

O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO E A POLÍTICA NUCLEAR DA ALIANÇA

MARIA FRANCISCA SARAIVA

Em Novembro, a Aliança Atlântica realizará uma cimeira em Lisboa para definir o seu novo Conceito Estratégico. Este conceito substituirá o Conceito Estratégico em vigor aprovado no 50º aniversário da organização (1999). Trata-se de um documento fundamental que irá orientar as opções estratégicas da Aliança durante os próximos 10 anos. A utilidade política e estratégica da dissuasão nuclear será um dos pontos que terá maior atenção.

A NATO E PORTUGAL, ALINHAMENTOS PARA UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA

LUÍS MANUEL BRÁS BERNARDINO

No momento em que nos preparamos para acolher em Lisboa uma das mais importantes cimeiras da história recente da NATO, onde a definição de um novo conceito estratégico será fulcral para o futuro da Aliança e relevante para a Política Externa de Portugal no Mundo, 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.

O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO E A POLÍTICA NUCLEAR DA ALIANÇA

MARIA FRANCISCA SARAIVA

Doutorada em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Assessora e investigadora do IDN. Docente no ISCSP nas áreas da Estratégia, Geopolítica, Nações Unidas e Direitos Humanos. Desenvolve investigação no Instituto da Defesa Nacional nas áreas da Estratégia e da Geopolítica.

EM NOVENBRO, a Aliança Atlântica realizará uma cimeira em Lisboa para definir o seu novo Conceito Estratégico. Este conceito substituirá o Conceito Estratégico em vigor aprovado no 50º aniversário da organização (1999).

Trata-se de um documento fundamental que irá orientar as opções estratégicas da Aliança durante os próximos 10 anos.

A NATO é uma importante aliança política e militar e uma aliança de democracias que tem como característica principal comportar-se como uma comunidade pluralística de segurança. Ainda assim, o percurso de seis décadas de evolução da NATO demonstra que a identidade da Aliança é hoje um dos aspectos mais controversos no debate sobre o futuro da organização, questão que se espera que o novo Conceito Estratégico ajude a clarificar. Nesta linha, tem-se discutido o posicionamento político da Aliança perante os desafios estratégicos da actualidade, nomeadamente o papel da NATO como pacto militar defensivo destacando-se uma corrente política que defende que a organização deve continuar a reforçar a capacidade de projecção de tropas a distância estratégica em detrimento da defesa dos territórios dos Estados que compõem a Aliança Atlântica. A questão não é nova na história da NATO. Em 1967, O Relatório Harmel definiu um

caminho novo para a NATO ao recomendar a manutenção da sua missão tradicional de defesa (artigo 5.º) e, ao mesmo tempo, o alargamento das missões da organização para “fora da área”, processo que fez o seu curso e que culminou na aprovação do primeiro Conceito Estratégico do pós Guerra Fria, em 1991.

Como se disse, uma vertente fundamental deste debate é a discussão da importância estratégica da defesa territorial da comunidade transatlântica **versus** as missões de artigo 4.º que envolvem forças expedicionárias da Aliança. Este não é porém o único aspecto em discussão na negociação do novo Conceito. Outros existem como é o caso da disputa em torno da manutenção da tradicional estratégia de dissuasão nuclear dos inimigos potenciais da Aliança, que caracterizou a defesa territorial do continente europeu no período bipolar, ou a sua substituição faseada por um sistema europeu de defesa territorial acoplado ao sistema nacional de defesa antimíssil dos Estados Unidos, orientado para a defesa do território norte-americano contra a possibilidade de ataques de mísseis balísticos intercontinentais com carga nuclear.

A presença das armas nucleares sub-estratégicas norte-americanas no continente europeu é uma matéria delicada para a NATO porque levanta

O Conceito Estratégico de 1999 assume que a postura nuclear da Aliança continua a assentar na dissuasão nuclear, embora na prática as armas nucleares sejam apresentadas no documento como armas de “último recurso”. O que está causa no Conceito de 2010 é algo substancialmente diferente, discutindo-se a utilidade política e estratégica da dissuasão nuclear.

problemas jurídicos, políticos e estratégicos que os Aliados ainda não conseguiram resolver na sua totalidade.

