

O Conceito Estratégico da NATO e o Relatório do Grupo de Peritos

Alexandre Reis Rodrigues
Vice-almirante (R)

Introdução

Há uma grande expectativa à volta da elaboração de um novo conceito estratégico da NATO. Compreende-se porquê. A Aliança precisa urgentemente de completar o seu processo de adaptação ao novo contexto de segurança mas as opiniões, entre os seus membros, estão divididas sobre a forma de o fazer. É preciso também explicar de forma clara porque é que a NATO continua a ser necessária, mal grado já não existir o motivo que determinou a sua criação; os argumentos usados, quando terminou a Guerra Fria, então consensualmente aceites e ainda válidos em muitos dos seus aspectos, mas precisam de ser complementados com uma visão actualizada das alterações entretanto verificadas no ambiente de segurança. É forçoso encontrar uma nova base de relacionamento da NATO com a UE. É, finalmente, necessário estabelecer uma nova fórmula de parceria estratégica com a Rússia, sendo talvez neste ponto que reside um dos maiores desafios que a NATO tem pela frente.

A “preparação do terreno” para a concretização da tarefa concluiu-se no passado dia 17 Maio com a apresentação formal do Relatório do Grupo de Peritos¹ (abreviadamente, o Relatório, daqui para a frente) nomeados pelo secretário-geral, conforme mandato que lhe foi dado na Cimeira de Strasbourg/Kehl em Abril de 2009. Para a sua elaboração contribuiu a realização de quatro grandes seminários e muitas entrevistas conduzidas pelos membros do Grupo ou seus representantes, nomeadamente a nível nacional, nas capitais dos países. O seu objectivo principal foi dar uma base de trabalho ao secretário-geral para a redacção de um novo conceito estratégico, a submeter formalmente aos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, na Cimeira de Lisboa, em Novembro. Uma primeira versão do documento deverá estar disponível em Setembro para uma primeira ronda de comentários das capitais, a que provavelmente se seguirão outras até se chegar a uma versão consensual, num processo que deverá decorrer num período de cerca de dois meses.² Que ligação poderá existir entre o documento elaborado pelo Grupo de Peritos e o novo conceito é uma questão em aberto pois nem o secretário-geral da NATO, muito menos as capitais que irão discutir e negociar a versão final, estão obrigados a manter qualquer vínculo às recomendações avançadas.

Estão abertas as portas, pelo menos em teoria, para pelo menos dois caminhos alternativos. O caminho estreito dos pequenos acertos tornados inevitáveis à luz das experiências de dez anos de vivência sob a orientação do Conceito de 1999, o

1 Sob o título *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*.

2 A Cimeira de Lisboa que aprovará o novo conceito realiza-se a 19 e 20 de Novembro.

que pareceu ser a perspectiva de Madeleine Albright quando, como líder do Grupo de Peritos, considerou que, em relação a 1999, o novo conceito devia ser mais uma questão de «refinement than a redefinition». Ou o caminho mais largo das discussões dos grandes temas, onde se deve procurar assentar a convergência estratégica entre os Estados-membros, principalmente entre os dois lados do Atlântico.

Como é habitual, no final, será a necessidade de procura de um consenso que vai condicionar a evolução do processo de consultas e a redacção do texto final. A indicação posta a circular de que o novo conceito será um documento curto, possivelmente da ordem das cinco páginas, terá a ver com a “estratégia” do secretário-geral para concluir a tarefa dentro do curto prazo disponível e com a recomendação de que deveria ser facilmente acessível ao grande público, sem disponibilidade e/ou interesse em ler um texto longo.³ Este último propósito, no entanto, poderia ser facilmente alcançado pela elaboração de uma versão resumida do original, como é prática normal. Mas vamos ter, provavelmente, apenas o tal documento minimalista, restrito às grandes linhas de orientação e a complementar com documentos ulteriores a desenvolverem assuntos específicos.

Obviamente, a orientação do secretário-geral não vai impedir que, durante os dois meses de discussão e negociação do texto preparado por Rasmussen, as capitais levantem todas as questões que acharem pertinentes, seja para a defesa dos seus interesses específicos, seja para o objectivo mais geral de influenciar o modelo de organização que, na visão nacional, dê maiores garantias de sucesso.

O essencial será identificar, num trabalho conjunto entre todos os membros, uma base de convergência de interesses que projecte para o futuro as afinidades e a solidariedade criadas na Guerra Fria mas que, só por si, não serão suficientes para sustentar de forma útil a permanência da Aliança.

Que temas do Relatório interessarão mais a Portugal, ou serão especialmente relevantes para o futuro da Aliança, é o que procurarei identificar seguidamente. Darei destaque a três pontos: ao relacionamento NATO/UE, à questão da “Natureza da NATO/Parcerias”, porque pela sua importância estratégica devem ter especial desenvolvimento, e ao processo de transformação da NATO, que interessa particularmente a Portugal. Outros assuntos serão tratados em conjunto e muito resumidamente. Começo exactamente por aí.

³ «An opportunity to introduce NATO to populations that know little about it and may be sceptical about the organization’s relevance to their lives», in *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*.

Alguns temas dispersos de debate

A Defesa Colectiva e o artigo 5.º

No contexto de segurança que a Europa passou a viver depois do fim da Guerra Fria, o risco de ameaças clássicas à sua integridade territorial por parte de forças armadas tornou-se implausível. No entanto, a Europa permanece sob ameaças que, mesmo sem natureza militar, podem pôr em causa o funcionamento das suas instituições e sociedades, a sua segurança, o seu estilo de vida, etc. Como ficou comprovado pelos ataques terroristas aos EUA, a 11 de Setembro de 2001, depois repetidos em escala mais baixa em Londres, Madrid, etc., essas ameaças não convencionais podem causar um nível de danos e perturbação facilmente equivalente a uma situação clássica do artigo 5.º, em especial se numa situação limite forem associadas ao emprego de armas de destruição maciça.

