

## **A NATO HOJE – UMA PERSPECTIVA**

**Francisco Proença Garcia** . Tenente-Coronel, PODELNATO - Military Counsellor

Quando falamos da NATO, que celebrou o seu sexagésimo aniversário na Cimeira realizada a 3 e 4 de Abril em Strasbourg/Kehl, abordamos sempre as suas operações, nomeadamente o Afeganistão, as suas relações com a União Europeia (UE) e com a Rússia, o alargamento e os desafios com que se depara.

A NATO, apesar dos seus 60 anos, mantém a coerência do propósito, a defesa colectiva para os seus membros, o institucionalizar o *link* transatlântico e ser o fórum onde a Europa pode debater os seus problemas de segurança e defesa sem passar pela rue La Loi (Bruxelas).

Esta organização, que nunca combateu durante a Guerra Fria, está hoje envolvida em 6 operações de diversas tipologias: do combate/estabilização no Afeganistão, à manutenção da paz no Kosovo, passando pela assistência na Reforma do Sector de Segurança na Bósnia e Herzegovina, ao patrulhamento no Mediterrâneo na operação *Active Endeavour* numa missão marítima de anti-terrorismo, ao abrigo do artigo 5º do Tratado de Washington, na luta contra a pirataria, findando no treino e *mentoring*, no Iraque e Afeganistão.

A sua principal operação é a levada a cabo pela *International Security Assistance Force* (ISAF) desde Agosto de 2003 no Teatro de Operações do Afeganistão.

Esta missão, que é a primeira missão de combate terrestre da Aliança, constitui a sua prioridade estratégica, e é onde se joga a sua credibilidade. A ISAF visa a criação de um ambiente seguro, onde os afegãos, possuidores de umas Forças Armadas e de Segurança credíveis, possam exercer o seu próprio governo. O Afeganistão é tão central nos problemas da Aliança, que na última Cimeira teve direito a uma Declaração em separado, em que os estados-membros concordaram, entre outras coisas: estabelecer uma *NATO Training Mission – Afghanistan*; fornecer *Operational Mentoring and Liaison Teams* em apoio do alargamento da actuação territorial do

Exército afegão; fornecer mais instrutores para a polícia civil e, apoiar as Forças de Segurança Nacionais do Afeganistão durante o período eleitoral.

Durante esse período também se vai proceder a um reforço das capacidades militares, tendo todos os aliados contribuído, de forma diferenciada e à medida das suas possibilidades, para o incremento do contingente da ISAF.

A solução para o problema no Afeganistão passa pela adopção de uma estratégia total, obedecer ao que agora se designa por *Comprehensive Approach*, onde a NATO colabora não só com as Autoridades locais mas também com uma miríade de organizações e agências internacionais e não governamentais, e onde a Aliança desempenha o papel do instrumento militar.

Porém, em ambientes não permissivos e complexos, como é o caso, outros actores terão relutância ou serão mesmo incapazes de actuar e desenvolver tarefas como a *Governance*, reconstrução e capacitação institucional, forçando a Organização a assumir a responsabilidade por essas áreas, ao mesmo tempo que garante a segurança.

Nas operações no Afeganistão ficam também evidenciadas a distância entre a ambição política da mesma e o tipo de operações militares que os seus membros são capazes e estão preparados para fazer, mostrando as suas fragilidades e divergências internas. Diversos aliados consideram que apenas alguns assumem o fardo das baixas em combate devido aos *caveats* (limitações) e à falta de mobilidade de diversos contingentes.

Mas não há uma ligação entre a dimensão e natureza dos desafios e a capacidade institucional e das ferramentas à sua disposição. Há a percepção que o envolvimento da Aliança no Afeganistão a põe numa situação de *make-or-brake*, percepção não assumida pelos governantes nem pela própria Aliança.

A importância da necessidade de se aumentarem as valências civis da operação é reconhecida na declaração feita na Cimeira dos seus 60 anos, exigindo um maior empenho da Comunidade Internacional e do Governo Afegão. Os esforços têm de ser levados a cabo aos diversos níveis da Administração, incluindo o nível distrital e provincial, permitindo que de uma forma mais célere o desenvolvimento sócio-económico e a justiça, onde são incluídas as medidas de protecção dos direitos da

mulher e as medidas anti-corrupção. Neste processo, que será moroso, a transferência de responsabilidades e liderança da ISAF faz-se gradualmente, permitindo a «afeganização» da Autoridade em todo o território.

