Os 70 Anos da OTAN e os Desafios do Futuro

General
José Luiz Pinto Ramalho

O aniversário da Aliança é sempre uma oportunidade de celebração e de reflexão quanto ao futuro; nesta avaliação afigura-se pertinente, ainda antes da grande questão colocada, abordar se estamos perante uma Aliança de sucesso, se a mesma demonstrou capacidade para se adaptar às contingências da realidade estratégica de cada circunstância, e quais as dificuldades que enfrenta na atualidade. Julgo que este deve ser o ponto de partida para uma visão prospectiva dos Desafios do Futuro e para quais as respostas de carácter estrutural que poderão e deverão ser equacionadas.*

Nas comemorações deste aniversário tem sido feita a afirmação da OTAN como uma Aliança Político-Militar de sucesso, quer pela sua duração ao longo do tempo quer pela atração que tem provocado e materializado na adesão de novos países membros, mas sobretudo pelos efeitos que tem produzido na Europa, incluindo as regiões exteriores à área geográfica, que foi definida pelo Tratado de Washington, que deu origem à Aliança.

O *Brookings Institution de Washington* declarava em 2010 que, feita uma avaliação de 63 alianças militares estabelecidas ao longo dos últimos cinco séculos, só dez tinham tido uma duração superior a quarenta anos; as sete coligações napoleónicas duraram cerca de cinco anos cada e o pacto entre a Rússia e a Alemanha nazi apenas dois anos; referia, por último, o Instituto, que a média deste tipo de alianças apontava para uma duração de quinze anos. A vigência da OTAN tem ultrapassado, de forma positiva, largamente estes prazos.

Quanto ao aumento do seu número de países membros demonstra uma dinâmica positiva, pois os seus doze membros fundadores, em 1949, cresceram para vinte e nove e, na atualidade, assiste-se ao convite à Macedónia do Norte para integrar a Aliança, como seu trigésimo país membro. Desse conjunto fazem hoje parte, sete países antigos membros do extinto Pacto de Varsóvia e três antigas repúblicas soviéticas.

Quanto aos efeitos político-militares produzidos na Europa, salienta-se a contenção da URSS a seguir ao fim da II Guerra Mundial e a dissuasão de qualquer ataque contra os

seus países membros; ganhou a Guerra Fria e, em 1989, assistiu à desintegração política e estratégica da URRS e do Pacto de Varsóvia. Durante estes setenta anos garantiu o mais longo período de paz na Europa e não houve ataques militares entre os seus membros, para além dos incidentes entre a Grécia e a Turquia.

Paralelamente, materializou e consolidou uma parceria estratégica transatlântica com os EUA e com o Canadá, que se mantém na atualidade e que foi instrumento importante político-militar para garantir e impulsionar os valores da Comunidade Ocidental, de democracia, de liberdade, dos direitos humanos e do direito internacional e o primado deste, da diplomacia e do diálogo político, na resolução de conflitos.

Quanto à segunda questão, importa refletir que, no seu início, o primeiro Secretário-Geral, Lorde Ismay, referia os grandes objetivos da Aliança de uma forma muito pragmática, "manter a Rússia fora da área geográfica da OTAN, os EUA dentro, como um participante ativo e a Alemanha sob controlo". A evolução da conjuntura estratégica obrigou a Aliança a adaptar-se e a responder aos diversos desafios político-militares com que se foi confrontando.

A Aliança teve de ultrapassar diversas crises internas, leia-se, com diversos dos seus países membros, e, em determinados momentos, responder a desafios estratégicos, construindo respostas estruturais, nuns casos que correspondem a uma evolução estratégica da sua posição militar e, noutros, ao estabelecimento de respostas e mecanismos políticos que lhe permita atuar com oportunidade e relevância na cena internacional.

Em 1956, confrontou-se com a Crise do Suez, em que Reino Unido e França se sentiram "traídos" pelos EUA, o que deixou alguma desconfiança do lado francês que nos anos seguintes se iria agudizar relativamente ao diálogo sobre o nuclear com os americanos, e que leva a que a França saia da Estrutura Militar Integrada (EMI) em 1966, e à transferência do Quartel-General das Potências Aliadas na Europa (SHAPE) para a Bélgica, no ano seguinte; a França só regressará à EMI em 2009. Simultaneamente, com a evolução da situação anterior, ocorre a Crise de Chipre, em 1964, com posições antagónicas e com a utilização de meios militares por parte de dois países membros – a Grécia e a Turquia.

