

NATO - Desafios e Perspectivas

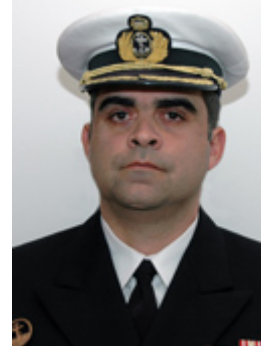
Coronel
António Martins G. Leitão



Coronel
Rui Freitas



Capitão-de-fragata
Pedro Sousa Costa



1ª Parte - Enquadramento e desafios

Durante a Guerra-Fria prevaleceu uma lógica bipolar em termos globais e a segurança foi interpretada essencialmente no plano militar, o que não acontece hoje em dia. Ao longo destes anos, a NATO mostrou uma reconhecida capacidade de adaptação em resposta aos novos desafios de segurança internacional.

Apesar do objectivo essencial e permanente da NATO, estabelecido no Tratado fundador de Washington, ser a salvaguarda da liberdade e a segurança dos seus membros através de vias políticas e militares, o fim da Guerra-Fria obrigou a redefinir as tarefas e responsabilidades da Aliança. Para além da defesa colectiva dos seus estados membros, a NATO passou também a sentir a necessidade de garantir a paz e a estabilidade na área

euro-atlântica. Reflexo desta mudança de ambiente, a alteração do conceito estratégico da Aliança, aprovado em Washington (24 Abril 1999), na Cimeira que comemorou os 50 anos da NATO, considerou também as ameaças colocadas por Estados falhados, a proliferação de armas de destruição massiva e outras ameaças transnacionais tais como disputas étnicas ou religiosas.

Desde a aprovação deste conceito, a Aliança concretizou mudanças para fazer face a desafios diferentes dos outrora, deixando de ser uma Aliança geograficamente limitada para ser uma Aliança mais orientada e preparada para fazer face a ameaças à segurança, de localização e previsibilidade indefinidas.

Neste contexto, a NATO adaptou-se internamente, reformulando estruturas e capacidades militares, assumindo outras tarefas, como a gestão de crises, as Operações de Apoio à Paz, para além de continuar a assegurar as responsabilidades de defesa fundamentais. A implementação de novos conceitos, o estabelecimento de grupos político-militares, a reformulação da Estrutura de Comandos, o incremento da interoperabilidade de sistemas, constituem alguns exemplos que testemunham esta adaptação.

Externamente, a NATO privilegiou novas formas de cooperação política e militar para preservar a paz e a estabilidade na Europa, mediante Programas de Parcerias para a Paz (PfP), concebidos para auxiliar o desenvolvimento dos países participantes em diversos domínios da segurança, estabelecendo relações cada vez mais estreitas com Organizações Internacionais, incluindo a União Europeia (UE), a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e com países não membros, incluindo a Rússia e a Ucrânia, tanto da área Euro-Atlântica, como da grande Região Mediterrânica.

Desta forma, a NATO deixou de se identificar como uma Aliança exclusivamente vocacionada para a responsabilidade da defesa colectiva, para se tornar o centro duma parceria de países, cooperando estreitamente no domínio mais vasto da segurança, constituindo uma identidade transatlântica de segurança e defesa.

O conceito estratégico de 1999 foi inovador e fundamental para preparar a NATO para novas missões e para acolher novos membros. Contudo, os desenvolvimentos verificados desde então, suscitam uma reflexão sobre a adequabilidade do actual conceito, uma vez que este não previu ameaças como as colocadas pelo terrorismo. Os países da NATO enfrentam hoje desafios diferentes dos do passado. Ataques terroristas como os de 11 de Setembro de 2001, e os de Londres ou de Madrid, vieram mostrar que novas ameaças de carácter transnacional alteraram o clima de segurança, e expõem a vulnerabilidade das sociedades modernas.

Os requisitos de segurança actuais incluem, entre outros, o acesso à água, à alimentação, a protecção do ambiente, a garantia da segurança energética e da ciberdefesa, os quais carecem de resoluções globais, muito para além dos esforços e capacidades de estados individuais, suscitando a necessidade de desenvolver uma nova estratégia de defesa para

a NATO.

Afigura-se assim, que na Cimeira comemorativa dos sessenta anos da Aliança, a ocorrer em Estrasburgo-Kehl (Abril de 2009), já com a visão de uma nova administração Americana, haja um debate político e um trabalho de reflexão, que permita desbloquear constrangimentos e potencie um melhor contributo da NATO para a resolução dos grandes problemas globais. Pelo local onde se realizará a Cimeira, será de prever um forte pendor europeu, com enfoque nas relações NATO-UE, nas operações NATO, em particular no Afeganistão e no Kosovo, nos desafios de segurança que se perspectivam para o século XXI, como a Segurança Energética, a ciberdefesa, a segurança marítima, a defesa anti-míssil, o alargamento a outros parceiros e a reforma do Quartel-General da NATO.

2ª Parte - NATO: a actualidade

Após o fim da Guerra-Fria e da consequente eliminação da ameaça dum ataque militar directo, a NATO assumiu uma postura vocacionada e orientada para as *Crisis Response Operation* (CRO), o que lhe permitiu fazer face à instabilidade nos Balcãs. Em complemento às exigências operacionais, a NATO tem estado focada num esforço de transformação, o qual sustenta o desenvolvimento de novas capacidades e processos, que culminaram num conjunto de reformas, iniciativas e programas para a revisão abrangente das suas actividades e procedimentos de trabalho. Desta forma, a agenda actual da Aliança é focada essencialmente nas Operações e na Transformação, mantendo os programas de Parceria para a Paz.