A Declaração enfatiza também a necessidade do diálogo e a reconciliação com aqueles que renunciem à violência, aceitem a Constituição e não tenham qualquer ligação à Al-Qaeda.

Mas, como já referido, a solução para o Afeganistão não é local, passa pelo incrementar da cooperação regional e envolver a Rússia, o Irão, a China, a Índia e nomeadamente o Paquistão.

Outra operação importante no âmbito da Aliança é a KFOR, que se desenvolve no Kosovo. A Aliança decidiu a nível de Ministros da Defesa, efectuar um *downsizing* gradual das suas forças em três etapas, sendo analisado pelo Conselho do Atlântico Norte se estão atingidas as condições definidas para se poder passar de uma fase para a outra. No geral procura-se uma redução de efectivos, dos actuais quase 14 mil homens para um total de cerca de 2500 homens, que permanecerão como força dissuasora, continuando a KFOR a trabalhar com as autoridades, a colaborar com a ONU e a UE bem como com outros actores internacionais, de forma a apoiar o desenvolvimento de um Kosovo pacífico, desenvolvido e multi-étnico.

Outra Operação de que hoje se fala muito é a *Allied Protector*, conduzida pela *Standing NATO Maritime Group 1*. Esta operação no Golfo de Adem, colabora na contenção da pirataria em conjugação com outras operações, da qual destacamos a Atalanta, mais ao longo da costa somali do Índico, conduzida pela UE, e que são complementares na sua natureza.

Dos 27 estados-membros da UE, 21 também o são da NATO, e estas duas organizações, que têm propósitos diferentes, partilham valores comuns e interesses estratégicos, possuem uma parceria estratégica na qual é fundamental serem aproveitadas as sinergias e capacidades de ambas para actuarem de forma complementar em operações de gestão de crises e cooperarem na luta contra o terrorismo, no desenvolvimento coerente de capacidades militares bem como ao nível do planeamento civil de emergência. O relacionamento NATO-UE ao nível da gestão de crises tem por base o Acordo *Berlim-plus*.

Esta parceria estratégica de arquitectura complexa, deve ser mais efectiva e ter uma maior integração, procurando sempre evitar duplicações de capacidades. Porém, para que se concretize e seja credível, as dificuldades com Chipre, e que prejudicam esta cooperação, devem ser ultrapassadas, pois não podemos esquecer que por exemplo, no âmbito da Aliança, os estados-membros da UE participam em decisões que afectam a segurança europeia, decisões essas que em princípio não são concertadas ao nível da própria União.

O trabalho conjunto não se verifica só no terreno em Operações, mas estão-se a dar passos mais significativos para poder haver uma coordenação mais rápida na resposta a crises através da criação de um NATO/UE *Crisis Management Center*, do planeamento conjunto, nomeadamente na *comprehensive approach*, no processo de geração de forças, na gestão de consequências de um ataque com Armas de Destruição Massiva e no intensificar das relações com a Agência Europeia de Defesa.

Na relação entre ambas, uma Estratégia comum para o Afeganistão é essencial, actuando cada uma na sua área de «conforto»: a NATO como instrumento militar e a UE na área da *Governance* e na cooperação para o desenvolvimento, contribuindo para uma verdadeira *Comprehensive Approach* da situação.

A Cimeira de Strasbourg/Kehl marca também a entrada formal da Albânia e da Croácia como membros da Aliança. Após a queda do muro de Berlim a Aliança iniciou um processo de alargamento, levando consigo a democracia, a economia de mercado e o respeito pelos direitos fundamentais do Homem, do Báltico ao Mar Negro.

No Comunicado da Cimeira, no que ao alargamento diz respeito é referido o processo de alargamento, apesar de em diferentes estágios de integração, da FYROM, das aspirações da Bósnia e Herzegovina, do Montenegro, da Sérvia e reafirmado o acordo feito em Bucareste para a integração da Geórgia e da Ucrânia; destes últimos sem eventual prejuízo da decisão quanto ao *Membership Action Plan* (MAP), sendo este sujeitos a uma revisão de progresso anual. No comunicado é salientado o valor da contribuição de todos estes países para as operações militares.

Começa no entanto a sentir-se uma certa fadiga neste processo, não sendo consensual, receando alguns aliados que com um alargamento excessivo o processo de decisão por unanimidade acabe por ser prejudicado ou mesmo ficar bloqueado e correr-se ainda o risco de diluir a coesão já periclitante, o que pode impedir a

elaboração e aplicação de qualquer política comum minimamente coerente e operativa.

