

## A NATO e Portugal

### Alinhamentos para um novo conceito estratégico da aliança

Luis Manuel Brás Bernardino\*

No momento em que Lisboa se prepara para acolher uma das mais importantes Cimeiras da história recente da NATO, onde estará em discussão a definição de um novo conceito estratégico, fulcral para o futuro da Aliança e relevante para a política externa portuguesa, importa partilhar algumas ideias e reflectir sobre os actuais interesses de Portugal na NATO, bem como tecer alguns considerandos sobre a necessidade de se adoptar e implementar um novo conceito estratégico da Aliança para o século XXI que tenha reflexos substanciais na segurança e defesa de Portugal.

Portugal, enquanto membro fundador da NATO, viveu, acompanhou e participou activamente no processo que transportou a Aliança do período da Guerra Fria, mais concretamente a partir de 4 de Abril de 1949, até aos nossos dias. A evolução da NATO implicou a adopção de múltiplas posturas estratégicas e levou constantemente à implementação de reformas estruturais a vários níveis, que se traduziram inclusivamente na participação em novas missões, envolvendo a projecção de militares para regiões bem para além dos “limites geopolíticos admissíveis” no âmbito do conceito estratégico aprovado em Abril de 1999, na Cimeira de Washington.

#### As fronteiras da NATO serão as fronteiras de Portugal?

A NATO transformou-se, à luz dos recentes acontecimentos no mundo, numa organização global, sinónimo e expressão máxima de uma globalização que envolve também as dinâmicas da segurança e defesa. Esta nova realidade coloca novos e maiores desafios à Aliança, comportando também necessariamente maiores riscos para o futuro da própria organização. Mas as dinâmicas geoestratégicas que surgem

Portugal, enquanto membro fundador da NATO, viveu, acompanhou e participou no processo estratégico que transportou a organização de 1949 até aos nossos dias. Processo que implicou constantemente reformas estruturais a vários níveis, e que se traduziram na participação em novas missões, envolvendo a projecção de militares para regiões bem para além dos limites geopolíticos presentes no conceito estratégico da Aliança de Abril de 1999, definido na Cimeira de Washington. Quando Lisboa se prepara para acolher uma das mais importantes Cimeiras da NATO, onde estará em discussão a definição de um novo conceito estratégico, fulcral para o futuro da Aliança e relevante para a política externa portuguesa, importa partilhar algumas ideias e reflectir sobre os actuais interesses de Portugal na NATO, bem como tecer alguns considerandos sobre a necessidade de se adoptar e implementar um novo conceito estratégico da Aliança para o século XXI que tenha reflexos substanciais na segurança e defesa de Portugal.

---

\* Major do Exército com o Curso de Estado-Maior. Pós-Graduado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), onde frequenta actualmente o Doutoramento em Relações Internacionais. Desempenha actualmente as funções de Assessor Militar do General Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas. bernardino.lmb@hotmail.com

na cena internacional também podem ser vistas como uma oportunidade única para cada Estado-membro, uma oportunidade que Portugal deverá saber aproveitar e potenciar.

Actualmente, a Aliança passou a ser entendida como mais do que uma “simples” Aliança militar e tornou-se num elemento central das missões de paz desenvolvidas pelas Forças Armadas portuguesas, no quadro das forças nacionais destacadas. Neste âmbito, a NATO é vista ainda como um vector activo da política de defesa portuguesa, bem como um investimento na segurança nacional e um importante eixo da política externa.

Como organização para a paz, a NATO incorpora valores, representando um conjunto de ideais, sendo comumente identificada como uma “comunidade de valores”, uma “aliança militar de valores”, que ao serviço da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentado, vem ampliando o seu nível de intervenção e actuando à escala global. Por esse motivo é considerado no contexto actual das relações internacionais um actor regional com capacidade global, e extremamente relevante no quadro da segurança mundial.

