



3.7 • Integração regional e multilateralismo

NATO: reforço ou decadência?

Luís Valença Pinto

COM ESTE TEXTO PROCURA-SE discutir a possível evolução da NATO, face às circunstâncias incertas e muito provavelmente difíceis do futuro.

É um exercício que recomenda que se tenham presentes duas considerações básicas. A primeira, é que nada impõe que as alianças devam ser eternas, ou seja e como a História abundantemente evidencia, é inteiramente natural e não corresponde a nenhum falhanço que as alianças sejam feitas e possam ser desfeitas conforme as conveniências dos diferentes tempos e situações. A segunda é a constatação da inquestionável capacidade de antecipação e adequação que a Aliança Atlântica tem demonstrado ao longo da sua existência de mais de seis décadas, em particular no período posterior à guerra fria. Uma capacidade que, mais do que lhe ter permitido continuar a existir, o que por si mesmo teria pouco mérito, lhe foi reiteradamente conferindo modernidade política e estratégica e proporcionando utilidade. A questão reside portanto na maior ou menor capacidade da NATO para manter e se possível valorizar ainda mais esse seu padrão de adaptabilidade e aptidão.

A evolução da NATO

Relativamente à evolução sustentada que a Aliança tem experimentado são vários os ângulos de observação possíveis. Os mais clássicos e frequentes são os que se prendem com o seu modelo orgânico, tanto no plano das estruturas militares e civis, como no do ordenamento das forças e dos recursos que lhe são disponibilizados.

Há porém outro prisma de análise. Porventura mais informado por considerações de ordem política e estratégica e, como tal, mais essenciais. Sob esse prisma relevam dois critérios: o dos sucessivos alargamentos e o da evolução do conceito estratégico da Aliança.

No caminho dos alargamentos, é possível identificar uma preocupação de ajustamento e boa resposta às circunstâncias das diversas épocas, indo do propósito de contenção da então URSS aos sinais positivos e construtivos aos Estados do Leste europeu e dos Balcãs Ocidentais.

Processo análogo se passa com a evolução da estratégia, neste caso partindo de conceitos puramente militares, talvez mesmo marcados por uma consciência ainda imperfeita da natureza das armas nucleares e protegidos por muito altas classificações de segurança, para conceitos muito mais abrangentes, inscritos na visão ampla da segurança, assumindo a pluralidade das dimensões da ação estratégica contemporânea e abertos ao conhecimento e debate da opinião pública. Uma evolução que confirma a NATO não como um ente apenas existente em função de um adversário potencial, mas antes como uma organização que, de modo

positivo, exprime e afirma a vontade dos seus membros.

Analisando com rigor e de modo sincrónico é legítimo concluir que todas essas opções se confirmaram como adequadas aos contextos políticos e estratégicos dos diferentes tempos históricos a que se reportaram.

“
Um futuro bem sucedido da Aliança Atlântica dependerá decisivamente do êxito com que sejam abordados e tratados os desafios que certamente se lhe colocarão.”

Está aqui a chave do sucesso da Aliança. Que, não se sendo exaustivo, se pode avaliar pelo seu contributo decisivo para a paz, prosperidade e estabilidade na Europa Ocidental, para o fim da guerra fria, para os progressos que felizmente se observam na pacificação e na consolidação democrática dos Balcãs Ocidentais e para a melhoria, que não se pode negar que existe, nas condições de vida e de segurança nas situações tão difíceis do Afeganistão e da pirataria na costa da Somália e no golfo de Ádem.

São múltiplos os factores que têm viabilizado esta dinâmica de sucesso. Talvez se devam destacar cinco. Desde logo a comunialidade de valores civilizacionais dos Estados membros da NATO, valor que tem fundamentado e permitido a unidade e a solidariedade entre eles. Em segundo lugar, a circunstância da presença no seu seio da superpotência EUA, necessariamente atenta e influenciadora das evoluções que se observam à escala global. Terceiro fator, a circunstância de, embora numa menor escala, o mesmo poder também ser mencionado relativamente à França e ao Reino Unido, países que continuam a ter as responsabilidades inerentes ao seu estatuto de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em quarto lugar e com uma importância decisiva, a natureza aberta, viva e participada do diálogo e do debate interno da Aliança, de que só fica excluído quem se auto-exclui. Finalmente, com um carácter instrumental mas excepcionalmente importante, a existência na estrutura da NATO e desde 2003, de um órgão, o *Allied Command Transformation*, vocacionado para a prospectiva estratégica, ou seja, para a tentativa de identificação do futuro nos melhores e mais ajustados

termos possíveis. Aliás o levantamento deste órgão é em si mesmo uma constatação do caminho inteligente que a Aliança tem trilhado, na justa medida em que, em tempos tão marcados por mutação e imprevisibilidade, é ilusório pretender alcançar e preservar o sucesso sem atender a considerações de ordem prospetiva.

