

OTAN 2020 - Reforço da Defesa Colectiva e Afirmação da Segurança Cooperativa - O Modelo Possível, Necessário ou de Transição.

Tenente-coronel
Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira



Serve este artigo para apresentar as linhas gerais do Relatório do Grupo de Peritos (RGP) - *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement* - que serve de base à construção do novo conceito estratégico (CE) da Organização do Tratado Do Atlântico Norte (OTAN). Serve também para apresentar um conjunto de reflexões que se relacionam com o combate às ameaças transnacionais à luz do conceito de Defesa Colectiva, génese da OTAN, e de Segurança Cooperativa, conceito mais abrangente, capaz de mobilizar todos os meios e recursos estatais no combate a ameaças transfronteiriças. Abordaremos a organização do documento, as suas ideias e mensagens-chave, e por fim, teceremos um conjunto de reflexões que se centram na temática: O Modelo da OTAN e o Combate às Ameaças Transnacionais.

1. Organização do Documento

A génese do documento remonta a Abril 2009 quando na Cimeira de STRASBOURG o Secretário-geral da OTAN recebeu indicações para reunir um grupo de peritos capaz de construir as bases do novo CE a submeter para apreciação dos chefes de estado na Cimeira prevista para Novembro 2010 em LISBOA. Para liderar o grupo foi escolhida a americana Madeleine K. Albright, antiga Secretário de Estado do presidente americano Clinton.

A primeira parte do documento centra-se naquilo que o grupo de peritos designou de “*Summary of Findings*”, que não é mais do que as linhas orientadoras que servem para o desenvolvimento, na segunda parte do documento, das análises e recomendações.

A segunda parte do documento divide-se em diversos capítulos, dos quais destacaria os seguintes:

Capítulo 2 - Tarefas Centrais.

Capítulo 4 - Considerações Políticas e Organizacionais.
Capítulo 5 - Forças da Aliança e Capacidades.

2. Mensagens e Ideias-Chave

a. Parte 1 do Relatório: “SUMMARY OF FINDINGS”

Nesta primeira parte do documento são de relevar as seguintes linhas estruturais e gerais de acção, orientadoras do futuro da OTAN no espaço temporal até 2020:

(1) Linhas Estruturais

- (a) A OTAN é o músculo e a espinha dorsal dos ideais democráticos.
- (b) O propósito central da OTAN é a salvaguarda da liberdade e da segurança dos seus membros recorrendo a meios políticos e militares.
- (c) A DEFESA COLECTIVA é um compromisso organizacional.
- (d) A OTAN é uma organização regional e não global.
- (e) A OTAN deve possuir os meios para defender o território da Aliança e se necessário, projectar forças e cumprir missões a distâncias estratégicas. Isto é, deve fazer a reforma necessária para transformar forças de natureza estática em forças flexíveis, versáteis e móveis.
- (f) A ligação transatlântica é inerente à génese da OTAN e a segurança dos EUA é indissociável da segurança da Europa.

(2) Linhas Gerais de Acção

- (a) A Aliança procurará a resolução pacífica dos conflitos à luz da Carta das Nações Unidas.
- (b) A OTAN recorrerá a outros países e organizações para prevenir ou mitigar crises. Neste capítulo é identificada uma nova era de Parcerias, dado que reconhece a incapacidade da OTAN para, sozinha, mitigar os conflitos. Dá relevo à parceria com a RÚSSIA na procura de aumentar os níveis de segurança na região Euro-atlântica.
- (c) Manterá uma política de “Porta Aberta”, nomeadamente, para Oeste dos Balcãs, GEÓRGIA e UCRÂNIA.
- (d) Fará uso extensivo da “*Comprehensive Approach to Complex Problems*”, numa clara asserção à utilização integrada e coordenada de meios civis e militares na resolução dos conflitos. Predis põe-se a assumir os papéis: principal, subsidiário (cooperação especializada) ou o de papel complementar numa qualquer acção cooperativa.
- (e) A OTAN deve manter as suas forças nucleares em segurança e em níveis elevados de credibilidade, e simultaneamente, apoiar os esforços para evitar mecanismos de proliferação.
- (f) Tomará medidas de protecção em relação às ameaças não-convencionais, nomeadamente, armas de destruição maciça, ataques terroristas, ataques cibernéticos e ruptura ilegal de linhas críticas de fornecimento e de abastecimento. No capítulo dos ataques cibernéticos estabelece-se a necessidade de desenvolver uma capacidade defensiva que garanta detecção e dissuasão eficazes.
- (g) O IRÃO é uma ameaça e é necessária a operacionalização do “*Missile Defence*” procurando uma parceria com a RÚSSIA.

b. Parte 2 do Relatório: Análise e Recomendações

Esta parte do documento é bastante extensa e apresenta um conjunto de 6 capítulos com as respectivas análises e recomendações.