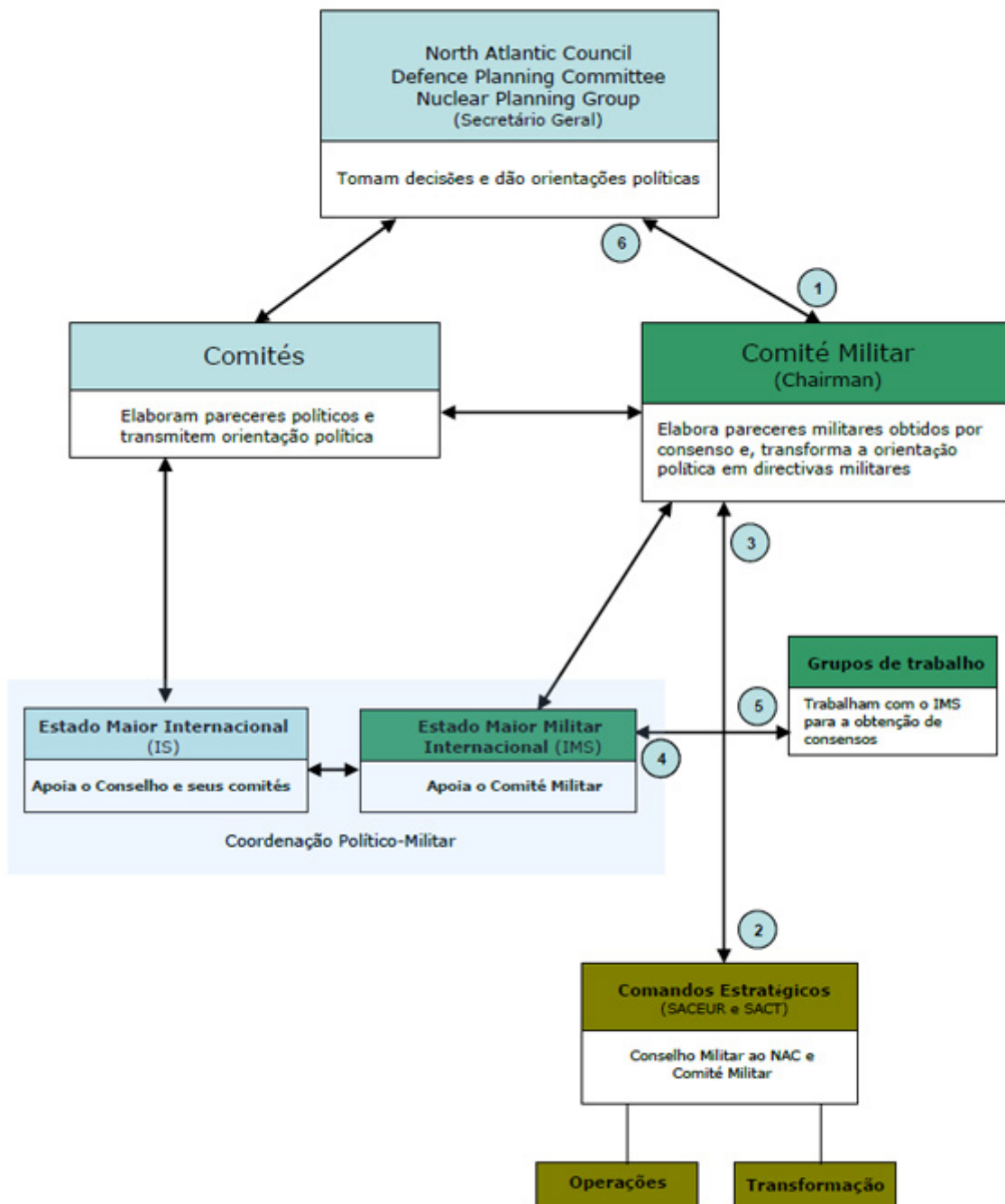
Estes dois factores de desenvolvimento têm suporte na organização da estrutura militar integrada da NATO, que confere à Aliança uma capacidade única, inexistente noutras Organizações de Segurança e Defesa. Através desta estrutura, a NATO consegue planear e conduzir (comandar e controlar) operações numa base permanente. Esta estrutura multinacional associa ainda a vontade, a capacidade e a coesão da Aliança em fazer face às ameaças e riscos que se lhe deparam.

O Processo de Decisão na NATO

O Processo de Decisão aliado, pilar fundamental do seu funcionamento, revela-se um elemento estruturante das actividades conduzidas por esta Organização. Neste contexto, importa caracterizar e clarificar o processo de decisão, as interacções entre os diferentes actores e órgãos que intervêm nomeadamente, nas diversas etapas do parecer militar da NATO.

O processo de parecer militar pode ser visualizado da seguinte forma:

O processo de parecer militar pode ser visualizado da seguinte forma:



Tendo por base as seis etapas do parecer militar (obtido por consenso), ilustrados na figura acima, procuraremos agora ilustrar a sua articulação e sequência temporal.

Tendo por base as seis etapas do parecer militar (obtido por consenso), ilustrados na figura acima, procuraremos agora ilustrar a sua articulação e sequência temporal.

