

As Parcerias Estratégicas da NATO*

Manuel Fernandes Pereira

Representante Permanente de Portugal junto da NATO

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa a 9 de Julho de 2010, no âmbito do *Grupo de Estudos Sobre a Revisão do Conceito Estratégico da Nato*.

O Dicionário da Academia das Ciências de Lisboa define Parceria como: “União de pessoas com objectivos comuns” ou, ainda, como “Associação de diferentes pessoas para certos fins com interesses comuns”.

Sublinho a importância da existência de **objectivos comuns** ou de **interesses comuns**.

I

Após as transformações que começaram a ocorrer na URSS e nos seus aliados do Pacto de Varsóvia a partir de 1989, houve a percepção por parte dos então 16 aliados na NATO de que era urgente que fossem dados sinais de abertura e de empenho colectivo na estabilização e segurança da Europa após o desaparecimento da Cortina de Ferro. Esse desejo encontrou a sua formulação logo na Cimeira da Aliança em Londres em Julho de 1990, quando foi estendida a “mão da amizade” (*extending the hand of friendship*) aos antigos adversários.

Foi então proposto um novo relacionamento de cooperação às democracias emergentes na Europa de Leste que se libertavam da situação de satélites da URSS, o qual se traduziu na criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte – *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) em 1991. Recordo que a primeira reunião deste novo órgão coincidiu, historicamente, com a implosão da URSS a 20 de Dezembro de 1991. A possível ocorrência de uma profunda transformação na situação europeia havia sido antecipada pela Aliança quando esta aprovou um novo Conceito Estratégico em Novembro de 1991, no qual se encontrava já prevista a nova faceta do diálogo e cooperação com terceiros Estados.

A evolução deste relacionamento cedo mostrou a necessidade de se ir para além do diálogo político no NACC, cabendo à NATO providenciar a cada parceiro que nele estivesse interessado um programa individualizado de cooperação. Assim, a Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994, instituiu a Parceria para a Paz – *Partnership for Peace* (PfP). Convém lembrar que, nesta oportunidade, a Aliança mencionou claramente a possibilidade do seu alargamento aos países democráticos do Leste que o viessem a desejar e cumprissem os critérios que o artigo 10.º do Tratado de Washington indica.

O processo de formação de Parcerias pela NATO e a sua ligação, em parte, com a preparação de alargamentos da Aliança, justificou a transformação, em Maio de 1997, do NACC no Conselho Euro-Atlântico de Parceria – *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), o qual proporciona desde então aos aliados e seus parceiros um diálogo político e consultas regulares sobre um vasto leque de assuntos ligados à

segurança e defesa. Além disso, qualquer membro do EAPC pode solicitar à NATO para iniciar consultas com ela caso considere que há uma ameaça directa à sua integridade territorial, à sua independência ou à sua segurança. O EAPC abarca actualmente 50 Estados participantes (28 aliados mais 22 parceiros).

Assinale-se que, desde o início do processo de Parcerias, 12 Estados parceiros aderiram à NATO.

O EAPC abrange, no entanto, um leque bastante mais vasto de participantes do que os potenciais candidatos a uma adesão à NATO já que é suficientemente flexível para interessar também Estados que ainda não tomaram decisões a tal respeito ou que, por várias razões, não podem ou não estão interessados em aderir. Um dos aspectos mais relevantes do relacionamento de Parceria diz respeito à participação de contingentes militares de países parceiros em muitas das operações levadas a cabo pela Aliança, seja no Afeganistão, no Kosovo ou na luta marítima contra o terrorismo no Mediterrâneo (Operação *Active Endeavour*).

Uma outra faceta menos conhecida mas que merece grande apreço por parte dos países beneficiários diz respeito à cooperação científica promovida pela NATO através de programas de interesse comum com parceiros mediante o *NATO Security through Science*.

A partir da Cimeira da NATO em Praga, em Novembro de 2002, foi acordado que cada parceiro poderia desenvolver, no quadro geral da PFP, o seu próprio *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) visando uma cooperação mais adaptada aos requisitos e necessidades próprias, designadamente em reformas no sector da Segurança. A cooperação individualizada sobre Segurança pode também ser orientada para programas de destruição de armas ou explosivos obsoletos, ou treino para a desmobilização de militares através da criação de Fundos Financeiros Voluntários (*Trust Funds*) específicos.

O estreitamento de laços estratégicos mais intensos com a Rússia justificou a formação de uma estrutura específica a partir de 1997, o Conselho Conjunto Permanente – *Permanent Joint Council* (PJC). Este evoluiu para o Conselho NATO-Rússia – *NATO-Russia Council* (NRC) a partir da declaração conjunta de Roma de Maio de 2002.

