

OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

Portugal e o Novo Conceito Estratégico da NATO

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Palavras chave: NATO, Conceito Estratégico, Portugal, Estados Unidos, Segurança

A aprovação do novo Conceito Estratégico da NATO em finais de 2010, em Lisboa, marca o fim de um intenso período de consultas e negociações entre os Aliados da NATO. A aprovação do novo Conceito encerra assim uma fase conturbada da vida da NATO, muito focada no futuro da organização.

Neste texto analisamos o texto aprovado em Novembro último, pondo em especial destaque as principais limitações do documento. Neste contexto, defendemos que o texto final aprovado não cumpre o objectivo principal subjacente à sua negociação, que é o de definir as linhas políticas gerais que deverão orientar a Aliança no século XXI.

Por outro lado, do ponto de vista nacional o texto sugere que o novo Conceito Estratégico não permite resolver os principais dilemas estratégicos que Portugal enfrenta actualmente. Neste sentido, entende-se que o texto aprovado em Lisboa torna mais difícil a afirmação dos interesses do nosso país no seio da Aliança Atlântica, do ponto de vista das opções estratégicas que saíram vencedoras da negociação do documento, bem como no que tange o nosso relacionamento bilateral com os Estados Unidos.

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva – Licenciada e mestre em Relações Internacionais e doutorada em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais, com uma tese na área dos Estudos Estratégicos, pelo ISCSP-UTL. É professora auxiliar no ISCSP-UTL nas áreas da Geopolítica, Geoestratégia, Resolução de Conflitos e Direitos Humanos. É investigadora no Instituto da Defesa Nacional nas áreas dos Estudos Estratégicos e Estudos Geopolíticos. É também investigadora no CAPP, no Núcleo de Tecnologia, Sociedade e Governança, do ISCSP/UTL.

Portugal e o Novo Conceito Estratégico da NATO

Maria Francisca Saraiva

Resumo

A aprovação do novo Conceito Estratégico da NATO em finais de 2010, em Lisboa, marca o fim de um intenso período de consultas e negociações entre os Aliados da NATO. A aprovação do novo Conceito encerra assim uma fase conturbada da vida da NATO, muito focada no futuro da organização.

Neste texto analisamos o texto aprovado em Novembro de 2010, pondo em especial destaque as principais limitações do documento. Neste contexto, defendemos que o texto final aprovado não cumpre o objectivo principal subjacente à sua negociação, que é o de definir as linhas políticas gerais que deverão orientar a Aliança no século XXI.

Por outro lado, do ponto de vista nacional o texto sugere que o novo Conceito Estratégico não permite resolver os principais dilemas estratégicos que Portugal enfrenta actualmente. Neste sentido, entende-se que o texto aprovado em Lisboa torna mais difícil a afirmação dos interesses do nosso país no seio da Aliança Atlântica, do ponto de vista das opções estratégicas que saíram vencedoras da negociação do documento, bem como no que tange o nosso relacionamento bilateral com os Estados Unidos.

Palavras-chave: NATO – Conceito Estratégico – Portugal – Estados Unidos – Segurança Internacional

Introdução

A NATO foi um instrumento indispensável para promover os interesses nacionais dos Estados Unidos na lógica da bipolaridade no pós-guerra e um mecanismo que permitiu acoplar militarmente a Europa ao bloco ocidental das democracias pluralistas.

Depois da derrocada do mundo comunista muitos europeus se interrogaram acerca da continuidade desta aliança militar de dimensão transatlântica mas a verdade é que por estar alicerçada num estilo de vida e valores comuns, a NATO não se esvaziou quando a principal ameaça aos seus membros deixou de existir. Como aliança ocidental acabaria não só por sobreviver às alterações do equilíbrio global como decidiu expandir-se significativamente em termos de implantação geográfica e começou a projectar os seus interesses para “fora da área”, facilitando a evolução dos países do antigo Bloco Socialista do Centro e Leste da Europa para democracias pluralistas e liberais.

Ao longo das últimas décadas, a NATO passou por um complexo processo de transformação institucional e crescente afirmação estratégica, que culminou na revisão do seu Conceito Estratégico em Lisboa, em Novembro de 2010.

Com a aprovação do novo Conceito Estratégico na cimeira de Lisboa, a NATO tratou de se institucionalizar como uma verdadeira organização político-militar à escala global capaz de garantir a liberdade e a segurança dos seus membros onde e quando os seus interesses estiverem ameaçados, assumindo-se como uma grande organização cada vez mais pluri-continental.

O novo Conceito Estratégico perspectiva assim uma Aliança mais ambiciosa e com real capacidade de actuação no mundo. No entanto, a consagração política da vocação universal da NATO esconde um consenso mais aparente do que real.

Em particular, a política de porta aberta a novas adesões que a NATO promoveu nos anos 90 do século XX deu origem a importantes clivagens políticas entre os aliados e a diferentes percepções quanto ao novo quadro das ameaças e riscos.

Assim, as soluções estratégicas adoptadas pelo Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, apesar de apresentadas como um marco na história da organização, revelam tensões que tenderão a agudizar-se com o tempo, em particular ao nível da coesão interna e de rumo político.

O novo Conceito Estratégico reconhece essencialmente o impacto da nova ordem internacional edificada depois dos ataques terroristas do 11 de Setembro e da intervenção militar no Iraque, o que condiciona a margem de manobra de Portugal como membro da Aliança particularmente focado na segurança do Atlântico. Como adiante explicitaremos em detalhe, o novo Conceito Estratégico parece questionar a centralidade do espaço Atlântico na estratégia da Aliança, colocando, do nosso ponto de vista, em risco a afirmação internacional de Portugal como país ligado ao mar.

É portanto fundamental conhecer o novo Conceito, debater as opções de Portugal e repensar a sua política de alianças.

O Novo Conceito Estratégico da NATO

Os conceitos estratégicos da Aliança do período bipolar eram matéria classificada (Ringsmose e Rynning, 2009), por necessidade de manter reservadas as opções estratégicas dos aliados face à ameaça preconizada pela União Soviética.

O primeiro conceito estratégico de difusão pública, aprovado em 1991 na cimeira de Roma do Conselho do Atlântico Norte, articula-se de uma forma totalmente diferente. Neste Conceito, a NATO assume sem complexos que já não se considera adversária de ninguém e perspectiva a necessidade de entender a segurança de modo abrangente, somando ao tradicional papel militar da organização em tempo de guerra novas responsabilidades em período de paz e de crise. É neste contexto que se fala em ameaças mas também em riscos de natureza ampla, como a

proliferação de armas de destruição massiva, a possibilidade de disrupção da circulação de recursos vitais, a acção de grupos terroristas e o problema dos actos de sabotagem¹.

