

Acerca do Conceito Estratégico da NATO.

A Caminho de Lisboa, uma Nova Estratégia para o Século XXI

Agostinho Paiva da Cunha

Coronel. Faculty Advisor no NATO Defence College, Roma

Resumo

A importância da elaboração de um novo Conceito Estratégico, previsto ser aprovado pelos países da NATO na próxima Cimeira de Lisboa, a realizar em Novembro do corrente ano, e de um novo rumo para a Aliança, com inevitáveis repercussões futuras ao nível nacional, são os motivos que levaram à elaboração do presente artigo onde se prospectiva as linhas mestras dessa nova orientação. Procura-se pois desenvolver a forma como se irá preparar a Aliança para o séc. XXI, como fará face aos desafios de um mundo globalizado e ao complexo futuro ambiente estratégico internacional, com desafios, riscos e ameaças transnacionais, mais volúveis e incertos, muitas vezes não militares, e como mudará o seu enfoque da “defesa colectiva” para a “segurança colectiva”.

Efectivamente o mundo mudou profundamente e muitas vezes não nos apercebemos disso ou acompanhamos estas alterações de forma adequada. Salienta-se neste contexto o papel primordial que continuará a ter Homem, e a aposta na sua educação, como o principal factor de qualquer transformação. Um novo Conceito Estratégico da NATO parece constituir assim um óptimo argumento para que um pequeno/médio país como Portugal possa dar um salto directamente para o futuro. Neste pressuposto, alerta-se sobre os riscos resultantes da nossa habitual inércia e apontam-se as acções imediatas que, tal como a NATO, também nós deveremos adoptar. Em particular realça-se a necessidade da redefinição das nossas ambições e das nossas prioridades, do seu enquadramento com os recursos nacionais disponíveis, da necessidade de formular ou reformular a respectiva doutrina, promovendo a sua educação e as necessárias adaptações nas estruturas e na organização, se pretendermos sobreviver no mundo globalizado do séc. XXI como Estado credível e respeitado pela comunidade internacional.

Abstract

On NATO's Strategic Concept. A New Strategy for the Twenty-First Century, on its Way to Lisbon

The importance of establishing a new NATO strategic concept, which is expected to be approved by its member countries at the next Summit, in November this year in Lisbon, and its new role, that might also have inherent repercussions at the national level, motivated this article where those drivers of change are highlighted. We will attempt to show how NATO will address the challenges of the rapidly changing security environment of the 21st Century, the increasingly transnational and complex nature of a threatening environment, sometimes with its non-military dimension, characteristics of today's globalised world and how NATO will face the security challenges of transforming from a “collective defense focus” to a new more “collective security focus” to address them.

The world has changed dramatically and sometimes we are not really aware of it, emphasizing also the importance of the Human factor and its education as the main vehicle for any transformation. As NATO reviews its Strategic Concept, this might constitute a good opportunity for a small/medium country like Portugal to try to jump directly to the future. Therefore, this is an alert about the risks of another National inability to transform and to prepare itself properly for that future, namely regarding the definition of our ambitions and priorities, framed by available national resources, and the need to reformulate its correspondent doctrine, promote its education, and adapt the structures and organization, if we really want to survive in the 21st Century globalised world as a respected and credible country.

“My interest is in the future because I’m going to spend the rest of my life there”

Charles F. Kettering

Até à presente data a NATO tem sido capaz de se adaptar a todas as novas circunstâncias políticas e de segurança do ambiente internacional, sendo a habilidade em se transformar reconhecida como um dos factores chave para este sucesso. Hoje, mais do que nunca, esta capacidade é posta à prova para assegurar a sua relevância no futuro.

Neste sentido, depois de longos anos de discussão, foi finalmente acordado na Cimeira de Strasbourg/Kehl, em Abril de 2009, que a Aliança iria desenhar uma nova estratégia, capaz de fornecer orientações claras e actualizadas para substituir o presente Conceito Estratégico, que data já de 1999. O novo Conceito Estratégico da NATO não será assim apenas uma mera adaptação do actual mas constituirá uma verdadeira alteração do seu conteúdo, dirigido a uma nova audiência e a novos destinatários, e que se espera venha a ser aprovado já no final do presente ano, precisamente em Lisboa.