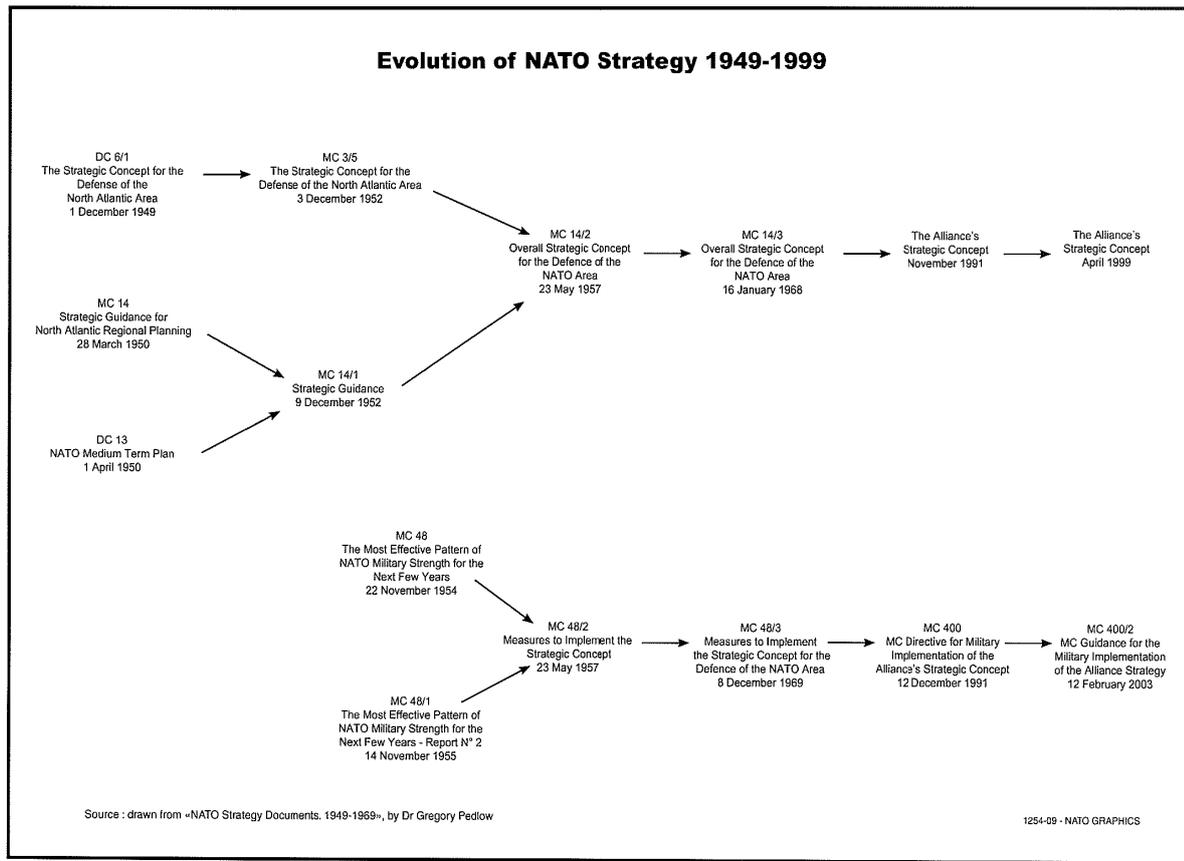
Por outro lado, como sabemos, a “segurança” e a “defesa” são pilares da estratégia nacional de qualquer Estado de Direito, constituindo elemento de soberania e identidade do próprio Estado. A identidade de defesa e segurança de Portugal encontra-se fortemente associada à ligação histórica à NATO, constatando-se que o compromisso com a Aliança está firmado numa atitude de aliado permanente e

consubstanciado no actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

De salientar neste contexto que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 20 de Janeiro de 2003, (resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003) e enquadrando as alterações da doutrina estratégicas produzidas no âmbito da NATO no pós Guerra Fria, nomeadamente as designadas por via dos ajustamentos estruturais resultantes das orientações estratégicas de 1949/1952/1957/1968/1991 e 1999, entende que as missões militares no quadro da Aliança:

