

## OS DESAFIOS ACTUAIS DA NATO\*

### **Introdução**

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

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

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

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

De facto, a desordem internacional instalada após a era dos pactos militares, a escala assumida pelo terrorismo internacional, a crescente expansão territorial das áreas sem governo organizado, as incertezas dos efeitos das alterações climáticas e de novas anunciadas pandemias, para além da crise

financeira internacional actualmente instalada, constituem elementos que captam a atenção dos governos, provocam a instabilidade dos mercados e desorientam o cidadão comum, não sendo simples, neste contexto, vaticinar qual o papel que a NATO deverá protagonizar.

### **Considerações Históricas**

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

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

Por um lado, e como já foi aludido, a sua razão de ser teve como motivação principal o entendimento que só um esquema de defesa unificada se poderia garantir a segurança do espaço euro-atlântico, face à ameaça que representava então o poder militar soviético. Ou seja, um dos seus alicerces estruturantes é naturalmente a “Defesa Colectiva”, tal como ficou expressamente consagrada no artigo V do Tratado da sua fundação.

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

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

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

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

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

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

A mesma consensualidade não terá tido a mesma continuidade no que respeita à relação transatlântica. A crise do Suez durante a década de cinquenta, a saída da França da estrutura militar integrada nos anos sessenta e

a polémica relativa à colocação dos mísseis de médio alcance poucos anos antes da queda do muro são exemplos das crises ocorridas nesta relação.

Mas é reconhecido que o primeiro grande desafio colocado à Aliança verificou-se com o final da guerra fria e o desmembramento do Pacto de Varsóvia. Nessa altura a opinião pública equacionou todos os possíveis cenários, nomeadamente a sua dissolução, prevalecendo, no entanto, a sua manutenção, embora adaptada ao novo ambiente internacional.

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

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

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

Foi já com este enquadramento que a NATO lançou a sua primeira operação terrestre, iniciando a sua intervenção nos Balcãs que ainda hoje perdura, e foi com base neste dispositivo doutrinário que se procedeu ao primeiro alargamento a Leste, em 1999, cinquenta anos após a sua fundação,

efeméride que também serviu para se proceder à actualização do seu Conceito Estratégico, o qual se mantém ainda em vigor.

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

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

## **A Actualidade**

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

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

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

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

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

### **O Novo Conceito Estratégico**

Todavia, teremos de reconhecer o espírito pragmático que preside às suas deliberações, quando existe consensualidade evidentemente, pois uma organização internacional não se tem de preocupar com a coerência doutrinária ou legalista do seu processo decisório. Assim aconteceu, como já se aludiu

durante toda a década de noventa, em que o referencial estratégico interno se baseava no seu Conceito Estratégico aprovado em 1991 com as interpretações e orientações adicionais que provinham das cimeiras e reuniões ministeriais que entretanto iam ocorrendo e, mais recentemente, poderemos ainda recordar que meses após a aprovação do Conceito Estratégico de 1999, onde se reiterava o princípio da NATO só conduzir acções fora do âmbito do artigo V com mandato das Nações Unidas, não houve muitas hesitações para se lançar uma intervenção de apoio à paz no Kosovo sem a obtenção do requerido mandato. Por outro lado, é também sabido que a postura assumida pela NATO após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 não se baseou em qualquer Conceito Estratégico concebido para o efeito, mas tão só numa orientação geral aprovada a nível ministerial que enquadra a situação e identifica as linhas de acção apropriadas.

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

Assim, antes de entrar no respectivo conteúdo, afigura-se oportuna uma observação sobre as questões de forma, que de resto foram motivo de debate logo no início do processo. Como é sabido concordou-se com a indigitação de um grupo de “sábios”, convidados pelo Secretário-geral, para proceder à elaboração de um projecto que pudesse reflectir os entendimentos dominantes nos seminários e outras iniciativas organizadas. Esse projecto será posteriormente submetido aos Estados membros para o analisarem e decidirem

a sua redacção final. Complementarmente, existe a preocupação de envolver no processo a opinião pública, não apenas permitindo e incentivando o seu acompanhamento ou participação nessas actividades públicas, mas também procurando que o documento a produzir tenha uma dimensão contida, seja de simples leitura e de fácil compreensão pelo cidadão comum, a quem no essencial ele se dirige. Ou seja, não é de esperar um documento demasiado técnico e detalhado, virado para o funcionamento interno da organização, nem com preocupações de emanção de doutrina ou de identificação de linhas de acção definitivas, mas sim um documento marcadamente político, genérico e orientado para a diplomacia pública.

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

## **O Afeganistão**

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

Como várias vezes referido e por diferentes vozes, o Afeganistão não é um problema da NATO e muito menos um problema militar da NATO. De facto, trata-se duma operação das Nações Unidas, cuja resolução excede a mera aplicação da capacidade militar e é consensualmente reconhecida a necessidade de empenhamento de outras organizações internacionais, das potências regionais, das estruturas internacionais ligadas ao desenvolvimento como o Banco Mundial, das agências humanitárias, enfim de toda a comunidade internacional.