Sempre que as autoridades políticas da NATO consideram a possibilidade de acção militar, tal como a operação da *International Security Assistance Force* (ISAF) no Afeganistão, uma parte fundamental da informação necessária à tomada de decisão é preparada pelo Comité Militar (Military Committee - MC). O Conselho do Atlântico Norte (*North Atlantic Council* - NAC), recebe briefings e relatórios regulares. É de salientar o facto de que, em cada fase importante deste processo, o Comité Militar é chamado a dar o seu parecer.

- 1. O NAC encarrega o Comité Militar de produzir um parecer militar que possa obter o consenso dos 26 Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CHODs) da NATO.
- 2. O MC através do Estado-Maior Internacional (*International Military Staff* - IMS), traduz a orientação política em directivas militares e encarrega um ou ambos os Comandos Estratégicos de produzirem um parecer militar que inclua uma avaliação dos recursos humanos e financeiros necessários.
- 3. O parecer do (s) Comando (s) Estratégico (s) é enviado à consideração do Comité Militar, normalmente acompanhado de um comentário do Estado-Maior Internacional.
- 4. Os Representantes Militares dos Países, comentam e dão pareceres incluindo o ponto de vista nacional. As vinte e seis posições nacionais têm que convergir num parecer consensual que será transmitido ao NAC.
- 5. Este consenso é trabalhado especialmente em assuntos de grande complexidade, nos grupos de trabalho que reúnem regularmente para tentarem encontrar soluções para os problemas e divergências.
- 6. O documento final acordado, que poderá incluir o parecer inicial do (s) Comando (s) Estratégico (s), é então enviado ao NAC a fim de ser utilizado nas suas deliberações, consultas e tomadas de decisão.

A estrutura da NATO inclui três níveis de comando militar: (i) O estratégico que inclui um Comando para as Operações e outro para a Transformação (Allied Command Operations - ACO e Allied Command Transformation - ACT); (ii) O nível operacional com os Joint Force Command de Brunssum e Nápoles e o Joint Command Lisbon (que no âmbito do processo de transformação em curso passará a Joint Force Command) e, (iii) ao nível tático seis comandos de componente. A *Peacetime Establishment Review da NATO Command Structure*, será referida mais adiante.

Operações

Afeganistão

A Força Internacional de Segurança no Afeganistão (ISAF), liderada pela NATO desde 2003, com o objectivo de trazer estabilidade e desenvolvimento ao Afeganistão, é a que envolve um maior esforço da Aliança. Esta operação tem tido um desenvolvimento surpreendente, quer em dimensão territorial, quer nos recursos envolvidos, estendendo-se desde 2006 por todo o território do Afeganistão. A Força incorpora cerca de 55 100 militares e 26 Equipas de Reconstrução Provincial (PRT), sendo estas compostas por civis

e militares que têm por missão ajudar a estabilizar e a desenvolver as regiões, constituindo-se como um valioso elemento de apoio ao governo Afegão. Estes PRT são liderados por países da NATO e parceiros, num total de 30 países representados. Cada PRT consiste numa base, a partir da qual, um grupo de 60 a 100 militares e civis apoia projectos de reconstrução, assim como garantem a segurança a outras organizações que actuam na sua área de responsabilidade. Dos vários projectos em execução destacam-se os da área da saúde, da educação, do fornecimento de água e da produção e transporte de energia. Um dos projectos com maior impacto é o do “Kajaki Dam”, uma das duas maiores Centrais Hidroeléctricas do País, situado na província de Helmand, 90 km a Noroeste de Kandahar City.

As principais tarefas da NATO são a assistência ao Governo Afegão, na expansão da sua autoridade ao longo do território, na condução de Operações de Estabilidade e Segurança em coordenação com as forças Afegãs e o apoio ao desarmamento de grupos ilegais. Uma das prioridades estabelecidas pela NATO é o levantamento, treino e apoio ao Exército Nacional Afegão, visando a criação de condições para a sua auto-sustentação, aspecto nuclear para o desenvolvimento de uma estratégia de retirada da NATO do Afeganistão.

No que concerne ao narcotráfico, o Afeganistão produz enormes quantidades de papoila de ópio e de heroína que permitem o financiamento de muitas das actividades das Forças Oponentes.

A estratégia da NATO não esquece o facto de o Paquistão fazer parte da solução do problema afegão, uma vez que esse Estado se mantém como uma “retaguarda” bastante activa no apoio à insurreição armada, sendo fundamental o diálogo político e a cooperação militar com este País.

As comunicações estratégicas são outro elemento crítico, fundamental na transmissão de mensagens sobre a realidade operacional da ISAF. Verificam-se, no entanto, mal entendidos e diferentes interpretações sobre os esforços da Aliança, situação que tem merecido a maior atenção da NATO.

Os Aliados têm-se comprometido a permanecer no Afeganistão enquanto não existirem condições suficientes para o desenvolvimento e segurança do País, planeando a continuidade da Missão, com enfoque em três pilares: Segurança, Governação, Desenvolvimento e Reconstrução. Sendo desejável que qualquer operação tenha um “end state”, que conduza a uma “end date”, no caso do Afeganistão, existe a intuição de que as circunstâncias prevaletentes (percepção de um estado falhado e um santuário para a promoção de acções terroristas) condicionam este desiderato. O problema do Afeganistão obrigou assim a uma aproximação global (*Comprehensive Approach*) envolvendo as comunidades militares e civis, em que esta última assume responsabilidades fundamentais em diversas áreas como a Governação, a Economia, a reconstrução, a luta contra os narcóticos e a corrupção.

