

O Último Moicano? A OTAN em 2016*

José Cutileiro

Embaixador aposentado. Vive actualmente em Bruxelas.

Resumo

Comunicação proferida no 3.º Seminário Internacional de Segurança Transatlântica, realizado em 12 de Abril de 2016 no Instituto da Defesa Nacional, numa parceria entre o Instituto da Defesa Nacional, o Instituto Português de Relações Internacionais e a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Abstract

The Last Mohican? NATO in 2016

Keynote speech at the 3rd International Seminar 'Transatlantic Security', organized on April 12th, 2016 by the National Defense Institute in partnership with the Portuguese Institute of International Relations and the Luso-American Development Foundation.

* Por decisão pessoal, o autor não escreve segundo o novo Acordo Ortográfico.

Num artigo do internacional *The New York Times* publicado no passado dia 12 de Março, sobre as misérias dos emigrantes sírios que demandavam a Europa entrando nela pela Grécia, lê-se a certa altura: “NATO is patrolling the territorial waters of Turkey and Greece where [...] more than 100.000 [...] migrants have made perilous crossings since January. NATO is working to improve information exchanges between both countries and Frontex, Europe’s border agency” (Alderman, 2016).

A OTAN mostra a sua utilidade neste caso – ou melhor a sua indispensabilidade – por lhe ser mais fácil do que seria a uma força ou instituição da União Europeia (UE) garantir uma comunicação simples e fluida entre a Grécia e a Turquia. Até há alguns anos os europeus dispunham de instrumentos que permitiam articular com menos dificuldades as trocas de informações entre as duas: a União da Europa Ocidental (UEO). A sua arquitectura permitia pôr a trabalhar juntos Grécia, que era membro, e Turquia, que era membro associado. Com a sua extinção e a transferência das suas funções e capacidades para a União Europeia, esse instrumento desapareceu.

Lembro isto não por ter sido referido como antigo Secretário-geral da UEO mas porque a extinção desta é um bom exemplo de *vertige de la cohérence* – a fórmula, salvo erro é de Braga de Macedo – que se apossa de vez em quando dos políticos europeus continentais, sobrepondo-se ao bom senso e impedindo-os de dar um passo atrás, ou, pelo menos, de se deixarem ficar onde estavam naquilo a que se continua a chamar “construção europeia”.

A noção de que a União Europeia se deveria também ocupar não só de segurança mas também de defesa foi proposta, defendida e adoptada, sem troça nem ironia, pelos governos da UE. Como se ignorassem, por um lado, os orçamentos de defesa vasta e manifestamente insuficientes de quase todos os Estados-membros e, por outro, a incapacidade geral de, para o efeito, aceitar a primazia de um deles sobre todos os outros – ao contrário do que acontece na OTAN quanto à primazia dos Estados Unidos.

Seja como for, de há 15 anos para cá, e não obstante dificuldades como a que acabei de referir, questões de defesa e segurança europeias são tratadas pelos respectivos países num quadro institucional simplificado: a UEO desapareceu; a CSCE, desfeita a ambição soviética original de criar uma “Casa Europeia”, tendo servido de “cavalo de Troia” para obrigar Moscovo a levar em conta direitos humanos e, uma vez adoptada o Acta Final de Helsínquia, transformou-se na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) tendo passado para segundo plano. Sobreviveram a OTAN e, à sua maneira, a União Europeia.

Por outras palavras: não existe, pelo menos até agora, maneira realista de imaginar uma defesa europeia que exclua a participação dos Estados Unidos da América. Desde o Tratado de Washington de 1949 (NATO, 1949) e do estabelecimento da organização (OTAN) em 1952 que tem sido assim – é claro que já havia indicação de

ser assim na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais embora nesses momentos os europeus estivessem divididos de formas diferentes. O esforço europeu, por seu lado, depois do fiasco da Comunidade Europeia de Defesa, rejeitada pela Assembleia Nacional Francesa, uma vez assinado o Tratado de Roma em 1957, manteve-se em lume brando até ao acordar da UEO, fundada em 1948 – para mostrar a Washington que os europeus eram capazes de se organizarem sozinhos em matéria de defesa – e logo adormecida pouco depois até à sua transferência de Londres para Bruxelas em 1994, à criação das missões de Petersberg – manutenção de paz e semelhantes –, aos acordos com a OTAN conhecidos por “Berlim Plus” poucos anos depois – isto é, a possibilidade de uso de meios materiais da OTAN pela UEO – e, por fim, à absorção das funções da UEO pela UE.

Falamos hoje de OTAN e de União Europeia como pilares constantes do panorama internacional. É claro que não existiram sempre e vale a pena recordar porque é que elas apareceram.

