

A Nova NATO*

António Martins da Cruz

Representante Permanente de Portugal na NATO e na UEO.

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

INTRODUÇÃO

1. Como costuma dizer o Secretário-Geral Javier Solana, estamos a construir uma nova NATO para uma nova Europa.

Quando cheguei a Bruxelas, em Janeiro de 1995, encontrei ainda a “NATO da guerra fria”, criada em 1949 para conter a ameaça soviética. Uma NATO que há três anos procurava a sua razão de ser e tinha iniciado, de forma ainda imprecisa, uma reflexão sobre como integrar-se na nova arquitectura de segurança europeia e atlântica.

Hoje, em finais de 1997, a NATO tem um lugar no mundo maior do que aquele para o qual a Aliança foi criada. O sucesso da operação da Bósnia e a reconstrução da segurança europeia em torno da Aliança Atlântica contribuíram decisivamente para isso.

2. Vou procurar delinear brevemente o que será a nova NATO, quando a reestruturação estiver completa – desejavelmente no final do ano, em Dezembro – e ver depois quais as consequências para Portugal.

A EDIFICAÇÃO DA NOVA NATO

3. A NATO está, pouco a pouco, a ganhar um quase monopólio da segurança europeia, tendo-se tornado incontornável, e provavelmente única, como organização de segurança colectiva na Europa e no próprio hemisfério norte.

Isto parece uma daquelas frases com que terminam as análises estratégicas. Vamos partir do fim para o princípio e tentar provar que é efectivamente assim.

O desenho da nova NATO é parecido com o Lego com que jogam as crianças, tendo uma base central a que se foram adicionando blocos – a chamada técnica de *building blocks*.

A base, o núcleo, é a Aliança Atlântica. Criada em 1949 como pacto de defesa colectiva, que permanece válido, mesmo sem guerra fria, provavelmente porque não há alternativas sérias ou viáveis para manter os Estados Unidos interessados na segurança, e sobretudo na defesa, da Europa.

4. Estabilizado o núcleo duro, o *magic glue* que quase ninguém contesta, importa ver os blocos acrescentados desde o verão de 1996. Penso que são nove.



Em primeiro lugar, e aproveitando algum movimento político desenhado em França após a eleição do Presidente Chirac, os aliados decidiram começar a edificar a **Identidade Europeia de Segurança e Defesa** dentro da NATO.

A Identidade Europeia é uma hidra com várias cabeças, com expressões políticas e militares, umas concretas e outras putativas:

- a) na União Europeia, ficou-se até agora quase só por tímidas expressões na chamada Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e alguma fluidez conceptual no novo Tratado de Amesterdão. É desejável que a Europa tenha uma Identidade no plano da segurança e da defesa. Eu penso mesmo que é desejável que a Europa tenha uma política de defesa comum para, depois, poder ter uma defesa comum. Mas a Identidade, e a própria PESC, não foram nem são a primeira prioridade da União Europeia, e resta-nos esperar que possam ser afinados os conceitos e executados em acções concretas, que afirmem gradualmente aquela Identidade;
- b) há, depois, um conceito operacional da Identidade Europeia que nasceu na NATO, ou seja com o beneplácito americano. Aproveitando a ideia das Forças Conjuntas Combinadas (CTJF's), a NATO começou a desenvolver, desde Junho de 1996, a concepção de comando e controle e utilização de forças NATO exclusivamente europeias. Beneficiando de meios e capacidades NATO, maioritariamente americanos, e que seriam afectos a missões de paz, numa operação autónoma ou numa operação sob o controle político e operacional da UEO (*WEU led operation*);
- c) para completar a fotografia: a União Europeia pode pedir à UEO para realizar determinadas operações de paz. E a UEO, que é uma organização felizmente a sair da zona virtual, irá realizar essas operações ou pedindo a uma nação europeia que se assuma como líder da operação, fornecendo alguns meios como um Q.G. operacional, ou se a missão de paz tiver uma escala maior, irá pedir à NATO que lhe ceda uma estrutura para comando, controle e comunicações, e as forças europeias que se irão destacar do dispositivo aliado.