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

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

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

Esta divergência ocorre por exemplo na sustentação e no estatuto que se pretende atribuir às Forças de Resposta da NATO, cuja existência foi concebida

para a NATO poder intervir, com elevado grau de prontidão, em novas crises abertas e que afectem os seus interesses. Assim, enquanto um grupo mais conservador defende a continuidade duma força robusta para esta finalidade e mantém a intransigência dela só poder intervir em novas crises, o grupo que mais contribui para as operações correntes não demonstra muita disponibilidade para investir na sustentação de forças com um emprego tão condicionado, pelo que reivindicam uma flexibilização conceptual, no sentido de, em caso de carência de efectivos, poderem ser consideradas como forças de reserva estratégica das operações em curso.

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

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

Esta disponibilização automática terminou de imediato logo que a NATO passou a intervir em operações fora do Artigo V, obrigando, nesta situação, a realizar sucessivas conferências de geração de forças, sempre que a organização pretende lançar uma operação, e que normalmente não obtêm as contribuições suficientes para atingir os requisitos operacionais colectivamente

fixados. Assim, a ambição de se conseguir um maior comprometimento operacional nacional através do planeamento de defesa não é um acontecimento novo, mas a incapacidade de suprir as lacunas existentes no dispositivo do teatro afegão constituiu motivação acrescida para a reforma que está em curso neste domínio.

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

### **Relacionamento com a União Europeia**

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

O relacionamento entre as duas organizações é, efectivamente, essencial para a potenciação da capacidade para intervir em favor da segurança euro-atlântica, sendo conhecidas as dificuldades que teimosamente subsistem neste domínio.

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

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

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

### **Relações com a Rússia**

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

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

Embora as razões históricas que estão na base da percepção dominante a Leste relativamente à Rússia seja compreensível, o facto é que a fractura é acentuada e não tem permitido a obtenção duma plataforma geral de

entendimento que susceptibilize uma parceria estável e de confiança com um actor internacional incontornável no jogo estratégico europeu.

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

O sistema americano de defesa anti-míssil, o reconhecimento do Kosovo e a crise da Geórgia foram, entre outros, processos que agravaram os desentendimentos com Moscovo. Por outro lado, as acções conduzidas pela Rússia de ciber ataques desencadeados contra Estónia, de exercícios militares intimidatórios e realizados junto às suas fronteiras ocidentais e as sistemáticas violações do espaço aéreo de vários aliados, Reino Unido incluído, e que colocam em risco a segurança da aviação comercial, constituem atitudes que obviamente não ajudam a desanuviar a tensão instalada.

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

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

## **O Alargamento**

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

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

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

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

## **Efeitos da Crise Financeira**

Outro factor com forte influência estratégica é o condicionalismo imposto pelos recursos disponíveis que, no caso duma organização internacional

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

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

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

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

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

No que se refere aos procedimentos e organização interna, há que reconhecer que o estudo designado por “Reforma do Quartel-General” foi iniciado pelo anterior Secretário-Geral, não obstante os efeitos da crise poderão também a ajudar à eventual aceitação de medidas mais radicais.

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

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

## **Os Novos Desafios**

A definição das ameaças e a avaliação dos riscos são igualmente exercícios imprescindíveis para a elaboração de qualquer orientação estratégica,



mas que, no momento actual, não se configuram como actividades de fácil execução.

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

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

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

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

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

### **A Estratégia Marítima Aliada**

Como nota final, e no exacto momento em que uma declaração presidencial sugere a atenção portuguesa para o investimento marítimo, uma referência aos processos em curso que colocam o mar em lugar de destaque na agenda da Aliança.

Os desafios á segurança provenientes por via marítima têm vindo a ter um progressivo reconhecimento por parte, inclusivamente, dos países desprovidos de fronteiras marítimas.

No caso da NATO, será oportuno recordar o lançamento da operação aero-naval “ACTIVE ENDEAVOUR”, iniciada no seguimento dos atentados ocorridos em 11SET2001 para combater o terrorismo e que ainda perdura, e que ficará para a história como a primeira operação de Artigo V. Este empenhamento captou, não só as atenções para a segurança marítima, neste caso confinadas ao Mediterrâneo, como também despertou a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de vigilância marítima, projecto que também decorre na União Europeia.

Mas a atenção pelo mar terá ficado ainda mais marcada com o ressurgimento da pirataria marítima, que a NATO entendeu unanimemente não poder ficar alheia.

Foi, porém, reconhecida a lacuna existente na doutrina aliada relativamente aos aspectos de segurança marítima. De facto, o último conceito de operações neste domínio, editado em 1980, tinha o objectivo dirigido para a utilização do poder naval no controlo do arco marítimo compreendido entre o mar da Noruega e o

extremo Leste mediterrânico, não envolvendo portanto actividades próprias de autoridade marítima ou, quando existem, das guardas costeiras.

Assim, foi recentemente acordada a elaboração de um conceito de operações de “segurança” marítima, o qual deverá ter como moldura enquadradora um documento a designar por “Estratégia Marítima Aliada”.

Ou seja, está preconizada a construção dum dispositivo doutrinário aliado relativamente à segurança no mar constituído pelas seguintes peças: “Vigilância Marítima”, “Conceito de Operações de Segurança Marítima” e “Estratégia Marítima Aliada”, que globalmente deverão ter um acolhimento institucional através do novo Conceito Estratégico da Aliança.

Em termos práticos é pressuposto que fique consagrada a utilização pela NATO de meios navais aliados em acções do âmbito da autoridade marítima, em consonância com a política adoptada nacionalmente numa Marinha de duplo uso.

### **Síntese Conclusiva**

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

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

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

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

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

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

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