Balcãs e Kosovo

Nos Balcãs, e no Kosovo em particular, a NATO tem mantido uma presença militar desde 1999, com o objectivo de garantir a segurança e a estabilidade da região, adquirindo uma experiência significativa em Operações de Apoio à Paz e Gestão de Crises. Com a declaração unilateral de independência no Kosovo, em 17 de Fevereiro de 2008, o espaço de manobra da NATO ficou condicionado pela Resolução 1244 das Nações Unidas, que sustenta a presença da NATO no Kosovo e que reconhece este território como parte integrante da Sérvia, e uma agenda política Sérvia que deseja manter o Kosovo como seu. De acordo com este enquadramento, a NATO mantém uma posição neutra mas é firme no seu objectivo da criação de um ambiente estável e seguro e garantir a liberdade de movimento do povo do Kosovo, cooperando com as Nações Unidas, com a União Europeia e com outros actores internacionais envolvidos.

Iraque

No Iraque, a NATO tem por objectivo apoiar o Governo iraquiano no incremento da segurança, através da formação de pessoal militar, no desenvolvimento das instituições de segurança e na coordenação da utilização do equipamento doado. Embora a missão inicial fosse vocacionada para o treino, actualmente as acções de *advisory* e *mentoring* têm maior predominância. A missão da NATO tem a designação de *NATO Training Mission - Iraque* (NTM-I), e foi constituída com base na Resolução 1546 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Desde o seu início, nos finais de 2005, já foram treinados mais de 10 000 elementos das Forças Iraquianas. A missão será estendida até ao fim de 2009, estando a ser ponderado o seu incremento no âmbito do treino e preparação das Forças Iraquianas, designadamente da Marinha e da Força Aérea, o treino da Polícia, da Segurança de Fronteiras e a luta contra o Terrorismo.

Auxílio à União Africana

Desde 2005 que a NATO tem prestado auxílio à União Africana, designadamente na extensão da sua Missão de Paz na região Oeste do Darfur (Sudão), na assistência ao transporte aéreo na Somália e na avaliação da prontidão operacional das Brigadas de Reacção Rápida da União Africana. A assistência da NATO tem sido garantida em cooperação com outros parceiros.

Policimento Aéreo

A NATO efectua missões de policiamento aéreo em tempo de paz, independentemente de haver uma ameaça identificada. Assim, o sistema de Comando e Controlo Aéreo é um meio para os países garantirem a capacidade de interceptar e identificar aeronaves dentro do espaço aéreo dos países da NATO e no espaço aéreo internacional. Um dos princípios afectos a este conceito é que todos os países, independentemente de terem ou não meios para promover a sua vigilância, terão o apoio da NATO. Com base neste pressuposto, o *Air Policing* é realizado na Estónia, Lituânia, Letónia, Islândia e Eslovénia. Assumindo nos quatro primeiros países um carácter rotacional. Portugal participou nos países Bálticos no final de 2007. No último, o policiamento é garantido pela Itália com o apoio da Hungria. Com a entrada da Croácia e da Albânia em 2009 este conceito será também estendido a estes Países, atendendo porém às particularidades de cada um.

Novas Ameaças e Desafios

A Luta contra o Terrorismo

O principal objectivo da NATO na luta contra o terrorismo é a protecção das pessoas. Neste sentido a coesão internacional é fundamental para enfrentar o terrorismo nas suas diferentes facetas.

Operação Active Endeavour (OAE) no Mediterrâneo

Esta Operação, de carácter essencialmente naval, foi iniciada em resposta aos atentados terroristas de 11 de Setembro, tendo sido activada após a evocação do Artigo 5 do Tratado de Washington, isto é, em resposta a um ataque a uma Nação da Aliança. O principal objectivo desta Operação continua a ser a defesa contra actividades terroristas em cooperação com países não NATO e Agências Civis. Com o passar dos anos, a OAE tem beneficiado da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, antecipando-se que, no futuro, a operação seja baseada em missões específicas orientadas por informação real, em detrimento de uma presença exaustiva de meios no mar, migrando de uma lógica de “platform based” para “network based”.

Para além da Operação *Active Endeavour*, referida anteriormente, a NATO tem apoiado os países na implementação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas UNSCR (Medidas para o combate ao terrorismo) mantendo o diálogo e a cooperação com outras as Organizações Internacionais. Na prevenção da proliferação de Armas de Destruição Massiva e a defesa contra ameaças Químicas, Biológicas, Radiológicas e Nucleares, a NATO tem um papel activo na contribuição para a implementação da Resolução UNSCR 1540 (medidas contra a proliferação de WMD).

Ciberterrorismo

A NATO tem vindo a seguir com muita atenção esta problemática, destacando-se as actividades do *NATO Science for Peace and Security Programme*, no âmbito do qual, cientistas dos Países NATO e parceiros se têm reunido para analisar esta matéria.

Os ataques cibernéticos na Estónia em 2007 deram ênfase a esta nova ameaça, tendo sido adoptada uma Política para a Ciberdefesa que visa dotar a NATO de capacidades e procedimentos para protecção dos sistemas de informação e comunicação. Entre as várias acções delineadas, está a construção de uma capacidade de resposta imediata, para apoio dos países Aliados, alvo destes ataques, a partilha de informação, conhecimento e práticas nas áreas de *Counter Cyber Defense* e, por último, a ligação com outros actores com responsabilidade e conhecimentos nesta matéria.