Estas circunstâncias justificam uma reafirmação clara do compromisso de defesa colectiva e uma reinterpretação do artigo 5.º, o que o Relatório recomenda numa base que certamente suscitará fácil consenso. Evitando entrar no terreno difícil de fazer uma detalhada caracterização teórica das situações passíveis de invocação da cláusula de defesa colectiva, deixa ao critério do Conselho do Atlântico Norte interpretar e avaliar a situação, caso a caso, para decidir depois sobre a acção a tomar.

No entanto, a sugestão complementar de fazer regressar a NATO à prática dos planeamentos de contingência e à realização de exercícios em cenários desse âmbito, como forma de credibilização do compromisso de defesa colectiva, deve merecer melhor ponderação. Há considerações relevantes de ordem política que justificam a forma cuidadosa como a NATO tem encarado essa possibilidade, o que não deve ser subestimado.

Um ponto sensível, susceptível de gerar polémica se for transferido para o conceito estratégico tal como abordado no relatório, é a referência feita à necessidade de que a NATO se mantenha preparada para acções preventivas em relação a ameaças que estejam a desenvolver-se fora do território e tenham uma natureza de urgência. David Yost chama-lhe uma interpretação «proactive and anticipatory» do artigo 5.º, sob a ideia, expressa no Conceito Militar de Defesa Contra o Terrorismo de Outubro de 2003, de que pode ser necessário actuar preventivamente para evitar consequências desastrosas.⁴

4 David Yost in *NATO's Evolving Purposes and the Next Strategic Concept*. From the summary of the military concept: «Nato's actions should help deter, defend, disrupt and protect against terrorist attacks or threats of attacks (...) on the assumption that it is preferable to deter terrorists attacks or to prevent their occurrence rather than deal with their consequences (...)».

Este ponto deveria ser tratado em conjunto com a proposta de linhas de orientação a observar nos processos de decisão para intervenções no exterior, o que aparece pela primeira vez num conceito estratégico da NATO. De outra forma, corre-se o risco de voltar à controvérsia das chamadas “guerras preventivas” que dominou, por más razões, o primeiro mandato da administração Bush.

O alargamento funcional. Segurança Energética e Cibernética

Um dos aspectos que mais marcou o mandato do anterior secretário-geral foi o alargamento das responsabilidades da NATO a novos campos de actividade e tarefas. Ironizando sobre este assunto, Christoff Bertram⁵ lembrava, por ocasião do lançamento do processo de revisão do conceito, que a NATO não tinha qualquer necessidade de pretender ser uma espécie de “Cruz Vermelha Militar”. No seu comentário estava implícita a ideia de que a importância da Aliança como único fórum transatlântico dispensava a procura de novas missões para justificar a sua existência, porventura exagerando ameaças.

Esta tendência tinha começado – mas aí correctamente – na sequência do 11 de Setembro, com a adopção da tarefa de combate ao terrorismo, mas foi-se alargando sucessivamente à proliferação nuclear, ao crime organizado, às alterações climáticas, à segurança energética, em especial depois da crise de fornecimento de gás russo à Ucrânia no final de 2005, e à segurança cibernética, esta depois do “ataque” que sofreu a Estónia em 2007 e que paralisou os servidores do Governo, sistema bancário e imprensa, no que ficou conhecido por *Web War 1*.

Esta visão não desapareceu mas está a atenuar-se. De forma realista e sensata, o Relatório procura pôr alguma ordem e contenção nessa orientação, lembrando que a NATO não tem, nem deve procurar ter, recursos e autoridade para todos os tipos de intervenções e nem sequer terá que ser sempre a organização líder, como geralmente procurou ser no passado.

A segurança energética e a segurança informática, no entanto, continuam a ser referidas em termos que escapam a essa orientação, principalmente por omissão de que são áreas em que o campo de intervenção da Aliança, sendo limitado, requer estreita coordenação com outras organizações.

No âmbito da segurança energética, a NATO tem uma área de actuação na segurança das infra-estruturas, das linhas de transporte, terrestres e marítimas, das

5 Professor de Filosofia na Universidade de Bristol.

respectivas matérias-primas e na definição de uma política comum de constituição de reservas, como aliás acontecia, neste último caso, na Guerra Fria. Mas já não são do seu âmbito os riscos de interrupção com origem nos fornecedores, tema que tem que ser encarado pela diversificação das fontes de abastecimento e, em geral por medidas de redução da dependência energética do exterior, assuntos de natureza essencialmente política em que, no caso da Europa, o que precisar de coordenação será sobretudo do campo de acção da União Europeia.

Na segurança cibernética, a situação é algo semelhante. O assunto é do campo da Aliança na medida em que o ciberespaço será certamente uma das dimensões de qualquer possível guerra futura e porque lhe cabe coordenar as medidas de protecção do “domínio” militar que ela própria e cada país individualmente devem tomar. Também porque é preciso, discutir e preparar o que deve ser a capacidade de dissuasão aliada neste campo.

