



2013/01/10

## Alianças e Comunidades de Segurança. Segurança Cooperativa. O caso da NATO<sup>1</sup>

*Alexandre Reis Rodrigues*

### Introdução

O propósito deste trabalho é referir brevemente as organizações de segurança regional, explicitar o conceito de segurança cooperativa, desenvolver o tema "alianças" e comentar a situação da NATO.

Começo, no entanto, por um breve esclarecimento que o título deste trabalho torna necessário. Estabelecer a diferença entre alianças e comunidades de segurança. São ambas formas de associação dos Estados em matéria de segurança mas divergem no propósito e respetivo compromisso mútuo que cada uma envolve para os respetivos Estados participantes.



No caso de uma comunidade de segurança, estamos a falar de um grupo de países ligados pelo compromisso de resolver as suas disputas excluindo a confrontação física.<sup>2</sup> A sua principal finalidade é proteger qualquer Estado-membro de agressão por outro Estado-membro; é basicamente virada para dentro, para os países que a compõem.

No caso de uma aliança, trata-se de um grupo de países determinados a juntar os seus esforços para se protegerem coletivamente contra uma ameaça externa. Ao contrário do caso anterior, uma Aliança é essencialmente virada para o exterior e tem sempre uma dimensão militar, prevendo o uso da força.

Feita esta espécie de introdução, passo ao tema das organizações de segurança regional.

---

<sup>1</sup>Texto-base para uma palestra ao curso de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e de Segurança, ano letivo 2012/2013, 10 janeiro 2013.

<sup>2</sup> Definição de "security community": "group of people who have become integrated to the point where there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way". Emanuel Adler considera dois tipos de comunidades de segurança: "amalgamated" (when merged into a expanded state) and "pluralistic" (separate states but integrated to a point that the units entertain dependable expectations of peaceful change). Este último tipo pode estar associado sob duas formas: "loosely or tightly" (when there is a system of rule that lies somewhere between a sovereign state and a centralized regional government) dependendo do maior ou menor peso da importância de um governo regional centralizado. ), sendo este último o caso da União Europeia e em menor grau a comunidade atlântica.

## Organizações de Segurança Regional<sup>3</sup>

Existem, presentemente, 36 organizações regionais e sub-regionais que as Nações Unidas, ao abrigo do artigo 53º da Carta,<sup>4</sup> reconhecem como participantes-chave no relacionamento internacional, na manutenção da segurança no mundo e na resolução de conflitos. Todas têm o estatuto de observador e dez têm representação permanente.<sup>5</sup> São organizações formais com determinada hierarquia e com um regime internacional cuja organização e regras de funcionamento foram explicitamente acordadas pelos Estados participantes. Como o próprio nome indica, têm a sua composição limitada aos Países de uma determinada região geográfica. Nem todas, porém, incluem uma dimensão de segurança e correspondente capacidade de levar a cabo ações com um determinado propósito.

Dependendo do grau de ambição dos Estados participantes, quando a dimensão de segurança existe, o seu âmbito pode variar entre os dois seguintes patamares: limitar-se a **promover** relações pacíficas e previsíveis entre os respetivos Estados-membros para a constituição de uma comunidade de segurança, no patamar mais baixo, e **fornecer** segurança, implicando coordenação das respetivas políticas de segurança e defesa e de política externa, no mais ambicioso.<sup>6</sup>

Por altura da Segunda Grande Guerra, o número de organizações regionais era diminuto; aliás, no campo da segurança, de que estamos a falar, eram quase inexistentes. No entanto, o seu número foi crescendo sucessivamente até ao fim da Guerra Fria. O maior impulso foi dado por Boutros Boutros Ghali como secretário-geral das Nações Unidas, entre 1992 e 1996, na sequência da sua iniciativa de "Agenda para a Paz", momento a partir do qual começou a verificar-se sobretudo a ampliação das organizações já existentes com a admissão de novos membros e o alargamento e consolidação das suas atribuições.

No final do Século XX, já havia 25 instituições que incluíam nos seus termos de referência compromissos na área da segurança, em todos os continentes. Em 2005, 15 estavam envolvidas em atividades nessa área. Em 2006, 75% dos efetivos empregues pela Nações Unidas em missões de manutenção da paz em África tinham sido acionados através da União Africana. Em 2012, o registo de operações de apoio à paz refere a participação de oito organizações regionais (NATO, UE,

---

<sup>3</sup> Parte desta secção baseia-se num texto de Louise Fawcett ("Regional Institutions") em "Security Studies. An introduction" (páginas 307/323).

<sup>4</sup> Article 53: "The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council. [...]" — Article 54: "The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security."

