

CADERNOS NAVAIS
N.º 18 – Julho - Setembro 2006

A NATO E A POLÍTICA EUROPEIA
DE SEGURANÇA E DEFESA.
EM COLISÃO OU EM CONVERGÊNCIA?

Alexandre Reis Rodrigues



Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

CADERNOS NAVAIS
N.º 18 – Julho - Setembro 2006

A NATO E A POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA.
EM COLISÃO OU EM CONVERGÊNCIA?

Alexandre Reis Rodrigues

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Autor

O Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues entrou para a Escola Naval em 1959. Teve uma carreira essencialmente operacional. Entre os últimos e mais importantes cargos que desempenhou, salientam-se: Chefe do Estado-Maior da Força Naval Permanente do Atlântico e, posteriormente, comandante desta mesma Força Naval da NATO; Comandante Naval; CINCSOUTHANT, na NATO, em Oeiras; Comandante da EURO-MARFOR e, por último, Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. É vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa, secretário-geral da Comissão Portuguesa do Atlântico e vice-presidente da Associação do Tratado do Atlântico (ATA). Tem publicado artigos sobre assuntos navais e de defesa em jornais e revistas, proferido conferências e, recentemente, publicou dois livros: *Nos Meandros da Política de Defesa e Defesa e Relações Internacionais*.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa.
Em Colisão ou em Convergência?

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

18/Jul.-Set. 2006

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-88-5

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

António Coelho Dias, S. A.

A NATO E A POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA. EM COLISÃO OU EM CONVERGÊNCIA?

Introdução

A União Europeia que é hoje já um relevante actor da cena internacional, nos campos económico, político e diplomático, ainda não tem uma Política de Segurança e Defesa, contudo não deixará de a ter, mais ano menos ano. Já não é um problema de opção, é apenas uma questão de tempo que depende de duas coisas: da sua capacidade de ultrapassar tentativas de obstrução política, internas e externas, que sempre haverá; e da maior ou menor demora dos líderes europeus em reconhecer, na prática, a realidade de um mundo já em evolução para um sistema multipolar, onde a Europa não deixará de ter um lugar de destaque, entre outras potências em processo de desenvolvimento acelerado e crescentes ambições de afirmação.

Mesmo que não pretendesse empenhar-se em ter um papel activo ao nível da segurança e defesa, será constrangida a isso para a protecção de interesses que vai alargando e que precisam de paz e de estabilidade no mundo para o seu próprio desenvolvimento. Não poderá, portanto, prescindir da disponibilidade de todos os tipos de meios necessários para a promoção dessa estabilidade, incluindo aqueles que apenas são para usar em última instância, quando se esgotaram todas as demais possibilidades de solução, ou seja, os meios militares.

Aliás, os europeus já começaram a perceber, e sobretudo a sentir, que a democracia, a prosperidade e a ausência de conflitos militares internos não são sinónimo de segurança, nem de estabilidade. Mantêm-se vulneráveis em relação ao exterior, ainda que de formas diferentes das que se verificavam durante a Guerra Fria. Já não têm pela frente a possibilidade de um conflito global em larga escala entre as duas superpotências. Mas estão confrontados com uma

proliferação de conflitos, regionais ou locais, de pequenas dimensões, cujos efeitos raramente se confinam à área da sua ocorrência.¹

Nada, porém, mudará de repente no actual processo de desenvolvimento de uma Política de Segurança e Defesa, Continuar-se-á a progredir mas com altos e baixos, avanços e recuos, por mais algum tempo. Uma vez, parecendo dar razão aos pessimistas, que não acreditam que a União Europeia venha alguma vez a afirmar-se como um actor decididamente influente na arena internacional, outras vezes dando confiança aos que esperam que tenha também, na área da segurança e defesa, um protagonismo à altura do peso político e económico entretanto adquirido.

Por uma razão ou por outra, o relacionamento da NATO com a União Europeia² sofrerá pelo caminho; terá períodos de tensão, por vezes complexos e aproximando-se da ruptura. Os motivos não serão sempre os mesmos; tenderão a alternar, quer na sua natureza quer na sua origem: umas vezes virão da parte europeia, por falta de resposta cabal na partilha dos custos da parceria; outras vezes, virão da parte americana, por percepção de que afinal a Europa apenas deseja autonomia e, por isso, não esteja a ver necessidade de coordenar políticas. Noutros casos, talvez os mais prováveis, imperarão os problemas da falta de convergência de propósitos e de diferentes formas de avaliar a situação ou de perspectivar a resposta mais adequada.

Se as dificuldades se tornarem difíceis de gerir, por momentos, o ruído das vozes dos que já não reconhecem a necessidade da NATO tornar-se-á difícil de silenciar e, como a memória é curta, crescerá o número dos que não verão no seu fim qualquer inconveniente de maior. Alguns poderão pensar que

¹ *"The term regional security no longer carries any real meaning in a world where instability far from nations' borders can disrupt national and international economic, social and political systems"* (Extracto de um documento americano distribuído a todos os membros da NATO em Janeiro de 2006, tendo em vista a Cimeira de Riga).

² O relacionamento dos EUA com a União Europeia é uma coisa diferente do relacionamento da NATO com a Política de Segurança e Defesa da União Europeia mas apenas quanto ao âmbito, que é mais restrito no segundo caso, por abranger exclusivamente as questões de segurança e defesa. Os protagonistas são os mesmos em ambos os casos, pois quando a União Europeia está a dialogar com a NATO está, na prática, a dialogar com os EUA.

entre o acabar formalmente por expressa decisão dos seus membros ou “continuar no papel” embora sem qualquer papel activo que justifique devidamente a sua existência, será preferível a primeira hipótese; pelo menos, sempre fica mais barata.

Este desfecho deve ser evitado. Não basta, porém, expressar esse desejo. É preciso, sobretudo, predispor-nos a encarar os problemas que podem estar a comprometer a sua concretização, ou seja, rever a forma como a NATO está presentemente a ser pensada e clarificar o papel que os europeus pretendem efectivamente assumir.

O objectivo deste trabalho, mal grado o facto de não cobrir todas as vertentes do assunto, é chamar a atenção para a necessidade de uma reflexão conjunta entre as duas organizações e procurar dar um primeiro contributo.

A evolução da NATO

A NATO tem um passado de sucesso, militar e político. Conseguiu manter a ameaça da União Soviética fora das portas da Europa de então e foi um importante factor de coesão europeia, contribuindo para aproximar países que de outra forma tenderiam a afastar-se. Tem sido a principal via de expressão do vínculo transatlântico, ou seja a possibilidade de americanos e europeus estarem lado a lado, na defesa dos muitos valores comuns.

A NATO, pela mão dos EUA, tem sido ainda o instrumento que permitiu orquestrar a maioria das inovações conceptuais, materiais e organizacionais disponibilizadas às forças armadas europeias. Constitui a principal referência para o processo de modernização das suas forças armadas, impedindo aquilo que noutras circunstâncias poderia não ter andado longe de uma quase total letargia do dispositivo militar europeu. Constitui também a única possibilidade de integração das forças armadas americanas e canadianas com as forças europeias, tendo sido essencial a ajudar a vencer barreiras culturais e linguísticas e na procura da interoperabilidade, da uniformização e compatibilização de meios e sistemas, procedimentos, doutrinas e conceitos. Tem sido também decisiva no processo de integração europeia dos países do antigo bloco soviético, ajudando a acabar com o pesado legado da sua anterior participação

militar no extinto Pacto de Varsóvia, profissionalizando, reestruturando e modernizando as suas forças armadas.³

Com o fim da Guerra Fria, a NATO soube passar, de forma rápida e eficaz, da organização de propósito único que então era - exclusivamente orientada para fazer face à ameaça soviética - para uma organização de propósito múltiplo, acrescentando, ao compromisso de base sobre a defesa territorial colectiva dos países membros, uma nova vocação na área da resolução de crises e conflitos, no combate ao terrorismo internacional e à proliferação de armamento de destruição em massa e, mais recentemente, na prestação de assistência humanitária.

No presente, continua um dinâmico processo de evolução. O seu actual Secretário Geral quer agora que tenha um papel político mais abrangente, empenhando-se em desenvolver novos tipos de relacionamento - com a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão, a Coreia do Sul - e procurando um papel activo no âmbito do diálogo com o Grande Médio Oriente, a que se convencionou chamar a Iniciativa de Cooperação de Istambul.

Não obstante lutar com óbvia falta de meios militares, por reduzida capacidade de resposta dos membros europeus e grande envolvimento dos EUA no Iraque e Afeganistão, nem por isso tem deixado de procurar activamente dar resposta a todos os desafios com que tem sido confrontada. Mesmo no caso do Iraque, apesar das reticências iniciais sobre o seu possível envolvimento nas operações de estabilização, acabou por assumir um papel na formação das novas forças armadas e de segurança iraquianas, com a criação de um novo centro de treino, perto de Bagdad, em Ar Rustamiyah. Mais recentemente, assumiu responsabilidades globais pelas operações de estabilização no Afeganistão, de longe o maior desafio desde sempre e de cujo sucesso fica dependente o seu futuro.

De facto, a NATO não tem sido uma organização conformada a viver das glórias do passado, bem pelo contrário. No entanto, e não obstante esta postura positiva, não tem mostrado empenhamento em mexer na sua forma de

³ "Presentemente, tem em curso programas de assistência a 12 países tendo em vista colaborar na remodelação das suas forças armadas, respectivas estruturas, doutrina e inserção no Estado segundo a fórmula adoptada em países democráticos.

funcionamento interno e muito menos em rever os termos em que se tem baseado o seu relacionamento com a União Europeia e o diálogo transatlântico. Parece não estar a ter presente que há diferenças importantes de percepção entre os seus membros sobre a situação internacional e não tem em conta que hoje já não funciona sob uma liderança nunca questionada, como foi o caso da americana durante a Guerra Fria. Nessa altura, muito pragmaticamente, os europeus mantinham-se cientes da sua dependência em relação aos EUA para terem garantida a sua própria segurança. Sabiam que não podiam contar com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, paralisado pela sempre presente possibilidade do veto russo ou chinês. Vive, por estas razões, uma situação de crise de propósito e de liderança, em que muitos falam mas poucos se têm mostrado disponíveis para resolver.

A evolução do processo de construção europeia

Durante muitos anos, o processo de construção europeia concentrou-se quase exclusivamente nos aspectos económicos para a criação do mercado comum, não obstante sempre ter estado presente no espírito dos seus principais dinamizadores a sua subsequente evolução para uma união política. Diversas tentativas nesse sentido⁴, invariavelmente lideradas pela França, incluindo a criação de um exército europeu integrado e sob comando comum, foram aparecendo ao longo do tempo mas acabaram geralmente por ser rejeitadas pela preferência europeia de deixar as questões da sua segurança e defesa ao cuidado da NATO. De facto, nada de novo e substancialmente concreto aconteceu durante muito tempo nesta área.

Em 1986, o Acto Único Europeu formalizou a cooperação nessa área, mas não chegou a alterar a sua natureza intergovernamental. Só em 1993, na

⁴ Por exemplo: o Plano Pléven, da década de cinquenta, que proponha um exército europeu integrado; o Plano Fouchet, da década seguinte, com a proposta de criação de uma União de Estados e a adopção de uma política externa e de defesa comuns; o Relatório Davignon, de setenta, que acabou por ser a origem da Cooperação Política Europeia lançada informalmente nessa década e institucionalizada mais tarde em 1987, através do Acto Único Europeu.

Cimeira de Maastricht, é que se vê o nascimento de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (*Common Foreign and Security Policy*), e a sua inclusão no Tratado da União, entrando em vigor na mesma altura, como II Pilar da construção europeia e com um título específico (Título 5). Ficava formalmente expressa a vontade da União afirmar a sua identidade na cena internacional e deixava-se em aberto a possibilidade da evolução da PESC para uma defesa comum.

Entretanto, ocorre a crise da Jugoslávia e os europeus vêm-se confrontados com o embaraço de uma evidente incapacidade militar de intervir na resolução de conflitos na sua própria área. Tornava-se urgente passar das anteriores promessas para a criação consistente de capacidades militares à altura das ambições políticas, conforme tão repetidamente anunciado. É neste contexto que acontecem as Cimeiras de Amesterdão em 1997 e de Nice em 2000, incluindo sucessivas medidas de melhor operacionalização da PESC em várias áreas.

Porém, não só a concretização das medidas apontadas tem ficado abaixo das expectativas criadas como ainda não se clarificou qual o modelo de cooperação ou de integração de políticas que se pretende adoptar e como devem ser vistas as suas relações de interdependência com a NATO. Pior do que isso, mantém-se perspectivas diferentes sobre a forma como estes assuntos devem ser encarados, mesmo entre os seus membros.

Não é do âmbito deste trabalho, analisar as circunstâncias e razões que podem explicar esta situação, mas talvez valha a pena chamar a atenção para a analogia que pode ser traçada entre o percurso europeu e o percurso inicial da formação dos EUA, a partir da criação da sua Federação em 1789. De facto, só quase um século depois, é que começaram a desaparecer as resistências dos Estados a um Governo Central forte e a surgirem os primeiros sinais de vontade de projectar influência para o exterior.⁵

Em 1890, os EUA já eram uma potência económica mundial, mas em termos militares, em função da dimensão do seu Exército, ocupavam apenas a

⁵ Nas primeiras décadas da Federação, o essencial das capacidades combatentes estavam centradas nas milícias dos Estados, perfazendo um total de 700000 efectivos, enquanto o Exército regular, que se ocupava essencialmente dos conflitos com os índios, tinha apenas 16000 homens em 1861 (25000 depois da Guerra Civil).

