A NATO de Alcance Global

Coronel
António Luís Beja Eugénio

Em 2003, durante a invasão americana do Iraque a NATO passou por uma crise de identidade. Não foi a primeira, nem será a última. Em 2009, quando a NATO já comemorou os seus 60 anos, valerá a pena reflectir sobre o real significado que a Aliança Atlântica tem, de facto. A relação transatlântica está para durar, dando razão aos que defendem que as crises entre europeus e americanos nunca poderão ser duradouras[1]. A principal diferença entre as posições americanas e europeias situava-se, em nosso entender, não ao nível dos destinos a alcançar, mas sim no caminho a percorrer[2]. Concertadas as posições, os aliados atlânticos continuam unidos e alargam a sua influência a todo o mundo. Primeiro, aproveitaram a experiência da Guerra-fria para consolidar as suas posições na Europa, depois estenderam a sua influência aos antigos inimigos e por fim gizaram uma geometria variável de alcance global que é inigualável no âmbito da segurança e defesa, pedra basilar das relações internacionais.

A nova equação do poder[3], diferente daquela que se verificava no início da década de 90, é caracterizada por ter a Rússia numa posição de maior desafio face ao Oeste, a China como actor independente nas relações internacionais e estados como o Irão e a Coreia do Norte que ameaçam alterar os balanços estratégicos regionais. A Organização do Tratado do Atlântico Norte[4], aliança euro-americana por excelência, entretanto, globalizou-se, procurando estabilizar outras regiões do mundo (Daalder e Goldgeier, 2006). Aos 60 anos, a utilidade da NATO já não é questionada como foi no fim da Guerra-fria. Muito pelo contrário. Serve de paradigma à acção multinacional, estando consumada a nova

tríade justificativa da Aliança: a defesa anti-míssil americana, a incapacidade militar da Europa e o conjunto de ameaças à segurança dos estados. O modo como atingiu dimensão global carece explicação. É isso, *übber alles*, que, humildemente, tentamos esquematizar aqui.

Lord Salisbury, primeiro-ministro britânico na transição do séc. XIX para o séc. XX, afirmava (*apud* Morgenthau, 1957) que o único laço de união que perdura entre nações é a inexistência de interesses antagónicos. Como veremos neste texto, é este mecanismo básico que permitiu à NATO obter um alcance global, atingindo a legitimidade inerente à aplicação do poder de resoluções multilaterais. Avançamos, assim, uma justificação negativa para a continuidade da Aliança Atlântica nos assuntos globais, em vez de uma explicação positiva. A NATO, enquanto estrutura formal da aliança, nunca desenvolveu uma filosofia convincente para a sua finalidade (Morgenthau, 1957). E essa é uma vantagem eminentemente liberal, com um enorme potencial. A NATO será o que cada país membro, parceiro ou relacionado quiser que seja. Uma organização política, uma aliança militar, um fórum de assuntos de segurança ou um clube anti-qualquer coisa. Acima de tudo, representa um *benchmarking* de defesa e segurança multinacional que outros tentam copiar e que será difícil contrariar.

No momento unipolar[5] que vivemos e na escala de observação mundial, não existem antagonismos fracturantes entre os membros da NATO e não se vislumbra a emergência de uma aliança anti-hegemónica. Estes trunfos, aliados às provas dadas no passado, tornam a NATO num caso de sucesso inigualável. Quando os desafios de segurança internacional assumem uma elevada complexidade e uma interdependência crítica, a prudência exige a manutenção de relações confiáveis. Apesar da falta de acordo entre países membros em matérias específicas e de outros problemas, tem sido possível alcançar o consenso necessário que permite à NATO ser no presente a única organização política e militar multi-continental. Sem ser necessário rever o Tratado do Atlântico Norte, já é hoje possível a NATO ter um alcance global, através de uma geometria variável. Esta dinâmica torna-a especialmente apta para servir de modelo à actuação multilateral de várias nações, com provas dadas de eficácia, as quais fazem aumentar a confiança mútua dos países envolvidos. Portanto, se forem reforçados os laços com algumas potências regionais, a legitimidade da actuação da NATO ou do seu modo de agir sairá reforçada. Daqui sai a proposta de para que a NATO seja encarada como um padrão de segurança e defesa internacional, que cada país adaptará à sua realidade. Este procedimento será porventura mais útil às nações que integram a galáxia liberal do que a sujeição à ordem utópica-realista preconizada pela Organização das Nações Unidas. Acima de tudo, esvaziará a interrogação sistemática da função da NATO.

Uma aliança multi-continental com provas dadas

As alianças definem-se pela comunidade dos interesses dos sujeitos que as originam. Tratando-se de alianças entre estados, o interesse mais básico é o da segurança mútua. É sobre este desiderato comum que todas as outras conveniências são estabelecidas. A

antiga Aliança Ocidental[6] não só ganhou a Guerra-fria, tarefa para a qual não foi projectada, pois visava, isso sim, a derrota das Potências do Eixo, como se expandiu na Europa e projectou-se para "fora da área", actuando em quatro continentes.
Podemos encontrar dois grandes corpos de ideias em redor da Aliança Atlântica[7]: os que questionam porque "sim" e os que se interrogam porque "não". Os primeiros são os que defendem o seu fim por falta de inimigo e propósito; os segundos são os que reconhecem a extrema utilidade de uma relação histórica e frutuosa, em sede de segurança recíproca, entre aliados de dois continentes. Muito mais importante do que a definição da finalidade e do alvo das máquinas de guerra dos estados membros, defendemos que a Aliança Atlântica está para durar, essencialmente, por não existirem interesses antagónicos entre os aliados e pelo facto da NATO ser o único padrão de organização militar multinacional. Vamos ainda mais longe propondo que a política de porta aberta e o consenso perante o desacordo lhe permite obter a legitimidade de uma verdadeira polícia do mundo. Este caminho não é fácil, nem isento de perigos. No entanto, é o único que pode ser vislumbrado em matéria de segurança e defesa internacional.