<sup>5</sup> Curiosamente, a NATO não tem o estatuto de observador, malgrado seja um parceiro essencial das Nações Unidas na preservação da paz e estabilidade no mundo.

<sup>6</sup> "Their security dimension may be understood in two different, though related ways: 1 As the attempt to promote peaceful and predictable relations among its members, to build security and community through cooperation; (caso da Comunidade Europeia) 2. As an organization whose charter contains an explicit reference to security provision (to meet threats arising from inter and intra-states conflicts") through the coordination of defense, security and foreign policy at some level". (caso da União Europeia).

OSCE, Comunidade de Estados Independentes, Organização de Estados Americanos e mais três organizações africanas – União Africana, ECWAS e ECCAS).<sup>7</sup>

Este crescente interesse das Nações Unidas e dos Estados<sup>8</sup> em recorrer a instituições regionais para a resolução de crises e conflitos tem a sua principal origem nas alterações por que tem passado o ambiente de segurança e na daí decorrente necessidade de dar uma interpretação alargada ao conceito de segurança e defesa. Enquanto anteriormente, este conceito, na sua fórmula tradicional, se centrava em eventuais inimigos que pudessem pôr em causa a integridade territorial, hoje foca-se, sobretudo, nas ameaças de natureza global, que não reconhecem fronteiras e que obrigam, para serem combatidas, a um estreitamento e aprofundamento da cooperação internacional. A ideia subjacente a este novo paradigma assenta no princípio de que ameaças globais exigem respostas globais. Ou seja, comunidades de segurança, sob a égide de instituições regionais, que supram a incapacidade de os Estados isoladamente combaterem essas ameaças.

A importância do seu papel no palco da política internacional e na manutenção da segurança, no entanto, ainda não é uniforme em todo o mundo.<sup>9</sup> Barry Buzman considerou a comunidade de segurança constituída pelos principais centros de poder capitalista – Europa, América do Norte, Japão e Austrália, como um dos quatro pilares do novo quadro de relacionamento entre as grandes potências.<sup>10</sup> Mas excluindo o caso da NATO – que é o que sustenta a tese de Buzman – a credibilidade destas organizações, segundo Louise Fawcett,<sup>11</sup> tem também pontos baixos. Está afetada, nalguns casos, por um desencontro entre a retórica usada na formulação dos propósitos e as capacidades e recursos realmente disponíveis e, noutros casos, pela possibilidade de estarem sobretudo a facilitar a imposição da agenda própria da respetiva potência mais forte (a Rússia na CIS, Nigéria na ECOWAS, etc.).

Independentemente destas reservas, na generalidade dos estudos feitos regularmente sobre a evolução do contexto de segurança no mundo, tornou-se perfeitamente claro que a tendência consistente de redução do nível de

---

<sup>7</sup> <http://www.sipri.org/databases/pko> "Map of Multilateral Peace Operations Deployments", SIPRI, September 2012.)

<sup>8</sup> Segundo informação facultada pela ONU, em 2012, houve 113 países a contribuírem para as 15 operações de manutenção de paz realizadas sob a égide direta da ONU. No total, estiveram envolvidos mais de 115000 pessoas (95000 militares). Entre os dezasseis países com contribuições maiores, sete são africanos, seis são asiáticos, dois da América do Sul e um do Médio Oriente. Portugal ocupava a 45ª posição na lista geral, mesmo assim à frente dos EUA e do Reino Unido.

<sup>9</sup> «Although contemporary sources of insecurity as perceived by African, Asian and Latin American organizations are similar, the operationalization of normative concerns and security conceptualization is very different», in "The performance of regional organizations in security governance", by Emil J. Kirchner and Robert Dominguez, September 2011.

<sup>10</sup> As outras três facetas eram: a substituição do mundo bipolar por um mundo multipolar, um menor grau de rivalidade e de divisões ideológicas no relacionamento entre as potências e, finalmente, o reforço da chamada sociedade internacional, concretizado pela criação de conjunto de instituições e regimes desenhadas para facilitar e regular as relações económicas e sociais entre Estados (IMF, WB, OECD, etc.)

