



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Paulo Alexandre Rodrigues Vicente

**O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO NA
TRANSFORMAÇÃO DA ALIANÇA**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas
Novas Relações Internacionais

Orientação: Professor Doutor Luís Tomé

Junho de 2012

O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO NA TRANSFORMAÇÃO DA ALIANÇA

Orientador: Professor Doutor Luís Tomé

Candidato: Paulo Alexandre Rodrigues Vicente

(Texto segundo o novo acordo ortográfico)

Agradecimentos

A viagem do Conhecimento não tem fim.

Esta longa etapa de navegação teve início no Curso de Estado Maior Conjunto no IESM e com porto à vista, congratulamo-nos por ter rumado ao encontro desta aventura de enriquecimento pessoal.

A UAL enriqueceu de forma irreversível a demanda de todos aqueles que enfrentaram as especificidades de um curso militar. Aos professores que nos lançaram dúvidas, que partilharam os seus conhecimentos e que nos desafiaram a querer saber mais, os meus agradecimentos. Foram eles os responsáveis por ter largado amarras e navegado até aqui. Personalizo o meu reconhecimento na pessoa do professor Luís Moita.

Neste projeto agradeço em especial ao meu orientador, o professor Luís Tomé. Se as suas aulas foram inspiradoras, os seus comentários e recomendações foram essenciais no enquadramento de uma linha coerente de investigação. Um farol em águas desconhecidas.

Agradeço também a todos os que contribuíram neste trabalho agora que regresso a bom porto. A minha família como até aqui aguarda-me no cais, ansiosa pelos relatos de mais uma viagem. A forma como desde sempre me apoiou na vida que escolhi dá-me o alento de tentar melhorar, sempre. Este é o legado que entrego à Carolina, a razão da minha existência.

Resumo

Um conceito estratégico de uma organização como a NATO, não é nada mais que a manobra estratégica para a consecução e salvaguarda dos objetivos políticos por si definidos. Este documento indica e explica como é que estes objetivos vão ser alcançados através do emprego de meios à sua disposição e sendo o produto da formulação estratégica ao nível da estratégia total, representa o enquadramento para a ação das estratégias particulares. Por conseguinte, constitui-se como o fundamento de todo o planeamento estratégico, que aplicado a organizações tem o propósito de auxiliar uma resposta efetiva perante novas situações.

A NATO foi criada em 1949 e ao longo dos seus mais de 60 anos de existência, tem vindo a adaptar-se aos novos ambientes estratégicos com a ideia-chave da *transformação*, sendo que neste processo evolutivo, as diferentes etapas foram marcadas com a publicação sucessiva dos conceitos estratégicos de 1991, 1999 e 2010.

Tentando fazer a análise do passado com uma visão prospetiva, se nos anos 60 a defesa e a dissuasão eram os conceitos fundamentais, em 2020 e para a NATO, o fundamental será a segurança de todos os Aliados e o empenhamento dinâmico para lá da área definida aquando a assinatura do Tratado de Washington, para minimizar as ameaças que serão mais voláteis e de natureza mais imprevisível. O Conceito estratégico de 2010 é a consequência desta visão e traz consigo algumas inovações e simultaneamente controvérsias associadas. O processo de elaboração seguiu um caminho diferente dos seus antecessores, tornando-se porventura a vertente mais importante do documento, em detrimento até do próprio conteúdo. Concluímos no nosso estudo que o conceito estratégico não pode revelar a postura estratégica da NATO em todas as situações, indo ao encontro com a tese que defendemos, a de que o conceito estratégico ilustra o processo evolutivo e de transformação da Aliança, permitindo-nos ir um pouco mais além. O conceito estratégico da NATO, como o de qualquer organização ou Estado, e numa perspetiva de utilização do instrumento militar, deverá ser suficientemente generalista que possibilite uma margem de manobra, de forma a salvaguardar interesses que estão a coberto de decisões políticas, tomadas em sequência de circunstâncias únicas e irrepetíveis. A intervenção na Líbia é o exemplo disso.

Palavras-chave: Conceito Estratégico, Transformação, Segurança e Defesa.

Abstract

A strategic concept of an organization like NATO is no more than a strategic maneuver to achieve and safeguard the political objectives set by them and this document indicates and explains how these goals will be achieved through the use of the means at its disposal. Being the product of a formulation at the level of the total strategy represents the framework to actions of particular strategies. Therefore as the ground of all strategic planning, applied to Organizations is meant to assist an effective response to new situations.

NATO was born in 1949 and throughout this more than 60 years of existence, has been adapting to new strategic environments with the key idea of Transformation, being this evolutionary process, at the different steps, marked with the Strategic Concepts publication in 1991, 1999 and 2010.

Trying to make an analysis of the past with a prospective vision, if in the sixties, defense and deterrence were the fundamental concerns, in 2020 the security of all allies and the dynamic engagement beyond the defined area at the signing of the Washington Treaty will be the key issues to NATO, in a constant challenge to minimize the threats that are more volatile and more unpredictable than ever.

The 2010 Strategic Concept is the result of this vision and brings some innovations and simultaneously associated some controversies. The process of elaboration followed a different path of his predecessors Concepts, became perhaps the most important aspect of this document, rather than the content itself. We found in our study that a strategic concept can not reveal the NATO posture in all situations, a conclusion that allow as to go further into our thesis, that a strategic concept illustrates the transformation and the evolutionary process inside the Alliance.

In any kind of Organization or State, a strategic concept that includes a perspective to employ the military instrument, should be sufficiently general to provide some room to maneuver in such a way, as to protect interests under the guise of political decisions, taken in response to unique and unrepeatable circumstances.

Intervention in Libya is an example of that.

Keywords: Strategic Concept, Transformation, Security and Defense.

Índice

Agradecimentos	I
Resumo	II
Abstract.....	III
Índice	IV
Lista de siglas e abreviaturas	VI
Introdução	1
1. Enquadramento: A base conceptual.....	7
1.1 Do Conceito Estratégico	8
1.2 Da evolução do conceito de segurança e defesa	13
2. Percorso Histórico da Estratégia da NATO	27
2.1 O Tratado do Atlântico Norte e estratégia inicial da NATO	27
2.2 A Evolução da Estratégia NATO até 1990	31
2.3 O Conceito Estratégico de 1991	40
2.4 O Conceito Estratégico de 1999 e o pós 11 de Setembro de 2001	47
3. O novo conceito estratégico da NATO	53
3.1 Contexto e descrição do Conceito Estratégico de 2010	53
3.2 Considerações e Objetivos Enquadrantes	57
3.3 Processo de Elaboração e Questões Relacionadas	63
4. Estudo de Caso – “ A intervenção militar da NATO na Líbia”	69
4.1. O Contexto regional e a revolta na Líbia.....	69
4.2. A Resposta da Comunidade internacional.....	71
4.3. A intervenção militar da NATO	74
5. Análise Crítica	76
5.1 Contextualização da transformação	76
5.2 O Conceito Estratégico no contexto da segurança internacional	80
5.3 E como relacionamos a intervenção militar na Líbia com o novo conceito estratégico?	88
Conclusões.....	96
Bibliografia	105

Anexos

Anexo A – Tratado do Atlântico Norte	111
Anexo B – Conceito Estratégico da NATO 2010	116

Índice de Figuras

figura 1. Processo de Planeamento Estratégico	12
figura 2 Teorias de RI no Sistema de Segurança Internacional.....	80

Lista de siglas e abreviaturas

ACE	Allied Command Europe
ACO	Allied Command Operations
ADM	Armas de Destruição Massiva
CA	Comprehensive Approach
CE	Comunidade Europeia
CE2010	Conceito Estratégico de 2010
CHOD	Chief of Defense
CPG	Comprehensive Political Guidance
CSCE	Commission on Security and Cooperation in Europe
DC	Defense Committee
DPC	Defense Planning Committee
ESDI	European Security and Defense Identity
EU	União Europeia (European Union)
EUA	Estados Unidos da América
ISAF	International Security Assistance Force
MC	Military Committee
MOD	Ministro da Defesa (Ministry of Defense)
NAC	Conselho do Atlântico Norte (North Atlantic Council)
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organisation)
NBQR	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico
NRF	NATO Response Force
OUP	Operation Unified Protector
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PfP	Partnership for Peace
R2P	Responsibility to Protect
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
START	Strategic Arms Reduction Treaty
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats
UEO	União da Europa Ocidental
UNDP	United Nations Development Programme
URSS	União das Repúblicas Soviéticas Socialistas

Introdução

A propósito do conceito estratégico da NATO, o Professor Adriano Moreira momentos antes da Cimeira Lisboa questionando-se sobre o debate por detrás da própria organização lembrava-nos de um conceito de *Morgenthau*, defensor de um interesse nacional permanente: *De regra, as alianças gerais são temporais e perduram sobretudo em tempo de guerra; é então que existe um interesse comum preponderante: ganhar a guerra e assegurar, pelas condições, que se consiga a paz, e os interesses que causaram a contenda; mas, alcançada a vitória, e assinados os armistícios, as nações, individualmente, voltam a ressuscitar os seus interesses tradicionais, que muitas vezes são incompatíveis, e que tinham estado enterrados durante as hostilidades* (MOREIRA, 2010).

É questionável o porquê da manutenção desta aliança especialmente a partir da queda do Muro de Berlim e importa analisar os pressupostos que lhe estão associados, mostrando que decisões do passado desencadearam uma serie de efeitos que se assumem como vitais nos nossos dias. Admitindo que é a ameaça que mantém as alianças, interessa enumerar o que mudou na formulação global dos objetivos da Aliança e alargou os seus interesses e intervenções para outras áreas, que não só o do velho e bem conhecido Atlântico Norte, denominado por Ocidente geográfico pelo General Loureiro dos Santos (RM2008).

Para o entender teremos que nos situar no contexto estratégico pós 2ª Guerra Mundial. As tensões estabelecidas entre o bloco liderado pelos Estados Unidos da América e a aliança comandada pela União Soviética agravaram-se ao longo do tempo, inserindo a política internacional numa condição anómala, caracterizada pela ausência de paz e simultaneamente pela inexistência de guerra. Esta condição foi qualificada originalmente pelo jornalista americano *Herbert Bayard Swope* como a Guerra Fria, constatando-se durante este período de guerra que o conceito de segurança esteve direta e praticamente em exclusivo, ligado à dimensão militar.

Neste espaço temporal os dois blocos habituaram-se a viver lado a lado e a aceitar as diferenças intrínsecas de cada um. Na realidade, cada uma das potências hegemónicas tinha um conhecimento profundo do seu oponente e da respetiva ameaça, uma vez que era por demais identificado o quem, o onde e o como. O quando foi, com a manutenção de uma dissuasão efetiva baseada no equilíbrio de forças, adiado sucessivamente. As questões internacionais eram tratadas com referência ao emprego da força ou à ameaça do uso da força.

Apesar da queda do muro de Berlim ter inaugurado uma época de mudança e de

esperança, a ação terrorista do 11 de Setembro de 2001 confrontou o Mundo com uma sensação de insegurança e um ambiente ameaçado por novas crises. A comunidade internacional foi assim obrigada a reconhecer que, para além do Estado, existiam outros atores que empregavam a força como instrumento nas Relações Internacionais, e acima de tudo, reconhecer que *as guerras* já não obedeciam, unicamente, à conceção de *Clausewitz* – Estado (Príncipe), Forças Armadas (General) e População (Povo).

Reconhecer a multidisciplinidade dos assuntos de segurança e de defesa demanda um constante processo de adaptações e ajustamentos por parte dos diferentes atores com responsabilidades no domínio estratégico. Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), cuja natureza se encontra intimamente relacionada com a defesa coletiva, o principal desafio prende-se com articulação e a adaptação dos instrumentos político e militar a um ambiente envolvente em célere e permanente mutação.

Na base da criação da NATO esteve o *Tratado de Washington*, assinado em 4 de Abril de 1949 e em vigor desde 24 de Agosto do mesmo ano, após a ratificação de todos os países signatários. O documento original é composto por 14 artigos que descrevem os objetivos da aliança no contexto bipolar. Na história recente da organização, ao reconhecer a necessidade de se adaptar às mudanças do ambiente estratégico, existem três marcos que identificam, em termos formais, os passos mais relevantes dos processos de transformação na Aliança: as aprovações dos conceitos estratégicos de 1991, de 1999 e de 2010, com a respetiva divulgação pública. Este processo traduz a evolução de uma *aliança defensiva* da Guerra Fria para uma aliança sobretudo empenhada em intervenções no exterior, nomeadamente na prevenção e resolução de conflitos fora de área.

Pela sua relevância e atualidade, estimulados pelo interesse desencadeado por alguma mediatização e debate associados, não poderíamos deixar de desenvolver algumas questões relacionadas com o último conceito estratégico. Com efeito, importa recordar a sequência de eventos que nos situam num novo paradigma securitário, nomeadamente, os atentados em Madrid e Londres, as guerras no Iraque e Afeganistão, a proliferação de armas de destruição massiva, a emergência de novas potências como a China e a Índia, e o (re)assumir por parte da Rússia de um papel fundamental no contexto internacional, para não referir o 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque. Esta sucessão de acontecimentos traz consigo algum receio sobre a oportunidade de revisão de um conceito estratégico aparentemente ultrapassado pelos acontecimentos, na medida em que tal iniciativa poderia precipitar discussões entre os diferentes membros, aprofundando, deste modo, as diferentes visões sobre a natureza da NATO e precipitar posições antagónicas irreversíveis. O acordo

para avançar com a referida revisão acabaria por ser alcançado na Cimeira dos 60 Anos, em Estrasburgo, onde foi decidida a orientação a seguir e o calendário que fixou a conclusão da tarefa, por ocasião da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, a realizar em Lisboa, no final de 2010.

Tendo sido atribuída ao Secretário-Geral da Organização a missão de preparar um novo conceito estratégico, este escolheu um grupo de peritos internacionais, liderado pela antiga Secretária de Estado norte-americana *Madeleine Albright*. Para o propósito final de revisão e apresentação de contributos úteis e válidos decorreram uma série de seminários temáticos onde participaram, para além dos elementos do grupo de peritos, os Representantes Permanentes, os Representantes Militares, os Comandantes Estratégicos e outros convidados. Foram debatidos temas relacionados com a segurança coletiva e a dissuasão na atualidade; a Aliança como parte da *Network Security Global*; o ambiente de segurança na área euro-atlântica; as forças militares e suas capacidades, incluindo o Planeamento de Defesa e ainda os assuntos relacionados com a necessária **transformação**. No dia 17 de Maio de 2010, o grupo de peritos entregou ao Secretário-geral os seus contributos, dando origem a um relatório, o qual foi submetido a um período de negociações, que culminaria com a sua aprovação em Lisboa.

Decorrido este breve espaço temporal, por ventura demasiado breve para uma análise pós Cimeira de Lisboa importa estudar o documento que, para a NATO, traduz os efeitos pretendidos e a natureza das tarefas de segurança fundamentais para aquela organização. Assumimos também ser importante decompor este documento no que diz respeito à identificação e integração no *novo* ambiente de segurança, e identificar qual a abordagem da Aliança perante esta ambiência.

Temos a consciência que a *transformação* tem sido uma característica permanente da Organização. Desde a sua criação, a NATO tem vindo regularmente a rever a sua missão e os objetivos, tendo em conta a evolução, constante e permanente, do ambiente estratégico. No decurso destes mais de 60 anos, tanto a Aliança como o resto do mundo evoluíram de uma forma que os fundadores da NATO jamais teriam previsto.

O objeto de estudo desta dissertação para mestrado é o Conceito Estratégico de 2010 (CE2010), utilizando-se como referência de comparação os anteriores conceitos estratégicos. Com isto, pretendemos fazer a ligação com a evolução do conceito de Segurança e Defesa e o progresso evolutivo da própria organização, sendo os objetivos de investigação neste trabalho os seguintes:

- . Analisar e caracterizar a evolução do ambiente de segurança do *primeiro* ao último conceito estratégico da NATO;
- . Analisar e sintetizar qual a aproximação que a NATO tem no contexto do paradigma securitário e quais as orientações seguidas para uma indispensável adaptação ao longo da sua existência;
- . Analisar o novo conceito estratégico da NATO, em termos de inovação e de contributos, para situar a atuação da organização no contexto das relações internacionais, aplicando-o ao estudo de caso do primeiro conflito da nova era pós conceito de 2010, na Líbia.

Sendo condição decisiva o de conseguir decifrar quais as semelhanças e diferenças substanciais entre os propósitos e objetivos estratégicos que acompanharam a história da NATO, o estado final deste trabalho é mais ambicioso identificando o *novo* CE2010 num cenário internacional que evoluiu e que por si só é o resultado de um processo demorado de consenso, que traduz uma vontade resultante do cruzamento entre interesses individuais e do coletivo. Podendo ser considerado demasiado apressado, atrevemo-nos a analisar a estratégia emanada no documento e a primeira operação militar pós-cimeira de Lisboa, aquela que foi conduzida pela NATO na *primavera árabe da Líbia*.

A evolução que referimos anteriormente, e que na Aliança origina um percurso obrigatório e contínuo de *transformação* foi o catalisador da nossa investigação que permitiu, após as análises preambulares ir um pouco mais longe e analisar a NATO, numa visão prospetiva de atuação. Em resultado apontamos à Aliança, e face ao contexto internacional da segurança, um comportamento que é consequência da sinergia resultante entre uma vontade de cooperação em ambiente de competição.

Pretendemos assim responder a uma questão de partida que resulta da aproximação ao problema: ***Em que medida o novo conceito estratégico da NATO ilustra o processo de transformação da Aliança?***

Baseados nas primeiras leituras introdutórias, construámos um modelo de análise que pretende dar a resposta ao problema, e através do método dedutivo, com o objetivo de chegar a conclusões de maneira puramente formal, utilizámos unicamente a lógica.

Esta dissertação é dividida em 6 capítulos para além de uma introdução que contribui para a compreensão do tema, apresenta os objetivos de investigação e o modelo estrutural do estudo.

O Capítulo 1 constitui-se como a base conceptual, onde é efetuada uma abordagem

sinóptica e enquadramento que visa a definição do que é um conceito estratégico, baseado em termos doutrinários, com uma perspectiva da sua possível aplicação a uma organização como a NATO, sendo que em seguida caracterizamos a evolução do conceito de Segurança e Defesa. Iniciamos com a delineação das diferentes abordagens por parte dos diferentes estudos de segurança, do realismo ao liberalismo, com as diferentes escolas que surgiram em resposta à mudança do ambiente. Em seguida é apresentada uma conceptualização evolutiva do próprio conceito de segurança, com o objetivo de relacionarmos a transformação necessária da Aliança ao longo do tempo.

No capítulo 2 seguimos o percurso histórico da estratégia da NATO, que terá que ser iniciado com o tratado do Atlântico Norte e a estratégia inicial, continuamos com o período até 1990, o conceito estratégico de 1991, o de 1999 e o pós 11 de Setembro de 2001.

O Capítulo 3 é dedicado ao CE2010, inicialmente com uma contextualização e descrição do documento, com as considerações e objetivos enquadrantes. São referenciadas em seguida as inovações e polémicas associadas ao processo da sua elaboração e, por último, identificamos questões que lhe estão relacionadas, motivadoras de debate ou concordância por parte de alguns críticos.

O Capítulo 4 é dedicado ao estudo de caso da intervenção militar da NATO na Líbia, com um primeiro enquadramento regional e olhar sobre a revolta no país. Num segundo momento, caracterizamos a resposta da comunidade internacional à situação de crise no país, finalizando com a descrição da utilização do instrumento militar NATO.

No Capítulo 5, com uma análise crítica, situamos o mais recente conceito estratégico da Aliança no contexto da segurança internacional, com a finalidade de responder ao porquê da necessidade de evolução da NATO. Começamos por enquadrar o processo de transformação, analisando se as mudanças que ocorrem periodicamente poderão abalar a estrutura de um complexo de segurança e se o empurram para uma necessária transformação, com a devida aproximação à Aliança enquanto sistema heterogéneo linear. Em seguida situamos o conceito estratégico no contexto da segurança internacional atual, numa perspectiva de atuação da NATO nessa envolvente complexa de um sistema de interdependências. Explicamos o porquê da cooperação e competição nesse sistema para em seguida o relacionarmos com o novo conceito estratégico e a primeira intervenção militar que se seguiu à sua promulgação, a operação *Unified Protector* na Líbia.

Com as conclusões finais respondemos à nossa pergunta de partida e percorremos o

que nos propusemos fundamentar em tese.

Esta dissertação é escrita com o novo acordo ortográfico.

1. Enquadramento: A base conceptual

As interpretações que resultam sobretudo de uma análise histórica, acreditamos nós, devem ter uma base conceptual de suporte, uma vez que os factos não falam exclusivamente por si mesmo. De acordo com o que nos propomos estudar, a NATO enquanto organização composta por Estados assume-se como um elemento num primeiro plano do sistema internacional e a sua estratégia de atuação é o resultado da sua possibilidade de intervenção nesse sistema.

O termo *estratégia*, é derivado do grego *strategos*, aquele que conduzia o exército, isto é, o general, o responsável pela Segurança e a Defesa da *polis*¹ e a Estratégia, a arte de articular e dispor as tropas e combinar manobras para se atingirem os objetivos de uma campanha militar, tornou-se uma teoria geral da ação humana. (CABRAL COUTO, 2002) Nos nossos dias é por demais evidente e consensual a maior similitude e sua identificação com uma atividade do pensamento, mais do que com a arte do general. Na realidade assistimos a uma substituição da relação paritária entre Política e Estratégia própria da visão de *Clausewitz*, pela subordinação da Estratégia à Política face a inúmeros fatores de diversa índole, desde a inovação tecnológica ao surgimento das armas nucleares e o desenvolvimento de ações que integram outros instrumentos de Poder que não só o militar, como é o caso da subversão.

Alargando a Estratégia até outras áreas, nomeadamente a da conflitualidade, constatamos que diferentes autores divergem na sua conceptualização, em alguns aspetos considerados vitais. *Heinz Weihrich*² refere que alguns como *Kenneth Andrews*, *Alfred d. Chandler* *George A. Sterner/John b. Miner e Richard Vancil* focam a estratégia em ambos os seus constituintes fundamentais: os fins (propósito, missão, objetivos e estado final) e os meios para alcançá-los (políticas e planos). Refere ainda que por outro lado outros escritores, como *Igor H. Ansoff* e *Charles W. Hofer/Dan Schendel* enfatizam o processo estratégico, nos meios ao invés dos fins *per si*. Numa miríade de possíveis definições *Weihrich* apresenta no seu artigo sobre a *Situational Analysis* uma ilustração de estratégia:

[Strategies are] general programs of action and deployment of emphasis and

¹ Etimologicamente o termo está ligado a *akropolis*, cidadela ou parte alta da cidade; designa cidade, por oposição aos campos circundantes, mas referido a cidade-estado implica uma pequena comunidade política, auto-governada, que inclui o núcleo urbano e o território adjacente. A *polis* como cidade-estado é uma unidade política peculiar, que não corresponde à ideia moderna de Estado, englobando para além deste a sociedade civil, e os seus domínios público e privado. A *polis* é, portanto, uma comunidade política que surge de outras associações, como uma comunidade familiar e doméstica, tendo como principais finalidades, a par da Estratégia (fundamentalmente enquanto cultura): assegurar sobrevivência e subsistência, tendo em vista o bem-estar social.

² *In Long Range Planning – The TOWS Matrix: A Tool for Situational Analysis.*

resources to attain comprehensive objectives; the program of objectives of an organization and their changes, resources used to attain these objectives, and policies governing the acquisition, use, and disposition of these resources; tile determination of the basic long-term objectives of an enterprise and the adoption of courses of action and allocation of resources necessary to achieve these goals.

Se quisermos situar o planeamento estratégico numa perspetiva de Segurança e Defesa, este passará sempre por um processo que relaciona meios aos fins que lhe estão relacionados. Se, de acordo com a formulação de *Clausewitz*, a estratégia é a arte de relacionar os combates (tática) para o objetivo da guerra, fazer política é a arte de utilizar os instrumentos de Poder à disposição do líder para atingir os objetivos propostos. A política tem uma forte componente de competição pela aquisição e manutenção do Poder sobre um grupo ou sistema, ou seja, amplamente aplicável aos assuntos internos e externos, existindo uma forte relação entre política interna e o empenhamento em relações internacionais.

Maquiavel na sua obra *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio* ilustra em pleno a base estrutural de uma estratégia que se identifica com o nosso objeto de estudo, quando refere que *a liberdade é pensada em função da Cidade, evitando-se a todo o custo que caia vítima de tiranos (inimigos internos) ou invasores estrangeiros (inimigos externos). Quem governa a Cidade tem o dever de agir preventivamente no sentido de impedir o risco da perda de liberdade, inclusive exigindo do povo a virtus militar, ou seja, exigindo que o cidadão morra em defesa do seu bem maior, a Cidade.* (SÁ COSTA)

1.1 Do Conceito Estratégico

Golbery do Couto e Silva em 1955, num pensamento que nos parece cada vez mais atual, refere que anomia ou totalitarismo, será o dilema que se oferece à sociedade senão for conseguido um planeamento democrático, condição necessária para atingir uma nova era de liberdade e justiça. Para este autor, que estuda na sua obra o planeamento estratégico, política de segurança nacional é definida como visando salvaguardar a consecução dos objetivos finais permanentes, contra quaisquer antagonismos tanto externos quanto internos, de modo a evitar a guerra e se for possível, compreende-la. Este campo é considerado para ele de primordial importância para a vida de uma Nação³, do qual dependem na verdade, a sua sobrevivência, a sua integração no sistema, a prosperidade e um sólido prestígio num ambiente internacional, onde se joga na paz contra

³ Ou Estado.

a tragédia da guerra e na guerra contra a miséria da derrota. A segurança nacional exige um planeamento específico e este será essencial num planeamento geral, que racionaliza as atividades do Estado e coordena as iniciativas públicas e privadas.

O *planeamento da segurança nacional* obedece necessariamente a um processo contínuo de aproximações sucessivas e de frequentes reajustamentos, face a uma conjuntura, tanto nacional como sobretudo internacional, que se encontra em contínua evolução e sobre ela será exercido um grau muito relativo de domínio ou controlo.

Golbery do Couto e Silva define Planeamento como *um sistema de escolhas sucessivas e hierarquizadas entre alternativas que se prefiguram, dentro de um universo de conhecimentos em expansão dirigida, com o propósito de racionalizar e orientar a ação com vistas à consecução de determinados fins - dadas, de um lado, certa disponibilidade estimada de recursos e, de outro, uma série, também estimada, de obstáculos.*

Se adicionarmos ao conceito de planeamento, o adjetivo *estratégico* teremos uma primeira parte preenchida da nossa primeira tarefa neste capítulo, a caracterização conceptual inicial de um Conceito Estratégico, que sendo analisado por este autor na vertente nacional, permitimo-nos assumir, numa visão académica, desvia-lo para ser aplicado em termos genéricos a um qualquer elemento, sistema ou organização do Sistema Internacional.

Associada à estratégia, teremos que nos recordar que se encontra implícita a perspectiva do conflito. De acordo com *Couto e Silva*, toda a estratégia, como política de segurança, fundamenta-se numa análise realista do que se constitui como o Poder dos Estados no que cogita a sua aplicação, ao serem definidos os seus objetivos específicos e no traçar das respetivas linhas mestras do planeamento, avaliando o potencial dos elementos que dominam o panorama mundial e dos que integram o quadro regional. No entanto se considerarmos que prevalece um sistema anárquico dos múltiplos estados-soberanos, será forçosamente este elemento Estado a unidade de Poder no campo internacional e, portanto, será na avaliação realista do Poder dos Estados que se fundamentará a Estratégia, por mais idealistas que possam ser alguns dos objetivos por ela generosamente visados.

Se trabalharmos o composto *planeamento estratégico*, este poderá ser idealizado como um conjunto de escolhas hierarquizadas – escolhas essas que são, na verdade, ações estratégicas – e que têm como fim compor equações de Poder que lhes sejam favoráveis no

contexto do Poder dos Estados, levando em conta a identificação dos Objetivos⁴ e os antagonismos com que fazer face (SÁ COSTA).

Passemos agora à identificação de alguns elementos centrais do planeamento estratégico da segurança. A pedra basilar é o que *Golbery do Couto e Silva* chama de *Conceito Estratégico*, que assenta na prossecução de objetivos que obrigatoriamente deverão ser distinguidos entre aqueles que são os *objetivos atuais* e os *objetivos permanentes*.

Os objetivos permanentes são considerados fundamentais em toda a sua construção, sendo que resultam da análise interpretativa dos interesses e ambições que motivam, numa determinada época histórica, todas as manifestações e ações do grupo. Residem na ampla esfera da política, arte do estadista- são portanto objetivos políticos, *lato sensu*. Os objetivos atuais referem-se exclusivamente aos antagonismos que se identificam, seja no campo interno, seja no internacional, contrários à desejada consecução dos objetivos permanentes. Fundamentam-se numa avaliação estratégica da conjuntura, onde são postos à luz, a natureza e o valor das pressões dominantes, atuais e as que possam vir a manifestar-se (pressões potenciais). São objetivos estratégicos. Apesar da hipersensibilização do mundo perante a ação alergizante do vírus, embora atenuado, da guerra, subsistem os dois campos distintos da política e o da estratégia apesar de muitas vezes se encontrarem sobrepostos. É na verdade, a segurança nacional o operador qualitativo que transforma as expressões de natureza política em expressões estratégicas correspondentes. Aplicado aos Objetivos Permanentes produziria desde logo os Objetivos Atuais, se nestes concorresse também, em muitos casos, a interferência de um fator quantitativo que também importa considerar. Aqui entra em cena o conhecido princípio fundamental da adequação dos fins à totalidade dos meios disponíveis.

Golbery do Couto e Silva considera em termos simbólicos, que $CE = OP + AEC$, sendo que CE é o próprio Conceito Estratégico, OP são os Objetivos Permanentes e AEC seria a Avaliação Estratégica da Conjuntura.

Cabral Couto refere-se a esta Avaliação como o *Estudo da Situação Estratégica*, que na essência se constitui como a resposta às questões fundamentais para desenvolver uma ação estratégica:

Para quê (objetivo)? Contra quem (oponente)? Contra quê (ameaça)? Com que meios? Como (modalidades de ação)?

⁴ Nacionais ou até de uma Organização.

O estudo da situação estratégica baseia-se na análise dos fatores de decisão e, a partir daí, na formulação de possíveis modalidades de ação, no seu estudo e discussão, com vista à escolha da modalidade exequível mais adequada. O produto final deste estudo é a Decisão Estratégica, a qual integra: o conceito de Ação Estratégica que na realidade poderá ser eventualmente designada como um conceito estratégico (COUTO e SILVA,1955).

O conceito de ação estratégica representa a grande ideia de manobra estratégica total a empreender, para a consecução e salvaguarda dos objetivos políticos por ele escolhidos, e que constitui o fundamento de todo o planeamento estratégico para os níveis inferiores. Nele se abordarão ameaças admitidas e fatores de ritmo, combinação de ações, prazos, espaço e meios (BARROSO,2008).

Um Conceito Estratégico, segundo Cabral Couto, *é a elaboração intelectual apropriada a um espaço geográfico e político, a um poder com capacidade para utilizar certos vetores estratégicos e uma determinada conjuntura.* (CABRAL COUTO,1988)

Podemos então associar o conceito estratégico de uma organização à manobra estratégica para a consecução e salvaguarda dos objetivos políticos por si definidos. Indica e explica como é que os objetivos vão ser alcançados através do emprego dos meios à sua disposição e sendo o produto da formulação estratégica ao nível da estratégia total, representa o enquadramento para a ação das estratégias particulares. Por conseguinte, constitui-se como o fundamento de todo o planeamento estratégico.

De acordo com *John Bryson*, planeamento estratégico aplicado a Organizações⁵ tem o propósito de auxiliar uma resposta efetiva perante novas situações, sendo que poderá ser definido como o *disciplined effort to produce fundamental decisions and actions shaping the nature and direction of an organization's (or other entity's) activities within legal bounds*. Estas decisões que poderemos considerar estratégicas dizem respeito aos mandatos, missão e nível de produtos ou serviços dessas organizações, bem como o misto de custos, financiamento, gestão e o seu desenho estrutural. Para identificar e resolver as questões estratégicas fundamentais poderá ser utilizado um processo estruturado constituído por 8 passos, que se encontram esquematizados na figura 1. São eles:

- i. *Desenvolvimento de um acordo inicial que contemple o esforço de planeamento estratégico*, na medida em que deverá ficar estabelecido o propósito do esforço, os passos do processo e qual o papel, constituição e funções de um comité de coordenação e de um grupo de planeamento estratégico;

⁵ Organização sem fins lucrativos no artigo de referência, mas que deverá ser aplicado a qualquer tipo de organizações como refere o autor.

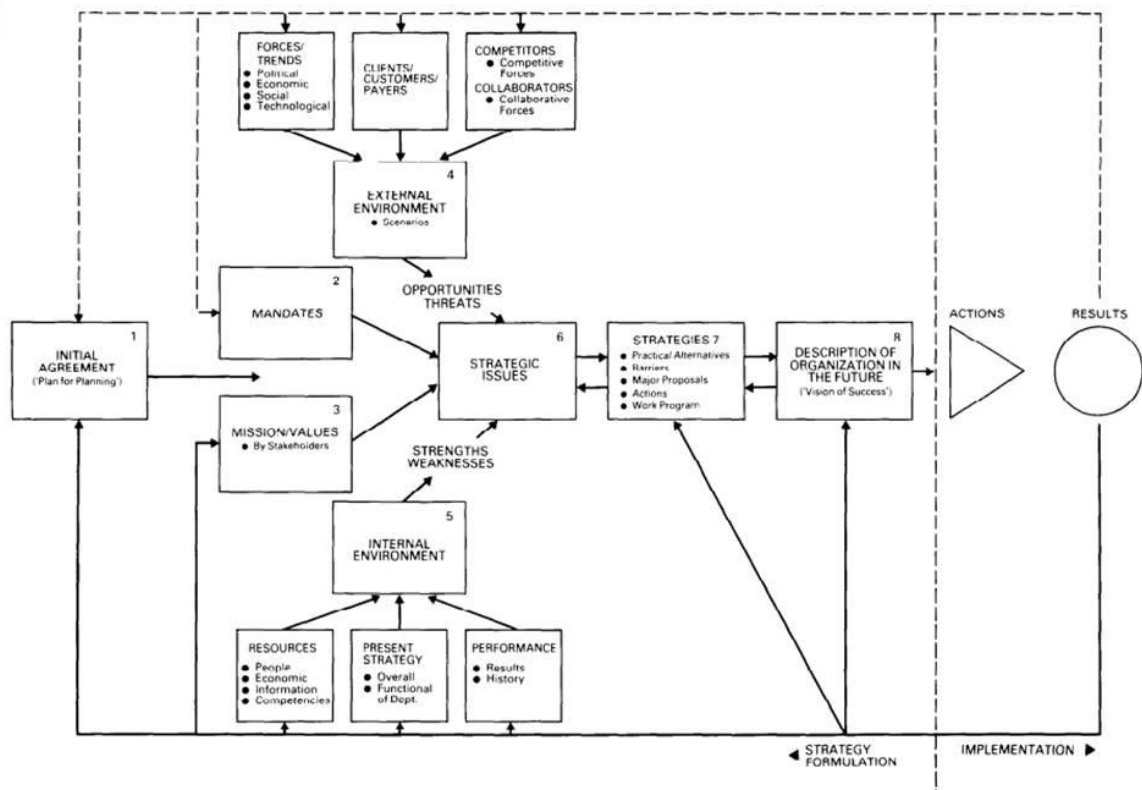


figura 1. Processo de Planejamento Estratégico

fonte: BRYSON, John M. (1988). *A Strategic Planning Process for Public and non-Profit Organizations. Long Range Planning.*

- ii. *Identificação e clarificação de mandatos*, considerado um *must* para a organização perante uma pressão externa de necessidade por parte do público em geral. Sendo que estes mandatos terão de ser enquadrados em termos de legislação, regulamentos e outros artigos constituintes;
- iii. *Desenvolvimento e clarificação da missão e dos valores*, resultantes dos mandatos vistos anteriormente e que apontam para a *raison d'être* da organização, com uma justificação social para a sua existência. A declaração da missão resultará sempre de uma análise dos seus *stakeholders*⁶;
- iv. *Assessment do ambiente externo*, de forma a identificar as oportunidades e ameaças que a organização enfrenta, numa vertente política, económica, social e até tecnológica, em conjugação com a natureza dos vários atores que interagem, numa perspetiva de colaboração ou competição;
- v. *Assessment do ambiente interno*, identificando os pontos fortes e fraquezas da própria organização, com um modelo de sistemas a 3 níveis diferentes, nomeadamente em termos de recursos organizacionais (*inputs*), estratégia presente (processo) e de performance (*outputs*);

⁶ Definidos como entidades (pessoas, grupos, organizações) que reclamam a atenção, o propósito e recursos de uma organização, sendo que poderão ser afetados pelos outputs dessa mesma organização.

