

Adaptação da NATO ao Novo Ambiente Estratégico Internacional

António Luciano Fontes Ramos

Tenente General. Representante Militar de Portugal junto dos Comités Militares da NATO e União Europeia

Resumo

Partindo da definição das tarefas essenciais que estão na origem da formação da NATO, são avaliadas as alterações do ambiente estratégico internacional e caracterizadas as suas consequências estratégicas.

São então apreciados os desafios que a adaptação da NATO ao novo ambiente internacional apresenta, nomeadamente no que se refere à tarefa de manter a estabilidade do espaço euro-atlântico e na defesa contra as novas ameaças assimétricas.

Abstract

Starting from the definition of NATO's essential tasks, which were the genesis of the Alliance itself, the overall changes in the international strategic environment are evaluated as well as its strategic impact.

Then this article proceeds by analyzing the challenges posed by NATO's adaptation to this new international environment, namely in what concerns its task to maintain stability within the euro-atlantic area and in defending its members against the new asymmetric threats.

1. Introdução

Em 9 de Abril de 2001, os alunos do Colégio Militar, em viagem de estudo à França e Bélgica, tomaram parte na Cerimónia que todos os anos, nesse dia, decorre no Cemitério Militar Português em Richmond perto de La Lys. É uma cerimónia impressionante. Antes de mais pela serenidade da planície da Flandres, nessa altura do ano ainda fria, o que empresta um ambiente de recolhimento particular a quem contempla as campos rasas, todas iguais, dos nossos concidadãos que nas trincheiras sofreram a inclemência do tempo, o afastamento da Pátria e a violência da ofensiva que sobre eles desabou nesse dia de 1917. Depois, pelo envolvimento empenhado das autoridades locais francesas e, sobretudo, pela presença de inúmeros antigos combatentes, ou dos seus filhos que empunhando os guiões das unidades, partilham connosco aquele momento de respeito e gratidão. Finalmente pelo calor humano que a presença dos emigrantes de ontem e cidadãos franceses de hoje, empresta à Cerimónia.

Ali perto, outros Cemitérios Militares recordam os terríveis combates da 1ª Guerra Mundial e os milhões de mortos e feridos que provocaram. Porém, por aquelas planícies voltaram a passar, em 1939, os exércitos invasores alemães, na direcção do ocidente e, cerca de 10 milhões de mortos mais tarde, as Forças Aliadas em sentido contrário. A Europa terminava a primeira metade do século XX exaurida em termos humanos, com as estruturas produtivas destruídas e arruinada financeiramente. A sua presença no mundo iria sofrer correspondente desgaste e retracção.

Dias mais tarde, os alunos do Colégio Militar visitaram a NATO. Quando lhes perguntamos o que tinha mudado de fundamental na Europa, entre o assassinato em 1914 do arquiduque Francisco Fernando em Sarajevo que levou à divisão da Europa e à guerra, e os incidentes, igualmente nos Balcãs, da década de 90, que pelo contrário, foram limitados e contidos pela comunidade internacional, a resposta foi simples: - a NATO.

É evidente que muito tinha mudado na Europa e no mundo, mas a NATO é certamente uma organização central nessa mudança. Surgida em 1949 quando perante uma Europa novamente em ruínas a seguir à 2ª Guerra Mundial, se começou a levantar nova ameaça a Leste, porventura existencial, a NATO assegurou a defesa, manteve a paz, cristalizou a vitória da guerra fria e impulsionou a mudança a seguir à queda do muro de Berlim.

Hoje sofre um novo desafio. Alguns perguntam se a Aliança pode continuar a ser “relevante” perante os novos riscos e ameaças que o terrível ataque terrorista de 11

Setembro aos EUA configurou. Porém iniciamos este artigo em 6 de Junho, dia em que se efectuou a primeira reunião, em Bruxelas, do Conselho NATO-Rússia e em que o Ministro da Defesa Russo, nas palavras introdutórias e públicas referiu que “pertencemos à mesma área de segurança, onde não existem fronteiras divisoras”. Quem julgaria esta frase possível há 50, 10, ou mesmo há 1 ano?

As funções essenciais da Aliança Atlântica

Como todas as instituições complexas resultantes da convergência de múltiplas vontades, interesses e objectivos, a NATO, por responder a vários desideratos, tem também diversas leituras.