O primeiro aspecto a considerar é a natureza da arma nuclear. A enorme capacidade destrutiva desta arma foi identificada na primeira resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovada durante a primeira sessão de trabalhos deste órgão, corria o ano de 1946. A resolução A/RES/1 (I) era bastante ambiciosa porque pedia a eliminação das armas nucleares e de todas as outras armas de destruição massiva dos arsenais militares. Ao longo das décadas seguintes foram tentadas outras resoluções e iniciativas, sempre com o objectivo de proibir este tipo de armamentos, sem que fosse possível obter o apoio dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para um desarmamento nuclear geral e completo. É por isso que contrariamente ao que sucede com as armas químicas e biológicas, hoje proibidas, o Direito Internacional ainda não foi capaz de interditar a produção, a posse, a aquisição, o teste, a armazenagem e o emprego das armas nucleares.

Dissuasão nuclear

Apesar destas diferenças de estatuto, convém recordar que o Tribunal Internacional de Justiça

(TIJ) foi chamado a pronunciar-se sobre a “legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares” no âmbito de um parecer consultivo requerido pela AGNU. Este importante acórdão, conhecido em 8 de Julho de 1996, foi discutido durante o período de preparação da cimeira que aprovou o Conceito Estratégico da NATO de 1999. Todavia, apesar do Tribunal se ter pronunciado (ainda que indirectamente) acerca do problema da dissuasão alargada (**extended deterrence**), nessa altura não foi possível reabrir a discussão política em torno da dissuasão nuclear e da sua relação com a não proliferação nuclear e o desarmamento, como desejavam alguns dos países membros da NATO. O caso é importante para o futuro da organização pelo facto do colectivo de juízes ter chegado à conclusão que as armas nucleares são “genericamente ilegais”. O Tribunal enfatizou as características únicas das armas nucleares, nomeadamente a sua capacidade de destruição e de causar sofrimento humano e condenou implicitamente a dissuasão nuclear, ao discutir a ameaça e o uso das armas, sustentando que se um determinado uso da força é ilegal à luz do Direito Internacional então a ameaça de emprego do uso da força também se deve considerar ilegal. Por unanimidade, o Tribunal determinou ainda que

qualquer ameaça ou uso de armas nucleares tem que respeitar as regras do Direito Internacional Humanitário, particularmente no que respeita ao princípio da discriminação, da proporcionalidade, da necessidade e da humanidade (caso **Armas Nucleares**, parágrafos 80-86).

Apesar da retórica subjacente à lógica da dissuasão nuclear, a verdade é que o conjunto de conclusões dos juízes do TIJ no caso **Armas Nucleares** já criou algumas dificuldades políticas à Aliança Atlântica, em especial no quadro das negociações do novo Conceito Estratégico que a cimeira de Lisboa vai em breve aprovar. No período de maior confrontação ideológica, a NATO adoptou uma estratégia destinada a manter a paz na zona euro-atlântica baseada na ameaça de retaliação militar contra as populações civis do oponente e mais tarde contra o arsenal nuclear estratégico do inimigo. A estratégia de dissuasão por ameaça de retaliação pretende desmotivar o avanço do inimigo tornando a hipótese de um ataque nuclear desinteressante, pelos custos inaceitáveis envolvidos. Quanto a este tema polémico, o Tribunal não se quis alongar demasiado nas suas considerações, abstendo-se de condenar de forma clara o uso das armas nucleares em situações de legítima defesa. O colectivo de

juízes limitou-se a dizer que na situação actual do Direito Internacional não lhe era possível concluir em definitivo sobre se a ameaça ou emprego do nuclear é ou não legal em circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado está em causa (dispositivo, sub-parágrafo (2) E). Mesmo neste caso extremo o Tribunal decidiu, por unanimidade, que a ameaça e emprego da força deve observar as normas do Direito Internacional Humanitário.

O Conceito Estratégico de 1999 assume que a postura nuclear da Aliança continua a assentar na dissuasão nuclear, embora na prática as armas nucleares sejam apresentadas no documento como armas de “último recurso”. O que está em causa no Conceito de 2010 é algo substancialmente diferente, discutindo-se a utilidade política e estratégica da dissuasão nuclear. Realistas como Henry Kissinger, Sam Nunn, William Perry e George Shultz já expressaram publicamente a necessidade de fazer regressar aos Estados Unidos o arsenal nuclear tático americano estacionado na Europa (aproximadamente 200 armas estacionadas em seis bases de cinco países). O próprio presidente Obama defendeu um mundo sem armas nucleares, abrindo o caminho à abolição (eventualmente total) do arsenal nuclear dos

É consensual que os armamentos nucleares táticos estacionados na Europa têm uma função essencialmente política, ajudando a manter a solidariedade transatlântica. Não obstante o seu contributo em matéria de coesão, a credibilidade estratégica da dissuasão nuclear para suster os (improváveis) avanços convencionais da Rússia tem sido posta em causa, bem como a sua utilidade no contexto da estratégia militar geral da Aliança.