Transformação

A Transformação, como se referiu anteriormente, resulta da necessidade da NATO

adaptar as suas capacidades para fazer frente aos riscos e aos desafios actuais, constituindo-se como um processo permanente e contínuo de mudança, que garantirá a eficiência e eficácia na prossecução dos seus objectivos estratégicos, mantendo-a adaptada aos desafios de um contexto estratégico complexo e dinâmico. O objectivo será o de aumentar a *deployability* e *usability* das suas Forças, tornando-as mais eficazes, capazes de actuar num espectro alargado de Missões e fazer face ao Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição Massiva. O *Allied Command Transformation* (ACT) é o Comando NATO responsável pela transformação das capacidades militares incumbindo-lhe a melhoria do treino e capacidades, a promoção da interoperabilidade, o teste e o desenvolvimento de doutrina e a condução da experimentação sobre novos conceitos. Como parte da transformação, e de entre as várias iniciativas existentes, sublinham-se algumas das consideradas mais pertinentes.

A *NATO Response Force* (NRF), enquanto Força combinada e conjunta com cerca de 25 000 militares, surge na primeira linha de resposta da NATO para fazer face ao espectro de missões da Aliança. A prontidão desta Força é garantida através da geração de Forças numa base rotacional, que inclui períodos de seis meses de preparação e prontidão implicando um comprometimento de uma determinada Força por um ano. Para além da componente operacional, a NRF é um veículo que promove a transformação e a interoperabilidade permitindo a avaliação de novos conceitos e capacidades.

A preocupação de garantir a disponibilidade de Forças para as Operações, NRF e outros compromissos, incluindo a sua sustentação, contribui decisivamente para a credibilidade e relevância operacional da Aliança Atlântica, afirmando o seu papel de actor global. Apesar das manifestações colectivas de intenção, os países da NATO têm demonstrado pouca vontade em preencher as lacunas existentes (shortfalls). No caso da NRF, a disponibilidade de Forças tem sido reduzida também com o argumento do esforço que é dispendido pelos Países nas operações actuais. Por esse motivo, a sua utilização como reserva estratégica tem sido analisada, mas diferentes posições associadas ao conceito da NRF, nível do empenhamento e controlo de Forças tem impedido a sua concretização. No que concerne ao esforço de cada País, importa referir que a NATO estabeleceu metas para *deployability* e *sustainability* das Forças Nacionais, como forma de garantir um certo equilíbrio, promovendo simultaneamente o desenvolvimento dessas mesmas Forças enquanto padrão de referência no grau de transformação das respectivas Forças Armadas. A tentativa de alteração das metas actuais tem vindo a ser suscitada pelo actual nível de ambição da NATO, com o argumento de que o ritmo operacional e as exigências actuais determinam um maior número de forças projectáveis, com uma maior sustentação de efectivos nas operações de longa duração com que a Aliança se vê confrontada.

A necessidade de eliminar as lacunas de capacidades no espectro de missões, constitui uma preocupação da Aliança. Neste contexto deve ser atribuída uma particular atenção às lacunas em helicópteros e na capacidade de transporte estratégico e intra-teatro de operações, essencialmente dependentes de compromissos nacionais, soluções multinacionais ou contratos, estes últimos com impacto significativo no orçamento das

Operações.

Em sintonia com o Conceito Estratégico da Aliança, o Planeamento de Defesa continua a ser uma peça fundamental no desenvolvimento das Forças e das capacidades necessárias à condução das operações para enfrentar os futuros desafios com que a NATO se poderá confrontar. Ao mesmo tempo tende a garantir a necessária interoperabilidade e standardização.

Esta área tem vindo a sofrer uma transformação desde do final da Guerra-Fria. No entanto, sendo uma área complexa e interdisciplinar, esta transformação nem sempre tem sido linear e clara. Na essência, o planeamento da defesa sempre existiu durante a Guerra-Fria, mas o "planeamento operacional", no sentido em que se faz actualmente, não estava contemplado. Isto porque o motor de todo o planeamento era a ameaça. O objectivo seria identificar todas as Forças necessárias para a execução dos planos de defesa colectiva, esperando dos Membros da Aliança a atribuição e o emprego das Forças solicitadas, praticamente sem pôr em causa o pedido, de acordo com o Artº 5 do Tratado. Estes planos eram, na verdade, os únicos "planos operacionais" da época.

Quando a Aliança começou a efectuar operações Não-Artigo 5º, ou seja, Operações em que a Defesa Colectiva não está em causa, a situação mudou. A atribuição de Forças Nacionais passou a ser discricionária e o automatismo da disponibilidade associada às contribuições Nacionais de Forças durante a Guerra-Fria perdeu-se. Isto levou à exigência de "conferências Geração de Forças", para reunir as Forças necessárias para a condução de uma determinada Operação.

Muito naturalmente, esta nova ordem mundial levou à exigência de proceder a um ajuste dos processos existentes ao nível do Planeamento da Defesa. Já não se verifica uma concentração exclusiva do Planeamento em Forças orientadas para a Defesa Colectiva, mas sim no desenvolvimento das capacidades necessárias para enfrentar as ameaças do presente tais como: Estados Fracassados, rivalidade étnica, Proliferação de Armas de Destruição Massiva e Terrorismo.

