A Cimeira da OTAN em Varsóvia. Uma reflexão

General
Luis Valença Pinto

Falar em último lugar coloca sempre o orador na posição de não ter muito a acrescentar. Ainda assim e tentando honrar o convite que me foi feito e que muito me lisonjeia, vou dar a minha perspetiva sobre a Cimeira da OTAN que se reunirá em Varsóvia, daqui a cerca de duas semanas. Foi isso que me foi pedido. Faço a reserva de que se trata de um ponto de vista muito pessoal. E isso a dois títulos. Por um lado, porque apenas me represento a mim e, por outro, porque não disponho ou conheço informação privilegiada, oficial ou de outra natureza mais informal e menos comprometida.

Esta não será uma cimeira com o *glamour* das que conduzem à aprovação de novos conceitos estratégicos da Aliança, mas não deixa por isso de ser importante. Como é natural, a agenda da Cimeira estará repleta de temas importantes, detalhados e específicos. E seria uma enorme surpresa se a Cimeira deixasse de ser um sucesso, traduzido, como é dos cânones, por uma extensa declaração, apontando três ou quatro coisas concretas, todas com pretensão de grande assertividade, e servida por uma linguagem arredondada em que possam caber todos os vinte e oito aliados. Atrevo-me, todavia, a pensar que vale a pena tentar ver algo mais, espreitando ou tentando espreitar, por detrás da cortina.

A meu ver e mesmo não estando escrita em lado algum, a agenda verdadeira e essencial, aquela que profundamente importa, estará concentrada em três questões absolutamente primaciais: a salvaguarda, ou melhor, a construção de uma real harmonia entre os pontos de vista e as tendências dos aliados europeus, designadamente entre os da Europa do Leste e os da Europa do Sul na resposta aos desafios que enfrentam; o fortalecimento e a estruturação de uma cooperação e complementaridade efetivas com a União Europeia e a preservação dos instrumentos políticos que permitam retomar a cooperação com a Rússia quando as condições existentes em Moscovo forem outras. Seria isso que acima de tudo teria sempre presente no meu espírito se tivesse responsabilidades nessa Cimeira.

Em sentido geral, a Cimeira visará, como sempre, garantir a boa adequação da Aliança às circunstâncias e realidades do ambiente político e estratégico do presente. Se se quiser,

adaptando melhor a linguagem ao múnus e às capacidades da OTAN, a um ambiente de Defesa que se modificou.

Ora, o que mais marca essa modificação é a atitude da Rússia de Putin e a crise dos refugiados e migrantes. Para a resposta a esses novos parâmetros relevam duas necessidades: o reforço da defesa coletiva, e o reforço e a revisão das atuais políticas de cooperação.

E se uma parece orientar-se mais para o Leste Europeu, a outra parece inscrever-se nos requisitos da Europa do Sul. Decisivo é que em momento algum haja contradição ou rotura entre essas duas direções de esforço.

Mesmo que porventura mais perigosos, se pensarmos em interesses vitais dos Estados, os desafios do Leste mostram-se mais lineares e mais diretos, sendo os desafios do Sul mais complexos nas suas manifestações e nas suas potenciais respostas. Os primeiros são políticos, diplomáticos e militares. Os segundos são políticos, diplomáticos, militares, económicos, sociais e culturais, fazendo apelo a intervenções baseadas no modelo do *Comprehensive Approach*.

No que concerne ao reforço da defesa coletiva, antecipo que esta Cimeira prossiga e aprofunde o caminho retomado em Gales, na Cimeira de 2014. O que aí aconteceu foi que a Aliança reviu, teve que rever, o ideário do Conceito Estratégico de 2010, que resumia ao nuclear a dimensão da dissuasão aliada.

Quando essa opção foi tomada, aqui em Lisboa, em 2010, não se ignorava que o nuclear não dissuade o convencional, mas a visão que de modo esperançoso e construtivo prevalecia, era que não haveria razões para precisar de voltar a dissuadir o convencional.

Isso foi negado na Crimeia e na parte oriental da Ucrânia, pela Rússia de Putin. Por essa razão, em Gales, em 2014, foi retomada a dimensão convencional como componente indispensável da uma postura estratégica de dissuasão que a Aliança precisa de ter e de manter.