No período de 1985/86, assiste-se, na sequência da colocação avançada dos SS-20 soviéticos, quer na Europa quer no seio da Aliança, ao debate político e estratégico transatlântico sobre a colocação dos mísseis INF (*Cruise Missiles e Pershing II*) no território europeu e as implicações para a Estratégia de Dissuasão do "decoupling", por ausência de uma capacidade de resposta semelhante. Um debate político difícil, gerador de tensões entre aliados, com uma forte contestação por parte das opiniões públicas, causadora de algum desgaste da imagem da Organização.

Na década de 1990 assiste-se a um debate político muito intenso, mais no seio da Aliança, nos seus Comités, do que a nível das reuniões de alto nível, com expressão pública, sobre se a evolução estratégica deverá caminhar para a adesão de novos

membros e para o “full membership”, ou para um aprofundamento do diálogo com a Rússia e para a constituição robusta do “Partnership for Peace”, funcionando este como uma “buffer zone” entre a tradicional área geográfica do Tratado e a Rússia. Embora o debate tivesse argumentos de peso para cada uma das opções, a realidade atual traduz aquela que prevaleceu.

Os acontecimentos relacionados com o Terrorismo Internacional e com a instabilidade que os mesmos provocaram, trouxeram para o debate político transatlântico se a Aliança se deveria assumir como um instrumento da estabilidade internacional ou continuar com os dilemas do passado relativos aos constrangimentos políticos e estratégicos do “out of area”; o debate centrou-se no “out of area or out of business” e a OTAN assumiu uma postura mais proativa, como demonstraram as atuações no Kosovo, em 1995, na Líbia, situações que causaram significativas divisões entre aliados, no Afeganistão, no Iraque, em 2003, no Corno de África, em 2009.

Se as situações descritas foram perturbadoras do funcionamento da Aliança, os acontecimentos decorrentes das ações da Rússia, primeiro na Geórgia, em 2008, com a ocupação da Abecássia e da Ossétia do Sul e, depois, na Ucrânia e na Crimeia, em 2014, funcionaram como um revitalizar da sua postura estratégica, com base na perceção de uma ameaça real. Contudo, a política de sanções económicas à Rússia tem vindo a causar divisões entre alguns aliados e má aceitação das implicações que as mesmas provocam também na economia europeia.

Também a estratégia de dissuasão da Aliança estabelecida no início do ano de 1949, face à evolução das capacidades militares da URSS, teve de se ir adaptando, passando da Estratégia de Defesa Avançada, em que as Forças Militares Convencionais funcionavam como um disparador de uma capacidade nuclear superior à soviética (“trip-wire strategy” e Destruição Maciça). Posteriormente, perante uma paridade nuclear, irão evoluir para a Estratégia de Resposta Flexível, apoiada numa tríade constituída por forças convencionais e forças nucleares de teatro e estratégicas. No auge da Guerra Fria, esta tríade será complementada por uma capacidade antimíssil para reforçar o conceito de dissuasão.

Contudo, a discussão associada ao “burden-sharing” e ao investimento na defesa, designadamente, a percentagem do PIB dedicada aos orçamentos de defesa, tem causado grande incomodidade do lado europeu e grande insatisfação do lado americano. Afirmações como: “Não podemos continuar a pagar a segurança e a proteção militar da Europa, enquanto os vários países membros da OTAN não pagarem uma contribuição adequada e continuarem em paralelo a viver economicamente bem e sem restrições; temos sido muito generosos com a Europa e é altura de olharmos para nós próprios (EUA)”. A afirmação não é de Donald Trump, foi proferida por Kennedy, falando nos EUA ao National Security Council, em 1963. Afirmações que têm trazido dificuldades ao diálogo transatlântico.

Em questões orçamentais e contribuições financeiras para a Aliança, os americanos consideram que os europeus se comportam como indo “à boleia”, beneficiando do seu

empenhamento financeiro que, ao longo do tempo, tem variado entre 68% e 75% e de pouca seriedade, relativamente às decisões de Gales, em 2014, e Varsóvia, em 2016, e o facto dos orçamentos de defesa não atingirem os 2%; na atualidade, apenas em seis chegam a essa cifra (EUA, Reino Unido, Polónia, Grécia, Lituânia e Letónia) e os restantes a cerca de 1,5%.