<sup>11</sup> "Security Studies, an introduction", "Regional Institutions", page 309.

conflitualidade de elevada intensidade<sup>12</sup> decorre, em grande parte, com o papel que as organizações de segurança regional têm desempenhado.<sup>13</sup>

Resta saber, porém, se, a longo prazo, esta onda de segurança regional poderá ou não ser a solução para a segurança mundial. É uma matéria de debate que ainda não gerou consenso. As opiniões dividem-se entre dois extremos. Para os que olham para as Nações Unidas como a organização a que cabe primariamente garantir a paz no mundo, os esforços das organizações regionais podem contrariar esse propósito porque são sempre parcelares e nem sempre imparciais e livres da influência da potência liderante. Existem, porém, correntes de opinião que vêem no regionalismo a chave da segurança no mundo.<sup>14</sup>

## O conceito de Segurança Cooperativa

“Segurança Cooperativa”<sup>15</sup> é um conceito que cresceu com a onda de otimismo que se seguiu ao fim da Guerra Fria, na década de noventa, e que se popularizou sob a esperança de, a partir daí, se construir uma nova ordem mundial que tornasse possível colher os dividendos da paz. Pretende ser uma forma de abordar as relações internacionais no campo da segurança para favorecer a resolução pacífica de disputas ou conflito de interesses.

O seu objetivo é prevenir a guerra (“*working together to decrease the likelihood of conflict*”). Um dos seus métodos é procurar evitar que os Estados desenvolvam meios que tornem bem-sucedida uma eventual agressão. Rejeita tentativas unilaterais de conseguir segurança por as considerar destinadas ao fracasso.<sup>16</sup> É uma atividade que visa melhorar o ambiente de segurança em que os Estados operam; exclui, portanto, qualquer atividade suscetível de se constituir numa ameaça à paz. Ao contrário de uma aliança, não tem um alvo; não se dirige a nenhum Estado em particular.<sup>17</sup> É, no entanto, um conceito algo vago, idealista, pouco pragmático, como, aliás, se pode constatar pela descrição atrás feita.

<sup>12</sup> «The average number of high intensity conflicts per year – defined as conflicts that reach 1000 or more battle deaths in a calendar year – dropped by half from the 1980s to the new millennium», in “The Human Security Report 2012”.

<sup>13</sup> “Human Security Report 2009/2010”, “The causes of Peace and the shrinking costs of war” (“Does the international activism really make a difference?”).

<sup>14</sup> “Security Studies, an Introduction”, page 310.

<sup>15</sup> Não se conhecem muitos trabalhos sobre “Segurança Cooperativa”; nenhum na bibliografia referida. No entanto, um texto certamente útil para quem quiser aprofundar o assunto é uma publicação do European Center for Security Studies, Marshal Center Papers, No. 3, Cooperative Security: New Horizons for International Order by Richard Cohen and Michael Mihalka. Outros trabalhos: “Military contributions to cooperative security” Joint Operating Concept, Department of Defence U.S., 19 September 2008; “Redifining cooperative security, not preemption”, by Gu Guoling, The Washington Quarterly, Spring 2003.

<sup>16</sup> «Unilateral attempts to increase security may be doomed to failure because one state’s actions cause corresponding reactions by another state», “Cooperative Security: From theory to practice”, Michael Mihalka, European Center for Security Studies, Marshal Center Papers, No. 3, Cooperative Security: New Horizons for International Order.

<sup>17</sup> Extrato do documento “Military contributions to cooperative security” Joint Operating Concept, Department of Defence U.S., 19 September 2008: «Contributing to Cooperative Security is a large part of what the U.S. military does, and will continue to do, when is not engaged in open combat». «Cooperative Security is defined as the set of continuous, long-term integrated, comprehensive actions among a broad spectrum of U.S. and international governmental and nongovernmental partners that maintains or enhances stability, prevents or mitigates crisis, and enables other operations when crisis occur». Outras definições: “Sustained efforts to reduce the risk of war that are not directed against a specific state or coalition of states” or “Activity among states to lessen the likelihood of war, or its consequences should it occur that is not directed to any specific state or group of states”(Michael Mihalka).

Basicamente, há duas abordagens possíveis ao tema. A que admite que regimes autoritários ou em transição para a democracia podem fazer parte de organizações de segurança cooperativa e uma outra mais restritiva que entende deverem ser exigidas condições de acesso.

Na primeira hipótese, admite-se que uma organização de segurança cooperativa se possa iniciar entre Estados que tenham pouco em comum, como é o caso do grupo que integra a OSCE, organização que, ao contrário da NATO e da União Europeia, não estabelece condições prévias para admissão de membros. A entrada faz sob a perspectiva de que a adesão aos princípios próprios de uma democracia liberal virá na sequência da admissão.