*«...representam um factor de modernização das nossas Forças Armadas e tem sido uma bandeira fundamental na afirmação, em missões de paz, dos militares portugueses.»*  
(CEDN, 2003,7)

Por outro lado, o conceito de “defesa” e mais singularmente o conceito de “segurança” passam a assumir um significado mais lato e abrangente, que se estende muito para além da clássica protecção física contra as ameaças militares, excedendo largamente as fronteiras geopolíticas dos Estados-membros, como ficou patente desde a adopção do conceito estratégico de 1991 e que agora se encontra novamente em discussão no seio da Aliança. Para Portugal, as fronteiras de segurança e de defesa são coincidentes com as fronteiras da NATO, e as fronteiras da NATO são as fronteiras geopolíticas do mundo.



Neste sentido, afirmar que o que se passa na Bósnia, no Kosovo, na Somália ou no Afeganistão não tem interesse estratégico para Portugal não nos parece ser sustentável. A presença portuguesa é desde logo representativa da intenção nacional de contribuir para a paz, segurança e defesa na Europa e no Mundo e materializa o compromisso com a assunção das responsabilidades de pertencer à Aliança como Estado-membro fundador.

A participação de militares das Forças Armadas portuguesas na estrutura de comandos da NATO, ou no quadro de missões sob o controlo da Aliança, contribuiu para reforçar a presença do país na organização e torna-se evidente no contexto da segurança mundial, com a passagem de

uma posição tradicionalista de consumidor passivo de segurança internacional a uma posição activa de produtor de segurança à escala global. Esta alteração traduz-se na partilha das responsabilidades estratégicas, dos objectivos e da visão da Aliança (em relação aos quais Portugal não se pode alhear) para a segurança do século XXI, essencialmente nos espaços onde o interesse conjuntural da NATO e de Portugal se entrecruzam, espaços que importa antes de mais definir claramente no quadro da actual política externa portuguesa.

É precisamente neste quadro das “novas” missões da NATO, no âmbito de um “inovador” conceito de segurança cooperativa/colectiva alargado, que se inscreve o primeiro aspecto de grande relevo

na relação institucional entre a NATO e Portugal: a participação das Forças Armadas no quadro da missão da NATO no Mar Adriático, em 1992, e mais robustamente, em 1996, na Bósnia-Herzegovina, o que materializou um marco histórico na ligação e empenhamento à Aliança.

Desde essa data, a participação nas diversas missões da NATO pelo mundo envolveu cerca de 16.300 militares, com especial destaque para o ano de 1996, onde estiveram empenhados em diversos teatros 1.834 militares e, mais recentemente, em 2009, onde forças portuguesas estiveram em cenários tão díspares como no Afeganistão, no Oceano Atlântico, no Oceano Índico, no Mar Mediterrâneo e no Kosovo, envolvendo 1.454 militares.

Actualmente, as Forças Armadas portuguesas desenvolvem, ao serviço da Aliança, um conjunto de operações militares, associando-se ao esforço da organização na procura da paz. No quadro das missões onde Portugal participa estão empenhados na ISAF (Afeganistão) 191 militares e na KFOR (Kosovo) 301 militares, representando cerca de 55% do esforço nacional das forças nacionais destacadas, um total de 492 militares. Este empenhamento é um esforço que assenta predominantemente no Exército, correspondendo a 84% do efectivo total.

Portugal é um país de reduzida dimensão geográfica, mas com um posicionamento geoestratégico relevante para o contexto actual da NATO, materializando mesmo o que alguns estrategistas definem como o eterno

centro geogravitacional entre o continente americano e europeu, na fronteira de ligação com África e com o Atlântico Sul, com presença e relevância na actual cena internacional, aspecto que importa saber potenciar e afirmar nos *fora* internacionais onde o país tem voz activa.

