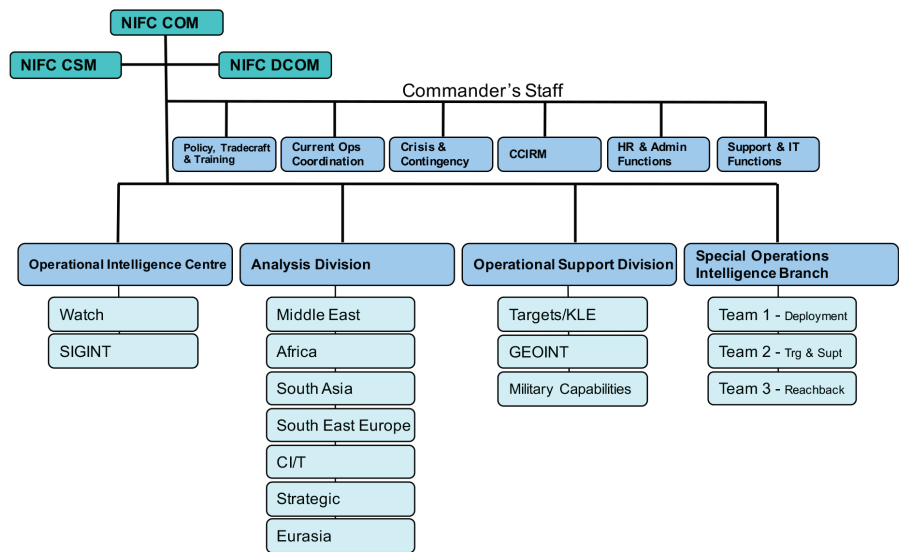


Figura 2 – Organograma do NIFC
Fonte: Menezes (2017).

Como principais tarefas, o NIFC tem a monitorização permanente de crises emergentes, produção de informações que apoiem o planeamento operacional, entrega de produtos em apoio às operações correntes e partilha com todas as nações da Aliança. Assim, no que se refere ao apoio às operações, o NIFC garante 24/7 às operações correntes, como foram exemplos: (i) Kosovo Force (KFOR); (ii) Operação *Ocean Shield*; (iii) Operação *Active Endeavour*; (iv) Operação *Unified Protector*; (v) *NATO Training Mission - Iraq* (NTM-I) e (vi) Operações de Forças Especiais (NATO, 2017a; Menezes, 2014). Para contribuir para a identificação de crises emergentes, a Divisão de Análise está direcionada para vários espaços geográficos de interesse, conforme Figura 3.

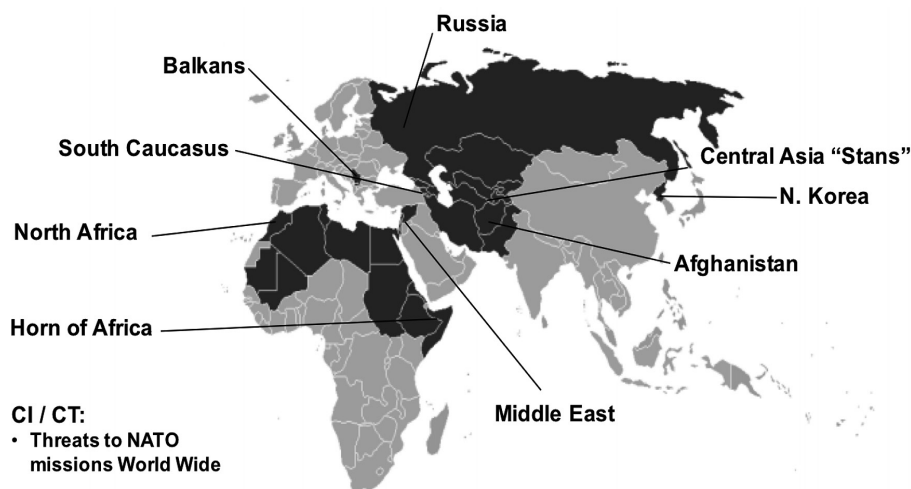


Figura 3 – Monitorização de Espaços Geográficos

Fonte: Menezes (2014).

2.3.2. Funcionamento

Para compreendermos e materializarmos a missão do NIFC, há que analisá-lo do ponto de vista do conteúdo, nomeadamente no que se refere às: (i) informações correntes; (ii) indicadores e alertas; (iii) e estimativas.

As informações correntes são produzidas diariamente e os analistas de áreas regionais (e.g. África e Médio-Oriente) colocam o seu esforço diário na identificação de crises e, posteriormente, na constante monitorização dos indicadores que levam a essas possíveis crises. Para tal efeito, fazem uso de uma ferramenta¹⁴⁹ onde estão listadas as prioridades que constituem as principais preocupações do SACEUR e do ACO, por áreas geográficas e, considerando as prioridades elencadas, assim haverá necessidade de produzir determinados produtos.

Quanto aos indicadores e alertas, a NATO detém outra ferramenta¹⁵⁰ onde as agências de informações militares das Nações Aliadas (e.g. em Portugal através do Centro de Informações e Segurança Militares - CISMIL) possuem regiões atribuídas para permanente monitorização e acompanhamento. Em complemento, o NIFC tem igualmente uma área geográfica ou funcional (e.g. terrorismo) atribuída para acompanhamento e reporte periódico.

