

A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO

Júlio Miranda Calha

Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional

Resumo

Este artigo destaca a necessidade de consensos no seio da NATO, no sentido de se aprovar um novo Conceito Estratégico. Para atingir tal desiderato o autor destaca a necessidade de se encontrar um ponto de encontro entre as diversas sensibilidades quanto ao desenvolvimento, à dimensão, ao espaço de intervenção e ao alargamento.

O autor analisa a evolução dos diferentes conceitos estratégicos da NATO, a par da evolução da situação política internacional, com destaque para o papel da nova administração Obama, para a situação no Afeganistão, para as relações com a Rússia, para a União Europeia, para o papel da França no seu regresso à estrutura militar da Aliança Atlântica e para outros acontecimentos que poderão marcar a futura evolução da NATO.

O artigo conclui que a preservação das relações transatlânticas é o pilar essencial da Aliança Atlântica, que deverá continuar a nortear a sua actuação pelos valores da liberdade e da democracia em prol da estabilidade e da segurança no mundo.

Abstract

The Atlantic Alliance, the International Community and the New NATO's Strategic Concept

This article is about building a consensus among NATO's members to approve a new Strategic Concept. The new Strategic Concept requires agreement on several points, such as NATO's development, its dimension, the intervention's scope and the enlargement rules and limits.

To contribute to this reflection, the author analyzes the evolution of the former Strategic Concepts, as well as the changes in the international politics landscape, underlining the role of Obama's administration, the situation in Afghanistan, the relations between the European Union and Russia, the importance of France's integration in the Alliance military structure and other recent occurrences that can influence NATO's evolution in the future.

It concludes reminding that the preservation of the transatlantic relations is the center of the Atlantic Alliance. Whatever political direction it takes, NATO should keep guiding its actions through the values of freedom and democracy. Its main objectives should continue to be to work towards security and stability around the world.

Em primeiro lugar, quero agradecer o convite para participar neste programa evocativo dos 60 anos da NATO, que está a ser desenvolvido num momento extremamente oportuno, uma vez que estamos em vésperas de uma Cimeira internacional de grande importância. Por outro lado, creio que este seminário poderá também contribuir para o *apport* de Portugal, no que se refere às suas posições nessa Cimeira. Portugal é membro fundador da Aliança e tem, ao longo destes 60 anos, contribuído de forma significativa para a concretização da sua missão como garante da estabilidade e da segurança, especialmente na Europa.

Como já aqui terá sido dito por outros oradores, na Cimeira que terá lugar nos primeiros dias de Abril serão, certamente, tomadas posições determinantes para a evolução da Aliança Atlântica.

Uma das principais questões que, neste momento, está em cima da mesa é a de um novo conceito estratégico, a qual tem vindo a ser levantada nos diversos fóruns internacionais. Cada vez mais se aponta para necessidade de se avançar para um novo conceito estratégico, mas ainda não houve uma tomada de posição por parte do Conselho do Atlântico Norte. Claro que a definição de um novo conceito estratégico necessita do consenso dos membros da Aliança, pelo que terá de haver um ponto de encontro das diversas sensibilidades.

O primeiro conceito estratégico da NATO foi adoptado em 1952. Nessa altura, os objectivos e as ideias sobre as actividades a desenvolver pela Aliança Atlântica eram muito claros e este conceito foi de tal forma sólido que vigorou até 1991. Obviamente que, para tal, foi determinante o facto de, no período compreendido entre aquelas duas datas, a situação estratégica internacional ser também mais clara e, em certa medida, mais simples.

Em 1991, foi adoptado um novo conceito estratégico, na sequência de factos que todos recordamos: a queda do muro de Berlim, a saída de muitos países da Europa central do Bloco de Leste e o desmoronamento da então União Soviética. Portanto, a partir desse momento, houve a necessidade de se encontrar um novo consenso, que teve expressão nesse mesmo conceito e ajustava algumas das suas componentes essenciais, como a definição de inimigo, de ameaça, mas persistindo a ideia de continuação da acção da Aliança.

Em 1999, foi novamente necessário criar um novo conceito, em consequência de acontecimentos que também todos recordamos, na Bósnia e no Kosovo, que vieram reflectir a necessidade da assumpção pela NATO de processos de estabilização. A intervenção militar da NATO nos Balcãs para trazer estabilidade e paz à região acabou por levar ao estabelecimento de um novo consenso, ou seja, de um novo conceito estratégico.

Volvidos 10 anos sobre a adopção do último conceito e dos acontecimentos que lhe deram origem, há cada vez mais actores da cena internacional empenhados na definição de um novo conceito estratégico que acompanhe e dê resposta os desafios entretanto surgidos - a Alemanha, por exemplo, tem defendido esta ideia, através da sua Primeira-Ministra, no que é acompanhada por diversos outros países.