Até agora, e enquanto a União Europeia não ultrapassar algumas indecisões políticas, é esta a realidade prática e operacional hoje da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa. E, convém sublinhá-lo, os norte-ame-

ricanos guardam permanentemente o controle político das operações em que forem utilizados os seus meios e capacidades. Esta é uma solução compreensível e inevitável no actual panorama do difícil diálogo europeu nestas matérias. Mas é também inevitável que esta matéria irá ter a curto e médio prazo grandes evoluções, quer no plano conceptual quer, sobretudo, no plano das capacidades operacionais.

5. O segundo módulo acrescentado à NATO, ainda no plano da adaptação interna, é o de uma **nova estrutura de comandos**.

É uma questão não encerrada, sobre a qual não me vou pronunciar.

Apenas duas considerações:

- uma nova estrutura de comandos, a ser analisada agora na NATO, deverá ser aprovada pelo plano político. É o procedimento normal. Mas, no caso concreto, com uma dificuldade adicional: a França ainda não decidiu o que irá fazer. Muito provavelmente, como resultado da actual cohabitação, e como o Governo francês tem anunciado, não estariam reunidas ainda as condições para que a França reintegre a estrutura militar aliada de onde De Gaulle a retirou em 1966. Mas isso não significa que o Governo francês não queira, quando da aprovação da nova estrutura militar, acautelar os seus interesses para quando decidir o regresso. Perdida ao que julga temporariamente a batalha do comando de Nápoles (AFSOUTH), revista a estrutura de cooperação das forças francesas com a Aliança, a França continua a ser uma grande potência europeia, interessada no Mediterrâneo, na Europa central, nos Balcãs e no Atlântico. A aprovação política de uma nova estrutura de comandos será uma ocasião que não escapará à sua diplomacia para marcar os seus interesses, relembrar os seus ritmos e procurar legitimamente condicionar futuras e inevitáveis revisões dessa estrutura.
- a minha segunda consideração é de ordem mais prática, ou operacional: uma nova estrutura de comandos não é um modelo estático, ou rígido. Importa saber projectá-lo numa dinâmica de futuro. Tem que responder simultaneamente a situações de defesa colectiva e de operações de paz. Tem que definir uma política de exercícios que respondam a estas duas situações, já que os orçamentos não devem permitir exercícios específicos. Finalmente, e é talvez o mais importante, tem que assegurar, numa nova configuração, as operações de rotina diária. Por isso é difícil qualificar a nova estrutura de comandos: só a prática

permitirá avaliá-la em função dos interesses específicos de cada País aliado, incluindo os nossos próprios interesses. A entrada de Espanha na estrutura militar integrada, e a localização de um comando NATO em território espanhol, que defendemos, será uma razão adicional para a necessária adaptação à prática que, muitas vezes, vai além do estipulado nos textos.

6. Importa focar também a chamada adaptação externa da Aliança, as suas relações com o exterior. É o terceiro módulo da nova NATO, e é um módulo duplo, e por isso conta como dois: o **alargamento** e a contrapartida que alguns aliados exigiram, que é a **política de "porta aberta"** para futuras adesões.

Os Estados Unidos ditaram politicamente não apenas o ritmo mas também a dimensão do **alargamento**. O alargamento decidido é político: não é nem estratégico, nem militar. Fez parte de uma solução que visou privilegiar a NATO como núcleo central da nova segurança europeia, ou melhor, euro-atlântica. Havia outras soluções, igualmente políticas, e político-militares. Sendo o alargamento uma realidade inevitável, e limitado à Polónia, à República checa e à Hungria, procuraram alguns europeus que a porta da Aliança não ficasse fechada a novos candidatos. O princípio foi admitido, embora seja mais incerta a sua concretização.

O alargamento tem óbvias consequências políticas, a primeira das quais é a necessidade de gerar consensos e manter uma coesão a 19, quando por vezes já é difícil fazê-lo entre os actuais 16 aliados. E tem consequências militares não menos óbvias: alargam-se as fronteiras da NATO e as inerentes dificuldades com a sua defesa (cobertura aérea, projecção de forças, não continuidade territorial, etc), para além dos custos de alargamento e das necessárias adaptações nos países candidatos.

Mas não deve haver equívocos – nós não podemos negar a nossa solidariedade, na NATO e na União Europeia, aos povos europeus que sofreram a ditadura soviética, tal como a Europa não negou a solidariedade a Portugal após 1974.