Por seu turno, a relação de parceria com a Ucrânia conduziu à aprovação em Madrid, em Julho de 1997, de uma Carta que incluiu a criação de uma Comissão NATO-Ucrânia – *NATO-Ukraine Commission* (NUC). Mais recentemente, após o conflito que envolveu a Rússia contra a Geórgia e de certa forma para atenuar a não-concessão, até hoje, de um *Membership Action Plan* (MAP) a Tbilissi, foi criada a Comissão NATO-Geórgia (NGC) em 2008.

II

Como ficou dito, desde cedo se tornou claro, pela experiência, que o conceito de Parceria da NATO podia ser aplicado a diversas situações que iam desde aqueles parceiros que se preparavam para uma futura adesão, passando por outros que, embora estivessem em condições teóricas de poder vir a aderir, não o pretendiam e chegando àqueles que, por diversas razões – nomeadamente porque não preenchiam os critérios geográficos estabelecidos pelo Tratado de Washington – não podiam ter uma adesão como objectivo.

O Conceito Estratégico aprovado na Cimeira de Washington de Abril de 1999 (que é aquele que actualmente vigora) dedica seis dos seus 65 parágrafos ao tema *Partnership, Cooperation and Dialogue*. Começa por indicar, no parágrafo 33, que a Aliança é uma força positiva para a promoção da segurança e da estabilidade através da zona euro-atlântica e que pretende, através dos seus contactos e abertura, preservar a paz, apoiar a democracia, contribuir para a prosperidade e progresso e gerar parcerias autênticas com e entre todos os países democráticos naquela zona. Enuncia, em seguida, as finalidades do EAPC, da PfP, do relacionamento com a Rússia (antes do NRC), com a Ucrânia e, por fim, com os países do chamado “Diálogo Mediterrânico”.

O significado estratégico de certas regiões para a segurança colectiva da NATO e a percepção de que muitas das ameaças enfrentadas pela Aliança eram também comuns aos países dessas regiões, levou, desde 1994, à criação de uma parceria própria com sete Estados mediterrânicos designada como Diálogo Mediterrânico – *NATO Mediterranean Dialogue* (MD). Esta parceria específica baseia-se em cinco princípios: 1) é progressiva em termos de participação e de substância; 2) é essencialmente bilateral; 3) não é discriminatória pois cada parceiro pode desenvolver o seu *Individual Cooperation Programme* (ICP); 4) destina-se a reforçar e complementar outras iniciativas mediterrânicas e 5) as actividades são, normalmente, auto-financiadas. São nela igualmente relevantes o diálogo político e a cooperação técnica mas deve sublinhar-se, em especial, o facto das iniciativas no formato 28+7 sentarem à mesma mesa parceiros árabes e israelitas.

Na Cimeira de Istambul, em 2004, para além de decisões com vista à valorização do MD, foi lançada uma nova iniciativa de parceria bilateral com alguns dos países da região do Golfo pertencentes ao Conselho de Cooperação do Golfo (GCC). Até agora, participam plenamente na chamada Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) quatro Estados árabes (Bahrein, Kuwait, UAE e Abu Dabi).

Por fim, devem ser referidos aqueles Estados que não poderão pertencer à Aliança nem pretendem integrar-se numa estrutura formal de parceria mas que têm, no

entanto, interesse em aprofundar uma relação especial com a NATO porque partilham com ela os mesmos valores democráticos e também percepções semelhantes sobre certas ameaças. Os designados Países de Contacto (*Contact Countries*) incluem presentemente países contribuintes com forças militares próprias para operações da NATO, como a Austrália, a Nova Zelândia ou a Coreia do Sul na ISAF, ou o Japão que apoia financeiramente esta operação.

A ligação permanente entre os parceiros e a Aliança é assegurada, nas respectivas capitais, pelas chamadas Embaixadas Ponto de Contacto - *Contact Point Embassies* (CPE), num sistema rotativo voluntário por períodos de dois anos, renováveis uma vez. Portugal, depois de ter desempenhado tal função em Rabat, no Cairo e em Tunis, assumiu um segundo mandato, até 2012, como CPE em Argel.

Uma visão abrangente das relações diversas de parceria que a NATO tem desenvolvido não pode deixar sem referência os laços criados quer com a ONU, através de um Memorando de Entendimento entre os respectivos Secretariados, assinado em 2008, quer com a União Europeia e ainda, as ligações existentes com a OSCE e a União Africana (UA).