A questão orçamental permite transpor a reflexão para as questões da atualidade, que urge a Aliança resolver, para lhe permitir a estabilidade interna para encarar os desafios do futuro e as reformas estruturais que poderá ter de fazer, assim como decisões a tomar sobre temas que parecem, na atualidade, estabilizados, mas que na realidade poderão não estar.

Os europeus sentem que alguma resposta consistente tem de ser dada, perante os compromissos assumidos sobre esta matéria, incluindo o investimento em reequipamento e inovação, aprovados nas últimas Cimeiras realizadas. Por outro lado, Donald Trump lançou o pânico nas hostes europeias, ao afirmar que a meta dos 2% tinha de ser atingida e que alguns países, como a Alemanha, deveriam chegar aos 4%, como forma de se corresponder ao esforço financeiro desenvolvido pelo lado americano.

Uma realidade incontornável prende-se com a perceção da ameaça que é distinta para os vários países membros: para os EUA e para os países membros do Norte, a ameaça centra-se na Rússia; para os do sul, a sua atenção vira-se principalmente para as questões relacionadas com os fluxos migratórios desordenados; continua a haver divergências se a prioridade da Aliança se deve centrar no combate ao Terrorismo Internacional ou na Defesa Coletiva; a mesma divergência faz-se sentir na forma como deve ser desenvolvida a defesa do Ciberespaço e como responder às ameaças que ali se fazem sentir.

Também provoca evidentes dificuldades internas o diferendo com a Rússia, decorrente da situação na Ucrânia e na Crimeia, com posições, até à data, irredutíveis de ambos os lados, a par do problema das sanções económicas e as visões distintas a nível europeu de países membros com especiais relações com a Rússia, como é caso da Turquia. A postura desta, de aquisição de material antiaéreo russo, os mísseis S-400, e a atitude unilateral relativamente à Aliança, no que se refere ao problema curdo e à criação de uma zona tampão na Síria, que mais se assemelha a uma anexação de território, tem igualmente trazido dificuldades internas entre aliados.

Problemática continua a ser a situação na Síria, com um cada vez maior envolvimento da Rússia e afastamento dos EUA, a turbulência no Médio Oriente (a questão da Palestina, do Irão e de Israel) e também o diferendo europeu e americano, relativamente ao acordo sobre o nuclear com o Irão e o desagrado americano, relativamente à posição europeia, a par do agravamento das relações entre aqueles dois países.

Também a saída dos EUA do Tratado INF de 1987 (mísseis com alcances entre 500 e 5500 Kms), sem qualquer coordenação com os países da Aliança, revelando “tiques políticos” de um crescente unilateralismo americano e que, paralelamente, pode trazer

dificuldades para o Tratado START, que deve ser reavaliado em 2021 e poderá representar o fim dos atuais limites para os arsenais nucleares, situação que preocupa seriamente os europeus, lembrando o período passado de 1985/86 e que pode conduzir a uma nova corrida aos armamentos nucleares.

Igualmente, a situação política interna de alguns países membros europeus, como a Polónia, a Hungria e a Itália, com fortes correntes políticas populistas, o caso da Turquia com especiais relações com a Rússia e o diferendo entre a Itália e a França introduzem dificuldades no estabelecimento de mecanismos que reforcem a estratégia de dissuasão da Aliança, pelo estabelecimento de "limites subjetivos" entre o que pode ser considerado dissuasão ou provocação.

Também a situação vivida pelo Reino Unido, relativamente ao desfecho em aberto do BREXIT, tem consequências evidentes para a Segurança Europeia, com a sua ausência do debate político e estratégico sobre esta matéria e por uma potencial evolução negativa da sua situação económica que pode provocar dificuldades orçamentais no planeamento de defesa.

A sensibilidade da relação política entre a Europa e a administração americana de Donald Trump levou a que a comemoração do aniversário da Aliança fosse conduzida de forma discreta. Estava ainda presente a recordação da Cimeira de Bruxelas de 2018, em que o Presidente americano levantou várias críticas às políticas de financiamento e a vários aliados europeus, nunca referindo a importância do Artº. V do Tratado, seguindo depois para Helsínquia onde se encontrou com Putin.

