



2019/04/18

A NATO e a autonomia estratégica da Europa

Alexandre Reis Rodrigues

Ao contrário do habitual, as comemorações dos 70 anos da NATO não foram marcadas por qualquer decisão de grande projeção político-militar. Uma situação muito diferente do sucedido em 1999, a propósito dos 50 anos, e de 2009, por ocasião dos 60 anos. Nas comemorações de 1999, formalizou-se o primeiro alargamento a Leste pós-Guerra Fria (o 4º na história da Aliança), com a admissão da Hungria, Polónia e da República Checa. Nas de 2009, foi oficializado o regresso da França à estrutura militar, pondo fim a 43 anos de afastamento, e foi dado o terceiro passo do alargamento a Leste (o 6º alargamento da sua história) com a admissão de dois novos membros (Albânia e Croácia).¹



Como se verá ao longo deste texto, a ausência de qualquer decisão importante, especialmente preparada para a ocasião, não ficou a dever-se à falta de assuntos a tratar. Teve apenas a ver com a falta de condições políticas no relacionamento transatlântico, por razões conhecidas. Aliás, o próprio Secretário-geral da NATO não se furtou a reconhecê-las publicamente e com toda a solenidade, perante uma sessão conjunta do Congresso dos EUA, o evento principal das comemorações.

«The Alliance isn't as like-minded as it once may have been. Questions are being asked on both sides of the Atlantic about the strength of the Alliance»

Temos um exemplo simples desta realidade na resposta que o lado americano deu às explicações do Secretário-geral sobre o esforço para corrigir o desequilíbrio dos gastos em defesa² de que se queixam os EUA. Estes, não se mostrando sensíveis aos progressos, responderam criticamente a lembrar, desta vez pela voz do vice-presidente, que a NATO é um pacto de defesa mútua e não um acordo de segurança unilateral.

Nesta ocasião solene, a Aliança merecia mais do que ter os seus membros a discutir o futuro apenas à volta da simples questão do teto mínimo das despesas com a defesa. Até porque, malgrado as muitas divergências entre os EUA e a Europa – no campo comercial, climático, no caso do Irão, na situação de Israel, etc. – a NATO tem em curso, no terreno, uma colaboração transatlântica muito mais relevante e positiva do que deixam antever os discursos. A destacar, entre outras iniciativas, os 4400 efetivos presentemente estacionados na Polónia e a proposta americana, apresentada sob a designação “*Four Thirties*” que acrescentará à capacidade de

¹ Em 2004 (no 5º alargamento), tinham entrado a Bulgária, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Roménia, a Eslováquia e a Eslovénia. Em 2017 juntou-se o Montenegro. Em resumo, a Aliança passou de 16 membros em 1989 para 29 presentemente (30, no início do próximo ano, com a Macedónia do Norte). Ficam mais três em espera: Bósnia Herzegovina, Geórgia e Ucrânia.

² Enquanto em 2014 apenas três Estados membros atingiam o teto orçamental dos 2% do PIB, presentemente já são sete.

reação 30 batalhões mecanizados, 30 esquadrilhas aéreas, 30 navios de guerra, um conjunto que será mantido a 30 dias de prontidão, como parte de um conceito de dissuasão assente na capacidade de rápida deslocação.

Mesmo admitindo que o nível de despesa tem a sua importância – e tem indiscutivelmente -, não é obviamente o elemento decisivo de que depende a solidariedade que deve presidir entre todos os seus membros. Muito menos será garantia de que, gastando mais, a NATO ficará militarmente mais forte. As questões importantes que interessaria debater têm que visar mais longe e mais fundo para eliminar desconfianças e fomentar a visão comum que tem faltado.

Nesse contexto complexo, existem várias e importantes questões, mas continua a faltar vontade política para as encarar. Talvez, a mais importante seja a de como preparar o futuro das relações transatlânticas, num contexto de segurança que está a regressar a alguns aspetos próprios do que foi a Guerra Fria, e como definir as bases da parceria estratégia NATO/União Europeia, que continua sem definição sobre se deve assentar numa divisão de trabalho de natureza funcional ou geográfica.