- vi. *Identificação das questões estratégicas*, que condicionam tudo o que foi identificado anteriormente em termos do processo de planeamento, e que incorporam um possível antagonismo e conflito. Poderão ser identificadas em termos de fins (*what*), meios (*how*), filosofia (*how*), localização (*where*), *timing* (*when*) e quem poderá ser beneficiado ou prejudicado na resolução dessas questões (*who*). Existem 3 formas de serem identificadas: Abordagem direta (resultante de uma revisão direta da missão, mandatos e análise SWOT), abordagem por objetivos (desenvolvimento de estratégias para serem atingidas metas e objetivos estabelecidos inicialmente) e abordagem por desenvolvimento de um cenário (ou uma visão do sucesso, uma abordagem onde é desenvolvido uma imagem ideal de melhoria da organização num espaço futuro, em termos do cumprimento da missão);
- vii. *Desenvolvimento de estratégias*, em resposta das questões identificadas no passo anterior. A estratégia é um padrão de propósitos, políticas, programas, ações, decisões e alocação de recursos que definem o que é uma organização, o que faz e porque o faz, em termos de variação numa moldura funcional e temporal. Esta definição aponta o seu foco na criação de consistência, na formulação efetiva de estratégias e implementação de processos, com a ligação da retórica (o que as pessoas dizem), escolhas (o que as pessoas estão dispostas e ambicionam) e ações (o que as pessoas fazem). Uma estratégia efetiva tem de ser realizável, politicamente aceitável e estar de acordo com os valores e filosofia da organização;
- viii. *Descrição da Organização no futuro*, como a visão de sucesso da organização resultante de estratégias implementadas. (BRYSON,1988)

Importa referir que o completar destes passos do processo de formulação da estratégia, serão seguidos posteriormente com as ações e decisões de implementação com uma posterior avaliação de resultados.

1.2 Da evolução do conceito de segurança e defesa

A palavra segurança tem origem no latim, *Sine Cura*, a qual aponta para o significado de *sem preocupações*. A sua etimologia sugere um sentido de ocupar-se de si mesmo, traduzindo-se assim numa perceção, à qual não se encontra associada nenhuma ação. É no entanto um conceito ambíguo que não reúne consenso, definido de inúmeras formas e associado a convicções políticas e ideológicas divergentes no quadro das Relações Internacionais. Todavia, o conceito de segurança congrega em si, alguns valores

centrais e comuns, nomeadamente o da libertação em relação a ameaças e o de ausência de risco, com uma projeção prospetiva.

Se podemos entender a segurança como a ausência de ameaças, militares e não militares que possam pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover, deveremos ter a noção que ao longo dos tempos tem havido um alargamento do conceito, incluindo considerações que ultrapassam o vetor militar que se encontra na génese deste conceito. Sobretudo no período da Guerra Fria, onde o debate em torno das questões da segurança foi principalmente de âmbito da segurança nacional, associada às dimensões política e militar, onde o uso da Força se assumia como o principal instrumento de resposta para lidar com as ameaças. O colapso da União Soviética e o consequente fim do sistema bipolar político, económico e estratégico global, fizeram acreditar que a humanidade estava perante a emergência de uma nova ordem internacional, onde a teoria do *Fim da História*, do norte-americano *Francis Fukuyama*, e os paradigmas universalistas e liberais convergentes com o fenómeno da globalização emergiam como alternativas às teorias realistas, na senda de uma *paz perpétua kantiana*, mas que na verdade, tal visão não passou disso mesmo, uma visão de certa forma inexequível que dava lugar à ordem internacional, aparentemente, anárquica de acordo com o *modelo hobesiano*.

Na verdade, esta época de mudança, em que as preocupações com as questões económicas, sociais e políticas se sobrepuseram à vertente militar, na prossecução de um ideal de desenvolvimento e progresso, foi sempre acompanhada em paralelo pelo fenómeno da guerra. Exemplos como a Guerra do Golfo, os ataques às torres gémeas e a invasão da Geórgia pela Rússia, tornaram claro que a força é ainda um modo efetivo de atingir os objetivos *politicamente* definidos (RM2011).

Numa ordem internacional, onde indivíduos, comunidades e organizações lidam, cada vez mais, com uma série de ameaças globalizadas, o Estado não é o único responsável pela segurança. E estes, conscientes das novas variáveis estratégicas, do contexto internacional difuso e da necessidade de protegerem os seus interesses nacionais iniciaram, desta forma, uma reformulação das respetivas políticas de segurança e defesa. O conceito de alargar a segurança, como uma questão cooperativa ou coletiva, tem vindo a assumir-se como uma solução a prazo, na forma de lidar com as insurgentes ameaças. Esta linha evolutiva, aparentemente invertível, terá que ser percebida desde a sua visão mais tradicionalista até às mais modernas abordagens.

(1). As diferentes abordagens perante a Segurança

No decurso da História dos homens sempre se associou uma perspetiva de

segurança quase sempre relacionada a um potencial de conflitos entre Estados, onde a maior ameaça a ser enfrentada provinha, normalmente, do país vizinho. Esta visão é retratada em vários autores de várias épocas.

A obra de *Tucídides, A História da Guerra do Peloponeso* é uma das primeiras referências formais a esta ideia, na medida em que o escritor grego descreve a preocupação que cada uma das duas cidades-estado hegemônicas tinha de se contrapor à ameaça originada pelo fortalecimento da sua oponente. *Thomas Hobbes*, séculos mais tarde, na sua obra principal *Leviatã*, considera que o estado de natureza dos homens é um constante estado de guerra⁷, e que a percepção de segurança entre os Estados também deve seguir a mesma linha de raciocínio, uma vez que reina uma situação de anarquia entre as diversas nações.

De acordo com *William C. Wohlforth*, para se compreender os estudos da segurança contemporâneos é importante debruçarmo-nos um pouco sobre o Realismo e as suas sub-escolas, sendo que esta escola de pensamento se baseia em três pressupostos estruturais:

O *Grupismo*⁸, no fundamento de que a política se concretiza entre e no seio de grupos, tornando-se essencial estruturas de solidariedade nos grupos na política interna e a essência da política internacional serão os mecanismos de cooperação e naturalmente os conflitos. Nos nossos dias os grupos mais importantes serão os Estados, cuja coesão se baseia fundamentalmente no nacionalismo dos cidadãos;

O *Egoísmo*, na medida em que indivíduos e grupos atuando politicamente, são conduzidos por estreitos interesses próprios, característica própria do ser humano embora certas condições propiciem comportamentos altruístas;

E o *Poder Central*⁹, uma vez que os relacionamentos humanos são caracterizados por desigualdades de poder em termos de influência social ou até mesmo o controlo (alguns grupos ou até mesmo indivíduos tem sempre grande influencia na política), bem como de recursos (indivíduos e grupos com desproporcionalidade material) (WOHLFORTH,2007).

No período compreendido entre as duas grandes guerras assistiu-se a um intenso debate entre duas correntes distintas de pensadores: os realistas, herdeiros das concepções anárquicas de *Thomas Hobbes* e os liberais, seguidores das ideias de união e cooperação entre povos, propostas por *Rousseau, Grotius e Kant*. Os realistas com uma visão de

⁷ *Bellum Omnium Omnes* – guerra de todos contra todos.

⁸ Tradução livre de *Groupism*.

⁹ Tradução livre de *Power-centrism*.

segurança baseada no Poder; um ator com potencial de poder atinge uma posição dominante obtendo como resultado a sua segurança, são contrapostos pelos liberais (idealistas) que tendem a ver a segurança como a consequência da paz. Uma paz duradoura proporciona segurança a todos (FERNANDES,2011).

O principal representante do liberalismo na primeira metade do Século XX foi o presidente norte-americano *Woodrow Wilson*. As suas ideias liberais foram apresentadas ao senado num discurso, que ficaria conhecido como, *o discurso de catorze pontos*, onde era proposta a associação entre nações, com a formação de um organismo internacional, supra estatal, baseado na estrita observância das normas do Direito Internacional. Esta foi a origem da Liga das Nações, no ano de 1919 (HENING,1984:18-23).

Hans J Morgenthau com a sua obra *Politics Among Nations* destacou-se de todos os realistas, com a sua denominada *teoria realista para a política internacional*. Esta visão trouxe consigo uma serie de argumentos realistas num amplo espectro de fenómenos, nomeadamente, a guerra, a paz, cooperação, direito internacional, diplomacia, ética, opinião pública mundial e outras, errando segundo os seus críticos ao abranger todos estes díspares elementos numa só teoria.

A visão de *Morgentau* sobre o equilíbrio de poder, onde os Estados procuram manter ou alterar o seu *status quo* provocando um balanço do poder, numa dimensão do realismo clássico dominou o debate académico por mais de trinta anos até aos anos 70, destacando-se ainda neste âmbito o norte-americano *John H. Herz*, autor da teoria do *dilema de segurança*. Para *Herz*, os Estados, na procura da garantia da sua segurança, incrementam medidas de forma independente da ação daqueles de quem se sentem ameaçados, gerando nesses últimos uma insegurança que também os leva a intensificar as suas medidas, num processo de escalada cíclica (WOHLFORTH, 2007).

Neste período domina assim a visão, segundo a qual o sistema internacional é anárquico e permanentemente competitivo e conflitual. Como refere Luís Tomé, o Estado era *não só o principal ator como a referência quase exclusiva de segurança - ou seja, segurança do Estado e pelo Estado. Dominadas por este prisma, as conceptualizações de segurança centraram-se durante bastante tempo em torno de temas que James Wirtz retrata como high politics: guerra e paz, cimeiras diplomáticas, dissuasão nuclear, controlo de armamentos, alianças militares, defesa de interesses nacionais e integridade estatal, ou seja, segurança nacional e segurança internacional, relacionadas sempre em função do primado exclusivo do Estado. Em contraste com as dimensões da low politics: ambiente, energia, fluxos migratórios, sobrepopulação, saúde, subdesenvolvimento, e*

outras, que embora encaradas como fonte de problemas, raramente eram entendidas como ameaças ou riscos para a segurança nacional ou internacional (TOMÉ, 2010:34).

A crítica centrada no modelo realista na década 60-70 e o interesse numa abordagem científica cresceu na comunidade académica americana, levando *Kenneth Waltz* a relacionar as linhas realistas de pensamento com um método dedutivo numa moldura teórica de *top down*, acabando por ficar com a denominação de neorrealismo. A sua *Theory of International Politics* (1979) trouxe consigo algumas *explicações* sobre a guerra recorrente ao longo de séculos, e do porquê da dificuldade de cooperação entre os Estados, destacando-se a teoria de que guerras entre grandes poderes tende a ser mais frequente na multipolaridade (sistema internacional moldado pelo poder de três ou mais Estados) do que na bipolaridade (sistema internacional dominado por dois superestados). Os eventos do mundo real logo após a publicação desta teoria, que se traduziram numa competição entre os grandes poderes no domínio da segurança vieram reforçar a consideração da ideia abstrata de *Waltz* em relação à importância do modelo bipolar na ordem mundial (WOHLFORTH, 2007).

As tensões estabelecidas entre o bloco liderado pelos EUA e a aliança chefiada pela União Soviética agravaram-se ao longo do tempo, inserindo a política internacional numa condição anómala, caracterizada pela ausência de paz e simultaneamente pela inexistência de guerra. Esta condição, foi qualificada pelo jornalista americano *Herbert Bayard Swope* como a Guerra Fria, constatando-se durante este período de Guerra que o conceito de segurança esteve direta e praticamente em exclusivo, ligado à dimensão militar. A nível académico, a competição por hegemonia entre os EUA e a URSS influenciou a grande maioria dos estudos, observando-se uma fragmentação com os neo-realistas a contestar o foco intenso em aspetos como poder e segurança nacional, criando assim, oportunidades para debates a respeito de assuntos como cooperação internacional, redução de arsenais nucleares e estudos sobre a paz em geral.

Na realidade nos anos 80 o neorrealismo deixava algumas questões por responder tais como o porquê da formação de alianças, do início da Guerra Fria, da corrida ao armamento, entre outras. As respostas foram várias até aos nossos dias, desde o desenvolvimento de teorias auto conscientes não realistas, algumas evoluindo para escolas alternativas como o institucionalismo (*Keohane* 1984) e muito mais tarde o construtivismo (*Wendt* 1999). As escolas do realismo defensivo e ofensivo emergiram nos anos 90 a partir do neorrealismo de *Waltz*, apresentando-se *John J. Mearsheimer* como o seu sucessor com o seu realismo ofensivo, mas muitos se seguiram com uma ampla diversidade do realismo.

A desejada queda do Muro de Berlim a 9 de Novembro de 1989 e a dissolução da URSS dois anos mais tarde, a 8 de Dezembro de 1991, confirmaram o final da Guerra Fria e a inconsequência improrrogável do modelo intelectual que, durante quase meio século, dominara a visão académica do mundo. Conjuntamente esses dois fatores instalaram um vazio, que se expressou através de incertezas sobre os paradigmas que melhor explicavam a nova disposição dos agentes internacionais. No entanto reanimaram a importância de algumas noções cuja relevância tinha estagnado e sido, de certo modo, eclipsada pela proeminência estratégica do longo conflito entre o Leste e o Oeste. O fim da ordem bipolar trouxe consigo a revisão do conceito de fronteira, com o surgir de novos atores na cena internacional, novas ameaças, riscos e perigos de natureza global e transnacional, ficando as velhas concepções de segurança da escola realista desadequadas para fazer face à nova e crescente complexidade das relações internacionais (WOHLFORTH, 2007).

Em paralelo ao que explanamos em termos de uma evolução ao longo do tempo da visão realista, opõe-se o conceito do liberalismo, que *Doyle* (1997) caracteriza como um retrato de família de princípios e instituições, reconhecidos por características comuns tais como a liberdade individual, participação política, propriedade privada e igualdade de oportunidades. Em termos das relações internacionais o liberalismo teoriza a integração do fator humano, do progresso, direitos individuais e a liberdade nas relações entre os Estados. Os primeiros liberais previram que as democracias estáveis e os Estados interdependentes economicamente se comportam de uma forma diferente em alguns aspetos. Primeiro têm uma menor propensão de se envolverem em conflitos com outros Estados (conhecida como a teoria da paz democrática), depois têm a tendência de se envolverem no comércio e investimento internacionais, tendo como resultado desta interdependência um forte contributo para a paz e por último, assumem uma maior pré disposição em procurar soluções cooperativas através de instituições internacionais. Se existem variações da visão liberal, *Rousseau e Walker* (2007) dividem este campo entre o *liberalismo evolucionista de Kant* e o *liberalismo revolucionário de Paine*. Os revolucionários associados a uma propensão às preferências harmoniosas que facilitam a cooperação e o progresso em contraste com os evolucionistas que reconhecem a combinação do que é partilhado com a competição de certas preferências, torna muito mais difícil essa cooperação e consequente progresso. Argumento comum a todas as escolas de pensamento é o de que a natureza humana sempre se constituirá o ponto de partida para a teorização da política (ROUSSEAU E WALKER, 2007).

Paine na obra *Rights of Man* (1791) referia que a revolução democrática libertaria o

ser humano das influências da corrupção e que a razão humana seria emergente para a transformação do Mundo. Otimista *Paine* estava confiante que a Europa perduraria democrática e pacífica desde o fim do século XVIII, em contrapartida o evolucionário *Kant* (1798) mais calculista falava da natureza humana como uma mistura de bondade e maldade em proporções desconhecidas. Para *Kant* e os evolucionistas liberais, as forças sociais e instituições governamentais devem trabalhar para compelir os indivíduos na busca e prática do bem. Aplicadas estas visões como influência nos estudos da Segurança, ambos os campos liberais centrando-se na estrutura governamental e da sociedade, acreditavam que os estados democráticos comportam-se de uma forma mais pacífica, e foram os precursores da convicção liberal, de que as democracias gastariam menos nos meios militares do que os regimes autocráticos, sendo que estes gastos militares são perigosos em termos de política interna e internacional. *Kant* (1795) apelou aos governantes para se consciencializarem, da importância de disporem de investimento em estruturas de educação pública, ou outras preocupações relacionadas com o bem comum, salientando que nenhum endividamento nacional deveria ser contraído em função dos assuntos externos do Estado. A perspectiva liberal original era a de que a preparação militar ameaça os Estados vizinhos, defendendo que a um nível sistémico de atuação entre os Estados, o comércio livre era promotor da paz entre os povos, definindo-se interdependência económica como o grau de ligação entre Estados na troca de bens, capitais, trabalho e tecnologia. No que diz respeito à questão das intervenções militares, estas só se justificariam para proporcionar liberdade e bem-estar aos povos que se encontram em sofrimento, sobretudo o que resulta de uma governação não democrática (ROUSSEAU E WALKER, 2007).

Desde muito cedo que a investigação empírica do comportamento das democracias confirmou algumas predições realistas. *Wright* (1942) concluiu que o tipo de regime tem pouco impacto na frequência das guerras, uma vez que as democracias têm diferentes atributos que podem estimular ou desencorajar o conflito. *Small* e *Singer* (1976) concluíram que as democracias não tinham sido particularmente pacíficas no período 1816-1965, ideia confirmada passada uma década por *Chan* (1984) e *Weede* (1984) que chegaram à mesma conclusão usando técnicas de análise quantitativas, apesar do apoio à emergente paz democrática, consensual nos anos 80. *Doyle* (1986) foi o principal opositor ao consenso realista, na verdade, acabou por provar que jamais duas democracias alguma vez se tenham envolvido numa guerra total em larga escala. Concluiu ainda que os Estados liberais criaram um ambiente de paz e segurança, tal como *Kant* previra, e assim

desencadeou uma avalanche de estudos que suportavam esta visão, concretizando-se no que foi denominado como a *teoria da paz democrática*. De acordo com Levy (1988), a paz democrática é a coisa mais próxima de uma lei empírica no estudo das relações internacionais.

Enquanto os realistas defendem que a interdependência económica aumenta a probabilidade de conflito exponenciando as áreas de possível competição (Waltz 1979), por exemplo Gaddis (1986) argumenta que a independência económica do Leste e do Oeste, foi o elemento chave para a *paz duradoura* da Guerra Fria. Keohane e Nye (1977) fazem uma distinção entre as interdependências simétrica assimétrica, criando a primeira um desejo mutuo para um investimento e comércio contínuo, enquanto a assimétrica convida as tentativas de explorar fraquezas e de manipulação de comportamentos. Numa visão similar Copeland (1996) argumenta que o comércio contínuo é uma variável condicional, que poderá criar nos líderes dos Estados uma menor vontade de utilizar a Força, ideia complementada por Ripsman e Blanchard (1996/7) que defende a inibição de conflito por parte desta interdependência se estiverem envolvidos produtos estratégicos (petróleo, nitratos) que não podem ser adquiridos através de fontes alternativas (ROUSSEAU E WALKER, 2007).

O terceiro pilar da paz liberal assenta no impacto das instituições internacionais, no sentido de influenciarem a probabilidade de conflito, diminuindo-a a incrementar a probabilidade da cooperação. Seguindo o preconizado por Mearsheimer (1994), poderemos definir instituição internacional simplesmente como um conjunto de regras que regulamentam como os atores poderão cooperar e competir uns com os outros dentro de uma determinada área, que pode ir do comércio ao ambiente, ou á igualdade de géneros ou direitos do Homem. No domínio restrito da paz e segurança, a promoção por parte destas instituições passa por várias áreas de intervenção:

1º- As alianças coletivas de segurança podem promover a paz, dissuadindo a agressão ou intervindo para sustentar o conflito;

2º - Organizações internacionais ou regionais podem mediar disputas (em conjunto com a ONU) ou providenciar arbitragem (Tribunal Internacional de Justiça);

3º- Regimes internacionais podem monitorizar o cumprimento de acordos e reduzir os custos de transação de acordos futuros (Keohane 1984);

4º- Instituições internacionais poderão promover normas de redução de conflitos, alterando interesses relacionados (Barnett e Finnemore 1999);

5º- Instituições internacionais podem promover os benefícios inerentes à

intervenção militar, relacionando a expansão das áreas de cooperação e constituindo oportunidades de interação na construção de confiança.

Estas evidências concretizam as predições de *Kant* e *Paine*, apesar da intensidade do conflito de superpotências na Guerra fria, várias instituições contribuíram para o desenvolvimento de cooperação entre estados e em alguns casos com uma ligação direta com um conflito, como é o caso da *International Atomic Energy Agency*. Russett e Oneal (2001) fundamentaram que o incremento na participação e responsabilidade dos Estados em organizações internacionais diminui consideravelmente o risco de conflito militar. *Huth* e *Allee* (2002) fundamentaram que a ligação a políticas comuns de segurança (bilaterais ou multilaterais) reduzem a probabilidade de violência. *Mansfield* e *Pevehouse* (2000) defendem que os Estados que partilham acordos de comércio preferenciais estão menos sujeitos a envolvimento em conflitos militares.

È neste contexto que surgem as novas abordagens e revisões do conceito de segurança, como é o de uma separação das águas entre a segurança militar, segurança política, segurança económica, segurança societal e segurança ambiental (*Buzan*, 1991), da segurança humana, em 1994, referido no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e, no plano político, o utilizar constante da referência conceito alargado de segurança (TOMÉ, 2010).

(2). Conceptualização Evolutiva

Os contributos para uma reconceptualização da segurança ao longo dos tempos provêm de diferentes campos de investigação e de diversas perspetivas teóricas. O desenvolvimento científico e tecnológico criou as condições estruturais da globalização, e com ela a consciência sobre os problemas globais, comprovando-se a incapacidade por parte do Estado em dar resposta a esses problemas, libertando a segurança dessa prisão estadual-militar permitindo-a a navegar por novas águas conceptuais. As propostas são diversas, sendo que poderemos contextualizar este alargamento do conceito com a inclusão de questões tais como a economia, o ecossistema e outros conceitos alternativos que estão diretamente ligados à segurança, como o crime internacional organizado, a propagação transnacional de doenças e os movimentos migratórios internacionais em grande escala (BRANDÃO, 2004: 37). Segundo *Klare* e *Thomas*, citados por Luís Tomé, isto implica, naturalmente, uma alteração substantiva do objeto de segurança: *Quando os direitos humanos e o ambiente estão protegidos, as vidas e identidades das pessoas tendem a estar seguras; quando não estão protegidas, as pessoas não estão seguras, independentemente*

da capacidade militar do Estado onde vivem (TOMÉ, 2010:35). Derivam assim, ainda segundo o mesmo autor, conceitos de segurança que apontam para as coletividades humanas (Buzan, 1991), a sociedade (Waever, 1997), a comunidade (Alagappa, 1998), os indivíduos (Alkire, 2003) ou a Humanidade (Commission on Human Security) (TOMÉ, 2010:35).

Existindo ainda a distinção entre as dimensões interna e externa no capítulo da segurança, refere Luís Tomé que a discussão em torno do “alargamento” e do “aprofundamento” deste conceito, citando *Emma Rothschild*, *direciona a sua expansão em quatro sentidos fundamentais: extensão para baixo, isto é, da segurança dos Estados para a dos indivíduos e grupos; extensão para cima, ou seja, da segurança nacional para segurança em níveis muito mais amplos como o ambiente/biosfera ou a Humanidade; extensão horizontal, passando da segurança militar para a segurança política, económica, social, ambiental ou humana; e extensão multi-direccional, isto é, dos Estados para as instituições internacionais, os governos locais ou regionais, as organizações não-governamentais e também a opinião pública, os media e as forças abstratas da natureza ou do mercado (TOMÉ, 2010: 37).*

Deste ponto derivam abordagens e concepções de segurança mais amplas, como é o caso da segurança completa, segurança global, segurança societal e a segurança humana.

O conceito de segurança completa (comprehensive security) tem um carácter multi-dimensional e multi-instrumental da segurança, enfatiza não só as disputas político-militares mas sim uma miríade de preocupações a nível económico, social e ambiental e, por conseguinte, a utilização de instrumentos que não-militares, tais como a ajuda ao desenvolvimento, a cooperação económica ou as instituições internacionais. Segundo os seus promotores, reconhecer as várias dimensões e desenvolver múltiplos instrumentos de forma cooperativa pode contribuir para minimizar as tensões entre tradicionais antagonistas e aumentar a segurança de uns e de outros. Para G. Evans, contudo, a maior fragilidade desta concepção é ser de tal modo abrangente e ambígua que, por um lado, perde muita da sua capacidade descritiva e, por outro, fica demasiado refém da sobrevalorização da cooperação internacional (TOMÉ, 2010: 38).

Na era da globalização, o conceito de *segurança global* ou *segurança mundial* acolhe um número crescente de aderentes. Segundo *Gwyn Prins*, este conceito lida com a *transição de um mundo onde o poder definitivo era consensualmente interpretado como força militar exercida pelos Estados para um mundo onde, cada vez mais, forças e ideias políticas habituais nos dois últimos séculos não podem garantir a segurança, na perspetiva*

de união em torno de uma nova comunidade de vulnerabilidades (BRANDÃO, 2004:45).

Se nos últimos cinquenta anos surgiram ameaças sem precedentes, decorrentes da capacidade de destruir a espécie humana através de uma guerra nuclear elas são decorrentes do uso descomedido da tecnologia. Os diferentes problemas da segurança global partilham de características comuns como uma sinergia comum e dimensão transnacional, logo a incapacidade de controlo por parte do Estado e a impotência na resposta por parte das diferentes estruturas de Poder, com a consequente diluição das distinções entre público e privado resulta em mudanças imprevisíveis e cada vez mais turbulentas. Os problemas globais exigem uma segurança global da humanidade com vista à sua sobrevivência, a qual se encontra dependente de um desenvolvimento sustentado (BRANDÃO, 2004: 45).

O conceito de *segurança societal* introduz um novo objeto de segurança: a sociedade. Para *Ole Waever* a segurança societal está relacionada sobretudo com a salvaguarda da identidade de uma sociedade, a capacidade da coletividade manter o seu carácter identitário associativo, os seus modelos tradicionais de linguagem, de cultura, de costume, de identidade religiosa e nacional, em contexto de mudança e perante ameaças possíveis ou atuais. Neste sentido destacam-se dois tipos de identidade da sociedade suficientemente abrangentes e robustos: o nacionalismo e a religião. Este conceito pode ser usado para analisar as inúmeras situações em que o Estado não coincide com Nação, em que comunidades não têm Estado, e de certa forma compreender a segurança nos Estados pós-modernos, nos quais a sociedade desempenha um papel dominante e prioritário na política (WAEVER, 1993:23).

Na década de 90, a pessoa, o indivíduo enquanto ser humano assume uma posição central e preocupação principal, em termos de segurança. O relatório de desenvolvimento humano da UNDP¹⁰ de 1994 apresenta um novo conceito de segurança, com o referido enfoque nas pessoas ao invés de territórios, associado ao desenvolvimento e não a um incremento de armamento: o conceito de *segurança humana*. Esta proposta procurava lidar com as preocupações globais de segurança, através de um novo paradigma de desenvolvimento humano sustentável, capturando o potencial dividendo de paz, numa nova forma de cooperação para o desenvolvimento e um sistema reestruturado de instituições globais. Isto significava uma cultura de não investimento em armas, mandatando a ONU para a promoção deste referido desenvolvimento e apontava para a possibilidade de um

¹⁰ *United Nations Development Programme*

acordo para que 20% dos orçamentos nacionais e 20% da ajuda externa pudessem ser usados para este objetivo global (UNDP, 1994).

Ana Brandão refere-se a uma *abordagem integradora da problemática segurança, aliando, por um lado, a indivisibilidade da segurança e, por outro, a universalidade dos direitos à vida e a solidariedade entre os indivíduos*. Consciente dos limites deste conceito, designadamente dos que decorrem da sua difícil operacionalização, quer como conceito quer como política recorda ainda que a comunidade política, seja ela o Estado ou outra forma de comunidade política, existe para o homem e que a essência do conceito se situa precisamente no ator (a pessoa humana como objeto da segurança) e não no sector (militar, não-militar). Lembra ainda que *múltiplas foram as perguntas suscitadas pelo debate conceptual dos anos 90, todas elas úteis para questionar o paradigma realista. Mas a mais importante foi: segurança de quem? Encontrada a resposta, desenvolve-se a busca no sentido de encontrar os meios mais adequados para garantir a segurança da pessoa humana* (BRANDÃO, 2004, 51).

Para Roland Paris, se a segurança humana significa quase tudo, então, efetivamente, significa nada (...) a ambiguidade do termo serve um propósito particular: ele une uma diversa e, por vezes, fracionada coligação de Estados e organizações que procuram uma oportunidade para captar algum interesse político mais substancial e recursos financeiros superiores (...) a segurança humana não parece oferecer um quadro de análise particularmente útil nem para académicos nem para políticos (citado por TOMÉ, 2010: 38).

Esta noção passou a ser utilizada de forma recorrente, embora com diversas caracterizações e definições, com divergências entre os seus proponentes, no que diz respeito às ameaças que os indivíduos deverão ser protegidos. A conceção restrita centra-se na violência interna exercida pelos próprios governos ou grupos politicamente organizados sobre comunidades e indivíduos, enquanto a abordagem mais ampla considera que também se devem incluir a fome, as doenças e os desastres naturais. Por seu turno, os antagonistas apontam a natureza demasiado vaga, a ambiguidade, a incoerência, a arbitrariedade e até a inutilidade prática desta abordagem. A segurança humana está, por isso, associada a princípios controversos que emergiram no panorama da segurança internacional nos últimos anos, como é o caso da ingerência humanitária ou a responsabilidade de proteger, esta adotada oficialmente na Cimeira Mundial da ONU, em Setembro de 2005, no quadro da reforma da Organização (Tomé, 2010: 39)

Kofi Annan (2005), antigo Secretário-Geral da ONU¹¹ observa que, na idade contemporânea, qualquer análise do termo segurança deve ser fundamentada em dois fatores distintos. Por um lado, o aceitar que o sentimento de segurança está associado à natureza das ameaças enfrentadas por um indivíduo, nação ou comunidade de estados. Uma vez que as ameaças que os diferentes países da conjuntura internacional enfrentam são amplamente dissemelhantes, é difícil assegurar a cooperação entre os estados na resolução de crises de segurança. Por outro lado, o reconhecimento de que, embora sejam diferentes, as ameaças que hoje caracterizam a comunidade internacional estão profundamente interligadas, pelo que a sua resolução exige um esforço coletivo e coordenado de todas as nações no sentido de aumentar a segurança global. Baseado nestas duas premissas, *Annan* descreve *segurança* como parte integrante de um triângulo conceptual composto por *segurança, desenvolvimento e direitos humanos*. Na sua opinião, um estado de segurança só pode ser edificado num contexto no qual existe um processo de desenvolvimento social, cultural, económico e político a ocorrer de acordo com parâmetros que respeitam a Carta dos Direitos Humanos.

Ainda segundo *Annan*, nesses contextos, o conceito *segurança* deve assumir três significados diferentes, nomeadamente: A ausência de necessidade, a qual pode ser promovida através de iniciativas que reduzam a pobreza, atenuem a fome, aumentem o acesso infantil à educação básica, facilitem os processos de tratamento médico, particularmente aqueles referentes a doenças como a malária, e sensibilizem as populações para os riscos de outras doenças graves como, por exemplo, a Sida; A ausência de medo, a qual pode ser promovida através de iniciativas que reduzam o número e a gravidade das ameaças existentes aos recursos essenciais à sobrevivência dos povos, sejam elas guerras civis, guerras transnacionais, governos opressivos, armas de destruição massiva, atos terroristas, grupos violentos organizados ou outros; e por último, A ausência de obstáculos a uma vida digna, que são vagamente entendidos pela ONU como impedimentos à promoção da democracia, do estado de direito e dos direitos internacionais, e que, segundo *Annan*, podem ser contrabalançados através de iniciativas que visem integrar aquelas componentes governativas na contextura sociopolítica das nações (ANNAN,2005).

Ao contrário da análise nivelada e internacionalizada da ONU, a caracterização avançada pelo General Abel Cabral Couto é distintamente centrada no Estado identificando *segurança, como a capacidade de um país se defender de perigos aos seus*

¹¹ No artigo "In Larger Freedom" in <http://www.un.org/largerfreedom/>

interesses fundamentais, sejam eles de natureza interna ou externa, sendo a condição que se traduz pela garantia da sobrevivência em paz e liberdade, encontrando-se garantidas a soberania, independência, estabilidade, integridade territorial e o funcionamento eficaz das instituições políticas de um Estado (GOMES:2007).

2. Percurso Histórico da Estratégia da NATO

O fim da Guerra Fria marcado pelo derrube do Muro de Berlim em novembro de 1989 e as muitas mudanças seguidas na NATO desencadearam em 1991, uma grande revisão da estratégia da NATO. Um dos pontos-chave, mantido desde então, tem sido a transparência, demonstrada pelo Conceito Estratégico de 1991 ter sido construído como um documento não classificado e divulgado ao público em geral. O interesse histórico aliado a essa abertura por parte da Aliança levou um número de historiadores e cientistas políticos a solicitarem a desclassificação de um variado número documentos de estratégia da década de 1950 e 1960. Estes foram desclassificados, e a sua publicação incluiu um ensaio introdutório explicativo pelo Dr. *Gregory W. Pedlow*¹², no qual nos apoiámos.

Apresentamos em seguida a evolução da estratégia da NATO desde a sua criação em 1949 até aos nossos dias sustentados pelos conceitos disponibilizados pela NATO, em fonte aberta, com a perspectiva de marcar a história da Aliança com os seus documentos estratégicos.

2.1 O Tratado do Atlântico Norte e estratégia inicial da NATO

O artigo 51 da Carta das Nações Unidas refere que nada prejudicará o direito inerente, individual ou coletivo, de autodefesa se ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas (ONU), até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais.

A assinatura do Tratado do Atlântico Norte em *Washington* a 9 de Abril de 1949 pode ser considerada, o primeiro passo para o desenvolvimento sustentado de uma estratégia para a nova Aliança, mais especificamente, se observarmos o artigo 3º do Tratado que compromete os seus membros a manter e desenvolver *a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado* e o artigo 5º em que as Partes concordam que *um ataque armado contra uma ou várias na Europa ou América do Norte será considerado um ataque a todas* e perante tal evento, cada uma exercerá o direito individual ou coletivo de autodefesa. Por sua vez o artigo 9º inicia o processo de dar à Aliança uma estrutura organizacional, ao estabelecer o Conselho do Atlântico Norte (NAC), chamando a este a criação dos *organismos subsidiários que possam ser necessários; nomeadamente uma comissão de defesa que recomendará as providências a*

¹² NATO Strategy Documents 1949-1969 in <http://www.nato.int/archives/strategy.htm>.

tomar para aplicação dos artigos 3º e 5º.

Terminado o processo de ratificação do Tratado em Agosto de 1949, o NAC¹³ optou pela criação de uma estrutura necessária à criação do processo de planeamento de uma autodefesa coletiva, aspeto considerado essencial no desenvolvimento de uma estratégia geral para a Aliança. Em Setembro de 1949 este Conselho criou o *Defence Committee* (DC), constituído pelos Ministros da Defesa (MOD) dos países membros, e tinha a missão de construir os planos de defesa unificada na área do Atlântico Norte. Nesta altura foi também criado o *Military Committee* (MC), constituído pelos *Chiefs of Staff* militares (CHOD) das nações em paralelo com o grupo executivo das três Nações, *Standing Group* (SG), os quais eram responsáveis pela supervisão o processo planeamento militar quanto o MC não se encontrava reunido¹⁴.