(1) No capítulo 1 - Segurança Internacional, reforça a ideia de imprevisibilidade nos próximos 10 anos, exponenciada por um conjunto de factores dos quais se destacam:

- (a) Proliferação de armamento nuclear;
- (b) Ambições de grupos terroristas internacionais;
- (c) A disputa por recursos petrolíferos e outros recursos estratégicos;
- (d) Mudanças demográficas e degradação ambiental;
- (e) Mudanças climáticas.

Identifica tendências globais e regionais. Nas globais elege o fenómeno da globalização como veículo que agrava as diferenças de desenvolvimento reforçando os poderes de uns em detrimento do poder de outros. Do ponto de vista da segurança refere que o aspecto mais relevante é o facto de um acontecimento significativo num determinado ponto do globo poder ter repercussões importantes noutra ou noutros pontos do globo. A crescente interdependência entre Estados e Indivíduos tem e terá um papel central. Visualiza um maior espectro de ameaças que podem ser dirigidas ao território, aos cidadãos, aos interesses económicos, a infra-estruturas ou aos valores dos seus Estados-membros. Vislumbra, inclusivamente, a hipótese de grupos terroristas, com apoio estatal, adquirirem armas de destruição maciça.

Ao nível regional demonstra preocupações com as regiões do CAUCASO, BALCÃS, MÉDIO ORIENTE (IRÃO e situação ISRAELO-ÁRABE), ÁSIA-PACÍFICO (conflitualidade PAQUISTÃO-ÍNDIA e COREIA DO NORTE), REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO e SUDÃO.

O relatório conclui que a possibilidade de uma agressão militar convencional contra a Aliança é improvável mas não pode ser ignorada. Refere que as ameaças mais prováveis na próxima década são não-convencionais, nomeadamente:

1. Ataque com mísseis balísticos;
2. Ataques de grupos terroristas;
3. Ataques cibernéticos;
4. Um conjunto de outras ameaças e riscos que se poderão manifestar:
 - com a interrupção de fontes de energia e linhas marítimas de reabastecimento;
 - com as consequências negativas das mudanças climáticas;
 - e com crises financeiras agudas.

(2) Capítulo 2 - Tarefas Centrais e Capítulo 3 - Parcerias

O RGP refere quatro Tarefas Centrais para a Aliança:

1 - Manter a capacidade para dissuadir e defender os seus Estados-membros de qualquer ameaça de agressão, independentemente do seu ponto de origem.

2 - Contribuir para uma segurança alargada na região Euro-Atlântica.

Reconhece que o estabelecimento de uma Europa estável e segura não está concluído. Reforça o papel das parcerias e a ideia de colaboração com instituições como a União Europeia (UE), Nações Unidas (NU) e Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na consecução deste objectivo.

3 - Constituir-se como fórum de consulta para questões de segurança e gestão de crises. Neste contexto reforça a importância da ligação transatlântica e a exclusividade que a

OTAN representa nesta ligação.

4 - Promoção, gestão e aumento das Parcerias na procura de atingir os seus objectivos de segurança. Reconhece, por conseguinte, as limitações da Aliança na resolução de alguns problemas apontando as parcerias como meio para os ultrapassar.

Na área das parcerias o RGP, no capítulo 3, é bastante exaustivo na caracterização das relações da OTAN com outras organizações e países, fazendo especial referência à UE (e ao Tratado de Lisboa), às NU, OSCE, à RÚSSIA, GEORGIA e UCRÂNIA. No que refere às iniciativas já em curso, sugere a revitalização da *MEDITERRANEAN DIALOGUE* e da *ISTANBUL COOPERATION INITIATIVE*, recomendando que a OTAN estabeleça programas de cooperação baseados em interesses comuns à luz das preocupações de segurança (face às actuais ameaças de natureza convencional e não-convencional). Dá orientações concretas sobre o “estender a sua mão” a outros países e organizações fora da região euro-atlântica como sejam: AUSTRÁLIA, NOVA ZELÂNDIA, REPÚBLICA DA COREIA, JAPÃO, *SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION*, entre outros. Recomenda que o novo CE inclua mecanismos que garantam aos parceiros operacionais uma participação regular e decisiva no que refere à estratégia e às decisões que se tomam em missões em que participem.