¹⁴⁹ *Priority Crisis Update List.*

¹⁵⁰ *NATO Intelligence Warning System.*

As estimativas funcionam como uma ferramenta adicional das informações correntes e indicadores e alertas, permitindo a identificação de indicadores específicos e o seu refinamento, possibilitando a sua monitorização com a antecedência suficiente para identificar se determinado cenário que se aproxima como mais provável pode configurar uma situação de potencial crise e, caso tal se verifique, identificar o seu nível de gravidade (Menezes, 2017). Na Figura 4, apresentamos um esquema que resume o funcionamento do NIFC de forma gráfica.



Figura 4 – Funcionamento do NIFC

2.3.3. Visão do Comandante

O atual Comandante do NIFC apresenta como “visão” do Centro: “uma organização de informações profissional, adaptável, tecnologicamente competente e operacionalmente focada, oferecendo produtos oportunos e relevantes para melhorar o conhecimento situacional e a eficácia operacional da NATO. Toda a fusão das fontes de informações é sustentada pelo compromisso do Centro, com a formação e desenvolvimento profissional para manter os mais altos padrões” (NATO, 2017a). Na Figura 5, apresenta-se esquematicamente a visão do NIFC.

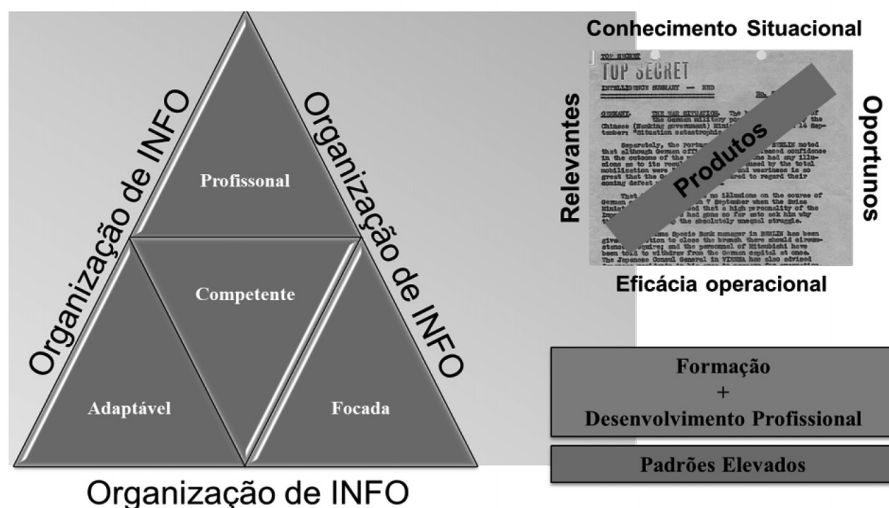


Figura 5 – Visão do NIFC

2.4. O PAPEL DO NIFC

O NIFC foi criado para facilitar a partilha e a fusão de informações, contribuir para preencher as lacunas de informações dentro do ACO e apoiar o planeamento e a execução das operações em curso. Independentemente de serem projetados para o teatro de operações ou de fornecerem apoio às forças da NATO, os analistas do NIFC colaboram com uma ampla gama de parceiros para produzir análise e avaliação de informações para melhorar o conhecimento situacional e o apoio das operações em três continentes (NATO, 2017a).

Possuindo uma estrutura com pessoal experiente, culturalmente diversificada, o NIFC é capaz de apoiar o processo de tomada de decisão ao nível operacional e estratégico através de análises bem informadas e perspicazes. O NIFC oferece um ambiente único onde as nações participantes unem esforços para fundir as informações para o bem comum da Aliança e em apoio direto às operações da NATO. Além disso, muitas das avaliações do NIFC foram disponibilizadas aos planeadores militares da União Europeia (UE) e a outros parceiros da Aliança como os integrantes do fórum da Parceria para a Paz (NATO, 2017a).

O NIFC presta colaboração analítica, na medida do possível, trabalhando diretamente com centros analíticos nacionais, academias, *think tanks* e organizações internacionais e privadas relevantes. O seu objetivo é desenvolver uma compreensão profunda sobre os principais problemas relacionados com as informações que afetam a NATO no dia-a-dia, utilizando tanto informações classificadas, como as

melhores fontes abertas disponíveis (OSINT¹⁵¹) para fornecer às forças um apoio rigoroso e oportuno disponível (NATO, 2017a). Na Figura 6, apresenta-se um esquema demonstrativo do papel do NIFC.