Na sequência das profundas alterações estratégicas do ambiente internacional, o Conceito Estratégico reconhece ainda a necessidade de abandonar o conceito de “defesa avançada”, utilizado na vigilância da fronteira leste, e adopta uma postura de “presença avançada reduzida” no mundo. Trata-se no fundo de proteger o seu território e os seus interesses no mundo, privilegiando uma reorganização do espaço de segurança europeu. Este aspecto foi o principal desiderato da política de alargamento geográfico levada a cabo na década de 90 do século XX e de uma série de mecanismos de consulta política e diálogo militar como o Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC) e a Parceria para a Paz (PpP).

Esta política destinava-se a reforçar as suas responsabilidades no âmbito da segurança colectiva na área da Europa unida, através da socialização de países do Centro e Leste europeu, iniciando-os nos valores democráticos e liberais, como é patente na sua relação com os novos países membros, como a República Checa e a Roménia (Checkel, 2005).

Do ponto de vista da construção normativa da Aliança Atlântica, o Tratado de Washington², como o tratado fundador, ocupa o lugar cimeiro, servindo de documento enquadrante das missões e âmbito geográfico de actuação da organização.

O tratado constitutivo, assinado em 5 de Abril de 1949, é um texto muito simples, com apenas 14 artigos. O Pacto obriga-se a observar os princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, comprometendo a organização com os objectivos da paz e a resolução pacífica das disputas internacionais. No entanto, a organização é uma aliança política e militar ao abrigo do artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, reservando-se o direito de legítima defesa colectiva quando um ou vários dos seus membros forem vítimas de um ataque armado.

Para cumprir a sua missão, a Aliança aprova Conceitos Estratégicos, que funcionam como documentos orientadores da política estratégica da organização. Assim, sempre que ocorre uma reavaliação do ambiente internacional inicia-se a discussão de um novo conceito. Este conceito, depois de aprovado, dá origem a directivas de alto nível, políticas e militares, que traduzem militarmente as opções tomadas.

Na fase da rivalidade bipolar os conceitos estratégicos tinham uma importância estratégica extrema.

Os Conceitos Estratégicos de 1991 e 1999 são diferentes, já não orientam exclusivamente a estratégia militar, estando bastante mais focalizados na necessidade de comunicar a estratégia política aos cidadãos e aos governos e ao público dos países não alinhados. O Conceito Estratégico aprovado em Lisboa é, deste ponto de vista, um exercício de pura diplomacia pública (Yost, 2005, Ringsmose e Rynning, 2009) que reflecte consensos e não cria novos entendimentos. Consequentemente, o conteúdo estratégico do Conceito é muito modesto, obrigando a uma leitura conjunta do seu texto com outros documentos produzidos pela organização, como as declarações das cimeiras e os comunicados ministeriais regulares.

Cruzar, pois, o Conceito Estratégico de Lisboa com textos anteriormente aprovados pela Aliança implica recuar aos anos de 2004/2005, altura em que a actualização do conceito estratégico começou a adquirir urgência pela necessidade de adaptar a NATO à realidade do pós 11 de Setembro e às responsabilidades assumidas no Afeganistão. No entanto, por vicissitudes várias, apenas foi possível avançar para uma revisão informal do conceito, alcançada na cimeira de Riga, em 2006, que aprovou o documento *Comprehensive Political Guidance* (CPG)³. Note-se que as novas linhas orientadoras deste documento foram sendo incorporadas em documentos finais de cimeiras e comunicados ministeriais posteriores, bem como no *White Paper* da Defesa

¹ Conceito Estratégico da NATO de 1991 disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm

² The North Atlantic Treaty, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67656.htm?selectedLocale=en

³ *Riga Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*

in Riga, 29 de Novembro de 2006, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm.

francês⁴, no *Strategic Defence and Security Review*⁵ inglês e na *National Security Strategy* norte-americana⁶ (Webber, 2011).

Análise comparativa do Conceitos de 1999 e 2010

O Conceito de 2010 tem sido apresentado como uma tomada de posição da Aliança em relação aos atentados terroristas de Nova Iorque, Londres e Madrid.

No entanto, o novo conceito não se restringe ao fenómeno do terrorismo. Antes pelo contrário, o documento enfatiza um conjunto de desafios de carácter global e desterritorializado que a Aliança deve ser capaz de enfrentar no século XXI.

No fundo, todos os conceitos estratégicos “são documentos evolutivos e não revolucionários” (Silva Ribeiro, 2011: 12). O Conceito Estratégico de 2010 não foge naturalmente a esta regra mas a verdade é que o texto apresentado em Lisboa denota uma realidade nova, a vocação internacional da Aliança, que o Conceito aprovado em 1999 ainda não deixava antever.

Tabela 1- Análise Comparada dos Conceitos Estratégicos de 1999 e 2010

	CONCEITO ESTRATÉGICO DE 1999	CONCEITO ESTRATÉGICO DE 2010
Artigo 5.º Defesa Colectiva	Defesa colectiva em resposta a uma agressão armada clássica	Defesa colectiva em resposta a uma agressão armada clássica e não cinética (ciberagressão) e ainda com relação à disrupção de aprovisionamento de bens energéticos
Artigo 4.º Gestão de Crises	É mencionada, mas no quadro da segurança do continente europeu	Gestão de crises à escala global <i>Comprehensive approach</i> com outros actores (EU e NU) e ONGs
Política Nuclear	Dissuasão Refere uma vez a defesa antimíssil, associada a TMD	Dissuasão e Defesa Antimíssil
Dimensão política	Nato regional Estabilização da Europa Central, ameaça soviética residual e balança estratégica na Europa	Nato global

Fonte: elaboração própria.

⁴ France, *The French White Paper on Defence and National Security*. Paris and New York, Odile Jacob Publishing Corporation, 2008, disponível em http://merln.ndu.edu/whitepapers/france_english2008.pdf

⁵ UK, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Outubro de 2010, disponível http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr.

⁶ USA, *National Security Strategy*, Washington. The White House, Maio de 2010, disponível em http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

O artigo 5.º do Tratado de Washington

O interesse renovado pela análise das condições de invocação do artigo 5.º do tratado constitutivo evidencia as profundas divisões políticas que internamente o tema da legítima defesa tem suscitado.

Note-se que esta questão é da maior importância porquanto remete para o problema fundamental da definição de uma (nova) identidade da Aliança num mundo globalizado. Uma primeira dificuldade que o texto nos apresenta é a que resulta da natureza multifuncional da organização, que mistura o estatuto de pacto militar defensivo com capacidade para defender os membros de ameaças militares à sua segurança (defesa colectiva plasmada no artigo 5.º) com uma estratégia mais global, ao nível das capacidades de gestão de crises.