Para países como Portugal, no quadro da actual geopolítica global, uma das formas possíveis de marcar uma posição de relevo no xadrez internacional é através do que se pode designar por uma “diplomacia de presença estratégica”, ou seja, aproveitar, sempre que possível, uma oportunidade conjuntural para marcar presença nas organizações, e tentar fazê-lo de forma a deixar uma marca positiva. Este princípio é aquele que melhor se aplica ao momento actual da política externa portuguesa e é neste princípio que o novo conceito estratégico deve permitir continuar a colocar a NATO na agenda permanente da segurança e de defesa de Portugal no mundo.

Por outro lado, Portugal assume-se como um país europeu e europeísta, mas de vocação e projecção global, partilhando em relevantes *fora* multilaterais os diálogos e as agendas da segurança mundial. A NATO representa um desses espaços, onde Portugal sempre deixou a sua marca e onde, quase sempre, soube tirar o máximo partido em cada momento da História.

Dentro das suas capacidades, Portugal tem procurado honrar os seus compromissos, as suas obrigações institucionais e morais no quadro da Aliança, o que garante ao país um contributo determinante para a política de

defesa e para a segurança nacional. Neste quadro, pensamos que tem sido possível capitalizar a participação portuguesa na NATO junto de outras instâncias internacionais, como a ONU a UE e, em menor escala, a CPLP, alinhando e convergindo, dentro do possível, os interesses conjunturais geoestratégicos e geopolíticos de Portugal com o das organizações.

Portugal pode, na medida das suas capacidades e dos seus poucos recursos, participar nessas organizações multilaterais, todas relevantes e fundamentais para o interesse nacional, sem nunca esquecer contudo que, pelo menos a curto e médio prazo, a NATO continuará a ser a organização mais relevante em termos da segurança e da defesa nacionais, cuja partilha de responsabilidades lhe continuam a pertencer em parte, ao abrigo do Tratado de Washington, com os ajustamentos que irão derivar da Cimeira de Lisboa.

Salienta-se que o valor da NATO na cena internacional se tem relevado determinante no contexto das políticas de segurança e defesa dos Estados-membros, alinhando interesses que a Aliança defende como seus ao longo dos mais de sessenta anos da sua existência como produtor de segurança no mundo. Neste contexto, a NATO surge aos olhos da comunidade internacional como referência de estabilidade e garante de valores fundamentais, como a paz, os direitos humanos e a liberdade. A NATO passou a ser vista como uma “aliança militar de valores”, valores que Portugal defende também no quadro da sua Constituição.

Neste princípio, Portugal encara nos anos mais recentes a Aliança como um vector relevante no contexto da política externa do Estado, um veículo estratégico que permite incrementar e valorizar a posição nacional na cena internacional. A ligação entre Portugal e a NATO é actualmente mais próxima, e pensamos que crescentemente mais relevante, como vector privilegiado da afirmação de Portugal na qualidade de produtor de segurança regional no mundo.

Uma outra vertente a ser explorada por Portugal no âmbito da NATO é o designado “Diálogo com o Mediterrâneo”. Esta possibilidade é consequência, desde logo da posição geográfica portuguesa, que garante uma proximidade com o Magreb e neste contexto tem sido um dos países que se tem pronunciado pela necessidade de aprofundar o diálogo com os países do Mediterrâneo e com África, diálogo esse que tem um interesse partilhado no sentido da estabilização de relações e na convergência de interesse numa cooperação estratégica regional proactiva. Aspecto que o novo conceito estratégico poderá aprofundar e que Portugal tenderá a capitalizar na sua política externa com o Magreb e com África.

Esse diálogo, que foi institucionalizado em 1997, visa definir um quadro de cooperação entre as duas partes do Mediterrâneo, onde Portugal pode desempenhar um papel relevante no estabelecimento de pontes e no reforço do diálogo estratégico para a cooperação, no intuito de incrementar as relações políticas, diplomáticas e militares entre a NATO e os países do Magreb.

