

# **OS 70 ANOS DA NATO E AS RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS - EUROPA**

**Cátedra Bernardo Sá Nogueira**

**Academia Militar**

**22 de maio de 2019**

Todos sabemos que a NATO tem sido um componente, não único, mas muito importante, da matriz definidora da relação transatlântica. E muitos desejamos e sentimos como vantajoso, que no presente assim seja e que assim continue a ser.

A questão que aqui me traz centra-se precisamente na necessidade de discutir a validade e a relevância desse pressuposto, no presente e no futuro que com razoabilidade podemos tentar antecipar.

Um estudo recente da Brookings Institution recordava que nos últimos 500 anos houve 63 alianças para fins de Defesa e que delas só 10 viveram mais do que 40 anos. A média de durabilidade foi de 15 anos.

Percebe-se assim que a circunstância da NATO ter chegado aos 70 anos de existência é em si mesmo assinalável. Mas desta existência de sete décadas não se pode, nem deve, inferir nenhuma ideia de inquestionável perenidade. As alianças não são eternas. E esse é um postulado das Relações Internacionais.

A hora atual não é das mais risonhas e promissoras na vida da Aliança Atlântica. Daí a pertinência do tema que me foi proposto e que muito gostaria de convosco tratar adequadamente.

Permitam-me que recorde dois factos recentes que, a meu ver, nos dão uma ideia clara da delicadeza do momento que se vive.

Primeiro facto, a propósito dos 70 anos foi pensado fazer em Washington uma comemoração marcante com atividades e eventos durante três dias. Tudo o que se concluiu como sendo pacífico e podendo ser feito, foi uma reunião curta e discreta do Conselho do Atlântico Norte, em formato de Ministros dos Estrangeiros, em Washington, na tarde de 4 de abril, o dia do aniversário. Apenas isso aconteceu.

Segundo facto, porventura ainda mais revelador. Face aos costumes, seria normal e previsível que a NATO renovasse em 2020 o seu Conceito Estratégico, que é de 2010, o que pressuponha iniciar em 2019 um debate interno a isso tendente. Nada se irá passar. E porquê? Porque há noção que um tal debate, que naturalmente teria que incidir com muito vigor e profundidade nos planos político e estratégico, seria com toda a probabilidade muito controverso, exporia significativas clivagens e, nas suas consequências, seria no mínimo inconclusivo e, no pior cenário, disruptivo da própria Aliança.

Realmente o momento é difícil. Marcado por visões distintas. E por uma preocupação, sobretudo europeia, de pelo menos manter o *status quo*, para evitar mais intensas divergências, com consequências imprevisíveis e porventura graves.

Numa palavra, de momento a atitude dos europeus no seio da NATO rege-se acima de tudo pelo desejo de preservar a organização.

Quando foi fundada, em 1949, a NATO estava verdadeiramente no centro das relações EUA-Europa.

A motivação próxima, talvez o catalisador, para a sua constituição, foi o interesse comum em conter o expansionismo soviético que,

entre 1945 e 1948, transformou uma ocupação militar, natural nas condições do pós 2ª Guerra Mundial, numa abusiva ocupação política que havia de durar 40 anos, e que foi conseguida à força de sucessivos golpes ilegítimos, de que o mais gritante foi o golpe que em 1948, na então Checoslováquia, derrubou um governo, que provinha de eleições sérias e dispunha de estabilidade, num país em franca recuperação económica e social, e onde o partido comunista não era maioritário.

Mas, procurando ver de um modo mais essencial, há que analisar o fundamento dessa manifestação de comunalidade de interesses entre norte americanos e europeus.

Uns e outros inscreviam-se no mesmo padrão cultural e civilizacional. E entre uns e outros havia um percurso histórico comum e muito intenso, com vivências particularmente vigorosas e muito próximas nos anos pesados das 1ª e 2ª Guerras Mundiais. E na vivência de mútuo compromisso e solidariedade que caracterizou a Guerra Fria.

Foi esse vínculo que viabilizou a transformação por que a NATO passou após a Guerra Fria, evoluindo de uma Aliança que estava,

aglutinada de modo relativamente passivo em torno de uma ameaça comum, para passar a ser uma Aliança que é e que, como tal, se empenha ativamente na salvaguarda e afirmação de princípios, valores e interesses partilhados.