Recordemos que nestes 10 anos tiveram lugar os ataques terroristas, em 2001, nas cidades de Nova Iorque e Washington, e outras situações tão bem conhecidas. Deu-se a intervenção no Afeganistão, em que se invocou pela primeira vez o artigo 5.º, e depois a intervenção no Iraque, embora a NATO não tenha tido aí um papel significativo, contribuindo apenas com algumas unidades de treino. Mas a intervenção no Iraque trouxe, para a cena internacional, novas questões. Por outro lado, o conflito na Geórgia veio chamar a atenção para a problemática das fronteiras - aliás, o moderador deste painel falava precisamente sobre as "novas fronteiras" -, no sentido de que esta foi talvez uma forma menos ortodoxa de abordar a questão das fronteiras, mas que também fazia parte das preocupações da própria NATO, quando na Cimeira de Bucareste se avançou com a ideia do alargamento a países como a Geórgia e a Ucrânia.

Todos estes acontecimentos vieram, pois, demonstrar a necessidade de um novo consenso que, extrapolado para o conceito estratégico, será um elemento preponderante para a evolução da Aliança Atlântica.

Mas há a considerar mais novidades, em termos dos recentes anos. Em primeiro lugar, a mudança na Administração americana veio introduzir novos elementos nas relações de forças internacionais. Todos recordamos o arrastamento da Guerra do Iraque e as divisões entre os países da Europa e, também conhecemos, não tanto pela acção imediata, mas por algumas ideias apresentadas durante a campanha eleitoral americana, o que a actual Administração americana pensa em relação ao Iraque e ao Afeganistão. Isto demonstra que existem, naquela administração, novas ideias, novas posições e novas atitudes em relação a estas matérias, que são elementos a ter em linha de conta.

Por outro lado, há uma nova situação, porventura a mais interessante nesta matéria, que é a decisão da França de regressar à estrutura militar da Aliança Atlântica, e que também é relevante para a evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Recorde-se que no último conselho da presidência francesa da União Europeia houve uma aposta na dinamização da componente de capacidades da Europa, que se torna uma questão muito importante, embora com as dificuldades próprias porque o Tratado de Lisboa ainda não entrou em vigor.

Aliás, tivemos esta semana, na Assembleia da República, o Director da Agência Europeia de Defesa a falar-nos precisamente sobre os desenvolvimentos nesta questão das capacidades.

Refiro este aspecto apenas para salientar as diferenças existentes entre a Europa e os Estados Unidos no tocante às capacidades. Como dizia Lord Robertson, houve uma época em que a NATO era só capacidades, capacidades, capacidades, e agora, é só operações, operações, operações.

Do que não há dúvida nenhuma é que o facto de ser afirmada, no final da presidência francesa, esta ideia de reforço das capacidades vem trazer um contributo importante e significativo e que se relacionará com o processo de reintegração na estrutura militar da NATO. Este é um elemento ultra novo que, obviamente, não pode ser ignorado na próxima cimeira da Aliança Atlântica.

Estão sobre a mesa da discussão e da agenda internacional duas ou três questões muito relevantes, que estão relacionadas com esta sequência de acontecimentos e de posicionamento dos países. O Afeganistão e as relações com a Rússia constituem dois pontos fundamentais na evolução futura da NATO.

Na vigência da anterior Administração americana, caminhou-se no sentido do alargamento da NATO, nomeadamente à Geórgia, o que não foi alcançado na cimeira de Bucareste. A Aliança relacionou-se também com muitas outras áreas, como os chamados países de contacto (de que é exemplo a Austrália, que tem no Afeganistão uma presença que até ultrapassa, em muitos casos, a de países membros da Aliança), e ainda na área do diálogo do Mediterrâneo e da iniciativa de Istambul, concorrendo todos estes aspectos para que haja uma atenção diferente em relação ao Mediterrâneo e a África. Foi, aliás, a pedido da União Africana que a NATO efectuou uma missão no Darfur.

A esta ideia de alargamento da NATO é por vezes associada a noção de “polícia do mundo”, que não corresponde à realidade, pois do que se trata é de levar segurança e estabilidade a diversos pontos do mundo com o objectivo de promover o seu desenvolvimento.

Contrariamente à ideia defendida por alguns de que já não existe razão de ser para a NATO, a realidade veio demonstrar a sua necessidade e utilidade. A verdade é que nunca se desenvolveram tanto as operações e as missões, sendo até neste período que, pela primeira vez, tem lugar uma grande operação da NATO *out-of-area* – no Afeganistão.

Portanto, o alargamento é de facto uma questão que deve estar em cima da mesa na cimeira que se aproxima, assim como aquilo que será o desenvolvimento, a dimensão e o espaço de intervenção desta organização. Creio que, ao longo dos diversos painéis deste seminário, se terá vindo a reflectir sobre qual deverá ser o

contributo de Portugal para esta cimeira e para a evolução da NATO e penso que as nossas ideias devem ser construídas no quadro dos nossos interesses nacionais, sempre na perspectiva de ter em linha de conta as situações que conduzam a que seja elaborado um novo conceito estratégico, expondo através dele aqueles que são os elementos fundamentais no prosseguimento da Aliança.