Paul-Henri Spaak (1970) que foi ministro do governo belga exilado em Londres durante a Segunda Guerra Mundial, primeiro-ministro belga depois da guerra ganha, e secretário-geral da OTAN, num dos seus muitos artigos, publicado na colectânea de textos chamada *Combats Inachevés*, conta que desde há algumas décadas vários estadistas europeus foram chamados de “pai da Europa” – não diz quais, mas eram geralmente Schuman, de Gasperi, Adenauer, de Gaulle, vários outros, e ele próprio. Nada disso, diz Spaak. O “pai da Europa” foi Estaline. Sem ele, sem o terror salutar que ele e a Rússia soviética infundiam ao Ocidente, nem a OTAN nem tampouco a sucessão de entidades que começou pela Comunidade do Carvão e do Aço no pós-guerra e chegou à União Europeia dos nossos dias teriam aparecido sobre a Terra.

Estaline morreu em 1953. Em 1956 Krushev denunciou parte importante dos seus crimes em relatório que ficou famoso, apresentado ao XX Congresso do Partido Comunista da URSS, a qual durou até 1991. Depois do seu colapso, essencialmente provocado de dentro como George Kennan previra nos anos 50, mas acelerado no fim pelo Papa polaco João Paulo II e pelo “cowboy da Califórnia”, Ronald Reagan, muitos pensaram que se poderiam receber os “dividendos da paz” e a maioria dos aliados europeus da OTAN julgou ter encontrado mais uma razão para gastar menos em defesa. Ao mesmo tempo, alguns a Ocidente sugeriram o desmantelamento da OTAN, por esta ter deixado de ser necessária.

Sensatamente, tais sugestões não foram seguidas e cedo a OTAN confirmou ser muito útil e benéfica mesmo quando não se tratasse de nos defender da agressão militar. Quando começou a crise da dissolução da Jugoslávia em 1991, Jack Poos, ministro dos negócios estrangeiros luxemburguês disse que “tinha chegado a hora da Europa”. Infelizmente, como Simon Serfaty comentou depois “*the clock had stopped at a quarter to Europe*”. Entre a inépcia europeia e o oportunismo americano

– Bill Clinton queria ser reeleito e a guerra da Bósnia não ajudava –, Richard Holbrooke negociou os acordos de Dayton, aproveitando o projecto europeu que Washington anteriormente sabotara e, para garantir a sua aplicação, uma força da OTAN – a IFOR – foi colocada na Bósnia sendo, passados poucos anos, substituída por uma força europeia. Em 1998/99, aquando da crise do Kosovo, foi a OTAN que procedeu aos bombardeamentos que fizeram retirar as forças sérvias de Milosevic e ainda hoje lá se encontra uma força militar para ajudar à paz: a KFOR.

Não vou enumerar aqui outras missões da OTAN a não ser para lembrar o Afeganistão, quanto ao qual, de resto, todos os Aliados estiveram solidários com os Estados Unidos desde o dia 11 de Setembro de 2001 – foi a única vez em que o Artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO, 1949) foi evocado. Durante alguns anos essas missões pareciam cumprir o destino traçado para a OTAN uma vez acabada a Guerra Fria, enquanto a União Europeia se ia preparando para poder vir a ocupar-se das missões de “tipo Petersberg”, maiores e mais exigentes. Alguns diziam então que a “História tinha acabado” e houve quem acreditasse.

Mas não tinha. A História voltou e voltou para se vingar. Como é sabido, para o antigo e actual presidente russo, Vladimir Putin, o fim da União Soviética foi a maior catástrofe geopolítica do século XX e ele tem dado e continua a dar sinais de querer remediar tanto quanto possível no século XXI esse erro da História. Quer afirmar a Rússia como uma grande potência – ou melhor como “a outra grande potência”. E parece só conhecer uma maneira de fazê-lo. Agredindo vizinhos – como fez na Geórgia, na Crimeia e na Ucrânia Oriental – ou ameaçando implicitamente agredir, provocando, como tem feito com os Países Bálticos – que foram além disso alvo de ataques cibernéticos – e outros membros da Aliança, incluindo Portugal com voos não devidamente sinalizados, incursões por espaços aéreos estrangeiros – na Turquia tal já provocou o derrube de um avião militar russo pelos turcos. Em tempo de petróleo a baixo preço, com a Rússia a arriscar parecer-se cada vez mais com a União Soviética de Brejnev – a que Helmut Schmidt chamava “o Alto Volta com bombas atómicas” – Putin sai-se bem entre os seus e continua com níveis altíssimos de popularidade.