Em coerência, assistimos, desde então, à presença, ainda que não permanente, de forças aliadas em países da parte Leste do nosso continente e à realização na Europa de exercícios convencionais de bastante envergadura, prática que os empenhamentos nas Balcãs Ocidentais e no Afeganistão tinham afastado e de algum modo secundarizado.

Do que agora se trata é de dar um caráter mais institucional e estruturado a essa propósito, nomeadamente colocando em permanência forças nos Estados Bálticos e na Polónia e assegurando a capacidade de reforço rápido intraeuropeu do Ocidente para Leste. A que se seguirá, creio que podemos antecipá-lo, a formulação de idênticos requisitos para a Bulgária, a Roménia e o Mar Negro.

Seja-me permitido chamar a atenção para que, ainda que possa haver posicionamento de forças norte-americanas, no que se refere ao reforço não se trata de reforço transatlântico, como era o modelo nos idos da Guerra Fria, mas sim, como referi, de um

reforço rápido intra-europeu. Também aqui estamos perante um novo desafio para Europa.

Mas o ponto é saber se, de 2014 para o presente, novos dados impõem de facto esta alteração, designadamente a presença permanente de forças e a organização de quartéis-generais, também permanentes, a Leste. E quais as consequências de um tal desenvolvimento, nomeadamente para o relacionamento a médio e longo prazo com a Rússia, uma relação que em nome da Segurança europeia e global será bom poder recuperar. Naturalmente sem cedências ou concessões. E, muito menos, com desvio de princípios.

É inegável que, no pós-Crimeia e Ucrânia de Leste, a Rússia de Putin tem mantido uma postura agressiva e intrusiva, nomeadamente através de gesticulação militar e psicológica, procurando contrariar o acesso de meios OTAN a várias áreas, incluindo os territórios soberanos dos Estados Bálticos. A ponderação está entre aderir a esta espécie de jogo *chicken* ou, diferentemente, ser firme na exigência de normalidade, aplicando medidas de redução de risco e mantendo abertura ao diálogo.

Note-se que a posição formal da Aliança é não reconhecer uma ameaça direta proveniente de Moscovo e de desejar preservar o NATO-Rússia *Founding Act* de 1997, apesar das violações da Rússia de Putin a esse acordo.

O logotipo desta Cimeira inclui uma sereia, figura mítica que se encontra no brasão de armas da cidade de Varsóvia. Oxalá a analogia fique por aí e não nos venha a fazer recordar os chamamentos encantatórios, típicos das sereias, que povoam a nossa tradição mitológica, por regra associados a funestas consequências.

Para esta vertente da resposta a Leste são, pelo menos, influentes três outras questões: a defesa anti-míssil, a postura nuclear e o alargamento. Todas elas terão certamente o seu espaço na Cimeira. Farei a seu propósito referências muito breves.

No que toca à defesa anti-míssil, parece-me normal e bem que a Aliança conclua a Fase III do seu plano, instalando na Polónia o que de há muito planeou aí instalar. Mas, ao mesmo tempo, talvez seja sensato que, a seguir a isso, não se precipite uma Fase IV, aliás de contornos ainda mal definidos.

Relativamente à postura nuclear e pese embora a retórica que a Rússia inscreveu nos seus recentes documentos de estratégia, também me parece que o momento, obrigando a muita atenção, não convida a grandes decisões.

Duas razões me levam a esse entendimento. Por um lado a certeza que o assunto contém um enorme potencial para cavar divisões no seio dos aliados e, por outro, porque se a reserva quanto ao desfecho das presidenciais norteamericanas influenciará toda a Cimeira, em nenhum tópico essa condicionalidade será provavelmente tão forte quanto no que se liga ao nuclear.

O tema do alargamento é um clássico de todas as recentes cimeiras. Creio que não

haverá surpresa quanto ao avanço decisivo do processo relativamente ao Montenegro. As dúvidas centrar-se-ão nos países das Balcãs Ocidentais (numa primeira posição a Bósnia e a FYROM, a seguir o Kosovo, depois, ainda muito ao fundo do túnel, a Sérvia) e, claro, nos casos da Ucrânia e da Geórgia. Era bom que o debate reiterasse a linha de não reconhecer a ninguém e portanto também à Rússia, um *droit de regard* ou um poder de supervisão sobre as decisões livres dos estados candidatos e da Aliança no seu conjunto. Mas também era bom que não se viessem a tomar decisões sem suficiente fundamento e cujo único condão seja o de agravarem, com pouco sentido, as relações OTAN-Rússia.