Na segunda hipótese, exige-se que os Estados-membros partilhem os valores e normas de conduta em que assenta o funcionamento das democracias liberais<sup>18</sup> e que se encontrem determinados a excluir o uso de força na resolução das suas disputas. Desejavelmente, uma organização de segurança cooperativa implica a existência de uma base de cooperação económica porque a interdependência económica ajuda à criação de uma identidade comum

Independentemente destas duas possíveis abordagens, considera-se que uma organização de segurança cooperativa requer mais as seguintes condições<sup>19</sup>:

1. Um grupo de Estados com uma perceção comum sobre segurança, isto é, comungando o entendimento de que as atuais ameaças só podem ser enfrentadas com sucesso através de uma estreita cooperação internacional, portanto, sob uma abordagem multilateral;
2. Estados efetivamente empenhados em preservar a estabilidade regional e dispostos a aceitarem alguma desnacionalização das suas políticas de segurança em favor de uma política comum ao nível da instituição regional multinacional que corporizará a organização;
3. Algum grau de institucionalização, isto é, a existência de órgãos que se ocupem das tarefas de facilitar e organizar o relacionamento entre os membros e a prossecução dos objetivos estabelecidos;
4. A existência de um Estado com capacidade para exercer uma liderança forte e a sua aceitação pelos outros.

#### *O modelo de Richard Cohen*

Cohen tem uma visão proactiva do que deve ser uma organização de segurança cooperativa. Considera que os estados membros devem estar preparados para intervirem fora do seu espaço comum em qualquer vertente (económica,

---

<sup>18</sup> Democracia liberal: um sistema político caracterizado não só por eleições livres e justas mas também por um Estado de Direito, pela separação de poderes, pela proteção das liberdades fundamentais de expressão, reunião, religião e propriedade; definição de Fareed Zakaria em "O Futuro da Liberdade".

<sup>19</sup> «To be both useful and effective cooperative security must lock both ways, inward and outward. But it also must incorporate two further dimensions not covered explicitly by either Collective Security or Collective Defence. The first of these is the concept of Individual Security and the second is the active promotion and projection of stability into areas adjacent to the cooperative security space where instability and conflict might adversely affect the security of its members», in "Cooperative Security; From Individual Security to International Stability", by Richard Cohen, *European Center for Security Studies, Marshal Center Papers, No. 3, Cooperative Security: New Horizons for International Order*.

diplomática e, se necessário, militar), quando estiver ameaçada a sua estabilidade e segurança. É também a visão da NATO; mas a NATO não cobre todas as áreas, designadamente a económica.

Cohen<sup>20</sup> encara a segurança cooperativa sob quatro círculos concêntricos, dois virados para dentro da própria comunidade e os outros virados para o exterior. O primeiro círculo, o mais central, refere-se à segurança dos indivíduos, a chamada “segurança humana”, para responder às legítimas preocupações das populações que procuram segurança para o dia-a-dia das suas vidas.

O segundo círculo continua a referir-se ao interior mas sob uma perspetiva de segurança coletiva, isto é, para garantir a proteção dos seus membros de agressões e/ou ameaças mútuas (*collective security*); O terceiro círculo encara as responsabilidades sob uma visão de defesa coletiva, tratando da proteção mútua dos membros contra ameaças do exterior (*collective defence*).

Finalmente, há ainda um quarto círculo tendo a ver com a promoção ativa da estabilidade fora das fronteiras dos Estados participantes. Supõe aceitar que o conceito de soberania não pode funcionar como uma espécie de cortina, atrás da qual todas as violações de direitos elementares ficam fora de qualquer punição internacional. Tem um risco. O de interpretações abusivas do “direito de intervir”, sem cobertura da ONU, o que como todos se lembram já aconteceu no meio de grande celeuma.

Tentando operacionalizar a sua visão, Cohen analisa a situação da ONU, OSCE, NATO e UE sob uma perspetiva de capacidade de intervenção em cada uma destas áreas e concluiu que apenas a NATO consegue operar nas quatro. Para Cohen, NATO é o melhor exemplo de organização de segurança cooperativa mas essa opinião parece-me ignorar que o seu mandato não abrange o círculo central da segurança humana. Entre as quatro organizações, a única que, pelo nível de integração política conseguido, tem alguma capacidade nessa área é a União Europeia. Se esta última conseguir concretizar a retórica associada ao desenvolvimento de uma Política Comum de Segurança e Defesa, então será esta a única e não a NATO a intervir nos quatro círculos.

## Alianças

Quando um Estado (ou grupo de Estados) precisa de organizar uma resposta a ameaças externas e estabelecer um certo equilíbrio de forças existem basicamente duas alternativas ao seu alcance: 1. Juntar-se com outro (s) para combinar capacidades e/ou impedir que opte por passar ao campo contrário; 2. Aumentar o próprio poder. A primeira opção corresponde à formação de uma Aliança; a segunda potencia uma corrida aos armamentos.