E assim a NATO deu um contributo decisivo na pacificação das Balcãs Ocidentais e contributos muito importantes no combate à pirataria na região do Corno de África e também na melhoria dos contornos da questão afegã.

Mas recentemente surgiram no contexto transatlântico sérias dificuldades. E celebrar a NATO nos seus setenta anos implica tentar perceber os motivos dessas controvérsias e a via ou as vias para a sua superação ou atenuação.

No cotejo dessas dificuldades algumas são mais estruturais e de fundo, e outras são mais circunstanciais e de conjuntura.

No plano estrutural dois fatores determinam de modo conjugado essa alteração de ambiente.

Um, é o desvio da prioridade norte americana da Europa para a Ásia-Pacífico e, mais recentemente, para o Indo-Pacífico. Um movimento que, há que reconhecer, é não só legítimo, como inteiramente consonante com o *boom* demográfico, económico e tecnológico que ocorre nessa parte do Mundo. E um movimento que,

evidentemente, está também em consonância com a preocupação dos Estados Unidos em acompanhar mais de perto a ascensão, aparentemente imparável da China, que sabem ser, e ser cada vez mais, a potência rival.

O segundo fator, prende-se com o protesto, também bastante legítimo, dos Estados Unidos quanto ao crescente agravamento do desequilíbrio que em matéria de repartição de encargos financeiros se verifica hoje na Aliança. Há 15 anos os EUA cobriam cerca de 62% desses custos e hoje cobrem perto de 75%. E isso sem que a NATO tenha aumentado os seus gastos de forma explosiva, mas antes porque os europeus têm despendido progressivamente menos nas suas políticas públicas de Segurança e Defesa.

Na conjugação destes dois fatores duas mensagens soaram muito claramente do lado norte americano, embora os europeus se tenham “esforçado” para não as ouvir.

A primeira mensagem é simples: aliados europeus deixem de contar de forma tão permanente, garantida e automática com a proteção do “chapéu de chuva” militar dos EUA; assumam as vossas responsabilidades perante a Defesa da Europa, o vosso próprio continente, e também pelos problemas que ocorram no vosso *near abroad*, designadamente na África do Norte e, nalguma medida, no

Médio Oriente; e façam-no sabendo que nós, EUA, estaremos presentes se estiverem em causa a Rússia, a dimensão nuclear ou a existência de Israel; e também que mantemos ativos os Acordos Berlin-Plus, que viabilizam a disponibilização à Europa de capacidades de que a Europa ainda não dispõe.

Se posso comentar, uma mensagem realista e razoável.

A outra mensagem é igualmente simples na sua formulação: aliados europeus cuidem mais e melhor dos vossos gastos com Defesa; apliquem nisso 2% dos vossos PIB anuais.

Mensagem no geral também razoável e exequível, mas muito pouco interessante para os ouvidos europeus, quanto mais não seja por razões eleitoralistas.

É claro que esta segunda mensagem tinha de início um carácter sobretudo simbólico. De facto atribuir à Defesa 2% ou 5% do PIB por si só nada diz. Isso nada representa se esses recursos forem mal aplicados. Por essa razão este critério foi mais recentemente precisado com a indicação de que desse aumento de alocação de recursos, pelo menos 20% têm que se orientar para o desenvolvimento de capacidades militares, com natural prioridade para as que estão em lacuna na Europa, e também que esse mútuo compromisso deve estar satisfeito em 2024.

A verdade é que aos EUA também preocupa o risco de, em função de significativos *gaps* tecnológicos, ficarem operacionalmente sozinhos, nomeadamente em cenários de maior exigência e sofisticação. Os EUA, talvez pela sua condição de superpotência global, nem sempre identificam fortes limitações no seu isolamento político e estratégico, mas em regra procuram evitar o isolamento operacional e tático.

Daí o atual e justificado ênfase em capacidades, porque é verdadeiramente na base delas e não na base de indicadores orçamentais, que se pode construir a convergência e a coerência entre as Forças Armadas dos diferentes países.