Zorgbibe em publicação recente¹ identifica-lhe três funções essenciais. Uma função “clássica”, “a dissuasão de um agressor eventual”, centrada sobre a garantia da assistência mútua entre os aliados. Uma segunda função, “implícita”, por vezes assumida à margem das clausulas do tratado, “a integração dos Estados aliados” que sem alterar a natureza das entidades políticas soberanas associadas se repercutiu nas áreas políticas, diplomáticas, económicas e outras e levou ao estado de homogeneidade actual. E, finalmente, uma terceira função de “ordenação”, “a organização do espaço político internacional” relevando da configuração da relação de forças que decorreu da estrutura bipolar do sistema de guerra fria induzida pela NATO e pelo Pacto de Varsóvia e que permitiu a resolução de diversas crises quer durante a guerra fria quer após a “reunificação do sistema internacional.”

Numa perspectiva norte-americana², Henrikson destaca a “defesa continental” como primeiro imperativo da Aliança, mas a que se juntam a função de “equilíbrio de poder” e a “segurança colectiva”, como os outros racionais que levaram à constituição da NATO. Enquanto o primeiro imperativo se materializa na necessidade de criar condições que permitam a defesa efectiva em caso de rotura da paz, a manutenção do equilíbrio de poder reflecte a necessidade de evitar as roturas que permitiram a eclosão na Europa dos terríveis conflitos do século. A multilateralização da segurança envolvendo os EUA desde o tempo de paz, marca outra inovação da postura americana e do seu envolvimento na criação de um “sentido de comunidade organizado”.

1 Zorgbibe, Charles, Histoire de l'OTAN, Ed Complexe, 2002.

2 Henrikson, Alan, The North American Perspective, NATO After Forty Years, Ed Sch Resources, 1990.

O próprio Tratado do Atlântico Norte expressa as três componentes. Os dois primeiros artigos afirmam a vontade dos signatários resolverem as divergências por “meios pacíficos”, de “fortalecer as suas instituições livres” e de promover condições de “estabilidade e bem estar”³.

O terceiro e quinto artigos afirmam a vontade de desenvolver as capacidades individuais e colectivas para “resistir a um ataque armado” que, caso ocorra contra um, ou mais países, será “considerado como um ataque armado contra todos”.

O quarto e nono artigos dão vida ao Tratado, afirmando o direito dos signatários estabelecerem consultas mútuas sempre que a sua integridade territorial, a independência política ou segurança de qualquer deles for ameaçada. O artigo nono cria os órgãos permanentes (Conselho e Comité de Defesa) que reúnem em condições de igualdade plena de direitos e deveres de todos os aliados.

Parece pois lícito concluir que, desde a sua implementação, a NATO assentou portanto em três vectores. Em primeiro lugar sarar as feridas da guerra, promover relações pacíficas e fomentar o bem estar e a liberdade. Ou seja, levar a segurança à área Atlântica pela garantia de estabilidade e desenvolvimento, de acordo com os grandes princípios da Carta das Nações Unidas. Em segundo lugar, criar uma capacidade militar para resistir a qualquer ataque armado, constituindo-se portanto como aliança militar de defesa. Finalmente, juntar numa mesma organização os países europeus, os EUA e o Canadá, ou seja, juntar na mesma aliança os dois lados do Atlântico, dando vida ao tão referido laço transatlântico.

É evidente que desde a sua criação em 1949, o peso relativo destes vectores tem variado. A guerra fria deu relevância natural às questões de defesa. Porém as preocupações da área da segurança estiveram sempre presentes. Foi por isso que o primeiro alargamento se deu para incluir em 1952 a Grécia e a Turquia sujeitas a forte pressão externa e com grande instabilidade interna e que, após laboriosos e detalhados acordos, a República Federal da Alemanha também se torna membro em 1995. E que apesar da relutância tradicional dos EUA em multilateralizarem as sua relações de defesa de que a NATO representa um passo profundamente inovador, o laço transatlântico apresentando naturais oscilações de visibilidade e de vigor tem-se mantido como um esteio permanente essencial.

3 NATO Handbook, NATO 2001.

2. O ambiente estratégico na mudança de século

a. O colapso do Bloco de Leste

Vivemos ainda sob efeito do terramoto estratégico que a queda do Muro de Berlim provocou. O fim da Guerra Fria não trouxe, como se sabe, os dividendos de paz tão esperados. É facto que abriu caminho para um relacionamento essencialmente diferente entre os antigos “adversários” e que pôs fim à ameaça convencional, maciça e generalizada que durante meio século sufocou a Europa.