14ª posição, depois da Bulgária. A Marinha americana, nessa mesma altura, tinha a 17ª posição mundial.⁶

É verdade que na construção da Federação, os EUA tiveram que lidar com importantes diferenças regionais, mas, em qualquer caso, não tiveram, como tem a Europa, os problemas das barreiras linguísticas e de uma muito maior diversidade cultural.⁷

O actual relacionamento NATO/PESD

O critério dos 3 D's e o vínculo transatlântico

Os EUA sempre apoiaram o desenvolvimento do chamado pilar de defesa europeia e, de alguma forma, até o incentivaram. Viam na iniciativa europeia sinais de vontade de partilhar responsabilidades, de dividir tarefas e uma forma de ajudar a manter a paz e a estabilidade. Desejavam evitar a irrelevância militar dos europeus que avaliavam tão perigosa para a estabilidade do relacionamento transatlântico como a hipótese, no extremo oposto, da procura de auto-suficiência militar e autonomia. No entanto, sempre se recusaram a imaginar o pilar da Segurança e da Defesa fora do contexto da NATO. Receavam poder não haver espaço para duas organizações e que a NATO, a prazo, pudesse ficar em causa e, com isso, parte importante do vínculo transatlântico, cuja preservação seria sempre essencial.

Por isso sempre adoptaram uma posição condicionada de apoio, que ficou conhecida pela designação de "política do sim, mas...". Tinha o objectivo saudável de evitar que o relacionamento transatlântico viesse a ficar em causa mas foi buscar uma fórmula a funcionar pela negativa, que se contentou em evitar que os laços se quebrassem, sem qualquer componente que promovesse a sua consolidação, senão mesmo o seu reforço.

⁶ O número de navios depois de ter crescido significativamente durante a Guerra Civil, foi drasticamente reduzido, caindo, entre 1860 e 1870, de 700 para 200, dos quais apenas 52 estavam operacionais!

⁷ *"The Travails of the Union: The American Experience and its Implications for Europe;* Charles A. Kupchan).

A sua mais conhecida expressão prática, materializou-se no muito falado “critério dos três D’s”, a resposta encontrada por Clinton ao entendimento franco-britânico de Saint Malô, quando Blair e Chirac concordaram na necessidade de avançar com a criação de uma capacidade militar para acção autónoma, uma cedência britânica que então surpreendeu a maioria dos observadores.

Tratava-se de uma espécie de compromisso europeu segundo três vertentes: a de não duplicar estruturas e meios já existentes na NATO (“*No Duplication*”), a de observar uma política de total transparência entre as duas organizações, com alguma sobreposição em funções-chave (“*No Decoupling*”) e, finalmente, a de garantir de tratamento idêntico aos membros da NATO que não pertencessem à União Europeia (“*No Discrimination*”).

Desde então, estes critérios passaram a resumir a fórmula de convivência entre as duas organizações. Para que tudo ficasse claro, o novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado na Cimeira dos 50 anos, em Washington, limita o desenvolvimento da Iniciativa Europeia de Segurança e Defesa ao exclusivo contexto da NATO.⁸ Não era, obviamente, a situação que mais se coadunaria com eventuais ambições europeias, quer por as condicionar logo à partida, quer por representarem algum estatuto de minoridade política.⁹ Foram, apesar de tudo, aceites sem reservas pelos europeus que terão entendido não deverem pôr em causa o legado das cinco décadas de solidariedade e de coesão, que tinha acabado por permitir o fim da Guerra Fria.

Não obstante as radicais alterações do ambiente de segurança, os europeus continuavam a necessitar de uma relação privilegiada com os EUA. Havia, para além de tudo isso, o peso de um passado de sucesso que tinha ajudado a manter unidos países com dificuldades de relacionamento e permitido à Europa beneficiar da dissuasão nuclear americana. Era essencial, portanto, evitar uma colisão e, principalmente, não dar azo à possibilidade de uma rotura.

⁸ *“The Alliance seeks to preserve peace and reinforce Euro-Atlantic security and stability by... the development of the European Security and Defense Identity within the Alliance”.* (Extracto do Conceito Estratégico da NATO de Abril de 1999)

⁹ Um decisão que Pezarat Correia considera “tanto mais surpreendente quanto foi tomada numa instância que não era a da UE, onde não estavam presentes todos os seus membros e onde tinham assento Estados não pertencentes à UE, não europeus, e onde um deles, os EUA, dispunha de um claro ascendente”. (Le Monde Diplomatique, Fevereiro de 2004)

Este objectivo foi conseguido, para satisfação das duas partes, com a aceitação do critério dos 3 D's. Havia consenso sobre o importante ponto de manutenção do vínculo transatlântico que a NATO materializava; pareceu ser tanto quanto bastava para aí basear o futuro das relações transatlânticas e, por isso, não se sentiu a necessidade – ou não houve capacidade - para ir mais além, num esforço suplementar de conseguir uma convergência mais abrangente e mais sólida. A situação mantém-se assim até hoje, mas agora com a séria agravante do diferendo provocado pela questão do Iraque e a preferência americana por coligações de ocasião. O primeiro problema pode passar ou atenuar-se com o tempo, em especial, se finalmente, depois da tremenda crise que o país vive, for conseguido um mínimo de estabilidade. O segundo problema - o das coligações – é diferente pois tudo indica que veio para ficar, como uma grave ameaça de marginalização da Aliança.

Alianças ou coligações

Com estas novas circunstâncias e a evolução do ambiente de segurança mundial, começam a surgir diferenças de percepção, sobre as ameaças, e de visão, sobre a forma de as encarar, fazendo abanar a base de entendimento. Cada parte começa a olhar para a manutenção da ligação segundo interesses específicos muito próprios e frequentemente divergentes.

Os americanos, traumatizados pela experiência do Kosovo, que tinha posto a nu as debilidades militares europeias e a inadequação – no seu ponto de vista - dos processos de decisão da NATO (a chamada guerra por comité, na expressão de Rumsfeld), passam a encarar a Aliança de uma forma diferente. Embora defendendo de forma intransigente a sua manutenção, as suas motivações passam a ser quase exclusivamente políticas, o que se compreende à luz do seu imbatível poderio militar convencional e nuclear.

Os europeus, por outro lado, esquecem continuamente algumas das suas obrigações, principalmente, na área dos contributos militares, que deveriam assegurar, mostram fraca disponibilidade para equilibrar a partilha de encargos e frequentes reticências em relação a algumas políticas americanas. Entre outros casos, sobressai, por exemplo, a decisão americana de abandono

do Tratado Anti-Mísseis Balísticos, o que então causou muitas preocupações entre os europeus.¹⁰ O problema do Iraque apenas agravou as dificuldades que vinham de trás.

Obviamente, não era exactamente uma colaboração reticente o que os EUA precisavam. Muito menos lhes interessavam as dificuldades de actuar num contexto de organização multinacional, com tudo o que isso implica em obrigações de partilhar processos de decisão, frequentemente mais políticos do que de natureza estritamente militar, numa estrutura não pensada para as diferentes contingências do pós Guerra Fria.

É assim, que surge no Pentágono a ideia das “coligações temporárias”, sob o entendimento de que “mais importante do que uma Aliança é ter aliados” e que uma coligação temporária para situações específicas, segundo o princípio de que “é a missão que determina a coligação e não o contrário” podia servir precisamente esse efeito. A primeira aplicação prática deste novo conceito surge a propósito da invocação da cláusula de defesa colectiva, na sequência dos atentados do 11 de Setembro, tendo os EUA rejeitado o apoio oferecido pelos europeus. Inevitavelmente, esta nova postura, configurando, na prática, a marginalização da Aliança, repercutiu-se negativamente no relacionamento transatlântico. Ficava no ar a ideia de que a Aliança poderia ter deixado de ser olhada pelos EUA como um instrumento útil a usar em caso de guerra ou conflito.

Outras diferenças de percepção

Já se sabia que as percepções sobre a utilidade da Aliança tinham deixado de ser as mesmas, entre americanos e europeus, com o fim da Guerra

¹⁰ Este passo era indispensável para a continuação do programa do escudo de protecção anti-míssil, então uma das principais prioridades militares do Presidente Bush. As preocupações europeias relacionavam-se com o receio da possibilidade de daí poder decorrer uma corrida aos armamentos da parte da Rússia e da China, que se poderiam sentir compelidas a aumentar os seus arsenais nucleares. Estas preocupações revelaram-se infundadas, mas a verdade é que o programa não tem decorrido ao ritmo então pretendido, devido a inúmeras dificuldades técnicas.

Fria. Esperava-se – sabe-se hoje que com infundado optimismo – que mesmo assim isso não iria abanar as bases do relacionamento transatlântico

Para os EUA, a Aliança continuava a ser importante mas não exactamente pelos motivos que os europeus gostariam que prevalecessem. Permanecia útil em quatro aspectos principais: como base de recrutamento de um núcleo duro para a constituição de coligações temporárias, a organizar à medida de cada ocasião; como forma organizada de acertar repartições de trabalho entre os seus membros; como via de permanência por dentro do desenvolvimento do futuro quadro europeu de segurança e defesa, podendo influencia-lo sob o argumento da necessidade de coordenação e de evitar desnecessárias duplicações; finalmente, como “infraestrutura estratégica” facilitadora da continuação da sua presença na Europa, proporcionando uma plataforma de apoio para acesso às mais prováveis zonas de instabilidade, assim mais simplificado, quer em termos geográficos, quer em termos diplomáticos.

Terminada a Guerra Fria, não obstante alguns reveses, os europeus tinham começado a sentir que o seu projecto estava praticamente garantido; vivendo razoavelmente bem e não se sentindo ameaçados nas suas fronteiras, dão a paz como praticamente assegurada, embora admitindo a permanência de algumas questões de segurança ainda em aberto. Compreensivelmente, deixam de reconhecer o mesmo nível de dependência dos EUA e passam a sentir-se menos constrangidos a condicionar a evolução da integração europeia, em matéria de Defesa, às estreitas baias impostas inicialmente, sob o argumento da necessidade de preservação do vínculo transatlântico. Porém, continuavam a olhar a NATO como a possibilidade de se conservarem num fórum onde podiam, em conjunto, influenciar a potência hegemónica e ter uma voz internacional que, sem a presença americana, ficaria muito longe da relevância que mantém hoje. Embora sem ameaças directas declaradas, viam na NATO a forma de evitar ficarem totalmente fora das preocupações imediatas de segurança dos EUA. Mantinham o “seguro” do compromisso de defesa colectiva proporcionado pelo artigo 5º do Tratado do Atlântico e, complementarmente, continuavam a aproveitar a experiência de transformação das Forças Armadas americanas e a desfrutar de meios e facilidades militares importantes.

Permaneciam, por isso, para ambos os lados, importantes interesses em manter a Aliança, apesar de muita coisa ter mudado. Pensou-se que esses

interesses seriam quanto bastava para evitar uma ruptura, não obstante todas as diferenças acima referidas, aliás acentuadas pelos acontecimentos do 11 de Setembro e a subsequente mudança de percepções sobre as ameaças prioritárias. Acabou por, praticamente, nada ser feito para rever as bases em que até então tinha assentado o diálogo transatlântico. Não se tomou em consideração que, por força da prioridade atribuída pelos EUA ao combate ao terrorismo internacional e proliferação do armamento de destruição maciça, a Europa tinha deixado de estar no centro das suas preocupações.

Se outros motivos faltassem, esta nova situação, mesmo sozinha, seria suficientemente importante para levar a um novo esforço de repensar os entendimentos das partes sobre o caminho a seguir, procurar actualizar obrigações mútuas e definir linhas de convergência. Porém, nem nas duas mais recentes Cimeiras, a de Praga em 2002 e a de Istambul em 2004, já perante óbvios sinais de crise à vista, foi este decisivo assunto minimamente abordado.

Nada nos diz, pelo menos por enquanto, que a Cimeira deste ano em Riga, vá, finalmente, abordar estas questões. Diversos observadores dizem que será sobre o tema da Transformação, mas sem identificar o que isso significa exactamente. O Secretário-Geral,¹¹ referindo-se à ocasião tem preferido chamar a atenção para os temas concretos que precisam de ser debatidos, com destaque para a situação no Afeganistão, o próximo alargamento,¹² os novos contactos com a Austrália, Nova Zelândia, etc. e capacidades militares. Kurt Volker, Secretário de Estado Adjunto da administração americana para os assuntos europeus, e o Almirante Giambastiani, Vice-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, defenderam que o importante a discutir em Riga, no próximo mês de Outubro, é a necessidade de melhorar as capacidades operacionais, procurar novas parcerias e preparar o novo alargamento, possivelmente para 2008. É caso para perguntar para que servirão as capacidades não havendo um mínimo de consenso sólido sobre a forma de as utilizar!

Mais recentemente, foi divulgada a existência de um documento (*a discussion*

¹¹ Por exemplo, em finais de Maio, na reunião conjunta do Conselho do Tratado do Atlântico com a Assembleia Parlamentar da NATO.