Há várias definições de alianças,<sup>21</sup> mas mais útil do que uma definição, talvez seja fazer a sua caracterização, para o que seguirei os seguintes passos: 1. Identificar os

<sup>20</sup> «Cohen presents a compelling and highly original model of Cooperative Security ... advocating concrete steps for translating this idealistic but vague concept into reality and contending that NATO has become the world's best example of a Cooperative Security organization», in "European Center for Security Studies, Marshal Center Papers, No. 3, Cooperative Security: New Horizons for International Order".

<sup>21</sup> Alguns exemplos: "Relação de segurança, formal ou informal, entre dois ou mais Estados"; "Acordo bilateral ou multilateral para garantir um elemento de segurança aos signatários"; "Associações formais

seus elementos distintivos; 2. Definir o que leva os Estado a aderir a uma Aliança; 3. Listar os principais fatores de que depende a sua manutenção.

### *Elementos distintivos*

Uma Aliança forma-se sobre uma comunidade de Países que comunguem os mesmos interesses de segurança, que partilhem valores e sigam regimes idênticos. No entanto, esta regra não exclui que se forme uma Aliança para fazer face a uma situação específica, como um expediente de ocasião, que cessará quando os motivos que lhe deram origem terminarem (II GG, EUA; RU e Rússia contra Alemanha).

Uma aliança tem um âmbito mais alargado do que uma comunidade de segurança. Estas, como vimos atrás, limitam-se, na sua essência, a evitar a possibilidade de deflagração de conflitos entre os seus membros; O seu foco é o seu interior ("inward oriented") enquanto numa aliança é o exterior ("outward oriented"). Tem também uma natureza diferente de uma organização de "segurança cooperativa" porque não inclui geralmente o quarto círculo de Cohen (o da promoção da paz e estabilidade fora das fronteiras dos seus Estados membros) nem abrange, simultaneamente, o seu interior e o exterior.

### *O que leva os Estados a formar uma aliança?*

Participar numa Aliança é uma questão de necessidade ou, no mínimo, de conveniência. Exige sempre uma ponderação de custos e benefícios.

A principal vantagem militar é permitir agregar poder militar. Uma aliança é uma forma de melhorar a segurança dos respetivos Estados membros. Nalguns casos, pode ser mesmo a única forma de um Estado garantir a sua segurança. Ou seja, é uma forma de equilibrar a relação de forças quando um Estado não o consegue fazer sozinho ou quando esse objetivo não tem uma relação custo-eficácia razoável.<sup>22</sup>

Pode proporcionar três tipos de vantagens políticas: 1. Cria um sentido de comunidade (ajuda a reforçar coesão interna); 2. Facilita a gestão de eventuais conflitos entre Estados membros<sup>23</sup>; 3. É uma forma de, por antecipação, evitar o isolamento internacional de um determinado Estado ou a possibilidade da sua passagem para o campo contrário.

Tem, no entanto, desvantagens e riscos que é preciso ponderar, em paralelo, com os aspetos atrás referidos. Como desvantagens podem-se apontar as seguintes: 1. A questão do "dilema de segurança". Quando se forma uma aliança, o que é de esperar, como desenvolvimento lógico dessa iniciativa, é o aparecimento de uma

---

de Estados tendo em vista o uso (ou não uso) de força militar, contra Estados fora dessa associação". As duas primeiras definições estão insuficientemente caracterizadas; a terceira é a única que fala em ameaça externa.

<sup>22</sup> Como não é só a relação objetiva de forças que interessa avaliar, mas também a postura em termos de agressividade, a proximidade geográfica, e a configuração das forças contrárias em termos de peso das capacidades ofensivas, melhor seria falar em equilibrar a relação de ameaças.

<sup>23</sup> O facto de a Grécia e a Turquia pertencerem à NATO permitiu, em várias ocasiões, evitar conflitos que de outra forma, sem as conversações bi e multilaterais possibilitadas pela sua representação permanente na Aliança, poderiam ter degenerado para situações mais difíceis.

“contra-aliança”. Os que ficaram de fora da aliança inicial não tendo forma segura de saber se é uma aliança apenas defensiva serão tentados a prevenir-se para a pior hipótese; 2. Envolve compromissos que reduzem a autonomia dos Estados membros; 3. Leva a alguma desnacionalização das políticas individuais dos respetivos Estados em favor de posições coletivas que têm que ser acertadas entre todos por consenso.