Depois do fim da Guerra-fria, a NATO sofreu uma crise de identidade, mas não desapareceu. Segundo Betts (2009) a NATO só não acabou porque se tornou numa autêntica instituição. Portanto, não pode ser encarada apenas como mais uma aliança. A NATO possui estruturas de comando integradas e transnacionais, uma burocracia permanente, edifícios, reuniões permanentes e cerimónias, um emblema, um site na internet e por aí adiante. As instituições tendem a viver uma vida independente, mantendo um forte sentido de auto-preservação.

Com efeito, o legado da Aliança Atlântica assenta na cooperação prática entre actores e não consta que possa ser desarranjada: a maior contribuição é a evidência demonstrada que a segurança colectiva passa pela segurança individual. Sempre que há ameaça a qualquer estado membro, seja de forma explícita, como era o caso da União Soviética, seja na forma potencial, como no conflito dos Balcãs, seja ainda pela concretização de ataques terroristas, a NATO age, redefinindo-se, moldando-se e actuando. Acima de tudo, adapta-se, como as instituições genuínas.

O dia 28 de Fevereiro de 1994 ficou marcado como o primeiro dia de combate da NATO[8]. Nesse dia, quatro caças F-16 americanos, actuando no âmbito da operação "Deny Flight"[9], abaterem quatro caças sérvios que bombardeavam posições muçulmanas na Bósnia-Herzegovina. Mais do que qualquer outro episódio ou declarações, este marcou um salto qualitativo na história da NATO. A Aliança Atlântica tinha deixado de ser uma aliança defensiva e passava ao ataque. Fazia-o em nome da legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas não deixou de ser uma alteração drástica de actuação. Depois de quarenta anos a estudar e a afinar a máquina estratégica para o embate contra as forças comunistas, o primeiro emprego do poder era feito contra um inimigo de muito menor capacidade, em nome da manutenção da paz.

A intervenção da NATO nos Balcãs atingiu o seu auge em 1999, durante o bombardeamento da República Federal da Jugoslávia, desta vez sem mandato da ONU, o

que colocou enormes pressões sobre a consistência da aliança ao longo dos 78 dias que durou o ataque.

Posteriormente, verificou-se outro salto qualitativo na história da aliança. A resposta aliada aos ataques de 11 de Setembro de 2001 aos Estados Unidos não se fez esperar e no dia seguinte foi invocado o mais paradigmático dos 14 artigos do Tratado de Washington, o quinto, o da defesa colectiva[10], e provada a externalidade da ameaça a 2 de Outubro de 2001[11]. Nesse sentido, a NATO surge nos Estados Unidos com os seus aviões AWACS e no Afeganistão, através das participações individuais dos países que a integravam, derrubando o regime talibã, acusado de dar guarida a insurgentes internacionais.

Portanto, a seguir à Guerra-fria, que ganhou sem combater, a NATO já conta com três guerras quentes, estando a intervenção no Afeganistão ainda por resolver. A história demonstra a resiliência de uma actuação aliada em torno de interesses comuns. Porém, já é evidente uma nova linha de continuidade fundamental: a capacidade de integrar beligerantes sob o mesmo escudo protector, capaz de gerar as condições de segurança essenciais para o desenvolvimento das populações.

Mais interessante para o nosso argumento é, de facto, a experiência que a NATO obteve na sequência do fim da Guerra-fria e que pode ser útil a outras configurações multinacionais na mitigação das persistentes fraquezas e vulnerabilidades das operações de manutenção de paz, a maior parte delas desenvolvidas sob os auspícios das Nações Unidas. Este argumento deve-se a Berdal e Ucko (2009) que sugerem cinco áreas de especialização fundamental em que a presença da NATO fez toda a diferença: organização, gestão e manutenção de quartéis-generais no teatro de operações, uma deficiência crónica nas operações da ONU; disponibilização de transporte logístico estratégico para facilitar o destacamento rápido, quer aéreo, quer naval, meios estes que só as potências marítimas dispõem; apoio logístico, mobilidade táctica e outras unidades especializadas de que são exemplos o papel desempenhado em favor da União Africana no Darfur, em 2005; o treino, a tutoria e a assistência à reforma do sector da segurança, um dos pontos fortes de todos os programas de parceria da NATO; por fim, as forças de reacção rápida para assistência a operações de apoio à paz ou de extracção, similares às das Operações Palliser (força britânica que preveniu o colapso da missão da ONU na Serra Leoa em 2000) e Artemis (força europeia liderada pela França utilizada no Leste do Congo, em 2003).

Contudo, a NATO por si só não consegue oferecer soluções autónomas por duas razões: é uma aliança militar e por uma questão de legitimidade. No primeiro caso, a acção militar só é conseguida dentro de uma agenda política alargada e que envolva os outros instrumentos do poder (economia, diplomacia, social e ambiental). Esta novidade conceptual, que foi introduzida no Conceito Estratégico da organização em 1999, predispôs claramente para o alargamento dos assuntos da aliança a um número cada vez maior de países, captando órfãos dos processos de desagregação da União Soviética e da República Federal da Jugoslávia, tendo como consequência a dificuldade de estabilização

da sua fronteira Leste.

Como discutiremos na terceira secção deste ensaio, a NATO já tem um alcance global. Pelo facto de ser liderada pelos Estados Unidos, é comum ser associada à política dita expansionista desse país. A recente alteração do discurso oficial norte-americano em prol de resoluções preferencialmente multilaterais reforça a conveniência da NATO e do seu alcance global. Primeiro, integrando o máximo número de países possíveis através do estatuto de estado membro de pleno direito, aos quais é garantida a segurança individual com a cláusula da defesa colectiva, como acontece na Europa. Depois, através de uma engenhosa arquitectura flexível destinada a incluir outros países de fora do Velho Continente. A Aliança vai, assim, ganhando uma legitimidade cada vez maior.