No fundo, devem-se consolidar o legado e os objectivos alcançados e, como é referido no Comunicado, ao abrigo do Art.º 10º do Tratado de Washington, apenas ir integrando parceiros que queiram ser aliados responsáveis e que, acrescentamos nós, cumpram as metas do MAP.

A reentrada da França na Estrutura Militar Integrada, não fazendo parte do alargamento, vem também consolidar outra perspectiva de evolução da Aliança, pois ao participarem na estrutura de comando podem participar no processo de decisão, na definição de objectivos e dos meios militares para as operações e no processo de planeamento de forças. Com este regresso francês espera-se um reforço da parceria estratégica com a UE.

A Rússia, desde o findar da Ordem dos Pactos Militares, tem tido, face à Aliança, uma política de desconfiança, pois esta passou a integrar países da sua antiga esfera de influência e mais recentemente, além das reacções às diversas formas de alargamento, tem reagido muito mal diplomaticamente ao desenvolvimento do sistema de defesa anti-míssil.

Esta ligação, restabelecida a nível político desde 27 de Junho em Corfu, é uma relação de interesse mútuo, pelo que o diálogo estratégico deve ser global e construtivo. O Conselho NATO-Rússia será, por agora, o fórum aconselhável para se dialogar sobre as ameaças e desafios comuns à segurança. Lembramos, sem ser exaustivo, assuntos como o Afeganistão, o Terrorismo, a Defesa anti-míssil, a iniciativa da cooperação na partilha do espaço aéreo, segurança económica e o combate ao tráfico de droga. No âmbito da estabilidade regional o problema na Geórgia não pode ser esquecido.

Em Strasbourg/Kehl o primeiro parágrafo de um longo comunicado de 62 parágrafos remete logo para a adopção da Declaração sobre a Segurança da Aliança. Esta Declaração, que contempla 10 parágrafos, reafirma os valores, os princípios e os propósitos da Aliança e, ao mesmo tempo, salienta os principais assuntos e desafios que a Aliança enfrenta e previsivelmente enfrentará, constituindo a primeira pedra da discussão que se avizinha longa sobre o futuro Conceito Estratégico (CE), a ser aprovado na próxima Cimeira da NATO a realizar em Lisboa.

A Declaração refere a centralidade da Defesa Colectiva e como elemento fundamental da sua estratégia, a Dissuasão. Aborda o problema do desarmamento e do controlo de armamento e a sua política de porta aberta ao alargamento às democracias europeias. Destaca ainda as suas principais ameaças, onde inclui os ataques cibernéticos e, nos desafios, destaca as alterações climáticas e a segurança energética.

Ao nível das respostas a crises refere a necessidade de capacidades flexíveis e projectáveis, capazes de permitir actuação no território, na sua vizinhança ou à distância estratégica necessária; é ainda fundamental o estreitar da cooperação com outros actores internacionais, de forma a incrementar a *Comprehensive Approach*, combinando capacidades civis e militares de uma forma mais efectiva. Os 3 últimos parágrafos são dedicados à parceria estratégica com a UE, às relações a desenvolver com os parceiros e, destacamos, uma forte parceria cooperativa com a Rússia.

O debate hoje também se centra muito no espaço geográfico de intervenção e na tipologia das operações que a Organização deve efectuar. Quanto à geografia as opiniões variam entre uma NATO como actor de segurança global a conduzir operações onde necessário ou uma Aliança regional, de Defesa Colectiva, preocupada com as ameaças junto à fronteira. Quanto à tipologia das operações, se a Aliança só deve actuar como instrumento militar e em todo o espectro do conflito ou só em parte do espectro e com valências civis, ou não.

Os defensores de uma NATO global enfatizam que só uma Aliança Global pode fazer face aos desafios globais do presente e que esta já tem parcerias para além da comunidade transatlântica, como o *Euro Atlantic Partnership Council*, o diálogo com o Mediterrâneo, a iniciativa de Istambul, e já conta nas suas operações com a Austrália, o Japão e a Coreia do Sul. A nova arquitectura passaria assim pela criação de um *Global Partnership Council*, com países que partilhassem os mesmos valores e interesses. Esta situação implicaria a alteração Art.º 10º do Tratado de Washington que precisamente, limita a possibilidade de entrada à localização geográfica no continente europeu. Aqui, pensamos que é importante fazer-se uma distinção entre aliado e parceiro.