Porém o colapso do Bloco de Leste pôs também a descoberto múltiplas situações de tensão de base territorial, étnica ou religiosa que tinham sido contidas pela dinâmica bipolar para não perturbarem o equilíbrio geral, mas que não tinham sido efectivamente resolvidas, e que rapidamente explodiram em conflitos e crises de extrema violência. A maior liberdade de acção num mundo em que a contenção nuclear já não paralisa a acção, foi também de imediato aproveitada por pretendentes ao domínio regional (como Milosevic e Sadam Hussein) para expandir a sua influência e poder. Vastas áreas do globo sentiram o vazio estratégico em que rapidamente se encontraram e procuraram integrar-se nas estruturas de segurança ocidentais (como os países da Europa Oriental em relação à NATO e à UE), ou ficaram sujeitas a processos de desagregação e de descontrolo de que resultaram “estados falhados”, ou situações de anarquia generalizada (como se vê na África Ocidental ou no corno de África). A Europa viu-se rapidamente envolvida num arco de crises que poderiam, uma vez mais, ter destruído a estabilidade do continente.

O muro de Berlim caiu em 9 de Novembro de 1989. Segue-se de imediato a desagregação da Jugoslávia com o cortejo de dramas conhecido. Em 1990 o Iraque invade o Koweit e ameaça a Arábia Saudita, pondo em marcha a Guerra do Golfo. Ferozes e mortíferos confrontos de base étnica, religiosa e territorial vão eclodir por toda a parte. Os massacres em Angola, no Ruanda, no Corno de África, na Argélia são a sua face mais dramática. As operações da ONU aumentam em flecha, mas não evitam um fluxo de refugiados como o mundo nunca conheceu⁴. O crime organizado alarga-se a todas as áreas e estende os seus tentáculos a todo o mundo, representando hoje, em termos financeiros, a 7^a economia mundial⁵.

4 Pascal Boniface refere 50 milhões de refugiados (a população da França) em, l’Atlas des Guerres, Ed Michel Lafon, pg 33.

5 Pascal Boniface, l’Atlas des Guerres, Ed Michel Lafon, 1999.

A esta profunda alteração respondeu a NATO, em três frentes: pela abertura a Leste, implementando o diálogo a Sul e com a sua própria adaptação estratégico-militar. A abertura a Leste materializou-se pela inclusão no conceito estratégico de um novo componente além da dissuasão e da defesa: o diálogo e a cooperação. É assim que se instituiu uma relação privilegiada com a Rússia e com a Ucrânia traduzidas no estabelecimento do Conselho Conjunto Permanente com a Rússia e na Comissão NATO Ucrânia. Que se lançou a Parceria para a Paz à qual vão aderir mais de 3 dezenas de países do Centro e Leste da Europa e da Ásia Central visando obter maior transparência no planeamento de defesa e criar as bases que irão permitir atingir o nível de interoperabilidade necessário à integração das suas unidades nas operações de resposta às crises conduzidas pela NATO nos Balcãs. O Conselho de Parceria Euro-Atlântica, aberto aos parceiros para a Paz reúne hoje 46 países, ou seja, cerca de um terço dos países do mundo. É finalmente neste contexto que se dá o alargamento da NATO à Polónia, à República Checa e à Hungria.

O Diálogo do Mediterrâneo lançado em finais de 1994 e envolvendo actualmente sete países⁶, estende à margem Sul o primeiro diálogo articulado na área da segurança, permitindo promover melhor entendimento mútuo, aumentar a transparência e avançar em diversas áreas de cooperação estabelecidas nos diversos Programas de Trabalho, hoje na casa das centenas. Inclui cursos, seminários e outras actividades na área do planeamento civil de emergência, gestão de crises, ciência e ambiente e planeamento de defesa.

Na área da adaptação estratégico-militar que abordaremos mais adiante, vale a pena referir, na área conceptual, o desenvolvimento da doutrina para responder a crises, a formulação do conceito de “Combined Joint Task Forces” que irão permitir associar aliados e parceiros no controlo das crises dos Balcãs e a criação de condições para a condução de operações “out of area”, impedindo que as situações conflituais vizinhas se repercutam no interior da Aliança e atinjam a estabilidade e a segurança na Europa. O dilema “out of area” ou “out of business” foi vencido e a NATO pôde contribuir, com outras instituições internacionais (ONU, OSCE, UE, e uma pléiade de Organizações não Governamentais), para estabilizar a situação nos Balcãs.

b. O Ataque Terrorista de 11 de Setembro, ou o aparecimento do “hiperterrorismo”

Não é finalidade deste artigo descrever o circunstancialismo que levou ao horrendo acto terrorista do 11 de Setembro, mas sim o de analisar as suas consequências estratégicas.