Nesse sentido, está em curso uma revisão de todo o Processo de Planeamento de Defesa da Aliança que tem como objectivo torná-lo mais coerente e integrado. Estando estes estudos ainda numa fase de maturação, espera-se que haja um envolvimento maior de todas as áreas associadas a este planeamento e que se encontre uma maior complementaridade entre os processos de Planeamento de Defesa e o Operacional. Algumas dificuldades deste estudo têm incidido em saber quem lidera o processo e qual o papel das autoridades militares, nomeadamente do Comité Militar, em todo o processo.

Os trabalhos deverão ser apresentados como um dos produtos da cimeira de Abril 2009.

O incremento da superioridade de informação através do desenvolvimento de sistemas integrados em rede, quer ao nível naval, terrestre e aéreo, constitui também uma prioridade para a Aliança.

Ao nível naval, foi aprovado recentemente um conceito para *Maritime Situational Awareness* (MSA) que visa dotar a NATO de superioridade no domínio da informação em ambiente marítimo, fundamental para a preparação e condução de Operações. Existem aspectos sensíveis ao nível da partilha e disseminação da informação e da interoperabilidade, que constituem um desafio para o futuro.

Em paralelo, o ACT está a desenvolver uma ferramenta de experimentação de processos, em colaboração com os meios empenhados na operação *Active Endeavour*.

Ao nível terrestre, está em desenvolvimento um sistema que visa obter as capacidades necessárias ao apoio das Forças da Aliança nas áreas de Informações e Vigilância, designado por *Alliance Ground Surveillance capability* (AGS). Restrições orçamentais têm vindo a alterar o projecto inicial antecipando-se que o mesmo venha a ser estruturado com base em UAVs.

Ao nível aéreo, o *Air Command and Control System* (ACCS) irá permitir aos países NATO o Controlo do Tráfego Aéreo, a gestão de Operações Aéreas e a vigilância e protecção do espaço aéreo no seu território e fora dele.

O conceito *NATO Network Enabled Capability* (NNEC), tem por objectivo tornar todos os elementos operacionais digitalmente interoperáveis e conectados através de uma “Rede de Redes” ou *Network of Networks*, promovendo uma melhor partilha de informação, percepção partilhada da situação, potenciando a tomada de melhores decisões e uma acção mais eficaz, consubstanciada numa orientação para a produção dos efeitos das operações.

As forças de operações especiais caracterizam-se por ser extremamente versáteis, móveis e adaptáveis, desempenhando um papel muito importante nas operações. A Iniciativa de Forças Especiais, foi lançada na Cimeira de Riga, com objectivo de aumentar a capacidade das Forças de Operações Especiais dos países membros para treinar e operar em conjunto. Vários países membros aceitaram já desenvolver acções para melhorar a coordenação e o treino destas Forças.

Peacetime Establishment Review da NATO Command Structure

Com o objectivo de adequar a estrutura de Comandos da NATO ao seu nível de ambição e tornar esta Organização mais vocacionada para a condução das operações, reduzindo recursos nas estruturas fixas face às exigências dos Teatros Operacionais, está a ser revisto o *Peacetime Establishment* da *NATO Command Structure* (PE da NCS), originando a consequente mudança de Missão dos Comandos da Estrutura Militar Integrada. A construção de uma estrutura de comandos mais eficaz, eficiente e com custos aceitáveis, com capacidade expedicionária e que permita cumprir o nível de ambição assumido continuará entre as prioridades da Aliança. O Comité Militar aprovou a designada Fase II do PE Review, que consagra a manutenção da actual localização dos Comandos NATO, mas com a diminuição dos efectivos para 13 000, com o objectivo de numa fase subsequente se atingirem os 12 500. Esta redução foi conseguida através de

uma análise das áreas de sobreposição e duplicação, obtendo-se desta forma uma redução de cerca de 2 000 efectivos. Contudo, a *affordability* da nova estrutura, um dos objectivos mais relevantes desta PE Review, não foi ainda alcançada e poderemos perspectivar que não o será, na medida em que ao estar dimensionada para o nível de ambição da Aliança, requer novos e dispendiosos meios, essenciais para tornar a estrutura mais *deployable*. Um dos aspectos polémicos deste processo, prende-se com a reconversão de muitos cargos militares da estrutura em postos civis, em especial na área das comunicações, facto que contribuiu de forma significativa para o aumento de custos.

No entanto, cada vez mais, a transformação não será possível sem a prioritização e correspondente disponibilização de recursos. Neste contexto, importa referir que a tendência de redução nos orçamentos de defesa dos diversos Estados-Membros da NATO, é contrário aos compromissos que a Aliança quer assumir e pretende assegurar. Por outro lado, a falta de recursos está a afectar o processo de decisão da NATO, nem sempre compatível com a capacidade de resposta necessária para fazer frente às necessidades operacionais reais e iminentes.

As exigências da Aliança cresceram significativamente nos últimos anos, fruto do crescimento do número de Operações e Missões, da evolução do clima de segurança e do seu alargamento, o que veio suscitar uma adaptação e reforma das estruturas e processos do Quartel-General (QG) da NATO. Baseado nas experiências adquiridas até hoje, seja no desenvolvimento de capacidades ou nos requisitos para as comunicações estratégicas, e tendo em vista a preconizada mudança de instalações do QG, a NATO terá que conseguir encontrar um processo de tomada de decisão mais expedito, tendo em consideração os pareceres militares, políticos e os mecanismos necessários à garantia de consenso.

