

1.17 • Conjuntura Internacional

NOS 70 ANOS DA NATO

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Setembro de 2019

EM ABRIL DE 2019 A NATO atingiu a idade de 70 anos. A efeméride convida a algumas reflexões.

A primeira é que a NATO se tem mostrado assinalavelmente resiliente. De facto, não abundam os casos de organizações internacionais, em particular na área da Segurança e Defesa, que atinjam essa longevidade. Citado pela revista *Economist* na edição de 14 de março de 2019, um estudo da Brookings Institution recorda que nos último 500 anos houve 63 alianças para fins de Defesa, das quais só 10 viveram mais do que 40 anos, sendo a durabilidade média de 15 anos. Nada, porém, legítima que se presume uma vida perece para a NATO. As alianças não são eternas. E esse é um postulado.

A segunda é que, ao longo da sua vida, a Aliança Atlântica assegurou importantes contributos. Viabilizou ou no mínimo facilitou o processo de construção europeia, venceu a Guerra Fria, foi decisiva na pacificação das Balcãs Ocidentais, participou com eficácia no combate à pirataria na região do Corno de África e proporcionou um melhor contorno para o tratamento da questão afegã.

Daqui é legítimo concluir que a vida da NATO tem sido marcada pelo sucesso. Uma expressão disso é também o modo como soube e foi capaz de evoluir para se inscrever com pertinência e utilidade potencial no contexto político e estratégico do pós Guerra Fria. E não foi pequena essa transformação, que assentou em três noções fundamentais.

Uma, a adoção de um novo paradigma de Segurança, distinto da até aí tradicional visão do Inimigo pré-definido, continuamente atento aos objetivos clássicos da Segurança, incluindo os da Segurança Coletiva, mas também atento à dimensão humana que caracteriza a Segurança Cooperativa do presente.

Outra, a compreensão que, para atuar eficazmente sob essa nova perspectiva, é indispensável agir na busca e promoção da cooperação e no entendimento que a ação carece de ser multidimensional, associando todas as dimensões possíveis do trabalho estratégico.

Finalmente, o entendimento que, a lógica que mais importa na maioria da conflitualidade contemporânea é uma lógica do tipo .

Os Conceitos Estratégicos que a Aliança adotou sucessivamente em 1991, 1999 e 2010 atestam estas escolhas, definem a consequente postura e apontam os novos caminhos.

Pareceria que a Aliança dispunha de todos os critérios e instrumentos para ter uma vida fecunda no presente e para encarar o futuro com tranquilidade. Não é assim.

A NATO vive um tempo com pouco de risonho e promissor, para o que contribuem diversos

fatores. Uns de carácter mais estrutural e outros de natureza mais conjuntural.

Os fatores estruturais são evidentemente os mais importantes. Deles, quatro merecem particular atenção.

O primeiro, está ligado às limitações da NATO perante muitos dos atuais conflitos. A NATO tem uma capacidade militar extraordinária. Mas é exígua nos planos político e diplomático e nula nas dimensões económica, social e cultural. Ora, face a situações que em larga medida radicam em quadros de exclusão política, económica e social, na existência de Estados falhados e frágeis e em condições ambientais muito adversas, as respostas têm que ser procuradas através da ação coerente, convergente e coordenada de todas essas dimensões do trabalho estratégico. O que, por si só, a NATO não pode assegurar. A situação decorrente das ameaças e riscos que, a partir da África do Norte e do Médio Oriente, se projetam no Sul da Europa, é a esse título paradigmática. Para a resposta a esses problemas a Aliança pode dar importantes contributos no domínio militar, mas, sozinha, não pode pretender criar, face a eles, Paz, Segurança e estabilidade.

“
Com exceção de Portugal entre 1949 e 1974 e do tempo da Grécia dos Coronéis, a NATO foi sempre uma aliança de democracias, no que aliás radicou muita da sua força e da sua atratividade.”

O segundo, liga-se ao desvio, legítimo e nada surpreendente, da prioridade norte americana da Europa para a Ásia-Pacífico e, mais recentemente para o Indo-Pacífico. As dinâmicas geopolíticas a que assistimos não permitem entender essa alteração como transitória. Daí que a Aliança faça bem se a considerar como algo de estruturalmente diferente da realidade que até aqui viveu. Dela decorre o pressuposto que os europeus se devem sentir e tornar mais responsáveis pela Segurança do seu próprio continente e também do seu *near abroad*, designadamente o Norte de África e, nalguma extensão, o Médio Oriente, deixando de tomar como certo e automático o envolvimento norte americano nessas questões.