Encontramo-nos, pois, perante um novo e importante ponto de viragem na história da Aliança Atlântica, cujos primeiros passos se começaram a dar apenas agora. Caminhamos em direcção a uma NATO que se pretende verdadeiramente preparada para o séc. XXI, com um Conceito Estratégico que rompa com a continuidade, embora mantenha linhas dessa continuidade, e apronte a instituição para enfrentar um mundo diferente, com desafios, riscos e ameaças mais volúveis e incertos, muitas vezes não militares, característicos de um mundo que é cada vez mais complexo e global. Estados falhados, terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva, alterações climáticas, defesa ambiental, segurança energética, segurança do espaço e do hiperespaço serão apenas alguns destes desafios, os quais exigem abordagens também elas mais complexas e globais em que os instrumentos mais adequados para lhes fazer face deixarão de ser exclusivamente militares.

A multifuncionalidade da NATO tem sido porém uma das características pela qual a organização tem sido vista como uma das mais bem sucedidas na actualidade, mais ou menos como um canivete Suíço, com todos os seus diversos instrumentos e capaz de actuar eficazmente em todo o tipo de situações. Contudo, como sabemos, saber fazer tudo significa muitas vezes não ser bom a fazer nada, pelo que se deverão estabelecer para o futuro as necessárias prioridades e continuar a manter a actuação da organização focada essencialmente no seu campo de *expertise* – a defesa.

Estes são o enquadramento e os motivos pelos quais não se efectua agora apenas uma mera adaptação do actual Conceito Estratégico da Aliança e se irá optar

pela sua efectiva transformação, capaz de definir os limites da noção de uma acção mais global, de um novo significado para a defesa (artigo 5º do Tratado de Washington), do seu envolvimento na segurança e qual o papel dos “partenariados”, que serão os seus novos paradigmas para o futuro.

Perspectiva-se assim uma verdadeira mudança de filosofia na natureza da organização, passando o seu enfoque da “defesa colectiva” para a “segurança colectiva”, ou seja, pelo estabelecimento de um correcto equilíbrio entre o papel da auto-defesa (artigo 5º) e o da segurança (forças expedicionárias e missões de estabilização). Antes porém terão que ser firmados os moldes como se manterá a solidariedade dentro da Aliança e qual o significado desta solidariedade face às previsíveis ameaças, que serão diversas, difusas e possivelmente não militares, com implicações claras na ligação entre a segurança interna e a segurança externa. Esta ligação estreita terá portanto repercussões, quer internas quer inter-agências, tornando imperativo especificar igualmente o sentido e a extensão que terão numa aliança essencialmente militar as componentes não militares, face às futuras ameaças que, como vimos, muito provavelmente não serão especificamente militares.

A questão essencial residirá contudo em estabelecer como esta nova NATO passará a ter uma aproximação global e integrada para a resolução dos problemas, consubstanciando a já muito falada “*comprehensive approach*”, ou seja, incluindo capacidades militares e civis, ou pelo menos ser capaz de as receber, integrar e/ou ter capacidade para as coordenar e considerar no seu planeamento. Neste processo de transformação sistémica poder-se-á esperar igualmente uma importante evolução no sentido do alargamento do alcance e da sua capacidade de acção como organização, mais do que um alargamento propriamente dito a novos estados-membros, ainda que possa persistir abertura para tal (artigo 10º), mais evidente de imediato na região dos Balcãs, transformando-se de organização regional em global.

A melhoria das relações entre a NATO e o resto do mundo passará por seu lado, inevitavelmente, a ser um imperativo estratégico, o que se reflectirá quer na forma quer na organização. A necessidade de cooperação com outras organizações deverá sair reforçada, especialmente com as Nações Unidas e com a União Europeia (com quem a actual relação terá que mudar profundamente), mantendo igualmente vivo o laço essencial que nos une aos EUA, ou seja, mantendo a união e a relação para enfrentarmos o futuro “juntos”. É pois importante que o novo Conceito Estratégico da NATO seja elaborado em paralelo com a UE para, em conjunto, fazer face (colectivamente) aos novos desafios, riscos e ameaças, evitando desnecessárias duplicações e sem nunca esquecer que o que torna a NATO diferente é a sua capacidade ímpar de desenvolver operações militares robustas e autónomas.

Neste âmbito não poderá porém ser esquecida a necessidade de se manter o equilíbrio entre os parceiros, especialmente com os nossos aliados transatlânticos, promovendo uma melhoria dos processos de decisão em relação ao novo nível de ambição da Aliança Atlântica, relacionando-o com as capacidades reais dos estados-membros e obtendo desta forma uma adequada proporção entre “ambição – capacidade – eficácia”. Os processos de consenso e de consultas internas e externas têm sido um *must* dentro da NATO (art. 4^o) e assim deverão continuar como elementos fundamentais para uma eficaz capacidade da tomada de decisão no futuro.