Estendendo a aliança até aos Urais

Embora não sendo uma novidade absoluta, o potencial da NATO para integrar antigos beligerantes, como o recente caso balcânico, segue um padrão que foi iniciado em 1952, com a integração da Grécia e da Turquia, decorreu desde 1955 e 1990, com a Alemanha reunificada e, mais recentemente, em 2004, quando se verificou o maior número de adesões desde a sua fundação. Nesse ano, nada mais, nada menos do que sete países aderiram à NATO. Três deles eram repúblicas que integravam a antiga União Soviética.

A hipótese de maior alargamento não está afastada, de acordo com o Conceito Estratégico de 1999, ainda em vigor. Isso mesmo foi reafirmado na Cimeira de Estrasburgo-Kehl de Abril passado: "a porta da NATO continua aberta a todas as democracias europeias que partilhem os valores da nossa Aliança, que queiram e possam assumir as responsabilidades e os compromissos de estado membro e cuja inclusão possa contribuir para a segurança e estabilidade comum"[12].

Este interesse básico em manter a segurança dos países membros integrando sucessivos focos de conflitualidade não tem conhecido movimentos contrários. A política de porta aberta da NATO mantém-se. Tanto na adesão, quanto na desvinculação. Foi até possível conviver com a França retirada da estrutura militar da aliança durante 33 anos. E esta é a prova, mais do que suficiente, que a NATO convive com a diversidade de posições dos seus estados membros que assim manifestam uma liberdade de actuação no plano internacional capaz de dirimir eventuais conflitos antagónicos de interesses com outros países. Não há registos de um abandono do estatuto de estado membro. Existem discussões sobre a divisão de responsabilidades e dos custos (o famoso *burden sharing*), mas a questão da desfragmentação progressiva da Aliança não se coloca, muito menos a sua continuidade. Mesmo para aqueles que defendem a emancipação da Europa em matérias de defesa.

Nos dias de Pax Americana que correm, a legitimidade da intervenção unilateral é intolerável. À hiperpotência americana não basta poder actuar sozinha. É preciso encontrar legitimidade nas suas acções. Na Europa, esta não pode ser encontrada à

margem da NATO. Às restantes nações, incapazes de auto-suficiência em matéria de defesa, a NATO oferece, pelo menos *de jure*, a garantia da protecção americana. Embora subsistam acordos bilaterais, na escala regional europeia não existem alternativas ao *status quo* actual[13].

Todos os países europeus, especialmente os pequenos, têm inculcado na sua cultura nacional o perigo dos vizinhos. Como veremos na secção seguinte, a necessidade de segurança das fronteiras é o que permite a manutenção de regimes democráticos ou a transição para a democracia. Serão sempre esses os aliados principais dos Estados Unidos, seguindo o seu próprio interesse vital. Esta é razão de sobra para a falta de união em termos de defesa europeia, como foi evidente em 2003 com o episódio designado por Carta dos Oito[14], o que, logicamente, será sempre explorado por Washington para impedir a emergência de uma alternativa apenas europeia. Alemanha, França e Rússia lideravam o coro dos protestos à actuação "unilateral" de Washington. Uma crise transatlântica semelhante à de 1956[15] chegou a ser avançada. No entanto, com mudanças nas lideranças entretanto ocorridas num lado e noutro do Atlântico, as políticas convergem ao ponto da França ter regressado à estrutura militar da Aliança e dos Estados Unidos terem incluído na sua agenda de ameaças temas eminentemente "europeus" como as alterações climáticas. As ameaças deixaram de ser exclusivamente estados e passaram a ser comportamentos de uma multiplicidade de actores. São elas e em termos explícitos, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição de massas e os ataques cibernéticos.

Pelo simples princípio da prudência, nesta altura, a actuação da Europa da defesa surge como complementar da NATO e não como alternativa. O regresso da França à estrutura de comando integrado da aliança e a actuação da União Europeia em sítios como o Darfur são a prova dessa nova perspectiva, que apresenta enormes possibilidades ao nível da coordenação de esforços (Ghez e Larrabee, 2009).

Aliás, a divisão dos países europeus tem sido, também, a estratégia da Rússia. Neste aspecto, a questão da defesa anti-míssil americana é bastante paradigmática do comportamento russo. Bastou a declaração de Bucareste, em que os países da NATO apoiaram as iniciativas americanas para a Rússia procurar novo foco de divisão. Desta vez surgiu a questão da Geórgia. A lição, segundo Rubin (2008), é clara: para lidar com a nova Rússia, Washington precisa de procurar a união da Europa. Aqui, surgem, de novo, impressões de um passado não muito distante, em que a Alemanha assume o ponto fulcral das novas preocupações transatlânticas, por força das relações privilegiadas de Berlim com Moscovo. A alienação da Rússia da ordem europeia pós Guerra-fria é, como a Alemanha bem sabe, um desenvolvimento dramático (Chivvis e Rid, 2009). Por outro lado, há ainda a questão da gratidão pelas posições cooperantes dos líderes soviéticos que permitiram a reunificação alemã, além de persistir uma certa ideia de que a *Ostpolitik* de Willy Brandt dos anos 60 inspiram a actual *Russlandpolitik* de Angela Merkel. Esta nova política de aproximação à Rússia sugere, de novo, a ideia de uma Europa do Atlântico aos Urais, em que a Alemanha ocupa uma posição central.