Terceiro fator, o protesto dos Estados Unidos, aliás inteiramente compreensível, pelo facto das despesas de Defesa dos aliados europeus ficarem persistentemente abaixo do razoável e necessário.

Com a consequência imediata de, por esse motivo, se gerar um enorme desequilíbrio entre os encargos dos EUA e os dos demais aliados na satisfação dos orçamentos da própria Aliança, para o que não se encontra explicação que vá para lá da falta de vontade e de empenhamento dos europeus. Radica aqui a questão da fixação de um compromisso para a atribuição à Defesa de 2% do PIB de cada Estado Membro. Questão hoje mais bem substanciada e melhor balizada com o critério adicional de 20% desses montantes serem em cada País alocados a investimento, visando o levantamento de mais e melhores capacidades militares, e também com a definição de 2024 como o horizonte temporal em que tudo isso deve estar plenamente observado. Também não é razoável tomar esta questão como efémera.

Finalmente, e as coisas estão obviamente interligadas, a dificuldade estrutural que resulta da crescente disparidade entre o padrão tecnológico das Forças Armadas dos EUA e as dos outros Aliados. Dificultando o trabalho conjunto, nomeadamente em cenários de maior exigência e sofisticação, e também a interoperabilidade. Talvez pela sua condição de superpotência global, os Estados Unidos nem sempre identificam fortes limitações no seu isolamento político e estratégico, mas em regra procuram evitar o isolamento operacional e tático. Mas o ponto que aqui importa acentuar é que isso fragiliza e pode mesmo comprometer a coesão da Aliança. Pelo menos no plano militar essa circunstância representa um condicionamento à plenitude do artigo 5º, ou seja, ao *core* do Tratado de Washington.

No que toca a questões conjunturais, mas com significativo impacto sobre vida da Aliança, elas prendem-se sobretudo com as crises nalgumas democracias europeias, com o novo entendimento turco, com o Brexit e com o que resulta do discurso e da prática da Administração Trump.

Com exceção de Portugal entre 1949 e 1974 e do tempo da Grécia dos Coronéis, a NATO foi sempre uma aliança de democracias, no que aliás radicou muita da sua força e da sua atratividade, nomeadamente durante a Guerra Fria e nos tempos imediatamente subseqüentes.

Esse é um valor que bem se pode tomar como sendo intrínseco à organização. Por isso, o que hoje se passa em países como a Hungria e a Polónia, sendo deplorável, é reforçosamente preocupante, embora haja que reconhecer que até ao presente não condicionou fortemente a vida coletiva da Aliança. Sublinhe-se, porém, o “até ao presente”...

O caso turco, começa por se inscrever no mesmo padrão de desvio da boa norma democrática, com exuberantes e bem conhecidos atropelos às liberdades e ao Estado de Direito. Mas o problema é mais complexo, como consequência do comportamento geopoliticamente errático que a Turquia tem tido, sobretudo nas questões do Médio Oriente, mas não só. A recente decisão de aquisição à Rússia de sistemas de Defesa antimíssil incompatíveis com os da NATO é uma evidência disso mesmo. Uma ilação mínima é que no presente a Turquia não pode ser tomada como um Aliado seguro e inquestionável. Se atentarmos na importância geoestratégica da Turquia e no facto das suas Forças Armadas serem as segundas maiores da NATO, isso dá-nos uma percepção da relevância do problema.

À data de produção deste texto não é possível especular sobre o desfecho concreto do processo do Brexit. Mas uma coisa pode ser tomada como certa: a enorme crise da credibilidade britânica. O Reino Unido foi sempre justamente compreendido como um parceiro de grande fiabilidade e competência nos planos político e estratégico. Se não é legítimo entender que as qualidades e competências militares britânicas foram ou vão ser afetadas pelo Brexit, a credibilidade da sua ação enquanto Estado está por agora muito beliscada. O que tem consequências em dois planos. No plano interno da Aliança e no plano da crescentemente importante e necessária cooperação política e institucional entre a NATO e a União Europeia.

É, contudo, dos ventos que por agora sopram em Washington que vêm as mais significativas condicionantes.