III

A complexa teia de parcerias que a NATO foi desenvolvendo nos últimos 20 anos é o reflexo natural da percepção generalizada de que o cumprimento eficaz da função primordial de defesa colectiva dos seus membros não pode ser verdadeiramente assegurado sem o contributo de terceiros Estados, mais próximos ou mais distantes do espaço euro-atlântico, mas que partilhem visões coincidentes sobre as ameaças à segurança e sobre a forma de as enfrentar. Refira-se, como exemplo, que a Declaração da Cimeira de Riga, de Novembro de 2006, consagra os parágrafos 11.º a 16.º aos diferentes tipos de Parcerias, começando por afirmar que a “NATO’s policy of partnerships, dialogue, and cooperation is essential to the Alliance’s purpose and its tasks”.

À medida que a NATO tem procurado adaptar-se às novas exigências da segurança colectiva características do século XXI e que o seu futuro “Novo Conceito Estratégico” é visto como o principal elemento para tal *aggiornamento*, pode-se dizer que o tema das parcerias assume um relevo indiscutível e incontornável.

Qualquer exercício de actualização implica reformas e, na visão reformista que é defendida pelo actual Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, as parcerias devem ser também reavaliadas para se tornarem mais eficazes. Assim, no quadro da reforma interna do Quartel-General da NATO e dos respectivos

Comités, grande parte das funções ligadas ao exercício das Parcerias já foi objecto de reformulação, concentrando-se doravante a respectiva condução num novo Comité Político e de Parceria - *Political and Partnership Committee* (PPC), no nível abaixo do Conselho do Atlântico Norte (NAC).

O pensamento do SG em matéria de Parcerias parece fixar-se em torno de três níveis de cooperação: as Parcerias formais (DM, ICI, EAPC), as parcerias que se traduzem em contributos, militares ou outros, para operações da Aliança (ISAF, KFOR, etc.) com as *non-NATO contributing nations* - que incluíam também o Afeganistão e, de certa maneira, o Paquistão - e um terceiro nível de parceiros longínquos que abrangeria não apenas *Contact Countries* como a Austrália, Nova Zelândia ou Japão (cuja importância estratégica ultrapassa o mero estatuto de participante em operações) mas ainda, num esforço de aproximação, eventualmente a China ou a Índia.

IV

Na elaboração do Novo Conceito Estratégico (NCE) deverá levar-se em linha de conta, em primeiro lugar, o Relatório dos Doze Peritos, finalizado em Maio último. Este dedica um espaço muito significativo ao tema das Parcerias. Com efeito, na sua Primeira Parte (*Summary of findings*), no capítulo intitulado *Moving Toward NATO 2020*, aparece como 6.º tema *A new era of Partnerships* acerca do qual é dito, em resumo, que a NATO não irá normalmente actuar sozinha e deverá pois clarificar e aprofundar as relações com parceiros-chave, estabelecer novos relacionamentos, expandir o âmbito das actividades de parceria e compreender que cada parceiro deve ser tratado individualmente.

Na Segunda Parte (*Further Analysis and Recommendations*), todo o capítulo 3.º é dedicado às Parcerias (mais de 8 páginas no total), começando pelas recomendações, em geral, de que seja estudada a conveniência de negociar um novo acordo de parceria, que seja alargada a lista das actividades de parceria, que se estabeleça uma maior diferenciação entre parceiros, que se introduzam novos temas nas agendas que permitam maior cooperação diplomática ou operacional em projectos específicos e, por fim, que seja facilitada ao máximo a troca de ideias.

Nesta óptica, o Relatório dos Peritos aborda em seguida e faz recomendações pormenorizadas acerca das parcerias: PfP e EAPC; NATO-UE; NATO-ONU; NATO-OSCE; NATO-Rússia; NATO-Geórgia e NATO-Ucrânia; no Mediterrâneo e no Médio Oriente e, por fim, com os parceiros através do Globo (*Partners across the Globe*).

Merece uma atenção especial o destaque que é dado ao relacionamento com a UE (“unique and essential partner to NATO”) e à importância de se estabelecer uma complementaridade completa entre ambas as organizações. A propósito, é lembrado intencionalmente que: “full complementarity is only possible if non-EU NATO members and non-NATO EU members are accorded the same degree of transparency and involvement when joint activities are conducted”.

Acerca do relacionamento com a ONU, julgo de destacar a sugestão para que, em casos de genocídio ou outras violações maciças de direitos humanos ou face a urgências humanitárias, o NCE diga claramente que: “NATO is willing to consider requests from the UN to take appropriate action in such circumstances (possibly in support of other regional organizations), provided the NAC agrees to the mission and resources are available to carry it out”.