A Rússia, pelo seu lado, pode estar aparentemente empenhada no regresso ao jogo das grandes potências como alvitra Kagan (2007), servindo como evidência o apelo para uma conferência sobre assuntos de segurança europeia, designada por Helsínquia-plus, que Medvedev fez numa recente deslocação à Finlândia[16]. No entanto, a Rússia jamais ocupará a posição da defunta União Soviética[17]. Para prosperar é necessário concertar posições com a NATO. Aliás, Helsínquia recebeu também o Secretário-geral da NATO exactamente duas semanas após a visita do presidente russo, o que indicia que as conversações continuam, apesar da expulsão de representantes oficiais de um lado e doutro. A reactivação do conselho NATO-Rússia a partir de Março deste ano, mesmo após o "uso inaceitável e desproporcionado da força"[18] na Geórgia pelas forças russas no Verão de 2008, é um sinal determinante da aproximação referida.

As indicações que chegam através das declarações acerca da defesa anti-míssil americana vão mais no sentido de uma integração de preocupações comuns do que de uma cisão. Apresentamos dois exemplos que sustentam esta perspectiva. Primeiro, na Cimeira do G-8 em Junho de 2007, Putin ofereceu a Bush uma estação radar no Azerbaijão para o plano de cobertura defensiva da Europa[19]. O segundo exemplo está nas entrelinhas da declaração de Medvedev, no passado mês de Abril, em Helsínquia, na qual afirmou peremptoriamente que a questão da defesa anti-míssil é um assunto que interessa a todos os países europeus, não apenas a uns quantos. Conhecendo-se o estado degradado do sistema de defesa anti-míssil que foi construído em Sofrino, nos arredores de Moscovo, designado por A-135[20], só uma transferência de tecnologia americana permitirá à Rússia participar nesta iniciativa continental[21].

A aproximação dos Estados Unidos à Rússia[22] é uma evolução significativa, uma vez que define preocupações comuns em vez de antagónicas, incluindo com os países da NATO, o que pode significar uma cooperação mais estreita entre os antigos inimigos. A manutenção do diálogo bilateral sobre a situação nos Balcãs, na Geórgia, na Ucrânia, na Bielorrússia, na Ásia Central, no Médio Oriente e no Iraque, são o sinal que existe a possibilidade de um entendimento mútuo. Para além disso, existem questões de cooperação prática que envolvem o combate ao terrorismo, o treino de afegãos e de naturais da Ásia Central na operações contra o narcotráfico, a possibilidade de usar o território russo para reabastecimento da ISAF, a luta contra a proliferação de armas de destruição de massas, o controle de armamentos, questões relacionadas com o armamento nuclear, defesa anti-míssil de teatro, iniciativa de espaço aéreo cooperativa, cooperação militar, a busca e salvamento a tripulações de submarinos, a gestão de crises, a reforma do sector de defesa, a emergência civil e as novas áreas de investigação com interesse para a defesa[23].

Portanto, apesar de haver um discurso político carregado de retórica de ambos os lados, a observação da prática diplomática permite concluir que a NATO tem a capacidade de transformar relações conflituosas em relações de cooperação, até com o seu principal opositor. Este talento organizacional está a alastrar a outras zonas do globo, permitindo a cada país estabelecer o seu próprio relacionamento com a NATO.

A geometria variável de alcance global

O estatuto de estado membro não é o único que permite a um entidade política lidar com a NATO. O artigo 10º do Tratado de Washington limita o estatuto de membro a países europeus. Porém, ao longo de vinte anos, a NATO criou uma verdadeira teia mundial, expandindo o seu alcance para além da área do Atlântico Norte.

Logo em Julho de 1990, na Cimeira de Londres, foi lançado o Programa da Parceria para a Paz, dirigido essencialmente aos países do espaço soviético. No ano seguinte, foi tornado público pela primeira vez o Conceito Estratégico da Aliança. Neste documento adoptou-se uma aproximação totalmente nova à questão da segurança. Enquanto os aspectos relacionados com a defesa se mantinham indispensáveis, factores económicos, sociais e ambientais assumiam um novo destaque. Uma perspectiva regional de estabilidade era lançada ao flanco Leste da Cortina de Ferro. Em 1994, a actuação multinacional deu lugar à possibilidade de cada país poder acertar o seu ritmo, no caminho da aproximação às práticas da NATO, desencadeando relações bilaterais.

A parceria serviu de antecâmara para a adesão plena para alguns países, como a Hungria, a Polónia e a República Checa, que aderiram à NATO em 1999, a Bulgária, a Eslováquia, a Eslovénia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia e a Roménia, que se juntaram em 2004, a Albânia e a Croácia, que são os membros mais recentes da aliança. Actualmente com 22 países signatários do quadro de referência da parceria, incluindo a Rússia, serviu até para trazer para a esfera da NATO países tradicionalmente neutros com a Áustria, a Finlândia, a Irlanda, a Suécia e a Suíça. A parceria engloba toda a região da Eurásia, com a excepção de Chipre, vítima do veto turco. O único caso de dissidência, Malta saiu em 1996, mas regressou em 2008. A Parceria Para a Paz é um verdadeiro fórum europeu de consulta e cooperação prática que permite a cada país escolher as suas prioridades no seu relacionamento bilateral com a NATO. Os parceiros e membros quando reunidos integram o Conselho de Parceria Euro-Atlântico, que compete em termos de alcance regional com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. Porém, esta última, que integra estados como a Santa Sé, Liechtenstein e São Marino, actua especialmente no "aviso antecipado, [n]a prevenção de conflitos, gestão de crises e [n]a reabilitação pós-conflitual na sua área de intervenção"[24]. Não tem qualquer cláusula de defesa colectiva, não podendo ser encarada como uma aliança. Pode ter influência, mas não tem poder.