Estados Unidos, como prescreve o artigo VI do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). De facto, há décadas que as armas sub-estratégicas americanas (com um alcance inferior a 5 500 km) estão estacionadas em alguns países europeus como forma de garantir a segurança territorial dos Estados europeus (artigo 5.º do Tratado de Washington). Esta situação é de legalidade duvidosa porque ao abrigo do TNP (1968) a Alemanha, a Holanda, a Itália e a Turquia são Estados sem nuclear (NNWS), não lhes sendo permitido ter armas nucleares no seu território. Neste sentido, em Fevereiro de 2010 vários jornais noticiam que cinco países da NATO, a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo, a Alemanha e a Noruega pretendem pedir oficialmente a remoção das armas americanas do continente europeu.

É consensual que os armamentos nucleares táticos estacionados na Europa têm uma função

essencialmente política, ajudando a manter a solidariedade transatlântica. Não obstante o seu contributo em matéria de coesão, a credibilidade estratégica da dissuasão nuclear para suster os (improváveis) avanços convencionais da Rússia tem sido posta em causa, bem como a sua utilidade no contexto da estratégia militar geral da Aliança. Outro aspecto que não favorece a manutenção destas armas táticas na Europa são os custos financeiros e de pessoal que os Aliados europeus têm de suportar para as manter e o facto destas armas de encontrarem em muitos casos obsoletas.

Em face destes inconvenientes têm sido avançados modelos estratégicos alternativos. O mérito do programa de defesa antimíssil de teatro é do nosso ponto de vista indiscutível, por permitir aos contingentes dos países da NATO empenhados em missões a distância estratégica protecção para a execução das suas tarefas e missões. Outra questão bem diferente é a ideia de começar a dotar a Aliança Atlântica de uma defesa territorial em coordenação com o sistema de defesa nacional antimíssil norte-americano que se encontra numa fase mais avançada de concretização. Uma defesa territorial europeia acoplada ao sistema americano de defesa nacional antimíssil permitiria aos aliados europeus a intercepção

Já se sabe que a agenda da Cimeira de Lisboa não prevê a discussão da política nuclear da NATO. O assunto será posteriormente abordado fora dos holofotes dos media. O Conceito de 2010 irá certamente confirmar a importância das armas nucleares para a segurança e estabilidade da Aliança no contexto do combate à proliferação de armas de destruição massiva e do terrorismo nuclear.

de mísseis balísticos de longo alcance (ICBMs) com carga nuclear (ou convencional), capazes de atingir alvos a mais de 5 500km de distância e a possibilidade de retaliar o ataque. Mas as dúvidas sobre a real capacidade de interceptação dos mísseis atacantes, a questão das contra-medidas que podem facilmente saturar os dispositivos de defesa, a possibilidade de poderem ser utilizadas ogivas químicas e biológicas a que o sistema não dá resposta e o reduzido leque de ameaças a que visa responder, não parecem aconselhar este caminho. O Irão, principal **rogue state** na mira do Ocidente, ainda não dispõe de ICBMs operacionais e mesmo que já os tivesse não faria sentido construir uma protecção contra estes mísseis na Europa porque este tipo de ameaças tem origem em territórios próximos do continente europeu, sendo perfeitamente travadas por sistemas de defesa antimíssil de menor alcance. Este sistema pode, no entanto, ter outros objectivos políticos, pondo sob vigilância os países que apoiam o Irão nas suas actividades de proliferação, ou que podem reagir a um Irão nuclearizado: falamos da Rússia (que tem um arsenal capaz de saturar o sistema de defesa ocidental), da Coreia do Norte, da Síria, da Arábia Saudita, da Turquia, do Egipto e de Taiwan.

A Cimeira de Lisboa

Já se sabe que a agenda da Cimeira de Lisboa não prevê a discussão da política nuclear da NATO. O assunto será posteriormente abordado fora dos holofotes dos media. O Conceito de 2010 irá certamente confirmar a importância das armas nucleares para a segurança e estabilidade da Aliança no contexto do combate à proliferação de armas de destruição massiva e do terrorismo nuclear. Sobre a ameaça da proliferação horizontal de armamentos nucleares importa dizer que desde a assinatura do TNP surgiram apenas três Estados com real capacidade nuclear, Israel, a Índia e o Paquistão, apesar de vários outros países ambicionarem este estatuto e trabalharem para ele. Isto porque uma potência nuclear é uma potência que reúne cumulativamente três características: capacidade para fazer uma arma nuclear (know-how), capacidade de armazenamento em condições de segurança e possuir os vectores, neste caso essencialmente ICBMs. Por outro lado, há que ter presente que a defesa antimíssil pode criar condições para a proliferação de armamentos nucleares, ao desencadear uma corrida aos armamentos nucleares ofensivos para responder à construção de sistemas de mísseis antimísseis, restaurando-se a tradicional dialéctica arma-anti-arma que a dissuasão nuclear interrompeu