No entanto, o “domínio” civil, que provavelmente estará primariamente nos objectivos de qualquer eventual atacante, por ser mais fácil, é da área da organização geral do próprio país; onde requerer coordenação, como bem público de que os Estados não se podem alhear, para proteger as suas vulnerabilidades, o terreno mais apropriado é, como no caso anterior, o da União Europeia e não o da NATO.

Em qualquer caso, e como regra geral, convirá ter presente que uma postura de prontidão para fazer face a todos os tipos de contingência levanta dificuldades políticas (acordo entre todos os membros) e militares (planeamento de capacidades) que devem ser devidamente apreciadas. É necessário que o novo conceito estratégico faça uma ponderação cuidadosa da situação porque, quanto mais alargado for o campo de interesses, mais difícil se tornará manter operativa a Aliança.⁶

O relacionamento NATO/Rússia

O relacionamento da NATO com a Rússia é referido com algum desenvolvimento no capítulo do Relatório que trata das Parcerias, com a recomendação de que o conceito estratégico deve sublinhar o desejo da NATO em melhorar a qualidade da ligação existente; interesses partilhados, transparência e previsibilidade são as palavras-chave. Na forma minimalista que está previsto dar ao conceito não é de esperar que o documento possa dizer muito mais, mas a importância do assunto

⁶ «There exists a correlation between a permanency of an alliance and the limited character of the interests it serves» in *Politics among nations, the struggle for Power and Peace*, Hans J. Morgenthau.

recomenda que se discuta a possibilidade e conveniência de acrescentar uma nota mais concreta para a orientação do trabalho subsequente.

O tema, em qualquer caso, continuará a constituir, conforme atrás referido, um dos principais desafios para a NATO mas, tratando-se essencialmente de um assunto de segurança europeia, é também matéria de debate prioritário para a UE, com muitos pontos de interdependência entre os interesses e perspectivas de cada organização.

Oportunidades de desenvolvimento de uma cooperação estreita entre a NATO e a Rússia não faltam; a base alargada de percepções comuns, principalmente sobre as ameaças que decorrem directamente do processo de globalização (terrorismo, proliferação de armamento de destruição maciça, crime organizado, tráfico de drogas, instabilidade étnica e religiosa, etc.) e, em especial, a experiência e capacidade de influência da Rússia em quase todos esses temas não permitem conceber qualquer arranjo duradouro de segurança europeia sem o envolvimento de Moscovo.

O problema será encontrar um modelo de enquadramento para essa cooperação, que seja satisfatório para ambas as partes. Está visto que a estratégia de incorporação que o Ocidente segue, desde o fim da Guerra Fria, e que tem um saldo positivo apesar dos altos e baixos, não vai levar a esse desfecho. Será necessário começar a falar no passo subsequente da integração, que é o que a Rússia procura, mas ainda se está longe de uma visão comum sobre os termos em que esse modelo se poderá desenvolver. Por algum tempo mais, vamos continuar a assistir a uma troca sucessiva de propostas de parte a parte, sem uma “luz ao fundo do túnel” mas, como se costuma dizer, “o caminho faz-se caminhando”, mesmo entre avanços e recuos.

Já tivemos a proposta do Presidente Medvedev para uma nova arquitectura de segurança europeia, aliás mal recebida pela NATO em Bruxelas, que a interpretou como uma tentativa de Moscovo conseguir o que o fim da Guerra Fria não alcançou: a dissolução da NATO. Medvedev considera que o actual modelo de defesa da Europa, continua concebido exclusivamente pelo Ocidente sob uma perspectiva de bloco, quando deveria englobar todos os países.⁷ Por outras palavras, pretende um sistema em que as posições da Rússia sejam devidamente tidas em conta, isto é, que seja “tratada como igual”, uma antiga razão de queixa. Como lembrou recentemente Mark McGuigan,⁸ a Rússia, ao contrário dos 30 países europeus que

⁷ «No state or international organization can have exclusive rights to maintaining peace and stability in Europe», discurso do presidente Medvedev em Evian.

⁸ “NATO and Russia: Progress or Process”, in *Russia and Europe in the twenty first century – an uneasy partnership*.

pertencem à NATO ou à UE, não pertence a nenhuma. As interações que mantém com ambas são bastante limitadas e nada indica que, num futuro próximo, se possam abrir mais.

Há muito que se fala de uma possível integração da Rússia na NATO, uma ideia ainda distante, senão completamente fora do horizonte, para muitos. Nunca tinha, no entanto, sido defendida por personalidades influentes da política internacional, como é o caso de Lord Roberston, secretário geral da Aliança entre 1999 e 2003, e Charles A. Kupchan, professor de Relações Internacionais na Universidade de Georgetown e *Senior Fellow* do *Council on Foreign Relations*.⁹ Para Roberston esse passo é inevitável porque os problemas são comuns; para Kupchan, a inclusão de ex-adversários na nova ordem pós guerra sempre foi um elemento crítico para a consolidação da paz.

Kupchan adianta cinco argumentos a favor da sua proposta e três contra. A favor: restauraria a função principal da NATO como garante da segurança colectiva através da força centrípeta da integração; tornaria a Europa o parceiro geopolítico forte que os EUA precisam; asseguraria que a NATO permanece em controlo do espaço euro-atlântico; facilitaria prestar atenção para além da vizinhança próxima; permitiria o acesso da Ucrânia e Geórgia à NATO sem que isso causasse uma crise com Moscovo. Contra: poderia equivaler a “pôr uma raposa no galinheiro”; diluir a Aliança e enfraquecer a solidariedade; comprometer o princípio dos valores admitindo um país que não é uma democracia.¹⁰

É óbvio que ninguém espera que este tema possa ter um desenvolvimento positivo proximamente. Kupchan é o primeiro a reconhecer que a primeira dificuldade virá provavelmente da Rússia que rejeitará a ideia, numa base de falta de disponibilidade para aceitar os compromissos e limitações que a adesão implicaria.