Não existindo uma estrutura de Comando Militar integrada, a NATO apoiava-se num sistema de comités regionais de planeamento que partilhavam uma ideia estratégica comum: a possível utilização de armas nucleares. Neste período, a maioria dos planeadores ocidentais acreditavam que a Aliança se encontrava em desvantagem em termos convencionais em relação à União Soviética e os seus países satélites de Leste. Esta perceção, associada à proeminência Norte-Americana no campo nuclear, influenciou o desenvolvimento de uma estratégia da NATO.

O primeiro documento de estratégia da Aliança¹⁵, elaborado pelo SG em 10 de Outubro de 1949, foi entregue como *draft* inicial aos CHOD para comentários iniciais, submetendo-o nove dias mais tarde ao MC¹⁶, com a nota que teria sido desenhado tendo em linha de conta os aspetos políticos e estratégicos militares e que orientações mais específicas e detalhadas, em termos da natureza militar, seriam fornecidas oportunamente aos Comités Regionais de Planeamento.

O principal objetivo deste conceito era o de adequar a força militar acompanhada pela economia de esforço, recursos e mão-de-obra, importando referir que desde os seus *drafts* iniciais, o conceito estratégico sempre se referiu à possibilidade de utilização de

¹³ Na altura apenas constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros das Nações.

¹⁴ Na altura não existia a figura do *Military Committee* (MC) em permanência e não era habitual a reunião dos *Chiefs of Staff*. Em resultado disso, o *Standing Group* (SG) (Constituído pelos altos representantes militares dos E.U.A., UK e França) usufruíam de um poder considerável no seio da Aliança. Este protagonismo perdurou nos anos 50 apesar da criação do *Military Representatives Committee* a título permanente (nunca visto como um equivalente a um MC reunido em permanência) e o SG assumiu-se sempre como o corpo dominante na supervisão do planeamento e da estratégia militar da Aliança naquele período.

¹⁵ *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*.

¹⁶ Os documentos submetidos e aprovados pelo *Military Committee* são numerados na serie MC (o mesmo se aplica aos restantes comités pelas siglas respectivas). O MC 3 é o primeiro documento NATO que refere um Conceito Estratégico da Aliança.

armas nucleares. Assim no capítulo do MC 3 referente às *medidas militares a implementar no Conceito de Defesa*, destacava-se como prioridade, assegurar a capacidade de lançar a bomba atómica. Esta responsabilidade é assumida prioritariamente pelos E.U.A com o apoio das restantes Nações. Em aditamento a este princípio basilar o MC 3 refere que todos os membros da Aliança devem sustentar sempre que praticável e com todos os meios disponíveis, quaisquer ofensivas inimigas à NATO, incluindo todas as operações aéreas, navais, terrestres e psicológicas. Este princípio baseia-se no desenvolvimento inicial de um Poder Terrestre sustentado pelos países europeus, aguardando-se a mobilização dos restantes. Outras medidas militares diziam respeito à neutralização de operações aéreas inimigas, assegurar o controlo das linhas de comunicação aéreas e marítimas, a defesa de áreas e bases de apoio consideradas críticas para as operações da Aliança e mobilizar e expandir as capacidades individuais no interesse do todo em futuras operações ofensivas para garantir a segurança da área do Atlântico Norte.

Ao MC 3 foi feita uma serie de comentários e ajustamentos que o consenso da organização obriga¹⁷, sendo certo que a referência à utilização da bomba nuclear se manteve até à sua discussão no DC em 1 de Dezembro de 1949, onde esta preocupação foi levantada pelo MOD da Dinamarca. Uma declaração explícita tal como a expressa no documento levou ao debate e à decisão de retirar o termo *bomba nuclear* substituindo-o na forma, mas não no conteúdo da estratégia da sua utilização¹⁸. Esta adequação traduzida na adoção do termo *bombardeamento estratégico* e a versão revista do MC 3 foram incorporadas no documento a apresentar para aprovação ministerial. O DC 6/1 tornou-se assim no primeiro documento estratégico NATO com a chancela dos MOD das Nações e uma antecipação da visão estratégica da Aliança para o seu futuro próximo. Assim, em 6 de Janeiro de 1950 o NAC aprovou o seu novo conceito estratégico na sua terceira reunião efetiva em *Washington*.

O DC 6/1 dá um enfoque que a contribuição que cada um dos países poderá desenvolver para a Defesa Coletiva deverá ser proporcional à sua posição geográfica, capacidade industrial, população e capacidades militares. Princípio básico seria sempre o de cada um dos países procurar a sua estabilidade económica, que se tornava essencial para a construção de um ambiente seguro. Este documento se de facto apresentava uma estratégia geral para a organização, não detalhava especificidades necessárias para os

¹⁷ MC 3/1 de 19 de Novembro de 1949 e MC 3/2 de 28 de Novembro de 1949, sendo que nesta fase carecia da aprovação final por parte ministerial para se tornar o documento estratégico NATO.

¹⁸ “Assegurar a capacidade de levar a cabo bombardeamentos estratégicos utilizando para o efeito todos os meios e tipos de armamento possíveis”. (tradução livre)

atrás referidos, grupos de planeamento regionais. É por este motivo assim desencadeado pelo MC, o preenchimento dessa necessidade e coube ao SG preparar de uma forma detalhada as orientações estratégicas para o planeamento regional do Atlântico Norte, que se formalizou no documento MC 14.

O MC 14 deu especial ênfase na necessidade do desenvolvimento de técnicas e procedimentos para colmatar a inferioridade numérica, em caso de confronto direto com a USSR. Os objetivos chave na política de defesa da NATO eram os de convencer a USSR que *war does not pay* e que a segurança estava garantida no território NATO. Foi assumido como pressuposto neste documento, que os soviéticos tentariam derrotar as forças aliadas e atingir a costa atlântica, o mediterrâneo e o médio oriente. Outro pressuposto era ainda o de que todas as armas disponíveis seriam utilizadas, sem exceções e de ambos os lados. O processo de aprovação deste documento levou a um seu aprofundamento pelo DC.

O DC 13, apesar de ter um cariz de médio termo, assumiu-se como o mais pormenorizado documento estratégico produzido até então pela NATO. Devido aos seus conteúdos mais classificados foi limitada a sua distribuição. Na sua secção de política de defesa, o DC 13 incorporou as diferentes ideias traduzidas nos documentos anteriores¹⁹ e declarou que o objetivo estratégico da NATO, em caso de confronto direto, seria o de destruir através de uma ofensiva estratégica na Eurásia ocidental, a vontade e capacidades da USSR e dos seus satélites, na própria ação de batalha. Este documento incorporava 4 fases para estas operações, a ocorrer após o despertar das hostilidades e passava pela estabilização da ofensiva inicial soviética, lançamento de uma operação ofensiva de larga escala e a posterior capitulação do inimigo soviético. O DC 13 apresentava aliás o conceito de operações para a 1ª fase de estabilização, apresentando como as três regiões europeias da NATO como o escudo de cobertura perante a ameaça de Leste, às quais competia atrasar e até sustentar a ofensiva inimiga, utilizando para o efeito inclusive atividades de sabotagem e subversão. Este documento continha ainda uma estimativa de forças consideradas necessárias para a implementação desses planos, apresentando a ambição de atingir esta capacidade operacional em 1954. Para além de 2324 unidades navais combatentes, da mais variada tipologia e capacidades e 3264 aviões da componente marítima, o DC 13 referia a incorporação para utilização da Aliança de 90 divisões para a componente terrestre e 8004 aviões de combate para a componente aérea.

A adoção do DC 13 a partir de 1 de Abril de 1950, quase exatamente um ano após

¹⁹ Conceitos estratégicos DC 6/1 e orientações estratégicas MC 14.

da assinatura do Tratado do Atlântico Norte marcou o final do processo da concretização da estratégia inicial da NATO. Esta estratégia estava concretizada em 3 documentos considerados essenciais: DC 6/1, que estabelecia o conceito estratégico geral; MC 14, que especificava orientações para um planeamento de defesa; e o DC 13 que para além dos aspetos considerados nos outros dois documentos, incluía detalhadamente os considerados mais importantes para uma especificidade regional. Realça-se novamente o facto de ser desde sempre ter sido considerada a utilização de armas nucleares para defender a Europa, embora se tenha evitado traduzir explicitamente nos documentos estratégicos.

2.2 A Evolução da Estratégia NATO até 1990

Quando a Coreia do Norte iniciou a invasão da sua congénere do sul, a 25 de Junho de 1950, iniciou-se um conflito que rapidamente viu tropas Norte Americanas e de outros membros NATO combatendo em nome da ONU, despertando a ideia de que no seio da Europa ocidental também existia um país dividido por duas linhas ideológicas distintas e que este na realidade poderia ser um alvo patrocinado de uma agressão soviética. Reconhecendo que a estrutura organizativa baseada nos grupos regionais de planeamento não seria a adequada para responder a um conflito deste tipo, o NAC em 26 de Setembro de 1950 aprovou o estabelecimento de um comando centralizado da sua estrutura militar. Assim em 19 de Dezembro de 1950 o NAC nomeou o General *Dwight D. Eisenhower* como o primeiro *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) da história da NATO e desde logo rumou à Europa com a incumbência de supervisionar todo o trabalho do grupo de planeamento para a preparação do seu quartel-general, o *Supreme Head-Quarters Allied Powers Europe* (SHAPE). A 2 de Abril de 1951 o Comando do *Gen Eisenhower – Allied Command Europe* (ACE) e o SHAPE foram ativados, assumindo as competências e o trabalho dos 3 Grupos Regionais Europeus de Planeamento, que nesta data foram extintos. O designado Grupo Regional de Planeamento do Atlântico Norte foi substituído em 1952 pelo *Allied Command Atlantic* (Com um 2º *Supreme Commander* designado por SACLANT – *Supreme Allied Commander Atlantic*), permanecendo assim ativo o Grupo Regional de Planeamento Canada-US, o último sobrevivente dos 5 Grupos originais. Nesse mesmo ano foi ainda estabelecido um 3º Comando NATO com uma área de responsabilidade que abrangia o Canal da Mancha e respetivas águas adjacentes – *Channel Committee*, supervisionando os comandos da componente naval e aérea desta região. Em 18 de Fevereiro de 1952 a Grécia e a Turquia juntam-se à Aliança, sendo que logo em

seguida, na reunião do NAC em Lisboa que decorreu de 20 a 25 de Fevereiro de 1952, a NATO reorganizou-se em termos estruturais criando o lugar de Secretário-geral e estabelecendo sessões permanentes do Conselho.

Com todas estas alterações estruturais a Aliança continuou a desenvolver e refinar os seus documentos estratégicos. Assim em Março de 1950 Portugal e França propõem pequenas alterações que se materializam em Maio de 1952 no DC 6/4. No Outono de 1952 o SG declara a necessidade de uma revisão abrangente²⁰ do Conceito Estratégico de forma a refletir as mudanças estruturais entretanto ocorridas bem como a inclusão dos dois novos aliados. Estas pequenas alterações consubstanciaram-se no SG 1/7²¹ em 6 de Novembro de 1952, aceites pelo MC e aprovadas pelo NAC em 3 de Dezembro de 1952²².

O MC 3/5 (final), Conceito Estratégico de Defesa da Área do Atlântico Norte, era assim nesta altura o documento estratégico oficial da NATO. Este documento manteve a ideia de utilização de um bombardeamento estratégico através de todos os meios e armas disponíveis, sem exceção. Refletiu as novas mudanças estruturais e incorporou algumas alterações em termos de estimativas de *Intelligence*, apresentando ainda a extensão para 1956 da data para o período de planeamento. O SG sentiu assim a necessidade de reformular o MC 14 e assim inclui algumas alterações que se definiam como orientações estratégicas, nomeadamente, o possível impacto da utilização das armas de destruição massiva e o relaxamento na prossecução dos denominados objetivos de forças²³ não poderia ser permitido no espaço temporal 1953-54, sendo que uma reavaliação poderia ser necessária contemplando um alargamento desse prazo para um período posterior até 1956, tendo em linha de conta uma eficiente defesa da Área do Atlântico Norte.

Na realidade a reunião de Lisboa do NAC em Fevereiro de 1952 estabeleceu metas muito ambiciosas em termos dos objetivos de forças para 1954, um total de 96 divisões com 90 dias de mobilização, sendo que metade destas divisões estaria pronta a atuar no início das hostilidades. Estas metas provaram, desde logo, serem impossíveis de alcançar quer em termos financeiros quer em termos políticos pelos Aliados, mesmo para os EUA sobre a nova administração do presidente *Eisenhower*. A procura de uma maior eficiência face a um decréscimo do orçamento militar apontou para o desenvolvimento das armas

²⁰ *Comprehensive review*.

²¹ Não pode ser considerado um documento estratégico, mas sim um conjunto de alterações propostas ao DC 6/1.

²² O documento revisto não assumiu a designação DC 6/2 em virtude da extinção oficial do *Defence Committee* e a sua integração no NAC em 1951. Todos os documentos militares estratégicos a partir desse momento passaram a numeração MC.

²³ *Force Goals*.

nucleares como a solução Norte-americana no incremento do seu Poder Militar. Surge assim em 1953 o resultado de uma nova política de defesa dos EUA, apelidada por *New Look* e que se traduzia em relação à Europa Ocidental, que a melhor dissuasão em relação a um ataque soviético, seria a determinação americana de usar a capacidade atômica e o poder de retaliação massiva²⁴.

A visão Americana desencadeou a necessidade de uma *New Approach* por parte da NATO e incorporar por completo, as armas nucleares na sua estratégia. Este processo iniciou-se em 10 de Julho de 1953 com o SACEUR *Matthew B. Ridgway* que submeteu ao SG um relatório, na altura bastante controverso, em que para além da inclusão de utilização de armas nucleares na estratégia da Aliança, referia a necessidade de aumentar significativamente e de uma forma progressiva, o pacote de forças disponíveis face à expectativa de ser esperado um número bastante significativo de baixas, em caso de conflito. *Ridgway* foi prontamente substituído como SACEUR pelo General *Alfred Gruenther* que chamou a si uma visão menos pesada sobre o armamento nuclear e constituiu um *New Approach Group* que produziu um estudo que levou a aprovação e promulgação pelo MC do MC 48, com o título de o padrão mais eficaz da força militar da NATO para os próximos anos em 22 de Novembro de 1954.

O MC 48 traz consigo a evolução, substituindo a utilização de todo o tipo de armas sem exceção, pela referência explícita na utilização de armas nucleares, dizendo que estas modificariam as condições das guerras modernas e que a superioridade no desenvolvimento e lançamento das armas atômicas, seria o fator mais importante a ter em conta num conflito, dentro de um futuro visível. A construção de blocos de forças com uma interação próxima entre o pessoal e a capacidade atômica e a de ser planeada a utilização de armas atômicas e termonucleares no pressuposto de um ataque, e não como resposta a um 1º ataque, eram orientações estratégicas deste documento. É referido ainda o conceito de retaliação massiva, com a utilização das armas táticas e estratégicas como resposta a uma ofensiva de um bloco soviético, que utilizaria a sua supremacia em termos terrestres e aéreos em detrimento do seu potencial atômico. Em 17 de Dezembro de 1954 o NAC em sessão ministerial aprovou o documento e assim conferiu a concordância política em utilizar armas nucleares na defesa NATO.

A continuação das discussões sobre a estratégia da Aliança levou ao refinamento dos documentos NATO, novas ideias foram surgindo e tomaram parte do processo, como é

²⁴ *National Security Policy* – NSC 162/2 de 30 Outubro de 1953.

o caso da proposta francesa de incluir as preocupações relativas aos efeitos para a organização de atividades políticas e económicas da USSR fora da área de influência da NATO. Aliás tomou significativa importância os eventos fora da área, quando em 1956, o Reino Unido (UK) e a França tentaram assumir o controlo do Canal do Suez, movimentos que tiveram uma assaz oposição por parte dos Estados Unidos da América (EUA). Nesta altura a USSR aproveitou esta aparente desunião e preocupação com o Médio Oriente, enviando forças e carros de combate para a Hungria onde existia a tentativa de um movimento em direção a um regime mais democrático de socialismo, destruindo assim a crença ocidental para uma melhoria nas relações com os Soviéticos.

Enquanto as autoridades militares da NATO trabalhavam em novos documentos estratégicos, os estados membros eram sensibilizados de que a segurança da Aliança não poderia ser atingida unicamente com os meios militares. Esta preocupação foi referida num *memorandum* do Secretário-geral *Lord Ismay* apresentado ao NAC em 8 de Dezembro de 1955, onde acrescentava também a necessidade de explicar aos cidadãos comuns o porquê da necessidade das necessidades de financiamento, para contrariar uma previsível falta de apoio das populações dos Estados membros. Por fim *Lord Ismay* expressava as preocupações dos diferentes governos no esforço que lhes era pedido para atingir os objetivos propostos e quais as imediatas implicações do denominado *New Look*, perguntando se o estado final definido seria tangível.

Na altura o UK apresentou-se como o maior defensor da causa de poupança em favor da defesa, exercendo uma pressão sobre o NAC para produzir orientações políticas que possibilitassem as autoridades militares reduzir os requisitos em termos de forças militares, orientando o seu esforço para o desenvolvimento de armas nucleares para a defesa da Europa. Esta vontade de ir tão longe não foi acompanhada pelos demais aliados. A resposta do Conselho²⁵ frisava a necessidade de manter a confiança na eficiência da defesa da NATO e assim dissuadir perante uma possível agressão, de acordo com uma visão de estratégia em avanço, prevendo a utilização de armas nucleares. Apesar desta declaração as orientações políticas contrariam uma estratégia com uma ideia de *trip-wire*. A Diretiva declarava que as forças *Shield*²⁶ aliadas deveriam ter a habilidade de responder a possíveis infiltrações, incursões ou outros atos hostis sem recorrer à utilização de armas nucleares. A importância dos eventos fora de área é ainda referida nesta diretiva, com a

²⁵ CM (56)138, Directiva do NAC para as Autoridades Militares NATO.

²⁶ Nesta altura as forças projectadas eram conhecidas como as “Shield” e os bombardeiros estratégicos americanos eram considerados a “Sword”.

preocupação de poder influenciar diretamente a Aliança. Esta determinação marca a 1ª vez que se observava o NAC a dar orientações políticas detalhadas às Autoridades Militares e proporcionava a ação do SG na revisão da estratégia NATO. O resultado prático foi a elaboração de dois documentos estratégicos: MC 14/2, o novo Conceito Estratégico e o MC 48/2, medidas a implementar perante o novo conceito estratégico, que foram aprovados pelo MC em Abril de 1957 para serem apresentados ao NAC.

O MC 14/2 assumia que o principal objetivo seria o de prevenir a guerra criando uma grande capacidade de dissuasão. Os principais elementos dessa dissuasão passavam pela adequada capacidade nuclear e forças com elevada prontidão, associadas a uma determinação de retaliação com todas as forças disponíveis perante qualquer agressão. Referia a necessidade, face a um conflito de grande envergadura, o de a Aliança assegurar a habilidade de levar a cabo uma imediata e devastadora contraofensiva nuclear com todos os meios disponíveis. Paralelamente e intrinsecamente relacionado com o objetivo último, importava desenvolver as capacidades militares navais, terrestres e aéreas para a defesa da integridade do território da NATO, contando com a utilização desde o início de armas nucleares. Este documento é normalmente identificado como a estratégia de *retaliação massiva*, em que as forças convencionais serviam como fio transportador²⁷ para o lançamento forças de retaliação nucleares, mostrando ainda alguma flexibilidade nas ações de infiltração, incursão ou de outros atos hostis.

O MC 48/2 estabelecia então as medidas militares para a implementação da nova estratégia. Dividia as forças NATO em duas categorias, as de retaliação nuclear e as *Shield Forces*. Corroborava a ideia de flexibilidade expressa no MC 14/2, colocando a Aliança com a necessidade de lidar com situações militares em que o agressor poderia colocar situações que não desencadeariam em conflito total. Para estas eventualidades as forças teriam que ter capacidade de resposta pronta e eficaz para a restauração e manutenção da segurança, sem que fosse necessário recorrer a armas nucleares. Com esta flexibilidade, não era limitado o conceito de guerra com o bloco soviético, porque se ressalvava que para este agressor, para modalidades mais drásticas e com a envolvimento de maior esforço, seriam utilizados todos os meios disponíveis.

Os dois novos documentos estratégicos receberam a aprovação do NAC em 9 de Maio de 1957, depois de uma discussão considerável face a um dos pontos mais controversos, o de não existir um conceito de delimitação de guerra com os soviéticos. O

²⁷ *Trip wire*.

maior oponente foi desde logo o representante holandês que considerava esta ideia demasiado categórica, tendo posteriormente concordado com a aprovação dos documentos, mediante a sua revisão caso a análise por parte do SACEUR, mostrasse essa necessidade. O MC 14/2 e o MC 48/2 revogaram todos os documentos estratégicos anteriores e tomaram a forma final em 23 de Maio de 1957.

Quando a NATO começou a confiar nas armas estratégicas nucleares norte-americanas para a defesa da Europa, o território dos EUA não se encontrava ameaçado por armas nucleares, uma vez que os soviéticos não possuíam tecnologia que garantisse o lançamento com alcance suficiente para atingir o continente norte-americano. Contudo o sucesso no lançamento por parte da USSR do primeiro satélite artificial *Sputnik* em Outubro de 1957, veio alterar a perspetiva americana e aumentar consideravelmente a sua preocupação, que se veio a consolidar nos dois anos seguintes com o avanço soviético no desenvolvimento de mísseis balísticos intercontinentais, temendo-se que liderassem esta competição²⁸. Esta convicção arrastou a preocupação para os aliados europeus que assumiram a possibilidade de não serem defendidos sob quaisquer circunstâncias pelas armas nucleares americanas. E mais preocupações surgiram quando nos finais de 1958, o líder soviético *Nikita Khrushchev* desencadeou a 2ª crise de Berlim ao exigir dos Aliados ocidentais a sua retirada de Berlim Oeste. Esta crise que durou até 1962 levantou a questão de se o Ocidente deveria responder a ameaças de Leste que não um ataque em força, uma vez que uma guerra nuclear era totalmente desapropriada face às ações de bloqueio de acessos a zonas de Berlim Oeste. Assim no início de 1959, França, UK e USA estabeleceram um grupo de planeamento tripartido com o nome de código Live Oak, com o propósito de desenvolver planos de contingência, com o escalada de níveis de força a aplicar de acordo com os possíveis movimentos soviéticos.

A meio da crise de Berlim, em Janeiro de 1961, chega a *Washington* a nova administração do presidente *John F. Kennedy*, e com ele a apreensão e antevisão de uma guerra delimitada, e não o de um ataque nuclear de larga escala por parte do bloco soviético. Esta ideia é fundamentada no documento da estratégia norte-americana, denominado como *memorandum* de Ação de Segurança Nacional (NSAM) 40 e que declarava a prioridade nacional para o contributo NATO na Europa, como o desenvolvimento de planos de contingência para as ações mais prováveis, aquelas provenientes de atos mais limitados, na perspetiva de ataques não nucleares. Alguns meses

²⁸ Denominada “*missile gap*” de 1960.

mais tarde, a tensão sobre Berlim aumentava substancialmente, nomeadamente com a construção do Muro de Berlim em Agosto. Reconhecendo que os planos tripartidos *Live Oak* poderiam não ser suficientes com uma possível escalada do conflito e bloqueio da parte oeste da cidade, a NATO desenvolveu planos dedicados²⁹, em que seriam empregues meios com maior potencial do que aqueles considerados nos planos tripartidos, com operações terrestres cuja dimensão poderia contemplar 4 divisões e até armas nucleares de curto alcance, como forma de mostrar toda a determinação ocidental. Para esta crise o conceito da capacidade de resposta flexível era uma realidade que foi adotada a partir de 1962 pela Aliança.

Mesmo com o princípio do fim da crise de Berlim, surge uma nova crise agora de cariz internacional, com a introdução em Outubro de 1962 de mísseis balísticos de médio alcance por parte da USSR em Cuba. Dois meses mais tarde, enquanto se dirigia ao NAC, o Secretário de Defesa Norte-Americano *Robert McNamara* declarou que se estava a viver uma era em que as armas de 1ª linha eram as não nucleares. A capacidade nuclear era relevante mas deveria situar-se na retaguarda, assumindo-se a posição de *Shield* enquanto as capacidades não nucleares seriam desde logo a *Sword*, sugerindo e estimulando assim uma postura não nuclear para o futuro da NATO³⁰.

Face ao crescente da pressão Norte-Americana para uma alteração da estratégia militar da Aliança, a reunião de ministros de Oslo em 8 de Maio de 1961 deliberou a necessidade do Conselho em colaboração direta com as autoridades militares, a prosseguir o estudo e análise de qual a melhor postura para uma melhoria da dissuasão e força defensiva da NATO. Após vários períodos de discussão em 17 de Abril de 1962, na reunião de Atenas, o Secretário-geral *Stikker* apresentou o seu relatório especial sobre a política de defesa da NATO, especialmente direccionada para o controlo de armas nucleares. As suas recomendações apontavam para a eventualidade de serem utilizadas armas nucleares de acordo com as circunstâncias, sendo que deveriam ser empregues de uma forma quase automática perante uma ofensiva nuclear russa, mas sob consulta caso se verificasse um ataque convencional. Todos os Aliados com a exceção da França, que não queria ver a NATO desviada da rota de uma política de retaliação massiva, concordaram com o relatório e assumiu-se como a orientação da nova política de Aliança, o comprometimento do Secretário-geral em seguir essa determinação com a permissividade da França.

²⁹ *Berlin Contingency Plans* (BERCONS).

³⁰ Reunião Inter-ministerial do NAC, Paris, 14 de Dezembro de 1962.

Em Setembro de 1962 o Secretário-geral *Dirk Stikker* fez circular um *paper* NATO *Defense Policy* apelando para uma resolução atempada sobre uma discussão no Conselho sobre os assuntos prioritários na Defesa da Aliança, nomeadamente a projeção de mísseis balísticos de médio alcance, o possível desenvolvimento de uma força nuclear NATO e a proposta dos EUA de maior flexibilidade na estratégia nuclear, *item* que não era consensual entre vários Estados membros e que foi de certa forma arredado da discussão face aos eventos da crise dos mísseis em Cuba. No início de 1963, *Stikker* iniciou um processo de planeamento de forças de forma a relacionar a estratégia, requisitos operacionais e recursos que os membros teriam a possibilidade de ceder à NATO. Para direccionar este processo em termos estratégicos, o NAC endereçou ao MC a preparação de uma apreciação militar da situação em termos de influência da NATO até 1970. Este documento, MC 100/1, trouxe consigo a confirmação da denominada *flexibilidade na resposta* a uma agressão e um afastamento significativo da estratégia da retaliação massiva, bem como uma resposta negativa da França que consigo arrastou alguns outros membros para uma situação de desconforto, cessando assim o dito planeamento de forças no Outono de 1963. Nesta altura o intento de revisão da estratégia da NATO chega a um beco sem saída; a França não abdicou da sua posição de não apoiar a mudança e com o assassinato do presidente *Kennedy*, em Novembro de 1963, e a sua sucessão por *Lyndon B. Johnson*, os EUA viraram as suas preocupações e envolvimento militar para o Sudeste Asiático. Não houve qualquer evolução na revisão estratégica da NATO até ao anúncio por parte da França do seu abandono na participação na estrutura militar da Aliança em Março de 1966.

A retirada da França levou a uma serie de arranjos na estrutura de comando militar da Aliança. Como prioridade máxima no desenvolvimento de uma estratégia futura, encontrava-se o de conceder a responsabilidade pela totalidade dos assuntos de Defesa da Aliança em que a França não participaria, ao *Defence Planning Committee* (DPC), que estabelecido em 1963 tinha a responsabilidade do planeamento de forças. O DPC era simplesmente o NAC sem a presença da França³¹, que com a não oposição ao conceito da flexibilidade na resposta, desenvolveu um processo de construção da nova estratégia relativamente célere. A 7 de Outubro de 1966 iniciou-se então o processo com uma sessão informal do MC, onde é referido o facto da necessidade de reconsiderar os níveis de ameaça e analisar quais os objetivos estratégicos região por região, sempre com a

³¹ 14 membros em vez de 15.

ideia firme de flexibilidade de escolha perante as várias contingências. A aprovação política desta nova estratégia surge em 9 de Maio de 1967, quando o DPC em sessão ministerial elabora as suas diretrizes para as autoridades militares. A orientação é a de que o conceito de estratégia geral para a NATO seja revista de forma a permitir uma maior flexibilidade e providenciar um emprego adequado de uma defesa direta, em escalada deliberada ou uma resposta geral nuclear, face a situações com um nível de ameaça inferior a um ataque nuclear. Destaca-se o surgir de uma ideia desenvolvida nos documentos estratégicos que se seguiram, o da escalada na resposta em termos do progresso de um conflito.

O novo *draft* de Conceito Estratégico, MC 14/3, envolveu então a flexibilidade com a capacidade de dissuasão que essa aproximação poderia ter na vontade de agressão inimiga. Estabelecia também as 3 respostas militares para uma agressão à Aliança: *Defesa Direta* que implicava uma defesa ao mesmo nível de agressão do opositor; *Escalada Deliberada* que estabelecia um conjunto de etapas na resposta, aumentando a intensidade de poder a aplicar mas com a capacidade de controlo no decurso das ações e na intensidade do próprio combate, com uma demonstração de utilização de uma resposta nuclear em termos progressivos de iminência³², e por último, a *Escolha Seletiva de Ataques Nucleares* em alvos interditos, considerada a derradeira resposta militar e encarada como a última hipótese de dissuasão. O MC aprovou este documento em 16 de Setembro de 1967, em sessão de CHOD e a versão final, adotada pelo DPC, tem a data de 16 de Janeiro de 1968.

O documento parceiro do MC 14/3, o MC 48/3 que estabelece as medidas a implementar face ao Conceito estratégico, descreve algumas melhorias a serem desenvolvidas em termos de *intelligence* e de aviso antecipado, ações coordenadas em termos dos períodos de prontidão e resposta, capacidade ofensiva, de mobilização e logística. Estabelece ainda considerações estratégicas para as várias regiões da área NATO e teve a sua data de aprovação pelo DPC, em formato final, em 8 de Dezembro de 1969.

Estes dois documentos traduzem então o resultado da evolução estratégica que desencadeou no conceito de Resposta Flexível e que permaneceram em vigor, com uma longevidade até agora não superada na NATO. Na realidade só com o fim da denominada Guerra Fria e com uma Europa de face totalmente transformada, designadamente em termos da sua situação militar, em 1991 com a necessidade imperativa de uma nova

³² Entre os exemplos dados pode citar-se o de demonstrar um não envolvimento nuclear, abrindo uma nova frente de batalha ou de outra ação iniciadora no mar em resposta a uma agressão de baixa intensidade, ou o uso demonstrativo de armas nucleares.

estratégia, se dá a substituição do MC 14/3 e MC 48/3 por uma visão de natureza menos bélica e de confronto, simbolizado pelo facto deste novo Conceito Estratégico ter sido publicado como documento não classificado.

2.3 O Conceito Estratégico de 1991

Na sua reunião em Londres em Julho de 1990, os Chefes de Estado e de Governo da NATO concordaram com a necessidade de transformar a Aliança Atlântica para refletir a nova era mais promissora da Europa. Reafirmando os princípios básicos estruturais em que a Aliança se tinha apoiado desde a sua criação, eles reconheceram que os desenvolvimentos ocorridos teriam um impacto de longo alcance sobre a maneira pela qual os objetivos da Organização seriam cumpridos no futuro, em particular na sua visão estratégica fundamental³³.

Se olharmos para o Conceito Estratégico de 1991, intitulado *The Alliance's New Strategic Concept*, nomeadamente na sua revisão do contexto estratégico naquela altura, verificamos que era reconhecido que as profundas mudanças políticas ocorridas desde 1989 na Europa Central e Oriental tinham melhorado substancialmente o ambiente de segurança no espaço em que a Aliança cumpria os seus objetivos. Na realidade, os *antigos satélites* da URSS tinham recuperado a sua soberania e a própria *União Soviética* com as suas repúblicas passavam por um ambiente de previsíveis mudanças profundas. As forças soviéticas deixavam a Hungria e a Checoslováquia e era planeada ainda a retirada da Polónia e da Alemanha em 1994. Todos os países que anteriormente eram adversários da NATO tinham desmantelado o Pacto de Varsóvia e rejeitavam a hostilidade ideológica para com o Ocidente, implementando políticas destinadas a alcançar uma democracia pluralista, respeito pelos direitos humanos e uma economia de mercado. Assim a divisão política na Europa que alimentou a possibilidade de confronto militar no período da Guerra Fria tinha sido superada.

No Ocidente tinham também ocorrido mudanças significativas. A Alemanha agora unida era um membro pleno da Aliança e das instituições europeias. O facto dos países europeus naquela altura trabalharem conjuntamente em *prol* de uma união política,

³³ 05 Jul. – 06 Jul. 1990

Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance

Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration")

incluindo o desenvolvimento de uma identidade única e o reforço do papel da UEO³⁴, contribuía em pleno para uma cada vez mais importante segurança europeia. O reforço na dimensão da segurança no processo de integração europeia, empenhou e comprometeu os Estados membros europeus da Aliança reforçando o seu papel e responsabilidades na organização. Contribuindo ainda para a referida segurança e estabilidade foram os progressos substanciais no controlo de armas, que para além de diminuir significativamente a quantidade de armamento, aumentou a transparência e a confiança mútua a nível militar³⁵.

Era crença por parte da NATO que a implementação do Tratado START³⁶ em 1991 levaria a uma maior estabilidade através de reduções substanciais e equilibrados no campo das armas nucleares estratégicas. A diminuição progressiva e a longo prazo do arsenal nuclear por parte dos EUA e União Soviética prosseguiria a partir também de 1991 através da iniciativa do presidente Bush e o tratado sobre as forças convencionais na Europa, assinado na cimeira de Paris de 1990, reduzia a inferioridade numérica da Aliança nos principais sistemas de armas convencionais. A transparência era ainda reforçada pela abertura a um regime de *Céus Abertos*, existindo ainda perspectiva de aceitabilidade para novos avanços no controlo do armamento e para uma proibição global das armas químicas, bem como restringir as exportações de armas e de estabilização da proliferação de tecnologias com determinados tipos de armas. O processo da *Commission on Security & Cooperation in Europe* (CSCE), iniciado em Helsínquia em 1975 era apontado como um elemento que contribuía significativamente para a superação da divisão na Europa.

Consensual nessa altura era a ideia que as mudanças históricas ocorridas na Europa tinham melhorado significativamente a segurança geral dos aliados e que a ameaça, monolítica massiva e potencialmente imediata, que era a principal preocupação da Aliança nos seus primeiros 40 anos de existência tinha desaparecido. Por outro lado, uma grande dose de incerteza sobre o futuro e os riscos à segurança da Aliança permaneciam, e o novo Conceito Estratégico assentava num pressuposto de concretização de mudanças positivas para um ambiente de segurança.

A análise produzida no documento de 1991 refere que os desafios para a segurança

³⁴ Organização de defesa europeia parcialmente inativa. Foi estabelecida pelo Tratado de Bruxelas em 1954, que modificou o Tratado de Bruxelas de 1948, que instituiu a União Ocidental, na sequência da Conferência de Londres (Conferência dos 9), e formada pelos Estados membros da NATO e da União Europeia (exceto a Dinamarca) antes de ser expandida em Junho de 2004.