6 Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Israel e Jordânia.

A ruptura que esse acto representou e que marca a passagem ao chamado “hiperterrorismo”⁷, resulta da conjugação de três elementos. Da capacidade e vontade de provocar “destruições maciças” que as tecnologias acuais permitem, da natureza “apocalíptica” dos organizadores e da sua natureza global.

Tendo causado cerca de 3000 mortes, o ataque ultrapassou de longe a maior agressão terrorista da história⁸, provocou mais mortes que o ataque a Pearl Harbour e correspondeu ao efeito de uma arma nuclear táctica⁹. Para além de visar o centro emblemático do poder económico, militar e quicá político dos EUA, foi concebido, planeado e executado para causar a maior destruição possível que as “armas” (aviões com a carga máxima de combustível) podiam causar. É difícil não se falar aqui dum “salto qualitativo”. Que aconteceria se os organizadores dispusessem de armas de destruição maciça?

Por outro lado o terrorismo da década de 80 tinha essencialmente uma vocação política, calibrando os meios e os objectivos em função de objectivos políticos tangíveis. O aparecimento na década de 90 de seitas como as de Bin Laden ou de Aoun Shinrikyo trazem à luz do dia actos terroristas de “natureza metafísica”, com referência a questões do “paraíso e do inferno” que não são susceptíveis de equacionamento à luz da racionalidade política e social. Como dissuadir ou deter perpetrantes para quem o martírio é fonte de valorização?

Este acto é também diferente pela sua natureza global. Desde logo pela repercussão. “Acto intencional ou accidental, o drama (ontem de amplitude local ou regional) é vivido em tempo real por centenas de milhões de telespectadores. Mediaticamente amplificados, os seus efeitos contaminam continentes inteiros, senão o globo todo inteiro”¹⁰. É também global pelas incidências económicas, financeiras sociais e outras ainda longe de estarem apuradas¹¹. Finalmente pela malha global de entre-ajudas tecidas na teia da globalização e do crime organizado que se estende a dezenas de países e a múltiplas organizações terroristas (dormentes, de apoio logístico ou activas), o que apresenta nova dificuldade,

7 Heisbourg, François, *Hiperterrorism: La Nouvelle Guerre*, Ed Odile Jacob, Out 2001.

8 Heisbourg refere a pgs 12 a morte de 320 pessoas pela destruição dum avião da Air India em 1985.

9 Idem, pg 12.

10 Bauer, Alain e Raufer, Xavier, *La Guerre ne Fait que Comencer*, Ed J. - C. Lattès, 2002.

11 Na obra citada anteriormente a pgs 15 e seguintes são, entre outros efeitos, referida a perda de 3500 biliões de euros de capitalização bolsista entre 10 e 20 de Set 2001. Pela incidência em várias empresas, cerca de 2 milhões de franceses perderam em média 40% do seu património em 2001. Um milhão de americanos perderam a sua cobertura social na sequência dos acontecimentos. 350.000 imigrantes mexicanos regressaram ao México. Milhões de empregos no sector turístico foram perdidos em África, na Ásia e no Médio Oriente.

perante a falta de um adversário materializado num território, numa estrutura fixa ou num estado.

c. A proliferação das Armas de Destruição Maciça

Vários acontecimentos recentes chamaram a atenção do público para a questão da proliferação das armas de destruição maciça que os especialistas na matéria vinham referindo com preocupação.

Em primeiro lugar vale a pena relembrar a existência e a possibilidade do emprego de armas químicas na guerra do Golfo, pelo Iraque, a que o alcance trazido pelos Scud acrescentou uma dimensão internacional nova. A seguir, o conhecimento de que o ataque ao World Trade Center, em 1993, tinha sido concebido para provocar um quarto de milhar de mortos, tendo o uso de meios químicos sido abandonado apenas “por ser demasiado caro”¹². Depois, o ataque com gás *sarin* no aeroporto de Tóquio, também em 1993, após elementos da seita de Aun Shinrikyo terem tentado dispersar, sem resultados práticos, vários agentes biológicos. Finalmente, na sequência do ataque de 11 de Setembro a distribuição por carta de um agente biológico (*antrax*) que mostrou não só a vulnerabilidade das nossas sociedades, como a facilidade de produzir “em privado”, meios de tal letalidade. A recente detenção de um terrorista disposto a produzir uma bomba radiológica marca o último acto conhecido deste ciclo.