O que deverá dizer, então, o conceito estratégico sobre o tema do relacionamento NATO/Rússia? A hipótese de adesão, por falta de condições, é no mínimo prematura. Uma declaração de intenções sobre a melhoria do relacionamento, como a recomendada no Relatório, não tem a força de mensagem que seria necessário transmitir. Deveria ser dito algo que evidenciasse vontade clara de encontrar, em conjunto, uma forma de inclusão.

9 «NATO's Final Frontier, Why Russia should join the Atlantic Alliance», *Foreign Affairs*, May/June 2010.

10 Não seria a primeira vez. Em qualquer caso, é conveniente ter presente que as alianças não se fazem sobre valores; fazem-se em função de conveniências.

O processo de transformação da NATO

Há dois processos de transformação a ocorrer em simultâneo; um é do âmbito da natureza da organização e dos seus propósitos, o outro respeita ao seu modo de funcionamento, à sua organização e às estruturas civis e militares de que dispõe presentemente. Refiro-me, neste momento, a apenas este último. O Relatório menciona-o sob o objectivo principal de criar uma Aliança mais “ágil”, de que derivam dois propósitos: primeiro, torná-la mais capaz de tomar decisões em tempo oportuno (a eterna questão do processo de decisão por consenso, a que voltarei mais tarde); segundo, mais eficiente e mais custo-eficaz (incluindo reformas estruturais e administrativas).

Parte importante das alterações a empreender é, como se sabe, motivada pela necessidade imperiosa de reduzir custos de funcionamento; é neste campo que se situa a questão da reorganização dos estados-maiores civis e militares, áreas que têm passado quase incólumes em anteriores processos, e uma reestruturação da cadeia de comando militar, que será a quarta desde o fim da Guerra Fria.

Na estrutura de comando

Neste campo, tanto quanto me é dado conhecer, pretende-se, sobretudo, uma redução do desenvolvimento vertical da cadeia de comando existente. Ao que consta, manter-se-ão os dois comandos de nível estratégico (*Allied Command Operations e Allied Command Transformation*) mas os três comandos de nível operacional, que também se manterão, não necessariamente no mesmo formato e localização, absorverão grande parte da estrutura subordinada. Um dos três, senão todos, será provavelmente reconfigurado e reequipado para se tornar “*deployable*”, para melhor resposta ao requisito de uma maior capacidade expedicionária, também ao nível de um comando combinado.

Este assunto sempre foi sensível para todos os Estados-membros. Desta vez será mais, porque o critério que se costumava seguir no passado – distribuindo as posições de maior visibilidade nas estruturas civil e militar de modo a contemplar o maior número de países – não poderá continuar a ser seguido. O que terá que acontecer, face ao objectivo de reduzir custos, é dar prioridade aos critérios de eficiência e lógica funcional, sem, ou com menores preocupações de atender a interesses de representatividade nacional.

Como será exactamente a fórmula final é assunto que está sob discussão e estudo para aprovação das suas grandes linhas de orientação na Cimeira de Lisboa, em

paralelo com a aprovação do conceito estratégico. Essas grandes linhas, no entanto, resumir-se-ão a princípios, em abstracto, de considerações geográficas, o que vai adiar, para depois da Cimeira, a decisão final da permanência do Comando instalado em Oeiras, de que Portugal é o país hospedeiro.

Esta metodologia, tendo em conta as declarações do Ministro da Defesa, tem o apoio do Governo português, mas pode tornar ainda mais complexa a tarefa de defender a continuação do *Joint Headquarters Lisbon* porque é precisamente na “geografia” que Portugal tem os principais argumentos para defesa da sua posição.

Não me refiro a aspectos tangíveis de natureza geográfica, como o facto da sua localização numa capital, ou de proximidade de África, região onde os interesses da NATO, como organização empenhada na promoção da estabilidade, progresso e paz, irão continuar a crescer. Nem sequer estou a pensar no facto de que a infra-estrutura existente em Oeiras é moderna, está bem equipada e pode crescer, se necessário, havendo planos estudados para concretização. Outros países podem oferecer soluções igualmente interessantes em termos materiais. O que nenhum outro pode proporcionar, nas mesmas condições que Portugal, é o aspecto intangível, mas cheio de importância política, de ser o que mais fácil relacionamento consegue manter com África e com a potência líder da América Latina. Foi esta lógica que esteve subjacente na criação do COMIBERLANT em 1969 e que, em todos as subsequentes discussões sobre a sua manutenção, sempre alvo de contestações aceras, acabou por permitir encerrar o assunto exactamente no sentido de um “*upgrade*” do seu estatuto e não da sua extinção; primeiro para CINCIBERLANT, em 1982, depois CINCOSOUTHLANT em 1999 e, finalmente, em 2004, JOINT HEADQUARTER LISBON, o seu actual estatuto.

No processo de decisão

O processo de decisão por consenso está de novo em cima da mesa para discussão. Seja qual for o seu desfecho, esta situação, só por si, já configura uma alteração quase drástica da postura tradicional da NATO que, regra geral, o considerou sempre um tabu a não tocar. O anterior secretário-geral rejeitava-a liminarmente; fê-lo de forma perfeitamente clara, lembro-me bem, perante um polémico artigo¹¹ do ex-presidente do Governo espanhol, Aznar, a defender essa medida, o que foi então mal recebido em Bruxelas.