no final da II Guerra Mundial. Por último, o modelo de defesa antimíssil potencia estratégias preventivas, porque nos leva a admitir correr o risco de sermos os primeiros a atacar visto que o oponente ao retaliar sobre nós não põe em causa a nossa capacidade de sobrevivência, pois vai encontrar um território protegido. Face ao que foi dito, os Aliados deveriam começar a discutir o mais rápido possível as medidas que permitam dotar a NATO de uma dissuasão convencional credível (Rühle, 2009) e de um sistema de defesa antimíssil de teatro até porque, do nosso ponto de vista, a principal ameaça à segurança transatlântica são as armas radiológicas e não os armamentos nucleares. Quanto à questão da retirada das armas tácticas americanas da Europa consideramos que, ou as armas são modernizadas, ou a sua remoção deve ser cuidadosamente avaliada no quadro de uma negociação bilateral com a Rússia. Recorde-se que este armamento não foi contemplado no texto do Novo START, assinado em Abril deste ano entre os Estados Unidos e a Federação Russa (Saraiva, 2010), apesar desta tecnologia se encontrar dispersa pelo território russo e em condições de segurança discutíveis. O Conceito Estratégico que vai ser aprovado na cimeira de Lisboa em Novembro próximo não vai abandonar a dissuasão nuclear mas deve

O Conceito Estratégico que vai ser aprovado na cimeira de Lisboa em Novembro próximo não vai abandonar a dissuasão nuclear mas deve abrir caminho a uma defesa de teatro de operações e eventualmente a uma defesa territorial do território europeu. Esta solução não nos parece estrategicamente sustentável no longo prazo.

abrir caminho a uma defesa de teatro de operações e eventualmente a uma defesa territorial do território europeu. Esta solução não nos parece estrategicamente sustentável no longo prazo. A dissuasão nuclear por retaliação é, por definição, o oposto conceptual do modelo da defesa nacional antimíssil porque a dissuasão é uma estratégia de não guerra assente na ameaça de uma retaliação devastadora, ao passo que a defesa nacional antimíssil incentiva estratégias de acção envolvendo o emprego dos arsenais nucleares, como atrás se viu. Por outro lado, é difícil aceitar que armas nucleares com cargas reduzidas e de elevada precisão, conhecidas como **mini-nukes**, possam cumprir os requisitos da proporcionalidade e da discriminação impostos pelo Direito Internacional Humanitário, de modo que as tentativas de convencionalizar as armas nucleares (dissuasão por negação) parecem-nos condenadas ao fracasso.

Finalmente, convém esclarecer que os defensores da defesa antimíssil consideram que este modelo se enquadra na lógica da dissuasão, no sentido de **dissuasion** (Yost, 2003). Convém esclarecer que por dissuasão (**deterrence**) se entende a acção de desmotivar o oponente a atacar-nos, quer pelos enormes custos da retaliação, quer pela possibilidade de serem derrotados na contenda (por negação). Como já sustentámos

noutro lugar, a **dissuasion**, conceito desenvolvido pelos Estados Unidos e usado na NATO, traduz uma alteração de enfoque estratégico que privilegia a prevenção das ameaças porque corresponde “à ideia de dissuasão geral, no sentido em que se pretende desmotivar os países de competirem com os EUA porque é algo demasiado caro e também porque a opção não lhes é, em última análise, politicamente favorável” (Saraiva, 2009: pp.138-139). Com efeito, esta “correlação de forças”, como lhe chama Patrick Morgan, “é diferente da dissuasão imediata porque é temporalmente anterior à dissuasão, destina-se aos **near peer competitors** e ainda se desenvolve num ambiente em que se aposta na possibilidade de cooperar com estes países. Trata-se, portanto, de um esforço de dissuadir a aquisição de armas de destruição massiva e outras capacidades similares” (idem, pp.138-139).

Em suma, não podemos concordar com aqueles que sustentam que a **dissuasion** é uma forma de dissuasão próxima da **deterrence**, quando na verdade a primeira é uma estratégia preventiva e a segunda é reactiva. Saberão os membros da NATO avaliar o verdadeiro significado do que está em cima da mesa em termos de política nuclear?

