

O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão

José Alberto Loureiro dos Santos
General (R)

1. A definição das linhas essenciais da estratégia da NATO na próxima década – o novo Conceito Estratégico da NATO – terá de ter em conta os múltiplos condicionamentos que se colocam a uma aliança determinada a garantir a segurança e a liberdade de uma região, a região Euro-Atlântica, contra ameaças muito complexas e multifacetadas, muitas delas transversais a todas as sociedades organizadas, num mundo globalizado em que a omnipresença da informação assumiu o papel decisivo na gestão das percepções dos cidadãos e em que estes, além de sujeitos e objecto da segurança, passaram a ser os protagonistas que determinam o grau em que ela se coloca em cada momento e em cada conjuntura.

Além de outros aspectos, o ambiente pós-unipolar previsível nestes próximos dez anos incorpora:

- Uma ordem internacional que tende a evoluir e a consolidar-se como de natureza multipolar;
- A reemergência da Rússia como potência que conta, assegurando a sua paridade nuclear estratégica, com os EUA;
- A emergência de potências de dimensão continental, a Leste – China e Índia – e no Sul – o Brasil –, assim como potências menores, mas de grande potencial de crescimento e afirmação, fora daquilo que se considera o Ocidente;
- A reorganização da Europa, com a reunificação da Alemanha, segundo um quadro geopolítico paralelo ao quadro anterior à Segunda Guerra Mundial;
- Economias ocidentais em dificuldades e economias emergentes em franco desenvolvimento;
- O aumento das regiões desestruturadas e sem controlo onde proliferam conflitos étnicos e de natureza religiosa;
- O alargamento e aprofundamento de catástrofes, que se tornam tanto ou mais devastadoras do que as guerras prolongadas, como resultado das alterações climáticas.

Neste contexto, a estratégia da NATO terá de superar quatro grandes questões:

- 1) Como fazer frente à natureza das ameaças previsíveis;
- 2) Como ultrapassar o dilema segurança regional/segurança global;
- 3) Como ultrapassar as dificuldades de actuar fora de área;
- 4) Como manter a coesão interna.

2. A complexidade de muitas das ameaças que podem atingir os países membros da NATO exige respostas simultâneas e concertadas de diversos vectores

estratégicos e não apenas do vector militar, apesar de este ter de estar quase sempre presente. Tragédias climáticas, proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, ataques cibernéticos, atentados terroristas, acções de disrupção do abastecimento de recursos estratégicos (energéticos, alimentares e minérios críticos), conflitos regionais, étnicos e religiosos, campanhas de informação e outras acções intencionais ou não, precisam de ser antecipadamente encaradas e preparadas exigindo, muitas delas, vastas coligações precedidas de negociações por vezes demoradas e difíceis.

Embora com o lastro de segurança que só o vector militar tem capacidade para conferir, são muitas vezes indispensáveis a contribuição da diplomacia, das medidas de apoio económico, de saúde e apoio social, e de assistência às actividades de governação, assim como a execução de tarefas de cariz logístico e a cooperação militar em termos de instrução e treino. Frequentemente, as acções militares de combate são raras e as outras actividades assumem dimensão bem superior. E, tal como os actores que nos desafiam procuram moldar as percepções das pessoas a favor dos seus interesses, as respostas da NATO terão de ser levadas a efeito num contexto agressivo de operações de informação com a finalidade de conter o adversário no espaço mediático e de trazer para o nosso lado as mentes e os corações dos cidadãos, incluindo a mudança a nosso favor das opiniões públicas nacionais.

Finalmente, os recursos da NATO, se bem que poderosos, nem sempre são capazes por si só de efectuar respostas eficazes, seja por insuficiência (estrutural ou conjuntural) de meios ou por ser indispensável a utilização de certos espaços geográficos e/ou vias de acesso que a NATO não controla por estarem na órbita de estados que não são seus membros, ou porque a resposta às ameaças necessita de ser prolongada no tempo e de um empenhamento global. Isto significa que as estratégias da Aliança terão de recorrer com frequência a medidas de segurança em cooperação com outros países e/ou organizações, para ser possível terem o êxito que se procura.