Se desta feita for bem sucedida, a aproximação que mais uma vez se tenta entre o Planeamento de Defesa da NATO e o Planeamento de Defesa da União Europeia pode dar um valioso contributo a esses propósitos de convergência e coerência, ao mesmo tempo que poderá ser a materialização razoável de uma estrutura de forças europeia. Algo que tenha realidade objetiva e que, com vantagem, se distancie da ideia de um “exército europeu”, que tem mais de *slogan* do que de substância.

Uma nota para referir que, à data, apenas sete dos 29 Estados Membros da NATO, cumprem a meta dos 2% do PIB: os Estados



Unidos, a Estónia, a Grécia (embora talvez por outras razões), a Letónia a Lituânia, a Polónia e o Reino Unido. Em síntese e subtraindo a Grécia desta equação, quatro Estados fronteiros da Rússia, os EUA e o Reino Unido.

Ponto muito importante é que os dois problemas ou as duas mensagens a que me referi, não são, no essencial, de agora. Elas remontam pelo menos às Administrações de George W. Bush e de Barack Obama. E podemos tomar como razoavelmente seguro que vão continuar num tempo pós Trump, seja isso o que for.

A diferença, que não é pequena para o tema que aqui hoje nos convoca, é que com esses Presidentes as duas questões nunca foram colocadas num registo de eventual rotura da Aliança, ao passo que com Trump têm sido enunciadas de modo muito rude, indutor de desconfianças e agravos mútuos, e regularmente aceitando com a possibilidade, aparentemente tranquila para os atuais responsáveis norte americanos, de colapso final da Aliança, face ao que avaliam como o seu obsoletismo e dispensabilidade.

Esta significativa diferença conduz-nos às pesadas dificuldades circunstanciais com que a NATO hoje se confronta e que inequivocamente estão associadas à Administração Trump.

Voltarei ao assunto, mas recordo que, quando assumiu funções, Trump fez um périplo por algumas capitais europeias e pela sede da NATO agitando, entre outras coisas, o espectro da dissolução da Aliança. E, também que, num tempo imediatamente seguinte, o então Secretário da Defesa dos EUA, deu mesma volta tentando restabelecer tranquilidade, e sugerindo que o Presidente não devia ser tomado à letra....

Este Secretário da Defesa foi recentemente exonerado e a sua substituição motivou o comentário que “com ele saía o último adulto que existia na Casa Branca”....

Mas para que melhor se perceba a realidade da NATO de hoje, devemos procurar a sua caracterização também num outro plano. Concretamente no plano da maior ou menor adequação e sufici-

ência das capacidades da Aliança face às exigências da Segurança contemporânea.

Na ordem estratégica colocam-se hoje à NATO problemas e dificuldades a Norte e a Leste, decorrentes das atitudes agressivas e violadoras do Direito Internacional da Rússia de Putin, e também dificuldades a Sul, com as ameaças e riscos transnacionais e assimétricos que emergem da África do Norte e do Médio Oriente, seja porque são gerados nessas regiões ou porque por lá transitam e a partir de lá se manifestam, ainda que provenientes de outras áreas, como por exemplo a África Subsaariana ou o Grande Médio Oriente.

Ora para as questões a Norte e Leste a NATO pode ser um relevante instrumento de resposta. Por isso mesmo aprovou e tem em execução um plano para a projeção e estacionamento de forças convencionais nessa área, naturalmente acompanhadas por esforço político e diplomático, em particular assente na ação de alguns

Estados Membros (sobretudo os EUA, a Alemanha, a França e o Reino Unido).

No que respeita ao Sul as coisas são bem diferentes. O que aí se verifica justifica e recomenda ação e presença militar, e também esforço político e diplomático. Mas a natureza dos problemas, a sua conexão com a pobreza, a exclusão, os cenários de violência, as questões ambientais, etc, impõe que as respostas tenham que também incluir ação nos planos económico, financeiro, social e cultural.

Ora a NATO não dispõe de nenhuma dessas capacidades e valências, o que nos tem que levar a perceber que, agindo sozinha, a NATO não tem condições para assegurar Paz, Segurança e estabilidade face às ameaças e riscos que se sentem e continuarão a sentir, no Sul da Europa.