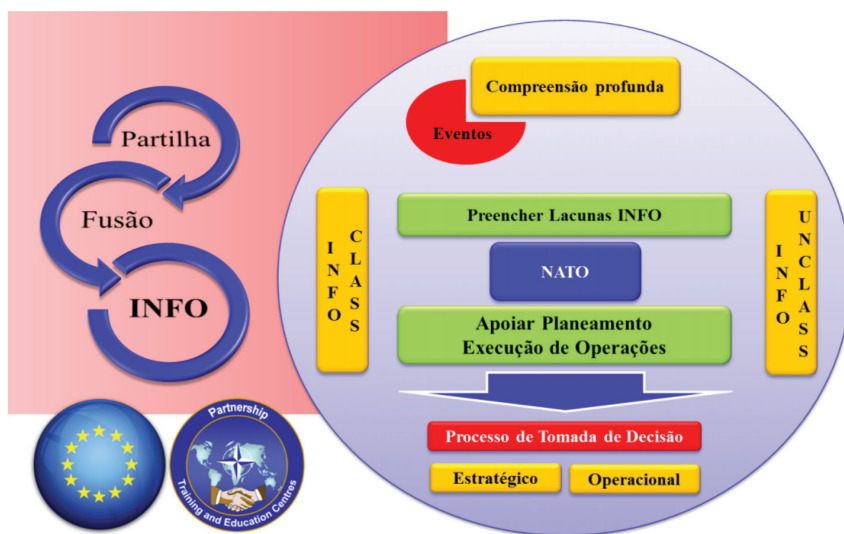


Figura 6 – Papel do NIFC

2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA

A edificação do NIFC partiu de uma necessidade sentida pelos países aliados em partilhar a informação que cada nação obtinha, por forma a agilizar a sua pesquisa e acesso. Assim, a participação faz-se representar por militares e civis de praticamente todas as nações, com capacidades técnicas que sejam potenciadoras do processo.

Atendendo à especificidade de cada região e às ameaças presentes, a divisão do globo por áreas a ser monitorizadas, onde a conflitualidade é uma realidade e pode interferir na segurança internacional, é o garante que a especialização acontece e a identificação prévia de eventuais crises, pode ser a pedra de toque para a adoção de medidas em tempo oportuno e evitar o escalar da violência. Por conseguinte, a contribuição do NIFC é decisiva, quer numa ótica preditiva fornecendo indicadores, quer para o planeamento e condução de operações da NATO.

¹⁵¹ Open-source intelligence.

No capítulo seguinte iremos detalhar a forma como essa contribuição se efetiva e descrever os principais produtos e ferramentas que apoiam a Aliança. Na Figura 7, mostra-se uma síntese da estrutura, papel e funcionamento do NIFC.



Figura 7 – Síntese da estrutura, papel e funcionamento do NIFC

3. O APOIO AO SACEUR E ÀS NAÇÕES

3.1. APOIO AO *COMPREHENSIVE CRISES AND OPERATIONS MANAGEMENT CENTRE*

O *Comprehensive Crises and Operations Management Centre* (CCOMC), que depende do SHAPE, tem como missão pensar, planear e agir estrategicamente e de forma abrangente, em várias crises e operações, através da visão de todo o espectro das crises e identificando o seu impacto na segurança, tanto da Aliança como de outras crises. Concomitantemente, dirige estrategicamente as operações da NATO para obter ganhos coletivos de todos os parceiros e nações que precisem de ajuda (NATO, 2017b).

Todavia, para o CCOMC cumprir a missão, o apoio do NIFC é essencial uma vez que a informação disseminada abrange os principais focos de crises correntes e futuras que são simultaneamente monitorizados pelo CCOMC. Quando há indícios que justifiquem um estudo estratégico de determinada crise, é através da proposta do CCOMC que o SHAPE inicia o processo (NATO, 2017b).

Nesta relação, o J2 (J2 OPS) é responsável pelas informações estratégicas das operações lideradas pela NATO e informações necessárias ao apoio a planos de crise e contingência. É esta célula que gere, dirige e coordena a produção e análise

de informação do ACO, incluindo aqui todo o apoio do NIFC para fornecer a monitorização estratégica dos assuntos de interesse para a NATO. Também a Célula de Defesa Cibernética tem uma ligação próxima ao NIFC, na medida em que apoia todas as operações correntes, providenciando a interface de ligação entre as forças projetadas pelo ACO com este Centro (NATO, 2012, pp. 63-64). No âmbito do processo de planeamento de operações conjuntas, o NIFC assume especial relevância no desenvolvimento do conhecimento situacional dos atores e sistemas na área de operações. O seu contributo é dirigido ao J2/KD¹⁵², para que os responsáveis pelos planos possuam o nível de conhecimento necessário ao planeamento das operações (NATO, 2013, pp. 2-7; 3-5). Dependendo da situação, o NIFC pode projetar equipas de suporte de Informações para o *Joint Head Quarter*, para que este estabeleça uma relação direta de troca de informações com as forças no terreno e facilitar o retorno destas ao Centro (NATO, 2013, pp. 4-35).

Ainda no processo de relação com o ACO e as forças NATO, é importante realçar a importância do NIFC na resposta ao *Priority Intelligence Requirement* (PIR). Estes são desenvolvidos com base nos *Commander's Critical Information Requirements* (CCIR) e requisitados pelos elementos das Informações para as nações e para o NIFC, através do SHAPE (J2), de acordo com o processo NATO *Collection and Coordination of Intelligence Requirements Management* (CCIRM) (NATO, 2013, pp. 4-11).