(3) Capítulo 4 - Considerações Políticas e Organizacionais e Capítulo 5 - Forças da Aliança e Capacidades

No capítulo 4 o RGP mostra particular preocupação com a UNIDADE de COMANDO e os “*NATIONAL CAVEATS*” das operações militares. Reforça o princípio de que a OTAN é uma organização de alcance regional e não global, estabelece, de forma muito clara, quais as variáveis do processo de decisão do *North Atlantic Council* (NAC) e alerta os decisores de que a OTAN só deve assumir compromissos que não excedam as capacidades e os objectivos da Aliança.

Uma das principais frases para a temática do artigo, que curiosamente não é posteriormente desenvolvida, é a de que o nível de ambição (de 2006) da Aliança não necessita de ser alterado mas que a missão deve ser alargada no sentido de abarcar os requisitos da SEGURANÇA INTERNA dos Estados-membros.

Quanto às reformas administrativas aponta o caminho da racionalização de estruturas, redução de custos de operação e do número de comités e agências. Reafirma a necessidade de manter o princípio da UNANIMIDADE na tomada de decisões, embora identifique a premência de estabelecer os mecanismos que garantam autoridade ao Secretário-geral para tomar decisões em casos de emergência, como sejam ataques com mísseis ou ataques cibernéticos.

No capítulo 5 surge a primeira ideia de que a transformação da Aliança tem ainda um percurso a fazer dado que assume que existem lacunas quanto às possíveis missões a cumprir e as capacidades existentes das forças OTAN. Aponta a EUROPA como a principal entidade limitadora da transformação devido a orçamentos de defesa reduzidos e por atingirem, de forma limitada, os objectivos de projecção e de sustentabilidade das forças. Identifica a diferença de capacidades entre os EUA e os restantes países do Aliança como um factor, que se não for corrigido, poderá prejudicar a coesão da OTAN.

O RGP assume a necessidade de garantir capacidades convencionais de defesa assentes no seguinte:

1. Forças mais móveis e sustentáveis, referindo que a criação da *NATO DEPLOYMENT AGENCY* é uma medida acertada;

2. Estender o conceito NRF para cumprir missões de Artigo 5º;
3. Redes nacionais C4ISR de nível tático e operacional interoperáveis com as redes estratégico-operacionais da OTAN;
4. Reforçar a valência das Forças Especiais;
5. Reforçar o papel do *ALLIED COMMAND TRANSFORMATION*;
6. Criação de uma *NATO/EU DEFENCE CAPABILITIES AGENCY*;
7. Aumento da segurança marítima com particular relevância no investimento coordenado e harmonizado de plataformas de vigilância.

Relevante para a reflexão que desejamos partilhar é o facto de o RGP identificar a necessidade de integrar capacidades de organizações civis no planeamento e na execução das operações, reforçando a *COMPREHENSIVE APPROACH* como modelo para enfrentar situações complexas de segurança. Aponta que o sucesso da Aliança nesta matéria é ainda precário e que a OTAN deve estabelecer e manter MEMORANDOS DE ENTENDIMENTO com diversas organizações (ex: UN, EU, OSCE, Organizações Não-governamentais (ONG's)) que satisfaçam as necessidades. De forma inovadora sugere que sejam identificadas organizações e pessoas (civis) que possam ser treinadas e projectadas no estado inicial das operações, dando corpo a mecanismos de alerta e prevenção integrados. No reforço desta ideia o RGP refere, quando define as missões militares da Aliança que complementam as tarefas essenciais já descritas, a importância da cooperação com parceiros e instituições civis para proteger a área do tratado contra o espectro completo de ameaças não-convencionais.

Quanto às forças e capacidades o RGP na área das ameaças e perigos não-convencionais centra as suas preocupações nos actos terroristas, vulnerabilidades cibernéticas, *Energy Security* e *Climate Change*. Quanto ao combate aos actos terroristas (na maioria dos casos) na área do tratado, imputa as responsabilidades aos órgãos e instituições de segurança interna mostrando que a Aliança tem e terá sempre que necessário um papel cooperante. Dá como exemplo a partilha de informações como acção cooperante. Ao nível da defesa cibernética refere como necessário continuar a mitigar as vulnerabilidades ainda existentes.

3. Reflexão - O Modelo a OTAN e o Combate às Ameaças Transnacionais

O RGP faz o reforço do conceito estruturante da DEFESA COLECTIVA e a assume que a Aliança não possui os meios para resolver todos os conflitos tendo que recorrer a outros países e organizações, numa clara referência aos mecanismos da SEGURANÇA COOPERATIVA.