É um facto!

Mas é um facto que por si só não condena a Aliança ao ocaso, ou sequer à irrelevância ou à menorização.

Mas é um facto de que há que retirar consequências. De que sobressai a implicação que, para continuar a ser plenamente útil perante alguma da moderna conflitualidade, a Aliança carece absolutamente de considerar outros modelos de atuação, designadamente buscando parcerias que facultem cooperação, associando a dimensão militar que a Aliança pode proporcionar, com as outras dimensões de ação estratégica que os novos conflitos igualmente requerem.

E, sendo todas as parcerias potencialmente relevantes, sobressai a que pode e deve existir entre a NATO e a UE, duas instâncias absolutamente complementares quanto às suas respetivas valências e que, a demais, são partilhadas por 22 Estados.

Exceto eventualmente no plano político, este desiderato não pode constituir dificuldade no plano conceptual.

A realidade e a prática evidenciam que nos níveis operacional e técnico essa cooperação vai fluindo sem especiais dificuldades.

Mas o quadro não é exatamente o mesmo quando nos colocamos nos patamares político e institucional.

Desde 1991, data do seu primeiro Conceito Estratégico do pós Guerra Fria, e num movimento de constante aprofundamento e reforço até ao atual Conceito de 2010, a NATO assumiu, entre outras, três coisas fundamentais.

Em primeiro lugar, um novo paradigma de Segurança, distinto da até aí tradicional visão do potencial Inimigo pré-definido, atenta naturalmente aos objetivos clássicos da Segurança, incluindo os da Segurança Coletiva, mas também à dimensão humana que marca a Segurança Cooperativa do presente.

Depois, que para atuar eficazmente nesse contexto, é designadamente 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, que, diferentemente dos tempos da Guerra Fria, em que a lógica subjacente aos conflitos era, como não podia deixar de ser, uma lógica *win-lose*, a lógica que hoje precisa de prevalecer é do tipo *win-win*.

Reconhecendo as suas limitações para contrariar com propriedade muitas das novas ameaças, a Aliança está também perante mais esta encruzilhada. E aqui ganha muito 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 podem (e devem...) encontrar resposta no contexto especificamente europeu e, em concreto, da União Europeia.

Mas a pergunta legítima e obrigatória é: será isso possível?

Há muito que penso que, a subsistir, e eu creio que é bom que subsista, a Aliança Atlântica tenderá a evoluir para se transformar *de facto* numa estrutura de articulação entre os EUA e a UE, donde se pode retirar que a NATO precisa da UE. Sendo que a inversa é identicamente verdadeira.

Haverá caminho para essa mutação?

Refletir acerca dessa questão implica olhar pelo menos para três planos: o do entendimento que uns e outros, norte americanos e europeus, têm do Mundo; o dos traços fortes que neste momento se identificam no pensamento norte americano no que tange à Europa e, terceiro plano, o do processo europeu.

No que se prende com a visão do Mundo e sendo absolutamente sintético mas objetivo na análise dos recentes textos oficiais (Estratégia Global de Segurança da UE, de junho de 2016 e Estratégia Americana de Segurança de dezembro de 2017), o que se constata são diferenças abissais.

Os EUA de hoje não reconhecem preocupações de governança global, não acolhem o multilateralismo, consideram aliados e parceiros apenas e só se ampliarem o Poder dos EUA e não mostram interesse pelas ordens de cooperação regionais.

Os europeus têm preocupações de governação global, querendo ser normativos para esse efeito, identificam o multilateralismo como condição para essa governação, reconhecem e privilegiam as ordens regionais de cooperação - com ênfase para África - e olham para todos os aliados e parceiros sob o prisma de uma cooperação mutuamente frutuosa.



Difícilmente se pode ter enunciados tão díspares. Aí está outro prisma para se entender como uma revisão do Conceito Estratégico seria por agora inviável e contra indicada.

E como é que no momento é percebida pelos EUA a dimensão transatlântica?