Quanto à ligação com a Rússia, considerada como um parceiro diferente de todos os outros, o NCE deverá servir de apoio a uma política que combine “reassurance for all Alliance members and constructive re-engagement with Rússia”, mediante uma agenda para o NRC que corresponda a uma visão aberta e virada para o futuro que tenha em consideração as preocupações de segurança dos dois lados.

No que toca ao relacionamento com os países do Mediterrâneo e do Médio Oriente, os Peritos recomendam “paciência estratégica” (*sic*) e recordam que a Aliança não desempenha um papel diplomático activo no conflito israelo-palestiniano. Muito significativamente, a meu ver, surge depois a afirmação de que: “The Alliance has, however, expressed a willingness to assist in implementing an agreement should one be reached, provided that it is requested by the parties and authorized by the UN Security Council”.

A propósito de outros parceiros no Mundo, surge no Relatório a recomendação de que a Aliança forje laços formais com outras organizações regionais como a União Africana (UA), a Organização dos Estados Americanos (OAS), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), a Organização de Cooperação de Xangai (SCO) ou a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO).

Sobre o mesmo tema genérico gostaria de invocar ainda o contributo proveniente da Assembleia Parlamentar do Atlântico para o NCE que, na sua recomendação f.) subordinada ao título: “Partnerships and co-operation with nations and other international organisations should be broadened and deepened” sugere, entre outras coisas que:

- “NATO should further develop its mechanisms for consultation and co-operation with partners who choose to contribute to NATO-led operations”, dando assim prioridade à vertente operacional das parcerias;

- “NATO and Russia should seek to improve transparency and to forge a co-operative relationship on specific issues where mutual interests can be identified”;
- “NATO and the EU should find a mechanism that allows closer co-operation, even if that means resorting to *ad hoc* procedures until an institutional arrangement can be finalized”.

V

A terminar, julgo importante mencionar o elo que existe entre a problemática das Parcerias da Aliança e a aplicação do conceito de Perspectiva Abrangente ou *Comprehensive Approach*, um dos elementos já hoje indispensáveis na análise das componentes civil e militar que devem integrar qualquer operação levada a cabo pela NATO. Recordo que, já em 2006, na Cimeira de Riga, foi acordado que a Aliança tinha de desenvolver propostas pragmáticas com vista a melhorar a aplicação coerente dos seus instrumentos de gestão de crises bem como a cooperação prática, a todos os níveis, com parceiros no planeamento e condução de operações em curso ou futuras quando apropriado, “with a view to enhancing civil-military interface”.

O Relatório dos Peritos refere também este tema complexo e considera que, na abordagem dos problemas de segurança, “in most instances the preferred method will be a comprehensive approach that combines military and civilian elements”. Partindo da sã constatação de que a NATO não se deve ocupar de todas as tarefas de segurança, conclui o relatório, neste particular, que a “NATO may serve as the principal organiser of a collaborative effort, or as a source of specialized assistance, or in some other complementary role”.

Julgo que se deve encarar toda a problemática das Parcerias com esta definição genérica: a Aliança não é nem deve tentar ser um actor global na Segurança mas deve ser vista como um Parceiro Global para a Segurança na cena internacional. Em inglês a fórmula poderia ser: “NATO should not be a global security player but a global security partner”.

Tal ponto de vista interessa especialmente a Portugal pois permite projectar a Aliança como um potencial parceiro útil não só para aqueles países, acima mencionados, que já criaram uma ligação própria no domínio da Segurança com os Vinte e Oito aliados mas também na direcção de outros países ou organizações que buscam estruturar melhor a sua estratégia de Segurança e Defesa, designadamente na África Subsariana ou na América Latina. A NATO poderá assim tornar-se um

interlocutor apreciado junto de todo um novo conjunto de países se se criarem as condições apropriadas para um diálogo aberto e adaptado às necessidades de cada parceiro.

Aliás, o *non-paper* oportunamente circulado por Portugal aos seus aliados acerca do Novo Conceito Estratégico, para além de uma menção destacada ao relacionamento da Aliança com a UE, dedica todo um outro capítulo às Parcerias, lembrando a vantagem de se tirarem lições daquelas que já existem com vista à possível criação de mais outras. Nessa óptica, defende a importância de ser dada uma maior atenção à África e ao Atlântico Sul. Penso que deveremos continuar a trabalhar nesse sentido.