Uma NATO global basearia a sua intervenção essencialmente fora dos territórios dos seus membros, tendo por base o princípio que a melhor defesa é o atacar o mal nas

suas origens. Durante anos predominou a expressão do Senador Richard Lugar: *go out of area or go out of business*.

Para este tipo de actuação a Aliança necessita de capacidade de projecção estratégica e de capacidade de sustentação da Força.

Por outro lado, entre os que advogam uma NATO regional, há os que se referem sobretudo ao ser regional nos membros que a constituem, ou seja, ao abrigo do Art.º 10º do Tratado, mas pretendem um envolvimento global da Aliança: em casa, na periferia e à distância estratégica, como acontece hoje; há ainda os que se referem ao ser regional sobretudo na sua área de intervenção geográfica, onde se deve privilegiar a defesa colectiva ao abrigo do Art.º 5º.

Esta visão impera sobretudo entre os novos membros vindo de Leste e que continuam a ver a ameaça no *grande urso russo*, a temer ciber-ataques, corte de abastecimentos energéticos, mas acima de tudo uma nova ocupação. Esta situação tornou-se mais óbvia desde os incidentes de Agosto do ano passado na Geórgia.

Alertamos para o facto de o querer ser global e não haver consenso entre os seus Aliados poder levar a que o processo de decisão seja alterado e que se crie uma organização com vários ritmos.

A capacidade de projecção continua a ser uma ambição, mas apresenta, no entanto, algumas dificuldades, o que a impede a NATO de ser actor de segurança global. Cerca de 70% das Forças não são projectáveis, o que as torna inúteis para cumprir missões de projectar poder. Com esta limitação, o Art.º 5º sofre erosão pela incapacidade de, por exemplo, projectar forças pesadas do centro da Europa para zonas fronteiriças.

Esta falta de capacidade de projecção estratégica impede a mobilização da NATO Response Force sem o apoio significativo de meios norte-americanos. O facto de as forças serem projectáveis permite-lhes actuar quer *in area* quer *out of area*.

Mas na sociedade da informação de hoje as percepções contam muito, pelo que deve existir um equilíbrio entre intervenção no exterior e no interior. Deve haver a noção que as primeiras têm grande visibilidade, mas que se no interior se perder essa visibilidade

junto da opinião pública, preocupada também com as ameaças próximas, se acaba por perder o seu apoio.

Face a estas diferentes opiniões hoje a NATO must also operate *in area or is in trouble*.

Quanto à tipologia das operações da NATO, e como já referimos, as opiniões divergem entre uma NATO que apenas é utilizada como instrumento militar e em todo o espectro do conflito ou só em parte do espectro e com valências civis, ou não.

Este instrumento militar foi criado para ter capacidade de conduzir operações em todo o espectro, esse é o seu nível de ambição oficial; porém uma vez que tem havido uma predominância das operações de estabilização e de *state building*, o debate surge.

Há países que não têm a certeza que estas últimas sejam as operações para as forças da NATO, para quem o alargar da esfera de actuação arrisca o enfraquecimento da sua vocação primária, considerando-as mesmo uma demonstração de fraqueza e um contributo marginal para a Aliança.

Por outro lado, são muito poucas as Forças dos contingentes aliados que têm capacidade de conduzir operações em todo o espectro; há mesmo contingentes nacionais que praticamente se especializaram em operações de não guerra, pelo que resta saber se depois poderão participar em ambientes não permissivos ou se as suas forças se balcanizaram (no sentido de não conduzirem operações de combate) e já não podem fazer operações de combate em larga escala.

A política e a prática hoje na NATO assenta na *Comprehensive Approach*, e em ambientes permissivos colabora com outras organizações na partilha de trabalho estratégico.

A NATO actua apenas como instrumento militar sendo as valências civis desempenhadas por essas outras organizações. Porém, como já referimos, colocam-se as questões: e se o ambiente não é permissivo? Deve ou não a NATO desenvolver capacidades civis?

Não é fácil de obter consenso. Mas lembramos que as orientações para a *security e safety* são essencialmente político-diplomáticas e sócio-económicas, e que a solução pode passar por desenvolver e empregar a capacidade militar sobranete e,



essencialmente, trabalhar em apoio de outros actores com estruturas de comando e controlo, na coordenação de transporte estratégico, no apoio logístico, no treino e Reforma do Sector de Segurança ou ainda como força de reacção para protecção de uma força de outra organização.

Estas divergências mostram uma clara diferença entre o que é a teoria e a prática política da NATO, a política oficial dos comunicados e a sua actuação no concreto.