¹² Presentemente, há três países com processos de adesão em curso (Membership Action Plan): Croácia, Macedónia e Albânia.

paper) elaborado pelos EUA e sugerindo cinco temas de debate principal (*anchor points*) visando ajudar a NATO a evoluir da actual postura de organização de defesa colectiva para uma organização de segurança colectiva. Esses cinco “*anchor points*” seriam os seguintes: guerra contra o terrorismo; segurança energética; o alargamento do papel da NATO em tarefas de segurança, estabilização e reconstrução; protecção de infraestruturas críticas; armas de destruição maciça e gestão das consequências de desastres naturais ou ataques biológicos, ou químicos.

Vamos ter que esperar pela próxima reunião de Ministros da Defesa, a 8 de Junho em Bruxelas, que decidirá, finalmente, a Agenda da Cimeira. Oxalá, não se adie, mais uma vez, o tratamento dos assuntos que realmente afectam o relacionamento transatlântico.

O artigo 5º. Defesa colectiva e planeamento de defesa

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão a 1 de Maio de 1999, a União Europeia assumiu formalmente a possível evolução da PESC para uma “defesa comum”.¹³ Sem que mais nada tenha sido explicitado, ficou assim em aberto – como uma das interpretações possíveis – a possibilidade de esse objectivo incluir responsabilidades pela defesa territorial dos países membros.

Este tema é da maior importância para o desenvolvimento futuro do quadro de relações entre a NATO e a União Europeia, na medida em que passou a admitir a PESC num espaço que tem sido da exclusiva de responsabilidade da NATO, no âmbito da defesa colectiva, nos termos do artigo 5º da Carta do Tratado do Atlântico. Deveria, por isso, ter suscitado debate e ulteriores esclarecimentos, mas nada disso aconteceu.

Calculou-se que seria uma possibilidade remota, que não se põe no curto e médio prazo. Antes disso, de facto, é preciso fazer avançar o bem mais modesto processo de criação de uma força de reacção rápida, que não representa mais do que uma pequeníssima percentagem da totalidade dos efectivos europeus, um objectivo muito mais simples.

Em qualquer caso, foi anunciada uma intenção que é matéria de divisão interna no seio da União Europeia e NATO, ou seja, mais um empecilho para o

¹³ Transcrever.

diálogo transatlântico. Se este precisa de ser reexaminado globalmente e, eventualmente, desenvolvido em novas bases, então este ponto tem necessariamente que ser também considerado e clarificado.

A questão pode parecer mais académica do que prática, dirão alguns, a pensar que se na Guerra Fria nunca se pôs a necessidade de invocar a cláusula de defesa colectiva, prevista no artigo 5º da Carta do Tratado do Atlântico, não será certamente agora que se vai levantar essa necessidade.

Porém, foi exactamente isso que acabou por acontecer há quatro anos, na sequência dos atentados do 11 de Setembro, embora em sentido contrário àquele para que essa eventualidade tinha sido pensada: vinda da ajuda americana em reforço da Europa. E se o accionamento da cláusula foi concretizado apenas de forma simbólica, com o envio de alguns aviões de aviso aéreo antecipado da NATO, para ajudar no controlo do espaço aéreo americano, foi porque o país alvo da agressão não precisava dessa ajuda. Se o atentado tivesse acontecido, em condições semelhantes, num país europeu provavelmente o desfecho de uma invocação do artigo 5º teria sido diferente.

Não estamos, portanto, perante um problema teórico. É uma questão concreta que tem muito a ver com aspectos essenciais do âmbito de cada organização. O da NATO é mais abrangente: entra na área do planeamento de defesa dos países membros, fazendo recomendações muito concretas sobre objectivos a atingir e controla a sua execução, através de questionários, emitindo posteriormente um parecer. Como tem, por pano de fundo, a defesa colectiva dos países membros, envolve a totalidade das respectivas Forças Armadas e procura orientar a sua evolução. O da PESD é mais restrito: visa, no essencial, garantir à União Europeia uma capacidade de intervenção no exterior. Limita-se a definir objectivos para o conjunto da União Europeia – seja a força de reacção rápida de 60000 efectivos, sejam os 11 agrupamentos tácticos (*Battle Groups*) de 1500 efectivos cada – e a convidar os países membros a pronunciarem-se sobre a forma como quererão contribuir. Faz a subsequente coordenação, para harmonização dos contributos anunciados por cada país, e o acompanhamento da sua evolução, mas apenas nas áreas específicas dos objectivos em causa. Contrariamente à NATO, abrange apenas os meios militares que cada país membro lhe disponibiliza e não o seu conjunto nem, muito menos, as respectivas políticas de defesa.

A PESD, no entanto, está em evolução. Pretende ser mais dinâmica na prossecução dos seus objectivos de segurança e defesa, o que, necessariamente, a vai obrigar a assumir responsabilidades pela convergência e coordenação das políticas de defesa dos países membros. Aliás, um primeiro passo foi dado recentemente com a criação da Agência Europeia de Defesa que tem como objectivo ajudar a identificar colectivamente capacidades militares em falta e encorajar a coordenação dos respectivos programas de aquisição. Vai, portanto, entrar na área do planeamento de defesa e de forças, uma área que, em termos colectivos, tem sido exclusivamente da NATO.

As tarefas de Petersberg

A União Europeia, quando decidiu avançar com capacidades próprias de intervenção militar, definiu, como cenário mais provável de actuação, o do âmbito das chamadas tarefas de Petersberg, na área das operações de apoio à paz e humanitárias, deixando para a NATO as de carácter essencialmente combatente.

Coerentemente com esta orientação, centrou parte significativa das suas iniciativas na criação de novas capacidades de intervenção precisamente nessa vertente, ainda que sem deixar de referir, paralelamente, mais ambiciosas intenções, nomeadamente no desenvolvimento de uma força de reacção rápida de 60000 efectivos que poderia ser chamada para operações de imposição de paz. Embora poucos avanços tenha registado nesta última área, conseguiu na outra - ligada principalmente a operações de estabilização pós conflito, reconstrução e segurança – ganhar visibilidade e desenvolver algumas perícias que a experiência dos mais recentes conflitos tem vindo a confirmar como imprescindíveis. Ganhou assim o papel de um indispensável participante na resolução de crises, conflitos e desastres que continuam a grassar um pouco por todo o mundo e dos quais deixou de ser possível o alheamento, como aliás, reconhece o Conceito Estratégico da União Europeia.¹⁴

¹⁴ "We could add particular value (to the capacity of sustaining several operations simultaneously) by developing operations involving both military and civilian capabilities". ("A Secure Europe in a Better World" – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003).

Reforçando esta tónica, mais tarde, em meados de Setembro de 2004, um outro documento¹⁵ apresentado a Javier Solana por um grupo de académicos e especialistas em questões de segurança e relações internacionais, propunha uma fórmula de implementação do Conceito Estratégico de Segurança Europeu. O seu principal foco era uma chamada de atenção para a necessidade de passar a centrar as preocupações de segurança mais nas pessoas do que nas fronteiras dos Estados e, entre outras sugestões, recomendava a criação de uma força de intervenção de 15000 efectivos dos quais 1/3 deviam ser civis (policías, especialistas em assuntos humanitários e de desenvolvimento, magistrados, administradores, etc.).¹⁶

Não se pretende discutir agora, se a decisão de investir mais nas capacidades de intervenção na zona mais baixa do espectro do conflito foi a opção correcta ou apenas a opção possível, face às conhecidas dificuldades de organizar uma força combatente. O que interessa, de momento, é chamar a atenção para a possibilidade desta realidade constituir uma nova base de colaboração entre a NATO e a União Europeia. O que está aqui em causa, é que a NATO nunca conseguirá ser totalmente eficaz se não conseguir desenvolver e integrar nas suas tarefas essencialmente militares as tarefas de reconstrução, que exigem meios e envolvem requisitos de formação substancialmente diferentes dos necessários para os meios combatentes. Deve a NATO iniciar um processo de obtenção desses meios ou deve este tema passar, antes de mais, para o âmbito de um novo diálogo, sobre uma eventual repartição de tarefas, com a União Europeia?

A NATO, no entanto, não tem querido perder tempo e parece, sobretudo, preocupar-se em não deixar em branco espaços que pode preencher. Mesmo antes de o assunto poder começar a ser discutido, já estava a assumir tarefas

¹⁵ "A Human Security Doctrine for Europe" – *The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security capabilities.*

¹⁶ "Human Security versus State Security". "To be secure, in today's world, Europeans need to make a contribution to global security. Europe needs military forces but they need to be configured and used in quite new ways. They need to be able to prevent and contain violence in different parts of the world in ways that are quite different from classic defence and warfighting. They need to be able to address the real security needs of people in situations of severe insecurity in order to make the world safer for Europeans". "A Human Security Doctrine for Europe" – *The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security capabilities.*

no campo das operações humanitárias, como foi o caso da ajuda dada aos EUA, na sequência do furacão Katrina e ao Paquistão, por ocasião do terramoto que devastou consideravelmente a região de Caxemira. Este último caso, correspondeu exactamente ao primeiro emprego operacional da Força de Resposta da NATO (NRF), criada a partir de uma proposta americana na Cimeira de Praga.

Esta situação merece alguma reflexão. Obviamente, com esse emprego da NRF, não esteve em causa qualquer atropelo da doutrina estabelecida, quer no que respeita às suas possíveis missões, quer quanto ao âmbito da NATO para intervir nesse tipo de situações. Embora primariamente preparada para intervir em situações de elevada conflitualidade, nunca foi excluída a possibilidade de ser empregue em qualquer zona do espectro de conflitos. Na verdade, prevê-se o seu emprego sob duas modalidades principais: em conflitos de alta intensidade, como força de entrada inicial para preparar a vinda subsequente de uma força de maior dimensão ou, em alternativa, como uma força isolada (*stand alone*) em operações de apoio à paz, evacuações não combatentes, embargos ou interdições de espaços, e assistência humanitária, o que era o caso em apreço. Existe, aliás, também o entendimento, assumido nas regras de convivência entre a NATO e a União Europeia, que esta última só intervém quando a NATO – ou seja, neste caso, os aliados americanos – não o desejem fazer. Como a NATO decidiu intervir, nada contraria, em termos doutrinários, a opção tomada de recorrer ao emprego da NRF.

Pode, porém, perguntar-se, se em termos práticos, é esse o caminho que faz mais sentido seguir. Isto é, investir numa força que deve obedecer aos mais exigentes requisitos de combate e que deve funcionar como o catalisador do processo de modernização e de reformas porque é necessário fazer passar as forças armadas europeias e depois utilizá-la em operações de assistência humanitária para que só marginalmente foi preparada. O grande interesse e empenho que os europeus têm mostrado em contribuir para essa força não decorrem, obviamente, desta última possibilidade. Têm a ver, principalmente, com o seu papel de agente de mudança e de dinamizador da indispensável interoperabilidade com as forças americanas; não se relaciona com o seu emprego em operações humanitárias.

Há um debate que é preciso fazer. É preciso esclarecer até que ponto interessa manter sobreposição de áreas de responsabilidade entre a NATO e a

União Europeia e como se deve evitar que isso afecte propósitos de convergência e de complementaridade de esforços ou favoreça competição na procura de protagonismos, ou seja, mais dificuldades para o diálogo transatlântico.

O Acordo Berlim-Plus

O muito louvado Acordo Berlim-Plus de 17 de Março de 2003, apontado como a forma de garantir à União Europeia uma alternativa à duplicação de estruturas que lhe está “proibida”, pelo “critério dos 3 D’s” talvez afinal – começam alguns a reconhecer – não dê resposta às mais importantes questões que se põem neste campo. Parece ter sido mais pensado para evitar que os diferendos transpareçam do que para oferecer soluções eficazes. Não dá obviamente acesso a forças, equipamentos ou meios pertencentes aos países membros; apenas visa disponibilizar o que é colectivo, ou seja, 17 aviões de aviso aéreo antecipado, os meios de comando e controlo da NATO, que dependem em grande parte da rede de satélites de comunicações americana, e uma estrutura de comando encabeçada pelo Comandante Adjunto do SACEUR, que está convencionado ser um oficial general de um país europeu.

À primeira vista parece uma boa opção por poupar à União Europeia alguns investimentos importantes, contudo resta saber se tem boas possibilidades de funcionar. Na minha opinião não tem quase nenhuma, pelo simples facto de que uma única estrutura de comando – neste caso, a da NATO – não pode servir duas organizações com propósitos e filosofias de funcionamento diferentes, ou seja com identidades distintas. Muito menos em simultâneo, hipótese que ninguém deve descartar como uma possibilidade com que europeus e americanos se podem ter que confrontar um dia.

Essa solução poderia funcionar no caso de se tratar de duas componentes de uma mesma organização, que era o arranjo recomendado no actual Conceito Estratégico da NATO, quando refere que a Iniciativa Europeia de Segurança e Defesa é para ser desenvolvida no seio da NATO. Sabemos hoje como estamos longe da possibilidade de que as coisas evoluam dentro desse estreito caminho e não se vêem modos de retrocesso ao passado em que essa exigência era aceitável e até fazia sentido.

Se nos interrogarmos sobre as razões que estão a impedir que o processo de criação das forças europeias se desenvolva, pelo menos, ao mesmo ritmo do que o processo da Força de Resposta da NATO julgo que encontraremos algumas respostas na situação acima referida.

Convém recordar, primeiro, os calendários da criação de cada uma das forças. A ideia de uma força rápida de intervenção europeia vem do Conselho Europeu de Helsínquia, de Dezembro de 1999, quando se estabeleceu que os estados membros deviam estar em condições, até 2003, de posicionar, no prazo máximo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, uma força combinada de 60000 efectivos e capaz de executar toda a gama de tarefas de Petersberg, quer dentro, quer na periferia da Europa. Para intervenções em áreas mais distantes admitia-se que a dimensão do efectivo tivesse que ser mais pequena.