3.2. NO COMBATE AO TERRORISMO

Toda a estratégia de combate ao terrorismo da NATO apoia-se nas informações: a proteção da força está intimamente ligada às avaliações da ameaça apresentadas pelos sistemas de informações; o antiterrorismo implica a identificação de vulnerabilidades e partilha de informações; a gestão de consequências envolve recolha de notícias, informação e processamento das mesmas; para um contraterorismo eficaz as informações são fundamentais, muitas das operações ao nível tático são mesmo *intell driven*. Em 2007 foi criado o NIFC, com a missão apoiar o SA-CEUR e os comandantes subordinados do ACO, providenciando-lhes informações que permitam desenvolver planos e executar operações (Bartolomeu, 2013, p.14).

Presentemente, a migração ilegal é uma preocupação global, uma vez que arrasta o regresso de combatentes estrangeiros vindos de conflitos, afetando a segurança internacional. Neste contexto, identificada no seguimento da Cimeira de Gales, realizada em 2014, a partilha de informação foi considerada a principal fer-

¹⁵² *Knowledge Development*.

ramenta para combater esta ameaça. Assim, relevando a importância da partilha de informação por todas as nações, o NIFC assume um papel essencial para a consecução destes objetivos (Deni, 2015, pp.55–57). No entanto, foi identificada uma fragilidade, que decorreu do caso *Snowden*, pois a partilha de informação entre os aliados ficou debilitada devido ao receio de espionagem, traduzindo-se numa solução bilateral, entre a Alemanha e os EUA, num acordo de não espionagem (DW, 2015).

O NIFC possui grandes potencialidades que podem ser exploradas, mas é necessário mudar mentalidades, para que a partilha de informação se alastre entre as agências civis e militares, ultrapassando barreiras que têm limitado o papel deste centro (Deni, 2015, p.60). Atualmente, o NIFC já se conseguiu constituir como o centro de gravidade de toda a atividade de informações da NATO ao nível estratégico, embora ainda apresente algumas lacunas motivadas, fundamentalmente por questões relacionadas com a política externa de alguns dos seus membros, como por exemplo, a Turquia (Menezes, 2017).

3.3. FERRAMENTAS UTILIZADAS

Uma das ferramentas utilizadas pelo NIFC é o *Geospatial Information Systems* (GIS), principalmente na execução de ataques aéreos ou patrulhas marítimas contra a pirataria, fornecendo informação em tempo útil, de fácil interpretação e de rápido acesso. Esta ferramenta foi utilizada com sucesso nos casos recentes do Iraque e Afeganistão, ou nas operações de apoio à paz do Kosovo e África, dando resposta tanto às ameaças terroristas e pirataria, como à proteção da população da Líbia, apoiando o processo de decisão desde o nível estratégico ao tático (EsriUK, 2017).

Os produtos de informações desta ferramenta são mapas de larga escala, de regiões específicas, combinando produtos altamente focados nas informações com metadados de largo alcance sobre imagens satélite de alta resolução. Desta forma, o NIFC tem a capacidade de tornar os produtos mais acessíveis através de uma plataforma única, terminando com a duplicação de pedidos, diminuindo o tempo de pesquisa, e fornecendo informações padronizadas e com análise incorporada que ajudam a tomar decisões rapidamente (EsriUK, 2017).

Por outro lado, a organização da informação por camadas, de acordo como os diferentes provedores de serviço, facilita a análise da informação, na medida que permite ao analista fazer o seu produto customizado. A utilização de *software ArcGis*, também facilita a troca de informação com os estados da Aliança, no tocante às compatibilidades de formatos, conforme se apresenta na Figura 8.

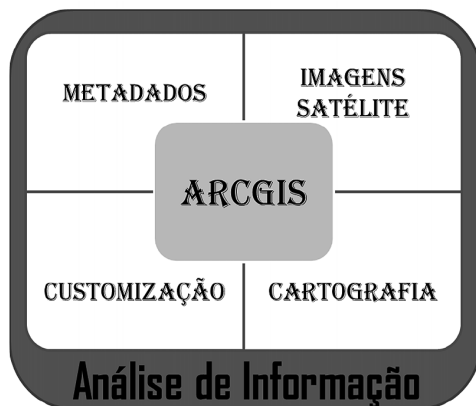


Figura 8 – Enquadramento da Análise de Informação no ArcGis

3.4. PRODUTOS

Segundo Brande (2009), o NIFC na sua rotina diária realiza produtos para a NATO, desde o nível estratégico até ao nível tático, atualizados por regiões – Ásia Central, África, Médio Oriente e Balcãs, sendo apresentado um exemplo na Figura 9. Neste âmbito, destacam-se os produtos que se seguem:

3.4.1. Nível Estratégico:

- Atualizações analíticas
- Relatórios
- Atualização de Potenciais Crises
- Ordem de Batalha (ORBAT)
- Atualizações diárias
- Proteção da Força
- Planeamento da Missão
- Imagem / mapa detalhado de localização
- Avaliação de ameaças
- Descrições detalhadas
- Perspetivas 3D
- Vídeo em perspetiva de voo animado
- Estudos detalhados de rotas
- Perfis de Liderança
- Pastas de destino (target folders)