Sem grande desenvolvimento, recorde-se que os EUA abandonaram os acordos de Paris, que os EUA abandonaram o TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Program*, que os EUA ignoram a UE, exceto quanto ao comércio, âmbito em que explicitamente a consideram como um opositor (na Estratégia de Segurança dos EUA não há uma letra sobre a UE....), que os EUA colocam os aliados europeus nas dificuldades que antes referi, que os EUA ignoram completamente a voz europeia noutras questões relevantes, como, para dar um exemplo da atualidade, o acordo nuclear com o Irão... Para a Europa e para os europeus os tempos não estão fáceis em Washington.

Um olhar agora, também necessariamente muito sintético, sobre o processo europeu.

O que mais sobressale é que, apesar de em matéria de formulação de Política Externa e de Política de Segurança e Defesa se ter evoluído mais nos últimos três anos do que em toda a vida anterior da UE, com todos os Estados Membros a subscreverem a nova Estratégia e 25 dos 28 a aderirem à Cooperação Estruturada Permanente decidida há ano e meio, subsistem embaraços e dificuldades. Salientaria três.

O primeiro é que, embora mostrem ter uma visão equilibrada e justa para o Mundo, e de na ordem global estarem espartilhados entre o retracionismo americano e o expansionismo chinês, os europeus continuam indecisos quanto ao papel concreto que nela querem desempenhar.

Isto é algo que em larga medida se filia na estreiteza política e estratégica das atuais lideranças europeias, sempre irresistivelmente subjugadas por critérios eleitorais.

Não admira pois que a Europa ainda não se tenha entendido quanto à autonomia estratégica que deseja para si e que com realismo pode ter.

A Europa do presente encerra também delicados problemas de definição democrática. Os últimos indicadores do *Freedom House Report* consideram que a Hungria deixou de ser uma democracia consolidada e que a Polónia está à beira da mesma categorização. E podíamos falar da Turquia, que não sendo membro da UE, é europeia e muito importante no contexto da NATO, e que o mesmo relatório já não considera como uma democracia. E não olvidemos o Brexit, que nos tem evidenciado a profunda crise de um Estado tão importante como o Reino Unido. E a lista podia continuar...

Este é um quadro que revela uma coesão, se não precária, pelo menos enfrentando dificuldades, o que acaba por contribuir para a progressiva marginalização da Europa em relação ao processo global e dos europeus em relação à ideia de Europa.

As quase unanimidades que se verificaram em relação aos dois textos recentes e fundamentais que mencionei, sugerem contudo um sinal diferente.

Por ventura são também um indicador que, apesar de tudo, vai crescendo na Europa a noção que a eventual renacionalização das Políticas Externas e de Segurança e Defesa conteria o risco de trazer de volta os velhos demónios que durante séculos rasgaram o

continente com sucessivos conflitos. Algo que se alterou precisamente com o processo de construção europeia.

E fazem pensar que talvez esteja a chegar para a Europa o tempo para uma narrativa de esperança.

Acentuo o “talvez” e não me dispenso de algumas considerações objetivas.

O modelo europeu que há 15 anos era fortemente atrativo em todo o globo, não suscita hoje, em parte alguma, esse tipo de sentimento.

A Europa corresponde hoje a 11% da população mundial, numa situação de natalidade regressiva, ao mesmo tempo que não consegue identificar posições claras e comuns na questão da imigração. Uma questão de atenção obrigatória.

A Europa continua a ser um relevante ator comercial e económico, mas também nisso está em retração, não representando hoje o seu PIB mais do que 13% do PIB mundial.

Apesar de alguns bons esforços e iniciativas em anos recentes, a Europa não está a ganhar a batalha da inovação. Não está a conseguir sair da era industrial para entrar resolutamente na era digital, o que, se não acontecer, significa uma condenação ao isolamento e a minorização.

Postas as coisas assim, o registo parece catastrófico e sem remissão.

Tenho porém a esperança e, mais do que isso a convicção que, apesar das atuais hesitações, demoras e contradições, a Europa não está sob nenhuma condenação e que, ao contrário, será nela e com ela, que será possível definir e construir melhores respostas para estes vários problemas, incluindo os que afligem a NATO.

Não é uma questão de fé.