Se estas condições se mantiverem continuarão a estar disponível na Aliança o que se poderia considerar como uma infraestrutura viabilizadora de uma boa e sustentada evolução. E não se identificam razões que façam pensar que essas condições irão deixar de estar presentes e reunidas.

Sendo indispensáveis, são porém condições apenas necessárias, isto é, não se revestem da característica de condições suficientes. Baseando-se nelas um futuro bem sucedido da Aliança Atlântica, dependerá decisivamente do êxito com que sejam abordados e tratados os desafios que certamente se lhe colocarão, para o que no horizonte do médio prazo se podem talvez identificar nove desafios principais.

Os desafios do futuro

O primeiro está ligado à reorientação das prioridades norte-americanas para a região da Ásia-Pacífico. É praticamente um dado. O que é importante é que isso possa ocorrer sob um triplo condicionalismo: num quadro de preservação da solidariedade transatlântica e em que não se manifestem tentações de unilateralismo; sem quebra das garantias de segurança que os Estados Unidos proporcionam à Europa; e em paralelo com um processo de reforço das capacidades europeias no campo da segurança e defesa. Na compreensão e tratamento desta questão talvez não seja despidendo atender à circunstância de estar a chegar ao patamar das altas responsabilidades políticas uma geração que já não viveu a guerra fria. Algo que, verificando-se em ambas as margens do Atlântico, tem um potencial para ser mais determinante e mais diferenciador no que respeita à sociedade americana.

O segundo desafio articula-se estreitamente com o anterior. Corresponde a uma muito maior expectativa, talvez mesmo exigência, dos Estados Unidos para com os europeus. Uma atitude que em larga medida deriva da evidente e insustentável anormalidade que se encontra no facto de os EUA estarem hoje a suportar mais de 70% das despesas da NATO. No plano material não se encontra na realidade europeia nada que o explique ou justifique.

Na conjugação destes dois desafios os Estados Unidos esperam que os europeus possam assumir a responsabilidade primeira pelos problemas do seu próprio continente e também pelos do seu *near abroad*, designadamente o Magrebe e o Sahel.

NATO: UMA LEITURA SOBRE OS ALARGAMENTOS

- 1952** – Grécia e Turquia: contenção da URSS no SE da Europa
1955 – Alemanha Federal: pleno regresso alemão à Europa; reforço da contenção da URSS no centro da Europa
1982 – Espanha: reconhecimento da democracia espanhola; ampliação das condições de acolhimento do reforço transatlântico
1999 – Hungria, Polónia e República Checa: demonstração do fim da guerra fria e do desmantelamento do Pacto de Varsóvia
2004 – Bulgária, Eslováquia e Roménia: remanescente do ex-Pacto de Varsóvia e estabilização da Europa de Leste
– Estónia, Letónia e Lituânia: confirmação da sua independência em relação à Rússia e de que à Rússia não assiste um direito de interferência
– Eslovénia – primeiro sinal de pacificação dos Balcãs Ocidentais
2008 – Albânia e Croácia – continuação do sinal de pacificação dos Balcãs Ocidentais

Resumo dos Desafios enunciados

- 1º Reorientação das prioridades norte-americanas na Ásia-Pacífico
- 2º Expectativa norte-americana com a Europa
- 3º Resposta da Europa a estas questões
- 4º Relacionamento transatlântico
- 5º Rússia
- 6º China
- 7º Afeganistão
- 8º Ártico
- 9º Futuros alargamentos

Naturalmente que os norte-americanos manterão disponibilidade para apoiarem supletivamente e também de modo algum se dispensarão sempre que estiverem em causa a Rússia, o Médio Oriente e a dimensão nuclear. Não parece nada provável que a postura recente da Rússia e os acontecimentos que dela têm decorrido venham a alterar esta perspectiva de reforço das responsabilidades europeias, o que talvez não deixe de surpreender quem neles viu, ou quis ver, um regresso da geopolítica “pura e dura” traduzida pelo retorno a uma confrontação EUA-Rússia.