³⁵ Acordo CDE Estocolmo de 1986, o Tratado INF de 1987 e os acordos CSCE e medidas de confiança e da segurança de 1990

³⁶ *Strategic Arms Reduction Treaty*.

e os riscos que a Aliança enfrentava eram de uma natureza diferente do que eram no passado. A ameaça de um ataque em larga escala em todas as frentes europeias da NATO tinha sido removida e o risco de um ataque surpresa, em especial na Europa Central, tinha sido substancialmente reduzido tal como o seu tempo de aviso mínimo, não se assumindo como base para uma estratégia dos Aliados. Ao invés os receios agora preocupação da Aliança eram de *natureza multifacetada e multi-direccional* (ponto 8), com uma extrema dificuldade de prevenção e avaliação. Assim as ameaças e riscos para a NATO seriam menos propensas a resultar de uma agressão ponderada contra o território dos seus estados membros, mas sim das consequências adversas de instabilidade que poderiam surgir *a partir de dificuldades económicas, sociais e políticas*, (ponto 9) incluindo conflitos étnicos e disputas territoriais, que muitos países da Europa Central e Oriental poderiam ser confrontados. As tensões que poderiam resultar, não ameaçando diretamente a integridade territorial dos membros da Aliança, proporcionariam crises e instabilidade envolvendo potências externas ou transbordar para os países da NATO, tendo um efeito direto sobre a segurança da Aliança.

No caso particular da União Soviética, os riscos e incertezas que acompanhavam o processo de mudança não poderia ser visto de forma isolada, a partir do momento em que as suas forças convencionais eram significativamente superiores a de qualquer outro Estado europeu e o seu arsenal nuclear só era comparável com o dos EUA. Os aliados investiam também em querer manter relações pacíficas com os países do sul do Mediterrâneo e Médio Oriente, onde a estabilidade e a *paz dos países da periferia sul da Europa eram importantes* para a segurança da Aliança (ponto 11), como demonstra a Guerra do Golfo. Na realidade, a acumulação de Poder militar e a proliferação de tecnologia nas armas da região, incluindo armas de destruição em massa e mísseis balísticos capazes de atingir o território de alguns Estados membros, era uma preocupação que se prolongou ao longo do tempo para a NATO. Qualquer ataque armado ao território dos Aliados seria abrangido pelos artigos 5º e 6º do Tratado de *Washington*, sendo que a Aliança assumia, no entanto, ter em conta o contexto global na preservação dos seus interesses, que seriam afetados por riscos e ameaças de uma natureza mais ampla, incluindo *a proliferação de armas de destruição em massa, interrupção do fluxo de recursos vitais*³⁷ e *ações de terrorismo e sabotagem* (ponto 12).

A definição do propósito da Aliança traz consigo uma formulação de novos valores.

³⁷ Leia-se petróleo.

Se a finalidade primária da NATO, tal como estabelecido no Tratado de *Washington* e reiterada na Declaração de Londres, era salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os seus membros por meios políticos e militares, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, surge neste documento de 1991 a sustentação deste objetivo em *valores comuns de democracia, direitos humanos e Estado de direito* (ponto 15). A NATO formalizava o elo transatlântico em que a segurança da América do Norte fica ligada à segurança da Europa, sustentada nos princípios de compromisso comum e mutua cooperação em apoio da indivisibilidade da segurança, num esforço coletivo para a melhoria da segurança nacional individual de cada membro. Para o efeito, os meios pelos quais a Aliança prosseguia a sua política de segurança e paz continuava a incluir a manutenção de uma capacidade militar suficiente para impedir a guerra e fornecer uma defesa eficaz, uma capacidade para gerir com sucesso crises que afetavam a segurança dos seus membros e a busca do diálogo político favorecendo esforços com outras nações, numa busca activa de abordagem cooperativa para a segurança europeia, incluindo o controlo de armas e desarmamento (ponto 19).

O Conceito estratégico adiantava ainda que a Aliança precisava de *articular as suas ações com outras instituições europeias, como a CE, a UEO e a CSCE* que possuíam importantes papéis a desempenhar, de acordo com as respetivas responsabilidades e propósitos. A criação de uma identidade europeia de segurança e defesa iria sublinhar a prontidão dos europeus a tomar uma maior fatia de responsabilidade pela sua segurança e ajudaria a reforçar a solidariedade transatlântica (ponto 21).

Esta abordagem ampla à questão da segurança, com as mudanças radicais em termos conceptuais, trazia consigo a ideia de que, alcançar os objetivos da Aliança através de meios políticos eram mais prioritários do que nunca. Na realidade a segurança e estabilidade são determinadas por fatores políticos, económicos, sociais e ambientais, para além da dimensão de defesa. Surge assim no documento uma estratégia de aposta em três vetores considerados fundamentais na política de segurança da Aliança: *o diálogo, a cooperação, e a manutenção da capacidade de defesa coletiva* (ponto 25). Com a busca destes elementos procurava-se reduzir os riscos de conflito decorrentes da incompreensão; construir uma maior compreensão mútua e confiança entre todos os Estados europeus; ajudar a gerir crises que afetam a segurança dos Aliados e estender as oportunidades para uma parceria entre os países lidarem com problemas de segurança comuns.

Neste ambiente político e estratégico, o sucesso da política da Aliança de preservar a paz e evitar a guerra ficava dependente na eficácia da *diplomacia preventiva* e na, agora

denominada, *gestão de crises* que poderiam afetar a segurança dos seus membros. Nestas novas circunstâncias, são criadas oportunidades para a resolução de crises, numa fase inicial (ponto 32). Para o sucesso da política da Aliança era exigida uma abordagem coerente, dominada pelo poder político, escolhendo e coordenando quais as medidas mais adequadas na gestão de crises, quer medidas políticas quer aquelas no domínio militar. O potencial de diálogo e cooperação com todas as instituições da Europa deveriam estar completamente desenvolvidos a fim de ajudar a neutralizar crises e para evitar conflitos. Para este fim, foi determinado estrategicamente, que os aliados iriam apoiar o papel no processo da CSCE e suas instituições, sendo reconhecido que outros organismos, incluindo a CE, UEO e as Nações Unidas também poderiam ter um papel importante a desempenhar.

Na Cimeira de Londres os aliados concordaram em preparar uma nova estratégia militar e uma postura de força revista, de forma a responder às novas circunstâncias. A *estratégia militar da aliança* continuava a refletir uma série de princípios fundamentais. A finalidade da Aliança era puramente defensiva: as suas armas só poderiam ser utilizadas em legítima defesa e não se considerava ser adversário de ninguém. Os Aliados iriam manter a força militar suficiente para dissuasão e garantir uma ação coletiva, sendo que o papel das forças militares da Aliança era o de assegurar a integridade territorial e a independência política de seus Estados membros (ponto 35). A segurança coletiva apoiava-se na unidade estratégica e o cumprimento dos objetivos da Aliança dependeria da distribuição equitativa das funções, riscos e responsabilidades, sendo que os benefícios, eram traduzidos para todos no conceito de defesa comum. A presença norte-americana, quer em termos de forças convencionais quer em termos de forças nucleares, continuava a ser vital para a segurança da Europa. A natureza coletiva da NATO pressupunha uma série de arranjos práticos, procurando-se ainda evitar uma nacionalização das políticas de defesa sem que a soberania individual não fosse posta em causa, num princípio de estrutura militar integrada, com uma serie de acordos de coordenação e cooperação. Em termos de forças, a Aliança estipulava que no futuro previsível o mais adequado seria o de manter uma combinação adequada de forças nucleares e convencionais baseadas na Europa, sendo os contingentes atualizados de acordo com as necessidades.

O principal papel das forças militares da Aliança, como garante da segurança e integridade territorial dos Estados membros, permanecia neste documento inalterado. Às forças da Aliança eram atribuídas funções em tempo e ambientes de crise, paz e guerra. Em paz, o papel das forças militares aliadas seria o da proteção contra riscos para a segurança dos membros da Aliança e de contribuição para a manutenção da estabilidade e

equilíbrio na Europa. Poderia implicar desde a verificação dos acordos de controlo de armas, bem como ser chamados a contribuir para a estabilidade global, fornecendo forças para missões das Nações Unidas. Em caso de crises que poderiam originar ameaça militar para a segurança dos membros da Aliança, as forças militares poderiam complementar e reforçar as ações políticas dentro de uma abordagem ampla para a segurança e, assim, contribuir para a gestão destas crises e a sua resolução pacífica. Isto requeria uma capacidade de resposta pronta e oportuna que garantisse em simultâneo, mesmo que altamente improvável, a detenção de uma ação direta agressiva contra qualquer um dos Estados-membros e o evitar a guerra de qualquer tipo. A dimensão, a prontidão, disponibilidade e a mobilização de forças militares da Aliança continuava a refletir a sua natureza estritamente defensiva, mas adaptados ao novo ambiente estratégico (ponto 45). Ou seja, o quantitativo das forças dos Aliados, e em muitos casos a sua disponibilidade, era reduzida, assumindo-se uma distribuição geográfica mais efetiva em termos sub-regionais, tendo em linha de conta as diferenças geoestratégicas e agora um menor tempo de aviso que as regiões norte e sul agora poderiam ser sujeitas em comparação com a região central e, na região sul, o potencial para instabilidade e as capacidades militares nas áreas adjacentes. Para isso as Forças disponíveis incluíam, numa limitada, mas militarmente significativa proporção, elementos terra, ar e mar de reação rápida e imediata, capazes de responder a uma ampla gama de eventualidades, muitas das quais imprevisíveis. Era assim simultaneamente exigida maior flexibilidade e mobilidade, com uma capacidade assegurada de um aumento, quando e se necessário de numa possibilidade ainda que improvável, mas que a prudência determinava não deve ser descartada, de um grande conflito. Era referido no documento que essas disposições deveriam ser exercitadas regularmente em tempo de paz, nomeadamente, o uso de forças, incluindo a implementação de uma reação e de outras forças disponíveis como um instrumento de gestão de crises, em conjugação com as autoridades políticas da Aliança.

No que diz respeito às características das Forças militares, a estratégia assumida em termos de cooperação das diferentes Componentes baseava-se numa visão prospetiva de Força Tarefa Conjunta e Combinada construída com dimensões estruturais modulares, de acordo com as necessidades e a natureza da missão³⁸. As Forças terrestres eram consideradas essenciais para manter ou recuperar o território e a sua maioria manter-se-ia em estados mais baixos de prontidão. As Forças Navais, mercê da sua flexibilidade,

³⁸ *Mission taylor maid.*

mobilidade e resistência, dariam um contributo importante para opções de resposta a crises por parte da Aliança. As suas missões consideradas essenciais seriam orientadas para garantir o controlo do mar e assim salvaguardar as linhas de comunicação marítimas dos Aliados, com o objetivo de apoiar as eventuais operações terrestres e anfíbias e simultaneamente salvaguardar a implantação da Aliança no mar, proporcionando efeitos de dissuasão, nomeadamente em termos de armas nucleares. As Forças aéreas, com as suas capacidades em operações diretas contra ar, interdição aérea e apoio aéreo ofensivo, bem como em ações de contributo para a vigilância, reconhecimento e operações de guerra eletrónica, eram consideradas essenciais para uma eficácia global dos aliados. Era ainda dada uma particular atenção a uma exigência progressiva em termos de transporte aéreo de longas distâncias, bem como a sistemas de comando e controlo modernos e adequados. Tudo em prol de uma procura de garantia de um ambiente de defesa aéreo seguro.

À luz dos riscos potenciais que representava, a proliferação de mísseis balísticos e de armas de destruição em massa era considerada uma preocupação especial, pelo que a estratégia da Aliança apresentava a solução a necessidade de abordagens complementares, tais como o do controlo das exportações e o empenho em defesas antimísseis. Não sendo assumida uma dependência de capacidade de guerra química, os aliados avocavam um comprometimento de posição de proibição global, abrangente e efetiva de todas as armas químicas.

O objetivo estratégico fundamental das forças nucleares da Aliança era assumidamente, nesta altura, político: preservar a paz, evitar a coação e dissuadir qualquer tipo de guerra. A capacidade nuclear continuava assim, a desempenhar um papel essencial, garantindo a incerteza na mente de qualquer agressor sobre a natureza da resposta dos Aliados à agressão militar. A garantia última de segurança dos Aliados era sustentada pelas Forças nucleares estratégicas da Aliança, nomeadamente as dos EUA e, indiretamente, as Forças nucleares independentes do UK e França, que assumindo um papel dissuasor destes Estados individualmente, contribuem para uma dissuasão geral e a segurança dos Aliados (ponto 54). As Forças nucleares baseadas na Europa e comprometidas com a NATO tornavam-se um elo político e militar essencial entre os membros europeus e norte-americanos da Aliança.

Esta mudança na visão da segurança, que altera o nível de forças convencionais na Europa a tender para um relativo equilíbrio e o incremento de capacidade de reação da NATO em atuar na resolução de uma crise, através de meios diplomáticos e outros, em caso de necessidade, sustenta-se na previsão de uma possível bem-sucedida defesa

convencional, originando a redução das ditas *Sub-Forças* nucleares estratégicas. No entanto era contemplada a implementação destas armas em navios de superfície e submarinos de ataque, bem como em aeronaves de dupla função, complementados por sistemas *offshore*.

Este Conceito Estratégico confirma a NATO com a natureza de uma *aliança de defesa* com uma determinação dos seus membros em salvaguardar a sua defesa, soberania e integridade territorial. A *Política de Segurança da Aliança* era baseada no diálogo; cooperação e defesa coletiva e divulgada como um documento público, aberto à discussão e ao comentário público em geral.

2.4 O Conceito Estratégico de 1999 e o pós 11 de Setembro de 2001

Em Abril de 1999, a NATO³⁹ realizou em Washington a 15ª cimeira, comemorativa dos seus 50 anos de história, período que aliava a celebração de aniversário de longevidade com o *tempero* de uma campanha aérea sem precedentes, com o objetivo de resgatar a paz no Kosovo. Dois anos antes em Madrid a Aliança tinha convidado a república Checa, a Hungria e a Polónia a iniciarem as conversações de adesão à organização e em Washington, os líderes destes três países sentaram-se à mesa da Cimeira, tendo sido anunciado que a porta se encontrava aberta a outros estados. Em Madrid tinha ainda sido pedida a revisão do Conceito Estratégico da Aliança, numa perspetiva do enfrentar os novos desafios e oportunidades de segurança no século XXI e orientação para o desenvolvimento político e militar no futuro.

Os resultados efetivos da Cimeira, em termos de decisões e de programas, foi a apresentação do cenário de entrada no novo século por parte da Aliança. Desde logo o reconhecimento das mudanças dramáticas no contexto da segurança europeia nos 10 anos precedentes, com o surgimento de novos riscos complexos para a paz e estabilidade, que incluíam a opressão, conflitos étnicos, problemas económicos, o colapso da ordem política e a proliferação de armas de destruição massiva. Outra característica da postura em transformação da NATO foi o desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa (ESDI) no seio da Aliança, juntamente com uma Iniciativa relativa às capacidades de Defesa, criada para apoio das Forças Militares, tendo ainda introduzido alterações à estrutura integrada de comando militar, que pretendiam dar resposta às transformações do ambiente de segurança. De destacar ainda que apesar da Rússia se ter recusado a participar

³⁹ NATO Handbook 2001.

na Cimeira de Washington devido aos acontecimentos na Jugoslávia, os aliados reiteraram o seu empenho numa parceria com a Rússia ao abrigo do *Ato Fundador NATO-Rússia*⁴⁰. Nesta Cimeira, pela primeira vez, os líderes da NATO reuniram-se com o Presidente da Ucrânia, tendo sido manifestado por ambas as partes o agrado perante o progresso da sua *Parceria Especial*⁴¹. Por fim no comunicado da Cimeira de Washington ficou confirmada a importância do *Diálogo do Mediterrâneo*⁴², como parte integrante da abordagem de cooperação da Aliança em relação à sua segurança.

A evolução de acontecimentos e o trajeto percorrido nos anos 90 leva assim à aprovação de um novo Conceito Estratégico em 1999, que retoma muitos dos pontos do seu precursor de 1991.

O Conceito de 1999, *An Alliance for the 21st Century*, reiterava que o objetivo essencial da Aliança era o de salvaguardar a liberdade e a segurança dos seus membros, através de meios políticos e militares. Era sublinhado que a NATO *é baseada nos valores comuns da democracia, direitos humanos e estado de direito* (ponto 6), o que correspondia à formulação anterior, mas sublinhava-se agora que, para obter a segurança, a organização se devia envolver na gestão de crises e promover parcerias, com uma visão de segurança evoluída do passado: *A Aliança está empenhada numa abordagem de segurança mais ampla, que reconheça a importância de fatores políticos, económicos, sociais e ambientais juntamente com a indispensável dimensão de defesa* (ponto 25).

A política global continuava a ser uma das características centrais deste conceito, compreendendo uma série de elementos fundamentais:

A preservação do elo transatlântico. Era sublinhada a indivisibilidade da segurança europeia e norte-americana, com a consequente importância de uma forte e dinâmica parceria entre a Europa e América do Norte.

A manutenção de capacidades militares eficazes. Numa estratégia de capacidades eficazes num contexto de previsibilidade, desde a dissuasão e defesa coletiva até operações

⁴⁰ Desde 1991 que a NATO e a Rússia trabalham em conjunto em diferentes questões relacionadas com a defesa e segurança. Em 1994 a Rússia aderiu ao Programa da *Parceria para a Paz*. A participação da Rússia na implementação do Acordo para a Paz na Bósnia-Herzegovina foi um passo importante para a relação de cooperação que culminou com a assinatura do *Ato Fundador NATO-Rússia para as Relações Mútuas, Cooperação e Segurança* em 27 de Maio de 1997, em Paris.

⁴¹ A visita por parte do NAC à Ucrânia em Março de 2000 constituiu uma oportunidade dos 19 aliados analisarem o âmbito da cooperação na *Parceria Especial*, cuja Carta que tinha sido assinada em Madrid em 1997.

⁴² O *Diálogo do Mediterrâneo* tem as suas origens na Declaração da Cimeira de Bruxelas, de Janeiro de 1994. Os Chefes de Estado da NATO manifestaram que a evolução positiva no Processo de Paz do Médio Oriente abria novas vias ao estudo de medidas que promoviam o diálogo e consequentemente o reforço da estabilidade e a segurança.

de resposta a crises.

O desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa dentro da Aliança. Era declarada a necessidade deste processo exigir uma cooperação estreita entre a NATO, a UEO e quando apropriado, com a União Europeia (EU)⁴³.

Prevenção de Conflitos e Gestão de Crises. É estipulado um papel importante para a Aliança, na prevenção de conflitos e gestão de crises, visto que operações como a da Bósnia e a do Kosovo continuavam a ser um dos elementos chave da contribuição da NATO para a paz e segurança euro-atlânticas.

Parceria, Cooperação e Diálogo. O Conceito realçava a determinação da Aliança em prosseguir a sua política de parcerias com todos os países euro-atlânticos para preservar a paz, promover a democracia e contribuir para o progresso, aumentando a segurança de todos, sem excluir ninguém, anulando assim as diferenças que poderiam levar ao conflito⁴⁴.

Alargamento. Era confirmada a abertura da Aliança a novos membros, ao abrigo do Artigo 10º do Tratado de Washington, e reafirma as expectativas da NATO efetuar novos convites nos anos consecutivos.

Controlo de Armamento, Desarmamento e Não-Proliferação. O Conceito sublinhava a intenção da Aliança em manter estes aspetos da sua política para a segurança, em harmonia com a sua política de defesa, recorrendo aos níveis mínimos possíveis de forças, consistentes com a sua capacidade de cumprir com todas as missões.

As secções finais do documento definiam as orientações para as Forças da Aliança, traduzindo objetivos e as tarefas práticas para a NATO e estrategistas operacionais, numa perspetiva de desenvolvimento contínuo de capacidades militares. Realçavam-se, como particularmente importantes, as capacidades de enfrentar com eficácia forças de oposição; a mobilização e mobilidade; a sobrevivência das forças e infra-estruturas; a sustentabilidade e interoperabilidade⁴⁵. Adicionalmente a estratégia referia o papel indispensável desempenhado pelas forças da Aliança ao lidar com os riscos associados à

⁴³ Na reunião de Helsínquia do Conselho da UE, em Dezembro de 1999, foi estabelecido o *Objectivo Global* para a EU de até 2003 poder constituir e manter, durante um ano, uma Força capaz de dar respostas às *Missões de Petersberg*, tal como estipulado no *Tratado de Amesterdão de 1997*. Estas tarefas incluíam a Ajuda Humanitária, a Manutenção de Paz e Gestão de Crises. Poderiam assim ser realizadas operações militares de resposta a crises pela EU, onde a NATO não estaria implicada em termos militares. O desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa comum, permitia assim evitar a duplicação desnecessária das estruturas da NATO, sem que isso implicasse a criação de um exército europeu.

⁴⁴ Descreve ainda os Instrumentos desta política – o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, a Parceria para a Paz, as relações especiais com a Rússia e Ucrânia e o Diálogo Mediterrânico.

⁴⁵ Incluindo interoperabilidade com países terceiros.

proliferação de armas nucleares, biológicas e químicas e os seus meios de lançamento. Estipulava ainda que a Aliança iria manter, num futuro próximo, uma combinação apropriada de forças nucleares e convencionais baseadas na Europa, com dimensões mínimas mas que poderiam ser atualizadas a qualquer momento, se necessário.

Passados dois anos, no dia 11 de Setembro de 2001, o mundo inteiro parou perplexo para acompanhar o ousado ataque terrorista a um dos símbolos do poderio económico norte-americano, as torres gémeas do *World Trade Center*, local onde costumavam circular diariamente cerca de 200 mil pessoas, 50 mil dos quais trabalhadores. A organização terrorista internacional *Al Qaeda* conseguiu algo que a União Soviética nunca tentou: aniquilou um grande número de americanos, e estrangeiros, em solo americano, e em números superiores aos infligidos 60 anos antes, durante o ataque a *Pearl Harbor*, o acontecimento que determinou a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial.

Logo no dia seguinte, O NAC decidiu: *Se for determinado que foi um ataque externo orquestrado contra os EUA*, então seria considerado como uma ação ao abrigo do Artigo 5º do Tratado de *Washington*. Depois de reuniões de esclarecimento por parte de responsáveis norte-americanos aos Estados membros da Aliança, em 2 de Outubro, a condição do carácter externo do ataque foi considerada preenchida. Deste modo, a denominada *cláusula de compromisso* da NATO entrou em vigor.

A Cimeira pós 11 de Setembro, que decorreu em Praga em Novembro de 2002, é um marco na história da NATO pelo conjunto de deliberações tomadas com o consequente impacto político e militar da Aliança. Desde logo um novo alargamento, com a inclusão de um conjunto de países anteriormente pertencentes ao Bloco de Leste⁴⁶, depois, o comprometimento em melhorar as capacidades militares dos Aliados – *Prague Capabilities Commitment*⁴⁷ – e a reforma da estrutura militar integrada da Aliança⁴⁸ e, por

⁴⁶ Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia.

⁴⁷ Na declaração da Cimeira de Washington, os aliados comprometeram-se a melhorar as capacidades de defesa da NATO, tendo sido criada a *Defense Capabilities Initiative*. Porém a sobreposição de interesses impediu a concretização dessa vontade, pelo que o NAC aprovou nova iniciativa, onde todos os líderes políticos assumiram o compromisso político de realizar os esforços necessários para melhorar as respetivas forças.

⁴⁸ A estrutura de comandos manteve três níveis: estratégico, operacional e tático ou de componente. As maiores reduções verificaram-se no nível tático ou de componente, onde dos treze quartéis-gerais existentes ficaram apenas seis. Em conjunto com as reduções ocorridas no nível operacional, a estrutura de comandos evoluiu de 20 para 11 quartéis-gerais. A estrutura privilegiou a funcionalidade à geografia e foi organizada com base no *Allied Command Operations* (ACO), sediado na Europa, localizado em Mons, na Bélgica, que agregou todas as tarefas operacionais dos antigos *Allied Command Europe* e *Allied Command Atlantic* e no *Allied Command Transformation* (ACT), localizado em Norfolk, nos EUA, que passou a ser responsável pela promoção e supervisão da transformação permanente das forças e capacidades da Aliança, especialmente através do treino e do desenvolvimento de conceitos e doutrina. Também incluiu, na dependência do ACO, alguns comandos conjuntos, a que ficaram subordinados vários comandos funcionais e centros combinados de operações aéreas. Ao ACT ficaram subordinados elementos

último, a criação da *NATO Response Force* (NRF). Esta Cimeira da Transformação alargou a área euro-atlântica de atuação da Aliança, para uma área de interesse que engloba o mundo no seu todo, abrangência tornada necessária e inevitável após os trágicos acontecimentos um ano antes em Nova Iorque.

Em Junho de 2004 os Aliados, já com 26 elementos, reúnem-se em Istambul numa Cimeira que não trazendo nada de novo em termos estratégicos, faz a ponte com Riga, que decorreu em Novembro de 2006. Aí, entre outros, ficou decidido preparar um eventual terceiro alargamento⁴⁹, convidar a Sérvia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina para aderirem à *Partnership for Peace* (PFP) e estreitar as relações com os *parceiros globais*⁵⁰.

A Cimeira de Riga concretiza a ideia que o 11 de Setembro alterou significativamente a postura estratégica adotada pela NATO até então, nomeadamente no que diz respeito a operações fora de área. O documento estratégico resultante desta Cimeira, o *Comprehensive Political Guidance* (CPG), baseado no conceito estratégico de 1999, traduz a necessária nova visão que as mudanças do contexto internacional impunham. Nesta altura, as principais ameaças para a *NATO nos próximos 10 a 15 anos* eram identificadas como o Terrorismo Internacional e a Proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM), no que é uma típica aproximação norte-americana pós 11 de Setembro, ainda em pleno *período Bush*. Uma inovação notória é o da aceitação de missões fora de área, referenciando-se no documento que, *os futuros ataques podem ser originados fora do espaço euro-atlântico e envolverem formas não convencionais de ataques armados* (ponto 5). Nesta perspetiva, a Aliança declara-se preparada para desencadear *Operações não-artigo 5º*, de gestão de crises, mesmo fora de área.

Um outro ponto importante do documento de 2006 é a referência (ponto 11) à necessidade da NATO manter capacidades militares num amplo espectro, desde a alta à baixa intensidade, sem esquecer as operações de estabilização e de apoio militar pós-conflito, para o que se tornava necessário desenvolver os mecanismos de cooperação com a ONU, EU e outras Organizações Internacionais e/ou Não-governamentais. Na realidade a CPG incorporava e aprovava o que já era prática da NATO no Afeganistão.

No que diz respeito a quais as ameaças encaradas na altura, o documento referia a necessidade de adaptação e flexibilidade para responder ao inesperado e são elencadas um conjunto de novas capacidades a desenvolver (ponto 16), onde se podem destacar pela sua

estruturais ligados ao desenvolvimento de conceitos conjuntos, à pesquisa e tecnologia de capacidades futuras, à formação e ao treino, bem como à ligação ao ACO.

⁴⁹ Foram propostos os seguintes países: Albânia, Croácia e Macedónia.

⁵⁰ Austrália, Nova Zelândia, Japão e Coreia do Sul.

novidade: a proteção dos sistemas de informação contra *ciberataques*; a capacidade de identificar e eventualmente eliminar elementos hostis, mesmo em zonas urbanas, com um mínimo de danos colaterais ou não intencionais; a capacidade de coordenar operações complexas que envolvem agentes de muitos tipos e nacionalidades, de dentro e de fora da Aliança; a capacidade de desenvolver operações de estabilização.

O documento de 2006 não avançava ainda para um novo conceito estratégico, mas incorporava na prática o que eram os principais eixos de evolução da NATO, nomeadamente a necessidade de adotar um conceito alargado de segurança, de conduzir operações fora de área, de dominar todo o tipo de operações e de desenvolver respostas para as fragilidades identificadas.

3. O novo conceito estratégico da NATO

3.1 Contexto e descrição do Conceito Estratégico de 2010

A Cimeira de Bucareste em Abril de 2008 confirmou a política de alargamento da Aliança com os convites de adesão a serem efetuados à Albânia e à Croácia e a confirmação de que a Ucrânia e a Geórgia também seriam membros da NATO. É reafirmada a prioridade da missão no Afeganistão, com a sensibilização dos Estados-membros para um firme comprometimento e o apoio ao reforço da liderança e responsabilidade Afegã, bem como a necessária *Comprehensive Approach* (CA) da Comunidade Internacional reunindo esforços civis e militares e empenhamento dos países vizinhos, especialmente o Paquistão. Outro aspeto importante foi a presença de diversas Organizações internacionais, representadas a mais alto nível⁵¹ na busca de uma CA coletiva, reconhecendo a NATO, que não poderá atuar sozinha perante os desafios, numa perspetiva de Segurança Cooperativa.

Em 2010 com uma serie de eventos críticos tais como a internacionalização do terrorismo, a sequência das campanhas militares do Iraque e no Afeganistão, a crise na Geórgia, os crescentes ataques cibernéticos, a emergência de novas potências, o diferente posicionamento estratégico da Rússia, a crise financeira mundial e a necessidade de repensar a NATO com 28 membros⁵², entre outras questões de debate na Aliança, levaram à aprovação, na Cimeira de Lisboa, de um novo conceito estratégico.

Este processo teve o seu início um ano antes com o acordo para avançar, alcançado na Cimeira dos 60 Anos, em Estrasburgo, com a aprovação da orientação a seguir e o estabelecimento de um calendário que fixou a conclusão da tarefa por ocasião da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, a realizar em Portugal. Tendo sido atribuída ao Secretário-Geral da Organização *Anders Fogh Rasmussen*, a missão de preparar um novo conceito estratégico, este escolheu um grupo de peritos internacionais, liderado pela antiga Secretária de Estado norte-americana *Madeleine Albright*. Para este efeito decorreu uma serie de seminários temáticos onde participaram para além dos elementos do grupo de peritos, os Representantes Permanentes, os Representantes Militares, os Comandantes Estratégicos e outros convidados. Foram debatidos temas relacionados como a segurança coletiva e a dissuasão na atualidade; a Aliança como parte da *Network Security Global*; o

⁵¹ ONU representada pelo SG *Ban Ki-moon*.

⁵² Albânia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Turquia UK e Estados Unidos.

ambiente de segurança na área euro-atlântica; e forças e capacidades, incluindo o Planeamento de Defesa e a necessária Transformação. No dia 17 de Maio o grupo de peritos entregou ao Secretário-geral os seus contributos, que deram origem a um relatório, com um projeto de conceito estratégico submetido a um período de negociações, com o objetivo de alcançar a sua aprovação em Novembro de 2010.

Este novo Conceito, intitulado *Active Engagement, Modern Defense* reitera que a NATO continuará a *salvaguardar e liberdade e a segurança de todos os membros, por meios políticos e militares*. A intenção fundadora estabelecida em 1949 continua, assim, como primeira prioridade, apesar das profundas alterações verificadas no contexto da segurança internacional. Como princípios estruturantes da Aliança, é reafirmada: A liberdade individual, a democracia, os direitos humanos e o primado da lei; a responsabilidade primária do Conselho de Segurança da ONU pela manutenção da paz e da segurança internacionais; a preservação do elo transatlântico, como essencial à paz e segurança dos aliados e a solidariedade, a partilha de interesses e a assunção equitativa de encargos, como determinantes da coesão da NATO. À Aliança são atribuídas três tarefas fundamentais, que são simultaneamente pilares estruturais funcionais da NATO: a *Defesa Coletiva*, com base no art.º 5.º do Tratado de *Washington*; a *Gestão de Crises*, empregando as capacidades políticas e militares aliadas, antes, durante e depois dos conflitos e a *Segurança Cooperativa*, pela realização de parcerias com países e organizações, pelo controlo de armamentos, a não proliferação e o desarmamento, e pela manutenção da política de porta aberta a todas as democracias europeias que cumpram os critérios de adesão.

Relativamente ao contexto de segurança, o CE2010 reconhece que a probabilidade de um ataque convencional à NATO é baixa, embora realce que existem diversos países a adquirirem capacidades militares modernas, onde se incluem mísseis balísticos, o que constitui um motivo de crescente preocupação.

Como principais ameaças são identificadas a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, bem como o terrorismo. O ambiente de segurança pode ser afetado por instabilidades ou conflitos fora das suas fronteiras, decorrentes do extremismo, terrorismo e tráficos de armas, narcóticos e pessoas; *ciberataques* dirigidos a organizações governamentais, empresas, redes de transportes e abastecimento, ou outras infraestruturas críticas; perturbações das rotas de comunicações, transportes e trânsito de pessoas e bens, vitais para o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade dos povos; restrições de acesso ao espaço, decorrentes do desenvolvimento

de armas laser e de tecnologias de guerra eletrônica, que podem ter impacto no planeamento e nas operações da Aliança; condicionantes ambientais ou de recursos, onde se incluem os riscos de saúde pública, as mudanças climáticas, a escassez de água e as crescentes necessidades energéticas, que poderão afetar significativamente o planeamento e as operações da NATO.

Para fazer face à panóplia variada destas ameaças atrás descritas, a estratégia da Aliança passa pelas seguintes linhas de ação:

A defesa e a dissuasão. Tal como no conceito estratégico de 1999, a defesa e a dissuasão continuam fundamentadas numa combinação adequada de capacidades nucleares estratégicas e de capacidades convencionais. É considerado essencial realizar treinos, exercícios, planeamento de contingência e troca de informações; desenvolver a capacidade de defesa contra ataques de mísseis balísticos e de armas nucleares, biológicas, químicas, e radiológicas (NBQR); prevenir, detetar, defender e recuperar de ciberataques e de ataques terroristas; Proteger infraestruturas energéticas críticas e linhas de comunicação associadas; manter o financiamento das despesas de defesa em níveis adequados para que as forças armadas disponham de recursos suficientes.

A gestão de crises. Neste novo Conceito é enfatizada a importância da NATO se manter empenhada na prevenção, gestão, estabilização e apoio à reconstrução das áreas afetadas por crises, que constituam ameaça direta à segurança do território dos Aliados. Neste contexto, são invocadas as lições dos Balcãs e do Afeganistão para que, no quadro da gestão de crises, relevar a importância da *Comprehensive Approach*⁵³ nos vetores político, civil e militar, para que a gestão de crises seja efetiva. Neste contexto, são identificados como requisitos essenciais: a partilha de informações entre os membros da Aliança; o desenvolvimento da doutrina e de capacidades militares para a realização de operações expedicionárias e a melhoria do planeamento civil-militar, bem como do treino de forças e de especialistas deste âmbito e melhoria dos processos de consulta entre aliados.

A cooperação internacional. A estratégia da NATO considera essencial desenvolver esta cooperação em três vetores: O controlo de armamentos, desarmamento e não-proliferação; desenvolver uma política de porta aberta e o estabelecimento de parcerias.

O controlo de armamentos, desarmamento e não-proliferação diz respeito às armas

⁵³ Abordagem abrangente

convencionais e de destruição massiva, sendo que no essencial, esta área de esforço é direcionada numa perspetiva de reciprocidade, transparência e consentimento mútuo.

A política de porta aberta reflete o propósito de reforçar substancialmente a defesa e segurança dos aliados, através da integração das democracias europeias que partilham os mesmos valores e mostram disponibilidade para assumir as responsabilidades e as obrigações decorrentes dos contributos para a defesa e a segurança comuns. As parcerias identificadas no conceito estratégico como relevantes são variadas, englobando outras organizações e países em todo o mundo e devem desenvolver-se assentes numa perspetiva de diálogo político e cooperação efetiva, consulta sobre questões de segurança com interesse recíproco, participação na definição de estratégias e na tomada de decisões da NATO pelos parceiros em operações lideradas pela Aliança e ainda na evolução das parcerias, garantindo a especificidade de cada uma delas.

No campo das parcerias com organizações assumem destaque as relativas à ONU e à UE. Quanto à ONU, é realçado o propósito de aprofundar o diálogo e a cooperação prática nos termos da declaração conjunta de 2008. No que diz respeito à UE, o Conceito, depois de reconhecer a partilha de membros e de valores, reforça a necessidade de uma defesa europeia mais coesa e forte. O reforço das parcerias estratégicas com a UE com o desenvolvimento da cooperação concreta em operações reais, através da coordenação do planeamento e do apoio mútuo, o alargamento das consultas políticas em todos os assuntos de interesse comum e a cooperação mais profunda no desenvolvimento de capacidades para evitar duplicações e maximizar o custo eficácia, são apontados neste *item* estratégico da Aliança. A parceria NATO-Rússia assume particular relevo sendo considerada essencial para criar um espaço comum de paz, estabilidade e segurança, baseado na confiança mútua, na transparência e na previsibilidade. Para isso, é considerada a promoção da consulta política e a cooperação prática em áreas de interesse comum, como é o caso da defesa antimíssil, o contra terrorismo, a contra pirataria, o combate ao narcotráfico e usar o Conselho NATO-Rússia para fomentar o diálogo e a ação conjunta.