A iniciativa de criação da Força de Resposta da NATO aparece quase 3 anos depois, em 2002, por ocasião da Cimeira de Praga, pela mão dos EUA. Não obstante o atraso relativo com que esta última começou, já vai muito mais adiantada. Tem realizado vários exercícios agendados em função de um programa de activação por fases, que se espera concluir este ano.

A da União Europeia não realizou ainda qualquer exercício e tem como nova meta de activação o ano de 2010. Antes disso, ainda tem que passar o teste, bem mais modesto, da criação dos agrupamentos operacionais. Não interessa, de momento, ver até que ponto vai a NATO realizar o seu propósito mas importa reter que conseguiu progredir mais do que a da União Europeia, num período menor!

A que se deve este desfecho? Não é certamente a falta de vontade política dos europeus para contribuir para a União Europeia de uma forma idêntica à de participar na NATO: os meios e participantes são exactamente os mesmos, as declarações de intenção política põem tanto peso numa como na outra. Não será também por falta de competência de quem conduz o processo europeu; a doutrina e os mecanismos para tratar destes assuntos na União Europeia são muito decalcados dos existentes na NATO e, como tal, de todos conhecidos.

Só a estrutura de cada organização é que é diferente. A da NATO tem uma estrutura político-militar completa, ao nível estratégico e operacional,

incluindo um órgão que se encarrega, em nome do colectivo, da concretização das decisões políticas em matéria militar. A da União Europeia está em formação: já possui um Comité Político e de Segurança, a funcionar regularmente ao nível de embaixadores; um Comité Militar, de âmbito essencialmente consultivo, ao nível dos Chefes de Estado Maior de Defesa ou seus representantes militares; e um Estado Maior internacional, entre outros. Resolveu a necessidade de uma estrutura político-militar para a tomada de decisões e sua subsequente conversão em instruções operacionais, mas continua a não ter uma estrutura militar operacional completa que assegure todos os níveis de planeamento e que possa assumir a condução e execução das missões atribuídas. Como vimos atrás, é verdade que já existe uma estrutura ao nível estratégico, mas é insuficiente a do nível do planeamento de forças e inexistente a do planeamento operacional.

É um facto de que, nalguns casos, de reduzida complexidade militar e política e em que haja um país a assumir o papel de *framework nation*, isto é, fornecendo o núcleo principal da força a constituir, não seja indispensável um quartel-general da própria estrutura da União Europeia. Na verdade, fará sentido e até pode ser mais rápido e eficaz que seja um quartel-general desse mesmo país a assumir essa responsabilidade, ainda que respondendo directamente à União. Como regra, porém, nada dispensa, um quartel-general permanente, apto sem mais delonga a assumir as decisões tomadas a nível político.

Pretender que esse quartel-general seja o da NATO não é realista nem é hipótese que tenha possibilidades mínimas de ser bem sucedida pois o mais provável é que as circunstâncias para que uma e outra terão que planear sejam substancialmente diferentes. Isto é, a NATO tem a obrigação de pôr em primeira prioridade as questões ligadas à defesa colectiva e manter-se pronta para as intervenções mais exigentes; a União tem que planear para circunstâncias diferentes e não contando com a participação de forças americanas, o que, como se calcula, fará sempre grande diferença.

O Estado Maior Militar da União Europeia faz planeamento como é normal em qualquer estado maior; não tem funções executivas. Estas são deixadas ao cuidado de terceiros: se respeitam à concretização de compromissos assumidos ficam essencialmente no âmbito dos Ministros da Defesa dos países membros;

se respeitam a intervenções ficam à responsabilidade de um Quartel-General escolhido para o efeito, o que, como vimos, pode ser um Quartel-General operacional de um país membro. Confia-se para outras situações – quanto a mim erradamente - no recurso à NATO, como atrás referido.

Não obstante este entendimento político, têm surgido propostas de criação de um Quartel-General próprio da União Europeia mas a oportunidade e forma como têm sido apresentadas aparentaram mais uma espécie de desafio à própria NATO do que um sério contributo na procura de convergência de esforços. A última vez que a ideia foi avançada, foi em plena crise do Iraque e pela mão dos países que mais abertamente contestaram a posição americana (Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo, na chamada Míni-Cimeira de Abril de 2003). A reacção dos EUA não se fez esperar, então pela voz do seu embaixador na NATO, que logo solicitou a convocação de uma reunião de emergência do Conselho do Tratado do Atlântico Norte ao nível de representantes permanentes, sob a alegação de que se estava perante uma das mais graves ameaças às relações transatlânticas! Como era de esperar, a proposta não passou porque a maioria dos aliados não a considerou "NATO *friendly*", mas o relacionamento entre americanos e europeus sofreu mais uma contrariedade.

Mais tarde ou mais cedo, o actual critério do "Não a Duplicações" nesta área terá que ser renegociado, pois não é possível que a União Europeia possa algum dia desenvolver uma capacidade de actuação autónoma sem apropriada estrutura de planeamento e comando.¹⁷ Não se deve estranhar, portanto, a inevitabilidade de algumas duplicações, em matéria de defesa, entre a NATO e a União Europeia.¹⁸

¹⁷ Instituições e meios devem constituir um conjunto coerente. Criar instituições e não lhes dar os meios de que precisarão para cumprir os seus objectivos é tão ilógico como desenvolver meios ou capacidades e descurar as instituições que se encarregarão do seu emprego.

¹⁸ "Some duplication already exists; much more will be necessary if European Defense Policy is to be more than mere rhetoric". "...EU may have to build full planning capabilities. Once the EU is able to take independent military actions, it will naturally start developing an approach to the use of forces that is different from, and competes with, NATO's. For example, NATO still has to plan for collective defense and high-intensity conflicts, while EU's more limited planning scenarios focus on crisis management". (Kori Schake, *The United States, EDSP and Constructive Duplication*).

Entendimento Estratégico

Os EUA precisam da Europa. Não faltam exemplos de situações a demonstrar que ter poder nem sempre é sinónimo de ter influência e que, malgrado uma superioridade militar quase absoluta e que não pára de se consolidar, não conseguem sozinhos garantir a paz no mundo. Precisam de se apoiar na NATO, em coligações de ocasião ou na Europa. Esta, por razões óbvias de uma mesma visão dos valores e tipo de sociedade a proteger, representa a mais fácil e a potencialmente mais eficaz possibilidade de parceria estratégica.

Mas a Europa também precisa dos EUA¹⁹. Quer para a sua defesa colectiva, que pode ser uma necessidade não tão remota como se tendia a pensar até ao 11 de Setembro, quer para intervenção na resolução das crises e conflitos que continuam a grassar pelo mundo. Salvo para situações de modesta exigência militar, não tem, pelo menos para já, capacidades para actuar autonomamente. Se as vai ter ou não no futuro, e a que nível, é assunto que está em aberto, embora não falte um discurso que anuncia objectivos relativamente ambiciosos.

Não obstante esta visão pragmática da utilidade de uma junção de esforços, existem diferenças de visão sobre a estratégia a seguir na manutenção da ordem mundial e diferentes perspectivas sobre a forma como a NATO e a União se devem articular na área da segurança e defesa e sobre que papéis, uma e outra, devem ter. Não está, portanto, garantido o entendimento estratégico que uma parceria exige.

As dificuldades situam-se a vários âmbitos. Por exemplo, nas diferentes apetências entre os dois lados do Atlântico pela utilização de respostas musculadas, envolvendo o uso da força e na falta de uma maneira comum de olharem para as intervenções preventivas, que as alterações no ambiente de segurança mundial, principalmente o terrorismo internacional, colocaram mais do que nunca na ordem do dia.

¹⁹ *"Of all NATO allies, only the United States can project power in the form of large-scale long-range non-nuclear air and missile strikes at great distances from its homeland" ("US-European capabilities Gap and the Prospects for the ESDP", David S. Yost)*

O caso do Afeganistão não foi problema, porque se assumiu que os EUA estavam a agir num contexto de auto-defesa, tendo antes sido atacados. Mas foi difícil e com repercussões que ainda duram, o caso do Iraque. Outros casos semelhantes ao do Iraque poderão repetir-se se não houver o cuidado de procurar uma base comum de apreciação dessas situações, que oriente minimamente, em termos conceptuais, os futuros processos de decisão. O caso do Irão, sobre o qual ainda não há uma visão comum, é o próximo de uma lista de possíveis situações de complexos diferendos.

Porém, em Dezembro de 2003, deu-se um passo, então considerado importante, no sentido de uma possível aproximação: a publicação do Conceito Estratégico de Segurança da União Europeia. Este documento parecia demonstrar haver uma leitura muito semelhante entre os EUA e a NATO sobre o ambiente de segurança e defesa; nalguns aspectos – por exemplo, no da identificação das principais ameaças – era aparentemente quase coincidente. A Europa parecia já não se contentar com a preservação da estabilidade e gestão do *statuo quo*; afirmava-se disponível para se comprometer activamente na solução dos problemas pendentes e intervir preventivamente antes do agravamento das crises.²⁰ O documento lembrava que o tradicional conceito de defesa, baseado quase exclusivamente na ameaça de invasão, já não respondia à actual situação de segurança. Assumia-se que a segurança era condição prévia do desenvolvimento e chamava-se a atenção para a necessidade de capacidades para empreender acções rápidas, militares ou não.²¹ Por momentos, concluiu-se que, finalmente, tinha sido dado um passo na concretização das

²⁰ "Active policies are needed to counter the new dynamic threats. We need to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention". "We need to be able to act before countries around us deteriorate, when signs of proliferation are detected, and before humanitarian emergencies arise. Preventive engagement can avoid more serious problems in the future." ("A Secure Europe in a Better World" – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003).

²¹ "We should be ready to act before a crisis occurs. Conflict prevention and threat prevention cannot start too early". "Security is a precondition of development". "As a Union of 25 members, spending more than 160 billion Euros on defence, we should be able to sustain several operations simultaneously". ("A Secure Europe in a Better World" – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003).

directivas do Conselho de Colónia de 1999, que previa para a União Europeia um papel de actor internacional.²²

Porém, a aproximação que o documento em questão parecia substanciar foi mais aparente do que real. Continuaram por resolver as diferenças de percepção existentes entre os dois lados do Atlântico e não se conseguiu construir uma base de entendimento entre os EUA e a Europa sobre o tipo de circunstâncias em que se deve recorrer a intervenções militares. Estas dificuldades, que não existiam no passado, são, a prazo, uma ameaça à sobrevivência da Aliança, se não for feito um maior esforço de aproximação.

A alternativa a nada ser feito é o risco de a NATO acabar, uma possibilidade que não tem que necessariamente passar por uma decisão expressa dos seus membros no sentido da sua extinção, uma hipótese aliás muito improvável. A situação em que estou a pensar, bem mais perigosa, é a de que, de um modo imperceptível e relativamente dilatado no tempo, vá perdendo utilidade, entrando numa espécie de situação de agonia, mesmo continuando a “existir no papel”. Esta perspectiva parece hoje excessivamente dramatizada, mas talvez apenas porque não se põe no curto prazo e porque, regra geral, se confia que a crise será vencida, como aliás foi, noutras circunstâncias no passado.

É assim que pensam os optimistas. Consideram que não existem divergências de fundo, que os actuais desacordos são apenas passageiros e que, no fim, as actuais dificuldades desaparecerão ou reduzir-se-ão. Prevêem que se acabará por reconhecer que afinal “estamos todos no mesmo barco” e que, com junção de esforços, conseguir-se-á o objectivo de um mundo mais seguro. Admitem que as actuais dificuldades resultam apenas de diferentes velocidades de adaptação às novas realidades; os europeus a tardarem em reconhecer as mudanças e os americanos a conseguirem de algum modo antecipar-se. Pensam, em conclusão, que o distanciamento actual vai diminuir.

Há, porém, outras opiniões. As dos que consideram que a situação

²² “... *The European Union shall play its full role on the international stage. To that end, we intend to give the European Union the necessary means and capabilities to assume its responsibilities regarding a common European policy on security and defence... the Union must have the capacity for autonomous action backed up by credible military forces, the means to decide the use of them...*”.

existente está num caminho irreversível de agravamento devido à inevitabilidade da disputa pelo alargamento de áreas de influência, função da ambição europeia de ser também um actor global e da resistência americana à evolução para um mundo mais multipolar. Em resumo, uma situação sem retrocesso ao passado. É a chamada visão pessimista. Está nas nossas mãos tentar que prevaleça a primeira e não esta última.

As bases de um futuro relacionamento NATO/UE

Transformação

A União Europeia tem hoje uma grande capacidade de influência no mundo mas para ter também poder faltam-lhe dois atributos essenciais, próprios de uma grande potência: capacidade de actuar e expressar-se como um só e ter um elemento militar minimamente credível.²³

Estes dois aspectos têm uma estreita interligação entre si e com a NATO. Se a Europa não conseguir actuar e expressar-se como um só, de pouco lhe servirá ter uma capacidade militar relevante. Mas esta só existirá se a Europa conseguir integrar as capacidades militares dos países membros numa capacidade conjunta, o que obviamente pressupõe alguma identidade de propósito. Por outro lado, se a Europa não consegue ser militarmente relevante então também não tem hipótese de contribuir para a NATO e não poderá assim tentar ter a influência a que aspira.