A **política de porta aberta** tem um significado preciso: a Aliança prevê outros alargamentos, dando prioridade em 1999, mas não exclusividade, à Roménia e à Eslovénia. Para isso, será em breve iniciado um diálogo individual intensificado com todos os países candidatos, cujo significado é essencialmente político. Mas o debate político para 1999 ainda não tem agenda. Muito pode suceder até lá.

7. O quinto módulo foi a consagração e o **reforço da Parceria para a Paz**, o PFP. É um elemento essencial da nova arquitectura da segurança europeia, englobando praticamente todos os países europeus e os Estados asiáticos que integravam o império soviético. Criado em 1994, introduziu um clima de confiança nas relações com neutros e com ex-inimigos, concretizando-se na operação militar na Bósnia e, mais recentemente, em exercícios militares, em cooperação em matéria de armamentos, planeamento civil de emergência, participação no planeamento do novo conceito de CJTF's, no próprio planeamento de forças para operações de manutenção de paz.

8. Para além desse reforço da Parceria, foi decidido criar em Sintra, em Maio deste ano, o **Conselho de Parceria Euro-Atlântico**, o nosso sexto módulo.

É um novo mecanismo de cooperação que dá uma dimensão política acrescida à prática da Parceria para a Paz.

Este Conselho pode reunir com diversas configurações, numa geometria variável em função das questões funcionais e, sobretudo, regionais, mas será também um contraponto político ao diálogo privilegiado que a NATO decidiu ter com a Rússia e com a Ucrânia. Esta relação política directa entre a NATO e os parceiros, este quadro de consultas e de decisão política irá permitir aos Estados da Europa central e do leste, aos estados da Ásia central, um diálogo permanente com a NATO, integrando-se num sistema de segurança que é também atlântica e que tem subjacente uma Aliança defensiva e um interesse político e militar concreto dos Estados Unidos. Esta é, a meu ver, a grande diferença entre este Conselho de Parceria e a OSCE. E não podem excluir-se futuras rotas de colisão.

9. O sétimo módulo – e certamente um dos mais significativos da nova NATO – é a dimensão da **relação entre a Aliança e a Rússia**. O Acto Fundador assinado em Maio, em Paris, é um elemento determinante do post-guerra fria e reflecte uma nova parceria estratégica entre a NATO e a Rússia. Creio que não é necessário sublinhar aqui a importância primordial deste entendimento para a segurança da Europa: por exemplo, sem esta nova relação não haveria alargamento da NATO. Aliás a Rússia só teria avançado para este acordo quando se deu conta da inevitabilidade do alargamento. Mas não haveria também um clima de maior confiança que permitirá prosseguir negociações de desarmamento, manter a coope-

ração na Bósnia e em futuras acções de manutenção da paz, com o potencial de uma nova plataforma do diálogo entre a Rússia e a única aliança defensiva que o estalinismo recebeu e a que contrapôs o Pacto de Varsóvia.

Projectando no futuro este quadro único de diálogo, creio que não será fácil para os aliados estruturar uma nova relação. Mas será indispensável, sobretudo oferecendo à Rússia e aos seus dirigentes uma arquitectura de consensos e criadora de confiança. A NATO tem que saber não cair na tentação de querer globalizar as relações do Ocidente com a Rússia e tem igualmente que ser firme evitando que Moscovo possa submergir a nova estrutura com iniciativas e conceitos que a tornem burocrática e pouco operacional. Será necessário algum tempo par atingir o ritmo de cruzeiro, e haverá que saber respeitar os impulsos e os diálogos bilaterais que alguns dos aliados, sobretudo os Estados Unidos mas também os outros grandes países europeus, continuarão a manter e a privilegiar com a Federação Russa.

10. Um outro módulo indispensável para o desenho da segurança europeia era uma relação estreita com a **Ucrânia**, cuja importância política e estratégica é adquirida. O gesto político da NATO, ao proporcionar aos ucranianos uma estrutura de consulta política e de cooperação em áreas militares, tira as consequências da colaboração na operação na Bósnia mas é igualmente um claro aviso "erga omnes" sobre a importância que a Aliança atribui a uma Ucrânia independente, politicamente empenhada na via democrática e incontornável na segurança euro-atlântica.