As parcerias com outros países, destinadas a impulsionar as relações de amizade e cooperação, são concretizadas no âmbito de vários *fora* multilaterais tais como⁵⁴: o *Euro-*

⁵⁴ Para além das parcerias referidas, a NATO mantém mais os seguintes *fora* de cooperação: a *NATO-Georgia Commission*; os países de contacto (Austrália, Nova Zelândia, Japão e Coreia do Sul); o *Afeghan Cooperation Program* e o *Structured Cooperation Frame-work* englobado no *NATO Training Mission in Iraq*.

Atlantic Partnership Council; a Parceria para a Paz⁵⁵, o Diálogo do Mediterrâneo⁵⁶ e a Iniciativa de Cooperação de Istambul⁵⁷. O conceito estratégico refere que estes *fora* são essenciais para países que não são membros da NATO se poderem juntar à Aliança em projectos de benefício mútuo.

A reforma e transformação. Assenta na ideia de que a Aliança deverá dispor de recursos financeiros, militares e humanos suficientes para realizar as missões destinadas a garantir a segurança dos aliados. Para este efeito os Chefes dos Estados-membros comprometem-se numa perspetiva de eficácia e eficiência: maximizar as capacidades de projeção e de sustentação das forças; assegurar a máxima coerência no planeamento de defesa, para reduzir duplicações e melhorar o desenvolvimento de requisitos modernos, desenvolver e operar capacidades de forma conjunta, por razões de solidariedade e de custo-eficácia, preservar e fortalecer as capacidades, os padrões, as estruturas e os financiamentos conjuntos e, por último, empreender um processo contínuo de reforma destinado a adequar essas estruturas, melhorar métodos de trabalho e maximizar a eficiência.

O Conceito termina com uma declaração política forte, de determinação para continuar a renovação da aliança, de forma a mantê-la capaz de superar os desafios de segurança do século XXI, com um empenhamento na preservação da sua eficácia político-militar e na partilha dos valores comuns de liberdade individual, de democracia, dos direitos humanos e do primado da lei, com uma focalização no propósito comum de salvaguarda da liberdade e segurança dos aliados. Unidade, solidariedade, força e determinação na defesa dos valores e propósitos comuns.

3.2 Considerações e Objetivos Enquadrantes

O CE2010 foi assinado em 19 de Novembro de 2010. Importa relacionar alguns aspetos chave que se encontram interrelacionados e que nos parecem importantes para decifrar a questão central orientadora da nossa investigação.

Este Conceito é um documento de cariz mais político do que militar que tem por objetivo estabelecer as principais áreas de preocupação e atuação em termos de segurança e defesa, alicerçados a dois níveis de proteção que se retroalimentam. Por um lado ao nível

⁵⁵ Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Finlândia, antiga república jugoslava da Macedónia, Geórgia, Irlanda, Cazaquistão, república do Quirguistão, Malta, República da Moldávia, Montenegro, Rússia, Sérvia, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão.

⁵⁶ Jordânia, Israel, Egipto, Argélia, Marrocos e Mauritânia.

⁵⁷ Kuwait, Bahrain, Qatar e Emiratos Árabes Unidos.

da integridade territorial e independência política dos Estados, que obrigatoriamente está ligada a um segundo nível, o da proteção das condições internas e externas ao próprio Estado, estas contribuidoras para a manutenção do bom funcionamento e prosperidade da sociedade.

Para a Aliança o Conceito Estratégico é *a declaração autorizada dos propósitos e tarefas da NATO e a diretriz ao mais alto nível no que diz respeito aos meios políticos e militares a serem utilizados para a prossecução dos seus objetivos* (MANUAL NATO,2001) e segue o que é estipulado no Tratado da sua formação, no que diz respeito aos seus objetivos fundadores⁵⁸, nomeadamente:

A fé nos intuitos e princípios da Carta das Nações Unidas e o desejo de viver em paz com todos os povos e com todos os Governos,

Decididos a salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito,

Desejosos de favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte.

A NATO é uma organização regional que desde a sua origem tem preservado o elo transatlântico, procurando garantir, entre outros, o controle sobre as linhas de comunicação marítimas neste espaço geográfico. As inter-relações dos seus membros constituintes caracterizam um sistema que sobreviveu ao longo do tempo e das várias influências externas e internas.

O paradigma da Nato até 1990 apontava para uma defesa coletiva de resposta a ataques contra os estados-membros que ocorressem numa área limitada. O artigo 6.º do tratado de *Washington* definia que esta área era constituída pelos territórios dos Aliados na Europa e na América a norte do Trópico de Câncer⁵⁹. Significava isto que, por exemplo, o artigo 5.º não podia ser invocado perante um ataque da URSS a uma colónia europeia em África ou na Ásia. A exceção eram os departamentos argelinos da França, sendo que os EUA só aceitaram a sua inclusão porque se constituíam essenciais nos seus planos como base de uma futura contraofensiva em caso de conflito, algo que supostamente a França ignorava (TELO, 2009).

Nos nossos dias poderemos caracterizar a NATO, identificando-a com um padrão de segurança, associado ao processo da sua formação e desenvolvimento de defesa coletiva, como idealizado originariamente. Este é definitivamente o padrão da Aliança que

⁵⁸ Tratado do Atlântico Norte em *Washington* a 9 de Abril de 1949.

⁵⁹ Considerando como única exceção os *Algerian Departments of France*, enquanto estes existiram.

se mantem até aos nossos dias, assumindo-se como o seu 1º pilar estrutural de atuação. Este conceito está ligado a dois aspetos fundamentais: a *padronização* de procedimentos, de logística, táticas e doutrinas, que surgiu desde logo na sua década inicial, sob a influência militar americana, com a existência de uma estrutura política com consultas regulares e de uma *estrutura de comando permanente*, numa perspetiva militar consolidada. Sendo o instrumento militar essencial deste o início desta organização, a manutenção de forças militares credíveis em termos de contemplarem todos os tipos de capacidade de resposta assumiu-se como fundamental. A possível utilização de armas nucleares esteve sempre subjacente à NATO, avocando-se desde o início como uma verdadeira capacidade de dissuasão, mas que constatamos, que com o evoluir do tempo, a ideia de *retaliação massiva* evoluiu para a de *escalada e flexibilidade na resposta*. Conceitos de conduta como o *diálogo*, *parceria* e *cooperação* em conjugação com a *diplomacia* surgiram com as revisões da estratégia da Aliança e têm vindo a ser prioridades na sua atuação, sendo que a Segurança Cooperativa e a Gestão de Crises são os outros pilares da NATO, tal como referenciado no seu último conceito estratégico. Importa destacar que o alargamento do conceito de segurança obriga a uma resposta abrangente por parte da Aliança, que obriga a sua estrutura a uma resposta militar a todo o tipo de operações, que percorra o largo espectro de atuação desde a estabilização até ao pós-conflito. Padrão assumido defendido será sempre o de uma preocupação por parte da Aliança no controlo e proliferação de armamento com incidência nas ADM.

Certo é que com o seu conceito estratégico de 1991, a NATO realça a ideia de identidade europeia e com ela, a necessidade de articular a sua ação com as instituições europeias, nomeadamente com a CE, a UEO e a CSCE. A Aliança foi extremamente importante para as transições democráticas do antigo *leste europeu*, sobretudo com a adoção oficial da noção de que a organização se baseia em *valores comuns da democracia*, tendo presente que exclui o acolher na Organização, qualquer outro Estado não democrático.

O desenvolvimento de parcerias ganhou grande sustentação dentro da Aliança no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria, proporcionando-lhe uma influência global que se materializa na ambição estratégica mais recente. A NATO contemporânea defende o diálogo e a cooperação com os seus parceiros baseados na reciprocidade e enuncia relações específicas como é o caso da ONU, a EU, a Rússia, o Conselho de Parceria Euro-atlântico e Parceria para a Paz.

A ONU é encarada como objeto de aprofundamento de diálogo político e a

denominada cooperação prática, tendo por base a Declaração Conjunta ONU-NATO de 2008, numa perspetiva de melhoria na ligação entre as duas sedes, consultas políticas mais frequentes na gestão das crises onde as duas possam estar envolvidas.

A EU tal como a NATO partilha a maior parte dos membros, e estes partilham os mesmos valores, sendo que estas duas organizações são vistas como complementares e com papéis idênticos no cenário global, que obviamente são reforçados numa parceria estratégica, mas que deverá ser sempre respeitada a autonomia de ambos.

A parceria com a Rússia é encarada com especial importância estratégica para a NATO, e assumido que a segurança de ambos se encontra de certa forma ligada, tendo vindo a ser especificado os tópicos em torno dos quais se devem aprofundar as consultas políticas e cooperação, nomeadamente: a defesa antimísil, luta contra o terrorismo, combate ao narcotráfico, contra pirataria e a promoção de segurança internacional.

O Conselho de Parceria Euro-atlântico e Parceria para a Paz são encarados como essenciais para a visão de proteção do território europeu. As regiões limítrofes da Europa são zonas de preocupação daí que o desenvolvimento da parceria Diálogo para o Mediterrâneo e o aprofundamento da cooperação em sede da Iniciativa de Cooperação de Istambul. Destaca-se a continuação das parcerias com a Geórgia e a Ucrânia, tendo em linha de conta as orientações ou aspirações euro-atlânticas destes países, a facilitação da integração dos Balcãs ocidentais nesse espaço e a abertura para a inclusão de outros países no âmbito das parcerias atrás referidas.

O Conceito Estratégico de 1999 conduziu a NATO a uma diferente abordagem perante a segurança internacional, uma vez que a partir desta data são referidas as operações fora de área, afirmando-se que futuros ataques à Aliança poderiam ser originados fora do espaço euro-atlântico envolvendo formas não convencionais.

Na sua génese a NATO enquanto organização foi idealizada em termos regionais, mas que se perspectivava ter extrema importância na equação global face ao fato de se assumir enquanto centro de estabilidade, de lógica e de ordem num cenário internacional. A Europa Ocidental e a América do Norte têm uma coesão única à escala mundial em termos de tipo de regime, dos valores defendidos e da evolução histórica e que advém dessa sua organização regional. A dimensão global é dada pelos valores que defende e pelas teorias e conceitos que a esses valores se agregam e o seu eixo de ação, numa perspetiva de mensagem universal e forma de estar no mundo, passa por defender os valores de um quadro de segurança humana, ligado a um desenvolvimento sustentável, equilibrado e seguro (TELO, 2009). Estes valores são baseados nas leis e regras de

aceitação internacional que automaticamente conferem legitimidade, credibilidade e aceitação das ações que a Aliança possa levar a cabo.

A NATO neste momento não responde somente a ameaças mas também aos desafios da segurança que assumindo uma escala global, obriga a uma cooperação nos atores globais, numa resposta obrigatoriamente abrangente de inter-relacionamentos.

A primeira linha de conjugação de relações lineares tem a ver com a ligação umbilical entre a organização e os EUA. Com a Aliança e segundo *António José Telo*, concretizou-se o fecho da abóbada da grande estratégia americana, cujo objetivo principal era o de ancorar militarmente a Europa ao bloco ocidental, transformando as forças armadas da Europa, num processo de *americanização* sustentado por um gigantesco programa de ajuda militar. Este sistema de segurança, baseado numa forte componente militar, respondia à possibilidade da Europa Ocidental cair total ou parcialmente para o lado soviético, fazendo com que os pratos da balança do poder pendessem para o outro lado. A estratégia da NATO foi caracterizada desde o início deste *confronto Leste-Oeste* pela defesa e dissuasão, seguindo as águas norte-americanas na sua mudança de perspetiva de ameaça e sobretudo na resposta, nomeadamente na transição de um conceito de *retaliação massiva* para o de *resposta flexível* e posteriormente na rutura com as práticas passadas, onde motivados pelos receios de natureza multifacetada e multidirecional, não se conseguia identificar claramente o inimigo. Mantendo a defesa coletiva como o coração da estratégia aliada, existindo uma Europa reunida com as portas abertas ao anterior espaço soviético através de parcerias, diálogo e cooperação, num ambiente de paz e estabilidade foi permitindo, face a um posicionamento estratégico decisivo, a contribuição de resolução de conflitos alheios. Foi o caso das primeiras ações de combate da Aliança nos Balcãs na década de 90, que veio mostrar a utilidade de uma organização que se adaptou e adotou uma nova definição de segurança, mais abrangente, reconhecendo a importância dos fatores políticos, económicos e sociais e identificando novos riscos para a segurança dos seus membros. A profunda ligação com os norte-americanos, aliada a uma fonte de ignição devastadora origina um processo final de readaptação à nova realidade. Os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001, sobretudo, e os que se seguiram tornaram evidentes as vulnerabilidades dos países aliados e tiveram como consequência imediata a invocação, pela primeira vez na história da Aliança, do artigo 5º do *Tratado de Washington*, a pedra basilar da NATO. Com o 9/11 foram acionados os mecanismos de defesa coletiva e o ponto focal de aplicação da Força concretizou-se num ponto fora da área euro-atlântica: o Afeganistão.

A segunda linha de conjugação de relações lineares que defendemos resulta de uma relativa ordem internacional no que diz respeito ao ambiente de segurança internacional e que se tem caracterizado por uma evolução ao longo das últimas décadas. A NATO foi obrigatoriamente envolvida nesta evolução com o surgimento de novas visões e conceitos de segurança.

A NATO é criada numa perspectiva liberalista, numa ideia de união e cooperação entre povos que tem os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, do qual extrai a sua legitimidade, num compromisso com a paz e a resolução pacífica de disputas internacionais. Estimulando simultaneamente nos seus membros capacidades militares reativas, reservando o direito de legítima defesa individual ou coletiva quando um ou mais dos seus membros forem vítimas de um ataque, utilizando a Força militar. Uma resposta realista, num sistema internacional anárquico e permanentemente competitivo, em que as questões de segurança se baseavam nas já referenciadas *high politics*, e que a evolução determinou o debate sobre outras questões de *low politics*, uma visão neo-realista que condicionou uma nova estratégia para a Aliança com o fim da Guerra fria.

Se analisarmos o paradigma de segurança da Aliança, teremos que partir do sistema de segurança comum que ganhou ênfase desde 1982. Falamos de uma caracterização de contexto internacional que vivia num ambiente de tensão e risco de escalada, com um apelo de compromisso comum de sobrevivência, com os interesses legítimos individuais assegurados, de um modelo que deveria ser adotado com o argumento de que a segurança deverá ser atingida com, e não contra, os outros. A segurança cooperativa que é assumida como estratégia da NATO, e como vimos no enquadramento concetual, resulta de uma acomodação e evolução de uma noção mais abrangente, nela cabendo várias formas de segurança comum e coletiva, não nos podendo alienar que esta última é definida desde sempre como o farol da Aliança. A essência da segurança cooperativa assentará assim mais numa enfatização da cooperação em prol da competição.

Julgamos que será consensual, que a abordagem perante a segurança humana dos anos 90 determinou uma viragem em termos da NATO, que a incorporou tal como países como o Canadá, a Noruega ou Japão ou outras instituições internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a ONU nas suas atividades ou operacionalização nas políticas externas e de segurança.

Na realidade a NATO, na sua ação global defende valores dentro de um quadro de segurança humana ligado a um desenvolvimento sustentável, equilibrado e em segurança e que são fundamentados nas leis e regras de aceitação internacional, e por conseguinte

universal. Estes valores aplicam-se a todos os tipos de regime e assumem-se numa linguagem global que pode oferecer legitimidade, credibilidade e aceitação a operações que possam ser desencadeadas. Sendo o quadro de segurança humana multifacetado e em evolução permanente, conjugado com uma ação dinâmica em múltiplas vertentes, obriga a Aliança a crescer e desenvolver-se para além dos seus parâmetros de ação atual.

Se a NATO assume a defesa, na sua ação externa, dos valores de um quadro de segurança humana, uma das imediatas consequências é a prioridade de atuação. A Aliança político-militar na sua génese, passa a uma aliança política que utiliza na prossecução dos seus objetivos uma serie de instrumentos, sendo que um deles será o mais expedito e desenvolvido desde sempre, o instrumento militar. Prioridades no âmbito da segurança humana parecem ser as vertentes da segurança económica e a da segurança energética, conceitos ainda ambíguos e proporcionadores de discussão, no sentido da polémica gerada pelo próprio conceito de segurança humana. O exemplo do combate à pirataria ao largo da Somália, ninguém duvidará que se trata de um elemento da segurança económica, que por sua vez será mais vasto do que a garantia da liberdade de circulação e passará pela necessidade de assegurar o acesso a recursos vitais ou até mesmo ao combate a operações financeiras ilegais. Se associarmos todo o largo espectro das ameaças descritas no último conceito estratégico que vão desde as preocupações com o meio ambiente, o livre comércio, os *ciberataques* até à proliferação de armas nucleares e outras de destruição massiva e terrorismo, decerto que precisará de uma abordagem *Comprehensive* nos vetores que não militares, ou seja da política, economia e componente civil para que seja definitivamente efetiva a ação da NATO.

De questionar será o porquê de não ter sido incorporada na estratégia da NATO princípios recentes no contexto da segurança internacional, e associados à segurança humana, como o da *Ingerência Humanitária* ou a *Responsabilidade de Proteger*, esta última adotada pela ONU desde 2005.

3.3 Processo de Elaboração e Questões Relacionadas

As importantes alterações que ocorreram no cenário internacional desde que o conceito estratégico de 1999 foi formulado em *Washington*, indicaram a necessidade da sua revisão, com uma necessária adequação e atualização da Aliança para o século XXI.

Destacam-se neste período: os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 nos EUA, seguido pelos ataques de 11 de Março de 2004 em Espanha e o de 7 de julho de 2005 no UK, pelo seu grande impacto; a expansão da Aliança aos países da Europa Central

e Oriental, que se traduziu não só um aumento significativo de seus membros, com a consequente complicação do sistema de decisão por consenso, mas também gerou uma nova dinâmica nas relações com a Rússia e aumentou a importância de algumas ameaças existentes, tais como o crime organizado internacional; a participação da NATO na assistência ao Afeganistão (ISAF)⁶⁰ e o ressurgimento da pirataria em novos cenários geopolíticos, tais como nas águas do Oceano Índico e na costa da Somália, que tinha sido ignorada ou adiada como prioridade em conceitos estratégicos anteriores.

Segundo *Rafael Cervera*, estes eventos, por si só, não teriam força suficiente para levar à formulação de um novo conceito estratégico. O impulso político criado com a nova administração dos EUA do Presidente *Obama* e a necessidade de tornar o futuro da NATO compatível com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, sobre a política externa de segurança comum, particularmente em suas dimensões diplomáticas e militares, foram fundamentais neste processo. Acrescendo ainda a tudo isto, o ambiente de aguda crise económica e financeira internacional, que forçou os governos da Aliança, nomeadamente as dos países hegemónicos, a reverem as suas próprias estratégias de defesa nacional.

A diferença entre os conceitos estratégicos alcançados, respetivamente em 1991 e 1999, e o processo de elaboração deste novo conceito demonstram que os Aliados estavam conscientes da necessidade de envolver as opiniões públicas de cada um na sua preparação, para garantir uma certa legitimidade política do documento final, ainda que à custa de sacrificar o rigor conceitual e a precisão do conteúdo, exigidos por esse tipo de documento. (CERVERA, 2011)

Considerando o que referimos no enquadramento conceptual, nomeadamente com a definição de *John Bryson*, segundo o qual *planeamento estratégico aplicado a Organizações tem o propósito de auxiliar uma resposta efetiva perante novas situações*, verificamos que existe uma aproximação no completar as fases de planeamento que este autor defende. Desenvolvimento de um acordo inicial que contemple o esforço de planeamento, identificação e clarificação de mandatos, desenvolvimento e clarificação da missão e dos valores, *assessment* do ambiente externo e ambiente interno, identificação das questões estratégicas, desenvolvimento de estratégias e descrição da Organização no futuro foram, aparentemente, as etapas seguidas com uma forte envolvência da opinião pública.

Realça-se assim inovação no processo que levou ao consenso da aprovação do CE2010, tendo a NATO seguido um caminho dividido em três etapas de construção: uma

⁶⁰ *International Security Assistance Force*.

fase de reflexão que teve lugar entre a decisão de lançar um novo CE, em abril de 2009, e a publicação das recomendações pelo Grupo de Peritos em Maio de 2010, uma segunda fase de consulta que teve lugar até o final do Verão de 2010, e por último, o *drafting* e fase de negociação final que ocorreu a nível diplomático até à Cimeira de Lisboa em Novembro 2010.

Durante as duas primeiras fases, a NATO envolveu diretamente o público em geral naquilo que Babst⁶¹ (citado por Helbig) denominou por *período de inclusão*. Um plano de aproximação às pessoas dos estados-membros, antecipando a última fase de elaboração interna. Foi assim organizado um programa de diplomacia pública massiva, com a colaboração direta e envolvimento dos ministérios dos negócios estrangeiros de todos os Aliados: quatro seminários internacionais, mais de 140 atividades de divulgação (pequenos seminários, *workshops* e sessões de informação), debates públicos, discussões digitais, bem como discussões e concursos de ensaios académicos. A Aliança disponibilizou ainda um *website* exclusivo, que incluía informações genéricas, 70 vídeos curtos, 48 artigos, um calendário de eventos, uma bibliografia de artigos relevantes e um fórum de discussão que foi visitado por quase 10 000 pessoas. Muitos desses eventos foram organizados em cooperação com variadas instituições públicas tais como grupos de *think thank* e ONG's. Esta tentativa de proximidade teve lugar, infelizmente para a NATO, num período em que os responsáveis políticos e o público se encontravam especialmente focados na crise económica e financeira e – especialmente na Europa – na crise desencadeada pela dívida da Grécia, remetendo as notícias sobre o CE da NATO para segundo plano. (HELBIG, 2011)

Percebendo esta intenção de aproximação à população em geral, intuitivamente poderemos afirmar que a maioria das pessoas poderão dar a sua opinião sobre o que se passa no Afeganistão, teremos dúvidas se a maioria terá a vontade de debater o futuro da NATO, que alvejava principalmente as elites, como os formuladores de política, os *media* e o público mais atento. Se o público em geral foi atingido por publicidade, a grande opção foi a de um envolvimento em programas informativos e educativos com as elites, que geralmente têm uma grande influência na opinião pública interna. Estas ações foram para além da informação e formação, com o estímulo para um contributo para o novo Conceito, traduzido pela forte afluência dos grupos de reflexão em eventos e *fora* de discussão, com resultados no elevado número de *papers* e memorandos políticos produzidos.

⁶¹ Stefanie Babst, *NATO new strategic concept: inspired by the masses?* *Turkish Policy Quarterly*, 2010.

Permanece incerto, no entanto, qual o verdadeiro impacto que a opinião pública formada no início do processo teve no CE2010, nomeadamente se foi considerada na fase de negociação e de elaboração final. Tudo aponta que a diplomacia oficial, crucial para a defesa dos interesses dos Estados, prevaleceu em relação à diplomacia pública no processo de tomada de decisão final. Não se pode concluir que a NATO não incluiu o aconselhamento dos *experts* no novo CE. Na verdade, muitas questões que faziam parte dos *fora* de debate foram consideradas no CE2010, tais como a defesa antimíssil, a segurança cibernética e o alargamento da organização. Faltou no entanto, o *feed back* dos contributos no processo de negociação em prol de uma maior transparência na decisão. (HELBIG,2011)

Torna-se também notável o esforço que foi empregue em manter o CE2010 o mais simples possível. A NATO, uma organização de vinte e oito Estados-membros que opera em simultâneo em várias partes do mundo, conseguiu retratar sua estratégia para a próxima década num documento de onze páginas. É decisivo que a Aliança seja capaz de explicar as suas missões a 900 milhões de cidadãos que preenchem o seu ambiente interno, bem como que de certa forma justificar a permanência da sua relevância no cenário internacional, tal como referido entre outros, pela secretária de Estado *Hillary Clinton*. Sendo que permaneceu incerto qual o verdadeiro efeito e implicações que o documento provocou nas mentes quer do público em geral, quer dos políticos no futuro da NATO. Por exemplo o ex-embaixador dos EUA na Aliança *Robert Hunter*, acreditava que em relação ao CE2010, *after the [Lisbon] summit is over, nobody is going to read it*. (HELBIG,2011:26)

A capacidade de fixar a atenção da opinião pública ao CE2010 é algo que terá a explicação numa base de enquadramento sustentada na falta de consenso dentro da organização. O tema NATO Global ou NATO Regional era certamente um dos pontos de discussão e de polémica, porque associado a ele estava o esforço de clarificação da imagem de utilidade da NATO perante a opinião pública.

A forma como aponta o olhar para o seu futuro, associado a um investimento no cativar do apoio público pode ajudar a Aliança a tornar-se um ponto principal para a consulta em matérias de segurança e defesa, assim como foi durante a Guerra Fria. No entanto o consenso necessário pode colocar em causa a própria organização, tal como argumenta *McCalla* (citado por *Helbig*), afirmando que a sobrevivência da NATO depende do quanto os membros beneficiam individualmente da Aliança. Com este CE2010 pretende-se restaurar a imagem de ser a organização mais competente e adequada para

abordar as preocupações de segurança de todos os Estados, reassumindo a NATO o compromisso perante os Estados-membros no cumprimento artigo 5º, enquanto cláusula de defesa coletiva. É uma tentativa da NATO, e o seu maior contribuinte, os EUA, para convencer os governos europeus da necessidade de alocar mais recursos, garantindo o suporte público. *Ian Brzezinski* do NAC, por exemplo, argumentava que Obama deveria usar o CE2010 para uma priorização estratégica demonstrativa e compreensiva aos aliados europeus, que se torna necessário um investimento de todas as partes em prol do comum. (HELBIG,2011)

Outro dos aspetos controversos do CE2010 diz respeito à gestão de crises, identificada como um dos três pilares da atuação da Aliança. Com efeito, com o assumir de que crises e conflitos *out of area* se podem traduzir como uma ameaça direta às populações e território da Aliança, e que as experiências tal como as dos Balcãs e do Afeganistão carecem da adoção de uma abordagem abrangente que inclui prevenção, gestão de conflitos, estabilidade e reconstrução através do uso de políticas, civis e meios militares, o mais recente documento estratégico reconhece que a superioridade da NATO reside nas suas capacidades militares. É assumido que a organização apenas aspira a alcançar uma adequada mas modesta capacidade gestão de crises civis, transformando em necessidade o facto das forças militares da Aliança necessitarem de um instrumento de relacionamento e cooperação com os atores civis que interagem nos vários sistemas. A NATO necessita de uma adequada estrutura político-civil para assumir a liderança da gestão de crises nos seus aspetos civis e humanitários, mas sobretudo nas fases que se seguem aos conflitos armados, nomeadamente os processos de estabilização e da reconstrução. Não é provável que, a curto prazo, possa desenvolver essa estrutura com um grau suficiente de eficácia para substituir ou complementar a ONU ou a EU. (CERVERA, 2011)

Por outro lado, o aumento significativo do número de missões legitimadas pela ONU reforçou a dimensão coletiva da segurança mundial. No entanto podemos constatar que esta não pode ser sempre aplicada, face ao sistema de veto decisivo no CSNU e pelo desinteresse de alguns países, particularmente os que detêm maior Poder, não estarem sempre predispostos a contribuir com as forças que lhes são exigidas. O aumento do número associado diretamente à própria duração das missões de paz trouxe a necessidade crescente de envolver as potências regionais no processo de decisão e de execução de tais missões. Na realidade os interesses geoestratégicos, políticos e económicos das grandes potências nem sempre são coincidentes, o que faz com que as ações militares, se tenham desencadeado de uma forma unilateral (ou em parcerias) e direcionado à defesa dos

interesses num determinado país ou região.

A NATO não foge a este desígnio e define o seu empenhamento a este nível com um documento político com uma declaração de intenções no âmbito da segurança cooperativa com um caráter vago e de certa forma incompleto. (CERVERA, 2011)

O CE2010 servindo o propósito de uma orientação estratégica com uma ligação ao público em geral, não clarifica o papel e o espectro das missões da NATO e não estabelece as prioridades relativamente a essas missões e tarefas. Em relação aos conceitos estratégicos que o antecederam, é um documento mais simples, sucinto, que exprime intenções gerais ou conceitos orientadores, mas sem caráter executivo. Congrega em si os fatores de continuidade em relação aos documentos que o antecederam: a missão primária da Aliança; o alargamento; e a reforma e reorganização permanentes⁶² com os novos temas na agenda já referidos anteriormente.

⁶² **Transformação.**

4. Estudo de Caso – “ A intervenção militar da NATO na Líbia”

A resposta violenta do líder *Muammar Khadafi* contra os protestos ocorridos na sequência da *Primavera Árabe* e os receios de uma catástrofe humanitária na Líbia tiveram como consequência uma forte condenação da Comunidade Internacional. O CSNU, invocando o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P), adotou um conjunto de medidas, entre as quais a resolução 1973 que estabeleceu uma zona de exclusão aérea e autorizou os seus Estados-membros a tomarem todas as medidas consideradas necessárias para proteger os civis dos ataques das forças leais ao ditador Líbio.

Os primeiros bombardeamentos aéreos por parte de uma coligação liderada pelos EUA ocorreram a 19 de Março, tendo-se procurado garantir, a segurança da população civil e a destruição das capacidades militares das forças de *Khadafi*. Porém, o que começou por ser uma missão alinhada com o princípio da R2P, acabou também por se transformar numa campanha aérea com o objetivo estratégico de forçar uma alteração do regime, conforme se foi depreendendo das palavras proferidas por alguns Chefes de Estado e de Governo Ocidentais, nomeadamente dos EUA, da França, do UK, bem como do Secretário-Geral da NATO, organização que assumiu esta operação em 31 de março de 2011.

Os bombardeamentos da NATO duraram sete meses. Com a morte do ditador *Khadafi* terminou o impasse na guerra civil que se estendeu do longo período de tempo, contrariando as primeiras projeções e expectativas inicialmente bastante otimistas.

Importa analisar algumas questões relacionadas com a mais recente *das guerras*, sobretudo as questões relacionadas com a NATO em termos da sua coesão e capacidades para a concretização da operação, os danos colaterais e baixas civis como resultado dos bombardeamentos contínuos da Aliança e o papel importante das negociações desenvolvidas entre os Estados que lideram a intervenção militar – EUA, França e Inglaterra – e o círculo mais próximo de *Khadafi*.

Na sequência do que aconteceu na Bósnia, no Kosovo, no Afeganistão e no Iraque, poderemos questionar se assistimos a um novo paradigma de guerra resultado de um novo conceito estratégico.

4.1. O Contexto regional e a revolta na Líbia

A *Primavera Árabe*, conhecida pelas agitações ocorridas no Médio Oriente e no Norte de África no final de 2010, realça essencialmente uma oposição popular muito forte de todos os setores da sociedade. Estas revoluções populares tiveram como objetivo inicial

comum a criação de sociedades mais justas e igualitárias, à semelhança daquelas apelidadas por democráticas e edificadas à luz de um sistema constitucional apoiado pelos valores do Ocidente. Apesar das características das agitações variarem de Estado para Estado, a convergência destas linhas de força contribuiu para a criação de uma nova narrativa e, conseqüentemente para um novo modelo de se refletir a equação estratégica do Mundo Árabe.

Desde o início deste movimento, o Ocidente assumiu o apoio a estas revoltas, sobretudo no evitar da neutralização dos contestatários aos regimes repressivos. Foi assim construído um novo capítulo na história do Ocidente, na medida em que, a realidade democrática no mundo Árabe é ainda desconhecida e muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer, e ainda por outro lado, o não apoio às revoluções populares seria uma traição aos princípios morais ocidentais (FRIEDMAN, 2011).

O conflito na Líbia enquadrou-se na sequência do ocorrido na Tunísia, no Egito e em outros Estados da *Primavera Árabe*. Mas o que distinguiu este caso foi a natureza extremamente violenta, fora dos limites toleráveis, com que *Muammar Khadafi* tentou reprimir os ideais democráticos que emergiam no país. Assim, quando em meados de Março as forças pró-governamentais se aproximaram e cercaram *Benghazi* com o objectivo de esmagar a rebelião, a consciência moral Ocidental foi colocada perante um dilema, tornando-se claro que seria inevitável adiar a intervenção armada. Torna-se ainda claro que na intervenção existiam outros interesses que não devem ser menosprezados. Realça-se, por exemplo, que em 2010 e em termos globais a Europa recebeu mais de 85% da exportação líbia de petróleo, o Oriente 13% e a China cerca de 3% deste recurso energético líbio (AGENCY,2011).

A revolta na Líbia começa com a oposição existente internamente. Apesar de muitas cidades na região Oeste da Líbia, tais como *Az-Zawiya* e *Misrata*, se identificarem como o rosto visível da oposição contra o ditador, na verdade, é na região leste do país, conhecida por *Cyrenaica* que, durante o período de pré-independência, se conjuga o bastião histórico da oposição ao regime e foi nesta região que surgiram, em meados de Fevereiro, os primeiros sinais de agitação, quando um grupo de manifestantes marchou sobre *Benghazi*. Esta marcha foi o catalisador da guerra civil que se seguiu.

Em 15 de Fevereiro, o que começou em *Benghazi*, a segunda cidade mais importante da Líbia, como um protesto contra a detenção de *Fethi Tarbel*, um ativista dos direitos humanos, rapidamente se transformou numa revolta que ficou conhecida como o ***Dia de Raiva*** e que escalou para contornos de revolução e de Guerra Civil, uma vez que

em poucas semanas, rapidamente se espalhou por todo o território líbio, ao ponto de toda região leste, ter caído nas mãos dos revoltosos (VIRA & CORDESMAN, 2011). À medida que as agitações se desmultiplicavam de forma incontrolável pelo território, *Khadafi*, ao contrário do que acontecera nos outros países árabes, atuou militarmente. A 22 de Fevereiro ordenou às forças militares que reprimissem a revolta em curso (NEWS.COM.AU, 2011), assistindo-se à utilização desproporcionada e indiscriminada do Poder militar, com o emprego de meios militares pesados, incluindo carros de combate, meios aéreos, artilharia e até o recurso a mercenários estrangeiros, contra os opositores do regime e a população civil.

Não obstante as deserções verificadas nas fileiras do regime desde os primeiros momentos, a balança em termos militares, sempre pendeu para o lado de *Khadafi*, tornando-se evidente a baixa probabilidade de sucesso das forças anti-regime. Quando em meados de Março as forças pró-regime registaram um rápido avanço sobre a cidade de *Benghazi*, assumida então como bastião do Conselho Nacional de Transição⁶³. O CSNU preocupado com uso da força contra civis e manifestantes pacíficos, com a sistemática violação dos direitos humanos, e com a iminência de uma catástrofe humanitária, decidiu intervir.

4.2. A Resposta da Comunidade internacional

O CNU ao adotar a *resolução 1970*, em 26 de Fevereiro de 2011 (COUNCIL, 2011), encaminhou a situação da Líbia para o Procurador do Tribunal Internacional e impôs um embargo total de armas e um conjunto alargado de restrições, tais como, o congelamento de bens e a proibição de viajar a determinadas individualidades e entidades do regime. A resposta da comunidade internacional entretanto já se tinha iniciado com a evacuação dos cidadãos estrangeiros do país. Com os seus concidadãos em segurança, os governos dos diversos Estados foram cautelosos em reagir aos acontecimentos.