Os principais riscos, incluem os seguintes pontos:

1. Cria dependências que ninguém pode estar certo de não falharem (abdicar de uma capacidade que outro Estado presumivelmente assegurará) (1º risco);
2. Nenhuma aliança é firme em absoluto; está sempre presente o risco de haver abandonos, nomeadamente no momento decisivo (2º risco);
3. Pode arrastar os Estados membros para conflitos de natureza e contornos que não são objetivamente partilhados por todos (3º risco). Nestes casos, ou esses Estados não participam na resolução do conflito, pondo em causa a credibilidade da aliança, ou envolvem-se apenas porque valorizam mais o estatuto de membro da aliança do que os custos de participação nessa ação pontual.

*De que dependem as alianças para se manterem?*

Muito embora a NATO, pela sua durabilidade, pareça querer contrariar a tese de que as alianças não são “eternas”, deve ter-se em conta que a maior ou menor permanência de uma aliança depende de muitos fatores que geralmente escapam à vontade e controlo dos Estados-membros. Eis os principais:

#### 1. A perceção das ameaças

Uma aliança depende em primeira instância de uma perceção comum entre todos os Estados-membros sobre o grau de periculosidade das ameaças externas e sobre a forma como devem ser enfrentadas. Quaisquer mudanças na avaliação destes dois aspetos, quer por alteração do equilíbrio de forças (capacidades disponíveis em cada lado), quer por alteração da forma como se interpretam as intenções do oponente, podem afetar o equilíbrio de que a aliança necessita para se manter.

#### 2. Âmbito

Genericamente falando, existe uma relação entre a natureza (no sentido do âmbito) de uma aliança e a sua durabilidade. Uma aliança de natureza limitada tem melhores hipóteses de perdurar; quanto mais focado for o seu propósito melhor serão as possibilidades de resistir a dificuldades. Alianças de âmbito genérico tendem a ser mais transitórias e de curta duração.

#### 3. Coesão interna e credibilidade

Eventuais alterações no grau de confiança com que se encara a forma, mais ou menos genuína, como os Estados membros estão a assumir os seus compromissos, podem minar a coesão e daí a credibilidade da aliança. A separação geográfica entre os Estados-membros pode também fazer variar a relevância das ameaças na perspetiva de cada Estado-membro. Países geograficamente mais próximos da ameaça sentir-se-ão mais vulneráveis e, portanto, mais atentos à forma como os



restantes assumem os compromissos coletivos. Eventuais dúvidas sobre a suficiência dos meios existentes no conjunto, à luz dos objetivos a atingir, pode levar alguns membros a preferir procurar o estatuto neutral ou mudar de campo.

#### 4. Grau de institucionalização:

Quanto mais institucionalizada estiver a aliança e quanto mais relevante for o seu património comum, quer o imaterial (resultados alcançados), quer o material (capacidades e infraestruturas), maiores serão as possibilidades de uma aliança sobreviver. Haverá sempre relutância em prescindir do património adquirido, mesmo que o propósito que tenha levado à sua criação tenha deixado de ter a relevância inicial. O grupo que gere a burocracia criada (o *staff*) pode tornar-se ator e, a partir daí, tende a tentar gerir o funcionamento da organização também em função dos seus interesses próprios.

#### 5. Grau de socialização:

Como no caso anterior, quanto maior for a profundidade e consistência dos laços sociais formados ao longo do processo mais forte será o sentimento de comunidade, portanto, a resistência em a dissolver (perda de património). Este fator tem tanta mais importância quanto maior for o grau de solidariedade política e ideológica.

#### 6. Tipo de liderança

Uma liderança hegemónica pode funcionar com um fator desencorajante da dissolução de uma aliança, em especial se, paralelamente, o líder assumir também grande parte dos custos. Se o líder tem interesses globais e enfrenta uma ameaça séria ou se se encontra num sistema bipolar com campos bem demarcados, não quererá perder qualquer aliado para o campo contrário ou perder quaisquer apoios. No entanto, se a partilha de encargos se desequilibrar para além do que seria normal esperar, pondo excessivo peso no líder, a coesão pode ficar minada.

#### 7. Ausência de alternativas

Se existe uma alternativa que sirva o mesmo propósito, a permanência da aliança fica dependente dos resultados da análise comparativa que for feita entre as duas possibilidades. Quando surgiu a iniciativa de desenvolver no âmbito da UE a Identidade Europeia de Segurança e Defesa, foi este tipo de receio que levou a NATO, para ser mais preciso os EUA, a estabelecer critérios e princípios restritivos do desenvolvimento do projeto europeu, portanto, desenhados para garantir a sua permanência. Refiro-me ao critério dos "Três D's" (*no **D**uplication, no **D**iscrimination, no **D**ecoupling*) e ao princípio "NATO First". Só recentemente, no relatório do Grupo de Peritos que antecedeu a elaboração do novo conceito estratégico da NATO, é que se voltou ao assunto com a recomendação de acolhimento favorável ao propósito expresso no Tratado de Lisboa de reforço das capacidades militares e estruturas europeias.