11 *Wall Street Journal*, Novembro de 2005.

Agora, é o Grupo de Peritos que vem recomendar que se tente identificar formas de aligeirar o processo de decisão, nomeadamente em questões que por não terem natureza vital possam dispensar a exigência de consenso. Tendo em conta que os peritos mantiveram uma estreita ligação com o secretário-geral durante a elaboração do Relatório presume-se que este esteja receptivo às recomendações.

Calcula-se que os EUA também não terão dificuldades em as subscrever, dando razão a uma corrente de opinião que, há já algum tempo, pede a suspensão da regra, sob a alegação de que impede um processo rápido e eficaz de tomada de decisão.¹²

A alteração, em qualquer caso, será sempre muito difícil de concretizar. É preciso “consenso para alterar a regra do consenso”.

A importância política do assunto tem prevalecido sobre os aspectos práticos do mecanismo de decisão, aliás com muito boas razões. É um dos principais símbolos da NATO, como Aliança de países soberanos e independentes, que procuram construir a sua solidariedade sem impor soluções que tenham que servir a todos. É um factor de geração de respeito e confiança mútua entre os membros pela igualdade da representatividade e do direito a voto que garante a todos os estados membros, independentemente da sua importância.

Não obstante o Tratado do Atlântico Norte apenas exigir a sua observação no âmbito do artigo 10º (admissão de novos membros), a NATO refere-o, com destaque na página oficial na Internet, como um princípio fundamental. Será esta condição conciliável com uma interpretação flexível das condições em que deve ser aplicado? Existem situações concretas em que a demora inerente a esta metodologia tenha causado inconvenientes de monta que importa não deixar repetir? A forma como a Aliança reagiu rapidamente quando, na sequência do 11 de Setembro, num momento decisivo, decidiu invocar o artigo 5.º não indiciou dificuldades.

Poderão as “queixas” feitas por Rumsfeld, durante a campanha aérea do Kosovo, de que a guerra não pode ser conduzida por um comité, ter alguma ligação com a metodologia de decisão por consenso? Julgo que não; poderão, quando muito, estar relacionadas com o desconforto dos EUA na partilha de condução política da guerra, quando o esforço militar era quase só americano.

O que falhou no caso do Kosovo foi principalmente a capacidade de distinguir entre o que deve ser a liderança político-estratégica, da competência do Conselho do Tratado do Atlântico, e o que é o comando operacional das operações, que cabe à

12 “NATO decision making: Au revoir to the consensus rule?” Leo G. Michel, *Strategic Forum*, 2003, Institute for National strategic Studies.

estrutura militar, segundo regras de empenhamento. Desta falha, que se compreende pela falta de experiência que a Aliança então tinha de situações concretas de guerra, apenas se pode tirar ilação sobre a forma de, em futuras situações semelhantes, articular melhor o relacionamento da estrutura política com a militar. Não serve para argumentar em defesa do abandono da regra do consenso.

Esta regra, todos o sabemos, é mais difícil de praticar – aliás, tanto mais quanto maior é o grupo – e é mais consumidora de tempo do que a regra da votação. Mas, é também a que mais favorece a consideração cuidadosa de todos os pontos de vista e a que exige mais de todos os membros em termos de respeito e confiança mútua. Algo que a Aliança não pode abandonar se quer permanecer aos olhos do mundo tão respeitada como foi até agora.

O relacionamento da NATO com a UE

A grande mudança que o Relatório preconiza sobre o relacionamento da NATO com a UE deve ser realçada. Madeleine Albright que foi a voz, senão mesmo a responsável principal, dos receios da administração Clinton sobre o impacto que a Identidade Europeia de Segurança e Defesa poderia ter sobre o futuro da NATO, vem agora, por ironia do destino, abandonar a ideia de que o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa se deve processar no quadro da NATO.

Em alternativa, recomenda que o conceito estratégico acolha favoravelmente o propósito expresso no Tratado de Lisboa de reforço das capacidades militares e estruturas de comando da UE, sendo que este último ponto era até há pouco tempo considerado um tema tabu.

Referindo-se ao relacionamento entre as duas organizações, o Relatório reconhece que os mecanismos criados para o fazer funcionar no terreno não serviram devidamente o propósito esperado.¹³ Embora não o mencionando expressamente, fica implícito que se trata essencialmente do Acordo Berlim Plus, de 17 de Março de 2003. O seu objectivo era garantir à UE acesso a meios e capacidades colectivas da Aliança, em especial o acesso à estrutura de comando do SACEUR para o planeamento de operações da UE, hipótese então apenas imaginada para situações em que a NATO tivesse decidido não participar. Como estas circunstâncias acabaram

13 «Although NATO and the EU have devised detailed mechanisms for cooperation, these have not always worked as well as hoped», in *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*. «Berlim Plus has become too often a straitjacket rather than a facilitator» (Scheffer, 2008)

por não se verificar, operando as duas organizações frequentemente em simultâneo no mesmo teatro de operação, o Acordo acabou por não dar o contributo que se imaginava.

Em qualquer caso, o Acordo dificilmente poderia ser útil e eficaz mesmo nas circunstâncias em que a sua aplicação tinha sido considerada. Não se vê como duas organizações militares distintas nos seus propósitos, nas suas filosofias de actuação e nas suas dependências políticas, poderão partilhar a mesma estrutura de comando. A ideia era criativa e tinha por sustentação a compreensível preocupação de evitar duplicação de estruturas, nos termos previstos do Critério dos Três Ds,¹⁴ mas pecava por procurar levar esse objectivo a uma área sensível em que só é aceitável uma situação perfeitamente clara.