Importa nestes acontecimentos evidenciar três aspectos evolutivos. Desde logo a evolução quanto ao titular da posse. Em cerca de uma década, os acontecimentos mostraram a posse de armas de destruição maciça por um estado (se bem que haja vários outros), um grupo terrorista, uma seita, um indivíduo (fazendo lembrar o “unabomber”), ou pequeno grupo não caracterizado. Depois, a evolução quanto ao agente disponível. Da ameaça de uso de meios químicos (no Golfo), para a tentativa de dispersão de agentes biológicos (em Tóquio), para a sua difusão efectiva (nos EUA) e, finalmente, para a ameaça de produção de uma bomba que disperse agentes radiológicos (também nos EUA). Em último lugar quanto ao alvo a atingir. Da ameaça de emprego contra forças armadas em campanha, para o ataque contra determinado grupo de civis inocentes que um grupo terrorista elegeu como alvo, passando para o ataque indiscriminado, não justificado, gratuito e visando apenas a destruição máxima de cidadãos que utilizavam o metropo-

12 Croddey, Eric, *Chemical and Biological Warfare*, Copernic Books, 2002, pg 64.

litano. É a proliferação nos seus aspectos mais perigosos, a que falta apenas a do desenvolvimento de mísseis balísticos.

Importa ainda referir que as armas biológicas e químicas sendo tão devastadoras como as armas nucleares, podem ser produzidas por uma fracção do seu custo e da capacidade técnica necessária para estas, tendo já sido referidas como “a arma atómica dos pobres”¹³. Enquanto as armas nucleares requerem materiais caros, instalações sofisticadas e cientistas altamente preparados, as armas biológicas, químicas e radiológicas requerem relativamente pouco em comparação e aparentemente fogem às medidas estabelecidas para o seu controlo.

Não pode esta evolução, pelo seu impacto previsível, deixar indiferentes os responsáveis da Aliança, embora as medidas de protecção se situem também do domínio interno dos Estados. À NATO depara-se aqui, como é natural, um dos desafios maiores para a sua adaptação.

3. Os desafios de adaptação da NATO

a. As Opções

Posto em contexto, o sucesso da política de contenção¹⁴ que levou ao fim da Guerra Fria e a novas condições de segurança na Europa, permitiu reduzir a instabilidade, melhorar as relações com os países vizinhos a Leste e Sul e aceitar novos membros. Isto é, o sucesso levou ao alargamento. Ao abranger novos membros porém, a Aliança é considerada militarmente menos capaz de reagir às novas ameaças, diferente e, para alguns, “irrelevante” para fazer face às ameaças futuras. Isto é, o alargamento conduziu ou pode conduzir à irrelevância.

Três “escolas de pensamento” referidas naquele jornal¹⁵, têm vindo a ser expressas desde há algum tempo sobre esta matéria. Há quem defenda que a NATO se devia manter como está, salvo um modesto alargamento em Praga e assumir-se pela sua condição de aliança militar de defesa. Só assim poderia manter condições de eficiência militar capaz de lhe permitir uma intervenção, onde necessário, em defesa dos valores e interesses ociden-

13 Crodody atribui a declaração ao Presidente do Irão, Rafsangani, pg 9.

14 A política de contenção constituiu o paradigma da postura do ocidente perante uma União Soviética expansionista.

15 Kempe, Frederick, Lugar’s Doctrine for NATO, The Wall Street Journal, 21 Jan 2002.

tais. No extremo oposto, há quem defenda que a Nato “tem suficientes desafios na Europa”. Logo que conclua a integração da Europa Central, “a nova tarefa será a de abraçar a Rússia e a Ucrânia”. A Aliança podia “tornar-se numa organização política como a OSCE apoiada pelo seu poder militar”. A terceira escola advoga que a NATO “foi sempre o braço armado natural da comunidade transatlântica e deve ser reequipada (retooled) para fazer face à ameaça mais crítica qualquer que ela seja”.

No fundo o que estará em jogo em Novembro de 2002, na Cimeira de Praga, é de saber qual é a prioridade da NATO perante as suas três funções essenciais: de segurança, de defesa e de laço transatlântico; se uma destas deverá assumir relevância total ou parcial sobre as outras; e se tem capacidade para, em parceria com os EUA, ajudar a esconjurar as ameaças que se perfilam.