As críticas e as sanções contra o regime líbio voltariam a ser reforçadas a 17 de Março com a aprovação da *resolução 1973* (COUNCIL, 2011) que determinava a implementação de uma zona de exclusão aérea, sendo que com o início da campanha militar internacional, numa primeira fase liderada pelos EUA, rapidamente se verificou que as operações em curso teriam que ser mais abrangentes. Na verdade, tal facto não constituiu uma verdadeira surpresa, na medida em que a *resolução 1973* previa, de modo a evitar a todo custo uma catástrofe humanitária, a proteção de civis e das áreas

⁶³ O auto-proclamado Conselho de liderança dos rebeldes.

populacionais civis dos ataques das forças militares do coronel *Khadafi*, incluindo a cidade de *Benghazi*.

Note-se porém, que algumas vozes, tal como a de *Richard Haass*, presidente do *Council on Foreign Relations*, não reconheceram a evidência da iminência de uma catástrofe humanitária na região de *Benghazi*. Primeiro porque nunca existiram relatórios de massacres em larga escala, como o sucedido no *Ruanda* ou em *Kosovo*, segundo porque não era previsível que a população civil se tornasse num alvo em larga escala, característica das sociedades étnicas ou tribais estruturalmente fraturadas⁶⁴ (HAASS, 2011).

Não obstante a ausência de indicadores tais como os referidos anteriormente, tal não impediu que fossem aprovadas em menos de um mês, duas resoluções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. No intenso debate internacional sobre o uso da força, matéria sensível e, normalmente, de difícil consenso político entre os diferentes membros da ONU, em especial do seu Conselho de Segurança, é natural surgirem interrogações sobre este processo, nomeadamente na rapidez da aprovação da resolução 1973.

Na realidade, neste caso Líbio, existiram desde o início do processo reticências de alguns Estados Ocidentais, membros do Conselho de Segurança, nomeadamente a Alemanha e os próprios E.U.A., em fazer aprovar a Resolução. Foi o pedido oficial da Liga Árabe, formulado em 13 de Março, para que as Nações Unidas implementassem essa zona de exclusão aérea, que proporcionou, aparentemente, *a cobertura* política necessária aos mais relutantes para que pudessem, aprovar as medidas entendidas necessárias, bem como posteriormente implementá-las. A solicitação da Liga Árabe também afastou as ambiguidades das políticas da China e da Rússia, sobre qualquer intervenção militar do Ocidente no Médio Oriente e Norte de África, permitindo a aprovação da resolução 1973 com 10 votos a favor e a abstenção dos BRIC⁶⁵ e da Alemanha⁶⁶.

Neste processo relativamente célere, naturalmente, destaca-se o papel decisivo e deveras surpreendente de atuação da Liga Árabe. Primeiro ao catalisar o processo político de tomada de decisão e formular um raro convite para uma operação militar Ocidental em território Árabe, e depois, porque convida, indiretamente, a potência militar global, a tutear

⁶⁴ A guerra civil na Jugoslávia é um exemplo de conflito, de uma sociedade multiétnica fraturada.

⁶⁵ Brasil, Rússia, Índia, e China.

⁶⁶ De 28 de Fevereiro a 17 de Março o Primeiro-ministro Inglês *David Cameron* foi relativamente consistente no apelo à implementação de uma zona de exclusão aérea. O Presidente Francês, *Nicolas Sarkozy*, sempre apoiou o Primeiro-ministro Inglês na decisão de uma intervenção militar. Numa primeira fase, a administração Norte-Americana pareceu estar dividida e relutante, mas no final acabaria por apoiar uma resolução mais forte do que a proposta pela França e pela Inglaterra.

num campo ainda marcado de forma negativa pelas cicatrizes da sua intervenção militar no Iraque em 2003. Só um isolamento internacional de *Khadafi*, principalmente junto do Mundo Árabe, poderá explicar o rápido alinhamento, entre a Liga Árabe e as Nações Unidas, para a utilização do instrumento militar.

Outro facto de análise importante no conflito líbio, é a invocação do princípio da R2P, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2005, que não sendo juridicamente vinculativo, assume-se como a resposta da Comunidade Internacional a situações em que um Estado seja incapaz de proteger os seus cidadãos de genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade. Curiosamente, não sendo referido explicitamente o emprego do instrumento militar (R2P,2012), a alusão ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, permite, como último recurso, a opção da resposta militar, para quando os restantes instrumentos se mostrarem inadequados⁶⁷. A crise na Líbia transformou-se assim, desta forma, a oportunidade para, pela primeira vez, a ONU aprovar o uso da força associado ao conceito R2P⁶⁸ e o seu Conselho de Segurança, ao invocar esta responsabilidade, separa o que é legítimo do que é legal, ao contrário do que acontecera na campanha do Kosovo em 1999 (DOYLE, 2011).

Para implementação da resolução 1973, foi criada uma coligação internacional liderada pelos EUA⁶⁹ e que contou com os contributos fundamentais da França⁷⁰, do UK⁷¹ e do Canadá⁷², entre outros Estados, que iniciou em 19 de Março, a intervenção militar contra o regime de Kadhafi⁷³.

Uma das ações previstas na resolução estabelecia a implementação de uma zona de exclusão aérea, que na prática, se traduzia no alcançar de dois objetivos operacionais. O primeiro ambicionava a neutralização de alvos no solo⁷⁴ e dos meios aéreos líbios em operações contra as populações civis. O segundo, a neutralização de todas as forças que contrariassem a resolução 1973.

⁶⁷ A Carta das Nações Unidas apenas autoriza a ingerência em assuntos dos Estados quando, ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, existe uma ameaça à paz, uma violação à paz ou um acto de agressão. Note-se, contudo, que os abusos internos perpetuados pelos Estados, incluindo o assassinio de civis, não são automaticamente qualificados como ameaças internacionais.

⁶⁸ Resolução 1973 do CSNU.

⁶⁹ Operação *Odyssey Dawn*.

⁷⁰ Operação *Harmattan*.

⁷¹ Operação *Ellamy*.

⁷² Operação *Mobile*.

⁷³ Em Abril de 2011 a coligação internacional contava com a participação dos seguintes Estados: Bélgica, Bulgária, Canadá, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Holanda, Noruega, Roménia, Espanha, Suécia, Turquia, Inglaterra e Estados Unidos, Jordânia, Qatar e Estados Árabes Unidos.

⁷⁴ Estações de radares e de comando e controlo, sistemas de defesa aérea e aeródromos.

4.3. A intervenção militar da NATO

Depois de uma fase inicial de intervenção internacional, considerada bem-sucedida, em que os EUA lideraram os bombardeamentos, a NATO assumiu as operações em 31 de Março sob o comando do tenente-general canadiano *Charles Bouchard*. Esta mudança de comando veio, assim, ao encontro das pretensões do Presidente *Barack Obama*, que sempre anunciara uma intervenção militar Norte- Americana limitada e sem envolvimento de tropas no terreno (US, 2011).

A operação desenvolvida pela NATO, a Operação *Unified Protector*, foi apresentada com três tarefas operacionais essenciais: *um embargo de armas, a implementação de uma zona de exclusão aérea e a proteção de civis contra ataques ou contra a ameaça de ataques. O embargo de armas abrange as aproximações marítimas à Líbia, os restantes elementos abrangem todo o território da Líbia* (NATO, 2011).

Em meados de maio, *Anders Fogh Rasmussen* clarificou melhor os objetivos militares da Aliança ao afirmar que a operação continuaria até à interrupção de todos os ataques contra os civis, retirada de todas as forças militares e paramilitares de *Kadhafi* para as suas bases e até se garantir o acesso sem obstáculos de ajuda humanitária, a todos os civis que o necessitassem. Em 31 de maio, dois meses após o início das operações, a NATO estendeu a campanha aérea por mais noventa dias até ao final de setembro. O que começou por ser uma intervenção humanitária, transformou-se numa operação mais convergente, com um estado final orientado para a mudança de regime. Transformação defendida pelos principais chefes de estado como foi o caso, nomeadamente do Presidente dos EUA, *Barack Obama*, o Presidente Francês, *Nicolas Sarkozy* e o Primeiro-Ministro Inglês *David Cameron* (VIRA & CORDESMAN, 2011:p. 5). A própria posição da NATO não deixou margens para dúvidas quando o seu Secretário-Geral afirmou que *para Kadhafi, não é mais uma questão se sai, mas quando é que sai. Pode levar semanas, mas pode acontecer amanhã e quando Kadhafi sair a Comunidade Internacional tem que estar pronta* (FIDLER & BARNES, 2011).

Com efeito, neutralizada a força aérea Líbia e garantida a zona de exclusão aérea, a NATO prosseguiu com os bombardeamentos aéreos de modo a provocar fraturas no regime e destruir o restante potencial das forças leais a *Khadafi*, nomeadamente o seu sistema de comando e controlo e respetivas cadeias de apoio logístico. Este processo de mudança no entanto mostrou-se moroso, levando a Aliança a incluir na sua *targeting list* o próprio *Khadafi* e o seu círculo mais próximo de colaboradores. Apesar de a NATO

sempre ter negado, tornava-se evidente que a morte do ditador líbio era assumida como o fim das operações.

Não obstante o esforço desenvolvido pelas forças aliadas, a utilização do poder aéreo, por si só, não se assumiu como condição suficiente para demover *Khadafi* e induzir a alteração de regime desejada. O estabelecimento de uma zona de exclusão aérea poderia defender as populações das forças do regime, contudo, não permitia o controlo das linhas de comunicação terrestres, essenciais para a movimentação das forças pró-regime no território líbio. Face às circunstâncias operacionais, as forças leais ao regime não poderiam ser removidas das áreas urbanas sem um risco de baixas civis, circunstância contrária aos princípios humanitários que deram origem à intervenção militar. Por outro lado, surgiram algumas vozes críticas dentro da Aliança que deixaram transparecer algumas vulnerabilidades. O Secretário de Defesa dos EUA, *Robert Gates*, foi exemplo de uma das vozes críticas, deixando transparecer essa inquietação quando em Julho, sublinhou, que menos de metade dos membros da Aliança participaram na campanha e menos de um terço estiveram envolvidos nas missões de combate. Segundo *Gates*, o problema não passaria pela falta de vontade em participar, mas simplesmente por faltarem as capacidades aos membros da Aliança, designadamente em áreas ligadas às informações, vigilância e reconhecimento (GATE, 2011).

A incapacidade para se alcançarem os objetivos pretendidos no curto prazo, implicou o prolongamento indesejado da guerra.

5. Análise Crítica

Se percorrermos os conceitos estratégicos da Aliança ao longo destas seis décadas constatamos que apesar de encontrarmos linhas estratégicas constantes, existe uma mudança de paradigma de atuação da NATO, numa perspetiva de transformação face à dinâmica de mutação do ambiente e do contexto envolvente. Efetuaremos a análise da obrigação de evoluir por parte da NATO e consequente *transformação* da Organização no enquadramento e integração nos sucessivos novos sistemas do mundo da segurança, na perspetiva da adequabilidade, e exequibilidade e se este processo poderá responder às necessidades da própria Aliança, quando define os seus objetivos estratégicos de atuação.

5.1 Contextualização da transformação

As mudanças constantes a que um complexo de segurança está sujeito são, normalmente, numerosas e permanentes (contínuas). De acordo com *Buzan, Weaver* e de *Wilde*, as relações de poder encontram-se em permanente deslocação e os padrões de “amizade/inimizade” podem até sofrer modificações. A questão chave, neste processo evolutivo, é a de se estas mudanças poderão abalar a estrutura de um complexo e se o empurram para uma necessária transformação?

Segundo estes autores, existem quatro grandes linhas estruturais disponíveis para avaliar o impacto e simultaneamente explicar esta mudança:

- (i) A *manutenção do status quo*, ou seja que a estrutura situacional base de um complexo se mantém fundamentalmente intacta, numa perspetiva de balanço de poderes e padrão de hostilidade. Este resultado não significa que não se permitam existir alterações, mas sim, que as modificações ocorridas tendem a agregar, suportando e não minando a estrutura;
- (ii) A *transformação interna*, que ocorre sempre que a estrutura considerada basilar do complexo se altera face a uma alteração do contexto das suas fronteiras externas. Esta alteração poderá resultar de uma integração política regional, mudanças decisivas na distribuição de Poderes ou alternâncias significativas nos padrões de “amizade/inimizade”;
- (iii) A *transformação externa* que ocorre quando as fronteiras externas do dito complexo sofrem pressões de contração ou dilatação. Pequenos ajustamentos não deverão ser considerados ao invés da inclusão ou exclusão de grandes fontes de Poder, que provocam um impacto substancial quer na distribuição de Poderes quer no padrão “amizade/inimizade”, e por último;

(iv) , O *overlay*⁷⁵, na perspectiva de que um ou mais Poderes externos se direcionem pelo complexo regional provocando a supressão da dinâmica de segurança autóctone. Não devendo ser considerada a situação distinta, do normal processo de intervenção direta por parte das grandes potências globais nos assuntos de um complexo regional de segurança.

Importa ainda dizer que, ainda de acordo com *Buzan, Weaver* e de *Wilde*, uma vez o nível regional estabelecido, a compreensão abrangente do quadro da segurança deverá ser esboçado em níveis e por camadas. No fundo permanecerá sempre o ambiente de *segurança doméstica* individual dos Estados e sociedades. Em seguida deveremos considerar os complexos de segurança regionais, que estabelecem relações de segurança intensas entre si, muitos relativamente subjugados entre si mas que interagem em muitos domínios face ao facto de que muitas vezes existir uma verdadeira sobreposição das suas fronteiras. No topo dos níveis estará sempre o *complexo das grandes potências*, cujas inter-relações por certo, serão as mais determinantes na construção do ambiente de segurança. Sendo que no quadro da compreensão, e de uma forma lógica, existem duas formas possíveis de se encararem os complexos abertos a outros setores que não os político e militar e a outros atores que não os Estados. (i) Os complexos homogéneos, onde está pressuposta a ideia “clássica” de que os complexos de segurança estão focados em setores específicos e por isso constituídos por unidades com características próprias similares. Esta lógica conduz-nos a diferentes tipos de complexos que ocorrem em diferentes setores⁷⁶. Por outro lado (ii) os complexos heterogéneos, cuja abordagem pressupõe a integração de diferentes tipos de atores que interatuam sobre um ou mais setores⁷⁷.

Tendo em linha de conta as alterações no paradigma securitário pós Guerra Fria, a NATO conseguiu permanecer relevante mais duas décadas sem perder a sua finalidade original. Para além da visão de mudança no complexo de segurança que apresentámos anteriormente importa teorizar sobre a sua sobrevivência. *Robert McCalla* (citado por Helbig, 2011:3) distingue três diferentes teorias que fornecem uma explicação da perseverança da Aliança. Ele explica que, e do ponto de vista neorrealista, as alianças constituem-se face a uma ameaça externa e que a sua ausência consequente determina a sua cessação. *John Mearsheimer e Kenneth Waltz*, entre outros, argumentaram que com o evoluir dos tempos, a NATO gradualmente perderia a sua notoriedade e eventualmente ser

⁷⁵ Significado: envolvimento (substantivo); sobrecarregar (verbo).

⁷⁶ E.g. complexos militares, complexos sociais.

⁷⁷ E.g. Estados+ nações+ empresas+ confederações que interatuam sobre os setores político, económico e social.

dissolvida. Obviamente, esta visão neorrealista apresenta graves deficiências e falha ao não olhar para além do nível dos Estados e não encarar a NATO como uma organização.

Aqui, a teoria organizacional entra em jogo, que sendo contrária à perspectiva do neorrealismo, pressupõe que as organizações são atores racionais que têm interesse em sobrevivência. Para sobreviverem as organizações atuam em três formas distintas para assegurarem a sua existência: negam a mudança, afirmam as suas necessidades e adaptam-se às mudanças adotando novas missões. Às organizações é-lhes associada um crescente de inércia que resulta da resistência à mudança e da sobrevivência dos seus interesses institucionais, sendo que os líderes burocráticos se agarram às suas tarefas críticas para continuar a tentar reunir maior recursos para a organização e se for absolutamente necessário para a sua sobrevivência, as organizações podem-se adaptar a novas circunstâncias com o objetivo de proteger o seu estatuto e recursos. *Richard Betts*, da Universidade de Columbia corrobora este conceito quando argumenta que *[Instituições] têm um instinto de auto preservação e bem-sucedidas, especialmente, se desejam manter a sua importância* (citado por HELBIG, 2011:3). A outra hipótese apresentada para a persistência organizacional da NATO é a baseada na denominada teoria internacional institucionalista, que a considera um complexo sistema de múltiplos níveis e fatores nas relações entre os Estados-membros e outros atores que não-estatais. Esta teoria é baseada na crença que as instituições podem permanecer benéficas para os seus membros, mesmo que eles sobrevivam sobre outro que não o propósito original, razão pela qual os Estados tendem a recorrer a organizações existentes em vez de procurar outras novas. A manutenção ou adaptação de uma organização existente implica menos custos para os Estados, tornando-se mais vantajoso aproveitar quadros de consulta, estruturas de coordenação que se encontram em funcionamento, como é o caso da NATO que não é apenas um tratado, mas uma *Organização de tratado* com o seu *staff*, quartéis-generais e um padrão de procedimentos operacionais estabelecidos. Isso faz com que a organização seja adaptável a novos desafios e eficiente em casos de urgência, o que foi manifestado e de mais evidente no 9/11 quando de uma forma célere invocou o artigo 5º pela 1ª vez na sua história.

Celeste Wallander (citado por HELBIG, 2011:4) refere-se às *normas, regras e procedimentos* institucionais como ativos porque ajudam a alcançar *a transparência, a integração e a negociação* entre os seus Membros. Ela explica que estes ativos são especificamente uteis para resolver problemas de segurança externa, mas para o *endurance* de uma instituição, tornam-se fundamentais para manter a confiança e estabilidade interna.

É por este motivo que se torna de extrema importância quando caracterizamos a NATO, não a considerarmos apenas como uma aliança que se baseia em ameaças comuns, mas também um produto de raízes comuns, políticas e culturais, que acabou por desenvolver de um património comum. A existência de laços entre os dois continentes ainda afeta a política de negócios estrangeiros dos EUA e dos países da Europa. Isto também é evidente na configuração institucional do NATO, que ao contrário de qualquer aliança pré-1939, não foi projetada para ganhos de curto prazo, mas para uma *contínua e extensa auto e mutua ajuda*, tal como referido no artigo 3º do *Tratado de Washington*.

Wallace Thies (citado por HELBIG, 2011:5) acredita que a NATO tem *fortes tendências autorrecuperação* porque os seus Membros compartilham para além dos seus valores fundamentais, o seu volume de negócios regular gira em torno do seu sistema que é regulado numa perspetiva de continuamente *reexaminar suas velhas políticas e desenvolver novas práticas*. Argumenta também que a NATO, enquanto aliança de democracias, *escondeu pontos fortes que lhe permitam suportar a mudança apesar da constância de recriminações e disputas internas*. Para os ambos os lados do Atlântico, apesar da existência de discórdias sobre políticas específicas em determinados momentos, quase ninguém questiona a parceria transatlântica.

A NATO sustenta uma forte dinâmica organizacional ao suportar as alterações com as preocupações com a segurança dos seus Estados membros. Aos Aliados é-lhes solicitado uma coordenação em todos os campos quanto possível face à partilha dos mesmos interesses e o enfrentar com muitos dos mesmos desafios, num ambiente de interdependência no âmbito da segurança internacional. Podemos sustentar que existe vantagem em organizações internacionais compostas por democracias, mas para *Robert McCalla*, assim como as teorias neorrealista, organizacional e internacional institucionalista, esta explicação não considerara a necessidade de apoio interno para organizações democráticas como a NATO. Segundo ele, as teorias assumem a organização e Estados numa perspetiva racional dos seus interesses menosprezando as influências domésticas nas questões de política externa, numa perspetiva individual, e consequentemente negligenciando o fundamental fator de aprovação eleitoral para governos democráticos que legitimamente se envolvem em organizações internacionais (HELBIG,2011).

5.2 O Conceito Estratégico no contexto da segurança internacional

Importa contextualizar o CE2010 no ambiente internacional, e segundo a explicação de Luís Tomé na sua dissertação de doutoramento⁷⁸, o Realismo, o Liberalismo e o Construtivismo apresentam apreciações diversas sobre o sistema de segurança.

Teoria de RI	Base relacional	Formulação de interesses	Perspectivas de Segurança	Sistema de Segurança Internacional
Realismo	Anárquica, Negativa, Conflitual	Maximização do Poder, Jogo de Soma-nula, Ganhos Absolutos	Auto-segurança/defesa Defesa Colectiva Balança de Poder Hegemonia	Segurança Competitiva
Liberalismo	Ainda essencialmente Anárquica, é Positiva	Racionalidade, Cálculo Custos-Benefícios, Ganhos Mútuos e Ganhos Relativos	Cooperação Institucionalizada Paz Democrática Interdependência Económica	Segurança Cooperativa
Construtivismo	Social, Positiva, em Construção; Memória Histórica, Percepções e Ideias	Interesses Comuns; Socialização dos Interesses e das Identidades	Construção Social Institucionalização de base identitária Segurança Comum, entre Todos e para Todos	Comunidade de Segurança

figura 2 Teorias de RI no Sistema de Segurança Internacional

fonte: TOMÉ, Luís (2010). A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. FEUC, Abril de 2010. Biblioteca Estudo-Geral – Universidade de Coimbra.

O Realismo tem a visão sobre o problema da segurança baseada na perspectiva da anarquia internacional que sendo permanentemente imutável, pode apenas ser gerida com o esgrimir dos diferentes instrumentos de poder ao alcance do Estado. A segurança de cada um é assumida numa questão de sobrevivência, pelo que cada Estado assumirá a responsabilidade pela autodefesa num cenário anárquico de conflito que poderá conduzir a uma *segurança competitiva*, resultante dos jogos de poder que levam os Estados não conformados a serem “integrados” no Sistema Internacional. Este paradigma convive salutarmente com uma ideia de cooperação entre os Estados *em prol* de uma ordem

⁷⁸ A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões teóricas e Conceptuais, 2010.

internacional. É neste contexto que o realismo se confronta com as teorias da defesa coletiva, da balança do poder e da hegemonia. Pela defesa coletiva, vários Estados associam-se em virtude de terem uma ameaça comum proveniente quer de um outro Estado quer de uma coligação, somando as suas capacidades individuais para se poderem defender, dissuadir ou eliminar o opositor comum. A balança do poder evidencia o permanente jogo de pesos, contra pesos e compensações, entre as principais potências, sobretudo em situações de *vazio de poder*, *declínio* ou *ascensão* de uma delas, podendo ainda envolver outras unidades do sistema, uma vez que a estrutura de distribuição de poder num dado sistema estão sempre sobre a pressão competitiva das respectivas ambições desse mesmo poder. A teoria da hegemonia descreve não só as ambições e os comportamentos das grandes potências, na sua permanente busca de maximização do poder, e por conseguinte das suas capacidades (em especial das militares) e virtualidades (essencialmente, político diplomáticas) para a concretização da chegada ao topo da hierarquia do poder e assim atingir o fator determinante para a maior ou menor estabilidade e segurança do sistema internacional.

Por seu lado o liberalismo identifica-se bem melhor com a segurança cooperativa, cimentada na ideia de interesses mútuos, ganhos relativos e análise dos custos-benefícios, no fundo a ideia, de que os Estados ainda que movidos pelos seus interesses, em ligação com outros atores, acabam por atuar em mais em cooperação do que em competição e conflito. Esta visão de segurança inclui também várias teorizações. As teorias do institucionalismo e dos regimes consideram que as instituições e as regras internacionais reduzem os obstáculos e as motivações de conflito, ao mesmo tempo que regularizam e regulamentam as interações, incluindo o uso da força, influenciando assim diretamente o comportamento de todos os atores do sistema e, em consequência, promovendo gradualmente a cooperação internacional. A teoria da paz democrática argumenta que as estruturas democráticas favorecem a forma de resolução pacífica dos confrontos, não fazendo a guerra entre si as democracias tornam-se mais tolerantes, menos reivindicativas e mais abertas ao diálogo e à cooperação, sendo que quanto maior for o espectro da democracia, tanto em termos de número de países individualmente ou no seio de organizações, mais alargada a oportunidade de cooperação entre os *democráticos* e os *não democráticos* visando a segurança de todos. Na mesma linha o liberalismo sugere ainda a teoria da interdependência económica como fator de estabilidade e, ao mesmo tempo, impulsionador de cooperação, nomeadamente em questões da segurança, porque são promovidos trocas económico-comerciais que diminuem a propensão e o incentivo ao

conflito e aumentam o interesse comum, numa fase relacionada com o crescimento económico e depois alargada a outros domínios.

Já o construtivismo pode ser associado à ideia de comunidade de segurança, perspetivando teorizações de construção e transformação social e da institucionalização com base numa identidade. Entendendo os interesses e também as comunidades e o sistema internacional como um processo de construção e reconstrução social permanente num determinado contexto histórico-socio-cultural pressupostos identitários, o construtivismo considera que este processo poderá ultrapassar o simples cooperativismo ou coletivismo e dar lugar a uma nova comunidade de Estados/povos/indivíduos mais ampla, incluindo o domínio da segurança, abandonando antagonismos cruciais originando um ambiente onde a força e a violência deixam de ser percecionadas como sendo possíveis nas suas interações. Ao mesmo tempo o desenvolvimento de princípios comuns, regras e práticas comportamentais que concorram para o bem comum, no sentido de que a segurança de todos, está diretamente ligada à segurança de cada um pode desenvolver e alterar identidades, baseada em interesses comuns, poderá desembocar no nascimento de uma nova comunidade de segurança (LUIS TOMÉ tese, 2010).

Acreditamos nós, que a Aliança na sua atuação, claramente intervém no cenário global em termos de um sentimento cooperativo mas que se encontra num enquadramento realista de defesa em busca de uma hegemonia numa resposta a um balanço de poder, num misto do cooperativo em competição com outras estruturas agregadoras de interesses individuais.

Isto acontece num quadro geopolítico global onde para a NATO, julgamos nós, se relevam, e para a segurança e defesa numa perspetiva de linhas estratégicas de atuação, três critérios para o sucesso: a identificação da Aliança como a sede de concertação entre os Estados do Atlântico Norte, e aí acreditamos que Portugal até possui um papel importante; depois o assumir por parte da NATO, do ambiente político, estratégico e operacional que deriva do 11 de Setembro, dos atentados de Madrid e de Londres, e de um grande envolvimento no Afeganistão, em paralelo com outros atores, isto numa perspetiva de que o ambiente é dominado por ameaças assimétricas e por isso todas as estratégias, individuais ou coletivas, terão sempre de ser construídas neste sentido. Por último, o assumir do entendimento que a aproximação a estas realidades passa pela necessária intervenção num ambiente de relacionamento com outras organizações, assumindo-se como primárias em termos de interdependência a EU e a ONU, mas que os interesses individuais de Estados e de organizações independentistas concorrem diretamente com a

vontade política da Aliança.

Sem idealismos por detrás, seremos consensuais quando afirmamos que o modelo de segurança cooperativa, suportado pelo modelo de *Comprehensive approach* e na valorização de *regional ownership* aponta para a solução e respostas para a equação da segurança global. Verificamos ainda que esta visão não colide de forma a aniquilar um modelo de segurança coletiva, que persiste na Aliança após 60 anos de vida e que por ventura se poderá assumir na Europa como o modelo a partilhar, e talvez a implementar por outras regiões do globo, ou outras organizações.

Importa referir que a Segurança será sempre um pré-requisito para o desenvolvimento de todas as sociedades. A NATO não será efetiva enquanto aliança se existirem discrepâncias significativas entre os seus Estados-membros, nomeadamente no que diz respeito às políticas internas de cada um e das suas principais orientações, quer a nível da construção do modelo militar de cada um, e neste aspeto, está implícita a utilização de indicadores operacionais, nomeadamente de capacidades, em favor de indicadores económicos, condicionadores por inerência das limitações que imperam num cenário comum que é comum a todos os atores, bem como na oferta que cada um dos membros põe ao dispor de todos, ou melhor na utilização que resulta de um consenso de atuação. No que diz respeito aos condicionalismos económicos, de realçar que não fará sentido que o planeamento de capacidades militares seja feito de forma independente entre a EU e a NATO. O que se poderá observar é que aos membros de ambas as organizações lhes é solicitado o empenhamento de meios para intervenção nos mais variados cenários, que se multiplicam perante a interligação que estas questões de segurança e defesa fomentam no complexo sistema de sistemas que referimos anteriormente.

A realidade aponta-nos para o fato de existir previsivelmente condicionalismos económicos por parte dos diversos aliados e parceiros para empenhamento nos diferentes cenários, com requisitos quase que simultâneos. O conceito de racionalizar a defesa surge com essa necessidade e que o Secretário-geral *Rasmussen* explica com a seguinte ideia concetual⁷⁹: *Eu sei que numa era de austeridade, não podemos gastar mais. Mas também não devemos gastar menos. Portanto, a resposta é gastar melhor e procurarmos um valor acrescido para o recurso financeiro. Devemos ajudar os países a preservar os seus recursos e a oferecer novos. Isto significa que devemos priorizar, que é preciso uma especialização e que teremos de procurar soluções multinacionais. Tomadas em conjunto,*

⁷⁹ Em 30 de Setembro de 2011, tradução livre de <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>.

isto é a Smart Defense.

Na Cimeira de Lisboa em Novembro de 2010 os membros da NATO estabeleceram a sua visão comum para a próxima etapa de desenvolvimento evolutivo, num conceito estratégico intitulado como *Empenhamento ativo, Defesa moderna*⁸⁰. O assumir de uma postura ativa e interventiva converte evidentes e significativas implicações para os empenhamentos operacionais futuros de uma aliança que é sobretudo militar. A liderança da *International Security Assistance Force* (ISAF) e a Operação *Unified Protector* na Líbia assumiram prioridade máxima no pós Lisboa em 2011, sendo que ainda persiste o empenhamento da Aliança nos Balcãs, em operações marítimas no mediterrâneo e no Corno de África, e de uma forma menos extensa, no Iraque. A análise das operações correntes em conjugação com a chegada de uma operação como aquela que decorreu na Líbia, situa a estratégia da NATO neste mundo em constantes mutações. De fato nenhum dos Estados-membros foi ameaçado, enquadrando o artigo 5º do Tratado de Washington, mas foi aparentemente encarado como uma obrigação, por parte de vários aliados, o dever moral e político de intervir.

Antes de explorarmos a intervenção na Líbia, a primeira missão a coberto do novo conceito estratégico, devemos analisar o empenhamento NATO no Afeganistão que acompanhou a transição para o referido novo conceito estratégico e torna-se por ventura o símbolo emblemático da imagem da transição para um ambiente de *competição* que trazemos para a discussão, e que deveremos caracterizar brevemente em conjunto os demais empenhamentos NATO na atualidade, fazendo-o com base no relatório NATO *Parliamentary Assembly*⁸¹, das operações ao abrigo do novo conceito estratégico.

A guerra no Afeganistão teve início no dia 07 de Outubro de 2001, com a intervenção dos EUA com o auxílio do UK, na Operação *Enduring Freedom*, em resposta aos ataques terroristas a Nova Iorque. Em Dezembro de 2001 a ONU estabeleceu a ISAF mandatada para providenciar segurança em Kabul e áreas adjacentes. Desde a resolução inicial 1386 até aos nossos dias, muitas foram as evoluções, sendo que o mandato atual enquadra uma serie vasta de atividades, incluindo operações de segurança e estabilização, reconstrução e desenvolvimento, *capacity-building* e treino, entre outras. A morte de *Osama Bin Laden* pelas Forças Especiais Norte-Americanas é um marco triunfante e que permite atingir um dos principais objetivos no Afeganistão, o desmantelamento da *Al-Qaeda*. Contudo o elevado número de ataques terroristas em *Kabul* e *Kandahar*, com

⁸⁰ *Active Engagement, Modern Defense.*

⁸¹ NATO PA – 177 DSTC 11 E ver 1- final.

baixas significativas nas forças da ISAF, demonstra que a situação quer a nível político, quer a nível militar está ainda longe de uma estabilização, encontrando-se todos os países contribuidores para esta força confrontadas com as situações que poderão justificar a sua permanência no país em reconstrução. No final de 2011, aos 28 Estados-membros teremos que somar 18 não-membros como contribuintes para a ISAF. Em Agosto do ano passado os quantitativos rondavam os 130 697 efetivos, divididos em 6 Comandos regionais. O número de baixas rondava os 2699, com os EUA, UK e Canada como os membros mais assolados por este efeito desmoralizador. Outros números que poderemos referir dizem respeito à Operação Norte-Americana cujo Congresso aprovou em Julho de 2010, uma verba de \$ 336 biliões para a *Enduring Freedom*, sendo que os USA libertam \$ 1 bilião por mês no treino e equipamento das Forças Nacionais de Segurança Afegãs. Aliás o esforço na construção de um ambiente seguro, consolidando o Treino das Forças de Segurança locais é premiado com o reconhecimento de um dos maiores sucessos da intervenção estrangeira no país, com a NATO *Training Mission*, a originar o anúncio da transição em algumas áreas geográficas do país para a responsabilidade de autoridades Afegãs, apesar da persistência de alguns ataques terroristas. O ano de 2011 traz consigo alguns aspetos de confiança no Afeganistão, com a pacificação de algumas áreas a sul, com a ação insurgente dos *Taliban* a diminuir progressivamente. Este aparente progresso origina a retirada de forças na região, tendo a administração Norte-americana retirado de 10000 efetivos, tal como outros países, mantendo-se a pressão externa para se atingir maiores efeitos nas áreas de governação e desenvolvimento, sendo que o instrumento político é apresentado como de maior relevância futura, na solução final do conflito com um acordo politico com os *Taliban*.

Neste ambiente contextualizado, tal como dissemos anteriormente, num misto competitivo de cooperação, a intervenção da NATO no Afeganistão acompanhou a transformação na forma como os Aliados sentiram qual o seu papel de fornecedores de competências humanas e materiais necessárias, para que a Aliança pudesse ter preenchido as diferentes esferas de atuação, com diferentes capacidades, de acordo com o nível de ambição elevado de exercício de influência. Encontramos 4 pontos de convergência entre o sentido durante a operação e o referido no novo conceito estratégico, nomeadamente, a importância da estrutura organizacional militar e o empenhamento operacional; a ênfase nos elementos não militares, que incluem a reconstrução e o desenvolvimento; a importância do treino das forças de segurança locais, como pré-requisito para a desmobilização operacional e, por último, a necessidade de coordenação com outras

organizações parceiras. Contudo, apesar dos esforços iniciais efetuados na coordenação dos efeitos não militares pretendidos, existem uma série de problemas contínuos que prejudicam uma cooperação efetiva. Estes problemas resultam principalmente do *conflito de culturas* que é permanente no relacionamento civil-militar, nomeadamente entre as forças militares e as NGO, e em questões de comando e controlo. A situação no Afeganistão é também apresentada como carente de um surto civil, sobretudo de especialistas no progresso e desenvolvimento, sendo que se tem observado que a contribuição de outros atores que potenciam capacidades inexistentes na NATO se tem tornado vital, e tem potenciado ações de cooperação coordenadas. A relação institucional com a EU, operacionalizada no teatro de operações é exemplo de uma ação que teria todo o potencial de sinergia para funcionar em pleno mas no entanto os elementos operacionais sentem que as relações políticas entre as duas organizações dificultam o progresso no terreno. O exemplo que se apresenta da não projeção da EUPOL para áreas para além da capital, resulta do consumo do tempo destes operacionais em ações de negociação de arranjos técnicos e de sustentação das duas forças ao invés de uma ação efetiva conjunta e coordenada.