De facto, o Sistema Internacional (SI) mudou, os centros de poder produtores de segurança multiplicaram-se, a OTAN não tem outro caminho senão socorrer-se deles numa filosofia de “coligação de vontades” e de parcerias. Parece evidente que a componente de reforço de parcerias é central nesta nova década e afigura-se como uma das principais linhas de acção da Aliança. Esta aposta parece coerente com a crescente construção de forças OTAN, móveis, flexíveis capazes de actuar em qualquer ponto do globo.

No entanto, não deixa de ser curioso que o relatório identifica as ameaças não-convencionais como as mais prováveis, mas apresenta, como acima se refere, como seu modelo estruturante a DEFESA COLECTIVA assente em meios políticos e militares, que como veremos mais adiante, não são suficientes para combater o espectro completo, principalmente, porque as ameaças não-convencionais são, numa grande maioria dos casos, transnacionais. As ameaças transnacionais atravessam a fronteira dos Estados, “escapam ao seu controlo” e actuam no interior do seu território. Funcionam por rede, proliferação ou «contágio», fenómenos cuja complexidade absorve e desvanece as origens das mesmas. O RGP remete para as Parcerias, numa perspectiva de SEGURANÇA COOPERATIVA, a forma de colmatar estas dificuldades. Afigura-se como insuficiente dado que o combate a estas ameaças obriga a que as seguranças nacionais sejam cada vez mais indissociáveis da segurança internacional. Neste sentido, os conceitos estratégicos deverão ser suficientemente abrangentes, promotores da indivisibilidade da segurança interna e externa, capazes de articular todos os instrumentos do poder dos Estados, em sintonia com as organizações e parcerias de que fazem parte, numa resposta eficaz ao conceito de segurança alargada. Por conseguinte, parece que o modelo estruturante mais adequado seria um MISTO, um *MIX* (integração) entre a DEFESA COLECTIVA e o da SEGURANÇA COOPERATIVA, modelo que abarca várias dimensões da segurança: militar, económica, ambiental, social, etc. A Segurança Cooperativa, que o RGP faz alusão, tenta transformar o comportamento dos Estados de uma postura competitiva para uma postura cooperativa. Cria os mecanismos necessários e suficientes para diminuir as hesitações das tomadas de decisão no combate às ameaças, pelo derrube das barreiras inter-estatais e inter-organizacionais. A Segurança Cooperativa promove a coordenação entre os vários aspectos da segurança, abrangendo medidas militares e não-militares e criando espaços de coordenação entre actores estatais, não-estatais ou individuais. Devemos no entanto reforçar que a adopção, isolada, da DEFESA COLECTIVA como modelo estruturante de actuação da OTAN, conjugada com acções pontuais de SEGURANÇA COOPERATIVA, coloca-a um passo atrás em relação à evolução tendencial das ameaças transnacionais que se manifestam dentro do espaço geográfico da Aliança. A solução apontada pelo RGP passa por remeter para os Estados-membros a coordenação deste combate no âmbito das suas seguranças internas ou para parcerias com outros Estados e outras organizações em que estes se insiram. O ataque às Torres Gémeas em Nova Iorque mudou o paradigma da segurança e defesa dos Estados. Colocou na primeira prioridade da agenda internacional, o combate às ameaças transnacionais. Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, trouxeram novos desafios à estratégia, desde logo porque, colocaram à comunidade internacional a seguinte interrogação: Onde, Quando e Como actuar? Os desafios e a natureza da conflitualidade de hoje, obrigam a uma redefinição dos conceitos de SEGURANÇA e DEFESA, transformando o primeiro numa realidade de maior abrangência, conforme poderemos verificar pelo quadro^[1] seguinte:

Modelo Tradicional do Conflito

Estado-Nação vs Estado-Nação

Modelo Actual do Conflito

Estado-Nação vs Entidade Não-Estatal

Alianças	Alianças / Coligações / / Organizações Internacionais
Hostilidade entre Forças Militares	Hostilidades entre Militares vs Irregulares Polícia vs Terrorista/Criminoso Transnacional
Acções Militares e Policiais independentes	Acção interdependente de todos os recursos de uma Nação ou Organização
Vitória = Fim da campanha decisiva	Vitória = Derrota política do adversário
Vitória = Derrota da força militar adversária	Vitória = Fim das opções/vontade

Como podemos verificar o modelo actual do conflito exige a acção interdependente de todos os recursos de uma Nação ou de uma Organização. A Vitória corresponde ao fim das opções e/ou vontades do agente antagónico e já não à sua derrota militar. O conceito de DEFESA COLECTIVA da OTAN restringe o combate aos meios políticos e militares deixando um outro conjunto importante de meios de cada Estado-membro, de fora. Por ora, remete a utilização dos restantes meios, no exercício da sua soberania, para o interior das fronteiras de cada Estado-membro e para as acções de SEGURANÇA COOPERATIVA nos âmbitos das políticas externas dos mesmos.