As experiências obtidas no Afeganistão e nos Balcãs vieram demonstrar que a comunidade internacional necessita de trabalhar em conjunto e adoptar a *Comprehensive Approach* para resolver, com sucesso, os desafios de segurança com que se deparam hoje em dia. Associado a esta aproximação, está em desenvolvimento um conceito que prevê que as diversas acções sejam planeadas com base nos efeitos pretendidos e não apenas nos objectivos, através de acções concertadas, coerentes e simultâneas nos domínios político, militar, civil e económico, configurando aproximações holísticas aos problemas. Este conceito, designado por *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) associa, assim, a aplicação coerente e integrada dos instrumentos NATO com uma boa coordenação com os actores não-NATO. Naturalmente que este conceito suscitará ainda desenvolvimentos nos processos e estruturas da Aliança, mas a sua aplicação é fundamental, por exemplo, no incremento das capacidades das Forças da NATO no apoio militar às actividades de estabilização e reconstrução ao longo das várias fases de uma crise.

Relações Externas

No âmbito das relações externas, a NATO tem vindo a confrontar-se com um conjunto de processos, cujos desenvolvimentos recentes vieram acrescentar alguma perturbação. O

processo de alargamento da NATO, enquanto garante de estabilidade e de cooperação tem tido o objectivo de promover a paz, a democracia e a partilha de valores comuns. A “porta” da NATO tem-se mantido aberta a todos os países que queiram aceitar e cumprir as responsabilidades e obrigações estipuladas pela Aliança. Neste contexto, o convite à Albânia e à Croácia foi efectuado na Cimeira de Bucareste de 2008, tendo a entrada da FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedónia) ficado pendente da resolução do diferendo ligado com a sua denominação. As aspirações de adesão da Ucrânia e da Geórgia enfrentarão ainda um longo processo, quer ao nível político, face à recente crise na Geórgia, quer ao nível da adequação das estruturas dos próprios países. No que respeita à Bósnia-Herzegovina, continuará o diálogo com vista ao desenvolvimento do plano de acção para a integração na NATO.

Sobre as relações NATO-Rússia, a parceria existente assume uma importância estratégica para a segurança na área Euro-Atlântica. No passado recente (até 8 de Agosto de 2008), o diálogo com a Rússia tinha sido intenso e acompanhado de projectos em áreas de segurança, como foi, por exemplo, a participação de navios Russos na Operação *Active Endeavour*. Contudo, a eventual entrada da Geórgia e da Ucrânia na NATO, a situação no Kosovo, os recentes desenvolvimentos na Geórgia a par das declarações e acções russas sobre o Tratado para as Armas Convencionais na Europa (CFE), tem suscitado alguma preocupação no âmbito da segurança. Neste contexto, o diálogo e a cooperação com a Rússia constitui uma ferramenta de importância determinante. Internamente, no seio da NATO tem-se observado uma postura diferente de “velhos” e “novos” Aliados, com os últimos a manifestarem preocupações associadas à Guerra-Fria e com os primeiros a assumirem posições e diálogos mais moderados. A iniciativa dos EUA de instalar um escudo anti-míssil na Europa poderá contribuir para a segurança dos Aliados, mas não deixará, certamente, de ser um elemento fracturante nas relações NATO-Rússia. Na sequência do conflito entre a Rússia e a Geórgia, o diálogo NATO-Rússia foi afectado com repercussões imediatas na cooperação militar. Estima-se uma regularização das relações a meados de 2009.

A NATO e a União Europeia partilham hoje interesses em variadas áreas. A cooperação nos Balcãs na Operação Althea, através dos acordos de “Berlim Plus”, tem sido um sucesso e um exemplo de bom entendimento em prol da paz e da segurança naquela região. A NATO e a UE tenderão a trabalhar lado a lado nas Operações de Gestão de Crises, não obstante o atribulado processo de adesão da Turquia à UE, a par do diferendo entre a Turquia e Chipre, que têm limitado e colocado entraves ao processo de decisão na NATO. Não obstante, é de senso comum que o desenvolvimento de um clima de boa cooperação entre ambas as organizações é fundamental para a segurança europeia.

A vontade da França (membro fundador) regressar à estrutura militar integrada da NATO, 43 anos depois de ter saído, terá impacto no reforço da defesa europeia. As modalidades desta integração estão ainda por definir, embora seja claro que não abrangerá a Força de dissuasão nuclear.

Conclusões

A Aliança, que na sua essência se traduz numa relação transatlântica vocacionada para a preservação da Defesa e Segurança do espaço Euro-atlântico, concluirá, no próximo mês de Abril de 2009, sessenta anos de existência.

Este expressivo quadro temporal de serviços prestados à paz exigiu uma continuada capacidade de adaptação às modificações operadas no ambiente internacional, comprovou a existência dum espírito colectivo determinado para responder eficazmente aos desafios surgidos e demonstrou a vitalidade do multilateralismo que, como regra, foi adoptado nas suas relações internas e externas, preservando e privilegiando a regra do consenso no absoluto respeito dos interesses fundamentais dos seus estados membros, bem podendo afirmar-se que as seis décadas passadas constituem efectivamente uma história de sucesso.

O futuro é desafiante, como são desafiantes os efeitos aos diferentes níveis do terrorismo internacional, do crime organizado, dos conflitos intra estatais, a que se juntam os ciberataques, as alterações climáticas, a pirataria marítima, a insegurança energética e todo um conjunto de fenómenos que só num quadro de actuação conjunta e cooperativa os países os poderão conter.