Esta interdependência de relações e o âmbito de actuação das duas organizações na área da Segurança e Defesa suscita várias necessidades de mudanças; por isso se fala muito em Transformação, uma expressão que hoje, infelizmente, está algo gasta à força de tanto ser repetida sem que tenha produzido suficientes resultados práticos.

²³ *"Foreign Policy, like economic policy, does not make a superpower. Few doubt that Europe has "soft power – the power to attract – in abundance. But could it to exercise "hard power"- the ability to make people do what they might not do otherwise?". ("Super State – The New Europe and its Challenge to America", Stephen Haseler)*

Transformação é evolução, adaptação a situações que se vão modificando ou preparação para novas circunstâncias que se antecipam. É um processo dinâmico e contínuo sem fim à vista. No contexto deste trabalho tem uma vertente política e uma outra militar.

A vertente militar

A vertente militar, que é a que geralmente vem ao espírito em primeiro lugar, liga-se ao tema da chamada “revolução dos assuntos militares”, ou seja à necessidade de adaptar as forças armadas a um ambiente de segurança no qual, quer os meios, quer os processos usados no passado, têm pouca utilidade prática. Tem a ver com um uso crescente de tecnologias avançadas para ganhar superioridade de informação e conhecimento, com melhorar a sobrevivência do pessoal, com aumentar a eficácia e com a necessidade de evitar ou pelo menos minimizar danos colaterais. Assenta em organizações flexíveis e de estrutura simplificada e uma clara opção por qualidade em vez de quantidade. Obriga a actualizar doutrinas e conceitos, garantir interoperabilidade para permitir operar em ambiente multinacional e, sobretudo, exige uma clara aposta no desenvolvimento de uma ágil e rápida capacidade de intervenção no exterior, a que preferiria chamar capacidade expedicionária, justamente, para vincar a necessidade paralela de ter sustentação própria.

O assunto é muito conhecido em todos os seus aspectos teóricos, mas tem sido insuficientemente abordado na prática pelos europeus, que se deixaram cair numa situação de grande atraso tecnológico. Os resultados estão à vista de todos, como um problema em agravamento. Acabarão por se reflectir na divisão de tarefas de uma forma que pode “envenenar” o relacionamento transatlântico e a coesão da NATO. Contrariamente à percepção geral de que a situação colocará sobre os EUA o peso mais difícil das intervenções, acabará por poder acontecer exactamente o contrário. Isto é, a Europa passará a ser mais solicitada a responsabilizar-se pelas intervenções de longa duração, envolvendo a utilização de elevado número de efectivos e mais elevado grau de atribuição; os EUA a ocuparem-se principalmente das intervenções com grande

exigência tecnológica e sofisticados sistemas de armas mas com reduzido risco para o pessoal.²⁴

No campo militar, que é o do foco principal deste trabalho, a Europa tem à sua frente duas vias principais de afirmação: a criação de forças de reacção rápida da União Europeia e a participação na Força de Resposta da NATO. Por definição, as primeiras estão concebidas para operar desde a parte mais baixa do espectro de conflitos – as operações humanitárias – até à zona média, a das operações de interposição. A NRF tem como base de partida os conflitos de elevada intensidade, onde situa os requisitos principais de treino, embora não excluindo todo o tipo de tarefas de Petersberg. Em resumo, ambas coincidem sobre uma larga área do campo de intervenções militares, mas da mesma forma que a NRF abrange situações que as forças europeias ainda não cobrem, também estas últimas estão mais orientadas para áreas onde a NRF não está especializada.

Falta fazer um debate para esclarecer se estas finalidades distintas podem ser encaradas através de diferentes composições de cada força, ainda que mantendo a mesma essência ou se, alternativamente, devem implicar forças diferentes, com formação e treino específicos para cada caso.

Alguns observadores defendem que deve haver dois tipos de forças²⁵, parecendo ter ideias definitivas sobre este assunto, mas quer ao nível nacional, quer ao nível da NATO e da União Europeia, ainda não foi feita qualquer opção nesse sentido. Na verdade, há uma outra possibilidade – na minha opinião, a preferível – de resolver o assunto das operações de apoio à paz/estabilização através da possibilidade de adicionar às forças militares algumas outras valências específicas, a mobilizar externamente, entre forças policiais e sectores civis da sociedade, por exemplo, para as tarefas de reconstrução e criação de instituições, o que é o caso da solução adoptada para o Afeganistão, com os *Provincial Reconstruction Teams*.

²⁴ "The gap could lead to unhealthy divisions of labour, new resentments and burden-sharing debates, industrial "fortress" competitions, a weakening of the Alliance, and/or the marginalization of the Alliance". (*US-European Capabilities Gap and the prospects of the ESDP*", Davis S. Yost)

²⁵ "This is why I propose that America truly needs two separate types of military force: one to serve as warfighting, and one to serve as peacekeeping. In short, we need a force for might and a force for right."(*The Pentagon's New Map*, Thomas P. M. Baernett)

Se esta é a opção, então as forças europeias devem estar configuradas e equipadas para os cenários “de intervenção musculada ou maior exigência combatente”, procurando seguir, tão de perto quanto os seus recursos permitam, o modelo americano. Se isto não for minimamente garantido não haverá interoperabilidade, não poderão actuar em conjunto, o que sendo um problema de base militar acabará, na prática, por se destacar principalmente no campo político, como obstáculo a um entendimento comum.

Há quem pense, que o caminho seguido pelas forças americanas é errado²⁶; que estão a preparar-se para guerras que nunca acontecerão e que, por essa razão, os europeus devem demarcar-se dessa orientação, defendendo, em alternativa, que a União Europeia poderia desenvolver um estilo de intervenção militar menos baseado em sofisticadas tecnologias. Fica por saber se a opinião pública europeia está preparada para aceitar o previsivelmente maior número de baixas que essa cedência pode ocasionar.

Em qualquer caso, esta tese do “caminho errado que as forças americanas estariam a seguir” não pode ser demonstrada pelas últimas intervenções militares mais significativas, por exemplo, no Kosovo, Afeganistão e Iraque. Em todos estes casos, não fossem as capacidades militares americanas, teria havido mais baixas durante o conflito principal e operações de combate mais prolongadas. O que depois não correu bem – em especial no Iraque – não tem obviamente a ver com a forma brilhante como foram concluídas as chamadas “operações militares principais” mas apenas com erros de avaliação sobre o que poderia vir a seguir, erros de decisão e falta de meios complementares da acção militar.

A vertente política

A vertente política da Transformação refere-se ao estabelecimento de objectivos actualizados e definição das estratégias para os alcançar. É a que tem sido menos desenvolvida e sujeita a esforço de coordenação. Tem-se mantido

²⁶ *“United States is preparing for a war that is not going to happen. It is being seduced into a military-technical “paradox” that is largely irrelevant for today’s security needs. (Julien Lindley French, “Dilemmas of NATO Enlargement”.*

muito dominada pelas premissas que inicialmente foram estabelecidas para regular o relacionamento da NATO com a PESH, desenhadas mais, sob a perspectiva negativa de evitar uma ruptura do que, na perspectiva positiva de reforçar convergências e propósitos comuns. A maior parte do que se disse atrás, na caracterização do actual quadro de relacionamento, insere-se precisamente neste âmbito.

Os seus principais temas incluem a necessidade de clarificação dos objectivos de cada organização e o estabelecimento de um critério comum para a utilização do uso da força em intervenções no exterior. Deixemos para o fim, o primeiro atrás referido, que é o ponto dominante.

Crítérios de intervenção militar

Durante toda a Guerra Fria tivemos um inimigo bem identificado, que todos sabiam onde se encontrava e cujos comportamentos eram relativamente previsíveis. De um lado tínhamos o capitalismo, do outro lado o comunismo, duas opções inconciliáveis de vida, com os respectivos campos perfeitamente demarcados, segundo linhas divisórias muito claras. Era relativamente fácil definir a partir desta realidade um critério de intervenção militar.

A situação actual, praticamente não tem pontos comuns com a então existente. O que temos pela frente é o desconhecido, a imprevisibilidade e a maior probabilidade de ameaças assimétricas, que se apresentam de uma forma mais crítica à potência dominante – numa espécie de custo a pagar por esse seu estatuto - do que à maioria de todos os demais aliados. Passamos de uma ameaça única, que dantes unia todos os aliados à volta de um projecto comum, para um conjunto de variadas ameaças a suscitarem percepções diferentes e uma avaliação dos riscos, que deixou de ser comum. Tornou-se, portanto, muito mais difícil estabelecer uma estratégia comum e assentar num critério consensual de intervenções militares, principalmente entre a generalidade dos aliados e a potência dominante, que, sentindo-se mais ameaçada, evitará ficar constrangida por acordos que lhe limitem a sua capacidade de intervenção.

A polémica sobre actuações preventivas ou actuações preemptivas, que, afinal, constitui o cerne da discórdia à volta da intervenção no Iraque, é o principal paradigma das dificuldades por que passa o relacionamento transatlântico.

Os EUA, sentindo ter perdido, a partir do 11 de Setembro, a inviolabilidade do seu território tenderão, muito mais do os europeus, a considerar que alguns riscos terão que ser eliminados mesmo antes de se constituírem em ameaça e esta se poder converter num ataque, o que constitui a essência do conceito das acções preventivas. Os europeus, embora não recusando este conceito, que, aliás, está expressamente referido no Conceito Estratégico de Segurança da União, inclinam-se a interpretá-lo de uma forma mais paciente, confiando, por maiores períodos de tempo, nos instrumentos políticos, diplomáticos e económicos.

Tirando o conceito de auto-defesa, consagrado na Carta das Nações Unidas, não existe nenhum outro quadro legal que regule o direito de intervenção militar. Tudo o mais está nas mãos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que funciona em termos essencialmente políticos. Uma recente proposta para que adoptasse um critério- base em que pudesse assentar futuros processos de decisão nessa área caiu, como era de calcular, no cesto dos assuntos adiados.²⁷

O próprio conceito de auto-defesa, só permitindo intervir depois de se ter sido atacado²⁸ precisaria de ser revisto à luz da possibilidade de situações como a que ocorreu nos EUA, a 11 de Setembro, mas, talvez realisticamente, não se quis abrir essa Caixa de Pandora. Preferiu-se, em alternativa, dar como suficiente o entendimento geral que a sua actual redacção não questiona o direito de actuar quando a ameaça é eminente. Mesmo assim, o Painel, que reconhece o uso da força militar como uma componente vital de qualquer sistema de segurança colectiva,²⁹ admitiu que existe um problema "quando a ameaça,

²⁷ Este tema foi tratado pelo Painel de Alto Nível nomeado por Kofi Annan para a reforma das Nações Unidas (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*). O critério recomendado sugeria basear as futuras decisões de autorização para intervenção militar segundo cinco vertentes: seriedade da ameaça; conformidade da acção com o propósito a alcançar; último recurso; uso de meios proporcionados; avaliação de consequências.

²⁸ "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security".

²⁹ "Force may be necessary for the prevention and removal of threats to peace and the suppression of acts of aggression or other breaches to peace". "Military force, legally and properly applied, is a vital component of any workable system of collective security". (*Report of the High Level Panel on Threats, challenges and Change*)

embora não eminente, nem por isso deixa de ser bem real". "Pode ser exemplo desse tipo de situações" – acrescenta ainda o Painel – "o caso da aquisição, com clara intenção hostil, da capacidade de construção de armas nucleares".

Será sempre extremamente difícil, se não mesmo impossível, conseguir consensos sobre estas matérias no seio das Nações Unidas. Basta dar o exemplo das tentativas sempre falhadas de encontrar uma definição comum de terrorismo, um assunto que se arrasta há anos e que é central para a subseqüente formulação de uma estratégia de protecção contra essa ameaça.

A situação pode, porém, ser diferente no interior da NATO/UE, onde será mais fácil aproveitar o entendimento comum sobre o que é terrorismo e, concretamente, sobre a definição recentemente proposta pelo Painel atrás referido³⁰. Naturalmente, ninguém espera que, mesmo assim, seja viável estabelecer um quadro definidor de situações podendo requerer intervenções militares. Mas, talvez seja possível estabelecer, pelo menos, princípios ou linhas de orientação que balizem e orientem o processo de decisão. Isso daria, certamente, maior unidade e consistência ao relacionamento entre as duas organizações, mesmo que sob o risco de não ser possível eliminar interpretações mais influenciadas por interesses do que por avaliações objectivas da situação.

Porque não, portanto, adoptar formalmente em ambas as organizações, NATO e União, a mesma fórmula de definição de terrorismo e a partir daí construir um critério de intervenções militares, eventualmente, recuperando, onde possível e útil, as ideias avançadas pelo Painel acima referido?