## Contributos da NATO para a Segurança e Defesa de Portugal

A Aliança irá tendencialmente abrir-se à multidimensionalidade conceptual e prática, indo do securitário clássico até às novas ameaças, como o meio ambiente, as migrações, pandemias e outras ameaças assimétricas, como é o caso paradigmático do terrorismo internacional. A segurança humana vertida nas concepções teóricas faz com que o foco seja agora o indivíduo e a Aliança irá tendencialmente preparar-se para fazer face às novas ameaças com a inclusão e reforço da cooperação em diferentes tipos de mecanismos, à luz dos novos conceitos de segurança que as estratégias nacionais de segurança e defesa passam a incluir no futuro próximo. O caso mais paradigmático será a revisão do Conceito Estratégico da Defesa Nacional que, face às novas orientações da Aliança e da União Europeia, terá de ser necessariamente actualizado e adequado à conjuntura nacional e internacional.

Neste quadro geopolítico global, pensamos que para a actual revisão sobrelevam três critérios fundamentais, relevantes para a NATO e para a segurança e defesa de Portugal: a identificação da Aliança como sede privilegiada de concertação entre a América do Norte e a Europa, onde Portugal pode desempenhar um papel activo; o reconhecimento que o ambiente político, estratégico e operacional é o que emergiu do 11 de Setembro, dos atentados de Madrid e de Londres e do envolvimento da NATO no Afeganistão, dominado por ameaças assimétricas, e que é para elas que a Aliança

se deve prioritariamente orientar, nomeadamente no âmbito das estratégias de segurança e defesa nacionais. Por último, o entendimento de que para abordar essas realidades é indispensável a multidimensionalidade e a consequente intervenção conjugada com outros actores e que, nesse contexto, a Aliança deve estar disponível para fazer o que melhor corresponde à sua natureza e realidade, nomeadamente o papel necessário e potencialmente positivo de um conjunto de outros actores no quadro da segurança global, como a União Europeia e a Organização das Nações Unidas, e aceitando mecanismos inovadores de coordenação que as incluam, onde Portugal tem um activo de presença e proactividade que importa saber capitalizar.

Contudo, torna-se relevante ter em presença que o sucesso da revisão do conceito estratégico da Aliança depende em larga medida da evolução positiva da própria Aliança como organização e, mais que tudo, da vontade expressa pelos seus Estados-membros em valorizar a NATO no seio das suas próprias políticas nacionais e segurança e defesa. Nos termos previstos para a revisão do conceito estratégico, ocorrerão desenvolvimentos decisivos para o futuro da estratégia de segurança e defesa da Aliança, tornando-a desejavelmente mais efectiva e consequentemente potenciando uma melhor e mais equilibrada relação com as outras organizações multilaterais globais, onde Portugal pode desempenhar um papel relevante na articulação e no diálogo para a segurança no mundo.

Sem idealismos excessivos, deve-se promover que esses novos parâmetros devam assentar primariamente em modelos de segurança cooperativa, apoiadas em modelos de *“comprehensive approach”* e na valorização do *“local ownership”*, o que não implica a eliminação do modelo de segurança colectiva que existe actualmente no quadro da NATO, mas que tendencialmente se prepara para se afirmar na Europa e no mundo com o modelo partilhado de segurança.

Ainda que não se conheça nesta altura aprofundadamente as principais linhas do novo conceito estratégico da NATO, pensamos que este é um caminho que a Aliança não deve desperdiçar ou ficar indiferente e cujas consequências para a segurança dos seus Estados-membros, nomeadamente para Portugal, serão tanto melhores quanto mais efectivas forem as suas capacidades, estruturas de comando e operações e as suas expressões de poder.