Em relação à necessidade de maior responsabilização e compromisso dos europeus a atual Administração americana não afirma nada que, no fundamental, não tenha também sido dito pelas duas Administrações anteriores. A diferença, que é muito relevante, é que o proclama num tom agressivo e disruptivo em relação ao futuro da Aliança, acenando com o que acha ser o seu obsolescência e dispensabilidade.

A isso se adiciona e com grande importância, a diferença de perspectiva que se deteta nas visões prevalecentes num e noutro lado do Atlântico. Os EUA de hoje não reconhecem preocupações de governança global, consideram aliados e parceiros apenas e só se ampliam o Poder dos EUA e não mostram interesse pelas ordens regionais de cooperação. Os europeus têm preocupações de governança global, identificam o multilateralismo como condição para essa governança, reconhecem e privilegiam as ordens regionais de cooperação e olham para todos os aliados e parceiros sob o prisma de uma cooperação mutuamente frutuosa, dificilmente se pode ter enunciados tão díspares.

Isso explica porque se mostra inviável que a NATO renove em 2020 o seu Conceito Estratégico de 2010, iniciando em 2019 os correspondentes trabalhos. Há a noção que um tal debate, incidindo com muito vigor e profun-

didade nos planos político e estratégico, exploraria significativas clivagens, seria no mínimo inconclusivo e, no pior cenário, disruptivo da própria Aliança.

Pano de fundo a tudo isto é, naturalmente, o entendimento que agora prevalece em Washington quanto ao valor da relação transatlântica. Não só, nem talvez principalmente, pela menor prioridade geopolítica atribuída à Europa. Mas também por sinais como o abandono dos acordos de Paris, a recusa do TTIP, a desconsideração da posição europeia no acordo sobre o nuclear iraniano, e o afunilamento da relação com a União Europeia no plano comercial e nele a um contexto de “guerra”.

Por todas estas razões o momento da Aliança Atlântica não é fácil, e para que não se corra o risco de se ser destrutivo, convida à expectativa. É o que no essencial os aliados europeus procuram fazer: manter o *status quo* com o propósito de não agudizar divergências e assim preservar a Aliança na esperança de melhores dias.

Neste tempo e nestas condições ganha vigor e novos contornos a dimensão europeia.

Raciocinando em modelo facilmente se percebe que muitas das questões que hoje constituem problemas e embaraços no relacionamento transatlântico e, portanto, na NATO, podem, (e devem...) encontrar resposta no contexto especificamente europeu e, em concreto, na União Europeia (UE).

A pergunta obrigatória é: será isso possível? São bem conhecidas as dificuldades, divisões e limitações de visão, de vontade e de recursos que existem na Europa.

Mas é também verdade que em matéria de Política Externa e de Segurança e Defesa houve em tempos recentes evoluções interessantes e promissoras. Estão nesse caso a aprovação em 2016 da Estratégia Global de Segurança da UE e o lançamento no final de 2017 da Cooperação Estruturada Permanente no domínio da Segurança e Defesa (PESCO). E vale a pena assinalar que, apenas com exceções mínimas e naturais no caso da PESCO, esses textos receberam uma quase unanimidade, o que continua a verificar-se com a sua materialização.

Salientando a importância que, pelo menos potencialmente, essas políticas e práticas oferecem à NATO, talvez se possa pensar que, apesar de tudo, está a chegar à Europa o tempo para uma narrativa de esperança. Mas, sublinhe-se o “talvez”...

Uma coisa, porém, parece inequívoca, o caminho de evolução positiva que se subentende nesse processo está perfeitamente ao alcance da Europa. Pelo menos no plano material.

É um caminho que a Europa deve fazer com permanente atenção e empenho na preservação do vínculo transatlântico e, portanto, da NATO, e no reconhecimento do papel de Ator indispensável que continua a caber aos EUA em matéria de Segurança e Defesa da Europa. Se assim acontecer a Europa será melhor e mais forte e poderá responder positivamente à necessária superação dos fatores mais estruturais da crise da NATO, assumindo mais responsa-

bilidades estratégicas e uma fatia mais equilibrada na equação da partilha de encargos. Os outros, os de caráter circunstancial e conjuntural, muito decorrentes de quem tem hoje voz e Poder no outro lado do Atlântico, dificilmente serão anulados por esta via. Mas os excessos demagógicos, injustos e panfletários que têm sido esgrimidos, encontrarão menos espaço e serão mais facilmente rebatíveis. ■