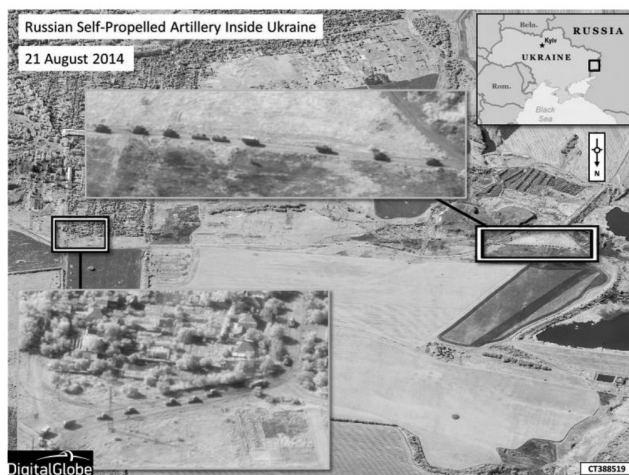


Figura 9 – Relatórios (imagem satélite): formação de artilharia autopropulsada russa na Ucrânia
 Fonte: NATO (2014).

3.4.2. Nível Estratégico e Operacional:

- Planeamento, exercício e execução NRF
- Missões marítimas
- Estudos portuários
- Atualizações de informações de instalações
- Acompanhamento VOI
- Análise de informações de instalações
- Avaliações de ameaças
- ORBAT
- Linhas de Comunicações Marítimas
- Atualizações da área estratégica
- Relatórios e avaliação de crises atuais

3.5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Com a responsabilidade de identificação de crises e conflitos, o NIFC apoia o CCOMC com informações detalhadas sobre as mesmas, uma vez que este último, é o responsável executivo para apresentar a proposta de declaração de crise ao nível estratégico-político.

Com a ameaça terrorista vinda do flanco sul e as rotas de migração ilegal para infiltrar os *jihadistas* na Europa, o NIFC tem contribuído para o combate a este

flagelo, através da monitorização dos fluxos e movimentos de indivíduos suspeitos e referenciados.

Todos os produtos apresentados são disponibilizados principalmente para os níveis estratégico e operacional, mas sempre que tal se afigure pertinente, podem ser disseminados para o nível tático.

CONCLUSÕES

A instabilidade, imprevisibilidade e incerteza que rodeiam o mundo fazem com que a problemática da segurança se encontre no centro do debate das sociedades modernas, provocando uma sensação de vulnerabilidade na sociedade, pois existe um conjunto de novos riscos e ameaças que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos. Esta inconstância, associada ao fenómeno da globalização, tem repercussões diretas e indiretas no Sistema Internacional, degenerando muitas vezes em crises, conflitos e guerras.

Por conseguinte, com o objetivo de descrever os contributos do NIFC em apoio às operações e na identificação de crises, explicámos a génese do conceito de *Intel Fusion* e caracterizámos o NIFC e os respetivos contributos para a NATO.

De facto, o atual ambiente operacional caracteriza-se pela complexidade, o que faz com que se coloquem grandes desafios à atividade das Informações, obrigando-a a tornar-se cada vez mais profissionalizada e especializada, surgindo o desafio da partilha com outros atores, da flexibilidade exigida e da interoperabilidade de recursos e sistemas (plataformas, redes e processos que se estabelecem), agilizando o processo de decisão em tempo útil.

Para o efeito, a criação de centros de fusão que permitam objetivar a pesquisa, processar os dados, explorar novas fontes, origens e divulgar oportunamente a informação resultante a quem dela precisa, assume importância vital.

Tendo presente este paradigma, a NATO depara-se, então, com uma nova realidade e, consequentemente, com novos desafios: (i) a melhoria da compreensão do ambiente operacional, (ii) a necessidade de prestar maior atenção a fatores não militares (político, económico, social, media), (iii) compreender as relações dentro dos Teatros de Operações, (iv) melhorar a partilha de informação e (v) desenvolver a confiança entre todos os agentes e partes. E para conseguir acompanhar esta alteração de paradigma tem de mudar a cultura, a mentalidade, a inovação, a organização e a tecnologia, constituindo para tal o NIFC.

Atendendo à especificidade de cada região e às ameaças presentes, a divisão do globo por áreas a ser monitorizadas, onde a conflitualidade é uma realidade e

pode interferir na segurança internacional, é o garante que a especialização acontece e a identificação prévia de eventuais crises pode ser a pedra de toque para a adoção de medidas em tempo oportuno e evitar o escalar da violência. Por conseguinte, a contribuição do NIFC é decisiva, quer numa ótica preditiva, fornecendo indicadores, quer para o planeamento e condução de operações da NATO.

No fundo, o que se pretende é obter uma superioridade de conhecimento (compreender mais rápido e melhor), ter a superioridade na decisão (decidir mais rápido e melhor), ter superioridade nos efeitos e na atuação decisiva, e superioridade informacional (observar de forma mais abrangente e antes de todos), podendo estas finalidades se resumir, fundamentalmente, a dois fatores: velocidade e qualidade.