A referida necessidade de coordenação e cooperação não se resumirá contudo ao relacionamento interno entre estados-membros ou entre as suas forças, mas será identicamente aprofundada com outros parceiros estratégicos, único caminho que garante verdadeiramente a transformação da Aliança em global. O alargamento dos chamados “partenariados” e as suas implicações nos esforços e na estrutura interna da organização serão substantivos e constituirão no futuro uma boa parte do objecto do seu trabalho diário.

Consequentemente, a transformação da NATO implicará também novas capacidades, adaptadas ao novo ambiente estratégico e ao que se poderá prever para o futuro, obrigando a repensar os equipamentos, modo de actuação e tipo de forças necessárias para o efeito. Estas novas capacidades, bem como o próprio alcance do novo Conceito Estratégico, terão que contar porém com os naturais limites financeiros das nações (especialmente no que respeita à aquisição de novos recursos), enquadrando as respectivas Leis de Programação Militar (LPM) e a actuação da própria Aliança. Esta delimitação tornará claro não só o que a NATO poderá fazer, mas também aquilo que não fará, objectivando o seu nível de ambição, nomeadamente ao nível da dimensão militar da segurança.

As inevitáveis restrições orçamentais obrigarão naturalmente ainda a uma definição de prioridades e reforçarão muito provavelmente a intenção das nações passarem a delegar mais na Aliança algumas das suas questões relacionadas com a Segurança e Defesa, fórum onde poderão ser resolvidas cooperativamente, com menos custos e garantindo uma actuação mais eficaz e global face aos novos desafios (*comprehensive approach*). Por outro lado, estas restrições serão também o motor para uma certa especialização dentro dos estados e para o início de diferentes cooperações estruturadas entre os mais capazes e com melhores níveis de financiamento interno, impulsor de um desenvolvimento e de uma maior aproximação ao tão desejado equilíbrio transatlântico.

Muitos outros assuntos poderão naturalmente vir a ser incluídos, como por exemplo a campanha no Afeganistão, o relacionamento com a Rússia, o compromisso

sério da França em se manter completamente integrada e empenhada na estrutura militar da Aliança, ou ainda as orientações para uma estratégia colectiva da sua capacidade militar nuclear, num esforço de, a muito longo prazo, se caminhar para um ambiente internacional com armas nucleares zero (possível orientação Obama), garantindo entretanto uma dissuasão nuclear efectiva (possível orientação Sarkozy).

Apesar de toda a esta complexidade, o novo Conceito Estratégico da NATO será um documento sucinto, reflectindo o carácter flexível e global da organização, capaz de ser facilmente lido e entendido por líderes políticos, diplomatas, militares e mesmo pelo cidadão comum sobre qual o papel e a importância da Aliança no mundo global actual e futuro. Começará necessariamente por afirmar a solidariedade entre os seus membros e estabelecer a nova missão, tarefas e finalidade da organização, mantendo a ênfase na sua capacidade para tomar decisões efectivas em conjunto, como espelho de uma maior confiança entre todos. Referir-se-á à política de portas abertas da NATO e ao reforço dos “partenariados”. Aprofundará os mecanismos para uma cooperação internacional mais eficaz, em especial com a UE. Detalhará, por fim, a reforma e a transformação das capacidades da Aliança de forma a constituir-se num guia claro sobre tudo aquilo que a NATO pretende vir a ser como aliança político-militar melhor adaptada para o futuro.

O centro de toda esta transformação continuará, contudo, a ser o Homem, tornando-se a parte mais difícil e mais importante deste processo a transformação do pensamento e das mentalidades, cujo veio condutor estará certamente associado à educação e treino.

O mundo efectivamente já mudou, mas muitas vezes não nos apercebemos disso! Os sites de partilha de conteúdos e as redes sociais, por exemplo, atingiram durante o ano de 2007 tal nível de visitas que já não são mais encarados como meros locais frequentados por jovens colegiais – mais de 148 milhões de visitantes diários frequentaram então *sites* a que chamamos de *Web 2.0*; só o YouTube e Facebook juntos têm actualmente mais de 144 milhões de visitas diárias; de acordo com relatório mensal da ComScore a rede social Facebook teve um aumento de cerca de 3 milhões de visitantes únicos nos EUA, passando dos 92,2 milhões de visitas em Agosto para 95,5 milhões no passado mês de Setembro. Segundo a Experian Hitwise o número de adesões mundiais é já superior à população dos EUA e consegue semanalmente aumentar os seus aderentes em quase 1 milhão de novos utilizadores com mais de 25 anos, ou seja, 52 milhões/ano. Este aumento representou, nos EUA, um incremento de 194% no decurso do último ano e, de entre estes, os visitantes com mais de 55 anos de idade aumentaram 77%.