Isto é, a acção estratégica da NATO terá de ser de natureza abrangente, do tipo civil/militar, centrada nas pessoas como objectivos e como actores capazes de desequilibrar as posições a nosso favor, muitas vezes os protagonistas centrais dos conflitos que, mesmo sem combates, se transformam em grandes dramas sociais.

3. Embora a NATO tenha tido e tem condições de continuar a ter um importante papel na manutenção da estabilidade e da segurança global, não poderá atender a todas as ameaças que a coloquem em causa. A sua preocupação deve centrar-se na região Euro-Atlântica, cuja segurança e liberdade constitui a sua razão de ser.

Durante aquele que foi considerado o momento unipolar – com os EUA como única superpotência –, houve quem considerasse possível que a NATO, sob a sua liderança, fosse capaz de assegurar a estabilidade e segurança em qualquer lugar do planeta em que ela se encontrasse ameaçada. Era uma NATO “polícia do mundo”. Se, naquele curto período, foi bem visível a impossibilidade de essa ambição se tornar realidade, face às naturais contradições internas da Aliança Atlântica e à dimensão avassaladora das tarefas que correspondiam a um tão ambicioso desígnio, actualmente, quando os desafios e as incertezas são ainda maiores e a maior parte das respostas exige acções cooperativas de variados actores, seria uma utopia manter tão despropositada ideia.

Isto não significa que a NATO tenha de se cingir permanentemente a actividades de segurança nas proximidades da sua área ou nela própria. Hoje em dia, a origem das ameaças pode situar-se em qualquer parte do mundo onde se desenvolvam acontecimentos que as geram. Portanto, para pôr termo a tais ameaças, é necessário actuar nesses longínquos espaços, o que poderá exigir projecções de forças militares acompanhadas de medidas relacionadas com os restantes vectores de actuação necessárias para configurar a estratégia abrangente que se justificar. Resulta desta realidade que, embora a NATO seja basicamente uma aliança de natureza regional, ela poderá ser forçada a envolver-se em acções de cariz global com a finalidade de manter a segurança e a liberdade dos seus estados membros.

Aliás, uma NATO que fosse uma aliança de natureza global, tipo “polícia do mundo”, tenderia a absorver as potências que pudessem ser úteis nessa função. Isto poderia ter de passar por uma “absorção” pela força, o que estaria para além das suas possibilidades, além de, em termos de senso comum, ser manifestamente irrazoável. Até porque a lógica natural do poder conduz a que as alianças de defesa sejam constituídas por um conjunto de países que circulam à volta de uma potência mais poderosa. Aliás, as alianças estáveis são sempre deste tipo, ou seja, desequilibradas. A existência de dois ou mais pólos de poder que se equiparam numa mesma aliança constitui sempre uma situação de potencial fragmentação, pois cada um deles tenderá a ver os seus interesses como os prioritários, o que corresponde à velha máxima de não ser viável a existência de “dois galos no mesmo poleiro”.

Nestas condições, torna-se aconselhável a existência de relações de interesses e eventual colaboração entre a NATO e outras alianças regionais ou com potências com expressiva capacidade de influência nas respectivas regiões. Acrescente-se que nenhuma grande potência aceitaria integrar a Aliança Atlântica, pois transmitiria a percepção que se sujeitaria à liderança da grande potência que a lidera – os EUA.