Em todas as sociedades, a segurança e a defesa são pré-requisitos indispensáveis para o desenvolvimento. Neste quadro, pensamos que para que a NATO possa ser um actor político-estratégico completo, é forçoso que se adapte aos tempos modernos, em que muitos dos problemas de segurança não dispensam o envolvimento de uma Aliança mais forte e credível, para que possam ser eficazmente abordados e tratados, regional ou globalmente, e para que possa contar como pilar de segurança dos seus Estados-membros. A NATO não será uma aliança se no seio dos seus actuais 28 países houver discrepâncias significativas ao nível das

políticas internas e das principais orientações em termos de segurança e defesa nacional.

No contexto das Forças Armadas portuguesas, pensamos que alguns aspectos justificam uma reflexão particular, ainda que muito sintética, sobre o que representa a NATO, nomeadamente salientando, em primeiro lugar, que não haverá segurança e defesa na NATO se os Estados-membros não quiserem investir mais e melhor nas suas Forças Armadas e se não souberem definir, com clareza, o modelo a adoptar e a construir para as suas Forças Armadas, que deve ser guiado por capacidades e não por indicadores económicos. O segundo aspecto é que cada vez faz menos sentido que o planeamento das capacidades de defesa seja feito de forma autónoma e separada entre a NATO e a UE, pelo que esse processo deve ser harmonizado e estrategicamente convergente, com reflexos concretos nos conceitos estratégicos de segurança destas organizações. Estas dimensões terão consequências, a prazo, no plano da definição operacional e também na definição das respectivas bases industriais e tecnológicas de Defesa, de que Portugal não se deve alhear. O terceiro aspecto a salientar é que existe espaço para reforçar a cooperação interna e externa no seio da Aliança, mas apesar de tudo as relações de poder, tanto no contexto regional como nos diferentes âmbitos conjunturais, determinarão as correspondentes possibilidades e limitações, definindo simultaneamente a gama de capacidades militares que cada país deseje e possa deter.

Relativamente a Portugal, o importante é que se entenda a natureza e o alcance do que está em jogo, e que, em consonância, entendamos que Portugal, pela geopolítica e geoestratégica da dimensão do espaço de afirmação dos seus interesses, não se deve deixar marginalizar. Antes, tudo deve fazer para nela participar. Em primeiro lugar como uma atitude de responsabilidade internacional e de nação fundadora e depois como uma via para a preservação e afirmação da sua própria soberania e como veículo da protecção eficaz dos interesses nacionais no mundo.

## Conclusões

A NATO está a desenvolver um processo activo e participado de consulta interna e de discussão externa tendente a definir um novo conceito estratégico, correspondendo à sétima versão no período entre 1949 – 2010, no quadro da história da Organização. Portugal, ao acolher a Cimeira de Lisboa nos próximos dias 19 e 20 de Novembro, prepara-se para participar, e ligar-se, ao futuro da Aliança na definição das principais orientações político-estratégicas para o seu futuro.

Se relativamente à geografia e ao nome do documento ficamos ligados ao evento, seria importante que em termos de linhas orientadoras para o futuro da Aliança, pudessemos fazer valer o interesse nacional e alinhar a nossa estratégia de segurança e defesa com as linhas basilares do novo conceito estratégico da NATO.

A geopolítica actual de Portugal no mundo apresenta uma conjuntura potencialmente favorável, principalmente ao nível da representatividade nos *fora* onde temos assento, o que pode representar uma mais-valia na relação com a Aliança, onde a geoestratégia das fronteiras de segurança nacionais são cada vez mais regionais e em que a segurança regional é tendencialmente global.

Neste contexto, pensamos que o novo conceito estratégico da NATO terá impacto no futuro da política externa de Portugal, onde se reforça o papel das Forças Armadas portuguesas como vectores do Estado na defesa dos interesses nacionais e produtores de segurança global, onde quer que a Aliança participe e os interesses nacionais o exijam.



Instituto de Estudos Estratégicos e  
Internacionais

Largo de S. Sebastião, 8

1600-762 Lisboa

Telefone +351 21 030 67 00

Fax +351 21 759 39 83

Email [ieei@ieei.pt](mailto:ieei@ieei.pt)