A NATO está envolvida num processo de mudança da sua natureza cujo pretendido desfecho não está devidamente clarificado. Hesita-se entre uma postura de Aliança essencialmente militar sob o propósito de proteger as democracias ocidentais ou uma organização para promover a expansão dos valores democráticos, que foi a base da decisão de avançar com o alargamento a Leste. Desde a administração Clinton, inclusive, que os EUA apostam na segunda modalidade, enquanto os europeus tentam manter como prioritária a segunda, embora divergindo sobre o flanco – leste ou sul – que deve receber o foco principal de atenções. Qual a alternativa que a administração Trump pretende favorecer – se alguma destas duas – é assunto não esclarecido.

Não é claro, também, se os EUA estão a considerar seriamente conciliar a reclamação de maior esforço europeu no campo da defesa com a aceitação de que a Europa se torne um centro de poder independente, como inicialmente concebido pela administração Truman, por ocasião da criação da Aliança. Só depois de os EUA consolidarem a sua hegemonia, com o decorrer da Guerra Fria é que apareceu uma corrente de opinião nos EUA que considera que a autonomia estratégica da Europa virá em detrimento da NATO e dos interesses americanos, concluindo que as pretensões europeias nesse campo, aliás expressas na Estratégia Global, não devem ser encorajadas, muito menos apoiadas.

No entanto, muito ao contrário do que pensam os que têm esses receios, a Europa nunca deu qualquer sinal de querer virar as costas à NATO. Bem pelo contrário, como deixa claro o Tratado de Lisboa.³ Parece uma posição clara, mas na realidade não tem chegado para definir os termos em que deve funcionar a relação estratégica entre a NATO e a União Europeia, nem permitido desfazer o impasse em que a situação se mantém. Para além das hesitações americanas em encorajar uma mais alargada autonomia estratégica no setor da defesa, há várias dificuldades do lado europeu.

³ Extrato do Tratado - Artigo 42º - «A política da União, na aceção da presente secção, não afetará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito»..

A Europa do Leste - que sente diretamente uma presença russa crescentemente pressionante - e o setor cético europeu também receiam que maior autonomia pode levar a um afastamento ou menor envolvimento dos EUA, quando é nas capacidades destes - e não nas da União Europeia - que mais confiam para a proteção da sua integridade.

Não é provável que estas preocupações desapareçam enquanto não for possível estabelecer um quadro clarificador das bases em que deve assentar uma eficaz e duradoura parceria entre a NATO e a União Europeia, o que não foi conseguido de forma satisfatória até hoje, não obstante alguns passos dados.

Não será difícil de compreender que qualquer avanço útil nesse sentido está dependente, em primeira instância, de um esclarecimento sobre como a União Europeia pretende complementar a autonomia estratégica que tem em algumas áreas (comércio, economia, relações internacionais, clima, etc.) com uma postura equivalente, no campo da defesa. No mínimo, para pôr termo à atual dependência excessiva das capacidades militares dos EUA, o que, a continuar a ser descurado, fragilizará a posição de ator estratégico nas outras áreas.

O lançamento da "*Permanent Structerd Cooperation*",⁴ em 2017, que visa alguma integração das defesas europeias, será uma das mais importantes medidas nesse sentido, mas numa organização marcada por constantes desencontros entre o que se anuncia e o que se concretiza, a margem de otimismo é reduzida. Seja como for, não resta à Europa senão encontrar uma fórmula que lhe permita confiar nas suas próprias capacidades para fazer face aos desafios geopolíticos que tem pela frente.

⁴ *The possibility for Member States to engage in PESCO - on a voluntary basis - was introduced by [article 42\(6\) of the Lisbon Treaty on European Union \(TEU\)](#) which provides that those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria, and which have made more binding commitments to one another in this area, shall establish a permanent structured cooperation within the EU framework. PESCO allows thus willing and able member states to jointly plan, develop and invest in shared capability projects, and enhance the operational readiness and contribution of their armed forces. The aim is to jointly develop a coherent full spectrum force package and make the capabilities available to Member States for national and multinational (EU CSDP, NATO, UN, etc.) missions and operations.*