Quanto à vocação para a missão de defesa colectiva, o Conceito Estratégico de Lisboa reafirma a NATO como pacto militar de defesa nos seguintes termos

“The greatest responsibility of the Alliance is to protect and defend our territory and our populations against attack, as set out in Article 5 of the Washington Treaty. The Alliance does not consider any country to be its adversary. However, no one should doubt NATO’s resolve if the security of any of its members were to be threatened”⁷.

Não obstante, observamos no texto abundantes referências à necessidade de reforçar as capacidades expedicionárias da Aliança a longa distância estratégica.

A capacidade expedicionária é na realidade indispensável nas operações de contra-insurreição e de estabilização da Aliança. É o caso da missão da NATO no Afeganistão, que tenta gerir o colapso das estruturas deste país e conter as dinâmicas regionais e globais resultantes da desagregação do Estado afegão.

Podemos pois admitir que a solidariedade transatlântica esconde divergências estratégicas, que reflectem diferentes cosmovisões dos membros da Aliança sobre a vocação da organização após a derrocada do mundo comunista.

A questão fundamental passa por saber se será possível um posicionamento estratégico que permita o envolvimento da organização na gestão de crises globais e ainda a assumpção de compromissos regionais de defesa colectiva.

Para Yost, a Aliança não corre perigo de exaustão estratégica, pois “if NATO cannot protect, it cannot project” (2010), o que do seu ponto de vista permite que as forças militares treinadas para levar a cabo operações expedicionárias possam também ser empenhadas em missões de defesa territorial.

Yost nota ainda que as missões expedicionárias nem sempre ocorrem “fora da área”. Esta é uma questão central para os Estados Unidos e Canadá, na medida em que qualquer envolvimento de tropas na Europa é feita a distância estratégica, seja ao abrigo do artigo 5.º, seja no quadro de uma resposta a crises fora do território dos Estados membros (Yost, 2010: 496). Por outro lado, Yost observa que a fronteira entre uma operação de não artigo 5.º e uma missão de artigo 5.º é muito mais ténue do que à primeira vista se poderia supor, no sentido em que uma crise pode, em determinadas circunstâncias, transformar-se numa contingência de defesa colectiva (Yost, idem: 490).

Tem-se a impressão que esta formulação procura resolver as tensões anteriormente identificadas propondo o esbatimento das diferenças existentes entre uma lógica de utilização dos mecanismos à disposição do artigo 4.º e as capacidades adstritas ao artigo 5.º. De certa modo, o

⁷ *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation* adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, para.16.

Conceito Estratégico de Lisboa está de acordo com esta visão integrada das capacidades de actuação da Aliança, embora esta solução não seja do agrado de todos os estados membros.

O artigo 5.º, é certo, diz respeito à defesa colectiva face a ameaças de agressão armada. Mas o novo conceito coloca um desafio significativo à visão tradicional da legítima defesa, alargando a possibilidade de uma resposta colectiva “against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole”⁸. É aqui que encontramos uma das principais tensões no texto do novo conceito aprovado: a referência a um entendimento relativamente flexível da legítima defesa, que permite acomodar diferentes visões da questão, mas que é também suficientemente vaga, no sentido de não clarificar as contingências que realmente estão em causa (Webber, 2011: 100).

Uma questão a ser considerada, neste âmbito, é, em todo o caso, a questão das ciberameaças. É preciso dizer que na cimeira de Lisboa emergiu um entendimento quanto ao enquadramento político das ciberameaças, admitindo-se a possibilidade de invocação do artigo 5.º, no caso de ocorrer uma ciberagressão, bem como do artigo 4.º, no caso de ciberataques que não configuram agressão, envolvendo nestas circunstâncias uma resposta ao nível dos mecanismos de coordenação e consulta da Aliança (Tikk, 2010: 113)

Também o relatório do painel de peritos coordenados por Albright, apresentado para discussão pública em 17 de Maio de 2010⁹, não excluía a possibilidade de actuação no âmbito do artigo 5.º no caso de uma ciberagressão, mas recomendava que o Conselho do Atlântico Norte fizesse uma avaliação caso a caso (Tikk, idem: 113). Como o Conceito e Política da NATO em relação à cibersegurança não são públicos, o assunto envolverá sempre algum melindre. Aparentemente, a NATO tem alguma dificuldade em lidar com movimentações hostis que podem ocorrer no ciberespaço, classificando-as como ameaças híbridas (Tikk, idem: 119).

Explicitada esta questão particular, importa dizer que o Conceito de Lisboa favorece globalmente uma perspectiva menos territorializada e estatizada da agressão, assumindo um entendimento mais proactivo e antecipatório de defesa colectiva contra ameaças iminentes e emergentes. Isto significa que a projecção de forças a distância estratégica implica a movimentação das forças para onde estas sejam necessárias, por forma a conter ameaças emergentes na sua origem.

Em comparação, o Conceito Estratégico de 1999 reflecte a necessidade de estabilização do Centro e Leste da Europa através de uma série de mecanismos, como a PpP, o EAPC e o Diálogo do Mediterrâneo. Neste sentido, o Conceito de 1999 é muito menos ambicioso, estabelecendo como zona de intervenção prioritária a área euro-atlântica, o território dos Estados membros e zonas limítrofes.

Em segundo lugar, o Conceito de 1999, adoptado formalmente por ocasião da celebração dos 50 anos da Aliança, em 24 de Abril de 1999, tem a particularmente de ter legitimado a intervenção militar da NATO no Kosovo, operação que havia começado semanas antes da aprovação do Conceito sem uma autorização explícita do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o objectivo de “salvar vidas humanas” (Saraiva, 2009).

De resto, os conceitos de 1999 e 2010 traçam um quadro idêntico de ameaças, indicando o terrorismo, a possibilidade de disrupção de recursos vitais e o crime organizado como fenómenos que a NATO deveria tomar em devida consideração.

⁸ *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation* adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, 4, a), disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en

⁹ NATO, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*, Brussels: Public Diplomacy Division, 17 de Maio de 2010, disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>, p. 20.

A NATO e a Gestão de Crises (artigo 4.º)

A consciência institucional quanto à ausência (continuada) de uma ameaça exterior credível aos valores da Aliança é uma realidade que vai ganhando forma e se consolida nos primeiros anos do século XXI.