#### 8. Questões políticas internas dos membros da aliança

Por exemplo, uma eventual mudança brusca de regime num Estado membro em resultado de uma revolução ou um golpe pode ameaçar as afinidades que mantêm

a aliança ou abrir uma brecha. Alianças entre democracias liberais tenderão a aguentar-se mais.

### **O caso da NATO**

A NATO nunca alterou a sua missão. Para a mudar teria que modificar o Tratado do Atlântico Norte que, resumidamente, a formula nos seguintes termos:

*“Safeguard the freedom, common heritage and civilization of their Parties’ peoples and promote stability and well-being in the North Atlantic area».*

Mas a verdade é que também nunca precisou de a alterar: os termos em que está definida permitiram-lhe resistir a todas as mudanças por que passou o ambiente de segurança nos últimos 60 anos.

Não obstante esta constatação, a NATO é hoje uma aliança substancialmente diferente da que era originalmente. Não alterou a missão mas alterou as tarefas, adotando mais funções; alargou a área de interesse e aumentou a sua composição. Hoje, 40 % dos seus atuais membros vêm do campo que a NATO enfrentou durante a Guerra Fria, na sequência do desmoronamento do bloco soviético.

O seu processo de evolução está marcado por três etapas principais, cada uma a corresponder a um novo conceito estratégico, cuja análise, como veremos, esclarece bem como evoluiu o seu pensamento e o relacionamento com o antigo adversário.

O conceito de 1991, aprovado em cima do fim da Guerra Fria, cerca de um mês antes da dissolução da União Soviética, já dava os primeiros sinais de um desejo de mudança de postura mas ainda expressava algumas preocupações sobre o seu ainda muito importante poder militar, e o desequilíbrio de forças, em desfavor dos europeus, que continuava a verificar-se no teatro europeu.

O conceito de 1999, aprovado na Cimeira do Cinquentenário da NATO, abriu a porta às intervenções para fins humanitários e de prevenção de conflitos na área euro-atlântica, portanto, excedendo o restrito campo da defesa coletiva e, paralelamente, deixou de referir a Rússia como fonte de preocupação.

Finalmente, o conceito aprovado em Lisboa, em novembro de 2010, introduziu mais três alterações substanciais. Removeu a restrição geográfica às intervenções no exterior, até então limitadas à área euro-atlântica, passando, portanto, a admitir o âmbito global. Passou a mencionar a cooperação com a Rússia como uma questão de importância estratégica. Finalmente, acrescentou a tarefa de “segurança cooperativa”, o que deu à Aliança, formalmente, o estatuto de organização empenhada na promoção da segurança internacional, portanto, já não apenas quando e aonde expressamente requerido diretamente pela segurança dos Estados membros. Michael Mihalka, no trabalho sobre segurança cooperativa atrás citado, define este passo da seguinte forma: «*A shift away from defending against a major threat and toward promoting stability*». Esta nova postura transformou a NATO

numa organização de âmbito global, não obstante, o relatório do Grupo de Peritos ter considerado que não deveria sequer ambicionar ter uma dimensão global.<sup>24</sup>

Não obstante a mudança radical do ambiente de segurança, a NATO tem conseguido contrariar o destino normal como aliança que perdeu a causa da sua criação. Como tem sido isso possível é a pergunta a que tentarei responder seguidamente, através de uma identificação das razões que permitiram esse desfecho.

### 1. Capacidade de adaptação

O fator que mais terá contribuído para a continuação da relevância da Aliança foi, com certeza, a prontidão e oportunidade com que tem procurado adaptar-se às mudanças no ambiente de segurança. Não fosse a postura de flexibilidade, dinamismo e procura de oportunidades para mostrar as suas potencialidades no novo ambiente de segurança, a NATO dificilmente teria conseguido justificar a sua continuação. Foi assumindo novas funções em função da necessidade de preencher lacunas importantes surgidas pelo caminho e foi alargando as suas relações. Dou dois exemplos:

a. Tornou-se uma ferramenta de reforma política dos Estados candidatos à adesão provenientes do Leste, orientando as reformas profundas por que acabaram passar as respetivas forças armadas e as estruturas de Defesa, designadamente no estabelecimento do princípio da sua submissão ao poder político, como é próprio das democracias políticas liberais. Tem tido um papel semelhante no âmbito das Parcerias para a Paz e no Diálogo do Mediterrâneo.

b. Posicionou-se como a única organização internacional capaz de, rapidamente e de forma credível, implementar resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, requerendo o uso de força militar.<sup>25</sup>

### 2. Crescimento institucional

Criou estruturas de comando e órgãos de planeamento militar que mais nenhuma organização internacional possui, muito menos com o grau de sofisticação e competência profissional que exhibe presentemente. É um património que compreensivelmente os Estados membros terão relutância a abandonar. Agora encontra-se em processo de redução, conforme decidido na Cimeira de Lisboa para responder às pressões da crise financeira, mas não se espera que resulte daí qualquer impacto relevante.