A Solução Complexa Mas Mais Eficaz

Face ao já exposto, o ideal seria incluir os restantes meios ao serviço de uma OTAN com mais dimensões para além da política e militar, promovendo um aprofundamento da integração de cada Estado-membro. Esta situação complexa, demorada e difícil seria um salto qualitativo e reabilitador de uma organização que procura novo rumo. Seria como que tomar um caminho “equivalente” ao projecto da UE ao qual, curiosamente, falta o “músculo” militar credível e operacional, mas que possui um outro conjunto de ferramentas operacionais e de coordenação, talhadas para o combate a algumas ameaças transnacionais identificadas no RGP. O modelo proposto teria também a vantagem de exponenciar o “poder de atracção” da organização relativamente a outros países fora da região do Atlântico Norte com valores e ideais democráticos equivalentes, que poderiam estabelecer parcerias ou solicitar a integração como membros alargando a área geográfica da Aliança.

Este caminho alternativo, altamente complexo, daria corpo a um conjunto de estruturas de Comando, de Articulação e de Sincronização, com vista a maximização dos efeitos produzidos por cada um dos meios (i.e.: jurídicos, policiais, militares, etc.) de cada Estado-membro ao serviço dos objectivos de segurança da Aliança. Esta solução aumentaria as probabilidades de sucesso da *COMPREHENSIVE APPROACH* e da partilha de informações, decisiva na prevenção e combate às ameaças transnacionais de natureza terrorista ou cibernética. Este modelo abrangeria conceitos, dimensões e variáveis dos modelos Defesa Colectiva, Segurança Cooperativa e Segurança Colectiva.

Importa, agora, fazer a pergunta: O que impede este caminho?

A resposta centra-se na enorme complexidade da operação, na diminuição de liberdade de acção política de cada Estado-membro, na “concorrência” de um projecto Europeu - a UE - e na partilha (nem sempre politicamente vantajosa) de espaços e ferramentas de soberania. De facto, o exercício puro e duro da Soberania é na maioria dos casos o principal obstáculo à cooperação internacional e ao combate eficaz das ameaças transnacionais dentro das fronteiras dos Estados. Para além destes aspectos, há que referir que o combate às ameaças transnacionais, dentro da área geográfica da Aliança, tem tido algum sucesso não justificando assim grandes mudanças de actuação.

4. Conclusão

Podemos concluir que o RGP aponta para o REFORÇO DA DEFESA COLECTIVA em conjugação com a AFIRMAÇÃO DA SEGURANÇA COOPERATIVA. É neste momento o modelo possível e será, quiçá pela evolução das ameaças transnacionais, um modelo de transição até 2020 por poder vir a manifestar-se como não completamente eficaz, pouco aglutinador, coordenador e sincronizador no combate dentro dos limites geográficos da Aliança. A ocorrer esta situação a Aliança terá de dar novo “salto” a caminho de um modelo mais integrador.

Bibliografia

- ALBRIGHT, Madeleine [et al.]- NATO 2020 - Assured Security; Dynamic Engagement. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2010.
- ATKINSON, Simon - The Agile Organization. Washington: CCRP, 2005. ISBN 1-893723-16-X.
- BEAUFRE, André - Introdução à Estratégia. Lisboa: Silabo, 2004. ISBN 972-618-321-9.
- COUTO, Abel Cabral - Elementos de Estratégia. Volume I. Lisboa: Nova Esperança, 1988.
- DAVID, Charles-Philippe - A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. ISBN 972-771-410-2.
- FERNANDES, António; BORGES, João - Pensar a Segurança e Defesa, Lisboa: Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2.
- MARCHUETA, Maria - O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização. Lisboa: Cosmos, 2002. ISBN 972-762-240-2.
- PINTO, Luís Valença - O Interesse Nacional e a Globalização. Lisboa: Cosmos, 2000. ISBN 972-762-190-2.
- SMITH, Edward - Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations. New York: CCRP, 2006.
- SMITH, Edward - Effects Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War. New York: CCRP, 2003. ISBN 1-893723-08-9.
- SNYDER, Craig - Contemporary Security and Strategy. New York: Routledge, 1999. ISBN 0-415-92454-5.



Madrid
11 de Março de 2004



**World Trade Center
11 de Setembro de 2011**

* Tenente-coronel de Engenharia, com Curso de Estado-Maior. Pós-graduado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela UAL. Desempenha

funções no Quartel-General da EUROFOR.

^[1] SMITH, Edward A. - Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations, p. 12.