Lisboa, Outubro de 2010

Referências Bibliográficas

- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons** (1996), Advisory Opinion of July 8, International Court of Justice.
- Rühle, Michael (2009) 'NATO Extended Deterrence in a Multipolar World', **Comparative Strategy**, 28, pp.10-16.
- Saraiva, Maria Francisca (2009) Poder Militar e Agressão Armada em Ambiente Pós Bipolar: Análise Jurídico-Estratégica das “Guerras High-Tech” e das “Novas Guerras” nos Discursos e Práticas sobre Agressão e Legítima Defesa. tese de doutoramento, Lisboa: ISCSP, pp.138-139.
- (2010) 'O Novo Tratado START: Necessário mas Estrategicamente Insuficiente', *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=784 .
- Yost, David S. (2003) 'Debating Security Strategies', **NATO Review**, Winter, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/english/art4.html>

A NATO E PORTUGAL, ALINHAMENTOS PARA UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA

LUIS MANUEL BRÁS BERNARDINO

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 o Doutoramento em História dos Factos Sociais - Relações Internacionais. Desempenha actualmente as funções de Assessor Militar de Sua Excelência o General Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas. Investigador não residente do IDN.

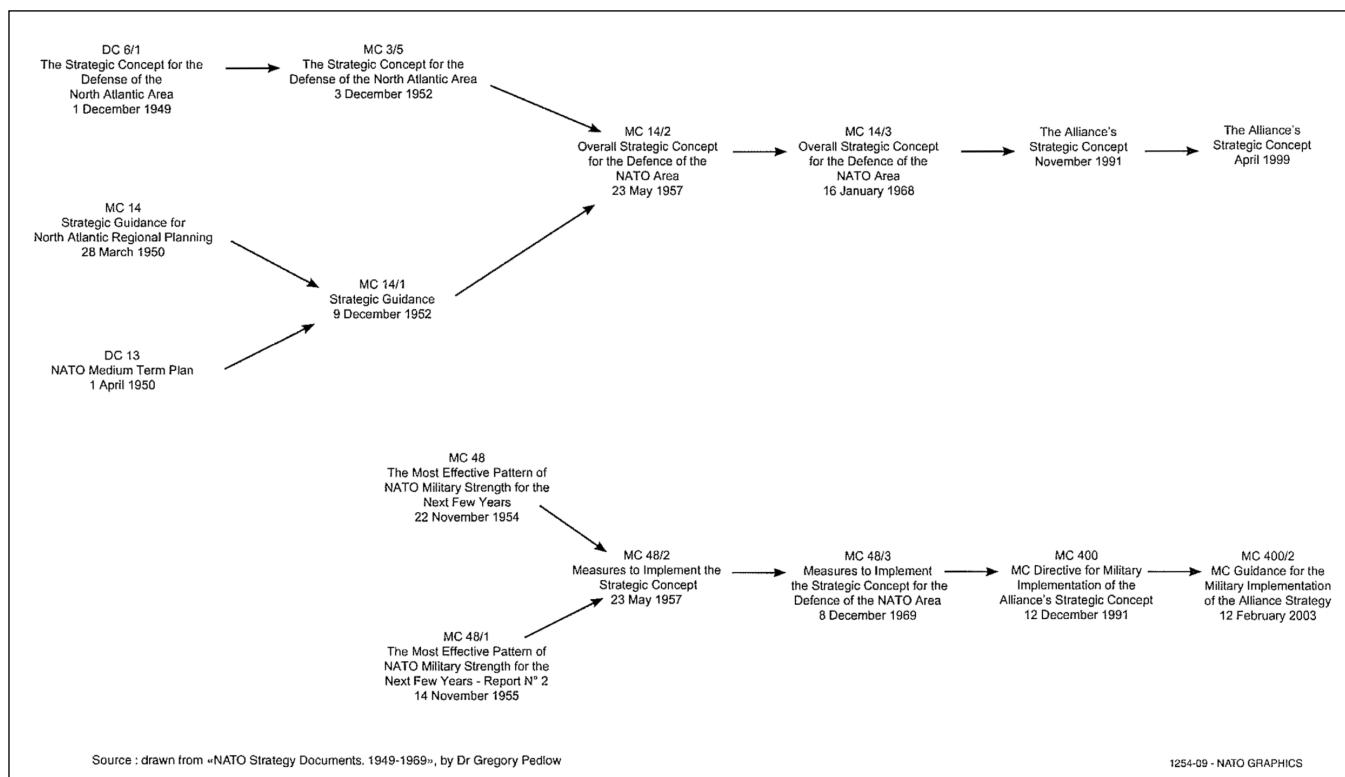
NO MOMENTO EM QUE NOS PREPARAMOS para acolher em Lisboa, nos próximos dias 19 e 20 de Novembro de 2010, uma das mais importantes cimeiras da história recente da NATO, onde a definição de um novo conceito estratégico para a Aliança será fulcral para o futuro da Aliança e relevante para a Política Externa de Portugal no Mundo, 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 desde 4 de Abril de 1949, até aos nossos dias. Processo que 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.