No ambiente contextualizado misto, apelidado por nós de competitivo de cooperação ganha realce outros cenários de empenhamento da NATO na atualidade, e que poderemos analisar para associarmos à nossa tese:

- Falamos da estabilização nos Balcãs, onde desde os anos 90 a Aliança foi instrumental no restauro da paz e da estabilidade, primeiro na Bósnia e depois no Kosovo. Aliás a Campanha na Bósnia foi a primeira operação em resposta de uma situação fora das fronteiras aliadas, na sequência dos acordos de paz de Daytona em 1995 e que passados quase 10 anos efetuou a passagem de testemunho da IFOR/SFOR⁸² para a EUFOR ALTHEA, sendo apontado como um caso de sucesso de cooperação. Este processo facilitado pelos arranjos *Berlin plus*, que permite a EU conduzir com a estrutura e facilidades da NATO, as suas operações de manutenção de paz. Não nos devemos esquecer entretanto que se trata de um sucesso relativo, uma vez que ainda não existe até aos nossos dias uma estabilidade política no país. No que diz respeito à *Kosovo Force* (KFOR), mandatada pela ONU para deter as hostilidades, manter um ambiente seguro e desmilitarizar o *exército de libertação do Kosovo*, que decorre desde 1999, verifica-se uma progressiva redução de efetivos de 15000 para 5927 nos últimos 2 anos. A perspetiva é de se

⁸² Implementation Force

monitorizar a situação que se apresenta estar na reta final, com uma estreita cooperação com uma serie de organizações internacionais, numa abordagem abrangente, para uma transição progressiva para a responsabilidade das autoridades locais competentes. O renovar de um clima de tensão no verão de 2011 na região norte aconselha uma vigilância num teatro onde mais uma vez se verificou a integração com a EU, que assumiu um papel de relevo no contexto judicial com a EULEX⁸³ que mobilizou contribuições de 26 Estados membros e um staff total de 2812 elementos, mas cujas relações operacionais com a NATO mais uma vez não foram as mais profícuas, sobretudo no que diz respeito a troca de informações e de relacionamentos estruturais organizativos. Podemos aferir que neste cenário, a cooperação próxima entre os principais atores internacionais no terreno será a chave para o atingir de uma estabilidade a longo termo no país.

- Falamos também no combate à pirataria, que assume vital importância face às implicações económicas que estão subjacentes. Tomemos o exemplo do *Golfo de Aden* que assume o estatuto de ponto crítico nas comunicações marítimas mundiais, uma vez que por aí circulam cerca de 22000 navios e 30% do comércio de petróleo mundial por ano. No ano de 2011 verificaram-se mais de 314 ataques dos piratas, 31 raptos com cerca de 587 prisioneiros, constatando-se um incremento significativo nas despesas de resgate, com um aumento de cerca de 60% em 2010, colocando os custos anuais mundiais entre valores entre os \$ 7 e os \$12 biliões que incluem também os gastos associados a danos causados aos navios e os desvios provocados entre outras despesas. Aquilo que no início começou por acontecimentos esporádicos, rapidamente alastrou a proporções imprevistas, com ações em variadas zonas do Oceano Indico a distâncias da costa na ordem dos 1500 km, ameaçando navios que circulam não só no *Golfo de Aden*, mas também na Costa Somali e um pouco pelas regiões de aproximação ao *choke point*. A NATO iniciou as suas operações neste âmbito com a escolta de navios do *World Food Program*, encontrando-se neste momento a *Ocean Shield* em ações de combate à pirataria integrados num esforço conjunto de vários Estados e Organizações focadas em operações no Corno de África. A cooperação particular com a EU, que conduz a *Operação Atalanta* em paralelo com a Aliança sob a égide da ONU, resolução 1950. A coordenação multilateral das várias forças navais assume especial importância, nomeadamente com a reunião mensal efetuada no *Shared Awareness and Deconfliction Group* (SHADE), realizada no Bahrain, espaço útil para discussão de ações conjuntas entre a indústria e comércio marítimo com a NATO, EU,

⁸³ *European Rule of Law mission*, iniciada a partir de 2008.

a Coligação liderada pelos USA e os outros países envolvidos. Destaca-se ainda o fato de que as operações da NATO e EU são comandadas a partir do mesmo quartel-general em *Northwood*, UK, aparentemente com sucesso a nível tático. Inegável porém será o reconhecimento internacional de que o esforço coletivo de combate naval à pirataria, somente curará os sintomas de um problema que deverá ser combatido em terra, com o apoio a um Estado fragilizado em termos de governação e de imposição da lei em termos internos da Somália, origem dos piratas atacantes. Estas necessidades aparentemente vão além do instrumento militar e diplomático, que caracterizam a NATO e endereçam a resolução para organizações com outros instrumentos de ação de combate nomeadamente da pobreza, como é o caso da EU que poderia apoiar o desenvolvimento de programas de governação, educação e de agricultura, bem como de iniciativas de estabilização e reconstrução.

- Falamos ainda de outras operações como a *Active Endeavour*, operação marítima de dissuasão, defesa e proteção contra atividades terroristas no mediterrâneo, que decorre ao abrigo do artigo 5º do tratado de Washington. Com o objetivo de construir uma imagem de tráfego marítimo baseado na partilha de informação dos Estados-membros e parceiros, é simultaneamente garantida a segurança do trânsito de navios aliados pelo estreito de Gibraltar. Constata-se a participação de países como a Rússia e a Ucrânia bem como os parceiros mediterrânicos, numa ação política de envolvimento estratégico de cooperação.

- E por último, falamos do envolvimento em operações de menores dimensões e de baixa escala, mas que traduzem o envolvimento da NATO em cooperação com outras organizações. É o caso do apoio à União Africana na Somália (AMISOM) e da Missão de Treino no Iraque (NTM-I), que se constituem exemplos de expansão em assistência às forças de segurança locais, tal como é traduzido no conceito estratégico de 2010. A Aliança tem ainda sido envolvida em missões de *capacity-building* em África, como é o caso da implementação da Força de Estabilização Africana, com trabalhos de avaliação de desempenho e treino da *African Stand-by Force*. Ainda tem respondido a pedidos por parte da União Africana em termos financeiros e apoio logístico, em missões no *Darfur*. (NATO Parliamentary Assembly, 2011)

5.3 E como relacionamos a intervenção militar na Líbia com o novo conceito estratégico?

No final de 2010 a NATO apresentou o seu novo conceito estratégico renovando o seu comprometimento com uma perspetiva de *segurança coletiva*, num ambiente em que o

consenso necessário foi difícil de ser atingido, e de certa forma não foi acautelada a disposição dos membros sobretudo no que diz respeito à contribuição e empenho dos membros da Aliança numa futura gestão de crises. Menos de um ano decorrido a NATO intervém num conflito e apenas 9 dos Estados-membros estão dispostos inicialmente para esta operação, o que questiona esta organização em termos de coesão. De salientar que a Turquia e a Alemanha destacaram-se nesta recusa em participar na Operação.

Em 17 de Março, quando em resposta à ameaça iminente enfrentada pelos civis na Líbia, as Nações Unidas sancionou a resolução 1973 – (autorização) *os Estados atuando isoladamente ou através de organizações regionais ou coligações, [...], a tomar todas as medidas necessárias [...] para proteger os civis e áreas populacionais sob ameaça de ataque*, permitiu a coligação de Estados e legitimou a intervenção das forças NATO. A crise desenvolveu-se rapidamente, com o princípio da R2P invocada como moldura para uma intervenção militar, definida como uma situação de atuação em situações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade ocorridos ou iminentemente suscetíveis de ocorrer.

Ora se a R2P é estruturante na ONU, não se encontra integrada no CE2010 da NATO; pelo que, quaisquer argumentos morais que justificam a intervenção na Líbia não apontam a Aliança como a responsável pela condução e entidade de comando e controlo de uma operação militar neste âmbito. Se a estratégia da NATO assenta nos pilares da Defesa Coletiva, Segurança Cooperativa e Gestão de Crises, a justificação da campanha na Líbia poderia ser extraída pela afirmação: *Crises e conflitos para além das fronteiras da NATO podem representar uma ameaça direta para a segurança das populações e território da Aliança. A NATO irá, portanto, envolver, sempre que possível e quando necessário, para evitar crises, gestão de crises, estabilizar situações de pós-conflito e apoiar reconstrução*. Não poderemos interpretar a situação da Líbia como no âmbito da Segurança Cooperativa, e se a R2P foi um princípio assumido pela ONU desde 2005, aceite pelos Estados que constituem a NATO e EU, e considerando que alguns membros do seio Aliança invocaram a R2P em *Mianmar* em 2008⁸⁴, dois anos antes da revisão do conceito estratégico, torna-se pertinente a questão de saber o porquê da nova visão estratégica para o futuro não contemplar e fazer referência a esta preocupação da Segurança Humana?

A resposta provável é a de que, com a R2P o consenso não teria sido alcançado. A

⁸⁴ Myanmar Burma No.2 Briefing Paper, 'Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect', Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, May 2008.

International Security Information Service (ISIS) numa nota informativa sobre a NATO⁸⁵ levantou a questão que *seria um erro ao adicionar uma série de novas ameaças à missão da Aliança sem uma análise cuidadosa das implicações para a solidariedade e a coesão entre membros.* Foi o que aconteceu na Líbia onde a intervenção decorreu com inevitáveis questões da não participação de alguns membros e que em paralelo poderemos fazer a analogia da oposição em colocar a R2P na estratégia de intervenção da NATO.

A Alemanha não apresenta quaisquer sinais de querer incluir esta responsabilidade humana no seio da NATO, nem apresenta o desejo de se envolver em ações militares globais, alienando-se de grandes poderes como a China e Rússia com as eventuais consequências e remetendo a Aliança para uma postura de Defesa Coletiva. Uma postura conjunta com outros países que deverá ter em consideração que não há quase nenhuma ameaça de conflito em grande escala resultantes na Europa ou América do Norte e como tal, de se indagar se o requisito para a Aliança em focalizar o seu papel tradicional de preservar a segurança europeia permanecer ou não como o mais relevante (IDSA, 2011). Gareth Evans, “pai” do princípio da R2P, e dirigindo-se à NATO na sua Cimeira⁸⁶, aponta que as suas capacidades únicas a tornam na única organização capaz de desempenhar o papel de provedor na aplicação da força em situações de emergência onde se praticam crimes de atrocidade humana e que, em consciência; deveria procurar uma forma de ajudar a implementar a R2P internacional.

A fratura que surgiu na NATO, na sequência da intervenção na Líbia não é apenas causada pela posição alemã. Nada dentro do Tratado ou do conceito estratégico exigia a ação da Aliança na Líbia e o chamar dos membros para uma ação de *segurança coletiva* foi uma ação impetuosa da França, UK e EUA. A falta de consenso na nova função provedora da NATO que o conceito estratégico não cobre, resulta fundamentalmente da não necessidade que os membros europeus têm em empenharem e comprometerem na segurança uma vez que o subsistema europeu parece encontrar-se num estágio de segurança e estabilidade apesar dos recentes sinais de instabilidade social e económica. Esta questão parece ser o cerne da perceção norte-americana de que o futuro da NATO aparenta ser sombrio, tal como afirmou o cessante Secretário da Defesa norte americana Robert Gates (IDSA,2011).

Se algumas vozes insistem que o *Homo Atlanticus* está em declínio, com a relação

⁸⁵ *ISIS Briefing Note, 'NATO's New Division: A Serious Look', at 'Emerging Security Challenges or an Attempt at Shoring up Relevance and Capability', European Security Review, No. 51, September 2010.*

⁸⁶ *Gareth Evans, 'NATO and the Responsibility to Protect', Presentation made to Shadow NATO summit, March 31, 2009.*

transatlântica a sobreviver embora tenha enfrentado inúmeros desafios ao longo do tempo, poucos poderiam ter previsto que a Aliança Atlântica entraria numa *war of choice* na Líbia. A Campanha Militar arrastou consigo alguns comentários que apontam para uma decaída estratégica da NATO, mas os últimos 12 meses pós Cimeira de Lisboa apontam para dois factos que contrariam esta possível decadência. Primeiro a execução da Operação *Unified Protector* (OUP) é motivo de otimismo que aliás foi expresso por vários representantes da organização⁸⁷, demonstrando que apesar das fricções iniciais no processo de tomada de decisão, o desenrolar da Operação trouxe consigo a capacidade, prontidão e eficácia do instrumento militar da Aliança. Além disso, permitiu à Europa aprimorar suas credenciais de liderança enquanto os E.U.A. observavam na retaguarda política. Foram as duas potências militares europeias mais proeminentes - França e UK - que iniciaram a campanha política no Conselho de segurança da ONU e que continuou no fórum do NAC, constatando-se que apesar das reticências na geração de forças, os Aliados europeus forneceram aproximadamente dois terços do número total de aeronaves e que além disso, uma série de países não membros que contribuíram com meios para esta operação. A campanha da Líbia marca uma nova abertura para a NATO e sublinha uma inversão de papéis desempenhado pela Europa e os E.U.A. nos céus da Sérvia e Kosovo há 12 anos atrás, com a liderança Americana.

Em segundo lugar, tem a vindo a ser confirmado que Washington permanece envolvido no continente europeu, e por conseguinte fortalece o princípio vertido no novo conceito estratégico mas que na realidade é o mais velho da Aliança, o artigo 5º e a preocupação em defesa do território continental da NATO. A reestruturação das forças e estrutura de comando e controlo aliado são hoje em dia mais realisticamente adaptados, também derivado à pressão norte americana, que entretanto parece investir na aproximação da fronteira mais a leste. A Polónia e E.U.A. assinaram um acordo que prevê um destacamento da força aérea americana permanentemente estacionado na Polónia que conjuntamente com a Roménia se tornaram dois pilares da nova abordagem americana a defesa contra mísseis balísticos na Europa. Até 2015, a Roménia hospedará bases terrestres intercetoras de defesa, de mísseis balísticos SM-3, tal como um segundo local de SM-3 deverá ser instalado até 2018 na Polónia, o que demonstra o referido empenhamento americano em cumprir a cláusula de defesa mútua (AFJ: 2011).

Devemos também avaliar a importância da intervenção da Líbia para a política

⁸⁷ João Mira Gomes em entrevista Sociedade das Nações (SIC).

vasta da NATO, se integrarmos esta intervenção militar com o discurso e o enquadramento que o conceito da Cimeira de Lisboa traz consigo. Aliás será importante definir o quão estratégica foi a OUP e se não se tratou de somente do aproveitamento de uma oportunidade, numa perspetiva de competição no cenário da segurança internacional. Na realidade, missões militares como o da Líbia não se inserem nas prioridades identificadas no novo conceito e identificadas como ameaças estratégicas e podem ser interpretadas como um comportamento *ad hoc* da Aliança, que reage como uma *brigada de resposta a incêndios* em crises de segurança. Em vez de uma missão estratégica de intervenção humanitária, a Líbia poderá ser considerada uma missão oportunista de gestão de crises, principalmente porque ela foi desencadeada contra um regime fraco, e com uma estimativa inicial de créditos em termos do cenário global, face a uma vitória certa e previsível baseada numa perceção do curto prazo nos custos de uma intervenção limitada em meios e no tempo. Em muitos aspetos poderemos compará-la com o Kosovo na ideia base, de serem duas missões reativas arrastadas numa deriva estratégica, sendo que a força militar em ambos os casos foi limitada por baixo, aplicada em termos de emprego das capacidades existentes, unicamente do poder aéreo e em termos contidos de conceitos como implementação de zonas de interdição aérea e de intervenção condicionada ao necessário (FLYN,2011).

Quando falamos no conceito estratégico importa caracterizá-lo em termos do que na realidade ele representa em termos de intenções, porque estas estão integradas naquilo que é definido em termos de uma cultura estratégica, que poderá ser definida como um *sistema integrado de símbolos*⁸⁸, *que atua para estabelecer preferências estratégicas abrangentes com cariz duradouro, através da definição de conceitos da função militar em assuntos políticos interestaduais, e cuja concetualização baseada numa factualidade inquestionável proporciona preferências estratégicas singularmente realistas e eficazes.* (JOHNSTON,1995)

Enquadrados então na cultura estratégica do Conceito de 2010 poderemos analisar a Campanha militar na Líbia percorrendo os diferentes itens do documento estruturante. Na realidade o Conceito afirma valores de direitos humanos, enquadra a dimensão militar com a carta das Nações Unidas, e a UP foi legitimada pela ONU, mas teremos toda a consciência que a Operação foi para além disso, com a morte de *Kadafi*, devendo-nos questionar o que é que a Aliança fez até ao momento na Síria para a prossecução dos

⁸⁸ E.g.:Estruturas de argumentação, línguas, analogias, metáforas.

direitos humanos e da grave situação humanitária que aí decorre. O CE2010 reafirma o elo transatlântico que face ao empenho subsidiário europeu na condução conflito, não é confirmado. Reafirma ainda o Conceito, que devem ser utilizados todos os instrumentos políticos na gestão de crises que têm o potencial de afetar a segurança da Aliança, antes que eles desencadeiem em conflitos. Uma vitória de *Kadafi* não ameaçaria a segurança da Aliança e se seguirmos a cronologia dos acontecimentos, antes do envolvimento da Aliança alguns dos seus membros iniciaram ações militares sem ainda o acordo da organização no uso da Força. Mais, as crises que antecederam esta guerra civil, nomeadamente na Tunísia e Egito, enquadraram aquilo que previsivelmente iria acontecer na Líbia, será difícil explicar a entrada tardia da NATO, se seguisse as suas intenções estratégicas.

No que diz respeito à capacidade da Aliança em suportar simultaneamente operações militares que garantam os objetivos estratégicos quer de gestão de crises, quer até de defesa coletiva, existem algumas reticências. A Operação na Líbia surge em simultâneo com o Afeganistão, e isso teve influência no envolvimento dos membros e se no curto prazo o esforço foi sustentável, não se sabe concretamente o impacto no longo prazo da Aliança. A interação com os denominados rebeldes antagonistas do regime ditatorial de *Kadafi* é consistente em termos estratégicos com o expresso no Conceito, no entanto quando falamos em treinar e armar estes grupos de rebeldes, será de questionar a coerência com o expresso nas Resoluções 1970 e 1973, que expressa a situação de embargo de armas ao país e consequentemente área de operações. Para além de poder ser contestado se mediante a especificação de proibição de ocupação por parte de uma qualquer forma de força do território líbio, a utilização de forças especiais e de FAC⁸⁹ não ir contra esta determinação. Por último se existe o desígnio de ser fomentado em termos estratégicos as parcerias, a União Africana poderia ter sido envolvida num processo em que aparentemente não lhe foi dada qualquer hipótese de interação. Isto poderá influenciar o futuro a longo prazo e porventura fragilizar hipóteses futuras de parcerias (FLYN,2011).

Poderemos ainda analisar os argumentos de, se tratar de uma manobra prosecutória de uma necessidade estratégica de controlar recursos energéticos. Parece não ser o caso uma vez que o petróleo líbio já estava sob a influência das companhias petrolíferas ocidentais, já exportadoras de quase todo o seu petróleo para a Europa e os E.U.A, a preços de mercado, em dólares, não havendo a necessidade de aceder por via da força tal como no

⁸⁹ *Forward Air Controllers*, assessores militares em termos de *targetting* (meios aéreos/drones).

Iraque. A contribuição líbia para o preço do petróleo internacional não é significativa (aproximadamente 2,12% da componente do fornecimento) quando comparada com a ação dos especuladores financeiros, pelo que existem formas muito menos dispendiosas e controversas de *controlar* o preço do petróleo. Outro argumento poderia ser o de projetar a intervenção militar para proteger os investimentos ocidentais nas empresas líbias, que se encontravam ameaçadas pela destruição numa guerra civil, embora essa destruição fosse desencadeada pelas próprias forças NATO se não fossem meticulosas e precisas numa situação de intervenção em larga escala.

Como contra-argumentos de justificação para se identificar esta Operação com uma intenção estratégica, analisamos de uma forma simples e direta com as possíveis justificações:

1º, que esta intervenção indicia que a NATO estará disposta a intervir em situações similares (se mandatada pela ONU, poderia ser nesta altura o caso da Síria);

2º, que a Aliança pode atingir os seus objetivos de uma forma célere, com apenas forças especiais e componente aérea, em conflitos curtos e com baixos custos, em contraposição clara com a situação de desgaste complexa e longa do Afeganistão (indicia força e fraqueza simultaneamente, porque a Aliança não deverá *escolher* os conflitos em que participa);

3º, que a NATO constituiu de facto um possível aliado militar na região dando possíveis bases e âmbito geográfico para um acesso futuro a todo o *Magrebe*, vital se a região evoluir para uma postura islamita e antiocidental, ou mergulhar em guerras civis de grande escala (hipótese especulativa, sendo que existem *rivaix regionais* com uma atitude em nada cooperativa);

4º, ao nível da ideologia, pode-se referir o argumento de que a NATO ganhou considerável apoio no mundo islâmico e árabe intervindo para proteger uma população civil que foi ameaçada pelo seu próprio governo despótico (A Aliança acaba por armar, treinar e lutar com um grupo de antigos insurgentes o que revela alguma incoerência);

5º, pode-se argumentar que a intervenção da NATO na Líbia é uma evolução desde o Kosovo no que respeita ao estabelecer um limiar para as intervenções humanitárias/R2P (A legitimação pela ONU vai ser difícil em futuras situações tal como é demonstrado pela situação na Síria);

6º, por último pode ainda ficar-se com a ideia de que a Operação na Líbia contraria os padrões defendidos por um documento estratégico, generalista e ambíguo por natureza (FLYN,2011).

É nossa opinião que um documento como o conceito estratégico não revela a postura estratégica da NATO em todas as situações, que consideramos deverá ser *julgada* pelas suas ações, mais do que simples palavras divulgadas perante a opinião pública.

Na realidade, missões militares como o da Líbia não se inserem nas prioridades identificadas no novo conceito e identificadas como ameaças estratégicas, mas numa perspetiva de Contexto Internacional a NATO marca a sua posição evidenciando uma postura de atuação.

Conclusões

No decurso da História dos homens sempre se associou uma perspectiva de segurança internacional, quase sempre relacionada a um potencial de conflitos entre Estados. No período compreendido entre as duas grandes guerras assistiu-se a um intenso debate entre duas correntes distintas de pensadores: os realistas, com uma visão de segurança baseada no Poder: um ator com potencial de poder atinge uma posição dominante obtendo como resultado a sua segurança contrapostos pelos liberais, (idealistas) que tendem a ver a segurança como a consequência da paz. Uma paz duradoura proporciona segurança a todos, que deve ser fomentada com a associação entre nações e supervisionada com a formação de um organismo internacional, supra estatal, baseado na estrita observância das normas do Direito Internacional. Esta foi a origem da Liga das Nações, no ano de 1919.

A visão realista sobre o equilíbrio de poder, onde os Estados procuram manter ou alterar o seu *status quo* provocando um balanço do poder, numa dimensão do realismo clássico dominou o debate académico por mais de trinta anos até aos anos 70, destacando-se ainda a teoria do *dilema de segurança*, onde os Estados, na procura da garantia da sua segurança, incrementam medidas de forma independente da ação daqueles de quem se sentem ameaçados, gerando nesses últimos uma insegurança que também os leva a intensificar as suas medidas, num processo de escalada cíclica. Neste período domina assim a visão, segundo a qual o sistema internacional é anárquico e permanentemente competitivo e conflitual. O Estado é não só o principal ator como a referência quase exclusiva de segurança - ou seja, *segurança do Estado e pelo Estado*. Dominadas por este prisma, as conceptualizações de segurança centraram-se durante bastante tempo em torno de temas como a guerra e paz, cimeiras diplomáticas, dissuasão nuclear, controlo de armamentos, alianças militares, defesa de interesses nacionais e integridade estatal, ou seja, segurança nacional e segurança internacional, relacionadas sempre em função do primado exclusivo do Estado. Em contraste com as dimensões como o ambiente, energia, fluxos migratórios, sobrepopulação, saúde, subdesenvolvimento, e outras, que embora encaradas como fonte de problemas, raramente eram entendidas como ameaças ou riscos para a segurança nacional ou internacional

A NATO foi criada em 1949 e ao longo dos seus mais de 60 anos de existência, foi-se adaptando aos novos ambientes estratégicos com a ideia-chave da *transformação*, processo que levou a que os seus Estados membros modificassem ao longo do tempo a sua

visão perante a problemática da Segurança, com implicações diretas, nomeadamente sobre as suas próprias forças armadas.

Nesta evolução da Aliança por etapas teremos que distinguir as fases que se associam com a publicação dos conceitos estratégicos de 1991, 1999 e 2010. Uma primeira etapa evolutiva que decorre desde a sua criação até ao final da Guerra Fria, em que não participou em ações militares mas teve um papel dissuasor relativamente à ameaça soviética; uma segunda, em que se empenhou militarmente nos Balcãs; e uma terceira, que decorre até aos nossos dias, mantendo esse empenhamento militar nos Balcãs e progressivamente alargando a sua área de interesse para além do ocidente geográfico com o ampliar do seu raio de ação, para o Mediterrâneo, onde mantém uma operação de patrulhamento marítimo, para o Afeganistão, onde está envolvida em operações de combate e ultimamente para o Indico, com o objetivo de impedir a pirataria ao largo da costa da Somália. Nesta última década prestou apoio à missão da União Africana (UA) no *Darfur* e apoio humanitário na sequência do furacão *Katrina* nos EUA e do terramoto no Paquistão. A Operação na Líbia, desencadeada após a aprovação do novo conceito estratégico de 2010 assume especial relevância, na medida em que se pode aferir o estado da arte da Aliança no século XXI, se considerarmos alguns indicadores relacionados com o empenhamento dos membros nesta campanha militar.

Um conceito estratégico de uma Organização como a NATO é para nós a manobra estratégica para a consecução e salvaguarda dos objetivos políticos por si definidos. Indica e explica como é que os objetivos vão ser alcançados através do emprego dos meios à sua disposição e sendo o produto da formulação estratégica ao nível da estratégia total, representa o enquadramento para a ação das estratégias particulares. Por conseguinte, constitui-se como o fundamento de todo o planeamento estratégico, que aplicado a Organizações tem o propósito de auxiliar uma resposta efetiva perante novas situações.

A Aliança desde sempre considerou este documento o farol que progressivamente orientou as suas ações e a sua transformação, nas referências plasmadas no Tratado de Washington, que de certa forma, tem provado a sua atualidade ao longo dos anos.

Até à queda do Muro de Berlim, o Conceito era um documento classificado em que apenas transpareciam para o público as estratégias genéricas, especialmente vocacionadas para a defesa coletiva, falando-se nos anos 50 e 60 em *retaliação massiva* e posteriormente evoluído para o de *resposta flexível*. As tensões estabelecidas entre o bloco liderado pelos EUA e a aliança chefiada pela União Soviética agravaram-se ao longo do tempo, inserindo

a política internacional numa condição anómala, caracterizada pela ausência de paz e simultaneamente pela inexistência de guerra. A competição por hegemonia entre os EUA e a URSS influenciou a grande maioria dos estudos sobre a segurança, observando-se uma fragmentação com os neorrealistas a contestar o foco intenso em aspetos como poder e segurança nacional, criando assim, oportunidades para debates a respeito de assuntos como cooperação internacional, redução de arsenais nucleares e estudos sobre a paz em geral.

Após a queda do Muro de Berlim, foi aprovado em 1991 o primeiro Conceito Estratégico sem classificação de segurança e disponível ao público em geral, onde se privilegiava uma atitude de cooperação com os antigos adversários, em vez de uma postura de confronto. O fim da ordem bipolar trouxe consigo a revisão do conceito de fronteira, com o surgir de novos atores na cena internacional, novas ameaças, riscos e perigos de natureza global e transnacional, ficando as velhas conceções de segurança da escola realista desadequadas para fazer face à nova e crescente complexidade das relações internacionais. No período que decorre até ao conceito estratégico de 1999, as preocupações da Aliança surgem com uma natureza multifacetada e multi-direccional e era manifestada a necessidade de articular as suas ações com outras instituições europeias, como a CE, a UEO e a CSCE. A estratégia da NATO na altura passava por fomentar o diálogo, a cooperação, e a manutenção da capacidade de defesa coletiva, com o auxílio de ferramentas como a diplomacia preventiva e a gestão de crises.

Na década de 90, a pessoa, o indivíduo enquanto ser humano assume uma posição central e preocupação principal, em termos de segurança. O conceito de *segurança humana* surge com a substituição da abordagem tradicional da segurança centrada nos Estados, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas. Esta nova abordagem assentava nos pressupostos da centralidade da pessoa humana, universalidade e transnacionalidade com diversidade dos riscos e consequente interdependência das diferentes componentes segurança.

Após a intervenção da NATO na Bósnia Herzegovina, e ao mesmo tempo que as forças aéreas dos países da Aliança bombardeavam a Sérvia e o Kosovo, era aprovado novo Conceito estratégico na Cimeira de Washington, em 1999. Estas intervenções militares e o próprio Conceito vieram de alguma forma consagrar dentro do cenário da responsabilidade internacional, o princípio de legitimidade pelo exercício, principio este nada consensual. Na verdade até esta data, nenhum documento da NATO legitimava a intervenção militar num país não pertencente à Aliança, muito menos sem o aval das Nações Unidas, como se verificou no Kosovo. O Conceito de 1999 alarga a possibilidade

de intervenção com forças em resposta a crises, descobrindo o seu novo papel com as missões fora de área, mas deixando em aberto a possibilidade de assumir um estatuto de *provedor de segurança global* algo nada consensual entre os Estados membros. Mesmo com o 11 de Setembro de 2001 com a evocação do artigo 5º e a sequente intervenção no Afeganistão. A Aliança nesta fase pretendeu assegurar meios mais adequados para cumprir as suas missões, discriminando fundamentalmente duas ameaças, o terrorismo global e as armas de destruição massiva, utilizando as suas forças cada vez mais expedicionárias, interoperáveis e disponíveis, aptas a cumprir todo o espectro de missões, legitimando de alguma forma as operações *out of area*. Tentando fazer a análise do passado com uma visão prospetiva, se nos anos 60 a defesa e a dissuasão eram os conceitos fundamentais, em 2020 o fundamental será a segurança de todos os Aliados e o empenhamento dinâmico para lá da área do Tratado, para minimizar as ameaças que serão mais voláteis e de natureza mais imprevisível. O Conceito estratégico de 2010 é a consequência desta evolução última e atribui à Aliança três tarefas fundamentais, que são simultaneamente pilares estruturais funcionais da NATO: a Defesa Coletiva, com base no art.º 5.º do Tratado de *Washington*; a Gestão de Crises, empregando as capacidades políticas e militares aliadas, antes, durante e depois dos conflitos e a Segurança Cooperativa, pela realização de parcerias com países e organizações, pelo controlo de armamentos, a não proliferação e o desarmamento, e pela manutenção da política de porta aberta a todas as democracias europeias que cumpram os critérios de adesão.

Este novo conceito estratégico traz consigo algumas inovações e simultaneamente controvérsias associadas. O processo de elaboração seguiu um caminho diferente dos seus antecessores, tornando-se porventura a vertente mais importante do documento, em detrimento até do próprio conteúdo. Na realidade este processo poderá até apontar para o modelo a aplicar no futuro para a obtenção do consenso necessário na NATO.

No que diz respeito ao conceito estratégico em si, se o considerarmos em termos simbólicos como $CE = OP + AEC$, sendo que CE é o próprio Conceito Estratégico, OP são os Objetivos Permanentes e AEC seria a Avaliação Estratégica da Conjuntura, que na essência se constitui como a resposta às questões fundamentais para desenvolver uma ação estratégica: Para quê (objetivo)? Contra quem (oponente)? Contra quê (ameaça)? Com que meios? Como (modalidades de ação)?, o CE2010 não se identifica em estrito senso com esta definição. Não se encontrando ainda em linha com os que o precederam que incorporavam linhas estratégicas de atuação para as forças da aliança, tais como missões

específicas, dispositivos dessas mesmas forças, quantitativos e capacidades de forças convencionais e nucleares, estruturas de comando e controlo e outras. Poderemos aferir que outros documentos que surgem na preparação da sua publicação preenchem este espaço, no entanto será de questionar se existe uma diminuição de importância do documento em si.

Se continuarmos a comparação com os conceitos de 1991 e 1999, constatamos que é um documento mais simples e sucinto, com mensagens diretas que traduzem intenções gerais e orientadoras, sem um carácter executor e que foi elaborado de forma a ser constituído como um instrumento de diplomacia pública e de comunicação estratégica, destinados a vários públicos-alvo. O debate que envolveu peritos, especialistas, opinião pública em geral, isto com uma coordenação assumida pelo secretário-geral, pode vir a ser adotado no futuro em outras discussões para se chegar ao consenso necessário na Organização. O facto de ser um documento de carácter geral torna-o também mais flexível, que se for complementado com outras diretivas poderá manter a sua atualidade.

Apresenta algumas vulnerabilidades, tais como a não inclusão das lições aprendidas em teatros de operações como os Balcãs e Afeganistão, situações concretas atuais que afetam por um lado a necessidade e credibilidade de atuação, e que poderiam ser utilizados para o estabelecimento de critérios de intervenções futuras. A inclusão de um texto elucidativo que justifique a necessidade de existência da NATO seria adequado e necessário, sobretudo porque nenhuma das ameaças é identificada de uma forma clara e particularizada, sendo que ignora ameaças ativas que foram realçadas em documentos anteriores, e inclui riscos e ameaças tais como as de natureza ambiental e sanitário, cuja responsabilidade primária será sempre nacional. A perceção por parte da opinião pública da necessidade de existência de uma aliança como a NATO, seria mais favorável se fossem apresentados os casos onde a segurança poderia estar em risco, como é o caso do Irão e da Coreia do Norte. Seria ainda necessário o estabelecimento de prioridades e orientações para o planeamento de defesa dos membros da Aliança, na perspetiva de reforma e transformação individual.

Quando nos propomos a responder à questão central inicial, *Em que medida o novo conceito estratégico da NATO ilustra o processo de transformação da Aliança?* Constatamos que com este novo conceito estratégico, a NATO mostra que conseguiu permanecer relevante na cena internacional sem perder a sua finalidade original. Do ponto de vista neorrealista, as alianças constituem-se face a uma ameaça externa e que a sua

ausência consequente determina a sua cessação, esta visão falha ao não olhar para além do nível dos Estados e encarar a aliança NATO, não como um tratado, mas uma *Organização de tratado* com o seu *staff*, quartéis-generais e um padrão de procedimentos operacionais estabelecidos como uma organização. As organizações são atores racionais que têm interesse em sobrevivência e para isso atuam de três formas distintas: negam a mudança, afirmam as suas necessidades e adaptam-se às mudanças adotando novas missões. Isso faz com que a organização seja adaptável a novos desafios e eficiente em casos de urgência, sendo que as instituições podem permanecer benéficas para os seus membros, mesmo que eles sobrevivam sobre outro que não o propósito original, razão pela qual os Estados tendem a recorrer a organizações existentes em vez de procurar outras novas.

Todos os Estados estão englobados numa interdependência global de segurança, sendo que a segurança é coletiva por definição, existindo na realidade uma sobreposição no mesmo quadro regional ou global, de vários sistemas, quer em tempos temporais quer em termos espaciais específicos. Enquanto sistema, a NATO é uma organização regional que desde a sua origem tem preservado o elo transatlântico numa área constituída pelos territórios dos membros na Europa e na América a norte do Trópico de Câncer, tendo-se alargado em termos de parcerias cooperativas em áreas geográficas de interesse. Assume um padrão de atuação, a defesa coletiva dos seus Estados membros, estimulando o diálogo, parceria e a cooperação e assentando a sua atuação fora das suas fronteiras na Segurança Cooperativa e a Gestão de Crises. Constrói permanentemente uma rede, centrada em organismos internacionais relevantes como a ONU e a EU, parceria especial com a Rússia, o Conselho de Parceria Euro-atlântico e a Parcerias para a Paz, Diálogo para o Mediterrâneo e o aprofundamento da cooperação em sede da Iniciativa de Cooperação de Istambul e das parcerias com a Geórgia e a Ucrânia. Atua numa escala de *influência global* que se materializa na ambição estratégica mais recente, que assumindo uma reação aos desafios da segurança que são por definição transversais ao sistema internacional, obriga a uma cooperação dos atores globais, numa resposta obrigatoriamente abrangente, numa primeira linha de conjugação de relações lineares com uma ligação umbilical entre a Aliança e os EUA e depois com uma linha evolutiva com as novas abordagens aos conceitos de segurança.

A NATO é criada numa perspetiva liberalista, numa ideia de união e cooperação entre povos que tem os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, do qual extrai a sua legitimidade, num compromisso com a paz e a resolução pacífica de disputas internacionais. Estimula simultaneamente nos seus membros capacidades militares

reativas, reservando o direito de legítima defesa individual ou coletiva quando um ou mais dos seus membros forem vítimas de um ataque, utilizando a Força militar. Uma resposta realista, num sistema internacional possivelmente anárquico e, de certa forma permanentemente competitivo. Se analisarmos o paradigma de segurança da Aliança, teremos que partir do sistema de segurança comum que ganhou ênfase desde 1982.