Clarificação dos objectivos

Nem a NATO, nem a União Europeia, estabilizaram a sua evolução. Já vimos atrás como, num passado recente, a NATO conseguiu rapidamente passar, de forma bem eficaz, de uma organização de propósito único –

³⁰ "Any action ... that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act".

contenção da ameaça soviética - para uma organização de propósitos múltiplos. Esta dinâmica de mudança mantém-se, agora até talvez de uma forma renovada e abrangendo novas áreas. O anterior Secretário-Geral insistia principalmente no desenvolvimento das sempre adiadas capacidades militares que os europeus deveriam criar; o actual, embora sem deixar de insistir neste mesmo tema, tem, paralelamente, procurado dinamizar um alargamento do âmbito de actuação, defendendo para a NATO um papel mais político, novos relacionamentos com países e organizações internacionais e presença em novas áreas, nomeadamente em África. Aqui, o 1º passo está dado com a realização do exercício final de certificação da Força de Resposta da NATO em Cabo Verde, em Junho/Julho deste ano, mas, em breve, virão outras iniciativas. Tem também promovido o envolvimento da NATO em intervenções na área da assistência humanitária e, brevemente, ao que consta, vai defender que a NATO deve ter uma palavra a dizer na questão da "segurança energética", precisamente uma área em que a União Europeia lançou recentemente a iniciativa de uma estratégia comum.³¹ Este mesmo último tema recebe destaque no documento americano, mencionado atrás, sobre os cinco "anchor points" a discutir em Riga.³²

Com este sucessivo alargamento do campo de actividades e uma procura de presença afirmativa em quase todo o lado, como que receando uma crise próxima de irrelevância e sem se saber onde esta dinâmica vai parar, seria da maior importância algum esforço de coordenação prévia com a União Europeia. Se não houver, então acentuar-se-á o clima de competição por áreas de influência o que será contrário ao objectivo de manutenção de um saudável entendimento transatlântico.

A União Europeia, ao iniciar a sua incursão pelas áreas da segurança e defesa, falou apenas em intervenções de apoio à paz, de estabilização e de

³¹ Aparentemente, a NATO considera-se mandatada para actuar nesta área pelo próprio Conceito Estratégico quando este refere: "*Alliance security interests can be affected by The disruption of the flow of vital resources*".

³² Curiosamente, existe uma proposta de Resolução apresentada pelo senador Richard Lugar ao Presidente Bush, em Maio, recomendando que os EUA liderem um debate, na NATO, sobre o papel que a Aliança poderá desempenhar na área da segurança energética: "*On a global scale, increased competition for finite supplies of oil and gas could lead to conflict that would directly involve Nato member states*"

assistência humanitária, inventando a nova expressão “tarefas de Petersberg” que passou a designar globalmente o envolvimento militar na zona mais baixa do espectro de conflitos³³. A opção foi cautelosa e realista. Cautelosa porque transmitia a ideia de não haver intenção de ocupação da área de actuação da NATO. Realista porque a União Europeia, nem no conjunto das forças armadas de todos os seus países membros, conseguiria reunir uma força militar credível para utilização em conflitos de alta intensidade, requerendo poderosos meios de combate e sofisticados sistemas com tecnologias avançadas.

A situação hoje apresenta-se diferente, não porque tenha mudado o discurso político mas porque a capacidade de concretização dos objectivos estabelecidos está em vias de ganhar uma nova credibilidade. É verdade que o objectivo inicial da força dos 60000 efectivos está adiado, mas está em curso um outro – o da criação dos Agrupamentos Tácticos (*Battle Groups*) – talvez não tão ambicioso, mas nem por isso menos importante e útil no actual contexto. A sua concretização está anunciada para 2007, o que, a confirmar-se, vai representar uma importante mais valia nas capacidades europeias de ter um papel militar activo na resolução das crises e conflitos.

Passará, por isso, a haver uma crescente interpenetração dos campos de actuação das duas organizações; ambas a pretenderem ser exportadoras de segurança mas não tendo nenhuma, só por si, todos os tipos de meios que poderão ser necessários. Os da União Europeia continuarão a ser, por mais tempo, insuficientes para lidar com situações de elevada conflitualidade. Os da NATO, graças à participação dos EUA, terão essas capacidades mas, conforme tem sido reconhecido pelos seus principais responsáveis, não cobrem, pelo menos por enquanto, a realização de operações de estabilização, de condução da crise após a conclusão do conflito principal.

Põe-se, portanto, uma questão: deve a NATO organizar-se para dar resposta também nesta última vertente ou deve deixar essa área ao cuidado da União Europeia, sob entendimento a acordar?

³³ Não obstante este entendimento consensual, nem por isso a expressão ficou isenta de alguma ambiguidade. Na realidade, inclui operações de imposição da paz no âmbito da gestão de crises, o que não pode excluir a possibilidade envolvimento em combate, como aliás já tem acontecido.

A fórmula inicialmente considerada, não tendo antecipado a possibilidade de esta questão se pôr, ficou-se por um nível de natureza exclusivamente político. Onde a NATO (leia-se, EUA) não quisesse participar a União Europeia tomaria conta da situação. Querendo as duas, a NATO teria sempre prioridade! Ninguém do lado europeu questionou esta fórmula, apesar de algum modo ferir o estatuto que a instituição europeia devia reivindicar para si própria.

No entanto, esta fórmula não chegou a funcionar. Acabou por surgir outra; não que tenha havido para esse efeito um novo acordo mas porque a realidade prática da insuficiente capacidade da União Europeia para intervenções no exterior, especialmente em situações maior conflitualidade, assim acabou por o exigir. A NATO foi-se ocupando das operações de imposição da paz, como organização primariamente concebida para ganhar a guerra, e a União Europeia encarregou-se das operações subseqüente de manutenção da paz e estabilização. Os exemplos desta situação são por demais conhecidos; basta pensar no que se passou nas antigas Repúblicas da ex-Jugoslávia.

A solução do US Atlantic Council

Não falta quem subscreva a divisão de trabalho acima referida. Aliás, é a que mais interessa à NATO e EUA, em particular. É também a solução defendida num recente trabalho, produzido pelo United States Atlantic Council,³⁴ que fez deslocar à Europa, para conversações, um conjunto de analistas e peritos deste tema. Vale a pena atentar em especial na nova forma como é apresentada esta ideia.

Resumidamente, o que se diz, é que embora tenha havido mudanças, quer na NATO quer na União Europeia, nenhuma ainda encarou a necessidade de uma nova arquitectura de defesa que integre devidamente a nova realidade de uma União Europeia como agente de promoção de segurança no mundo, quer na protecção dentro de fronteiras, quer para fazer face à natureza global das ameaças que temos pela frente. A tarefa é urgente porque a colaboração

³⁴ "*Transatlantic Transformation: Building a NATO/EU Security Architecture*". O US Atlantic Council é o correspondente americano da Comissão Portuguesa do Atlântico, organizações não governamentais que promovem a NATO e os seus ideais.

tem sido muito limitada e corre o risco de ser afectada negativamente pela crescente sobreposição de interesses, áreas e âmbitos de actuação, eventualmente, podendo levar à instalação de um clima de competição. A não se tomarem medidas, deixando cada organização desenvolver separadamente as suas estratégias, será grande o potencial para a confusão, rivalidades, interferências mútuas e desperdício de esforços.

A cooperação é indispensável – continua o trabalho – porque a União Europeia não tem meios para lidar com situações de guerra (mesmo a um nível médio de conflitualidade) nem muito menos capacidade de projecção de poder e não é realista esperar que a situação se altere proximamente.³⁵ Por outro lado, a NATO só será eficaz se vier a ser capaz de integrar, nas tarefas de natureza essencialmente militares, as tarefas de estabilização/reconstrução, precisamente a área em que a União tem muito a oferecer³⁶ e a NATO não deve entrar³⁷. Nestas condições, é necessário criar mecanismos que permitam respostas coordenadas das duas organizações, um regime de consultas regulares para identificação de possíveis futuras contingências, em resumo, uma estrutura de relações que, no campo operacional, lhes permita operarem em conjunto e que, no campo político, resolva as diferenças políticas que têm impedido a colaboração.³⁸

Para o US Atlantic Council, porém, uma tal arquitectura de colaboração impõe compromissos de parte a parte. Os mais significativos são os seguintes: a obrigação dos europeus em empenharem-se, séria e activamente, na sempre adiada transformação das suas forças armadas e aceitarem a liderança da NATO nas operações em que os EUA estejam envolvidos de forma significativa por um alargado período de tempo; a obrigação dos EUA em terem disponibilidade para respeitar o julgamento europeu quando a União pretender que uma determinada

³⁵ *"There is no expectation among European defense analysts or political leaders of any budgetary increase in the foreseeable future. Rather, it will be a considerable achievement if defense budgets do not fall even".*

³⁶ Esta avaliação do Atlantic Council sobrevaloriza o contributo que a União tem preparado para dar. Por exemplo, na criação da EUROGENDFOR, o que está previsto são 800 efectivos policiais a projectar em 30 dias.

³⁷ *"NATO should not normally be involved in humanitarian relief."*

³⁸ *"Without a change in course, NATO and the EU will continue to evolve separately, with growing areas of overlap and increased potential for confusion and rivalry"*

operação seja por si conduzida³⁹ e em atribuírem forças para essas operações, quando os seus meios possam ser úteis e isso sirva o interesse americano!

A solução Aznar

José Maria Aznar, anterior Primeiro-Ministro espanhol, vem com uma ideia bem mais radical. Para Aznar, a NATO continua erradamente fixada numa agenda que é mais própria dos anos 90 do que do Século XXI em que estamos presentemente. Deve mudar toda a sua estratégia segundo as três seguintes linhas de acção: a. Colocar o combate ao terrorismo islâmico como a sua prioridade central; b. Desenvolver uma nova componente de segurança interna e criar um novo comando funcional contra o terrorismo; c. Expandir a sua área de acção.

Aznar alega que o jhiadismo veio substituir o comunismo da mesma forma que este substituiu o nazismo e por isso apela a um esforço colectivo para eliminação dessa ameaça global e multifacetada. Para se manter relevante, em face dos desafios que tem pela frente, a NATO tem ainda que reconhecer que deixou de ser possível manter uma clara linha de distinção entre o que é segurança interna e segurança externa. Consequentemente, recomenda que os ministros do Interior/Administração Interna devem passar a fazer parte do Conselho do Tratado do Atlântico como acontece com os ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros. Em apoio desta proposta, Aznar pergunta "se é aceitável que os políticos europeus venham defender o múltiplo envolvimento da NATO em regiões distantes, quando há pessoas a morrer em comboios e autocarros em solo europeu".

Finalmente, a NATO deve passar a incluir mais alguns países que estão na linha da frente do combate ao terrorismo e partilham também os mesmos valores; a lista inclui o Japão, a Austrália e Israel, como membros de pleno direito, a Colômbia e a Índia como membros associados. O actual Diálogo do Mediterrâneo

³⁹ *"The United States should respect the judgment of its European allies that also belong to the EU when they conclude that a particular operation should be EU-led. In return, those same allies should fully support NATO as the lead institution for an operation when the United States must be significantly involved over a sustained period of time".*

deve ser convertido numa Parceria para a Liberdade, relacionando a cooperação com a promoção da liberdade política, a liberalização económica e a tolerância religiosa. Para concluir, Aznar acrescenta que já é tempo de deixar para trás o tradicional processo de decisão por unanimidade e consenso, sugerindo em alternativa um arranjo mais flexível, na linha dos previstos para a União Europeia (abstenção construtiva, etc.)

Como se poderá imaginar facilmente estas propostas tiveram pouco acolhimento no seio da NATO⁴⁰; a respeitante ao processo de decisão, em especial, gerou mesmo grande hostilidade. Ninguém, salvo talvez a excepção americana, quer falar nisso. A única concessão que o Secretário-Geral fez, quando interrogado sobre este assunto, foi concordar com a ideia de que a fronteira entre a segurança interna e externa encontra-se hoje esbatida. Há que reconhecer, porém, que no que respeita ao alargamento da área de influência e estabelecimento de novos relacionamentos muito do que Aznar propõe é exactamente o que o Secretário-Geral da NATO tem vindo a promover.

A solução Naumann⁴¹

Uma eventual redução do papel das forças armadas europeias às operações de apoio a paz, deixando para as americanas as de nível combatente seria,

⁴⁰ O seguinte comentário, embora radicalizado em alguns aspectos, resume a relutância com que muitos observadores encararam a proposta: *"In short, the project of Mr. Aznar and his friends is aimed at diverting member states of their national authority and integrating them into the US Empire that would control at the same time their external defence and domestic order. NATO would turn into a vassalage system and its members States would become auxiliary troops of the imperial expansion until achieving global control"* (Cyril Capdevielle, 12 January 2006, Voltaire Network)

⁴¹ O general Klaus Naumann, antigo Chefe do Estado-Maior do Exército alemão e antigo Chairman do Comité Militar da NATO, defende uma integração das políticas de defesa europeias, como única forma de os europeus terem acesso às capacidades necessárias para partilharem as responsabilidades pela segurança global. É um dos subscritores de uma Declaração Conjunta "Initiative for a Renewed Transatlantic Partnership", editada pelo Centre for Strategic and International Studies em Agosto de 2004, e subscrita também pelo General Espírito Santo, entre outros ex-Chefes de Estado-Maior-General de países europeus.

segundo Naumann, uma repartição de trabalho que dividiria a NATO e iria enfraquecê-la. Este desfecho não seria do interesse de qualquer das partes. Seria inconveniente para o lado europeu, onde entre outros motivos, a NATO continua a ser uma Aliança indispensável que não deve abandonar o papel tradicional de protecção territorial. Não seria útil para o lado americano, pois a alternativa de estabelecimento de arranjos *ad hoc* ou coligações de ocasião, segundo a perspectiva de que “precisam de aliados e não alianças”, tem custos de captação de apoios que, em princípio, não existem no contexto de uma aliança e exige tempo que, em situações de urgência, pode não estar disponível.⁴²

Para Naumann, não existe alternativa à cooperação transatlântica, pois qualquer análise do actual ambiente de segurança e sua previsível evolução não deixa margem para dúvidas, de que nem os americanos, nem os europeus, sozinhos serão capazes de lidar com os riscos e incertezas que têm pela frente. Concretizando o que defende dever ser feito, o general retoma o conceito de “forças separáveis mas não separadas”, a fórmula que veio associada aos critérios dos “Três Ds”, com que a NATO pretendeu controlar a evolução do desenvolvimento militar europeu, conforme referido anteriormente. Ou seja, a Europa deve ser capaz de poder actuar onde os americanos não o desejem fazer ou estejam momentaneamente impedidos de se envolver em compromissos adicionais. Para isso, precisa de modernizar e de transformar as suas forças armadas, quer para assegurar interoperabilidade com as forças americanas, quer para complementar as suas capacidades e, assim, reforçar a NATO.⁴³

A mensagem que é conhecida, é especialmente pertinente no que respeita à renovada recomendação de que a Europa tem que encarar a defesa de

⁴² Sobre este mesmo tema, Jolyon Howorth diz o seguinte: “*The important point here is to avoid an absolute division of labor involving no overlap at all*”. “Robert Hunter, while noting that the United States seeks above all EU political support for its global ambitions, also insists that, inside the Alliance, a clear-cut division of labor runs directly counter to the “task and risk sharing” ethos on which NATO was founded”. (*Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*”).