Neste contexto, e no quadro da actual conjuntura geoestratégica de Portugal, considerada positiva, será porventura interessante aprofundar a reflexão em torno do Conceito Estratégico da Aliança e alinhar interesses que no futuro possam ser considerados à luz de uma revisão do nosso Conceito Estratégico Nacional, nos superiores interesses de Portugal na Aliança.

As fronteiras actuais da NATO serão as fronteiras actuais 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, aspecto que vem colocando novos e maiores desafios à Aliança, comportando também necessariamente maiores riscos para o futuro da própria organização. Dinâmicas geoestratégicas que surgem na cena internacional também como uma oportunidade única para cada Estado-membro, uma oportunidade que importa saber aproveitar e potenciar em nome de Portugal. Actualmente, a Aliança passou a ser entendida como mais do que uma "simples" Aliança militar que passou a fazer parte do quotidiano dos portugueses, da Europa e do Mundo e que se vem tornando num elemento central no contexto



Evolução do Conceito Estratégico na Aliança 1949-1999

das missões de paz desenvolvidas pelas Forças Armadas Portuguesas no quadro das nossas Forças Nacionais Destacadas. Neste âmbito, a NATO é vista ainda como um vector activo da nossa Política de Defesa, bem como um investimento na segurança nacional e um importante eixo da nossa Política Externa ao serviço de Portugal no mundo. Como organização para a paz, a NATO transporta actualmente valores, representado um conjunto de ideais que a fazem valer no contexto actual do mundo moderno em que vivemos, sendo comumente identificada como uma "Comunidade de Valores", uma "Aliança Militar de Valores", que ao serviço da paz, da segurança e do desenvolvimento, vem ampliando o seu nível de intervenção e actuando à escala global. Por esse motivo, é considerado no contexto actual das Relações Internacionais, uma organização regional com capacidades de actor

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 nossa identidade de Defesa e Segurança encontra-se fortemente associado à nossa histórica ligação à NATO, constatando-se que o nosso compromisso com a Aliança está firmado numa atitude proactiva 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 N°6/2003) e enquadrando as alterações da doutrina estratégicas produzidas no âmbito da NATO no pós Guerra Fria, nomeadamente as introduzidas por via dos

ajustamentos estruturais resultantes dos conceitos estratégicos 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" passaram 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 com a adopção do conceito estratégico de 1991 e que agora se encontra novamente em discussão no seio da Aliança. Para Portugal, as nossas fronteiras de segurança e de defesa

No quadro da actual conjuntura geoestratégica de Portugal, considerada positiva, será porventura interessante aprofundar a reflexão em torno do Conceito Estratégico da Aliança e alinhar interesses que no futuro possam ser considerados à luz de uma revisão do nosso Conceito Estratégico Nacional, nos superiores interesses de Portugal na Aliança

são actualmente coincidentes com as fronteiras da NATO, e as fronteiras da NATO são hoje as fronteiras geopolíticas do mundo.

Neste sentido, afirmar que o que se passa na Bósnia, Kosovo, Somália ou no Afeganistão não tem interesse estratégico para Portugal, não nos parece ser a postura mais adequada. 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 nosso compromisso na assumpção das responsabilidades de pertencer à Aliança como Estado-membro fundador.

A participação das Forças Armadas Portuguesas no quadro das missões da NATO

A participação de militares das Forças Armadas Portuguesas na estrutura de comandos da NATO ou no quadro de missões sob o comando da Aliança, contribui para reforçar a nossa presença na organização e torna-nos, à escala, actor relevante no contexto da concertação mundial, abandonando uma posição tradicionalista de consumidor passivo de segurança internacional, para assumir uma posição activa de produtor de segurança à escala global.

Aspecto que se traduz na partilha das

responsabilidades estratégicas, dos objectivos e da visão da Aliança (e de que 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 nossa ligação e empenhamento na Aliança.