A reunião em Washington realizou-se ao nível de Ministros dos Negócios Estrangeiros com a emissão de uma Declaração final, onde foi apenas referida a ameaça representada pela Rússia, a necessidade de serem acauteladas as migrações descontroladas, as ameaças híbridas e ao ciberespaço, o combate ao Terrorismo e a atenção que devem merecer os desafios tecnológicos. Simultaneamente, o Secretário-Geral fez uma intervenção no Congresso, onde procurou consolidar o apoio político à OTAN, de Republicanos e Democratas, em contraponto com afirmações anteriores do Presidente Donald Trump.

Esse apoio político anterior foi materializado pela presença de cerca de 50 Senadores e Congressistas, na reunião de Munique, em fevereiro de 2019, e o apoio do Senado à OTAN, em junho de 2018, numa votação favorável de 97-2 e também do Congresso que votou, apoiando o "NATO Support Act", por 357-22. Na sua intervenção, o Secretário-Geral declarou aquilo que os americanos mais desejavam ouvir: acusou a Rússia de ser uma ameaça, criticou a posição russa relativamente ao Tratado INF, disse que era necessário estar atento à China e que, para ambos os lados do Atlântico, era bom ter amigos.

Relativamente ao reforço das capacidades da Aliança e ao esforço europeu nesse sentido, no seguimento das decisões tomadas para com os gastos com a Defesa e em matéria de reequipamento, assumidas em Cimeiras anteriores, de Gales e Varsóvia, referiu a decisão

de concretizar, até 2020, o objetivo 4/30, designadamente, a constituição de 30 Batalhões Mecanizados de Infantaria, 30 Esquadrões de Aviões de Combate, 30 Navios de Guerra, tudo com uma disponibilidade operacional de 30 dias.

Perante o quadro estratégico e ambiente geopolítico descrito, torna-se evidente constatar que, quando o mundo muda, a OTAN tem de se adaptar e mudar também, respondendo às novas exigências da conjuntura estratégica internacional. Uma visão prospetiva é assim legítima e indispensável a uma reflexão que se disponibilize para inventariar desafios futuros e alertar para a necessidade de novas respostas.

Em primeiro lugar, as implicações da manutenção pela Aliança da "Política de Porta Aberta". Será possível continuar a admitir novos membros? Como coordenar com eficácia e eficiência a ação dos actuais 30 Membros e possivelmente mais? Como se irá processar o Processo de Decisão, como agilizá-lo? Teremos de abandonar a regra da unanimidade e aceitar um processo de decisão por maioria qualificada, com as implicações que isso poderá significar para a coesão política? Importa ter presente que é necessário hoje, em caso de urgência, pelo menos 3 horas, para reunir o *North Atlantic Coucil* (NAC) na sede da Aliança, a nível de Embaixadores.

Em segundo lugar, que "Nível de Ambição para a Aliança" será legítimo e credível estabelecer? Existem hoje novos espaços de aplicação do Poder, para além dos tradicionais, Terra, Mar e Ar, o Ciberespaço e o Espaço, já contemplados na Estratégia de Segurança Americana e a sua afirmação de voltar à Lua e atingir Marte. Na atualidade, o planeamento tem sido orientado para a Defesa Colectiva, para o Combate ao Terrorismo e Ameaças Híbridas, para a Gestão de Crises, que se ampliaram dos aspetos humanitários e resposta a catástrofes, para o combate à pirataria e para a resposta às alterações climáticas.

Mas hoje é necessário responder às exigências da segurança do ciberespaço, que podem caber no âmbito do Artº. V e aos desafios da tecnologia, designadamente, os relacionados com o processo de decisão, a Inteligência Artificial, a computação quântica, as tecnologias 5G e o armazenamento em segurança de arquivos ou bases de dados em "Clouds", as armas hipersónicas, os sensores autónomos e a impressão 3D, por exemplo. Haverá capacidade disponível para responder simultaneamente a tudo isto?

Em terceiro, qual a atitude estratégica a desenvolver para com os dois grandes poderes político-militares da atualidade – a Rússia e a China? O primeiro, que tem vindo a assumir um protagonismo crescente na Síria, na Coreia do Norte, na Venezuela e, na atualidade, a tomar posição no diferendo Irão-EUA, a par do impasse na Ucrânia e na Crimeia, com as implicações da aplicação das sanções económicas para a economia europeia.