Tenho para mim que a Aliança é uma referência de estabilidade, que se vem afirmando ao longo dos anos como um elemento fundamental na defesa de valores da democracia e da paz. O alargamento da NATO não ocorreu pela pressão exercida por esta organização ou qualquer dos seus membros; pelo contrário, a maioria dos países da Europa central tinham dois objectivos, após o desmembramento do Bloco de Leste quando obtiveram a sua autonomia: ser membros da União Europeia e da Aliança Atlântica. Ou seja, foram eles que se dirigiram a estas organizações. Também a União Africana se dirigiu à NATO solicitando o seu apoio para processos de estabilidade e paz em certas regiões de África.

Digamos que a NATO desempenhou um papel de interlocução em relação a certos acontecimentos. A verdade é que a evolução da NATO veio a acontecer, alargando-se e concretizando-se. Portanto, o que temos neste momento de questionar é como vai ser a futura estrutura da NATO, sabendo, por exemplo, que o comando de Lisboa poderá eventualmente vir a integrar oficiais franceses e que o próprio *Allied Command Transformation* poderá também contar com responsáveis franceses. Esta é uma nova situação para a Aliança Atlântica.

Quanto à ideia da NATO como elemento fundamental para a estabilidade e a segurança internacionais, note-se que hoje as ameaças são completamente diferentes das que enfrentávamos há duas décadas, pelo que devemos reflectir sobre o que isso significa em termos das preocupações dos cidadãos. Passámos de uma aliança de defesa para uma aliança de segurança. Este é um ponto essencial -, pois cada vez mais na actualidade pensamos em segurança -, que deve ser tido em conta por Portugal (muito embora o nosso país tenha interesses muito específicos), como membro fundador interessado na manutenção desta organização pelo que ela tem significado para a paz e estabilidade nos 60 anos da sua existência. Pela sua ligação ao Mediterrâneo e a África, não interessa a Portugal que se iniciem caminhos apenas no sentido das regiões asiáticas, chegando até à Austrália; é necessário pensar no que está mais próximo da Europa - a bacia do Mediterrâneo e, no fundo, o Atlântico sul, onde se localiza África, continente que deve merecer as nossas preocupações, e o Brasil. Estes são pontos essenciais nas questões relacionadas com a segurança, que é um *leit motif* da Aliança Atlântica.

Creio, pois, que estes são os principais aspectos que devem ser pensados no desenvolvimento do novo conceito estratégico, na base do consenso, porque é assim que funciona a Aliança Atlântica.

Comparando com o que tem acontecido ao nível da PESD, lembremos as preocupações que advêm do facto de, neste âmbito, algumas tomadas de decisão estarem dependentes de maiorias qualificadas e não de consenso, o que induz a ideia de directórios. Assim, penso que existe uma grande riqueza no funcionamento da Aliança Atlântica, justamente por assentar no consenso e numa base de grande equilíbrio entre os diversos países membros, e que constituiu um factor a destacar no desenvolvimento desta organização.

A NATO tem muitos desafios pela frente. Para além das questões já referidas, há neste momento a ter em conta também as que se referem à componente económica, pois evidentemente a crise internacional actual não pode deixar de se repercutir nas preocupações de segurança. Por outro, há ainda outras questões, como a dos Estados falhados, os fanatismos diversos, as rotas do narcotráfico e a lavagem de dinheiro, que percorrem o mundo. Tudo isto, resumindo, são ameaças efectivas, com repercussões na segurança internacional, pelo que é necessário encontrar resposta adequada.

Os 60 anos de existência da NATO propiciaram um grande equilíbrio e um longo período de paz na Europa, apenas quebrada com os acontecimentos ocorridos na Europa central. Mas lembremos que foi a NATO que tomou a iniciativa para a resolução deste problemas. Esta questão acabou por desencadear a construção de uma política europeia de segurança e defesa comum, mas o que é um facto é que a NATO é que esteve na base do estabelecimento da estabilidade e da segurança na região.

Esta organização tem, de facto, desenvolvido um importante papel, em termos internacionais e europeus, não só no que se refere às questões da paz e da segurança, mas também à promoção da democracia e dos seus valores.

Neste momento, temos de pensar nesta nova cimeira, no sentido de dela decorrerem tomadas de posição que se reflectam no conceito estratégico, não só para uma melhor clarificação sobre certas questões, como a de ameaça mas, também, sobre as novas situações e riscos que poderão ocorrer no mundo nas próximas décadas. Simultaneamente, temos de pensar em qual poderá ser o papel desta organização, que tem tido esta evolução histórica. Não devemos esquecer que não é por acaso que foi após a situação ocorrida na Europa central que surgiu o conceito estratégico de 1991 e também não foi casual que depois dos acontecimentos nos Balcãs, em que existiram divisões entre os países europeus sobre a intervenção naquela região, tenha surgido um novo conceito estratégico.

Em conclusão, direi que a preservação das relações transatlânticas que são, no fundo, o esteio essencial da Aliança Atlântica, constitui uma base importante para a continuação de uma organização que seja sempre norteada pelos valores da liberdade e da democracia e com uma ligação constante com as Nações Unidas, para que possa continuar o seu trabalho em prol da estabilidade e da segurança no mundo.