O primeiro programa que fez saltar a NATO do espaço euro-atlântico foi o Diálogo para o Mediterrâneo. Lançado em 1994 e contando com os países moderados do Norte de África, a saber, Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia, ganhou estatuto de verdadeira parceria na Cimeira de Istambul, em 2004, onde foi avançado também o convite aos seis países do Conselho de Cooperação do Golfo para integrarem a Iniciativa de Cooperação de Istambul. Até à data, aderiram o Bahrein, Kuwait, o Qatar, e os Emiratos Árabes Unidos.

A questão das operações "fora da área" estipulada no Artigo 6º do Tratado de Washington[25] foi sempre encarada pelos Estados Unidos como uma limitação, especialmente durante a Guerra do Yom Kippur, em 1973, em que a maior parte dos países europeus da NATO fez uma interpretação excessivamente legalista aos olhos dos americanos. Noutras ocasiões foram preocupações longínquas que os membros utilizaram defendendo-se através da aplicação do previsto no Artigo 4º do tratado, o que se refere às consultas entre estados membros, sempre que qualquer um considere que esteja em causa a sua integridade territorial, a independência política ou a segurança. A cooperação extra-regional também está prevista no Artigo 2º que estipula que todos os aliados devam contribuir para o desenvolvimento de relações internacionais amistosas e pacíficas através da promoção de condições de estabilidade e bem-estar.

Se a década de 90 viu a NATO a agir "fora da área" pensada no tempo da Guerra-fria, o 11 de Setembro obrigou a Aliança ir decididamente para fora. Era "*out of area or out of business*", nas palavras do senador Richard Lugar, em 1993[26]. Portanto, o que sucedeu numa reunião do Conselho do Atlântico Norte, reunido ao nível dos ministros dos negócios estrangeiros, em Maio de 2002, em Reiquiavique e com as operações no Afeganistão já a decorrer, não pode ser considerado como uma verdadeira surpresa: a NATO deixava de ter fronteiras regionais e passa a "actuar quando e onde necessário para combater o terrorismo"[27].

A 11 de Agosto de 2003, a força criada na sequência da Conferência de Bona sobre o Afeganistão, a International Security Assistance Force (ISAF) passou a ser comandada pela NATO e assim se mantém. Imensos observadores, e.g., Morelli e Belkin (2009) e Hamilton et al. (2009), dão ênfase à prova de força que a operação no Afeganistão representa para a Aliança Atlântica. No entanto, qualquer que seja o desenlace e a derrota não está afastada, a existência da aliança não está decididamente em perigo. A sua missão emblemática não terá sido beliscada. A integridade territorial dos seus membros mantém-se, mesmo na hipótese de uma retirada envergonhada da Ásia Central. Será um rude golpe para a sua reputação. No entanto, as grandes potências e as grandes alianças podem dar-se ao luxo de perder guerras e manter a coerência do seu projecto político.

E o projecto político de uma aliança de democracias é a protecção das fronteiras externas para que a livre troca de ideias, mercadorias e serviços possa ocorrer. É isso mesmo que Gibler e Sewell (2006) defendem num artigo recente. Analisando o caso típico das 14 repúblicas ex-soviéticas na sua era pós Guerra-fria, os autores investigam a relação entre a democracia e as alianças e demonstram que a NATO teve um papel preponderante em assegurar a soberania territorial e a independência dos países bálticos, da Ucrânia e da Moldávia, o que lhes permite manterem os seus regimes democráticos, enquanto as outras repúblicas estão a regressar ou a manter formas de poder autocrático. De facto, a evidência sugere que o auto-governo e a prática política descentralizada começaram em países como a Inglaterra, a Suíça e os Estados Unidos, o que é atribuído ao isolamento geográfico proporcionado pelas características de "ilhas" nos primeiros casos e de regiões de difícil acesso no segundo, o que evita problemas graves de fronteiras. No lado

oposto situam-se os estados continentais que vivem em permanente perigo perante as ameaças dos países vizinhos. Isso obriga-os a mobilizarem enormes exércitos e a centralizar o poder. As fronteiras dos primeiros são facilmente defensáveis, com a possibilidade do controle do território ser exercido por milícias locais. Daqui se infere que a necessidade de mobilização para a guerra define o tipo de regime, o que está intimamente ligado ao nível de ameaça externa. Com a fronteira Leste por estabilizar, a NATO necessita de envolver a Rússia para que possa estabilizar a região do Cáucaso e da Ásia Central. E é isso que está a acontecer nos corredores diplomáticos e que será salientado na próxima visita de Barack Obama à Rússia, de 6 a 8 de Julho.

Em Novembro de 1991, surgiu, também, no discurso oficial da NATO a temática dos valores partilhados pelos países membros da aliança. Inicialmente confinados à Europa, esses valores constituem hoje a ponte para o relacionamento da NATO com outros países à escala global. São eles a liberdade, a democracia, os direitos humanos e o estado de direito[28], que assim se juntam à segurança colectiva e fixam à aliança uma autêntica agenda política global.

Por força do levantamento do vínculo regional, a NATO estendeu, assim, a mão aos outros parceiros dos Estados Unidos. O Secretário-geral da NATO, Jaap de Hoop Scheffer afirmava, em 2006, "uma vez que a NATO opera a distâncias estratégicas, significa que é necessário dialogar com outros países interessados"[29]. Nesse ano, numa reunião informal dos ministros dos negócios estrangeiros em Sófia, a alusão à procura de parceiros globais era já explícita no discurso oficial da NATO[30], embora a terminologia "Países de Contacto" já viesse de 1998[31].

Na Cimeira de Riga, em 2006, foi declarado que a NATO iria aumentar a sua relação operacional com os designados Países de Contacto. No âmbito desta intenção foram assinados acordos de cooperação com o Japão, Austrália, Nova Zelândia e Coreia do Sul. Estes países e outros como o Chile e a Argentina já vinham contribuindo com tropas para as diversas operações lideradas pela NATO, em especial as de manutenção de paz. Foi criado um centro de planeamento e de geração de forças internacionais em pleno SHAPE[32] e os efectivos militares desses países são integrados nas operações em pé de igualdade com os países membros e parceiros.