A solução encontrada para esta questão pelo Grupo de Peritos encarregado de reflectir sobre o novo conceito estratégico da NATO foi o recurso a parcerias

estratégicas, algumas das quais já existem e outras são fortemente aconselháveis. É do interesse da Aliança o estabelecimento de parcerias estratégicas com actores como Rússia, União Europeia e, eventualmente, China e Índia, como vem assinalado no relatório daquele grupo. Estas parcerias facilitarão a actuação fora de área da Aliança, naturalmente apenas e se as ameaças que nos afligem também afectarem os interesses do parceiro, o que é muito provável para grande parte dos desafios com que nos poderemos confrontar (como os que resultam de fenómenos naturais e os lançados por actores não estatais), já que são, na sua maioria, desafios de natureza transversal, afectando portanto a generalidade dos actores de base territorial.

A este respeito, não posso deixar de registar que o relatório do Grupo de Peritos se mostra extraordinariamente prolixo ao indicar um grande número de actores com os quais seria do interesse da Aliança estabelecer relacionamentos, alguns dos quais porventura traduzidos em “parcerias estratégicas”: a ONU, a União Europeia e outras áreas da Europa e da Ásia, como a Parceria para a Paz, o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, a OSCE e a Rússia. Chega mesmo a recomendar uma parceira com a Ucrânia e a Geórgia. Propõe ainda parcerias no Mediterrâneo e no Médio Oriente e com outras regiões através do Globo, como a Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, países da Ásia Central e do Sul da Ásia.

Mas, estranhamente, o Grupo de Peritos passa pela África e pela América Central e América do Sul, como por “vinha vindimada”. Refere-se de passagem à União Africana, ao mesmo tempo que fala no Conselho de Cooperação do Golfo, na Organização de Cooperação de Xangai, na Organização do Tratado de Segurança Colectiva. E refere a Organização dos Estados Americanos. Será que esta é entendida como a organização de contacto apropriada para concertar questões de segurança que afectem a área Euro-Atlântica e os EUA são considerados como porta-voz estratégico dos países de todo o Continente Americano?

A ser considerada pela NATO esta proposta, estaremos perante uma opção completamente irrealista e contrária ao espírito de fundo do que se pretende – estabilização e cooperação. Ignorar a importância estratégica distinta e autónoma da América do Sul, materializada na União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e principalmente no Conselho de Defesa Sul-americano, poderá vir a gerar tensões entre as regiões geopolíticas do Norte e do Sul do Atlântico que, verdadeiramente, são duas sub-regiões de uma única grande região geopolítica: a do Atlântico. Não se compreende que o Grupo de Peritos não tenha reparado no interesse vital do Atlântico Sul, entre os países da África Ocidental e da América do Sul, para a estabilidade e segurança da região Euro-Atlântica, cuja segurança e liberdade é o objectivo central da NATO.

Nem tão pouco se percebe como não se tem na devida conta a crescente pujança estratégica do Brasil, como uma das cinco potências de primeiro plano, ao lado dos EUA, China, Índia e Rússia, não se reparando no aumento da sua capacidade de expressão e influência globais, como comprovam a sua integração nos mais importantes fóruns de concertação e decisão internacional. Também não se deu atenção ao poder em ascensão de outros actores do Sul Atlântico, como a Nigéria, Angola e a União Sul-Africana, com a importância cada vez maior das suas matérias-primas para a economia dos países do Norte do Atlântico e com o perigo progressivamente mais agudo das ameaças geradas em algumas destas áreas que sobre ele se podem abater – tráfegos de droga, de pessoas e de armas, terrorismo islamista, pirataria marítima.

4. Contrariamente ao que se passava durante a Guerra Fria, quando as populações se apercebiam claramente da necessidade de os países membros da NATO defenderem o seu território de um ataque do bloco de Leste, caído o muro de Berlim e gerado o ambiente estratégico actual e previsível nos próximos dez anos, em que as ameaças são difusas, podem ter origem em qualquer parte do mundo e, com frequência, precisam de ser respondidas com forças para aí projectadas, com os correspondentes custos humanos e financeiros, as opiniões públicas não percebem suficientemente o grau de perigo que essas ameaças representam e, portanto, opõem-se a sacrifícios que julgam injustificados.