11. O último módulo da nova NATO está mais cerca de nós e, talvez por isso, Portugal tenha tido alguma visibilidade na sua construção: é o reforço do **diálogo com o Mediterrâneo**, com os países da margem sul do Mediterrâneo.

Neste campo, a NATO tem que saber coordenar com a União Europeia, com a UEO e com a OSCE. Este diálogo é para nós importante e, porque não dizê-lo, alguns dos nossos aliados mais ao norte encaram-no com algum cepticismo ou mesmo com um desinteresse desconfiado.

Mas a NATO oferece um valor acrescentado aos esforços das outras organizações, nomeadamente ao processo de Barcelona, que é a vertente atlântica.

Portugal lançou, há meses, na NATO a proposta a médio-prazo de um modelo inspirado na Parceria para a Paz para os países da margem sul do Mediterrâneo que estivessem interessados neste cooperação com a NATO. O princípio foi retido pela Aliança Atlântica. Mas será necessário propôr diálogo político e actividades específicas para criar a confiança que tantas vezes falta às nossas relações com o sul. Esta é, por razões evidentes, uma dimensão da nova NATO à qual estaremos particularmente atentos, evitando duplicações, mas afirmando a especificidade da Aliança.

12. Todos estes módulos ou blocos contribuem para novos contornos da NATO, no plano interno e nas suas relações com o exterior.

Mas não podemos esquecer as condições prévias que são subjacentes a toda esta reestruturação:

- em primeiro lugar, a nova NATO deve saber manter e garantir a eficácia política e militar da Aliança; a NATO é um pacto de defesa colectiva, com doutrinas e procedimentos, que são indispensáveis para aliados como Portugal; nós não podemos conceber a nossa política de defesa, as nossas doutrinas e procedimentos militares fora da NATO;
- em segundo lugar, a nova NATO deve preservar e, se possível, reforçar os laços transatlânticos; a segurança e a defesa da Europa não são possíveis, ou se se preferir, ainda não são possíveis, sem os Estados Unidos;
- finalmente, a nova NATO deve permitir a construção gradual da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa, que é indispensável para que prossiga a construção e a integração europeias e para a afirmação da Europa, face a si mesma e face ao mundo.

13. Esta NATO é a primeira resposta global aos desafios do post-guerra fria no campo da segurança euro-atlântica. Não sabemos como irão articular-se entre si os módulos que referi, nem como o conjunto poderá manter a necessária coesão política e as capacidades operacionais reveladas, por exemplo, na actual operação na Bósnia, onde estão todos (ou quase todos) os nossos Parceiros. Mas há outros planos que são importantes:

- importa encontrar a medida adequada, o *fine-tuning*, para um sistema de consultas e de cooperação eficaz com a Rússia, com a Ucrânia, com

os outros Parceiros europeus e, um dia, com os países do Mediterrâneo. É desta capacidade de articulação, delicada nos seus múltiplos equilíbrios e enfoques políticos e militares, que a NATO se afirmará ou não como o elemento-chave, o núcleo da segurança no hemisfério norte;

- deverá ser reexaminado, já a partir do final deste ano, o conceito estratégico da Aliança, que data de 1991, e que importa adaptar não apenas ao actual ambiente político e de segurança euro-atlântico, mas também ao organigrama da nova NATO;
- por outro lado, a NATO deve deixar em aberto a possibilidade de futuras colaborações com outros países não europeus, como sucede já hoje no dispositivo da SFOR, na Bósnia. Para Portugal, essa cooperação no campo das novas missões seria particularmente vantajosa quando incluísse países como o Brasil ou a África do Sul, já que as novas missões não têm a condicionante de uma área geográfica determinada, tal como sucede para efeitos de defesa colectiva.