A inadequação desta solução já não oferece dúvidas, nem mesmo ao *Atlantic Council* dos EUA, que de tradicionalmente associado à posição oficial das administrações americanas, passou a defender que é chegada a altura de deixar para trás o Acordo Berlim-Plus.¹⁵ Também já foi reconhecida como inadequada pelo anterior secretário-geral e pelo Parlamento Europeu que defende a necessidade de a UE ter a sua própria estrutura de comando.¹⁶

Não obstante estes progressos e as referências fortes que o Relatório faz ao carácter «único e essencial» da parceria NATO/UE, ficou a faltar relevo no tratamento do tema, que o documento em nada mais distingue das outras parcerias. Ajudaria um contributo para clarificar os moldes em que o relacionamento se poderá concretizar no futuro. O Relatório limita-se a advogar a necessidade de «completa complementaridade» entre as duas organizações, quando envolvidas em operações de estabilização, e melhor cooperação no combate às ameaças não convencionais, com destaque para o terrorismo e segurança cibernética e energética. Não me parece que esta ideia, só assim tão simplesmente enunciada, possa servir de base para o desenvolvimento de uma estreita e consistente cooperação.

Complementaridade é um conceito útil para a organização do esforço comum, em função da situação de facto existente, para a melhor utilização das capacidades e especializações que naturalmente existam em cada organização. No entanto, ficando apenas por aí, não suscita qualquer dinâmica de mudança; é imobilista,

14 Critério dos Três D's: *No Duplication, No Discrimination, No Decoupling*.

15 «It is time to move beyond “Berlin Plus” and put in place a new structure that affords Europeans opportunities to generate e lead coalitions»; in *STRACON 2010: An Alliance for a Global Century*, United States Council.

16 *Resolução 2008/2197* (INI) do Parlamento Europeu: «(...) a experiência com as operações da UE demonstra que a falta de capacidade para planear e controlar as operações em curso converteu-se numa grave deficiência que limita a sua eficácia e credibilidade».

ou pior, pode ter o efeito adverso de eternizar as diferenças em vez de fomentar as mudanças necessárias para uma aproximação e para criar condições de uma saudável parceria, consistente espírito de solidariedade e partilha de riscos e responsabilidades. Como objectivo a alcançar, sem qualquer outra clarificação, pode ser condicionante e redutor na medida em que tende a limitar, logo à partida, o caminho que cada organização deve seguir. Sugere que as partes se especializem nas áreas para que têm mais apetências e que, a partir daí dividam tarefas ou espaços de responsabilidade. Só por si é insuficiente para dar substância a um entendimento estratégico que precisa de ser discutido entre as duas partes, o que não chegou a acontecer apesar das recomendações do anterior secretário-geral. Também não pode servir para ditar, como ponto de partida, o que uma e outra devem ser e quais as respectivas áreas de intervenção. Foi este o principal erro cometido pela administração Clinton quando, vendo mais perigos do que vantagens no processo de criação de uma política europeia de segurança e defesa, decidiu que deveria tentar limitar o seu quadro de actuação, para o que inventou o critério dos Três Ds, já atrás referido, e o princípio *NATO First* que estabeleceu que eventuais intervenções da UE só deveriam ocorrer no caso de a NATO não desejar participar.

Curiosamente, estes perigos têm sido mais reconhecidos do lado americano do que do lado europeu, principalmente quando se fala no que poderia ser o erro crasso de deixar para a NATO as tarefas exigindo *hard power* e deixar para a UE o que se resolve com o chamado *soft power*, arranjo que pode destruir o relacionamento transatlântico.¹⁷

Seria importante que o novo conceito estratégico, mesmo na prevista versão minimalista de cinco páginas, não deixasse de definir de forma fundamentada uma nova base para o relacionamento transatlântico. Espera-se que, como objectivo mínimo, se demarque claramente da visão americana do final dos anos 80, como aliás começou a acontecer no segundo mandato do Presidente Bush e se tem acentuado com o Presidente Obama.

17 «If the US only did war fighting and the EU only did nation building, synergy and complementarity would become impossible and the two activities would end up at cross-purposes» (Jolyon Howorth). «A division of labour in which the US fights the wars while the EU focuses on nation building will prove uniquely corrosive over time. A “civilianized” EU is a recipe for dismantling the Atlantic Partnership, not rebuilding it» (Charles A. Kupchan). «A clear cut of labour runs directly counter to the “task and risk sharing” ethos on which NATO was founded» (Robert Hunter).

O âmbito e a dimensão da NATO. As Parcerias

Previsivelmente, este tema será um dos que merecerá maior atenção na apreciação da proposta de novo conceito estratégico. Estão em causa, como se tornou patente pela polémica instalada, há algum tempo, entre os países membros, diferentes visões sobre onde se deve localizar o foco geográfico da NATO e como deve ser encarada a forma de a Aliança lidar com ele, o que determinará a natureza a NATO. Como veremos seguidamente, essas diferentes visões são sobretudo expressão de estratégias próprias dos países membros o que, como se compreende, dificulta o acerto de um caminho único comum. Um problema que não existia na Guerra Fria.

Para os EUA, perante a diversidade dos desafios que têm pela frente, todos fora da Europa, esta, beneficiando de um clima de paz e estabilidade, já não precisa de estar no centro das suas atenções. Não lhes faz sentido, por isso, restringir o enorme potencial político-militar da Aliança a uma zona que deixou de suscitar preocupações de segurança, enquanto outras exigem acompanhamento continuado.