A par com as Nações Unidas a União Europeia é a mais extraordinária e original construção política do tempo contemporâneo. É uma construção que se tem sabido reinventar e renovar ao longo da sua existência. Mesmo com as sabidas dificuldades em matéria de compreensão de uma identidade comum que, aliás, não podem ser tomadas como surpreendentes.

A União Europeia foi concebida na base das diversidades e singularidades do passado e do presente. E o que busca é precisamente, salvaguardando a sua enriquecedora diversidade matricial, construir uma identidade futura. É essa a lógica última do processo europeu.

A identidade europeia ou será futura ou não existirá. Para o que são necessários visão e projeto. Sem eles os cidadãos não serão tocados. E sem cidadãos nunca há processo político. Pelo menos legítimo e sustentável.

Nesse projeto talvez seja justificado conferir à UE um papel como ente de natureza regional, apto a intervir com pragmatismo em qualquer parte do globo (o que é diferente de ser Ator global), usando todos os seus recursos e políticas, e agindo simultaneamente na proteção e salvaguarda dos legítimos interesses dos europeus e no compromisso com a construção de melhor e mais Paz, Segurança e estabilidade nas zonas de crise.

Para além de justificado nas suas premissas, esse projeto está perfeitamente ao alcance da Europa.

E, a menos que os EUA isso recusem, a Europa deve fazer esse caminho, procurar essa evolução, com permanente atenção e empenho na preservação do vínculo transatlântico e, portanto, da Aliança Atlântica, e no reconhecimento do papel de Ator indispensá-

vel que continua a caber aos Estados Unidos em matéria de Segurança e Defesa da Europa.

E nesse processo dar a necessária atenção ao reforço das capacidades militares europeias, incluindo e de modo destacado, o plano tecnológico, ligado ao digital, à inteligência artificial, à robótica e à automação. No presente e de modo acrescentado no futuro, esses parâmetros não são *enablers*, nem *force multipliers*, são *game changers*, que colocarão fora de jogo quem não os dominar.

A Europa tem todas as condições materiais para poder dar esses passos. Falta saber, e não é pequena dúvida, se terá a vontade política partilhada que eles também requerem.

Se assim acontecer, a Europa será melhor e será mais forte, e poderá responder positivamente à desejável superação dos fatores mais estruturais da crise da Aliança Atlântica, assumindo mais responsabilidades estratégicas e uma fatia mais equilibrada na equação da partilha de encargos.

Os outros fatores, os de caráter circunstancial e conjuntural, muito decorrentes de quem tem hoje voz e Poder no outro lado do Atlântico, dificilmente serão eliminados por esta via. Mas os excessos

demagógicos, injustos e panfletários que têm sido esgrimidos, encontrarão menos espaço para serem propalados e serão mais facilmente rebatíveis.

Em síntese a leitura que faço e que tentei transmitir foi:

- que a Aliança Atlântica vive uma crise muito difícil, que nos níveis político e estratégico vem convidando à paragem e à gestão da expectativa, como expediente para evitar males maiores;

- que para essa situação concorrem fatores estruturais e fatores conjunturais;

- que quanto aos conjunturais o que mais importa é não os agravar e esperar que o tempo venha a possibilitar as necessárias evoluções positivas;

- que as dificuldades estruturais podem com vantagem ser superadas no quadro intraeuropeu, designadamente no contexto da União Europeia, o que pressupõe uma evolução que, sob a perspetiva material e dos recursos está perfeitamente ao alcance dos europeus, mas que só será suscetível de concretização na base de uma visão mais partilhada e mais ambiciosa para a Europa;

- que esse caminho não deve dispensar, antes exige, a preocupação em preservar a NATO e com ela a relação transatlântica.



É por isso que creio que neste momento tão áspero da vida da Aliança, perante as atuais contingências, um aliado bom e empenhado como Portugal tem sido e é, tem como a sua melhor opção fazer bem o trabalho europeu que lhe compete, sempre salvaguardando a dimensão transatlântica, e sabendo que dessa forma está simultaneamente a construir mais e melhor Europa e a contribuir muito positivamente para que a NATO possa continuar o a ser a pedra angular da Segurança europeia.

Muito obrigado.

Luís Valença Pinto