Neste contexto, os governos democráticos dos países da Aliança têm dificuldade em apresentar às respectivas opiniões públicas razões compreensíveis para acompanharem as decisões da NATO, empreender campanhas militares, por vezes de longa duração, que se traduzem em baixas nos contingentes em operações e em gastos incompreensíveis pelos eleitores. As forças políticas anti-NATO exploram as percepções negativas dos cidadãos, muitas vezes com êxito, o que fragiliza os governos em funções, que perdem a confiança da população e abandonam o poder ou diminuem os contingentes nacionais ou fazem-nos regressar ao país.

Isto é, as percepções apenas tendem a ser favoráveis a respostas militares, quando as ameaças, embora com origem “fora de área” e só aí eficazmente combatidas, se fizerem sentir visivelmente sobre o território e as populações nacionais e de forma continuada. As mensagens que circulam no espaço mediático e dominam a informação são essenciais a este respeito. São elas que contribuem para formatar as percepções das opiniões públicas a favor de acções de intervenção. Se o resultado da disputa mediática quanto à gestão das percepções for vantajoso para os que se opõem à projecção de forças, será muito difícil a um governo democrático actuar contra a percepção dominante.

Existirão percepções favoráveis a respostas afirmativas às ameaças, se elas forem entendidas como uma clara medida defensiva contra um ataque a que o país está a ser sujeito ou pode vir a sê-lo. Será o caso de responder a:

- 1) Ataques contra mísseis oriundos de espaços geográficos distantes, particularmente se houver a hipótese de transportarem ogivas nucleares;
- 2) Ataques terroristas relativamente aos quais exista uma percepção de premente possibilidade de concretização;
- 3) Ataques ciberespaciais, se houver a consciência de que poderão ser efectuados e dos resultados catastróficos que provocariam;
- 4) Disrupção ilegal de linhas de abastecimento de recursos estratégicos essenciais, como alimentos e energia.

Nos casos apontados, justificar-se-á a invocação do artigo 5.º do Tratado fundador da NATO, considerando que um ataque a um país é um ataque a todos os outros países aliados. Mas atenção! Para que se mobilize o indispensável apoio das populações nacionais à materialização das respostas requeridas pelas ameaças, ou seja, para que seja viável o cumprimento do que esta cláusula estipula, é fundamental que a gestão das percepções através da informação que circula no espaço mediático consiga reflectir-se nas opiniões públicas, fazendo-as aderir às posições de resposta a que o artigo 5.º obriga. Se isso não tiver acontecido, existe o risco de alguns dos estados-membros terem dificuldade em colaborar no conjunto da aliança, participando na consequente resposta.

No entanto, muitas das crises que surgem fora de área, relativamente à qual um ou mais estados-membros se consideram atingidos e estariam tentados a invocar o artigo 5º, não configuram situações completamente claras de ameaça directa nem como tal são percebidas pelas opiniões públicas nacionais, apesar de posteriormente se possam vir a esclarecer. Nestas circunstâncias, no sentido de tomar uma postura preventiva e controlar os desenvolvimentos da situação, assim evitando a necessidade de invocar o artigo 5.º numa situação de duvidosa adesão das populações, deverão ser activados os mecanismos previstos no artigo 4.º do Tratado de Washington, procedendo a consultas aos países membros, com a finalidade de agir o mais ajustadamente possível perante a crise.

A actuação com base no artigo 4.º é particularmente adequada para responder a ameaças não convencionais e ainda no âmbito de uma crise que exige respostas não militares.

Em qualquer das situações indicadas, tanto no caso do artigo 5.º como do artigo 4.º, será prudente o entendimento com os parceiros estratégicos que se sintam

ou possam vir a sentir afectados pelo evoluir da crise, a fim de conseguir a sua colaboração.