Numa pseudodemocracia, com controlo praticamente completo de televisões, rádios, jornais, limitações impostas na internet – mesmo que não sejam tão radicais quanto são na China –, com o poder judicial às suas ordens, com um parlamento dócil, com controlo acrescido do centro da Federação sobre a periferia – nomeação em vez de eleição local de governadores –, Putin é sempre apresentado em termos favoráveis ao público e, até agora, é muito estimado pela vasta maioria dos russos. E se as suas aventuras estrangeiras correrem mal, a culpa será atribuída aos seus inimigos, sobretudo aos Estados Unidos, que na mente russa estão apostados na humilhação da Rússia e não lhe dão o respeito que ela merece. Não estou a falar de estepes e lugarejos da Rússia profunda. Mesmo em Moscovo e São Petersburgo,

nestes tempos duros de preço baixo do petróleo e de uma economia que pouco mais se diversificou do que a de Angola, Putin é visto pelos seus como o paladino defensor dos valores e da alma russa. Até porque as aventuras estrangeiras lhe têm corrido bem. Já depois do ataque à Geórgia, os Jogos Olímpicos de Inverno não foram boicotados; na Ucrânia, conversações em “formato Normandia” – Rússia, Ucrânia, Alemanha, França, isto é, sem os Estados Unidos – darão os resultados que convierem a Putin. É certo que foi possível impor sanções que “vão mordendo” e têm sido renovadas – Angela Merkel conseguiu levar a melhor da laxidão alemã pró-russa proverbial, que tivera expressão na *Ostpolitik* social-democrata, cujo protagonista nas décadas que precederam o colapso da União Soviética fora Hans-Dietrich Genscher e cujo lema perante a URSS poderia ter sido *reculer pour mieux reculer*. Mas manter os europeus nessa disposição poderá não ser fácil e, mais além, muito provavelmente não se irá.

Na Síria, a impressão de que Vladimir Putin está a ganhar a Barack Obama enche os russos de satisfação patriótica e não é completamente falsa – a não ser talvez do ponto de vista do próprio Obama. Este ainda não parece ter percebido que ao ter traçado uma linha vermelha para lá da qual Bashar al-Assad não poderia passar, e depois de ele passar essa linha não o ter atacado, é uma derrota moral e cria perplexidade assustada entre os aliados dos Estados Unidos. O vice-presidente Joe Biden ter-lhe-ia lembrado que *big powers don't bluff* mas o presidente continua convencido de que agiu bem, quer estratégica quer moralmente.

O célebre juiz do Supremo Tribunal dos EUA, Oliver Wendell Holmes Jr., disse que Roosevelt possuía “a second class intellect but a first class temperament”. Tem-se dito agora que Barack Obama tem “a first class intellect but a second class temperament” – embora com muitos “Obamistas” a discordarem e com especialistas eruditos sustentando que o juiz estava a falar de Theodore, o outro presidente Roosevelt. Seja como for, a animação agressiva de Vladimir Putin fez soar os alarmes na OTAN. Primeiro foram os Aliados mais directamente visados – Países Bálticos e Polónia – depois um pouco por toda a parte, com o tradicional arrastar de pés na Alemanha – salvo Merkel – e na Itália, bem como a irritação quase geral contra os queixosos que vinham perturbar o *business as usual*.

Acabou por se perceber que o *usual* tinha mudado e essa mudança reflectiu-se no comunicado da OTAN da Cimeira de Gales em 2014 que restaurou o primado defensivo da Aliança e começou a prepará-la de novo para confrontar um inimigo específico, desta vez a Rússia de Vladimir Putin. Muitos dos 113 artigos do comunicado tratam directamente do trabalho de defesa a fazer urgentemente pela Aliança para garantir a segurança a Leste. Tem havido progressos específicos na matéria e aumenta a nossa segurança os russos saberem que esses progressos continuam a ser feitos: “podem ladrar mais mas mordem menos”; e podem até ver vantagem estratégica em moderar as suas provocações.

Vai realizar-se dentro de pouco tempo a primeira reunião Rússia-OTAN desde 2014. A Turquia e os Estados Bálticos acolhem-na com o maior desagrado; outros aliados insistem nela com entusiasmo. Nestas coisas, ao contrário do que alguns às vezes imaginam, não há *win-win situations*. Teremos de esperar para ver se o Kremlin se acalmou ou não quanto à percepção do seu próprio estatuto no mundo e se a realização do encontro acabará por ser melhor para nós ou para eles.