No entanto, alguns países vêem nesta visão o risco de diluição dos seus interesses mais directos, entre outras prioridades distantes da superpotência; prefeririam ver a concentração das atenções nas áreas que por razões simples de proximidade ou de afinidades históricas e culturais lhes dizem mais respeito. Poderá ser neste grupo que se inseriria Portugal com as sugestões conhecidas de chamar a atenção da NATO para o Sul em geral e para a África em especial, uma referência que estranhamente o Relatório limita à sugestão de estabelecimento de parcerias com as respectivas democracias líderes.¹⁸

Outros receiam o renascimento das aspirações hegemónicas da Rússia e querem o regresso aos planos de contingência para situações clássicas do artigo 5.º, com compromissos específicos de empenhamento colectivo na garantia da sua integridade territorial, requisito em que se deixou de falar na Europa Ocidental mas que continua a ser prioritário para, por exemplo, os países Bálticos.

Esta posição não tem sido subscrita pelos EUA, mais preocupados em prepararem-se para lidar com quem possa vir a ocupar o papel de próximo “*peer competitor*”, que, na sua avaliação pode muito bem vir a ser a China, o “opositor inevitável”, conforme alguns costumam dizer. Curiosamente, o Relatório recomenda, como se referiu atrás, que se adopte uma postura que dê mais credibilidade ao empenho dos países membros em honrar o compromisso do artigo 5.º.

18 Em África e na América do Sul.

Com algumas variações, têm sido estas posições que deram forma ao que ficou conhecido pela polémica “NATO Global ou NATO Regional” que, agora, o Relatório parece querer encerrar passando a ideia de que a NATO não pode ter uma dimensão global.

Para o Grupo de Peritos, a situação é muito clara: os recursos financeiros são limitados e tendo que atender a diversas prioridades, não permitem a alternativa “global”. A postura não pode deixar de ser “regional”. Não é uma questão de opção; é porque não pode deixar de ser assim.

Já sabemos que, quanto à composição e área a defender, a NATO tem o seu carácter de organização regional condicionado pelo próprio Tratado: no que respeita à composição pelo artigo 10.º, que apenas permite uma política de “porta aberta” para países europeus;¹⁹ quanto à área a defender pelo artigo 6.º que a limita aos territórios dos países membros.

No entanto, na área de actuação, a NATO há alguns anos que deixou de ter uma natureza regional. Ivo Daalder, actual embaixador dos EUA na NATO, já a considerava como uma organização global,²⁰ em 2006. Deu o primeiro passo nesse caminho quando aceitou o conceito de “operações fora de área”, sob o entendimento de que tinha que se manter preparada para deter e defender-se das novas ameaças no seu ponto de origem. Esta tendência acentuou-se quando a Aliança começou a procurar ter um papel activo na promoção da estabilidade noutras partes do mundo, em operações de estabilização e treino de forças (Irake e Afeganistão), dando apoio logístico e técnico à União Africana (Darfur) e assistência humanitária por ocasião do furacão Katrina nos EUA e no terramoto em Caxemira.

No entanto, não é este ponto que agora se coloca para oficialização no novo conceito estratégico. É a ambição maior, avançada no Relatório, de colocar a NATO como parte de uma rede alargada de organizações de segurança, que poderá incluir, por exemplo, Estados-membros da *Collective Security Treaty Organization*,²¹ da *Shanghai Cooperation Organization*,²² Índia, Indonésia, etc.

19 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».

20 “Global NATO”, in *Foreign Affairs*, nº85, Set/Out 2006.

21 Inclui, para além da Rússia, a Arménia, Bielorrússia, Uzbequistão, Tajiquistão, Quirguistão e Cazaquistão. Em Fevereiro de 2009, o Presidente da Rússia anunciava a criação de uma força de resposta rápida que teria capacidades semelhantes às da NRF da NATO, mas não foi atribuída credibilidade a esta iniciativa.

22 Para além da Rússia e China que lideram inclui o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão.

Obviamente, este assunto não é novo; já tinha sido mencionado pelo anterior secretário-geral quando defendia, ainda antes da Cimeira de Riga, que para combater as ameaças globais do terrorismo e proliferação de armamento, a NATO precisaria de parceiros globais, mas sem que isso tivesse que a transformar numa organização global.²³ No entanto, Ivo Daalder, acima citado, defendia na mesma altura a ideia bem mais radical de que só uma aliança verdadeiramente global, aberta a qualquer democracia do mundo disposta a lutar pelos mesmos ideais da NATO, terá condições para enfrentar as actuais ameaças.

Brzezinski, num artigo mais recente na *Foreign Affairs*,²⁴ revela uma linha de pensamento algo semelhante, desenvolvendo-a com a recomendação de que a NATO deve constituir o centro de uma rede de parcerias através da qual o Ocidente procurará moldar um eficaz arranjo de segurança à escala mundial, preenchendo-se assim um vazio que a ONU não tem conseguido ocupar mas do qual acabará por beneficiar. Para o ex-conselheiro presidencial de segurança, esta será a única hipótese de o Ocidente continuar a desempenhar um papel relevante na formação de uma nova ordem internacional, perante o crescimento da China e Índia e num mundo em que muitos dos países, recém-entrados na cena internacional, associam o Ocidente mais a recordações de subordinação do que às da sua própria emancipação.