É neste contexto que devemos entender a cimeira de Praga (Novembro de 2002) e a adopção da fórmula da NATO Global. Nesta cimeira, os aliados concordaram que seria prioritário

“Be able to meet the challenges to the security of our forces, populations and territory, from wherever they may come”

Necessitando para o feito de ampliar o alcance estratégico da sua acção, pelo que se acordou que haveria necessidade de ter

“Forces that can move quickly to wherever they are needed [...] to sustain operations over distance and time”¹⁰.

Assim, a operações no Afeganistão, em 2003, a missão de assistência humanitária no Paquistão (2005/2006) ou o apoio da União Africana no Darfur, em 2005, abrem caminho a uma organização que não reconhece a área euro-atlântica como o limite geográfico da sua capacidade de actuação, deixando portanto de fazer qualquer sentido falar de operações fora da área. É certo que o Conceito Estratégico de 1999 já apontava de certo modo neste sentido, ao recusar estabelecer limites geográficos precisos para a actuação da Aliança. Com efeito, o texto refere-se vagamente a uma fronteira de actuação, que corresponde a uma extensão geográfica que se ergue “à volta da área euro-atlântica”, mas recusa uma NATO verdadeiramente globalizada, capaz de defender os interesses do Ocidente onde estes possam estar ameaçados¹¹.

“Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties [sublinhado acrescentado]. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states”¹².

Da nova área de projecção de poder da Aliança Atlântica a que o Conceito Estratégico alude fazem parte a Europa, o Norte de África, o Médio Oriente e ainda, eventualmente, os territórios da Ásia Central (Carpenter, 2000: 14). Por seu turno, a defesa contra uma ameaça directa aos territórios dos Aliados continua firmemente ancorada no artigo 6.º do Tratado de Washington.

Depois deste encontro, a NATO continuou a expandir o seu mandato e âmbito de actuação na cimeira de Riga¹³, em Novembro de 2006¹⁴, tendo aprovado um importante documento, o

¹⁰ Declaração da Cimeira de Praga, 21 de Novembro de 2002, parágrafo 3-4.

¹¹ *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, 24 de Abril de 1999, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en

¹² *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, 24 de Abril de 1999, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

¹³ *Riga Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga*, 29 de Novembro de 2006.

¹⁴ Acordada em 21 de Dezembro de 2005 pelos 26 membros da NATO, aprovada em Junho de 2006 em Bruxelas e aprovada formalmente pelos Chefes de Estado e de Governo em Riga, 27/29 de Novembro de 2006.

Comprehensive Political Guidance. Neste documento, a NATO dá por encerrada a fase de consolidação regional, eliminando qualquer referência formal a “operações fora da área” (SAKONIUS-PASTERNAK, 2007: 26). É precisamente uma organização com interesses cada vez mais globais que encontramos na Declaração sobre a Segurança da Aliança, aprovada na cimeira Strasbourg-Kehl (3/4 de Abril de 2009), nomeadamente quando se alude à expressão “vizinhança e para além dela”

“We will develop our relationships with all our partners, both in our neighbourhood and beyond, with whom we have a joint commitment to cooperative security. Our partners are key in enabling us to implement our vision of a community of shared values and responsibilities”¹⁵.

Na verdade, e apesar do que foi dito, o que merece ser verdadeiramente destacado nesta matéria é a diferença de opiniões entre os aliados sobre o que projectar e para que áreas do planeta.

A Espanha e a Itália têm capacidade expedicionária para actuar no litoral do Mediterrâneo, numa zona onde consideram ser de primordial interesse manter uma apertada vigilância política. A Polónia, República Checa e países do Báltico, por seu lado, têm uma posição muito firme sobre a necessidade de um reforço das capacidades de defesa territorial e de dissuasão nuclear, temendo incursões russas nas suas áreas de actuação. Por seu turno, Americanos e Ingleses consideram que há uma diluição persistente da componente militar tradicional, sendo necessário compreender a evolução da situação estratégica internacional, o que aponta para soluções cada vez mais integradas e globalizadas.

O alargamento do espaço estratégico da Aliança foi sempre problemático para alguns Estados membros, mas a questão agudizou-se a partir da intervenção armada no Kosovo (1999).

Naquela altura, a Aliança não conseguiu aprovar uma declaração comum que justificasse, do ponto de vista jurídico, a necessidade de emprego do uso da força naquela província da Sérvia (Yost, 2005: 25). Cada aliado optou pela sua própria defesa. Alguns países tentaram defender que o Conselho de Segurança das Nações Unidas teria dado autorização à intervenção humanitária. Na generalidade, os aliados foram bastante cautelosos, evitando a todo o custo que a missão pudesse ser considerada um precedente do ponto de vista do emprego da força por razões humanitárias (Yost, idem: 26).

Diferentemente, a gestão de crises tal como surge no Conceito de 2010 sustenta a visão de uma Aliança mais flexível e aberta ao exterior. Por outras palavras, há agora uma visão integrada dos mecanismos políticos e militares a empenhar tanto na prevenção e gestão de crises, como na estabilização pós-conflito e apoio à reconstrução. Consegue-se este resultado através de uma colaboração estreita da NATO com Organizações Não Governamentais (ONG), outras Organizações Internacionais (OI) e países específicos (*comprehensive approach*). A gestão de crises na NATO é portanto uma dimensão que acentua o carácter político da organização, nomeadamente em relação à necessidade crescente de se relacionar com actores exteriores a ela.

Política Nuclear

Na NATO, a dissuasão alargada tem assentado na existência de armas nucleares tácticas norte-americanas estacionadas no continente europeu. À época da sua instalação na Europa, pretendia-se colocar a segurança da Europa no centro da política externa dos Estados Unidos, numa lógica de indivisibilidade da segurança transatlântica.

A solução encontrada nunca foi consensual.

Houve sempre quem criticasse a credibilidade desta política nuclear, mas não ao ponto de transformar o tema numa questão política-diplomática entre os aliados. O assunto foi finalmente abordado publicamente na revisão do Conceito de 1999 e, mais recentemente no

¹⁵ *Declaration on Alliance Security Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl de 4 April 2009.*

Conceito de Lisboa, o que permitiu ir para além da discussão teórica, já muito antiga, sobre políticas alternativas à doutrina da dissuasão nuclear.

É óbvio que a ampliação da discussão em torno do nuclear causou um certo nível de resistência na Aliança. Contudo, países como a Alemanha, entre outros aliados, continuam hoje a exigir a redução do número de armas nucleares táticas americanas ainda existentes em solo europeu, por entenderem que perderam utilidade estratégica (Shea, 2011: 25). Por outro lado, apesar de hoje estas representarem pouco mais do que 10% do arsenal acumulado na Guerra Fria, os meios aéreos dedicados a estas armas, os F16 e os aviões Tornado, têm elevados custos de manutenção para os europeus. É justamente por esta razão que os países directamente envolvidos na questão já anunciaram a intenção de substituir estes meios aéreos no curto/médio prazo (Rodrigues, 2010).