A institucionalização formal das relações com os "Países de Contacto" ou os "outros parceiros em todo o globo", como também são designados, ainda não é permitida. No entanto, foram concretizados os objectivos dos parceiros globais da NATO, por ocasião da Cimeira de Bucareste, em 2008. Assim, a cooperação prática inclui o apoio às operações, a cooperação em assuntos de segurança e o entendimento conjunto no desenvolvimento dos interesses comuns de segurança e dos valores democráticos. Para alcançar esses fins estão previstas reuniões do Conselho do Atlântico Norte com ministros dos países envolvidos, conversas de alto nível e encontros de embaixadores. Estão ainda previstos programas anuais, designados por *Individual Tailored Coooperation Packages of Activities* no plano bilateral.

O alargamento da NATO à escala global é uma consequência da génese da aliança. Já em 1948, durante as conversações preparatórias do Tratado do Atlântico Norte, George Kennan defendia uma aliança em três camadas (na formulação de Robert Lovett, Subsecretário de Estado de George Marshall, *resident members, non-resident members, and summer priviledges*)[33]. O centro seria ocupado pelos membros do Tratado de Bruxelas, Bélgica, França, Grã-Bretanha, Holanda e Luxemburgo, em conjunto com os Estados Unidos, Canadá, Dinamarca e Noruega. A segunda camada seria composta pelos "membros associados", explicitamente Portugal e Suécia, por troca das facilidades concedidas para instalações militares aliadas. A terceira categoria afiliada seria constituída pelos países e territórios que os aliados considerassem ter interesse estratégico.

Na complexidade dos tempos que correm e perante a emergência do tecido internacional composto por estados e outras organizações internacionais, o modelo das três camadas pode ter outra interpretação. No coração estão os países membros da NATO, vinculados à defesa colectiva. No segundo anel estarão os países intimamente ligados à segurança dos países membros. Constituem a fronteira externa da NATO que é necessário defender. São os países do Norte de África, o Médio Oriente e a Rússia. O terceiro será constituído pelos países aliados dos Estados Unidos. Esta perspectiva permite exportar o modelo de sucesso da Aliança Atlântica para a escala mundial, mantendo o embrião essencial da ligação dos Estados Unidos à Europa, caracterizado pelo forte magneto da defesa colectiva. E aqui o segredo do sucesso parece ser a decisão por consenso sem acordo (Daalder e Goldgeier, 2006), que permite o convívio com a diversidade das posições individuais, garantindo o respeito essencial, nunca colocando as questões em termos antagónicos de "pegar ou largar". Este é um enorme potencial, que pode vir um dia a ser expandido a todas as regiões do mundo.

Mesmo em plena Guerra-fria, Duffy (1967) avançava a ideia de que a NATO serviria de sistema de segurança auto-apoiado debaixo do balanço nuclear americano-soviético. Nenhuma das alianças de defesa colectiva que existiam nessa data sobreviveu[34]. Durante a década de 60, quando a União Soviética tentava desfazer-se do cerco montado pelos aliados, conquistando apoios no Atlântico Sul e, novamente, por ocasião da Guerra das Falkland/Malvinas foi sugerida a criação da SATO (*South Atlantic Treaty Organization*) ou o levantamento do limite Sul da área de operações da NATO, como forma dos países aliados demonstrarem a sua unidade de propósitos. Mesmo os opositores declarados dos Estados Unidos mantêm viva a chama de contrariar a NATO com organizações semelhantes ao seu estilo de actuar. Ou seja, a NATO evidencia, também, um certo estilo de actuação que é invejado. O seu sucesso de integração militar multinacional não tem, para já, rivais. Muitos viam na Shangai Cooperation Organization (SCO) a emergência da aliança anti-ocidental, apoiada nos pilares chinês e russo. Porém, as divergências histórias entre essas duas potências não fazem crer que a mera oposição a Washington seja suficiente para agregar uma verdadeira aliança anti-hegemónica[35].

Para além de lidar com Estados, a NATO tem também, desde a sua fundação, a predisposição para actuar no quadro das organizações internacionais. Especialmente na

Europa, surgiu a tendência de pensar em termos de exclusividade: ou é uma operação NATO ou é uma operação ONU. Se é NATO é ilegítima porque orquestrada pelos Estados Unidos, como o caso do Kosovo. Se é ONU é legítima porque multilateral. Ora a acção da NATO é desenvolvida no quadro da ONU. Desde logo, o Artigo 1º do seu tratado fundador declara o compromisso de regular por meios pacíficos todas as divergências internacionais em que os membros se possam encontrar envolvidos e a uma incompatibilidade assumida com o emprego da força fora do quadro das Nações Unidas. Depois, o Artigo 5º encontra-se ligado ao Artigo 51º da Carta das Nações Unidas, ou seja ao exercício da legítima defesa. Dado o facto do artigo 4º prever a consulta entre os membros signatários, sempre que, na opinião de qualquer deles, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a sua segurança, a acção da NATO deverá ser global em virtude das ameaças actuais à segurança dos estados terem um carácter difuso e transnacional, de que serve de paradigma o terrorismo internacional, que obriga à projecção dos instrumentos de controle militar para "onde e quando necessário".