Obviamente, faz bom sentido encarar os desafios das novas ameaças não convencionais sob uma perspectiva tão multilateral quanto possível, estendendo a aplicação do conceito de segurança cooperativa²⁵ à dimensão global. Mas esta última ideia, como se sabe, causa reservas em vários países. Portugal, expressou-a diplomaticamente, na recente visita do secretário-geral a Lisboa, procurando diferenciar entre o conceito de “parceiro global”, que aceita, e o conceito de “actor global”, que recusa.

No centro desta questão está a percepção de que tanta tónica posta na dimensão global, quando só um dos seus membros tem essa dimensão, levará a acentuar mais a dificuldade de distinção entre o que é interesse colectivo e o interesse específico desse país, como ficou demonstrado, por exemplo, na Guerra do Iraque e está subjacente na questão afegã.

Quando o Relatório insiste que a NATO não pode deixar de ser “regional” está a tentar afastar estas preocupações e sobretudo evitar a percepção que a Aliança

23 “A Cimeira de Riga”, em *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 17 Julho 2006.

24 “An Agenda for NATO”, n.º88, Set/Out 2009.

25 Entendida como um esforço sustentado para reduzir os riscos de guerra, incluindo iniciativas económicas e diplomáticas colectivas e, se necessário, acção militar fora da área comum quando possa estar em causa o bem-estar e a estabilidade.

pretende ocupar um papel de liderança central na manutenção da paz e estabilidade no mundo. Compreende-se o que se quer alcançar mas a tarefa é quase impossível, porque o discurso subsequente, mal grado o esforço de jogar com as palavras, transmite uma mensagem diferente. É também, nessa mesma linha de preocupação, que Brzezinski, apercebendo-se desta dificuldade, lembra que a NATO não se pode expandir nem transformar-se numa Aliança Global de democracias, como alguns têm defendido. Uma NATO de natureza global, acrescenta à laia de esclarecimento complementar o antigo conselheiro presidencial de segurança, iria diluir a centralidade da ligação dos EUA com a Europa e pôr em causa a sua identidade transatlântica. No entanto, logo a seguir, como vimos acima, não hesita em sugerir para a Aliança um papel substituto do das Nações Unidas, na área da manutenção da paz e estabilidade no mundo.

Daalder, mais frontal, – pelo menos quando ainda não era embaixador dos EUA na NATO – considera que a Aliança não deve manter o carácter exclusivamente transatlântico do tempo da Guerra Fria. Ora, para os europeus, esse é precisamente o desfecho que pode levar directamente à desvinculação dos EUA dos seus compromissos na Europa, o risco que é preciso evitar que a Aliança corra.

Charles A. Kupchan é mais cuidadoso malgrado considerar que as democracias ocidentais não podem continuar a dar-se ao luxo de se concentrarem apenas nos seus assuntos, alheando-se do papel que lhes cabe na construção da nova ordem mundial. Mostrando ter percebido perfeitamente as dificuldades da chamada “via global”, Kupchan recomenda uma ambição mais modesta, mais orientada para a ajuda pela disponibilização da experiência e capacidades da NATO, mas menos interventiva.²⁶ Na sua perspectiva, tornar a NATO numa aliança global, envolvendo-a para além da região euro-atlântica, em iniciativas para que não seja claro haver suficiente vontade política e capacidades da parte de todos os membros, pode levá-la para além do ponto de ruptura, ameaçar a sua integridade.

O que fica desta polémica, como ideia principal, é o conceito de que as ameaças globais com que o Ocidente se debate não poderão ser combatidas com uma organização de carácter apenas regional.²⁷ Daí a ideia de aproveitamento de todo o potencial político-militar da NATO através de uma concepção renovada da sua

26 «Engage beyond Europe, but with due modesty», in *NATO: A Strategic Concept for Transatlantic Security*, Statement before the Foreign Relations Committee, United States Senado, 22 Oct 2009.

27 Sten Rynning, in *Geopolitical NATO's Strategic Rationale*: «Global order can be achieved only in networks of actors working to address global problems that emerge from globalization's downside – be they related to terror, weapons of mass destruction, energy, the environment, immigration, crime or something else».

organização e modo de emprego para a fazer funcionar como factor estruturante da futura ordem global.

É o que calculo que o conceito estratégico acabará por consagrar mas os termos que serão empregues, cautelosamente, vão ter em conta as dificuldades principais desse projecto que são, essencialmente, duas:

- A primeira, e talvez a mais óbvia porque está à vista, é a ausência de sinais de que a Europa esteja disponível para partilhar com os EUA essa missão global de muito maior exigência. Para o objectivo em vista não vai ser suficiente, para os europeus, serem “parceiros”. Terão que ser também “actores”, ou seja, mostrarem-se disponíveis no terreno, quer político, quer militar, para partilharem essa responsabilidade com os EUA. Isto equivalerá a uma alteração de postura que a situação económico-financeira não permite encarar como algo acessível no curto prazo, mesmo que houvesse suficiente vontade política para tanto, o que não é o caso.
- A segunda, mais distante e por isso menos visível mas não menos importante, é a do risco desse caminho, a acontecer, se tornar inconciliável com a continuação da caracterização da NATO como aliança militar cujo principal objectivo é garantir a segurança colectiva dos seus membros. Mais tarde ou mais cedo, mas inevitavelmente, com a dispersão de interesses um pouco por todo o mundo mas especialmente pela Ásia, vai acabar por se criar um vazio na área da segurança colectiva da Europa. Gostaria de estar seguro de que a UE, através da sua política comum de segurança e defesa, está à altura de o preencher e dá os necessários sinais nesse sentido.

15 de Julho de 2010