A resposta da NATO a estes dilemas traduz-se, então, na criação do NIFC, que se constitui como um ativo fundamental para a organização no que diz respeito à identificação de crises ou potenciais crises que se perspetivem, e corporiza a centralização do controlo da atividade de informações, promovendo a transformação de uma cultura de relacionamento bilateral para o relacionamento multilateral e integrado em rede no mundo das informações.

Considerando à especificidade de cada região e às ameaças presentes, a divisão do globo por áreas a ser monitorizadas, faz com que o NIFC seja o garante que a especialização acontece e a identificação prévia de eventuais crises aconteça, dando hipótese de evitar o escalar de violência em tempo oportuno. Com a ameaça terrorista vinda do flanco Sul e as rotas de migração ilegal para infiltrar os jihadistas na Europa, o NIFC tem contribuído para a monitorização dos fluxos e movimentos de indivíduos suspeitos e referenciados. Pelo que, este centro se transformou num órgão de confiança, no qual os países depositam informação, dotado de uma organização robusta e eficaz, que permitiu avançar para a transformação da partilha e potenciar a fusão das informações ao nível da NATO.

Com a responsabilidade de identificação de crises e conflitos, o NIFC apoia o CCOMC com informações detalhadas sobre as mesmas, sendo este órgão o responsável executivo por apresentar a proposta de declaração de crise ao nível estratégico-político. Decorrente de muitos dos estudos que o NIFC necessita de produzir, a partir da estreita cooperação com outras entidades externas e académicas, constituindo-se uma mais-valia para a qualidade do trabalho realizado.

Finalmente, de referir que as avaliações geradas pelo NIFC, apesar de, numa primeira análise, se destinarem a apoiar a tomada de decisão a nível estratégico, estão disponíveis a todos os níveis do ambiente operacional, desde o estratégico ao tático. De realçar ainda que para uma maior fiabilidade das informações

recolhidas, o NIFC chega a ter células destacadas junto de comando como a ISAF ou no Iraque, onde tem elementos de ligação para trabalhar em proveito deste centro de fusão.

Tendo em conta o grau de segurança que o acesso a informação sobre o NIFC determina, este estudo ficou limitado sobre dados mais detalhados, pelo que se sugere um estudo subsequente sobre o papel na NATO quer em operações Artigo 5º, quer Não-Artigo 5º, identificando quais os principais dilemas e desafios, em particular na articulação com outros atores, que não militares.

BIBLIOGRAFIA

- Bartolomeu, J., 2013. Cooperação civil-militar no combate ao terrorismo: o papel das Informações Militares. [em linha] Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/9987> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Brande, P., 2009. *Intelligence Fusion Centre: in support to NATO*. [apresentação] In: Oberammergau: NATO Scholl.
- Deni, J., 2015. *Beyond Information Sharing: NATO and the Foreign Fighter Threat*. [em linha] Carlisle: Strategic Studies Institute United States Army War College. Disponível em: http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/Issues/Summer_2015/8_Deni.pdf [Consult. em 20 de abril de 2017].
- Departamento de justiça global dos EUA, 2009. *Defining Fusion Center Technology Business Processes: A tool for planning*. [em linha] Washington: Departamento de Justiça dos EUA. Disponível em: <https://it.ojp.gov/documents/d/defining%20fusion%20center%20technology%20business%20processes%20%20A%20tool%20for%20planning.pdf> [Consult. em 6 de abril de 2017].
- DW, 2015. *Intelligence sharing: «A necessary fact of life»*. [em linha] Bonn: Deutsche Welle. Disponível em: <http://www.dw.com/en/intelligence-sharing-a-necessary-fact-of-life/a-18451009> [Consult. em 20 de abril de 2017].
- EsriUK, 2017. *Live Data Fusion*. [em linha] Aylesbury: ESRI. Disponível em: <http://www.esriuk.com/industries/defence-and-national-security/information-superiority/live-data-fusion> [Consult. em 3 de março de 2017].
- Exército Americano, 2012. *ADRP 2-00 Intelligence*. Washington DC: US Army.
- Exército Português, 2009. *PDE 2-00 Informação, Contra-informação e Segurança*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Fórum Económico Mundial, 2017. *Relatório de Riscos Globais 2017*. [em linha] Genebra: Fórum Económico Mundial. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017> [Consult. em 11 de março de 2017].
- Menezes, P., 2014. *NATO Intelligence Fusion Centre*. [apresentação] In: Instituto Universitário Militar, 2014. *Curso de Estado-Maior Conjunto 2013/2014*. IUM, 17 de fevereiro de 2014. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Menezes, P., 2017. NATO Intelligence Fusion Centre. In: Instituto Universitário Militar, 2017. *O planeamento Operacional: Seminário de Operações*. IUM, 10 de maio de 2017. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NATO, 2014. *SHAPE | Support to Operations*. [em linha] Mons: SHAPE. Disponível em: <http://www.shape.nato.int/page1139304> [Consult. em 19 de abril de 2017].
- NATO, 2017a. *NATO Intelligence Fusion Centre (NIFC)*. [em linha] Brussels: NATO. Disponível em: <http://web.ifc.bices.org/index.htm> [Consult. em 3 de março de 2017].
- NATO, 2017b. *SHAPE: Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*. [em linha] Mons: SHAPE. Disponível em: <https://www.shape.nato.int/comprehensive-crisis-and-operations-management-centre-> [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Rêgo, N., 2017. *EDO 10 Informações no âmbito da NATO*. [apresentação] In: Instituto Universitário Militar, 2017. *Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017*. IUM, 02 de março de 2017. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Wikimapia, 2013. *NATO Intelligence Fusion Center (NIFC)*. [em linha] Disponível em: <http://wikimapia.org/23177576/NATO-Intelligence-Fusion-Center-NIFC> [Consult. em 19 de abril de 2017].