Perguntar-se-á, então, como se pode continuar a manter a solidariedade entre os Aliados se as armas nucleares táticas forem abandonadas.

É aqui que entra o debate em torno da instalação de um sistema de defesa antimísil no território europeu, centrado nos “rogue states” e na sua capacidade de emprego de mísseis balísticos. Este novo dispositivo tem sido apresentado como uma garantia de protecção adicional contra ataques de mísseis balísticos provenientes do Irão e da Coreia do Norte, garantindo mais segurança no território europeu da Aliança.

Todos sabemos que não é a primeira vez que a Aliança se propõe construir sistemas de intercepção de mísseis atacantes. Desde 2002 que a NATO trabalha num projecto de sistema de defesa antimísil de teatro, TMD¹⁶, vocacionado para proteger missões militares da NATO destacadas nos teatros de operações de mísseis de curto alcance e mísseis de cruzeiro. Este tipo de tecnologia associada à intercepção de mísseis atacantes evidencia uma certa apetência da organização por dispositivos de defesa contra ataques nucleares. Mas revela-nos também que é uma opção circunscrita à dimensão tática dos conflitos, até porque o Tratado ABM, tratado bilateral celebrado entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a Guerra Fria, proibia a possibilidade de colocar um escudo protector sobre a totalidade do território nacional norte-americano. Porém, em Junho de 2002, os Estados Unidos eliminam estes constrangimentos, tanto nacionalmente como no seio da NATO, ao denunciarem o Tratado ABM, abrindo caminho à construção de um escudo de defesa antimísil dos Estados Unidos na Europa, decisão que acabaria por ser tomada em Lisboa.

Do nosso ponto de vista, a referência no novo Conceito Estratégico a um sistema de defesa antimísil não é um acontecimento menor. Entendemos que modifica profundamente o conceito de segurança da organização, através da operacionalização de um conceito de dissuasão por negação e já não de dissuasão por punição, em vigor no período da Guerra Fria.

Formalmente, o novo Conceito não substitui a dissuasão por punição por uma lógica de negação. Pelo contrário, reafirma os compromissos tradicionais da Aliança em termos de solidariedade no espaço transatlântico e na sua vizinhança mas acrescenta discretamente uma formulação nova, sobre a capacidade de intercepção de mísseis, tentando combinar a dissuasão tradicional, por punição, com a construção de um sistema de defesa antimísil, apresentado como uma modalidade de dissuasão por negação.

Recorde-se que a defesa antimísil surge apenas referida num pequeno parágrafo do documento, apesar de ter sido um assunto central durante a cimeira. Por isso a Declaração da cimeira de Lisboa é a chave para esta questão, permitindo-nos conhecer a verdadeira dimensão do projecto. O motivo de tanta prudência na redacção do parágrafo sobre defesa antimísil é obviamente a Federação Russa.

Oficialmente, a posição assumida no documento de Lisboa é de que a cooperação NATO-Rússia “is of strategic importance as it contributes to creating a common space of peace, stability

¹⁶ *NATO's Theatre Missile Defence Programme reaches new milestone*, Press Release (2001) 085, 5 June 2001 <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-085e.htm>

and security”¹⁷. No entanto, a percepção da Rússia como competidora e não como uma ameaça à estabilidade da Aliança ainda não foi plenamente interiorizada na Aliança. As notícias surgidas no *wikileaks* acerca de um plano de contingência elaborado pela NATO para o Báltico e Europa de Leste, mostram bem a preocupação de alguns aliados em relação às movimentações russas nestas áreas (Shane, 2010)

Assim, com o intuito claro de não hostilizar a Rússia, a Alemanha e a Noruega trataram de se opor a um texto mais explícito no que respeita a uma defesa territorial da Aliança, pois a Rússia assegura que esta capacidade põe em causa a sua estratégia de dissuasão nuclear (no longo prazo) e principalmente os equilíbrios regionais, pela proximidade do dispositivo de países aliados de Moscovo, como a Ucrânia e a Bielorrússia. Moscovo também não deseja qualquer exposição à espionagem norte-americana, que fica do seu ponto de vista facilitada por esta via.

Seja como for, foram já assinados acordos para colocação de radares com a Roménia, Polónia e Turquia e acordada com Espanha a utilização da base militar naval de Rota. A Rússia tem manifestado desagrado em relação a estas movimentações, por considerar que o sistema não tem carácter defensivo. A NATO, por seu turno, sente que o projecto deve seguir o seu curso mas que há necessidade de uma aproximação de posições. Neste sentido, Rasmussen já convidou Dmitri Medvedev a discutir novas formas de cooperação, essencialmente no domínio da defesa de teatro. Mas as questões de comando e controlo, a partilha de informação sensível e ainda a questão da transferência de tecnologia tornam difícil o consenso nesta matéria.

Acresce que a revisão estratégica de 2010 atribui novas responsabilidades à NATO no combate à proliferação das armas nucleares.

Com efeito, pela primeira vez na história da organização, o novo Conceito Estratégico compromete de forma clara os Estados membros na construção de um mundo livre de armas nucleares, dando cumprimento ao artigo VI do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968. No entanto, o texto acaba por confirmar as funções nucleares da Aliança, assumindo que enquanto existirem armas nucleares no mundo a NATO permanecerá uma aliança nuclear.

Embora o texto não seja claro neste ponto, é razoável admitir que a reafirmação do papel do nuclear reporta exclusivamente à questão da tríade nuclear, ou seja, às armas nucleares de longo alcance, e não às armas nucleares tácticas, cuja retirada do continente europeu parece depender da redução das armas nucleares tácticas russas. Ora, a evolução deste assunto é ainda uma incerteza pelo peso que estas armas têm na doutrina militar russa, não se antevendo uma negociação fácil nesta matéria.

Em suma, a política nuclear da Aliança assume dimensões de grande complexidade, pelo que abandonamos aqui as questões nucleares para introduzir o tema da próxima secção, o papel da Aliança no novo ambiente de segurança.

Como se verá de seguida, é vontade da Aliança assumir uma vocação que agora é pela primeira vez verdadeiramente global.

A NATO Global

Os valores e princípios da democracia liberal ocidental estão bem presentes na Aliança Atlântica desde a sua fundação. O objectivo principal do Tratado de Washington é muito claro, garantir a liberdade e a segurança de todos os seus membros por meios políticos e militares.