A atitude russa tem sido uma espécie de primeiro alarme para os europeus mas não foi suficiente para os mobilizar. As provocações de Putin assustam alguns e são incômodas para todos, mas não ao ponto de juntarem os Aliados – como no tempo da Guerra Fria estes eram juntos pela simples existência da União Soviética. Entre as percepções de risco dos Estados Bálticos e da Alemanha, por exemplo, há distância demais para garantir uma frente unida constante como existiu no passado.

Em Julho deste ano haverá nova Cimeira da Aliança, desta vez em Varsóvia. A escolha do lugar reafirma simbolicamente a reiteração da vocação defensiva da OTAN. Mas, um pouco como às vezes se disse de generais que queriam ganhar guerras de hoje com estratégia das guerras de ontem, a Cimeira terá de discutir não só a defesa contra – e prevenção de – possíveis ataques vindos de Leste – e sobre isso há décadas de trabalho e de experiência – mas também defesa contra ataques, alguns dos quais já aconteceram, outros certamente em curso de preparação, vindos do Sul. De tudo isso sabemos muito menos e a questão é muito mais complicada.

Não é esta a ocasião para uma discussão pormenorizada das guerras em curso no Médio Oriente e das suas contradições e paradoxos – talvez se lhe devesse chamar Próximo Oriente, como os franceses fazem – nem das características e perspectivas do denominado “Estado Islâmico do Iraque e da Síria”. Mas o terrorismo deste põe problemas novos e aumenta a importância de problemas já existentes às relações transatlânticas de defesa e segurança, como, por exemplo, as dificuldades no Parlamento Europeu – único Parlamento no mundo que não pode ser dissolvido por outro poder e cujos membros, por definição, se consideram construtores de um futuro melhor – quanto a comunicação de listas de passageiros em aviões e privacidade dos cidadãos, opondo a Europa aos Estados Unidos e dificultando o combate ao terrorismo do auto-denominado ‘Estado Islâmico’¹.

O problema é complexo. Desde os ataques ao aeroporto de Zaventem e ao metropolitano de Bruxelas, mesmo desde antes disso, logo a seguir às atrocidades de Novembro passado em Paris, a Bélgica tem estado na berlinda e as asneiras e desleixos dos seus serviços devem realmente ter sido tantos que os ministros federais do interior e da justiça pediram a demissão, o que não foi aceite – dá que pensar que os assassinos do comandante Massoud no Afeganistão em Setembro de 2001

1 A legislação foi entretanto aprovada pelo Parlamento Europeu em 14 de abril de 2016. Consultar DW (2016).

tenham vindo do bairro de Molenbeek. Mas, mais geralmente, os serviços secretos dos diversos países europeus visados têm tradições de secretismo mesmo dentro do próprio país e pouca experiência de comunicação com agências equivalentes de outros países, mesmo que estes sejam membros da União Europeia ou aliados na Aliança Atlântica. Espiava-se e continua a espiar-se o que fazem países amigos. Os arranjos de cooperação que existem, de geometria e alcance variáveis, terão de ser muito mais e melhor utilizados do que o têm sido. Por outro lado, propor nesta altura um órgão geral de informação europeu parece-me má ideia: iria aumentar a burocracia, reduzir a utilidade e tornar menos eficaz e mais opaco o controlo político.

Nesta nova guerra, a cooperação transatlântica será tão ou mais importante do que é agora e tal será também a cooperação entre os Estados-membros da União Europeia entre si. E as incertezas são muitas.

O próprio uso da palavra guerra pode ser posto em causa. Os europeus habituaram-se a mais de meio século de paz – com ocasionais problemas circunscritos, País Basco e Irlanda do Norte – porventura convencidos de que ao banirem a guerra entre si teriam também, magicamente, banido a possibilidade de guerra contra eles, vinda de fora. Durante dezenas de anos, *les trente glorieuses* chamavam-lhe os franceses, tudo ia sempre cada vez melhor.

A partir de 2008 as coisas mudaram: declarou-se uma crise financeira e entre a crise do Euro e as medidas tomadas para a debelar dividiu-se a Europa entre o Norte e o Sul. Nestes últimos anos os refugiados da guerra da Síria dividem a Europa entre Leste e Oeste. A perspectiva de novos actos de terrorismo encontra os europeus politicamente desorientados: por exemplo, dificuldades inéditas – excepto na Bélgica que esteve há poucos anos mais de 500 dias com um governo de gestão – para formar governo depois de eleições na Espanha e na Irlanda; governos incomodamente autoritários na Hungria e na Polónia; risco de eleição de um populista de extrema-direita como presidente de França em 2017; e no começo deste Verão o risco de um referendo fazer o Reino Unido abandonar a União Europeia.