Anexo A – Capacidades do processo de fusão e de gestão administrativas

Capacidades do Processo de Fusão	
Desenvolvimento de requisitos de planeamento	Coordenação interestados e interagências; Avaliação de risco; Requisitos de informação; Relatórios de atividades suspeitas; Indicadores, Avisos e notificações; Relatório de <i>situational awareness</i> ; Recursos para dados; Coordenação com Elementos de Ligação; Exercícios.
Recolha de informação e reconhecimento de indicadores e avisos	Recolha de informação e estratégia de relatórios; Mecanismos para feedback; Recolha e armazenamento de informação.
Processamento e agrupamento da informação	Agrupamento da informação; Níveis de segurança da informação.
Análise e produção da informação	Produtos analíticos; Gestão da função de análise; Melhoramento das capacidades dos analistas; Serviços de análise estratégica; Capacidade de análise open-source; Especialização dos analistas; Ferramentas de análise.
Disseminação da informação	Plano de disseminação; Relatórios para informação a outros centros; Relatórios para informação a outros parceiros.
Reavaliação	Avaliação da performance; Revisão de processos no seio do centro de fusão.

Fonte: Adaptado a partir de Departamento de Justiça Global dos EUA (2009, pp.9–11).

Capacidades de gestão e administrativas	
Gestão	Estrutura Governamental ou organizacional; Missão; Ambiente colaborativo; Manual de Política e Procedimentos; Centro de Performance; Divulgação.
Proteção da Informação:	Secção de segurança; Políticas de proteção de dados e informação, políticas de divulgação; Prestação de contas.
Segurança	Medidas de segurança; Oficial de segurança; Classificação de segurança;
Pessoal e Treino	Plano de formação e treino; Estudo de antecedentes e histórico; Acompanhamento e avaliação de pessoas.
Sistemas de C4I e infraestruturas físicas	Cadernos de encargos para o desenvolvimento de tecnologias; Partilha de informação no interior do centro e para fora; Planos de comunicação; Planos de acompanhamento das operações e em resposta (contingência).
Financiamento	Estratégia de investimento que permita o desenvolvimento, manutenção das capacidades e investigação para novas.

Fonte: Adaptado a partir de Departamento de Justiça Global dos EUA (2009, pp.11–12).

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACO	<i>Allied Command Operations</i>
ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
ADM	Armas de Destruição Massiva
AJDH	<i>Allied Joint Doctrine Hierarchy</i>
AJODWG	<i>Allied Joint Operations Doctrine Working Group</i>
AEOM	Área de Ensino de Operações Militares
BiH	Bósnia Herzegovina
Bi-SC	<i>Bi-Strategic Command Directive</i>
C2	Comando e Controlo
C4I	Comando, Controlo, Comunicações, Computadores e Informações
CA	<i>Campaign Assessment</i>
CAC	<i>Commander's Assessment Conferences</i>
CBRN	<i>Chemical, Biological, Radiological, Nuclear</i>
CCIR	<i>Commander's Critical Information Requirements</i>
CCIRM	<i>Collection and Coordination of Intelligence Requirements Management</i>
CCOMC	<i>Comprehensive Crises and Operations Management Centre</i>
CD	Condições Decisivas
CE	Conceito Estratégico
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
CJSOR	<i>Combined Joint Statement of Requirements</i>
CMX	<i>Crisis Management Exercise</i>
CENJOR	Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas
CIG	<i>Crisis Identification Group</i>
CIMIC	Cooperação Civil-Militar
CJCS	<i>Chairman of the Joint Chief of Staffs</i>
CJEX	<i>Combined Joint European Exercise</i>
CJSOR	<i>Combined Joint Statement of Requirement</i>
CJTF	<i>Combined Joint Task Force</i>
CM	<i>Collection Management</i>
COMG	<i>Crisis and Operations Management Group</i>
CONOPS	Conceito de Operação
CONPLAN	<i>Contingency Plan</i>
COP	<i>Common Operational Picture</i>
COPD	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
COPG	<i>Crisis and Operations Planning Group</i>
COS	<i>Chief of Staff</i>
CPI	Ciclo de Produção das Informações
CPOE	<i>Comprehensive Preparation of the Operational Environment</i>
CRG	<i>Crisis Review Group</i>
CRM	<i>Crisis Response Measures</i>

CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
CSG	<i>Centre Support Group</i>
CT&ED	<i>Collective Training and Exercise Directive</i>
DAESH	<i>ad-Dawlat al-Islāmiyah fī al-'Irāq wa sh-Shām</i>
DOTPMLII	Doutrina, Organização, Treino, Pessoal, Material, Liderança, Infraestruturas e Interoperabilidade
EEMS	Estratégia Europeia em Matéria de Segurança
EGUE	Estratégia Global da UE
EIIL	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
EM	Estado-maior
EUA	Estados Unidos da América
EUNAVFOR	<i>European Union Naval Force</i>
FAD	<i>Force Activation Directive</i>
FFG	<i>Follow-on Forces Group</i>
FN	<i>Framework Nation</i>
FOF	<i>Follow-on Forces</i>
FPG	<i>Functional Planning Guides</i>
FRAGO	<i>Fragmentary Order</i>
FTDM	<i>Fast-Track Decision Making</i>
FTDP	<i>Fast Track Decision-Making Process</i>
GCOP	<i>Generic Contingency Plan</i>
GDP	<i>General Defence Plan</i>
GIS	<i>Geospatial Information Systems</i>
GO	Gestão Operacional
GOP	<i>Guidelines for Operational Planning</i>
GRP	<i>Graduated Response Plan</i>
HQ	<i>Headquarter</i>
IACB	<i>Information Activities Coordination Board</i>
IAEM	Instituto de Altos Estudos Militares
Idi	Instituto Diplomático
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IFFG	<i>Initial Follow-On Forces Group</i>
IFOR	<i>Implementation Force</i>
IMS	<i>International Military Staff</i>
INTEL	<i>Intelligence</i>
IPS	<i>Intelligence Problem Sets</i>
IR	<i>Intelligence Requirement</i>
IRM	<i>Intelligence Requirement Management</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
ISIS	Estado Islâmico do Iraque e da Síria
ISR	<i>Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i>
IUM	Instituto Universitário Militar
J2/KD	<i>Intelligence/Knowledge Development</i>
JCB	<i>Joint Coordination Board</i>

JCO	<i>Joint Coordination Order</i>
JCoS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
JF	<i>Joint Force</i>
JFCBS	<i>Joint Force Command Brunssum</i>
JFC	<i>Joint Force Command</i>
JFCr	<i>Joint Force Commander</i>
JFC HQ	<i>Joint Force Command Head Quarters</i>
JHQ	<i>Joint Headquarters</i>
JIPB	<i>Joint Intelligence Preparation of the Battlespace</i>
JMS	<i>Joint Mindset</i>
JOA	<i>Joint Operation Area</i>
JOPG	<i>Joint Operations Planning Group</i>
JTCB	<i>Joint Targeting Coordination Board</i>
KD	<i>Knowledge Development</i>
LGN	<i>Lei Goldwater-Nichols</i>
LoO	<i>Linhas de Operações</i>
MC	<i>Military Committee</i>
NA5CRO	<i>Operações Não-Artigo 5º de Resposta a Crises/Non-Article 5 Crisis Response Operations</i>
MOE	<i>Measures of Effectiveness</i>
MOP	<i>Measures of Performance</i>
MoU	<i>Memorand of Understanding</i>
MRO	<i>Military Response Options</i>
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NAMO	<i>Norte de África e do Médio Oriente</i>
NATO	<i>Organização do Tratado do Atlântico Norte/North Atlantic Treaty Organization</i>
NC	<i>Notas Complementares</i>
NCMP	<i>NATO Crisis Management Process</i>
NCRP	<i>NATO Crisis Response Process</i>
NCRS	<i>NATO Crises Response System</i>
NCRSM	<i>NATO Crisis Response System Manual</i>
NCS	<i>NATO Command Structure</i>
NED	<i>NAC Executive Directive</i>
NID	<i>NAC initiating directive</i>
NIFC	<i>NATO Intelligence Fusion Center</i>
NPG	<i>Nuclear Planning Group</i>
NRF	<i>NATO Response Force</i>
NSO	<i>NATO Standardization Office</i>
OA	<i>Operations Assessment</i>
OLPP	<i>Operational-Level Planning Process</i>
ONU	<i>Organização das Nações Unidas</i>
OPLAN	<i>Plano de Operações</i>

OPP	Processo de Planeamento de Operações/ <i>Operations Planning Process</i>
PD	Pontos Decisivos
PDMC	Publicação Doutrinária Militar Conjunta
PE	<i>Peace Enforcement</i>
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
PIR	<i>Priority Intelligence Requirements</i>
PMESII	<i>Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information</i>
POAO	Planeamento de Operações e Arte Operacional
PSO	<i>Peace Support Operation</i>
PSYOPS	<i>Psychological Operations</i>
QG	Quartel-general
RAP	<i>Readiness Action Plan</i>
RFI	<i>Request for Information</i>
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
ROEREQ	<i>Rules of Engagement Request</i>
RPG	<i>Regional Planning Guides</i>
SA	<i>Situational Awareness</i>
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SDP	<i>Standing Defence Plan</i>
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SJO	<i>Small Joint Operation</i>
SMA	<i>Strategic Military Advise</i>
SSA	<i>SACEUR Strategic Assessment</i>
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia
VICA	Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i>
4RI	Quarta Revolução Industrial