Nos anos 90 do século XX a ambição já era outra, assumir-se como um pilar essencial de paz e estabilidade na área euro-atlântica e para além dela, estabelecendo laços de vária natureza com os antigos adversários da Guerra Fria.

Hoje, a Aliança é uma organização substancialmente diferente. Criada como uma aliança regional de defesa colectiva, o espaço transatlântico é hoje pequeno demais para a sua ambição

¹⁷ *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation* adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, 4, a), para 33, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en

estratégica. No Conceito de Lisboa a NATO assume de forma clara o estatuto de garante da segurança internacional com capacidade de “resposta global”, mais civil do que militar, perante os desafios do século XXI.

A secção do Conceito Estratégico sobre segurança cooperativa explicita as condições em que a NATO Global vai ser construída nos próximos anos.

A partir da publicação do Relatório Harmel, em 1967, a organização começa a assumir novas tarefas e responsabilidades. Mas é no Conceito Estratégico de Lisboa que a matriz ideológica deste projecto se esboça com maior nitidez, tendo no centro a promoção dos valores da democracia no mundo. Esta vocação passa necessariamente pela consolidação de um anel de países democráticos exteriores à Aliança e que agem em coordenação com ela na promoção dos valores e princípios da democracia liberal ocidental (Larsen, 2011, p.92). O desenho institucional desta aliança das democracias ainda não é conhecido. Sabemos, no entanto, que a NATO teme vir a ser seriamente afectada por acontecimentos exteriores ao seu espaço geográfico, necessitando criar capacidades para condicionar processos políticos nefastos que ocorrem longe das suas fronteiras. Para além do diálogo político da Aliança com os Países de Contacto¹⁸, uma relação que fará certamente parte desta rede de parcerias, é de esperar uma expansão desta rede a democracias como o Brasil, a Índia e a África do Sul (Daalder e Goldgeier, 2006: 110-111)¹⁹. Ao que parece, a NATO pretende mesmo criar condições para poder desempenhar “any mission, anywhere in the world”, sendo essencial que estes países se disponibilizem para participar em actividades internacionais de segurança, podendo vir inclusivamente a integrar no futuro uma organização global de países democráticos.

Estas ideias encontram-se plasmadas no texto aprovado em Lisboa de forma muito clara. Segundo se pode ler no texto do Conceito, as parcerias têm como primeiro objectivo defender os valores da NATO em todo o globo, reafirmando-se deste modo a sua vocação mundial. Em segundo lugar, estes países servem de apoio para executar operações NATO, se necessário. Por fim, estas parcerias servem um propósito de mais longo prazo, permitindo preparar estas nações para uma entrada na NATO como membros de pleno direito²⁰.

Na prática, podemos dizer que a política regressou em força à Aliança. O que se debateu em Lisboa é a sobrevivência e valor da NATO como organização de segurança num mundo globalizado. Deste modo, a NATO acordou em Lisboa a vontade de assumir uma predominância política e militar nas questões internacionais mais relevantes do nosso tempo, remetendo para segundo plano a sua função de estabilizador regional.

Portugal e o Novo Conceito Estratégico da NATO

A entrada de Portugal para a Aliança Atlântica, em 1949, como membro fundador, mudou substancialmente a orientação da política externa do regime de Salazar, na medida em que o Estado Novo passou a olhar para os Estados Unidos como um novo aliado preferencial.

Grças à importância do triângulo estratégico português, alicerçado na posição geoestratégica do território insular, Portugal ganhou de facto presença nos centros de decisão da segurança atlântica (Moreira, 1997: 3), o que lhe permitiu usufruir de uma ligação privilegiada com as duas margens do Atlântico.

Outra vantagem que decorreu da aproximação de Portugal às democracias ocidentais foi a modernização das estruturas e doutrina das forças armadas portuguesas, que se tornaram mais interoperáveis passando a poder participar em missões militares com as forças congéneres.

Também do ponto de vista da defesa das colónias ultramarinas interessava a Lisboa a integração de Portugal no espaço de segurança euro-atlântico. As autoridades portuguesas chegaram mesmo

¹⁸ Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

¹⁹ Ivo Daalder e James Goldgeier, *op.cit.*, pp.110-111.

²⁰ *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation* adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, 4, a), para 29, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en

a propor a reorganização do espaço de segurança do Atlântico Sul, através do alargamento da Aliança Atlântica aos países do hemisfério sul. A ideia nunca foi aceite pelos aliados, deixando de fora do pacto o império ultramarino português, bem como as colónias de outros aliados igualmente interessados nestas garantias.

Por todas estas razões, a participação de Portugal na Aliança Atlântica é um eixo fundamental na política de alianças do nosso país e um dos mais importantes veículos de afirmação externa da nação portuguesa.

É óbvio que a Europa é hoje uma realidade muito diferente do mundo do pós guerra. As consequências da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) foram extremamente importantes para Portugal, tendo-se operado uma mudança radical do conceito estratégico nacional.

A opção de Portugal pela Europa tem hoje uma dimensão de segurança e defesa, consubstanciada na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE), que tem envolvido capacidades nacionais na gestão de crises vocacionada para a garantia da segurança internacional, a consolidação do Estado de direito, a democratização e a sustentabilidade das forças armadas e forças de segurança locais (Elias, 2011, 183).

Além disso, importa ter presente que após o derrube do mundo comunista, a Ásia-Pacífico passou a ser uma zona vital para a afirmação do poder norte-americano no mundo, pela natureza e importância dos desafios geoeconómicos e geopolíticos envolvidos. Sob o ponto de vista do nexo euro-atlântico, assiste-se a uma clara diminuição do peso geoestratégico da região atlântica na estratégia da NATO, embora a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos reconheça importância às reservas energéticas que a região do Atlântico Sul possui e mencione este espaço como importante rota marítima internacional (Ploch, 2011).

Em Portugal, não foi possível rever o Conceito Estratégico de Defesa Nacional a tempo da cimeira de Lisboa. Por isso Portugal não pôde jogar um papel activo face à necessidade de mediar as profundas divergências estratégicas entre os aliados.

Sob o ponto de vista dos Estados Unidos, o pólo dominante da Aliança Atlântica, e desde o 11 de Setembro, a NATO faz sobretudo sentido como aliança global expedicionária que deveria ser reestruturada e equipada para “deliver security where needed”.

Para os países europeus ocidentais, como a França e a Alemanha, a Aliança é uma facilitadora da cooperação regional no domínio da segurança e constitui uma base sólida para reforçar as suas relações bilaterais com a Rússia (Michta, 2011: 56)

Os países que saíram da esfera comunista e que ingressaram neste pacto têm como prioridade a estabilidade regional no espaço euro-atlântico, o que do seu ponto de vista implica o reforço das garantias de defesa colectiva do artigo 5.º, função primeira deste pacto militar defensivo, principalmente depois da Guerra na Geórgia, em 2008.