O que se passou na Cimeira de Bucareste, em 2008, forçando o convite à Geórgia e à Ucrânia, foi, no fundo, iludir esses estados, colocando-os, como nessa altura só não viu quem não quis ver, na posição dificilmente alterável de candidatos eternamente adiados. Foi demasiadamente mau no plano político e estratégico para que não se tirem lições. Este foi um caso que manifestamente resultou do canto ilusório de algumas sereias...

Mas bom também será que um critério de suposto pragmatismo de apenas admitir quem se avalia como podendo ser útil à OTAN, não se sobreponha ao critério de favorecer uma Europa completa e livre, naturalmente no respeito por um conjunto de exigências políticas e militares, de que a primeiro é a vontade dos próprios. Negá-lo ou subalternizá-lo será contrariar a essência da Aliança como um espaço político de Liberdade, de Democracia e de Solidariedade.

Nesta Aliança, sem inimigo declarado, mas apesar disso com duas frentes, uma a Leste e outra a Sul, é tempo de elaborar sobre a frente Sul. Como se percebe não subscrevo a ideia de flanco Sul, mas sim de frente. É disso que se trata.

Quanto a esta frente, o mais comum é ouvir-se falar, e justamente, dos perigos provenientes do Médio Oriente. Mas fala-se menos, e a meu ver isso é negligente e errado, dos perigos provenientes do Norte de África e do Sahel.

Uns e outros são igualmente assinaláveis perigos para a Aliança. Uns e outros são perigos que podem cair no domínio do artigo 5º. Tanto como os do Leste.

O que há neles de diferente é que, por força de radicarem significativamente em questões de âmbito político, económico e social, carecem de respostas que não podem encontrar cabal satisfação no âmbito da OTAN. Ou seja, por si só a OTAN não pode presumir projetar estabilidade para o Sul.

Isto é, convocando a Aliança, os perigos do Sul convocam nomeadamente a União Europeia e, por essa razão, recomendam, para não dizer que impõem, uma cooperação e uma complementaridade institucionalizada e estruturada entre ambas as organizações.

Eis porque a revisão das políticas de cooperação da OTAN, no sentido óbvio do seu aprofundamento, terão que ser prato forte na Cimeira de Varsóvia.

A Aliança precisa igualmente de rever os seus atuais mecanismos próprios de cooperação: Partenariado para a Paz (PfP), Diálogo do Mediterrâneo e Iniciativa de

Cooperação de Istambul, deixando, como há muito se faz notar ser necessário, de os aprisionar em fórmulas rígidas e comprovadamente ineficazes de " todos com todos" , para os flexibilizar mediante fórmulas de " 28 (os da OTAN) + 1 (ou + 2)" aqueles, 1 ou 2, que realmente queiram ou possam aprofundar verdadeiras cooperações neste ou naquele domínio.

Mas a OTAN carece também, como me parece evidente, de estar atenta às opções e às práticas das Políticas de Vizinhança da União Europeia, por sua vez também muito a justificar reformulação.

Conjugar esforços e prioridades com a União Europeia e, também com a União Europeia escolher criteriosamente entre os parceiros não europeus, os que, nomeadamente numa primeira fase possam ser sedes de exemplo e de ancoragem da cooperação, são, em meu entender, aspetos que a Cimeira ganharia em debater e em orientar. Nesse âmbito, parecer-me-ia positivo que, no momento atual, Marrocos, a Tunísia e a Jordânia fossem identificados como destinos prioritários de cooperação.

Claro que nada disto exclui ou substitui a atenção que, por razões diversas e com práticas diferenciadas, continuará a ser preciso dar aos casos líbio, sírio, iraquiano e afegão. Sempre tendo bem presente que nenhum deles é suscetível de sustentada evolução positiva por via militar, que é a que a OTAN pode por si só proporcionar. Ou seja, que também para eles é preciso poder beneficiar de cooperação, para o que a União Europeia é o mais natural e o mais interessante dos potenciais parceiros da Aliança. Fiascos como o que resultou da intervenção na Líbia, em 2011, não se podem repetir.