Julgamos porém que, em termos estratégicos, é indispensável que a NATO mantenha o seu padrão inicial. Para tal deve continuar a ser o agente indispensável para ultrapassar a postura da guerra fria e a afirmar-se como garante supremo da estabilidade na área euro-atlântica. Não pode todavia deixar de assumir novas responsabilidades na defesa contra as novas ameaças, nomeadamente o terrorismo global, seja por necessidade de defesa própria (o ataque de 11 de Setembro podia ter sido numa capital europeia) seja para defender os valores base da civilização e do respeito. Só assim se manterá o laço que une os dois lados do Atlântico.

b. O enquadramento

Antes de elaborar um pouco sobre o que as acções anteriormente referidas implicam, importa fazer um parentesis para referir que a NATO é apenas uma aliança e que a sua acção se deverá inserir em parâmetros mais largos, para que possa ter maiores possibilidades de sucesso. Em intervenção recente num Seminário de reflexão¹⁶, o MDN Alemão apresentou as tarefas que considera necessárias para enformar uma política de segurança adequada à nova agenda da “era global”, que referirei a seguir:

- A adopção de visão alargada da segurança, para fazer face a desafios complexos.

Uma política abrangente e de longo prazo deve visar as raízes e as causas das crises. Para enquadrar uma política externa, de segurança, económica e de desenvolvi-

16 Intervenção do MDN Alemão, durante o Seminário “Global Security and the War on Terrorism”, Berlim, 4 Mai 2002.

mento é necessário fazer face ao fosso norte-sul, ao crescimento demográfico e às disparidades sociais que o acompanham, ao estabelecimento de estruturas políticas e sociais baseadas na democracia e no primado da lei, ao controlo de armamentos e à proliferação de armas de destruição maciça.

- Promover a cooperação e estabilidade regional.

A resolução política de conflitos deve fazer parte de qualquer política de segurança. As estruturas de cooperação regional (no Médio Oriente, na Ásia Central, no Cáucaso, no Maghreb ou noutras regiões) devem ser apoiadas, podendo constituir um factor importante para a estabilidade e segurança não apenas no contexto local, mas também globalmente.

- Reforçar as organizações de segurança e fomentar o seu apoio mútuo.

A interacção entre a ONU, a NATO, a EU, a OSCE, as Organizações Não Governamentais e outras instituições adquiriu um valor próprio, provado na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo e na Macedónia que importa reequacionar e promover. É necessário complementar as suas potencialidades mútuas para melhor rentabilizar os efeitos a obter.

Feito este intróito passemos às questões essenciais de adaptação da própria Aliança que consideramos serem na área da estabilização do espaço euro-atlântico: o estabelecimento de uma novo relacionamento com a Rússia, a aceitação de novos membros e o estabelecimento de um novo conteúdo para a Parceria a Leste e o Diálogo a Sul.

E na área da defesa contra as novas ameaças: o enquadramento conceptual da luta contra as ameaças assimétricas, a adaptação das estruturas e das forças e, finalmente, a aquisição das capacidades adequadas.

c. A estabilização do espaço euro-atlântico

Novo relacionamento com a Rússia

Se a queda do Muro de Berlim e dos regimes que o sustentavam permitiu uma primeira aproximação com a Rússia, o facto é que existiam profundas diferenças quanto ao entendimento do mundo, à compreensão mútua e, portanto, quanto à possibilidade de definição de objectivos comuns concretos, para além da aceitação de alguns princípios gerais.

A pouco e pouco os acontecimentos foram deixando claro a impossibilidade da existência mútua apenas justaposta. O incidente do Kursk e a operação de busca e salvamento multinacional que se lhe seguiu, a proliferação de armas de destruição maciça, a participação nas operações de resposta a crises e sobretudo a chaga do terrorismo, permitiram elencar um conjunto vasto de objectivos que é do interesse mútuo gerir em conjunto. É pois possível, nessas áreas, juntar os países, consensualizar posições, decidir por unanimidade, e implementar em conjunto. Ou seja, efectuar a harmonização estratégica¹⁷ com a Rússia. Nunca até agora na história da Europa tinha sido possível tal integração.