A NATO sempre foi tida como uma organização político-militar, porém deve assumidamente ser só vista como política, mas possuidora de um instrumento militar muito útil. Nas democracias consolidadas dos seus estados-membros a utilidade do uso do instrumento militar só faz sentido se for subordinado à política, lembrando aqui o avisado *Clausewitz*. A questão pode ser a que política, uma vez que na prática a teoria é outra, como diria o Marechal Castelo Branco.

Por fim gostaríamos de aflorar o debate em torno do novo Conceito Estratégico (CE), uma vez que o de 1999, elaborado em plena crise nos Balcãs, já não se adapta na plenitude ao actual contexto estratégico – lembramos que é anterior ao 11 de Setembro, ao Iraque, ao Afeganistão, aos ciber-ataques e à última vaga de alargamento. Isto apesar de podemos considerar que a *Comprehensive Political Guidance* (CPG), de 2006, procurou colmatar essas lacunas e passou a contemplar também a prática da Organização desde o início da intervenção no Afeganistão. No fundo a velha legitimidade pelo exercício iniciada no Kosovo; mas a CPG, apesar de actualizar o CE, não o substituiu formalmente.

O próximo CE tem um importante legado a preservar pelo que deve:

- Manter a defesa colectiva, pois esta constitui a expressão máxima da solidariedade;
- Representar no essencial o *link* transatlântico;
- Manter a dissuasão progressiva com um misto de convencional e nuclear;
- Manter a flexibilidade e agilidade para que seja capaz de continuar a responder aos imprevisíveis e complexos desafios com que se deparará;
- Desempenhar um papel activo no desarmamento e controlo de armamento;
- Manter uma estrutura de Comando permanente;

- Manter a necessária Interoperabilidade, em sentido lato;
- Manter a partilha de riscos equitativamente entre os aliados;
- Manter capacidade de ter forças projectáveis, para onde e quando for necessário.

O novo CE, que será muito influenciado pela situação e experiência do Afeganistão, deve compreender o que mudou no mundo e o que se prevê vá mudar. Assim, no mínimo, os múltiplos desafios expressos no documento *Multiple Futures*<sup>1</sup> do *Allied Command Transformation* devem ser tidos em conta; não pode deixar de ter espaço para integrar as novas ameaças mas também as preocupações dos novos membros e, para fortalecer a cooperação estratégica com a UE, importa que tenha em linha de conta os interesses expressos nos documentos da responsabilidade de Javier Solana.

O documento a ser aprovado em Lisboa deve ainda ter espaço para contemplar os seguintes temas genéricos:

- Face às novas e diferentes ameaças o que se entende hoje por Segurança Colectiva;
- O desenvolvimento de uma *network security*, na expressão da Chanceler Ângela Merckel, de forma a incrementar a *Comprehensive Approach*;
- A Ciber-defesa;
- Qual o valor acrescentado que a Aliança trás face aos desafio à segurança colocados pelas alterações climáticas;
- Como contribuir, através do seu peso político e se necessário com as suas capacidades, para a segurança económica, onde incluímos o combate à pirataria e a garantia de acesso a recursos energéticos vitais;
- Acentuar a ligação à Rússia e aos Parceiros.

### **Algumas conclusões**

A NATO, que na semântica oficial é regional, mas que actua com uma vocação global, é uma organização dinâmica, que se alargou e continua nesse caminho, com constante capacidade de adaptação, mostrando uma histórica capacidade de

---

<sup>1</sup> Futuro 1 – Dark side of exclusivity, Futuro 2 – Deceptive Stability; Futuro 3 Clash of Modernities; Futuro 4 – New Power Politics.

sobrevivência institucional, mas deve evitar ser percebida como uma *coalition of the west against the rest*.

Pensamos que se devem evitar tergiversações e centrar a sua actuação no amplo espectro das operações militares, da alta à baixa intensidade, no território, na periferia ou à distância estratégica, quando e como for decidida politicamente a sua intervenção.

Independentemente das opções, a NATO requer sempre estruturas de Comando e Controlo, forças adequadas, equipadas e treinadas. Esta situação só é alcançável com a constante vontade política dos seus membros em manterem a Aliança com capacidades militares, mesmo em tempos de crise, pois recordamos que a paz, a segurança e o desenvolvimento estão cada vez mais interdependentes.

O Grupo de Reflexão sobre a Revisão da Estratégia Europeia de Segurança é um projecto do IEEI,  
apoiado pelo Ministério da Defesa Nacional