É com este pano de fundo que os Chefes de Estado ou de Governo se reunirão em Estrasburgo/Kehl, no próximo mês de Abril, para analisarem os diferentes processos e acções em curso e, através do documento a designar por *Declaration on Allied Security*, que se espera poder ser aprovado, apontarem as orientações gerais para o futuro e que deverão gerar o próximo Conceito Estratégico da NATO. Será, assim de prever que esse novo conceito venha a ser aprovado na Cimeira subsequente, que tudo indica se realizará em Lisboa.

Mas no que se refere ao presente, terão particular significado as operações em curso, especialmente a que decorre no Afeganistão e que a NATO elege como a de maior prioridade. O ano de 2009 constituirá um marco temporal crítico para o apuramento da tendência perspectivada do desenvolvimento político e militar nesta região, sendo fundamental uma acção internacional concertada mais eficaz e susceptível de inverter o sentido negativo que marcaram os recentes acontecimentos ocorridos, quer no plano interno, quer no plano regional.

Por outro lado, a situação do Kosovo e o incremento da pirataria marítima merecerão também alguma reflexão, para que, no primeiro caso, se calendarize a redução da actual presença militar sem comprometer o clima de segurança criado e, no segundo, se avaliem as possíveis respostas a promover pela Aliança, num quadro de cooperação com outros actores, nomeadamente a União Europeia e países terceiros. A este respeito tem especial significado a iniciativa assumida para se desenvolver uma doutrina aliado no campo das operações de segurança marítima.

É sabido que a Aliança não produz capacidades. A estratégia genética é da inteira responsabilidade dos estados membros. É portanto compreensível que o planeamento de defesa aliado constitua uma preocupação permanente, não apenas no sentido dos planos nacionais se conjugarem com as necessidades colectivas e assim se superarem as

capacidades deficitárias identificadas, mas também na garantia da efectiva disponibilidade desses meios, numa busca de aperfeiçoar e facilitar a articulação entre este planeamento e o planeamento operacional.

A par deste processo enquadrador, que se desdobra em variadas ramificações vocacionadas para a articulação de mais e melhores capacidades em áreas específicas, têm especial relevo as reformas em curso visando a redução de pessoal e estruturas, quer no plano interno do Quartel-General, quer no âmbito da estrutura militar de comandos.

No essencial, pretende-se uma relação de efectivos mais equilibrada entre o contingente operacional da linha da frente e o número de planeadores de retaguarda.

Será, ainda, de sublinhar a reflexão que importa efectuar no domínio político e da cooperação.

A França anunciará, presumivelmente na próxima Cimeira, o seu regresso à estrutura militar integrada. Segundo anúncio das respectivas autoridades, essa iniciativa tem como pressuposto a obtenção de alguns progressos na dimensão da Defesa e Segurança Europeias. De facto, as relações NATO/União Europeia, inscritas sistematicamente nos programas das duas Organizações, continuam teimosamente bloqueadas, necessitando dum esforço perseverante, mas inovador, no caminho duma aproximação mais pragmática.

A atenção da Aliança orienta-se também para Sul, não só visando o aprofundamento desejável do “Diálogo do Mediterrâneo”, como também um incremento das relações com a África sub-sahariana, actividade onde o Comando sediado em Lisboa poderá ter um expressivo protagonismo.

É, no entanto, de prever que as maiores dificuldades de entendimento surgirão nas matérias relativas ao futuro alargamento e no relacionamento com a Rússia.

A Cimeira de Bucareste realizada em 2008 deixou já transparecer as divergências existentes no seio da NATO sobre as implicações políticas e geoestratégicas que representará a admissão da Geórgia e Ucrânia à estrutura da Aliança Atlântica. Não se trata evidentemente dum problema de carácter legal e logístico circunscrito aos efeitos técnicos de tal alargamento, mas sim dum processo eminentemente político e que, entre outros aspectos, se relaciona directamente com as diferentes percepções existentes sobre o tipo de diálogo que se pretende estabelecer com a Rússia.

Não existe nesta matéria uma visão comum prevalecente, havendo uma clara clivagem entre velhos e novos Aliados sobre tudo o que respeita a Moscovo e ao que possa ser reconhecido como interesse vital legítimo. Nesta conformidade, há boas razões para o debate interno e fundadas expectativas sobre o que será a visão da nova administração Americana.

Subjacente à descrição geral efectuada sobre os processos de maior relevo que neste

momento se desenvolvem na NATO, houve a desprestigiada intenção de contribuir para uma melhor divulgação do que internamente se desenvolve nesta Organização, na convicção da importância que reveste a chamada de atenção para os aspectos ligados à segurança, especialmente em ambiente de crise económica, onde a preocupação dominante pelo desenvolvimento se sobrepõe a tudo o resto, fazendo esquecer que não existe uma sem a outra.

Por fim, um aceno de homenagem a uma organização que Portugal ajudou a fundar há sessenta anos e que apesar de todas as controversas geradas em torno da sua utilidade, especialmente após a era dos Pactos Militares, se tem adaptado e transformado em função das novas realidades internacionais e tem contribuído, porventura mais do que qualquer outra Organização Internacional, para a expansão da paz e da segurança internacional.

* Representação Militar Portuguesa junto da NATO.

** Gabinete do CEMA; Serviu na Representação Militar Portuguesa junto da NATO até Nov 2008.