Além disso, notícias constantes de rádio e televisão, internet, Facebook e companhia, dramatizam – e trivializam, ao mesmo tempo – tudo quanto se passe à volta de cada um de nós. Inteligência artificial e realidade virtual avançam a passos largos. As hierarquias baralham-se.

É neste ambiente de incerteza e ansiedade, com uma classe política nos Estados Unidos e na Europa merecendo cada vez menos crédito do público – “*The best lack all conviction while the worst/Are full of passionate intensity*”, como versejou Yeats entre as duas Grandes Guerras do século XX – que são desferidos os ataques do denominado ‘Estado Islâmico’ e é contra eles que é preciso estabelecer estratégia e táticas sem existir um corpo de doutrina e de experiência como o da OTAN, donde partir. E, repito, há muita gente a recusar-se a estar, ou sem perceber que está, em guerra.

É como se as atrocidades de Bruxelas, como antes as de Paris, fossem catástrofes naturais, actos de Deus, como os ingleses dizem. Mas foram atrocidades premeditadas, actos de guerra que têm de ser tomados como tal.

Temos pela frente dias difíceis e poucas certezas. Uma talvez seja a Rússia de Putin que, com papel mais importante agora na questão da Síria, procurará continuar a afirmar a sua grandeza e, dado o seu contencioso próprio com o Islão radical, irá provavelmente colaborar melhor com o Ocidente – arranjando um parêntesis onde meter Erdogan. Isso seria bom – desde que não a deixemos pôr pé em ramo verde alhures.

No Ocidente, isto é, entre nós, vai ser também precisa determinação de quem comande. Nos Estados Unidos, em Novembro saberemos quem será o novo Presidente e embora Donald Trump seja uma escolha praticamente impossível, a sua campanha nas primárias levantou pontos de que o novo – ou a nova – presidente terá de se ocupar, alguns deles lidando com questões de política externa. Hillary Clinton seria, como se diz em inglês, *a safe pair of hands* mas teremos ainda que esperar quase sete meses para saber. O entendimento entre os Estados Unidos e a Europa, vital durante a Guerra Fria para alguma decência no mundo, continua a ser necessário para o mesmo efeito. A despeito do marasmo económico europeu, muitos milhões de homens e mulheres no resto do mundo estão a sair da miséria e a violência em geral está a diminuir. Mas o estado dos BRICS, por exemplo, sugere que quem deseje democracia e relações toleráveis entre governantes e governados em qualquer parte do mundo, tem o maior interesse em que o tandem EU-UE se mantenha forte.

Quanto aos europeus, lembro-me da história que me foi contada há muitos anos. O último Kaiser, Guilherme II, quando era Príncipe Herdeiro, perguntou ao *Freiherr* prussiano seu mestre de equitação o que é que tinha mais importância para saltar bem obstáculos: as características do cavalo, a técnica do cavaleiro, o tipo de selim, os arreios? “O coração, Sire, o coração!”, respondeu o *Junker*, “O resto vai atrás”.

Olhamos à roda na Europa política de hoje e corações que pareçam capazes de levar o resto atrás são poucos – e assustam. Lembram demais chefes dos anos vinte e trinta do século XX, de direita e de esquerda, que fizeram muito mal à sua própria gente e ao resto do mundo.

Há-de existir entre nós gente boa com dons excepcionais de chefia mas talvez só apareça quando o caldo já estiver entornado.

Lamento que este *keynote speech* tenha sido, por assim dizer, em modo menor, mas é a isso que a Europa e, na animação das suas eleições primárias, os Estados Unidos nos levam nestes dias. Esperemos que para o ano, na quarta edição deste exercício, governantes e governados nos Estados Unidos e na Europa inspirem, a quem o fizer, um *keynote speech* em modo maior.

Referências Bibliográficas

- Alderman, L., 2016. Smugglers Prey on Migrants Desperate to Find Back Doors to Europe. *The New York Times* [online], 11 de março. Disponível em http://www.nytimes.com/2016/03/12/world/europe/european-union-migrant-crisis-smuggling.html?_r=0 [acedido em 8 de Abril de 2016].
- DW, 2016. European Parliament passes anti-terrorism data sharing law, *DW.com* [online], 14 de abril de 2016. Disponível em <http://www.dw.com/en/european-parliament-passes-anti-terrorism-data-sharing-law/a-19186732> [acedido em 17 de Abril de 2016].
- NATO, 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C., 4 April 1949, *North Atlantic Treaty Organization* [online], Official Texts. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/nato-live/official_texts_17120.htm.
- Spaak, Paul-Henri, 1970. *Combats Inachevés*. Paris: Fayard. 2 Vol.