Desde essa data, a participação nas diversas missões da NATO pelo mundo envolveram cerca de 16.300 militares, com especial destaque para o ano de 1996 onde estiveram empenhados em diversos teatros cerca de 1.900 militares e mais recentemente, no ano de 2009, onde estivemos em cenários tão díspares como no Afeganistão, Oceano Atlântico, 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 de paz, associando-se ao esforço da organização na procura da segurança como contributo para o desenvolvimento. No quadro das missões onde Portugal participa estão empenhados actualmente na ISAF (Afeganistão) 191 militares e na KFOR (Kosovo) 301 militares, representando cerca de 55% do esforço nacional em termos de Forças Nacionais Destacadas, um total de 492 militares. Este empenhamento nacional é um esforço significativo para Portugal e que assenta predominantemente no Exército Português, correspondendo a 84% do efectivo total de militares empregues em operações de paz no âmbito da NATO.

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 capitalizar nos fóruns internacionais onde temos voz activa.

Como organização para a paz, a NATO transporta actualmente valores, representando um conjunto de ideais que a fazem valer no contexto actual do mundo moderno em que vivemos, sendo comumente identificada como uma “Comunidade de Valores”, uma “Aliança Militar de Valores”, que ao serviço da paz, da segurança e do desenvolvimento, vem ampliando o seu nível de intervenção e actuando à escala global

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. Pensamos que este princípio é aquele que melhor se aplica ao momento actual da nossa Política Externa e é neste princípio que o novo conceito estratégico deve permitir continuar a colocar as fronteiras da NATO na agenda permanente das nossas fronteiras de segurança e de defesa, que tendencialmente será materializada num novo conceito estratégico para Portugal.

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

Dentro das nossas capacidades, Portugal tem procurado honrar os seus compromissos, as

suas obrigações institucionais e morais no quadro da Aliança, o que garante ao país, um capital de credibilidade acrescida no contexto da organização e constitui um contributo determinante para a nossa 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 seja a ONU a UE e em menor escala, a CPLP, alinhando e convergindo, dentro do possível, os interesses conjunturais geoestratégicos e geopolíticos de Portugal em cada momento com o das organizações.

A diplomacia de segurança, assente nas orientações políticas da Defesa Nacional, tem

colocado as Forças Armadas Portuguesas no centro do contributo nacional para a Aliança, representando um eixo estratégico e de afirmação de Portugal nos contextos regionais onde a NATO vem intervindo em nome da segurança global.

Portugal pode, na medida das suas capacidades e dos seus recursos, participar nesses fóruns multilaterais, todos relevantes e fundamentais para o interesse nacional, sem nunca esquecer contudo que, pelo menos a curto e médio prazo, considera-se que a NATO continuará a ser a organização mais relevante em termos da Segurança e da Defesa Nacional, 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 tem se relevado determinante no contexto das políticas de segurança e defesa de cada Estado-membro, 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 organização surge aos olhos da Comunidade Internacional como referência de estabilidade e garante de valores fundamentais, como a Paz, os Direitos Humanos e a Liberdade.

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

A NATO passou a ser vista como uma “Aliança Militar de Valores”, valores que Portugal defende também no quadro da sua Constituição e que transporta como paradigmas residentes no contexto da participação das Forças Armadas nas missões da Aliança.

Neste princípio, Portugal tem encarado, 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. Pensamos assim que a ligação entre Portugal e a NATO é actualmente mais próxima e consideramos 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. O diálogo foi institucionalizado em 1997 e 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. Neste contexto, Portugal tem sido um dos países que se tem pronunciado pela necessidade de aprofundar o diálogo com os países do Mediterrâneo e com África, diálogo este, que tem um interesse partilhado no sentido da estabilização de relações e na convergência de interesse com vista a tornar efectiva uma cooperação estratégica regional proactiva. Aspecto que o novo conceito estratégico poderá aprofundar e que Portugal deverá capitalizar na sua Política Externa com Magreb e com África.

Contributos da NATO para a Segurança e Defesa de Portugal

A Aliança irá tendencialmente abrir-se a uma maior multidimensionalidade conceptual e prática, indo do securitário clássico até às novas ameaças, como o meio ambiente, as migrações, pandemias e outras ameaças assimétricas globais, como é o caso paradigmático do terrorismo internacional. A segurança humana vertida nas novas concepções teóricas centram agora as preocupações no indivíduo e a Aliança irá tendencialmente prepara-se para fazer face às novas ameaças, nomeadamente com a inclusão e reforço da cooperação em outros mecanismos de combate às novas ameaças a detalhar no

novo conceito de segurança e que as estratégias nacionais de segurança e defesa tenderão a incluir no futuro próximo. O caso mais paradigmático será a revisão do actual Conceito Estratégico da Defesa Nacional, que à luz das novas orientações da Aliança (e da União Europeia) terá de ser necessário actualizado e adequado à nova conjuntura de segurança nacional e internacional.