Portugal não tem uma ideia clara do que deve ser a sua participação nesta organização de segurança multilateral. Uma das razões que explica a ausência de discussão em Portugal deste tema prende-se com a forte ligação política do nosso país aos Estados Unidos, o que de certa forma inibe uma discussão aberta sobre as vantagens e desvantagens desta aliança.

Este tema é no entanto central na problematização do nosso lugar na Europa. Há que saber, em primeiro lugar, se o projecto europeu deve ter precedência sobre o elo transatlântico que a NATO consubstancia. Em segundo lugar, deve considerar-se que a opção europeia é indissociável da narrativa do fosso atlântico ou, pelo contrário, Portugal deve optar por assumir uma posição de compromisso nesta matéria?

É certo que o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional não pode ignorar o hegemonismo norte-americano na Aliança. Não obstante, uma opção precipitada pela relação transatlântica corre o risco de contribuir para o enfraquecimento da vocação europeia de Portugal. Sendo que, do nosso ponto de vista, é manifesta a necessidade de uma política externa com vocação atlântica. Por outro lado, é preciso não esquecer que esta vocação marítima decorre da posição geográfica de Portugal, fachada atlântica da Península, justamente um país que por ser europeu só tem a ganhar com a sua plena integração nas lógicas políticas do continente.

Seja qual for o entendimento que se sufrague, o texto do novo Conceito Estratégico aprovado em Lisboa acaba por não acolher nenhuma das perspectivas acima indicadas. Por conseguinte, parece-nos que não acautela os principais interesses estratégicos portugueses.

Vimos atrás que como plataforma multilateral de segurança, a NATO se propõe colocar tropas onde e quando a segurança dos aliados o aconselhar e ambiciona manter a liberdade, a paz, a democracia e o estado de direito no globo, em articulação com os aliados da NATO pelo mundo fora.

Esta nova vocação da Aliança comporta riscos para Portugal, em pelo menos cinco vertentes distintas. A primeira é a desvalorização do estatuto de Estado parte da organização pois, como já vimos, as novas parcerias diluem a distinção entre Estados membros da NATO e Estados não membros. Em segundo lugar, a Aliança não considera prioritárias as zonas que fazem fronteira com a Aliança, áreas onde Portugal mantém interesses importantes, em particular a zona do Mediterrâneo. Terceiro, Portugal não possui capacidades expedicionárias para projectar poder a distância estratégica, diminuindo desta forma o seu peso político na Aliança. Quarto, Portugal sempre pugnou pelo primado do Direito Internacional reconhecendo às Nações Unidas a primazia na definição da legitimidade global. Não há dúvida que o texto final reitera formalmente esta construção, mas há que ir mais longe e compreender que esta revisão do Conceito, que transforma a Aliança numa organização de interesses globais, pode vir a por em causa esta realidade. Por outro lado, não devemos esquecer que o novo texto foi bastante longe em matéria de legítima defesa. Há na nova formulação do artigo 5.º uma amplitude de decisão do Conselho do Atlântico Norte que anteriormente lhe estava vedada, nomeadamente abrindo a possibilidade do Conselho vir a aprovar intervenções armadas de carácter preventivo.

Por último, nem o Relatório Albright, nem o Conceito de Lisboa concedem uma linha que seja aos problemas de segurança do Atlântico Sul, apesar do interesse português em ver institucionalizada uma parceria da NATO nesta área geográfica. O que sugere que este espaço não faz parte das fronteiras de interesse da NATO e que a abordagem dos problemas da região não se fará pela via multilateral.

Acresce que temáticas sensíveis para vários aliados, incluindo Portugal, foram intencionalmente excluídos das negociações de Lisboa, nomeadamente o desenho da nova estrutura de comandos e a correspondente distribuição geográfica²¹.

De acordo com os compromissos posteriormente alcançados, é já certo que Portugal perdeu o Comando de Oeiras, Comando Aliado Conjunto de Lisboa (JFCLB). A NATO decidiu ainda utilizar a base de Rota (Espanha) como base para as embarcações norte-americanas de defesa antimíssil, no quadro da instalação de um escudo antimíssil na Europa. Destaca-se ainda a desvalorização geoestratégica da base das Lages, que tem vindo a reduzir as suas valências militares ao longo do tempo.

Em relação às Lages, realçamos dois aspectos que consideramos cruciais na avaliação do seu futuro. Primeiro, observa-se que os movimentos de aeronaves nas Lages são crescentemente de aeronaves civis e não tanto de aeronaves militares. Segundo, foi recentemente tornado público que os Estados Unidos desistiram de treinar novos aviões de combate no Atlântico Norte²². Assim, é necessário considerar duas opções fundamentais quanto ao futuro da presença dos Estados Unidos nas Lages. A mais radical seria o abandono definitivo da base pelas autoridades norte-americanas. A segunda opção passaria pelo aproveitamento da base no âmbito do rearranjo geoestratégico do dispositivo militar americano no mundo, nomeadamente em apoio do Comando Africano dos Estados Unidos (AFRICOM) na monitorização das actividades no âmbito da segurança no Atlântico Sul e respectivas margens.

Compreensivelmente, do nosso ponto de vista, os Estados Unidos poderão estar tentados a rever a sua posição em relação às Lages, já que no Atlântico Norte têm à sua disposição a base de Rota e no hemisfério sul já garantiram pontos de apoio importantes em pleno oceano Atlântico, viabilizando deste modo a consecução da sua nova política para África.

²¹ Ver Lisbon Summit Declaration Press Release 155, 20 Novembro de 2010.

²² “EUA admitem abandonar a base das Lajes”, *Diário Digital*, 15/11/2011.

Exige-se, assim, um debate aprofundado sobre o que significa, para Portugal, ser um “aliado estratégico indispensável dos Estados Unidos”, como referiu recentemente o secretário da Defesa norte-americano, Leon Panetta²³

Conclusões

Este artigo procurou mostrar que o Conceito Estratégico recentemente aprovado em Lisboa cumpre três funções essenciais.

Uma primeira, de ordem interna, é de codificação de decisões ou acções anteriores, nomeadamente surgidas em comunicados ministeriais e outras decisões de maior importância a que nos referimos oportunamente, não constituindo as linhas de força apresentadas no texto do Conceito propriamente uma surpresa.