Sem este tipo de articulação fundamental têm menos significado e podem mesmo perdê-lo, alguns apoios militares que a OTAN possa proporcionar, como o apoio às operações de combate ao tráfico de pessoas no Mediterrâneo ou o emprego da frota AWACS na campanha contra o autodesignado "Estado Islâmico".

Abrir e manter abertos canais de diálogo com a Liga Árabe e com a União Africana é também algo que reputo necessário e importante.

Será mais ou menos certo que os aliados do Leste não se mostrem muito empenhados ou espontaneamente disponíveis para esta frente Sul. Tremendo erro. A que será bom não responder com equivalente distanciamento da frente Leste por parte dos aliados do Sul. O que seria outro tremendo erro.

Recordo que para o Leste se conta com forças posicionadas e também com forças de reforço rápido provenientes da Europa Ocidental e do Sul, e que para o Sul se conta com a parceria com a União Europeia, de que os países do Leste são igualmente membros.

O que uns e outros têm que assumir nesta próxima Cimeira é que partilham um elenco comum de interesses, ainda que, interesse a interesse, para cada interesse concreto, experimentem naturais diferenças de intensidade e teor. Só assim se contrariarão tendências para "renacionalizar" a Segurança e a Defesa.

A Aliança foi constituída para salvaguardar a segurança dos seus Estados-membros, de todos eles.

E se, num determinado tempo histórico, houve razões fortes para considerar um inimigo potencial, a verdade e o critério político e jurídico que emana do Tratado de Washington, é que não há pré-identificacão de inimigo algum e, muito menos, de modo fixo e permanente.

Se não o fizerem, se não se associarem numa partilha política e estrategicamente inteligente de interesses, que aliás nada tem de artificial, a Cimeira que a OTAN reunirá em Varsóvia correrá o risco de só ficar para a História por infelizes razões.

Ao contrário, se o fizerem, os aliados saberão adequar a Aliança às realidades, fortalecendo-a e dando-lhe sentido renovado, mediante um modelo que me atrevo a enunciar como sendo de segurança coletiva contra nenhum adversário pré-definido e, ao mesmo tempo, de segurança cooperativa com todos os que a queiram também promover, designadamente a União Europeia.

Independentemente do desfecho do referendo britânico e apesar de ser uma absoluta necessidade, não é certo que a União Europeia venha a fazer evoluir significativamente as suas Políticas Externa e de Segurança e Defesa. A confirmar-se esse falhanço não pode ser imputado à União Europeia, como se tratasse de um ente terceiro, mas sim aos seus Estados-membros, dos quais 22 são simultaneamente membros da OTAN. Mas tenho como certo que, nas condições políticas e estratégicas do presente, num e noutro lado do Atlântico, essas evoluções consubstanciam verdadeiros requisitos da continuidade, da utilidade e da valorização da OTAN.

No que apenas lhe respeita, a OTAN dos nossos tempos não pode ter a Rússia de Putin como razão de existência. Seria pobre e insatisfatório, além de muito provavelmente efémero. Aquilo que alguns gostariam de ver, e que definem como um "regresso da OTAN a casa", ou seja ao modelo da Guerra Fria, só pode ser tomado como a negação do facto indesmentível de que a OTAN venceu a Guerra Fria. Ou seja, como um empobrecimento desse desenvolvimento maior para a Europa e para o Mundo.

A OTAN de hoje tem que ter como razão de ser a segurança dos seus membros e a salvaguarda do modelo civilizacional que lhes é comum. A sua unidade, coesão e solidariedade. Nas circunstâncias do presente isso implica que esteja atenta tanto ao Leste como ao Sul. Respondendo e tomando a iniciativa em ambas essas frentes. Não como uma "NATO contra", antes como uma "NATO pró", assente sem transigência em valores e em princípios comuns.

* Intervenção que o autor fez na Assembleia da República, em 23 de junho de 2016, no âmbito da conferência sobre a Cimeira da OTAN em Varsóvia.

** Sócio Efetivo da *Revista Militar*.