⁴³ “Some European nations are wasting money by continuing to procure legacy systems. Many others spend far too much on personnel, leaving few resources for modernization. The maximum percentage for personnel should never exceed 45% of the defense budget in order to allow for adequate modernization and a capital investment share of some 30%”.

uma forma mais eficaz, integrando as políticas de defesa dos países membros. Pena é que não traga consigo qualquer elemento inovador que mobilize vontades na procura de um novo entendimento transatlântico, pois a base em que o actual assenta é já demasiadamente estreita.

Naumann avança, porém, com uma ideia nova para tentar torner as dificuldades que previsivelmente a Europa continuará a ter na transformação das suas forças armadas. Vem na linha da tese de integração das políticas de defesa europeias e da indispensabilidade de aprofundar a cooperação militar interna. Tratar-se-ia de uma espécie de divisão de trabalhos entre os europeus, tendo em conta as respectivas dimensões e recursos. A França, o Reino Unido e a Alemanha desenvolveriam forças de intervenção ao nível de divisão; a Espanha e Itália assegurariam o mesmo objectivo, mas numa solução combinada, de junção de recursos; a Turquia e a Polónia permaneceriam centradas na defesa territorial, para se manterem preparadas para qualquer imprevista evolução da situação a leste dos seus territórios, sem, portanto, terem que se empenhar na criação de forças expedicionárias; finalmente, os restantes países europeus concentrar-se-iam em algumas funções especializadas, dentro de um padrão semelhante ao estabelecido para os "Centros de Excelência" que a NATO tem estado a criar.

Sob uma perspectiva pragmática, pensada sobretudo para a melhor possível utilização dos recursos existentes, esta ideia pode ser atractiva. No entanto, não difere praticamente nada da sugestão de divisão de trabalho entre a NATO e a União, com a primeira a assumir o peso das tarefas combatentes, graças ao apoio americano, e a segunda a encarregar-se das tarefas de natureza menos combatente. Ora se esta solução não servia para a NATO/EU, dados os riscos de divisão que iria criar, como é que poderá servir para a União? Os riscos não serão exactamente os mesmos?

Uma breve análise das soluções anteriores

Não me parece que qualquer das acima referidas soluções possa, isoladamente considerada, servir um projecto de colaboração estável, duradouro e dignificante para ambas as partes.

A do US Atlantic Council, e algumas outras fontes que subscrevem o mesmo tipo de solução, parte do princípio que haverá sempre entendimento entre a NATO e a União Europeia e que os EUA podem contar com os europeus para tudo, ficando assim dispensados de ter meios para operações de estabilização e de reconstrução. Ora é precisamente isso que cada vez mais está hoje em causa. Esquece ainda que uma rígida divisão de trabalho, assumindo que a União Europeia se ocupa das chamadas "soft tasks" e a NATO das "hard tasks" não é desejável, nem muito menos aceitável politicamente. Seria como o perpetuar de uma situação legada do tempo da Guerra Fria, configurando uma relação política cada vez mais questionada, mesmo em termos de utilidade prática. Faz, porém, uma concessão sobre a legítima exigência de emancipação europeia, tendo o mérito de apontar aos Estados Unidos a necessidade de lhe abrir um espaço próprio para lançamento de operações sob a sua iniciativa e liderança, ou seja, de lhe dar autonomia. Por outras palavras, recomenda à NATO/EUA que, finalmente, desista do "right of first refusal",⁴⁴ sempre acerrimamente defendido pelos receosos de que a União Europeia possa algum dia tomar o lugar da NATO. Esta proposta de cedência num tema que, no tempo de Clinton, foi o centro das preocupações americanas no relacionamento com a Europa e desde aí não foi mais abandonada, não obstante parecer ter hoje menos prioridade,⁴⁵ pode representar uma viragem radical da postura política americana. Tem uma importante relevância política, que nunca será demais assinalar, em especial, por vir de um importante "Think Tank" americano, que esteve também ligado à ideia de criação da Força de Resposta da NATO. Calcula-se que esta ideia decorra da controvérsia gerada a propósito da inter-

⁴⁴ Ou seja, o direito de sempre ser consultada quanto a intenções de participar em iniciativas militares da União Europeia, assumindo a liderança em caso afirmativo.

⁴⁵ "The Bush administration has greater confidence in the United States' ability to lead when it chooses to; consequently, it is less defensive about ensuring a US role and less inclined to intervene in internal EU developments. Second, the Bush administration is less interested in dealing with the kinds of crisis-management missions that the ESDP is designed to address, because of concerns with the efficacy of intervening military in failing states, as well as burdens on the US military. Third, President Bush has changed the terms of the US debate on ESDP by emphasizing that a more capable European military force is in America's interests. (Kori Schake, "defending Europe: The EU, NATO and the quest for European autonomy").

venção no Darfur, em apoio da União Africana no transporte aéreo das forças das Nações Unidas, tarefa que foi disputada pelas duas organizações e acabou por ter que ser resolvida em termos políticos, com concessões aos dois lados. A ideia dos compromissos mútuos que esta proposta avança, embora interessante, talvez não seja, em alguns aspectos, tão realista como seria desejável. O caso que mais salta à vista é o da recomendação feita aos europeus de que não questionem o papel de liderança que a NATO deve ter sempre que houver significativo e prolongado envolvimento americano. Será que, nas circunstâncias referidas – pesada participação americana - os EUA vão abandonar a ideia das coligações de ocasião que os liberta, logo à partida, das condicionantes do processo de decisão da NATO?

A solução Aznar entra abertamente na esfera de competências da União Europeia, onde iria interferir em áreas sensíveis da soberania dos estados membros, metendo no processo países que não são membros da União e, portanto, não têm qualquer palavra a dizer nesse campo. Tem elementos positivos, conforme se destacou atrás, mas, globalmente, não oferece uma solução de base que possa suscitar consenso. Aliás, destaca-se exactamente pela característica oposta de ser polémica, nomeadamente, nas sugestões de alargamento a novos países. Parece não ter em conta que o assunto além de ser político é essencialmente militar pelo impacto que cada novo membro traz sempre para os compromissos da defesa colectiva. O caso de Israel é o mais problemático e difícil de visualizar, representando uma possibilidade que nem sequer parece ser do interesse do próprio país, com aliás, têm reconhecido alguns responsáveis israelitas. Israel tem garantida a sua protecção pelos EUA e não vai limitar o seu campo de manobra ou condicionar as suas acções às regras de participação numa Aliança. A ideia de Israel como membro de pleno direito da NATO poderá ser uma ideia que agrada aos EUA, mas a sua essência é ainda perigosa para o progresso da colaboração no âmbito do Diálogo do Mediterrâneo. Iria reforçar a ideia já existente hoje no Médio Oriente de que a NATO e os EUA são, em vários aspectos, a mesma coisa⁴⁶ e

⁴⁶ *"We have the impression here that NATO is dominated by the United States, and that is an obstacle in modifying the image of NATO"* (Hassan Nafaa, Professor na Universidade do Cairo).

que a Aliança toma abertamente o partido de Israel no conflito palestino. Penso até que algumas concessões singulares feitas pela NATO a Israel, para um mais estreito relacionamento com a NATO, nomeadamente a inclusão de um oficial de ligação no Comando Regional do Sul são, no mínimo, prematuras ou, eventualmente perturbadoras das relações com os outros países da região.⁴⁷

Ao defender uma NATO virada sobretudo para a segurança do seu interior, Aznar está a sugerir a ideia de uma Fortaleza-Europa que ignora o facto de que a Europa não pode aspirar a ter segurança se à sua volta não existir segurança.

A solução Naumann constitui principalmente um apelo no sentido da Europa assumir as responsabilidades que lhe cabem na área da defesa, sendo necessário continuar a explicar aos europeus que investimentos nessa área podem ser o seguro – não o prejuízo - da sua prosperidade. Porém, põe a NATO sempre como o elemento central de um sistema em que à União Europeia apenas cabe integrar, quer complementando as suas capacidades quer ocupando-se de tarefas que os EUA não queiram ou não possam assumir. É uma solução que acaba por ser mais redutora em termos de emancipação europeia do que a solução do US Atlantic Council que recomenda aos EUA dar liberdade de acção aos europeus quando estes pretenderem desenvolver uma determinada operação no seu próprio âmbito. Tem o importante mérito de chamar a atenção para os perigos de uma divisão de tarefas, com a NATO a tratar das operações de combate e a União as de estabilização/reconstrução. Estranhamente, porém, não vê as mesmas dificuldades e perigos numa solução desse tipo para o nível interno da União Europeia!

⁴⁷ "Extensive efforts by NATO to establish itself in Arabian Gulf States as a step toward playing a bigger role in the Middle East have been received with skepticism by many officials and experts inside and outside the region. In 2005, NATO officials signed bilateral agreements based on the Istanbul Cooperation Initiative but regional leaders view this peacekeeping approach with suspicion, fearing it cloaks a divide-and-conquer attempt by NATO to increase its sway in the oil-rich Gulf region. An attempt to engage all six members of the Gulf Cooperation Council at once would have been a more useful approach, said Arab League Secretary-General Amr Mousa" (Defense News)

Uma nova solução

À luz do que se referiu atrás, é inevitável concluir que continua a faltar uma forma de reajustamento institucional entre as duas organizações, que materialize uma solução equilibrada de parceria estratégica baseada na igualdade e respeito pela autonomia de decisão de cada uma, conforme ficou acordado na Declaração Conjunta NATO/EU de 16 de Dezembro de 2002.

Refiro-me a um critério que combine consistência de conteúdo com alguma flexibilidade, virado para o futuro, que sirva interesses mútuos e não subalternize, como acontece presentemente, nenhuma das organizações. De preferência, que tenha elementos novos, que seja imaginativo na apresentação de soluções para mobilizar a discussão, sem estar sempre a procurar identificar onde estão as culpas da actual situação.

É óbvio que as culpas estão dos dois lados. Algumas delas vieram para ficar, são dados adquiridos, de onde teremos que partir para procura de soluções, em vez de continuar a perder tempo a tentar alterá-las. Por exemplo, do lado americano, a manutenção em aberto da opção coligações de ocasião para intervenções no exterior não vai sair de cima da mesa, quer os europeus gostem ou não. A manterem a superioridade militar de que hoje usufruem – e nada indica que isso possa estar em causa, bem pelo contrário – eventuais solicitações americanas de apoio militar ocorrerão apenas para dar uma natureza multinacional à intervenção ou para a fase das operações de estabilização, em que sempre tentarão envolver-se o menos possível. Em qualquer caso, na sua perspectiva, será mais eficaz recorrer a arranjos bilaterais, que não obrigarão a partilhar processos de decisão e a usar os mecanismos de comando e controlo da NATO, cujas especificações e capacidades são muito mais limitadas das que têm ao nível nacional, quer na disseminação rápida de informação, quer na acessibilidade a sofisticados sistemas de vigilância do campo de batalha, uma e outra coisa permitindo formas de actuação que os europeus ainda não podem usar.

Do lado europeu, o insuficiente gasto em assuntos de defesa é certamente outro desses casos de dificuldades que vieram para ficar ou vão demorar a desaparecer. Como muito bem sugere o documento do US Atlantic Council, o mais sensato é assumir que já não será mau se os europeus conseguirem evitar

futuras reduções orçamentais! Esperemos, pelo menos, que venham a conseguir organizar-se internamente para gastar melhor. Stephen Haseler, antigo diplomata inglês e autor do livro "Super State – The New Europe and its Challenge to America"⁴⁸ tem uma visão muito otimista sobre este assunto, considerando que a Europa está em melhor posição do que os EUA para melhorar as suas capacidades militares. Estes últimos terão que gastar mais dinheiro, que é, aliás, o que está a acontecer, enquanto a Europa não precisa de ir por aí; basta-lhe recorrer à clássica medida de adopção de uma economia de escala para os seus programas de reequipamento militar!