CONSEQUÊNCIAS PARA PORTUGAL

14. Um rápido e um primeiro olhar sobre as consequências desta reestruturação da NATO para Portugal. Primeiro, alguns pontos num plano político ou político-militar:

- sendo considerado na NATO uma “nação atlântica” (ainda há dias foi estabilizada a decisão que atribui ao Supremo Comando do Atlântico, de Norfolk, a defesa do território continental português), temos que saber criar adequada visibilidade no “sector europeu” da NATO: para que não nos afastem da consolidação da Identidade Europeia na NATO; e para que sejamos naturalmente chamados a participar em missões de gestão de crises exclusivamente europeias;
- com este alargamento, seguido possivelmente de outros alargamentos, existe o risco de alguma diluição dos compromissos do artigo 5.º, do sistema de defesa colectiva, especialmente tal como são vistos esses compromissos do outro lado do Atlântico, quer a nível de responsáveis políticos quer pela opinião pública. A ser assim, ou a haver selectividade nos compromissos, as nações mais fracas e mais periféricas ficarão mais expostas a crises que exijam respostas atlânticas e não apenas europeias;

- temos interesse numa posição firme e activa no desenvolvimento das capacidades operacionais e na visibilidade política da UEO, por forma a permitir a esta organização a utilização adequada dos meios da NATO em gestão de crises no quadro europeu, sobretudo quando parece inevitável, a médio prazo, a integração da UEO na União Europeia;
- interessa-nos ser um dos impulsionadores do diálogo da NATO com os países do Mediterrâneo, não apenas por questões de equilíbrios geográficos neste novo desenho da NATO, mas por manifestas razões estratégicas e também políticas;
- temos que saber tirar proveito do paralelismo, ou da inter-acção, entre os processos de alargamento da NATO e da União Europeia, para não ficarmos afastados de equilíbrios que irão condicionar o futuro da Europa.

15. Num plano militar, ou operacional, importa ter presente que as nossas Forças Armadas adoptaram a doutrina e os procedimentos da Aliança, e que o nosso planeamento de defesa e a estrutura do nosso dispositivo militar são coordenados e aprovados pela NATO. É talvez ainda prematura a avaliação global das consequências para Portugal, no plano militar, da reestruturação da NATO, sobretudo porque há que aguardar por estudos em curso. Para além do caso específico da nova estrutura de comandos, algumas questões se colocarão:

- a nova NATO será política e predominantemente orientada para missões de paz: isso implica que a reestruturação e o equipamento da nossas Forças Armadas, o planeamento de defesa e os objectivos de forças prevejam simultaneamente cenários de defesa colectiva e de operações para gestão de crises; mas estas últimas terão um apetência e uma visibilidade políticas indiscutíveis; se esta tendência se acentuar, qualquer dia os Ministros da Defesa são os Ministros do Interior no exterior;
- o claro compromisso dos Estados Unidos no alargamento fará recentrar o eixo atlântico da NATO e permitirá uma continuação da valorização dos Açores;
- nos custos indirectos do alargamento parece desenhar-se, para Portugal, um não-benefício, ou um acesso mais condicionado aos programas de infra-estruturas da Aliança;

- a entrada de Espanha na estrutura militar integrada terá consequências directas na partilha de responsabilidades na área marítima e aérea da Península, entre diversos comandos NATO de diferentes níveis. Mas levará ainda a uma acrescida presença espanhola nos Quartéis Gerais e nos *staffs* internacionais, que importa saber equacionar; por outro lado, espanhóis e franceses vão procurar ter uma palavra a dizer em alguns temas para nós importantes, como por exemplo a gestão de crises no sul, no Magreb atlântico ou mesmo mediterrânico;
- haverá que proceder a uma análise, já em curso em alguns países aliados, de quais as consequências da terceira fase da UEM, da institucionalização do Euro, nos orçamentos da defesa, atendendo às condicionantes já não tanto dos critérios de convergência mas do futuro pacto de estabilidade. Na perspectiva das novas missões da NATO, mas também na perspectiva do novo ambiente político e estratégico e das suas exigências para as Forças Armadas.

16. A Aliança Atlântica não irá evoluir isolada num mundo perfeito. É certo que esta NATO que se desenhou em 1996 e 1997 irá criar a sua própria dinâmica no espaço euro-atlântico, e parece teoricamente preparada para enfrentar o próximo século. Mas irá também sofrer as inevitáveis consequências da evolução política, económica, social e mesmo cultural numa perspectiva global. Esta globalização, a sua capacidade de adaptação aos novos ambientes de segurança e de defesa e as incertezas da História, que ainda não acabou, irão graduar o sucesso da nova NATO. E felizmente que é assim.