O “Conselho NATO Rússia” aprovado em Roma em Maio deste ano para dar corpo a este desafio, é provavelmente o passo mais importante para vencer o paradigma da guerra fria. Abre, além disso, melhores perspectivas ao desenvolvimento da Rússia apoiada nas instituições internacionais e projecta a esperança de melhor entendimento quanto à Europa Central, o que lembra o outro desafio da NATO, ou seja o da aceitação de novos membros, ou do alargamento.

Novos Membros

O programa lançado para orientar os países candidatos a membros da Aliança (Membership Action Plan – MAP) tem constituído uma ferramenta indispensável a que estes adaptem as suas estruturas, forças e capacidades aos padrões da NATO. Estamos já no terceiro ciclo do MAP e os progressos obtidos são notáveis.

Na Cimeira de Praga será efectuado o próximo “round” de convites aos países incluídos no Programa e que incluem Lituania, Estónia, Letónia, Eslováquia, Eslovénia, Roménia, Bulgária, Albânia e Macedónia. A Croácia aderiu recentemente ao MAP e a Ucrânia manifestou desejo de se candidatar também a membro.

É provável que uma boa parte dos países venha a ser convidada, mas o fundamental interesse para a estabilidade é que, mesmo que o não seja, a harmonização já conseguida constitui um dado adquirido de relevante valor.

Novo conteúdo para a Parceria a Leste e o Diálogo a Sul

Intimamente ligada à adesão de novos membros está a redefinição de novo conteúdo para a parceria para a paz e para o diálogo do Mediterrâneo. Também aí a NATO tem

¹⁷ Entendendo-se por este termo, à falta de melhor, a gestão colectiva de interesses comuns.

importante reflexão a efectuar. A Leste importa garantir que a adesão à NATO de um grupo influente de países nas actividades da Parceria para a Paz, não retire o dinamismo e interesse desta iniciativa. Para isso há que definir novos conteúdos, novas iniciativas e novas acções provavelmente mais intimamente ligados ao interesse específico de cada país ou grupo de países com interesses semelhantes.

A Sul porém impõem-se passos significativos. Se existe região que do ponto de vista da segurança merece nova conceptualização no quadro da segurança, é o Mediterrâneo. Por várias razões. Desde logo pelo potencial para a instabilidade. Região que inclui mais de vinte países de passados e tradições diversas, nela confluem três continentes, diversas religiões, credos e passados históricos. Nos últimos anos a população tem vindo a crescer continuamente, enquanto o rendimento per capita tem vindo a diminuir. A emigração para a Europa tem sido uma forma de mitigar a frustração de uma população jovem e com elevadas taxas de desemprego e torna, pela sua expressão (cerca de 6 milhões), a questão da segurança, estabilidade e progresso da região intimamente ligada à da segurança da Europa.

Até agora, a NATO tem conduzido com os países do Mediterrâneo apenas um “diálogo” que visa o aumento da transparência, e a melhorar a compreensão mútua. Julgamos que esta é a oportunidade para passar da “confidence building” para uma parceria real num quadro semelhante ao da Parceria para a Paz.

d. Defender-se contra as novas ameaças assimétricas

Conceitos

Os Conceitos Estratégicos da Aliança de 1991 e nomeadamente o de 1999 permitiram fazer face aos desafios principais. Importa verificar contudo se estão adequados para a próxima década. No mínimo deverá ser concebida conceptualmente a resposta às ameaças assimétricas e em particular ao terrorismo. Como dissuadir os ataques. Como os deter. Como gerir as consequências. Como os evitar dado que não é possível proteger tudo. Como reduzir a capacidade e eficácia de atacantes. Até onde levar a acção de defesa.

A adaptação da Estrutura de Comando e de Forças

A Estrutura de Comando sofreu já uma alteração profunda iniciada em meados da década passada, não tendo ainda atingido a sua implementação total, o que só

acontecerá dentro de dois anos. No final da Guerra Fria a estrutura de comando estava fundamentalmente preparada para reagir a uma ofensiva de Leste, era constituída por Quartéis Gerais fixos e com elevada protecção e tinha quatro níveis de comando. A reorganização da década passada visou não só permitir uma reacção periférica, com base em Quartéis Gerais mais versáteis e em menor número (passou de cerca de 60 para cerca de 20), mas, sobretudo, passou a incluir apenas dois Comandos Estratégicos (o SACLANT e o SACEUR), em vez dos três anteriores. Além disso passaram a existir apenas três níveis de Comando. O nível Estratégico, o nível Regional e o nível Sub-regional.