Os media, por seu lado, determinam diariamente a celeridade e a qualidade das respostas políticas dos nossos governantes; a internet e a nova sociedade da informação trouxeram a guerra para o directo; os campos de batalha são transpostos para as “cidades de batalha” e um simples soldado, ou o seu (mau) comportamento, pode ter implicações verdadeiramente estratégicas; entramos na chamada “guerra de quarta geração”.¹ Estes são apenas alguns dos exemplos sobre o quanto as nossas sociedades já mudaram.

As nossas mentalidades ou o nosso ensino terão acompanhado esta mudança? Estaremos nós a nível nacional verdadeiramente preparados para esta transformação? Quais as alterações efectuadas na estratégia e na doutrina nacional? E com quantas Academias nos propomos desenvolver o seu ensino integrado? Quais as modificações nos respectivos cursos curriculares? Ainda jogamos em campos de batalha, contando Corpos de Exército e fazemos planos para Divisões no ataque e na defesa? Estará Lisboa já preparada para receber um novo Conceito Estratégico da NATO e produzir o seu próprio, em linha com as necessidades do futuro de forma a, proactivamente, fazer face aos novos desafios, ou ainda estamos presos no séc. XX e na Guerra Fria a contar obuses de artilharia, carros de combate, aviões de ataque e submarinos?

O novo Conceito Estratégico da NATO que se espera venha a ser aprovado no corrente ano, precisamente em Lisboa, parece constituir um óptimo argumento para que um pequeno/médio país como Portugal possa dar um salto directamente para o futuro, pois será nele que iremos viver o resto das nossas vidas. E quero dizer verdadeiramente um salto para o futuro, não mais um *upgrade* como usualmente fazemos com o inerente atraso motivado pela nossa periferia. Teremos portanto nós também que definir as nossas ambições e as nossas prioridades, formular ou reformular a respectiva doutrina, promover a sua educação e as necessárias adaptações na organização, ajustar correspondentemente as capacidades, assegurar a interoperabilidade dos meios e forças, bem como uma liderança capaz de implementar e conduzir estas tarefas e terminar com o necessário treino e controlo de todas as acções.² Parece tarefa fácil à partida! Não o será, contudo, na prática e muito menos em tempo.

1 O termo "guerra de quarta geração", muitas vezes usado também para se referir aos conflitos assimétricos, vem sendo empregado para designar o conflito multidimensional, envolvendo acções em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro electromagnético e no ciberespaço. Nesse novo contexto estratégico, o Estado perde o monopólio sobre a guerra propriamente dita, onde o “inimigo” pode não ser exactamente um Estado organizado mas um qualquer outro actor não-estatal, um grupo terrorista ou uma organização criminosas.

2 Etapas da chamada “Capability Approach”.

Conforme refere Peter van Ham, as firmas saudáveis reinventam-se cada meia dúzia de anos. Sem inovação perdem poder de mercado e tornam-se irrelevantes ou desaparecem. De facto, ao longo da história, está provado que os sobreviventes não são os mais fortes, os mais saudáveis, os mais ricos, os mais inteligentes, nem mesmo os mais poderosos, mas sim aqueles mais capazes de se adaptar. Este será para nós um novo caminho que, tal como o da NATO, poderá garantir a desejada sobrevivência, dependendo este desiderato quase exclusivamente da nossa vontade e da necessária capacidade de adaptação.

É bom então que comecemos desde já a preparar este futuro, verdadeiramente em direcção ao séc. XXI, especialmente no que respeita à definição das nossas prioridades e ao seu enquadramento com os recursos nacionais disponíveis. Esta será uma longa discussão que implicará muitas vezes decisões políticas difíceis, mas inevitáveis, se não queremos tornar-nos insignificantes e irrelevantes na cena internacional. Teremos pois de deixar de continuar a “disparar em todas as direcções” e eleger objectivos prioritários – em linha com as futuras ameaças, apoiados por uma forte vontade política – garante dos recursos necessários, e uma verdadeira capacidade de actuação – em operações, está claro! Ainda que isso possa representar o risco do sacrifício de vidas humanas, para o qual deveremos estar preparados solidariamente com os nossos parceiros.

Por vezes parecemos esquecer que as decisões tomadas hoje determinam o nosso futuro e que será nele que iremos viver o resto das nossas vidas, mas acima de tudo, viverão o resto das suas vidas as gerações mais jovens que nos sucedem. É por causa deles que temos hoje a obrigação de tomar as decisões certas, mesmo que difíceis ou impopulares, em consenso, esquecendo rivalidades políticas, corporativas ou pessoais, uma vez que o que está em causa é o bem comum e a nossa sobrevivência como Estado, credível e respeitado pela comunidade internacional.

Roma, 31 de Janeiro de 2010.