O terceiro desafio reside precisamente na resposta europeia a estas questões. E aí entram a crise europeia, certamente económica, mas sobretudo política, como resulta da exiguidade da visão, da inspiração, da ambição e das lideranças que hoje tão dramaticamente empobrecem a ideia europeia e o seu futuro. Vale isto também por dizer que o futuro da NATO passa decisivamente pelo seu exterior, concretamente pela União Europeia. Há ainda um quarto desafio na esfera do relacionamento transatlântico. O que pode vir a resultar da visão que os norte-americanos têm vindo a afirmar e a reiterar, sobre o mar, o ar, o espaço e o ciberespaço, que tendem a entender como *global commons*, ou seja, como espaços que não devem estar muito sujeitos a territorialidade, o que não é partilhado pela generalidade dos europeus.

A Rússia é o quinto desafio. Quais os limites políticos e temporais para a agressividade e expansionismo que se identificam na Rússia de hoje? E como os contrariar, sem escalada e com eficácia? Como gerir a relação com a Rússia na base do mútuo respeito, mas simultaneamente não reconhecendo à Rússia nenhuma prerrogativa de tutela sobre as decisões livres e soberanas de outros Estados e da própria Aliança? Na Europa

do presente como conviver com o conceito de zonas-tampão? E que divergências tudo isto pode vir a gerar entre aliados? Em que medida interesses económicos e comerciais se sobreporão às boas regras e práticas do Direito Internacional?

Não espanta que à China corresponda um sexto desafio. De momento o que a China parece basicamente pretender é conduzir, num registo pacífico e se possível discreto, um processo de desenvolvimento de uma estrutura de capacidades que inequivocamente a qualifique como uma superpotência? Será isso viável? E se não for, que conflitualidade fará emergir? Em que medida é que a NATO e a sua coesão podem ser perturbadas por isso, diretamente ou por via dos Estados Unidos? Sétimo desafio, o da evolução da situação no Afeganistão. Não é verosímil que a Aliança venha a retomar o tipo de intervenção que até há pouco teve naquele país. Mas um significativo retrocesso das condições políticas, de segurança e sociais que apesar de tudo foi possível nele construir com muito forte contributo da Aliança não deixará de representar uma significativa erosão da sua credibilidade.

O Ártico será também um desafio. Desde logo porque sobre ele há várias disputas territoriais, algumas envolvendo membros da NATO, sendo a que opõe os EUA e o Canadá uma das mais difíceis. Mas sobretudo porque a eventualidade de abertura permanente de rotas do Norte terá múltiplas consequências, relevando para a Aliança a eventual alteração do significado do Atlântico e a mudança nos parâmetros da segurança energética. Mas neste enunciado de desafios deve também ser incluída a questão de futuros alargamentos. A NATO não deve correr o risco de esbater a sua identidade civilizacional e perder unidade e coesão, por causa de alargamentos. Os que neste momento se perfilam, num primeiro plano e explicitamente a Geórgia, o Montenegro e a Macedónia, logo a seguir a Bósnia-Herzegovina e em posição mais distante a Sérvia, não originarão esse risco, mas daí para a frente, se a situação se vier a colocar, por exemplo com Estados do Cáucaso, talvez não seja inteiramente assim.

Mais do que adaptações ou revoluções de estrutura e organização, a boa resposta a estes nove desafios exigirá diálogo, consulta e cooperação. Ou seja, um recurso empenhado, persistente e positivo ao artigo 4º do Tratado de Washington.

Como não pode nem deve deixar de ser, e tal como no passado, o exercício assentará na vontade dos aliados e no seu grau de entendimento.

Se nisso houver sucesso estarão então criadas as condições suficientes para a manutenção da NATO em termos que lhe confirmam interesse e utilidade para a construção da paz, da segurança e da estabilidade internacionais, tarefa em que a Aliança se deve inscrever sem a pretensão de ser um ator global, mas com o propósito de estar apta a intervir nesse sentido em qualquer ponto do Mundo. Mas parece que eternos só mesmo os diamantes. ■