É impossível operar a distâncias continentais, em campânulas estanques. Haverá sempre alguém interessado em manter a segurança dos outros, porque dessa segurança depende a sua própria segurança. O magneto de segurança e defesa de países democráticos faz com que esses países interessados em aliar-se de qualquer forma à NATO sejam, eles também, democráticos. Há, portanto, uma inversão de argumentos. O alargamento, *per se*, não é um objectivo. É uma consequência da necessidade de segurança dos regimes democráticos e também daqueles que encontrando-se num processo de transição adquiram as condições essenciais de liberdade que possibilitem a implantação de um regime político livre, como defendem Gibler e Sewell (2006).

Conclusão

Morgenthau, escrevendo em 1957, no ano seguinte à gravíssima Crise do Suez, afirmava que três factores tinham feito perdurar a Aliança Atlântica: o monopólio atómico dos EUA, a fraqueza económica dos países europeus e a intransigência das políticas estalinistas. Os países europeus não tinham outra escolha. Ou cometiam suicídio nacional ou aceitavam a ajuda política, económica e militar dos americanos. Aí surgiu a NATO. O mesmo desafio se coloca nos dias de hoje às grandes potências no pós Guerra-fria: ou aceitam a ajuda ocidental ou estão condenadas a envolverem-se em sérios confrontos regionais. A tríade pode agora ser a defesa antimíssil, a fraqueza militar da Europa e o carácter transnacional das ameaças à segurança dos estados.

Assegurada a defesa dos interesses vitais dos países envolvidos, todos os outros desacordos podem ser incorporados no tecido das decisões das diversas parcerias que a NATO vai estabelecendo à escala global.

Vimos, então, como a Aliança Ocidental formada inicialmente por dois países com as fronteiras estabilizadas de um lado e doutro do Atlântico esteve na origem da NATO. Terminada a Guerra-fria, constatou-se que a aliança se tinha institucionalizado e que

passou a operar "fora da área". Na década de 90 e aproveitando a necessidade de legitimação do uso da força foi projectado o sistema de geometria variável que hoje envolve todo os aliados dos Estados Unidos e que permite à NATO ter um alcance global. A NATO é um caso sério de *benchmarking* de defesa multilateral.

As palavras de Morgenthau, em 1957, soam perfeitamente actuais: "*The Atlantic Alliance has undergone a transformation which shows its enduring strength, its limits, and the stresses which it must continuously cope.*"

Bibliografia

Anderson, J., Ikenberry, G., e Risse, T., ed., *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York: Cornell University Press, 2008.
Berdal, Mats e Ucko, David (2009), NATO at 60, *Survival*, 51, 2, pp. 55-76.
Betts, Richard K. (2009), The Three Faces of NATO, The National Interest, 100, pp. 31-38.
Chivvis, Christopher S. e Rid, Thomas (2009), The Roots of Germany's Russia Policy, *Survival*, 51, 2, pp. 105-122.
Daalder, Ivo e Goldgeier, James (2006), Global NATO, *Foreign Affairs*, 85, 5, pp. 105-113.
Duffy, A. E. P. (1967), The Present Viability of NATO, SEATO, and CENTO, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 1967*, 372, pp. 33-39.
Ghez, Jeremy e Larrabee, Stephen (2009), France and NATO, *Survival*, 51, 2, pp. 77-90.
Gibler, Douglas e Sewell, Jamil (2006), External Threat and Democracy: The Role of NATO Revisited, *Journal of Peace Research*, 43, 4, pp. 413-431.
Haass, Richard N. (2008), The Age of Nonpolarity, *Foreign Affairs*, 87, 3, pp. 44-56.
Hamilton, Daniel et al. (2009), Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century, Center for Strategic and International Studies, disponível online http://www.csis.org/media/csis/pubs/090130_nato_draft_final.pdf, [acedido a 16 de Maio de 2009].
Kagan, Robert (2007), End of Dreams, Return of History, *Policy Review*, 144, pp. 17-44.
Krauthammer, Charles (2002), The Unipolar Moment Revisited, *The National Interest*, 70, pp. 5-17.
Morelli, Vincent e Belkin, Paul (2009), NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, disponível online http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf, [acedido a 16 de Maio de 2009].
Morgenthau, Hans J. (1957), Sources of Tensions Between Western Europe and the United States, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 1957*, 312, pp. 22-28.
Rubin, James P. (2008), Building a New Atlantic Alliance: Restoring America's *Partnership With Europe*, Foreign Affairs, 87, 4, pp. 99-111.
Sakwa, Richard (2008), "New Cold War "or Twenty Years' Crisis? Russia and International Politics, *International Affairs*, 84, 2, pp. 241-267.
Scheineson, Andrew (2009), The, disponível online http://www.cfr.org/publication/10883/shanghai_cooperation_organization.html?breadcru

mb=/publication/publication_list%3Ftype%3Dbackgrounder, [acedido a 16 de Maio de 2009].
Stuart, Douglas (1993), NATO's Future as a Pan-European Security Institution, *NATO Review*, 41, 4, pp. 15-19, disponível online http://www.nato.int/docu/review/1993/9304-4.htm, [acedido a 16 de Maio de 2009].
The Alliance's Strategic Concept, Brussels: NATO Office of Information and Press, November, 1991.
Toje, Asle (2009), New Patterns of Transatlantic Security: The Challenge of Multipolarity, *The International Spectator*, 44, 1, pp. 33-49.

* Tenente-Coronel Navegador da Força Aérea. Sócio Efectivo da Revista Militar.

1 Vários autores reunidos em Anderson, Ikenberry e Risse (2008).

2 Essa mesmo é uma das conclusões do estudo Transatlantic Trends, Key Fidings 2008, disponível online em http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf (acedido a 8 de Maio de 2009).

3 A expressão utilizada é no sentido de Rubin (2008).

4 Por uma questão de sonoridade e de reconhecimento da sua preponderância no discurso falado, neste texto usaremos a sigla anglófona NATO.