Também no domínio do discurso para dentro, o documento discute a natureza e vocação da aliança (regional ou global, manutenção da estratégia de dissuasão ou construção de um sistema de defesa antimíssil, fixação do quadro das ameaças), assumindo que o futuro da NATO passa por arranjos de segurança à escala global e que a construção de capacidades no domínio da defesa antimíssil é uma alternativa credível à estratégia de dissuasão nuclear. Como principais ameaças são identificadas a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, bem como o fenómeno do terrorismo à escala global.

Em terceiro lugar, o Conceito é um exercício de diplomacia pública, que cuida da relação da Aliança com o resto do mundo, procurando melhorar a imagem da NATO junto de outras organizações e países. Com este objectivo em mente, o Conceito Estratégico de Lisboa é um documento mais abreviado (11 páginas) e directo que os conceitos de 1991 e 1999.

Há, no entanto, temas omissos no Conceito. O documento não se refere a problemas que mais cedo ou mais tarde terão de ser objecto de uma clarificação política, nomeadamente a questão da alteração dos procedimentos de decisão, o problema do *burden sharing* e a redefinição da estrutura de comandos, esta última recentemente concluída.

Como se mostrou ao longo do texto, a análise comparada dos Conceitos aprovados em 1999 e 2010 permite-nos chegar a um conjunto de conclusões acerca das opções tomadas em Lisboa.

A primeira conclusão é que o ambiente de segurança no primeiro quartel do século XXI não é muito diferente do quadro estratégico existente em 1999, apesar de toda a retórica oficial sobre as novas ameaças.

A segunda conclusão é que a ambição política da Aliança é hoje substancialmente maior do que há dez anos atrás, apesar do quadro de ameaças ser no essencial o mesmo. A diferença é enorme: os anos 90 ficam marcados pela intervenção da NATO no Kosovo, destinada a salvar civis em emergência humanitária, no século XXI a NATO parece estar interessada numa nova agenda política, assumindo a ambição de “salvar Estados” e não tanto civis em necessidade.

Além disso, o Conceito reafirma como tarefa primacial a defesa colectiva do território dos seus membros mas contrariamente às versões anteriores, a abordagem é agora claramente focalizada na gestão de crises e na segurança cooperativa, com o intuito de promover a estabilidade e a segurança global.

Por conseguinte, esta nova arquitectura política indicia que a NATO já não defende o *status quo* estratégico. A prioridade da NATO é agora a defesa e promoção dos seus valores no mundo. Para tanto, necessita de uma rede de parcerias entre Estados democráticos, a construção de capacidades de defesa antimíssil na Europa e, finalmente, o alargamento do conceito de legítima defesa, permitindo-lhe poder antecipar-se às ameaças.

É óbvio que para Portugal as parcerias globais diluem a distinção entre membro e não membro e as vantagens de sermos membros da organização. Coloca-se, também, a questão fundamental de

²³ Revisão de presença dos EUA nas Lajes será feita em consultas com Portugal, 27.02.2012 , <http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2012/02/27/revisao-de-presenca-dos-eua-nas-lajes-sera-feita-em-consultas-com-portugal>

se saber qual será o papel de Portugal numa organização que já não assume como prioritário o sistema de segurança do Atlântico Norte nem tão pouco atendeu à necessidade de criação de um sistema de segurança no Atlântico Sul, como era desejo de Portugal.

Em resumo, o novo Conceito procura evitar a irrelevância estratégica da NATO num mundo globalizado, dotando-a de novos instrumentos que reforçam o seu papel no mundo. A questão é saber se não seria preferível o reforço do seu *core business*, como foi abertamente defendido por alguns aliados europeus (Biscop, 2011: 106).

No caso de Portugal, e pelas razões já explicitadas, o novo Conceito de Lisboa retira margem de manobra ao nosso país tornando mais difícil a afirmação dos seus interesses estratégicos nesta organização transatlântica.

Referência Bibliográficas

BISCOP, Sven (2011). "From Lisbon to Lisbon: Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles". In Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.). *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*. Copenhagen: DIIS Report.

CARPENTER, Ted Galen (2000). "NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?". *Journal of Strategic Studies*. Vol.23: 3, pp.7-28.

CHECKEL, Jeffrey T. (2005). "International Institutions and Socialization in Europe Introduction and Framework". *International Organization*. Vol. 59 (Fall), pp.801-826.

DAALDER, Ivo e GOLDGEIER, James (2006). "Global NATO". *Foreign Affairs*, Vol.85: 5 (Sept-Oct), pp.105-113.

ELIAS, Luís (2011). "Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises". *Nação e Defesa*. Vol.129, pp.135-184.

LARSEN, Henrik Boesen Lindbo (2011). "Cooperative Security: Waning Influence in the Eastern Neighbourhood". In Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.), *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*, Copenhagen, DIIS Report.

MOREIRA, Adriano (2007). "Soberania de Serviço". *Janus 1997*, disponível em http://janusonline.pt/1997/1997_1_5.html

PLOCH, Lauren (2011). "Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa". CRP Report for Congress, [s.l.]: Congressional Research Service.

PONSARD, Lionel e YOST, David S. (2005). "Is It Time to Update NATO's Strategic Concept?", *NATO Review*, Autumn, disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/debate.html>

RIBEIRO, António Silva (2011). "O Conceito Estratégico da NATO", Comunicação apresentada na Academia de Marinha, disponível em <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultural/academiademarinha/Conferencias/Documents/11JAN11.pdf>

RINGSMOSE, Jens e RYNNING Sten (2009). *Come Home NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*. Copenhagen: DISS Report 2009: 4.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2011). "As Armas Nucleares da NATO, Jornal de Defesa e Relações Internacionais". *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=774

SALONIUS-PASTERNAK (2007). *From Protecting Some to Securing Many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager*. Helsínquia: FIIA Report

SARAIWA, Maria Francisca (2009). “Organizações Internacionais e Segurança Global: Contributos para uma Gestão Partilhada de Crises e Conflitos. *Boletim do IESM*, Vol.IV: 7, pp.65-95.

SHANE, Scott (6 Dec, 2010). “NATO Balanced Baltic and Russian Anxieties”, *The New York Times*, disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/debate.html>

SHEA, Jamie (2011). “What does a New Strategic Concept do for NATO?”, In Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.). *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*, Copenhagen, DIIS Report.

TIKK, Eneken (2010). “Global Cybersecurity: Thinking About The Niche for NATO”- *SAIS Review*. Vol.XXX: 2 (Summer-Fall), pp.105-119.

WEBBER, Marck (2011). “Three Questions for the Strategic Concept”. In J. Ringsmose and S. Rynning (eds.). *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies,

YOST, David (2010). “NATO's Evolving Purposes and the Next Strategic Concept.” *International Affairs* (Mar), pp.489-582