Portugal, que está obrigado a reagir de acordo com a sua análise e possibilidades à luz do artigo 5.º, não se deve escusar a fazê-lo quando for invocado o artigo 4.º, desde que esteja configurado um contexto de legalidade no quadro das Nações Unidas. Para Portugal, o emprego das Forças Armadas constitui um dos mais relevantes instrumentos de que dispõe para apoiar a sua política externa, conferindo-lhe um peso específico no âmbito da segurança de que pode continuar a distinguir-se como fornecedor o que, além de lhe permitir posicionar-se na linha da frente nesta área, significa um trunfo estratégico perante os aliados susceptível de, no futuro, lhe poder ser útil em termos de retribuição (no domínio militar ou não militar), no caso de precisar.

5. Para concluir estas breves reflexões, convém advertir para certas vulnerabilidades que continuarão a afectar a Aliança e para as quais se torna indispensável assumir uma posição de defesa da sua coesão, como o elemento distintivo da sua importância.

De um modo geral, das relações entre estados membros, destaca-se o relacionamento de cada um deles com a potência líder, os Estados Unidos. Pode mesmo afirmar-se que a principal referência de cada nação é a posição norte-americana em relação à sua segurança, como se a grande organização multilateral que é a NATO fosse a organização englobante das relações bilaterais entre cada um dos membros e os EUA. O raciocínio aplica-se tanto aos países atlantistas, que vêem a potência líder (potência marítima dominante) como protectora da sua segurança contra actores marítimos ou continentais, como aos continentalistas, que a vêem como o único poder com capacidade para os defender da Alemanha e/ou da Rússia.

Esta situação é um mero exemplo de potenciais linhas de fractura que podem afectar a coesão da aliança, a principal das quais passa precisamente pelas diferenças entre os EUA e os membros europeus e está relacionada com as capacidades militares disponíveis pelos dois pilares. Enquanto os EUA, embora em maré de redução de despesas com o sector da defesa, investem importantes montantes financeiros que lhes garantem o potencial decisivo da Aliança, os países europeus investem cada vez menos neste domínio, aflitos que se encontram em não reduzir ou reduzir o mínimo do respectivo estado social, que garante aos grupos políticos a conquista do ou a manutenção no poder. Esta linha de fractura pode agudizar-se nos processos de decisão sobre questões de maior vulto, levando os EUA a não atender as posições de aliados europeus cujas análises sejam diferentes das suas próprias e, em consequência, a agirem por si sós em coligações de vontade.

Aliás, pode afirmar-se que, à dependência da Europa em relação às capacidades nucleares dos EUA, presente ao longo de toda a Guerra Fria, que garantiam a sua defesa pela dissuasão do arsenal nuclear soviético, somar-se-á a dependência no respeitante às capacidades ABM fornecidas pelos norte-americanos contra ameaças de mísseis sem ou com ogivas nucleares, provenientes de estados não inseridos na lógica normal da comunidade internacional.

Entre os países europeus membros da NATO, alinham-se outras potenciais linhas de fractura que separam diferentes histórias, visões e interesses. Atlantistas e continentais, Sul e Norte, “Nova” e “Velha”, grandes e pequenos, da UE e não pertencentes à UE, partidários e não partidários da entrada da Turquia na UE, etc.

6. Em suma, limitar-me-ei a referir os dois aspectos mais relevantes para Portugal pelo facto da Aliança Atlântica existir e de Portugal a integrar. Qualquer deles diz respeito aos seus interesses vitais que, em certas circunstâncias podem assumir o grau de interesse existencial.

O primeiro relaciona-se com o facto de os Estados Unidos, como potência marítima dominante, serem o mais importante aliado para a segurança de Portugal. O segundo resulta da NATO, pela sua configuração e pelo seu potencial, ser a aliança estruturante da estratégia nacional, pois coloca o nosso país numa posição central, resguardada a Leste, Norte e Oeste, e com a garantia de ser apoiado face a desafios provenientes do Sul.

Carnaxide, 2 de Setembro de 2010