Neste quadro geopolítico global, pensamos que para a actual revisão do Conceito Estratégico da Aliança sobrelevam três critérios fundamentais, e relevantes para a NATO e para a segurança e defesa de Portugal: A identificação da Aliança como a sede privilegiada da concertação entre a América do Norte e a Europa, onde Portugal pode desempenhar um papel relevante. Em segundo lugar, o reconhecimento que o ambiente político, estratégico e operacional é o que derivou dos atentados de 11 de Setembro nos Estados Unidos da América, de Madrid, 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 com os contributos das estratégias de Segurança e Defesa Nacional. Por último, o entendimento de que para abordar essas realidades é indispensável a

A Aliança irá tendencialmente abrir-se a uma maior multidimensionalidade conceptual e prática, indo do securitário clássico até às novas ameaças, como o meio ambiente, as migrações, pandemias e outras ameaças assimétricas globais, como é o caso paradigmático do terrorismo internacional

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, nomeadamente 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 pro-actividade 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 de 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 **regional ownership**, o que não implica a eliminação do modelo de segurança colectiva que existe actualmente no quadro da NATO, nomeadamente no quadro da política de alargamento e no estabelecimento de parcerias estratégicas mas que tendencialmente se prepara para se afirmar na Europa e no Mundo com modelo partilhado de segurança regional à escala global.

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 que ocorrerá tanto melhor para a segurança dos seus Estados-membros, nomeadamente para Portugal, quanto mais efectivas forem as suas capacidades, estruturas de comando e efectividade das operações militares, as suas expressões de Poder.

Nas sociedades contemporâneas, entende-se os factores “Segurança” e “Defesa” como 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 combatidas as novas ameaças no quadro regional ou global e para que possa contar como pilar estratégico nas políticas de defesa e segurança dos seus Estados-membros. Pois a Aliança não será uma verdadeira aliança se no seio dos seus actuais 28 países houver discrepâncias significativas ao nível das políticas internas de segurança e defesa e com reflexos

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 dimensão do espaço de afirmação dos seus interesses, não se deve deixar marginalizar

no menor empenhamento e credibilidade que depositam na Aliança.

No contexto das Forças Armadas Portuguesas, pensamos que alguns aspectos justificam uma reflexão particular 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 nas suas Forças Armadas e se não souberem definir, com clareza o modelo de segurança a construir, que deve ser guiada por capacidades e tendo em presença os indicadores macroeconómicos conjunturais. 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, pois que esse processo deve ser crescentemente harmonizado e estrategicamente convergente, com reflexos concretos nos conceitos estratégicos de segurança destas Organizações. Aspecto que terá 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 organização, mas apesar de tudo as relações de Poder, nos diferentes âmbitos conjunturais,

determinarão as correspondentes possibilidades e limitações da Aliança, definindo com base na gama de capacidades militares que cada país deseje empregar no quadro da NATO como contributo para a paz no mundo.

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 dimensão do espaço de afirmação dos seus interesses, não se deve deixar marginalizar. Antes, tudo deve fazer para nela participar, nomeadamente e 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 ainda como veículo da protecção eficaz dos interesses nacionais onde quer que estejam.

O novo conceito estratégico da NATO e a Política Externa de Portugal

No momento em que a NATO desenvolve um processo activo, intenso e participado de consulta interna e de discussão externa tendente a definir um novo conceito estratégico, correspondendo à sétima versão no espaço entre 1949 – 2010 no quadro da história da Organização. Portugal, ao acolher a Cimeira de Lisboa nos próximos

dias 19 e 20 de Novembro de 2010, prepara-se para participar e ligar-se ao futuro da organização na definição das principais orientações político-estratégicas da Aliança. 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 NATO, pudéssemos fazer valer o interesse nacional e alinhar a nossa estratégia de segurança e defesa com as linhas basilares do novo conceito estratégico da Aliança. A geoestratégia actual de Portugal no mundo apresenta uma conjuntura potencialmente favorável, principalmente ao nível da representatividade nos fóruns onde temos assento e o que representa uma mais-valia na nossa relação com a Aliança, pois as fronteiras de segurança nacionais são cada vez mais regionais e a segurança regional é tendencialmente cada vez mais global.

Neste contexto, pensamos que o novo conceito estratégico da NATO terá impacto no futuro da Política Externa de Portugal, onde reforçando o papel das Forças Armadas Portuguesas como vector privilegiado do Estado na qualidade de produtor de segurança, deve saber empregar o seu potencial onde quer que a Aliança participe e os interesses nacionais o exijam.

Lisboa, 28 de Outubro de 2010