A segurança cooperativa que é assumida como estratégia da NATO atual, é entendida como um regime que previne e gere conflitos num determinado quadro estabelecido de normas e procedimentos, caracterizando a sua essência mais numa ênfase da cooperação em prol da competição. Por sua vez a segurança humana dos anos 90 determinou condicionou a NATO, que na sua ação global defende valores dentro de um quadro de segurança humana ligado a um desenvolvimento sustentável, equilibrado e em segurança e que são fundamentados nas leis e regras de aceitação internacional, e por conseguinte universal.

Sem idealismos por detrás, seremos consensuais quando afirmamos que o modelo de segurança cooperativa, suportado pelo modelo de *Comprehensive approach* e na valorização de *regional ownership* aponta para a solução e respostas para a equação da segurança global. Verificamos ainda que esta visão coincide com o modelo de segurança coletiva, que persiste na Aliança após 60 anos de vida. A realidade aponta-nos para o fato de existir previsivelmente condicionalismos económicos por parte dos diversos aliados e parceiros para empenhamento nos diferentes cenários, com requisitos quase que simultâneos.

O conceito de racionalizar a defesa, *Smart Defense* associa-se à visão coletiva para a próxima etapa de desenvolvimento evolutivo, com o CE2010 intitulado *Empenhamento ativo, Defesa moderna* ilustra essa mesma visão. O assumir de uma postura ativa e interventiva converte evidentes e significativas implicações para os empenhamentos operacionais futuros de aliança que é sobretudo militar. A liderança da *International Security Assistance Force* (ISAF) que acompanhou a transição para o referido novo conceito estratégico, torna-se por ventura o símbolo emblemático da imagem da transição num ambiente de competição e que deveremos integrar com os demais empenhamentos atuais da NATO: estabilização nos Balcãs, combate à pirataria; operações como a *Active Endeavour* e por último, o envolvimento em operações de menores dimensões e de baixa escala, mas que traduzem o envolvimento da Aliança em cooperação com outras organizações, como o apoio à União Africana na Somália (AMISOM) e da Missão de Treino no Iraque (NTM-I).

Neste cenário de competição atual, e menos de um ano decorrido do novo conceito estratégico, a NATO intervém num conflito e apenas 9 dos Estados-membros estão dispostos inicialmente para a Operação *Unified Protector* na Líbia, o que interroga esta organização em termos de uma apregoada coesão.

Num cenário legitimado pela ONU a crise desenvolveu-se rapidamente, com o princípio da *Responsabilidade de Proteger* (R2P) invocada como moldura para uma intervenção militar, definida como uma situação de atuação em situações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade ocorridos ou iminentemente suscetíveis de ocorrer. Não poderemos interpretar a situação da Líbia como no âmbito da Segurança Cooperativa, e se a R2P foi um princípio assumido pela ONU desde 2005, aceite pelos Estados que constituem a NATO e EU, torna-se pertinente a questão de saber o porquê da nova visão estratégica para o futuro não contemplar e fazer referência a esta preocupação da Segurança Humana? A resposta provável é a de que, com a R2P o consenso não teria sido alcançado.

A falta de consenso na nova função provedora da NATO que o conceito estratégico não cobre, resulta fundamentalmente da não necessidade que os membros europeus têm em empenharem e comprometerem na segurança uma vez que o subsistema europeu parece encontrar-se num estágio de segurança e estabilidade apesar dos recentes sinais de instabilidade social e económica. Esta perspetiva aponta para uma possível decadência estratégica da Aliança e, segundo várias opiniões, poderá pôr em causa o seu futuro.

Numa visão otimista, a OUP é uma intervenção de sucesso e a NATO uma organização com futuro, demonstrando a operação na Líbia, que apesar das fricções iniciais no processo de tomada de decisão, o desenrolar da Operação trouxe consigo a capacidade, prontidão e eficácia do instrumento militar da Aliança. Além disso, permitiu à Europa aprimorar suas credenciais de liderança enquanto os E.U.A. observavam na retaguarda política. Depois, se associarmos as ações norte-americanos em prol da defesa antimíssil, tem-se vindo a confirmar que Washington permanece envolvido no continente europeu, e por conseguinte fortalece o princípio vertido no novo conceito estratégico mas que na realidade é o mais velho da Aliança, o artigo 5º e a preocupação em defesa do território continental da NATO.

Apesar de a NATO assumir que a OUP foi a validação do novo conceito estratégico, em conclusão final, se analisarmos o envolvimento na Líbia de uma forma cartesiana direta, julgamos que seremos imparcialmente justos se considerarmos, que esta

intervenção indicia que a NATO estará disposta a intervir em situações similares, se mandatada pela ONU. Poderia ser nesta altura o caso da Síria.

Poder-se-ia argumentar que intervenção da NATO na Líbia surge como uma evolução desde o Kosovo no que respeita ao estabelecer um limiar para as intervenções humanitárias/R2P e que contraria os padrões defendidos por um documento estratégico, generalista e ambíguo por natureza. Pensamos ser a abordagem errada. Concluimos que o conceito estratégico não pode revelar a postura estratégica da NATO em todas as situações, que consideramos, só dever ser *julgada* pelas suas ações e não pelas palavras divulgadas perante a opinião pública, que podem encerrar interpretações distintas.

Consideramos esta a perspetiva mais correta de abordagem à temática e que vai ao encontro com a tese que defendemos, sendo que poderemos ir um pouco mais além, do que o de assumir que o conceito estratégico ilustra o processo evolutivo e de transformação da Aliança. O conceito estratégico da NATO, como o de qualquer organização ou Estado, e numa perspetiva de utilização do instrumento militar, deverá ser suficientemente generalista que possibilite uma margem de manobra, de forma a salvaguardar interesses que estão a coberto de decisões políticas tomadas em sequência de circunstâncias únicas e irrepetíveis. A intervenção na Líbia é o exemplo disso. Na realidade, missões militares como o da Líbia não se inserem nas prioridades identificadas no novo conceito e identificadas como ameaças estratégicas. A NATO na Competição pela Segurança Internacional marcou a sua posição de influência global.

Neste cenário da Segurança em transformação e evolução, e em termos de considerações finais, citamos *Charles Darwin: Os que sobrevivem não são os mais fortes, nem os mais inteligentes, são aqueles que melhor se adaptam às mudanças!*

A NATO é disto um exemplo.

Bibliografia^{90 91}

AFJ, Armed Forces Journal (2011). *NATO after Lybia. Campaign burnished Europe's leadership yet underscored spending shortfalls*. Dominik Jankowski and Tomas Kowalik. [em linha] Disponível em: <http://www.armedforcesjournal.com/2011/11/7981558>

AGENCY, I. E. (2011). *Facts on Libya: oil an gas*. [em linha] [consulta em 30 de abril de 2011]. Disponível em: http://www.iea.org/files/facts_libya.pdf

ANNAN, Kofi (2005). *In Larger Freedom*. [em linha] Disponível em: <http://www.un.org/largerfreedom/>

BARROSO, Tcor Luís Fernando Machado (2008). *Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional* in Revista Militar. [consulta em abril de 2012] Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=274>

BUZAN, WEAVER, WILDE; Barry, Ole e Jaap de (1998). *Security: A new Framework for analysis*. USA. Lynne Rienner Publishers, Inc.

BRANDÃO, Ana (1999). *A Reconceptualização da Segurança e a Migração Internacional: A Abordagem Comunitária versus a Abordagem Nacional*. Braga. Universidade do Minho. Dissertação de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais.

BRANDÃO, Ana (2004). *Segurança: um conceito contestado em debate in* Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso. Lisboa. Editora Prefácio. Pp.37-56

BRYSON, John M. (1988). *A Strategic Planning Process for Public and non-Profit Organizations*. [em linha] Long Range Planning, vol 21, pp. 73 to 81. [consulta em novembro 2011] Disponível em: <http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/bryson+-+strategic+planning+for+non-profits.pdf>

CABRAL COUTO, A. (2002). *Da importância de uma teoria*. In: Abreu, F. Fundamentos da Estratégia militar e empresarial. Lisboa, Edições Sílabo, pp. 17-22.

CABRAL COUTO, Abel (1988). *Elementos de Estratégia – Apontamentos para um Curso*, Vol I e II, Lisboa: IAEM.

CERVERA, Rafael Calduch (2011). *NATO's new strategic concept: a critical view*. [em linha] JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 2, N.º 1, Spring 2011. [consulta em novembro 2011]. Disponível em: <http://observare.ual.pt/janus.net/en/previous-issues/15-portugues-pt/v-3-n-1-2012-primavera/114-a-crise-portuguesa-o-resgate-internacional-e-o-crescimento-economico->

⁹⁰ A referenciação e citação adotadas no corpo do trabalho foi o de autor-data pelo que a bibliografia também se encontra apresentada no mesmo estilo.

⁹¹ Referência: UAL, (2011) – Regulamento Geral de Mestrados e Doutoramentos. Universidade Autónoma de Lisboa: Lisboa.

COUTO e SILVA, Golbery do (1955). *Planejamento Estratégico*. Biblioteca do Exército Editora.Brasil.

DIIS REPORT, (2009). *Come Home NATO!* The Atlantic Alliance's new strategic concept. Jes Ringsmose and Sten Rynning. [em linha] Dannish Institute for International Studies. Disponível em: <http://www.diis.dk/sw74177.asp>

DOYLE, M. (2011). *The Folly of Protection*. [em linha] in Foreign affairs [consulta em dezembro 2011]. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67666/michael-w-doyle/the-folly-of-protection>

Entrevista João Mira Gomes, Sociedade das Nações 28 de Novembro de 2011. [em linha] Disponível em: <http://sicnoticias.sapo.pt/programas/sociedadedasnacoes/article1038985.ece>

FERNANDES, Pádua (2011). *Kant e a paz: um contraponto com Rousseau*. [em linha] Disponível em: http://metacritica.ulusofona.pt/Arquivo/metacritica5/pdf5/padua_fernandes.pdf

FIDLER, S., & BARNES, J. (2011). *Gates Calls Others to Join Libya Fight*. [em linha] The Wall Street Journal. [consulta em julho de 2011]. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304778304576373793280428126.html>

FLYNN, Dr. Brendan (2011). *NATO's Beau Geste misadventure: What the Lybian intervention means for NATO's strategic discourse*. [em linha] Annual PSAI Conference. [consulta em fevereiro 2012] Disponível em: <http://brendanflynn.wordpress.com/category/uncategorized/>

FRIEDMAN, G. (2011). *Lybia, the West and the Narrative of Democracy*. [em linha] Stratfor Global Intelligence. [consulta em 25 abril de 2011]. Disponível em: <http://www.stratfor.com/weekly/20110321-lybia-west-narrative-democracy>

GARCIA, Francisco Proença (2006). *As Ameaças transnacionais e a Segurança dos Estados.Subsidios para o seu estudo*. Negócios estrangeiros.

GATE, Robert (Junho de 2011). *Transcript of Defense Secretary Gates's speech on NATO's future*. [em linha] The Wall Street Journal . [consulta em dezembro de 2011]. Disponível em: <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gatess-speech-on-natos-future/>

GOMES, Francisco Manuel (2007). *Segurança e defesa: Um único domínio?* [em linha] in Jornal defesa e Relações Internacionais. Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=439

HAASS, R. N. (2011). *Hearing on Perspectives on the Crisis in Libya*. Council on Foreign Relations (p. 3). Council on Foreign Relations.

HELBIG, Robert (2011). *Defining its future, engaging its public: NATO's new Strategic Concept as a tool for survival*. [em linha] ISU Conference Paper. [consulta em 8 de abril de 2011]. Disponível em: <http://pol.illinoisstate.edu/current/conferences/2011/Helbig.pdf>

HENING, Ruth (1984). *O Tratado de Versalhes*. São Paulo: Editora Ática.

IDSA, Institute for Defence Studies & Analyses (2011). *Lybia evaluating NATO's Strategic Concept*. [em linha] Allyd Paynter. [consulta em 6 julho 2011]. Disponível em: http://www.idsa.in/idsacomments/LibyaEvaluatingNATOsStrategicConcept_apaynter_060711

JOHNSTON, (1995). *Thinking about Strategic Culture*, International Security, vol.19, nº4, pp.32-64 [em linha]. [consulta em fevereiro 2012] Disponível em: <http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/PS591M/JohnstonThinkingStrategicCultureIS1995.pdf>

LEMONS, Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e EUGÉNIO, António Luís Beja (Novembro 2011) . *Uma reflexão sobre o Novo Conceito Estratégico da NATO*. Boletim Nº11 do Instituto de Estudos Superiores Militares p. 51-72.

MORGENTHAU, Hans J. (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília.

MOREIRA, Adriano (2010). *Os factos e as ilusões*. [em linha] DN Opinião. [consulta em 18 maio 2010]. disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1572310&seccao=Adriano%20Moreira&tag=Opini%E3o%20-%20Em%20Foco&page=-1

NATO, *Handbook* (2001). ISBN 92-845-01777-6. [em linha]. Disponível em: http://www.msz.gov.pl/editor/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/NATO_handbook.pdf

NATO, (2011). *Operation Unified Protector*. [em linha] [consulta em Obtido em dezembro de 2011]. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

NATO, *Strategy Documents 1949-1969*. [em linha] Dr. Gregory W. Pedlow, Chief of Historical Office Supreme Headquarters Allied Powers Europe. Disponível em: <http://www.nato.int/archives/strategy.htm>

NATO, Conceito Estratégico de 1991. *The Alliance's New Strategic Concept*. [em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en

NATO, Conceito Estratégico de 1999. *An Alliance for the 21st Century*. [em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27440.htm?selectedLocale=en

NATO, Conceito Estratégico de 2010. *Active Engagement Modern Defense*. [em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

NATO Parliamentary Assembly (2011). *Operations under a new Strategic Concept and the EU as an operational partner*. [em linha] Nicole Ameline, Rapporteur. [consulta em janeiro de 2012]. Disponível em:

<http://www.natopa.int/default.asp?CAT2=2391&CAT1=16&CAT0=2&COM=2441&MOD=0&SMD=0&SSMD=0&STA=&ID=0&PAR=0&PRINT=1>

NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement (May 2010). *Analysis and Recommendations of the Group of experts on a new Strategic Concept for NATO*. [em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

NATO, *Multiple futures project: Navigation towards 2030*. [em linha] Final report - April 2009. Disponível em: http://www.iris-france.org/docs/pdf/up_docs_bdd/20090511-112315.pdf

NATO, *60 years of NATO* (2009). Public Diplomacy Division NATO. Brussels, Belgium.

NATO, Military Matters (issue 01): the beginnings of NATO's military structure, birth of the Alliance to the fall of the Berlin Wall. [em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/docu/nato-mil-stru/nato-mil-stru-e.pdf>

NATO's New Strategic Concept. [em linha] *NATO LibGuides*. Disponível em: <http://natolibguides.info/nsc>

NATO Review Magazine [em linha]. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2012/Chicago/Saceur-Stavridis/EN/index.htm>

NEWS.COM.AU. (21 de Março de 2011). *Libya revolt timeline*. [em linha] news.com.au. [consulta em 5 de maio de 2011]. Disponível em: <http://www.news.com.au/world/libya-revolt-timeline/story-e6frfky-1226025084087>

R2P (2012), *Responsability to protect*. [em linha]. Disponível em: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398

REQUENA, Miguel (ED.) (2011). *La Seguridad y La Defensa en El Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estratégias Frente a Nuevas Ameaças*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

REVISTA MILITAR Nº2481 (RM2008), General Loureiro dos Santos (2009). *Um Sistema de Segurança Para a Totalidade do Ocidente Geográfico*.

REVISTA MILITAR Nº2512 (RM2011), Cten Paulo Alexandre Vicente (2011). *As Forças Armadas e a Segurança Interna. O caso Nacional* (Lição inaugural no Instituto de Estudos Superiores Militares em 26 Novembro 2010).

ROUSSEAU David L e WALKER, Thomas C. (2011). *Liberalism* in The Routledge Handbook of Security Studies edited by Victor Mauer and Myriam Dunn Cavelty. Routledge. Oxon.

SÁ COSTA, Frederico Carlos de. *Repensando Golbery*. [em linha] Centro de Pesquisas Estratégicas. Universidade Federal de Juiz de Fora. [consulta em abril de 2012] Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/Golbery.pdf>

TELO, António José (2009). *60 anos da NATO. Os Caminhos da NATO. O que foi, o que é, o que deve ser*. [em linha] Disponível em: http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S164591992009000100002&script=sci_arctext

TOMÉ tese, Luís (2010). *A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. FEUC, Abril de 2010. [em linha] Biblioteca Estudo-Geral – Universidade de Coimbra [consulta em Novembro 2011]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14031/1/A%20geopol%C3%ADtica%20e%20o%20complexo%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20C3%81sia.pdf>

TOMÉ, Luís (2010). *Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais*. JANUS.NET e-journal of International Relations, Nº1, Outono 2010. [em linha] [consulta em Outubro de 2012]. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/69269335/1/Da-%E2%80%9Cseguranca-tradicional%E2%80%9D-as-%E2%80%9Cnovas-abordagens%E2%80%9D>

TOMÉ, Luís (2010a). *Portugal - Born to NATO* in Limes – Rivista Italiana di Geopolitica, 5, 2010, pp. 109-116.

TOMÉ, Luís (2010b). *O 60º Aniversário da NATO e o 10º Aniversário da PESD* in JANUS 2010 – Anuário de Relações Exteriores, p. 40-41.

TOMÉ, Luís (2007). Parte III - *As Actividades e as Dimensões PESC/PESD e os Interesses de Portugal* in MOITA, Luís (Org.), *Política Externa Europeia. Consequências para Portugal?* Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL: 135-272.

TOMÉ, Luís (2005). *Relações NATO-UE e divergências transatlânticas* in JANUS 2005 – Anuário de Relações Exteriores, p. 24-25.

TOMÉ, Luís (2004). *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: EDIUAL e Quid Juris. (edição também em inglês com o título *The New World's Geopolitical Outline*).

TOMÉ, Luís (2003). *Alargamentos NATO e UE – impactos sobre a Segurança Europeia* in Estratégia, Nº 18-19. IEEL, p. 355-368.

TOMÉ, Luís (2002). *NATO, Rússia e Segurança Europeia após o 11 de Setembro* in JANUS 2003 – Anuário de Relações Exteriores, p. 108-109.

TOMÉ, Luís (2002). *A NATO e o próximo Alargamento para Leste* in JANUS 2003 – Anuário de Relações Exteriores, p. 110-111.

TOMÉ, Luís (2000a). *Russia and NATO's Enlargement*. Relatório final enquanto NATO-EAPC Research Fellowship in NATO, e-Documentation - Fellowships Reports 1998/2000, [em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/tome.pdf>

TOMÉ, Luís (2000b). *NATO, Rússia e Segurança Europeia após Kosovo* in JANUS 2001 –Anuário de Relações Exteriores, p. 16-17.

U.N. COUNCIL, (26 de Fevereiro de 2011). *Resolution 1970*. [em linha] [consulta em dezembro de 2011]. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20(2011))

U.N. Council, (17 de Março de 2011). *Resolution 1973*. [em linha] [consulta em dezembro de 2011]. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20(2011))

UNDP, *United Nations Development Programme* (1994). [em linha]. Disponível em:

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

USA President Obama (28 de Março de 2011). *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya*. [em linha] The White House. [consulta em dezembro de 2011].

Disponível em:

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

VIRA, V. & CORDESMAN, A. (2011). *The Libyan Uprising: an uncertain trajectory*. Washington DC: Center for Strategic & International Studies.

WAEVER, Ole, et. al. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publish.

WOHLFORTH, William C. (2011). *Realism and security studies* in “The Routledge Handbook of Security Studies” Victor Mauer and Myriam Dunn Cavelty. Routledge. Oxon.

ANEXO A

TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

04 Apr. 1949

The North Atlantic Treaty

Washington D.C. - 4 April 1949

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security. They therefore agree to this North Atlantic Treaty:

Article 1

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

Article 2

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

Article 3

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

Article 4

The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

Article 6⁹²

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France⁹³, on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;

on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

⁹² The definition of the territories to which Article 5 applies was revised by Article 2 of the Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of Greece and Turkey signed on 22 October 1951.

⁹³ On January 16, 1963, the North Atlantic Council noted that insofar as the former Algerian Departments of France were concerned, the relevant clauses of this Treaty had become inapplicable as from July 3, 1962.

Article 7

This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.

Article 8

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

Article 9

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

Article 10

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

Article 11

This Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the United States of America, which will notify all the other signatories of each deposit. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the ratifications of the majority of the

signatories, including the ratifications of Belgium, Canada, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, have been deposited and shall come into effect with respect to other States on the date of the deposit of their ratifications.⁹⁴

Article 12

After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

Article 13

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

Article 14

This Treaty, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies will be transmitted by that Government to the Governments of other signatories.

⁹⁴ The Treaty came into force on 24 August 1949, after the deposition of the ratifications of all signatory states.

ANEXO B

CONCEITO ESTRATÉGICO NATO - 2010

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 (19-20 November 2010)

Active Engagement, Modern Defence

Preface

We, the Heads of State and Government of the NATO nations, are determined that NATO will continue to play its unique and essential role in ensuring our common defence and security. This Strategic Concept will guide the next phase in NATO's evolution, so that it continues to be effective in a changing world, against new threats, with new capabilities and new partners:

- It reconfirms the bond between our nations to defend one another against attack, including against new threats to the safety of our citizens.
- It commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union.
- It offers our partners around the globe more political engagement with the Alliance, and a substantial role in shaping the NATO-led operations to which they contribute.
- It commits NATO to the goal of creating the conditions for a world without nuclear weapons – but reconfirms that, as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance.
- It restates our firm commitment to keep the door to NATO open to all European democracies that meet the standards of membership, because enlargement contributes to our goal of a Europe whole, free and at peace.
- It commits NATO to continuous reform towards a more effective, efficient and flexible Alliance, so that our taxpayers get the most security for the money they invest in defence.

The citizens of our countries rely on NATO to defend Allied nations, to deploy robust military forces where and when required for our security, and to help promote common security with our partners around the globe. While the world is changing, NATO's essential mission will remain the same: to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security and shared values.

Core Tasks and Principles

1. NATO's fundamental and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Today, the Alliance remains an essential source of stability in an unpredictable world.
2. NATO member states form a unique community of values, committed to the principles of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law. The Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and to the Washington Treaty, which affirms the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.
3. The political and military bonds between Europe and North America have been forged in NATO since the Alliance was founded in 1949; the transatlantic link remains as strong, and as important to the preservation of Euro-Atlantic peace and security, as ever. The security of NATO members on both sides of the Atlantic is indivisible. We will continue to defend it together, on the basis of solidarity, shared purpose and fair burden-sharing.
4. The modern security environment contains a broad and evolving set of challenges to the security of NATO's territory and populations. In order to assure their security, the Alliance must and will continue fulfilling effectively three essential core tasks, all of which contribute to safeguarding Alliance members, and always in accordance with international law:
 - a. Collective defence. NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. That commitment remains firm and binding. NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole.
 - b. Crisis management. NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises – before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security.
 - c. Cooperative security. The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and

other international organisations; by contributing actively to arms control, nonproliferation and disarmament; and by keeping the door to membership in the Alliance open to all European democracies that meet NATO's standards.

5. NATO remains the unique and essential transatlantic forum for consultations on all matters that affect the territorial integrity, political independence and security of its members, as set out in Article 4 of the Washington Treaty. Any security issue of interest to any Ally can be brought to the NATO table, to share information, exchange views and, where appropriate, forge common approaches.
6. In order to carry out the full range of NATO missions as effectively and efficiently as possible, Allies will engage in a continuous process of reform, modernisation and transformation.

The Security Environment

7. Today, the Euro-Atlantic area is at peace and the threat of a conventional attack against NATO territory is low. That is an historic success for the policies of robust defence, Euro-Atlantic integration and active partnership that have guided NATO for more than half a century.
8. However, the conventional threat cannot be ignored. Many regions and countries around the world are witnessing the acquisition of substantial, modern military capabilities with consequences for international stability and Euro-Atlantic security that are difficult to predict. This includes the proliferation of ballistic missiles, which poses a real and growing threat to the Euro-Atlantic area.
9. The proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction, and their means of delivery, threatens incalculable consequences for global stability and prosperity. During the next decade, proliferation will be most acute in some of the world's most volatile regions.
10. Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity more broadly. Extremist groups continue to spread to, and in, areas of strategic importance to the Alliance, and modern technology increases the threat and potential impact of terrorist attacks, in particular if terrorists were to acquire nuclear, chemical, biological or radiological capabilities.
11. Instability or conflict beyond NATO borders can directly threaten Alliance security, including by fostering extremism, terrorism, and trans-national illegal activities such as trafficking in arms, narcotics and people.

12. Cyber attacks are becoming more frequent, more organised and more costly in the damage that they inflict on government administrations, businesses, economies and potentially also transportation and supply networks and other critical infrastructure; they can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability. Foreign militaries and intelligence services, organised criminals, terrorist and/or extremist groups can each be the source of such attacks.
13. All countries are increasingly reliant on the vital communication, transport and transit routes on which international trade, energy security and prosperity depend. They require greater international efforts to ensure their resilience against attack or disruption. Some NATO countries will become more dependent on foreign energy suppliers and in some cases, on foreign energy supply and distribution networks for their energy needs. As a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption.
14. A number of significant technology-related trends – including the development of laser weapons, electronic warfare and technologies that impede access to space – appear poised to have major global effects that will impact on NATO military planning and operations.
15. Key environmental and resource constraints, including health risks, climate change, water scarcity and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning and operations.

Defence and Deterrence

16. 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.
17. Deterrence, based on an appropriate mix of nuclear and conventional capabilities, remains a core element of our overall strategy. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote. As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance.
18. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.

19. We will ensure that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our populations.

Therefore, we will:

- maintain an appropriate mix of nuclear and conventional forces;
- maintain the ability to sustain concurrent major joint operations and several smaller operations for collective defence and crisis response, including at strategic distance;
- develop and maintain robust, mobile and deployable conventional forces to carry out both our Article 5 responsibilities and the Alliance's expeditionary operations, including with the NATO Response Force;
- carry out the necessary training, exercises, contingency planning and information exchange for assuring our defence against the full range of conventional and emerging security challenges, and provide appropriate visible assurance and reinforcement for all Allies;
- ensure the broadest possible participation of Allies in collective defence planning on nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces, and in command, control and consultation arrangements;
- develop the capability to defend our populations and territories against ballistic missile attack as a core element of our collective defence, which contributes to the indivisible security of the Alliance. We will actively seek cooperation on missile defence with Russia and other Euro-Atlantic partners;
- further develop NATO's capacity to defend against the threat of chemical, biological, radiological and nuclear weapons of mass destruction;
- develop further our ability to prevent, detect, defend against and recover from cyber-attacks, including by using the NATO planning process to enhance and coordinate national cyber-defence capabilities, bringing all NATO bodies under centralized cyber protection, and better integrating NATO cyber awareness, warning and response with member nations;
- enhance the capacity to detect and defend against international terrorism, including through enhanced analysis of the threat, more consultations with our partners, and the development of appropriate military capabilities, including to help train local forces to fight terrorism themselves;
- develop the capacity to contribute to energy security, including protection of critical energy infrastructure and transit areas and lines, cooperation with partners, and consultations among Allies on the basis of strategic assessments and

contingency planning;

- ensure that the Alliance is at the front edge in assessing the security impact of emerging technologies, and that military planning takes the potential threats into account;
- sustain the necessary levels of defence spending, so that our armed forces are sufficiently resourced;
- continue to review NATO's overall posture in deterring and defending against the full range of threats to the Alliance, taking into account changes to the evolving international security environment.

Security through Crisis Management

20. Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.

21. The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximise coherence and effectiveness of the overall international effort.

22. The best way to manage conflicts is to prevent them from happening. NATO will continually monitor and analyse the international environment to anticipate crises and, where appropriate, take active steps to prevent them from becoming larger conflicts.

23. Where conflict prevention proves unsuccessful, NATO will be prepared and capable to manage ongoing hostilities. NATO has unique conflict management capacities, including the unparalleled capability to deploy and sustain robust military forces in the field. NATO-led operations have demonstrated the indispensable contribution the Alliance can make to international conflict management efforts.

24. Even when conflict comes to an end, the international community must often provide continued support, to create the conditions for lasting stability. NATO will be prepared and capable to contribute to stabilisation and reconstruction, in close cooperation and consultation wherever possible with other relevant international actors.

25. To be effective across the crisis management spectrum, we will:

- enhance intelligence sharing within NATO, to better predict when crises might occur, and how they can best be prevented;
- further develop doctrine and military capabilities for expeditionary operations, including counterinsurgency, stabilization and reconstruction operations;
- form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners, building on the lessons learned from NATO-led operations. This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to other actors;
- enhance integrated civilian-military planning throughout the crisis spectrum,
- develop the capability to train and develop local forces in crisis zones, so that local authorities are able, as quickly as possible, to maintain security without international assistance;
- identify and train civilian specialists from member states, made available for rapid deployment by Allies for selected missions, able to work alongside our military personnel and civilian specialists from partner countries and institutions;
- broaden and intensify the political consultations among Allies, and with partners, both on a regular basis and in dealing with all stages of a crisis – before, during and after.

Promoting International Security through Cooperation

Arms Control, Disarmament, and Non-Proliferation

26. NATO seeks its security at the lowest possible level of forces. Arms control, disarmament and non-proliferation contribute to peace, security and stability, and should ensure undiminished security for all Alliance members. We will continue to play our part in reinforcing arms control and in promoting disarmament of both conventional weapons and weapons of mass destruction, as well as non-proliferation efforts:

- We are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons in accordance with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, in a way that promotes international stability, and is based on the principle of undiminished security for all.
- With the changes in the security environment since the end of the Cold War, we have dramatically reduced the number of nuclear weapons stationed in Europe and

our reliance on nuclear weapons in NATO strategy. We will seek to create the conditions for further reductions in the future.

- In any future reductions, our aim should be to seek Russian agreement to increase transparency on its nuclear weapons in Europe and relocate these weapons away from the territory of NATO members. Any further steps must take into account the disparity with the greater Russian stockpiles of short-range nuclear weapons.
- We are committed to conventional arms control, which provides predictability, transparency and a means to keep armaments at the lowest possible level for stability. We will work to strengthen the conventional arms control regime in Europe on the basis of reciprocity, transparency and host-nation consent.
- We will explore ways for our political means and military capabilities to contribute to international efforts to fight proliferation.
- National decisions regarding arms control and disarmament may have an impact on the security of all Alliance members. We are committed to maintain, and develop as necessary, appropriate consultations among Allies on these issues.

Open Door

27. NATO's enlargement has contributed substantially to the security of Allies; the prospect of further enlargement and the spirit of cooperative security have advanced stability in Europe more broadly. Our goal of a Europe whole and free, and sharing common values, would be best served by the eventual integration of all European countries that so desire into Euro-Atlantic structures.

- The door to NATO membership remains fully open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability.

Partnerships

28. The promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organizations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO's fundamental tasks.

29. Dialogue and cooperation with partners can make a concrete contribution to enhancing international security, to defending the values on which our Alliance is based, to NATO's

operations, and to preparing interested nations for membership of NATO. These relationships will be based on reciprocity, mutual benefit and mutual respect.

30. We will enhance our partnerships through flexible formats that bring NATO and partners together – across and beyond existing frameworks:

- We are prepared to develop political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organisations across the globe that share our interest in peaceful international relations.
- We will be open to consultation with any partner country on security issues of common concern.
- We will give our operational partners a structural role in shaping strategy and decisions on NATO-led missions to which they contribute.
- We will further develop our existing partnerships while preserving their specificity.

31. Cooperation between NATO and the United Nations continues to make a substantial contribution to security in operations around the world. The Alliance aims to deepen political dialogue and practical cooperation with the UN, as set out in the UN-NATO Declaration signed in 2008, including through:

- enhanced liaison between the two Headquarters;
- more regular political consultation; and
- enhanced practical cooperation in managing crises where both organisations are engaged.

32. An active and effective European Union contributes to the overall security of the Euro-Atlantic area. Therefore the EU is a unique and essential partner for NATO. The two organisations share a majority of members, and all members of both organisations share common values. NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence. We welcome the entry into force of the Lisbon Treaty, which provides a framework for strengthening the EU's capacities to address common security challenges. Non-EU Allies make a significant contribution to these efforts. For the strategic partnership between NATO and the EU, their fullest involvement in these efforts is essential. NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. We are determined to make our contribution to create more favourable circumstances through which we will:

- fully strengthen the strategic partnership with the EU, in the spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the autonomy and institutional integrity of both organisations;

- enhance our practical cooperation in operations throughout the crisis spectrum, from coordinated planning to mutual support in the field;
- broaden our political consultations to include all issues of common concern, in order to share assessments and perspectives;
- cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness.

33. NATO-Russia cooperation is of strategic importance as it contributes to creating a common space of peace, stability and security. NATO poses no threat to Russia. On the contrary: we want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.

34. The NATO-Russia relationship is based upon the goals, principles and commitments of the NATO-Russia Founding Act and the Rome Declaration, especially regarding the respect of democratic principles and the sovereignty, independence and territorial integrity of all states in the Euro-Atlantic area. Notwithstanding differences on particular issues, we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security. We are determined to:

- enhance the political consultations and practical cooperation with Russia in areas of shared interests, including missile defence, counter-terrorism, counter-narcotics, counter-piracy and the promotion of wider international security;
- use the full potential of the NATO-Russia Council for dialogue and joint action with Russia.

35. The Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace are central to our vision of Europe whole, free and in peace. We are firmly committed to the development of friendly and cooperative relations with all countries of the Mediterranean, and we intend to further develop the Mediterranean Dialogue in the coming years. We attach great importance to peace and stability in the Gulf region, and we intend to strengthen our cooperation in the Istanbul Cooperation Initiative. We will aim to:

- enhance consultations and practical military cooperation with our partners in the Euro-Atlantic Partnership Council;
- continue and develop the partnerships with Ukraine and Georgia within the NATO-Ukraine and NATO-Georgia Commissions, based on the NATO decision at the Bucharest summit 2008, and taking into account the Euro-Atlantic orientation or aspiration of each of the countries;

- facilitate the Euro-Atlantic integration of the Western Balkans, with the aim to ensure lasting peace and stability based on democratic values, regional cooperation and good neighbourly relations;
- deepen the cooperation with current members of the Mediterranean Dialogue and be open to the inclusion in the Mediterranean Dialogue of other countries of the region;
- develop a deeper security partnership with our Gulf partners and remain ready to welcome new partners in the Istanbul Cooperation Initiative.

Reform and Transformation

36. Unique in history, NATO is a security Alliance that fields military forces able to operate together in any environment; that can control operations anywhere through its integrated military command structure; and that has at its disposal core capabilities that few Allies could afford individually.

37. NATO must have sufficient resources – financial, military and human – to carry out its missions, which are essential to the security of Alliance populations and territory. Those resources must, however, be used in the most efficient and effective way possible. We will:

- maximise the deployability of our forces, and their capacity to sustain operations in the field, including by undertaking focused efforts to meet NATO's usability targets;
- ensure the maximum coherence in defence planning, to reduce unnecessary duplication, and to focus our capability development on modern requirements;
- develop and operate capabilities jointly, for reasons of costeffectiveness and as a manifestation of solidarity;
- preserve and strengthen the common capabilities, standards, structures and funding that bind us together;
- engage in a process of continual reform, to streamline structures, improve working methods and maximise efficiency.

An Alliance for the 21st Century

38. We, the political leaders of NATO, are determined to continue renewal of our Alliance so that it is fit for purpose in addressing the 21st Century security challenges. We are firmly committed to preserve its effectiveness as the globe's most successful political-

military Alliance. Our Alliance thrives as a source of hope because it is based on common values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law, and because our common essential and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of its members. These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve.