Já se sabe, no entanto, que isso não vai acontecer de um dia para o outro. Segundo uma análise de William Cohen, ex-Secretário da Defesa, no tempo de Clinton, os europeus gastam em defesa 60% do que gastam os americanos mas só conseguem adquirir 10% do conseguido pelos americanos. François Heisbourg especifica um pouco mais, adiantando que com esse orçamento de cerca de 60% do americano, os europeus ficam em termos de capacidades na área do reconhecimento estratégico e comando e controlo a 10% do nível alcançado pelos americanos, abaixo dos 20% em transporte aéreo estratégico e a menos de 10% em armamento de precisão.⁴⁹

Com todas estas circunstâncias difíceis pela frente, qualquer solução futura de novo entendimento entre a NATO e a União não vai, certamente, fugir a um esquema que inclua alguma forma de divisão de trabalho. Se, contrariamente aos anteriormente referidos, cumprir os critérios acima referidos não se vê qualquer inconveniente. É preciso apenas que seja claro e não envolva ligações que possam dar a ideia de mecanismos de controlo ou possibilidades de interferência da NATO/EUA nas esferas de competências da União Europeia, um ponto a que esta se tem mostrado particularmente sensível e a que se poderá ficar a dever a sua menor disponibilidade para dialogar.

Talvez uma divisão de trabalho em termos geográficos possa colmatar

⁴⁸ "Europe good 's fortune is that the continent 's military capabilities can be increased without increasing spending. For, unlike the Pentagon, the continent can get a "bigger bang for the existing buck" by adopting the classical solution of economies of scale – that is, by integrating the continents` defences and pooling the total European effort".

⁴⁹ "US-European Capabilities Gap and the Prospects for the ESDP" (David S. Yost)

as dificuldades que as outras levantavam. Uma possibilidade, nessa perspectiva, é a União Europeia assumir a responsabilidade primária e tomar a liderança das questões da sua área de interesse imediato. Ou seja, utilizando uma imagem que alguém propôs anteriormente, que seja capaz de “apagar os incêndios que deflagrem no seu próprio território”, com ou sem o apoio americano.

Stephen Larrabee⁵⁰, critica esta solução sob três aspectos: põe em causa a base do relacionamento transatlântico que assenta no conceito da “indivisibilidade da segurança”; leva a Europa a olhar apenas para dentro em vez de alargar horizontes; deixa para os EUA exactamente o mais difícil, o que não é aceitável para o povo americano. Teria razão se tudo se limitasse à União Europeia manter apenas o compromisso da preservação da estabilidade na sua área. Não é, porém, isso que se pretende. O que se sugere implica que a União assuma as tarefas que, em termos geográficos, tenham a ver primariamente com a Europa, mas nem em exclusivo nem pondo de parte a participação fora dessa área em apoio de intervenções conjuntas com os americanos, sob a responsabilidade da NATO.

Implica desenvolver um novo arranjo NATO/EU, num quadro global de estratégias convergentes e incluindo, para situações limites, quando indispensável, junção de meios e esforços de ambas as organizações. Porém, a que tiver a responsabilidade primária será a que deve liderar. Não se trata de dividir responsabilidades à escala mundial, num âmbito que deve pertencer primariamente às Nações Unidas mas para o qual esta não tem o instrumento militar, nem de disputar campos de actuação e responsabilidades que têm pertencido à NATO. Trata-se sim de organizar os meios de uma forma mais eficaz e racional, até para melhor poder responder a solicitações das Nações Unidas e de, noutro plano, tirar a Europa de uma situação de dependência em relação aos EUA/NATO que configura um relacionamento que apenas fazia sentido no passado.

⁵⁰ Senior Research Fellow da Rand Corporation “managing security problems in Europe while the US would have responsibility for managing security in the rest of the world is a division of labour wrong-headed and ill-advised.”(*Reshaping US-EU Relations: Toward a Broader Strategic Agenda*) .

A União Europeia como Potência Regional

A União Europeia, embora com dimensão política, diplomática e económica para ser uma potência com capacidade de intervenção à escala global não tem, nem é de esperar que venha a ter, correspondente dimensão militar a essa mesma escala. No entanto, pode ter – melhor dizendo, deveria ter – possibilidades de assumir esse papel na sua área de interesse imediato directo, o que incluiria a totalidade territorial dos seus países membros e vizinhanças críticas, como é o caso, por exemplo, das antigas repúblicas da ex-Jugoslávia, a generalidade dos países do actual Diálogo do Mediterrâneo, e, possivelmente, zonas de África a que os europeus estão intimamente ligados por laços de um passado comum e afinidades de diversa natureza. Seria, para essa área, a organização primariamente empenhada na promoção da paz e estabilidade e na prevenção e resolução de conflitos ou de acontecimentos que configurem situações de calamidade ou desastre humanitário. Motivos para se manter activamente ocupada não faltarão; basta pensar no exemplo da recente vaga de imigração para as Canárias, exigindo o envolvimento da União Europeia.

Em qualquer caso, estou a falar apenas de uma possível base de discussão, que de antemão reconheço ambiciosa e eventualmente distante, particularmente em relação à inclusão dos assuntos dos países do Diálogo do Mediterrâneo. Talvez não tanto como isso se tivermos presentes como são pouco favoráveis as percepções dos países do Médio Oriente/Diálogo do Mediterrâneo⁵¹ em relação à NATO e as dificuldades que esta enfrenta em fazer evoluir a actual relação de diálogo – fundamentalmente virada para a criação de uma nova imagem – para uma relação de parceria. Esse problema não existe com a União Europeia, que é quem mais contribui e controla o assunto que mais lhes interessa: o desenvolvimento económico; que é o maior exportador para a região e que é quem mais directamente está ameaçada pelos riscos de instabilidade e pelos problemas, hoje já muito reais, da imigração ilegal, como vimos acima.

⁵¹ O clima de cepticismo sobre o possível papel da NATO na região, a propósito da primeira visita de um Secretário-Geral da NATO ao Egipto, em 2005, foi indisfarçável. Gehad Aule, um professor de Ciência política, entre muitos outros fazedores de opinião pública, fazia o seguinte comentário: *"Many people have the feeling that NATO is not playng a fair game. NATO is working for its purpose, not for anything joint or common between Egipt and NATO"*.

É também a União Europeia que tem sido, na prática, o mais eficaz agente de mudança de regimes no sentido da adopção das regras da democracia, requerendo padrões de comportamento e de vivência bem mais exigentes do que os da NATO, como bem mostra o caso de países já membros da NATO mas que ainda aguardam luz verde para a sua integração europeia, por insuficiente concretização de reformas.

Embora tendo sempre o seu espaço próprio para desenvolver políticas específicas com os restantes actores da cena internacional é uma potência incompleta ou sem dimensão suficiente para conseguir sozinha impor soluções ou condicionar comportamentos de terceiros, sem o apoio ou sob forma coordenada com os EUA. China, Rússia, Índia, Coreia do Norte, Irão, Israel, Palestina e muitos outros olharão principalmente para os EUA e não decidirão sem considerar a realidade do seu incontornável papel no mundo.

A Europa, nestas condições, precisa de um fórum onde possa discutir e tentar acertar estratégias com o seu aliado principal. Esse fórum pode e deve ser a NATO que assim tem a possibilidade de escapar à perigosa alternativa de se resumir ao simples papel de fornecedor de forças de intervenção.

A NATO sob uma perspectiva de organização global

A NATO sempre tem recusado a acusação de se estar a tornar num polícia do mundo, mas com o contínuo alargamento das suas áreas de interesse a regiões afastadas da sua área inicial terá cada vez mais dificuldades em provar que essa referência não tem razão de ser. Porém, não poderá recusar a realidade de ser hoje quase como que a única âncora do sistema de segurança mundial, com uma componente militar de alcance global, graças à participação americana. Não estando à vista a possibilidade próxima de as Nações Unidas assumirem esse papel, é desejável que esta situação se mantenha no futuro, constituindo um fórum de acerto das estratégias globais a seguir por americanos e europeus.

Se for este o tipo de postura que o actual Secretário-Geral procura então talvez a NATO possa estar no caminho certo, mas é preciso que a situação se clarifique através de um diálogo aberto entre todos os seus membros.

Paralelamente, a NATO deverá manter o exclusivo da responsabilidade da defesa colectiva dos respectivos países membros. É verdade que a Europa não tem pela frente ameaças directas ao seu território mas mantém diversas vulnerabilidades que, de um momento para o outro, dependendo apenas de terceiros, se podem transformar em ameaças. Os meios que estas requererão não poderão deixar de ser concebidos de forma coordenada com os já existentes no lado americano. O caso de uma capacidade de protecção anti-míssil, que vem desde há algum tempo a preocupar as autoridades da NATO, mas sobre o qual ainda não há consenso europeu, é o que salta mais depressa à vista.⁵² A prevista instalação de um novo conjunto de interceptores do sistema de protecção anti-míssil americano, na Polónia ou República Checa mais acentuará a necessidade de estreita coordenação entre os sistemas de defesa americanos e europeus. É a NATO que melhor pode garantir o fórum onde estes assuntos podem ser coordenados, não havendo, aliás, qualquer alternativa.

Em resumo, não seria sensato abandonar uma Aliança que constitui um seguro extremamente importante num futuro cheio de incertezas, que deve continuar a ser o principal elemento de dinamização da cooperação militar entre os dois lados do Atlântico e a melhor garantia de que a capacidade de actuação em conjunto será objecto de constante atenção.

Resumo - Conclusão

Muita coisa se alterou desde o fim da Guerra Fria. A subsequente evolução, quer do lado dos EUA, quer do lado da Europa e do mundo em geral, vai inevitavelmente continuar a repercutir-se no relacionamento transatlântico gerando preocupações e ansiedades que se sentem já de há algum tempo atrás.

Entre um optimismo, em que poucos acreditam, e um pessimismo, que muitos querem ver vencido, as opiniões variam sobre as hipóteses de fazer regressar o relacionamento transatlântico ao entendimento e cooperação que existiu no passado e sobre o futuro do relacionamento entre a NATO e a União

⁵² O caso da aquisição do Air Ground Surveillance System é outro dos exemplos de sistemas que devem ter um âmbito NATO.

Europeia. Ninguém, porém, tem dúvidas sobre o interesse em levar o relacionamento transatlântico a recuperar das dificuldades por que tem passado num passado recente e sobre a necessidade de o fazer assentar numa base mais equilibrada e sólida.

Não estando, presentemente, nem uma coisa nem outra dada por garantida é indispensável um sério esforço, de ambas as partes, em discutir estes assuntos para a procura das necessárias soluções. Uma fórmula de divisão de tarefas, combinando critérios de natureza geográfica e funcional e distinguindo entre tarefas de estabilização e tarefas de segurança colectiva, poderia, em princípio, servir todas estas condições. É esse caminho que se julga necessário começar a discutir. De outra forma, a resposta à pergunta sobre se a NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa estão em convergência ou em colisão pode desde já ser respondida: estão em colisão!

Índice

| | Pág. |
|---|------|
| Introdução..... | 3 |
| A evolução da NATO | 5 |
| A evolução do processo de construção europeia | 7 |
| O actual relacionamento NATO/PESD | 9 |
| O critério dos 3 D's e o vínculo transatlântico | 9 |
| Alianças ou coligações | 11 |
| Outras diferenças de percepção | 12 |
| O artigo 5º. Defesa colectiva e plaejamento de defesa | 15 |
| As tarefas de Petersberg | 17 |
| O Acordo Berlim-Plus..... | 20 |
| Entendimento estratégico | 24 |
| As bases de um futuro relacionamento NATO/UE | 27 |
| Transformação | 27 |
| A vertente militar | 28 |
| A vertente política | 30 |
| Critérios de intervenção militar..... | 31 |
| Classificação dos objectivos | 33 |
| A solução do US Atlantic Council | 36 |
| A solução Aznar | 38 |
| A solução Naumann..... | 39 |
| Uma breve análise das soluções anteriores | 41 |
| A União Europeia como Potência Regional | 45 |
| Uma nova solução..... | 48 |
| A NATO sob uma perspectiva de organização global | 49 |
| Resumo – Conclusão | 50 |
| | 53 |

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*,
C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti e C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*,
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*,
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*,
Prof. Doutor Adriano Moreira, V.Alm. António Emílio Sacchetti, Dr. João Soares Salgueiro,
Prof.^a Doutora Maria do Céu Pinto, Prof.^a Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval Missões e Meios*,
C.m.g. Carlos Néelson Lopes da Costa
8. *Sobre Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem Filosófico-Estatutária*,
Ten. Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral*,
Dr. José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti, Prof. Doutor António José Telo, V.Alm. Magalhães Queiroz,
Alm. Vieira Matias, C.Alm. Lopo Cajarabille, C.m.g. Marques Antunes, Dr. Nuno Rogeiro,
V.Alm. Ferreira Barbosa, Dr. Tiago Pitta e Cunha, V.Alm. Reis Rodrigues, C.Alm. Melo Gomes,
V.Alm. Alexandre Silva Fonseca, V.Alm. Pires Neves, V.Alm. Rebelo Duarte
11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*,
C.m.g. José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*,
C.Alm. José Augusto de Brito
13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*,
Alm. Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*,
Prof. Doutor Hernâni Lopes, Prof. Doutor Manuel Lopes Porto, Dr. João Salgueiro,
Prof. Doutor José Carlos Venâncio, Dr. Salgado Matos, Dr. Félix Ribeiro,
Prof. Doutor Fernando Santos Neves, Dr. Joaquim Aguiar, Prof. Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo, C.Ten. José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*,
C.Ten. José António Zeferino Henriques