5 Esta classificação é polémica. Porém, seguimos Krauthammer (2002) que afirma que o domínio americano se exerce em todos os sectores: "militar, tecnológico, diplomático, cultural, a até linguístico, com uma miríade de países a tentar contrariar a marcha do Inglês da MTV propagado pela Internet". No entanto, reconhecemos outras teses como a de Haass (2008). Para uma discussão sobre as relações transatlânticas num sistema multipolar Cf. Toje (2009).

6 Por "Aliança Ocidental" entende-se o conjunto de países que se reuniram aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha no combate às Potências do Eixo, cuja génese começou em Janeiro de 1941 e que teve como consequência a declaração conjunta de 14 de Agosto de 1941, conhecida por Carta do Atlântico. A chegada da Guerra-fria separou a Rússia e os seus aliados do grupo vencedor da 2ª Guerra Mundial.

7 Agora sim, a NATO.

8 Cf. http://www.afsouth.nato.int/archives/operations/DenyFlight/DenyFlightFactSheet.htm e http://www.globalsecurity.org/military/ops/deny_flight.htm [acedidos a 3 de Maio de 2009].

9 O objectivo desta operação era a implementação de uma zona de exclusão aérea sobre a Bósnia-Herzegovina, utilizando a estrutura de comando e controle NATO. A operação decorreu entre 12 de Abril de 1993 e 20 de Dezembro de 1995.

10 Para uma discussão sobre o processo interno de decisão cf. http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html [acedido a 4 de Maio de 2009].

11 Cf. Site oficial da NATO, em http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art1.html [acedido a 4 de Maio de 2009].

12 Tradução nossa do texto original em

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm [acedido a 5 de Maio de 2009].
13 Existe a possibilidade do sucesso da defesa comum europeia. O futuro encarregar-se-á de demonstrar a sua eficácia. No entanto, para as grandes questões, que envolvem o armamento nuclear e o domínio nos comuns (mar, espaço, espectro electromagnético e ciberespaço) é impossível conceber a ideia de actuação unilateral europeia. Pelo menos por enquanto.
14 Assinada pelos seguintes países: Dinamarca, Espanha, Hungria, Itália, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u51039.shtml.
15 Ano da Crise do Suez, que dividiu profundamente o mundo ocidental, e que viria a dar lugar à primeira força de manutenção de paz, sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros canadiano Lester Pearson (Nobel da Paz em 1957). Cf. http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1957/pearson-bio.html [acedido a 15 de Maio de 2009].
16 Medvedev discursou na Universidade de Helsínquia a 20 de Abril de 2009, cf. http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919_type82912type82914type84779_215323.shtml [acedido a 5 de Maio de 2009]
17 A expressão "*normal great power*" persiste apenas na auto-imagem e nos anseios dos dirigentes russos. A situação russa é, relativamente ao Oeste, melhor descrita como "*integration without accession… although in the long term accession is not excluded*" (Sakwa, 2008).
18 A expressão é atribuída ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da Lituânia [Cf. http://www.nytimes.com/2008/08/14/world/europe/14brussels.html?_r=1&scp=2&sq=France&st=cse&oref=slogin [acedido a 15 de Maio de 2009].
19 Cf. http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/wm1493.cfm [acedido a 4 de Maio de 2009].
20 Cf. http://www.missilethreat.com/missiledefensesystems/id.7/system_detail.asp [acedido a 5 de Maio de 2009].
21 Por sinal, o primeiro país para além das grandes potências que conduziu uma intercepção de um míssil balístico foi o Japão, no dia 18 de Dezembro de 2007. Fê-lo sob os auspícios do programa americano, concretizando uma cooperação que foi iniciada em 1998, na ocasião em que o território japonês foi sobrevoado por um míssil norte-coreano. Cf. http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7149197.stm [acedido a 14 de Maio de 2009].
22 A designação propagandística é "*pressing the US-Russia reset button*". Cf. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/ e http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7926096.stm [acedidos a 14 de Maio de 2009].
23 Cf. http://www.nato.int/issues/nato-russia/topic.html [acedido a 8 de Maio de 2009].
24 Cf. http://www.osce.org/about/19298.html [acedido a 7 de Maio de 2009].
25 Aplicabilidade do artigo 5º referente ao território, ou meios militares dos estados membros, a Norte do Trópico de Câncer. Não deixa de ser curiosa a inclusão aos Departamentos Argelinos da França e ao facto da Argélia surgir, agora independente, outra vez na esfera da NATO.
26 A referência completa é: Lugar, Richard, "NATO: Out of Area or Out of Business", Remarks Delivered to the Open Form of the US State Department, 2 August 1993.
27 Cf. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48801.htm?selectedLocale=en [acedido

a 15 de Maio de 2009]
28 Cf. Declaração de Roma, sobre a Paz e a Cooperação, disponível online. [acedido a 16 de maio de 2009].
29 Cf. http://www.nato.int/docu/update/2006/04-april/e0427c.htm [acedido a 8 de Maio de 2009].
30 Idem.
31 Cf. http://www.nato.int/issues/contact_countries/index.html [acedido a 8 de Maio de 2009].
32 Supreme Allied Headquarters Europe (SHAPE). O nome permaneceu mas na actual estrutura funcional da NATO este é o Comando Estratégico Aliado para as Operações.
33 Citado em Stuart (1993).
34 No artigo mencionado fazia-se referência além da NATO, à SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), que integrava a Austrália, as Filipinas, a França, a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia, o Paquistão, a Tailândia, além dos Estados Unidos e à CENTO (*Central Treaty Organization*), que agregava inicialmente a Turquia, o Iraque, a Grã-Bretanha, o Paquistão e o Irão, tendo os Estados Unidos um papel interveniente ao nível bilateral com o Irão, o Paquistão e a Turquia.
35 Para uma discussão mais aprofundada da relação da SCO com os Estados Unidos, consultar Scheineson (2009).