Entretanto três desafios se colocaram à estrutura de comando. O primeiro diz respeito à capacidade de reagir com celeridade a acções como a do 11 de Setembro e a colaborar na luta contra o terrorismo nomeadamente no comando de forças expedicionárias. O segundo diz respeito à capacidade de assumir um número, que pode ser elevado, de novos membros. Finalmente o do relacionamento com a Estrutura de Comando Unificado dos EUA. Não é possível nesta data antever soluções finais, contudo pensamos que podemos apresentar princípios para a continuação da adaptação da Estrutura de Comando:

- Ser constituída por 2 Comandos de nível estratégico, um deles localizado em território Americano;
- Dotado de responsabilidades geográficas e forças;
- Assumindo uma ligação estreita com a estrutura política, estratégica e militar dos EUA;
- Libertando o Comando localizado na Europa para as questões do apoio aos novos membros, operações nos Balcãs, relações militares com a Rússia, Ucrânia e países da Parceria para a Paz.

Quanto à Estrutura de Forças, houve igualmente um ajustamento profundo que importa continuar. Durante 50 anos a NATO protegeu-se colocando um muro contínuo de corpos de exército de Norte a Sul da sua fronteira com o Pacto de Varsóvia. No final da guerra fria este “muro” foi descontinuado e reduzido, mantendo-se apenas as forças de “defesa principal”. As restantes regressaram aos seus países (ou foram desmobilizadas) formando “forças de aumento” que, a todo o momento, poderiam reforçar as de defesa. Além disso constituiu-se um corpo de reacção rápida, na Alemanha e forças mais ligeiras de reacção imediata. Esta estrutura provou ser adequada, tendo o corpo

de reacção rápida sido a unidade que iniciou, com êxito, a actuação da NATO tanto na Bósnia como no Kosovo.

Importa agora explorar novamente as condições de estabilidade que a normalização na Europa permite, para reduzir, ainda mais, as forças fixas apenas dedicadas à defesa, e tornar mais flexíveis, ágeis e projectáveis as restantes. Em termos conceptuais as forças da Aliança poderão ser agrupadas em apenas dois tipos: as forças projectáveis e as forças em posição. É sobre as primeiras que se vai orientar o esforço e prioridades de adaptação ao novo ambiente.

Novas Capacidades

São inúmeros os artigos de imprensa e técnicos que dão conta da diferença cada vez maior de capacidades entre os Aliados Europeus e Americanos. Esta diferença pode ser tão grande que impeça não só a actuação conjunta, mas que promova também uma separação funcional entre aliados. Os americanos, únicos capazes de conduzir as operações complexas, de preferência do ar e os europeus apenas as operações de paz, no chão. Seria dramático se esta divisão se concretizasse.

A *Defense Capabilities Initiative* (DCI) lançada durante a Cimeira de Washington de 1999, e que visava já nessa altura corrigir o fosso de capacidades entre os dois lados do Atlântico, articulava em 58 áreas as faltas e limitações a superar. Até agora não deu o resultado esperado porque, entre outras razões, o leque era demasiado largo e o aumento de investimento necessário não foi suficiente.

Importa, também nesta área focar o esforço e de forma mais realista reorientar a aquisição de capacidades para as áreas críticas, reveladas mais dramaticamente após o 11 de Setembro. Foram assim já definidas na Reunião dos Ministros da Defesa da Aliança de Maio de 2002 as seguintes quatro áreas prioritárias¹⁸:

- A defesa contra ataques químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares;
- A obtenção de superioridade de comando, comunicações e informação;
- A melhoria da interoperabilidade das forças e de aspectos chave da sua eficácia de combate;
- A capacidade de projecção rápida e da sustentação das forças de combate.

18 Comunicado da Reunião dos MDN da NATO de Maio 2002.

Finalmente na área das capacidades, a protecção contra as armas de destruição maciça (ADM), representa outro desafio essencial à relevância da NATO. Se a Aliança não for capaz de articular as necessidades de defesa, nem de implementar as medidas de protecção das suas populações e infra-estruturas poderá correr riscos sérios futuros. A protecção contra as ADM constituirá portanto um desafio que terá lugar de destaque na Cimeira de Praga, abrangendo duas áreas:

- A protecção contra ataques químicos, biológicos e radiológicos;
- A defesa de mísseis de teatro.

São estes os passos considerados necessários para repensar a NATO e voltá-la para o futuro sem a desfigurar. Fruto da vontade de proteger a liberdade, acreditamos que continuará a ser o seu esteio indispensável no futuro.