Quanto à China, surge como um tema novo em termos estratégicos que, com o projeto da "Nova Rota da Seda" (*Belt and Road Initiative*) pretende assumir-se, definitivamente, como uma potência global apostando também na I/D e na inovação, designadamente nas novas tecnologias de informação, na Inteligência Artificial e no 5G.

Em quarto lugar, como lidar com a situação de instabilidade em diversas regiões

geográficas críticas, onde, em algumas, já ocorreram operações militares da Aliança? No Afeganistão, que continua não estabilizado e se continua a verificar a atuação político e militar dos talibãs; a situação nos Balcãs, com a permanência das tensões entre Sérvios, Croatas e Muçulmanos; no Norte de África, no combate à pirataria e no controlo das migrações desordenadas, que podem continuar a ocorrer, seja pela guerra seja pelos efeitos das alterações climáticas que provocam a desertificação e a fome. De natureza mais global, a situação de contínua instabilidade no Médio Oriente (Israel/Palestina) e o diferendo Irão-EUA.

Também face ao aquecimento global, verifica-se um aumento da importância estratégica da região do Árctico, onde previsivelmente se irá assistir a uma competição pelos recursos ali existentes, designadamente, hidrocarbonetos, gás natural, mas também minerais, a par da abertura de novas rotas de navegação marítima. O responsável máximo pela "governance" da região tem sido o Conselho do Árctico, por parte do qual a UE aguarda decisão sobre aprovação da sua adesão contudo, a Rússia é o grande ator na região, seguido do Canadá, assistindo-se recentemente ao interesse americano, com incremento da atividade na base aérea de Thule, na Gronelândia, a par do crescente investimento por parte da China.

Na região, a Rússia exerce o controlo ao longo de todo o percurso da "Northern Sea Route", tem vindo a recuperar infraestruturas do tempo da guerra fria, que na atualidade designa de duplo-uso e admite, no futuro, vir a cobrar taxas de passagem ao longo de todo o percurso, junto à costa russa em pleno oceano Árctico.

Quinto, face ao deslocamento do interesse estratégico americano para a área Índico/Pacífico, será de considerar pela Aliança o interesse em construir uma nova "Partnership for Peace", para aquela área geográfica? Construção político-militar que envolveria o Japão, a Austrália, a Nova Zelândia, a Índia e outros países do Índico/Pacífico, a par de uma maior presença naval da França e do Reino Unido naqueles mares.

Por fim, duas últimas interrogações cruciais para o futuro da Aliança. Como se irá desenvolver a Liderança da Organização e como garantir o espírito de defesa na Europa e a efetividade do Art.º V? Habituada a uma liderança forte por parte dos EUA vê-se hoje confrontada com uma Administração americana imprevisível, que já a considerou obsoleta e, do lado europeu, um Reino Unido paralisado pela discussão do BREXIT e por uma Alemanha a caminho da era pós Merkel e por uma França, que representam pensamentos estratégicos distintos, decorrentes do seu posicionamento geopolítico e que não contribuem para um debate político e estratégico consensual entre todos os países membros.

Quanto à defesa da Europa e ao posicionamento desta na OTAN e na Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), a disponibilidade europeia para novos investimentos e a criação do Fundo Europeu de Defesa, levantaram reações contraditórias do lado americano, que o entende como uma ameaça à sua indústria de defesa, uma duplicação de meios em detrimento da OTAN e um risco para a interoperabilidade dos sistemas de

armas.

Como compatibilizar assim um conceito de mais Europa de Defesa e um continuado empenhamento dos EUA na Aliança Atlântica? Será possível uma OTAN sem os EUA? Como garantir mais investimento, maiores capacidades militares, incluindo o nuclear, seja a extensão desta capacidade à Alemanha ou a garantia neste domínio, pela capacidade pertencente à França? A resposta pela positiva parece continuar a ser encarar a atual situação e postura da administração americana, como transitória e não agravar discordâncias, pugnar pela manutenção da relação estratégica transatlântica e pelo empenhamento político e militar dos EUA, pela validade do Art.º V e uma pedagogia no seio da Europa para a Defesa, que garanta e demonstre que os europeus estão dispostos a todos os sacrifícios para a defesa dos seus filhos e dos seus valores e que dispõem, em cada um dos seus países, das capacidades militares adequadas e suficientes para o fazerem.

---

* Este texto serviu de base à Conferência "Os 70 Anos da OTAN", realizada em 21 de maio de 2019, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.