Desenvolveu um nível de envolvimento social e uma alargada rede de contactos e laços, a todos os níveis. Essa rede, embora difícil de avaliar no seu verdadeiro

---

<sup>24</sup> Extrato do Relatório do Grupo de Peritos: «*NATO is a regional, not a global organization; its authority and resources are limited and it has no desire to take on missions that other institutions and countries can handle successfully*».

<sup>25</sup> «*In September 2008, building on the experience of over a decade of working together, the secretaries-general of the two organizations agreed to establish a framework for expanded consultation and cooperation*».

impacto e importância, constitui um património intangível que, ao longo dos anos, terá com certeza ajudado indiretamente a dar consistência à Aliança.<sup>26</sup>

## 5. Ausência de alternativas

A UE poderia ter-se constituído como uma alternativa mas não só essa hipótese tem sido formalmente rejeitada pelos respectivos membros, nomeadamente no Tratado de Lisboa, com a própria NATO introduziu mecanismos, de que já atrás falamos, a dificultar esse desfecho.

Esta situação não deveria ter impedido que, pelo menos, se desenvolvesse um nível adequado de complementaridade entre as duas organizações, assunto a que voltarei já de seguida, numa breve referência aos desafios que a NATO enfrenta presentemente e que se podem agrupar sob os dois aspetos principais:

### 1º Desafio: Manter a coesão

O contexto político em que a NATO opera presentemente não tem, praticamente, pontos comuns com o que existiu até ao início da década de 90. Até então a Aliança era essencialmente militar e destinava-se a combater um adversário perfeitamente identificado e previsível. Com o tempo tem vindo a acentuar a sua vertente de atuação política, alargando contactos muito para além da sua área de interesse direto<sup>27</sup> mas esta orientação não está interiorizada, em vários Estados-membros, como a que melhor serve os interesses do coletivo. Também não existe o mesmo nível de consenso sobre a forma de enfrentar o conjunto de novas ameaças para as quais a NATO se tem de organizar.

A questão NATO Global ou NATO regional<sup>28</sup> permanece em muitos espíritos como um assunto sob discussão, não obstante a inclusão da tarefa de “segurança cooperativa”, introduzida pelo novo Conceito Estratégico corresponder, na prática, à adoção da conceção “NATO Global”, mesmo não a referindo expressamente. Note-se que a recomendação do Grupo de Peritos, que preparou a revisão do conceito, defendia a precisamente o contrário, ou seja a conceção regional.

Este tema, algo controverso para os europeus, liga-se com a possibilidade, aventada em alguns círculos, de que a NATO deveria ser uma organização empenhada na promoção da democracia, ou numa coligação global para a gestão de crises, ou ainda numa espécie de “*Mini-UN of like-minded nations*”. É um assunto que tem hoje uma presença menor em face da alteração da postura

---

<sup>26</sup> “*There is some evidence that the views of governments and military commanders have been altered by their close association with Alliance counterparts*”) Tuschhoff, 1999, cited by John S. Duffield), page 303 “*Security Studies, an introduction*”.

<sup>27</sup> É o caso da iniciativa de criação do chamado “Grupo de Contacto” incluindo a Austrália, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia. Esta iniciativa está abrangida pelo propósito constante do prefácio do Conceito Estratégico aprovado em Lisboa (“*Active Engagement, Modern Defence*”) quando refere: « ... it offers our partners around the globe more political engagement with the Alliance, and a substantial role in shaping the NATO-led operations to which they contribute».

<sup>28</sup> O Grupo de Peritos que elaborou o relatório “*NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*” (17 May 2010), preparatório do processo de revisão do conceito estratégico, referiu-se a este assunto nos seguintes termos: «... NATO is by no means the sole answer to every problem affecting international security: NATO is a regional, not a global organization; its authority and resources are limited and it has no desire to take on missions that other institutions and countries can handle successfully». No entanto, o que o Conceito Estratégico consagra é uma postura de envolvimento internacional ativo: « ... to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organizations».

estratégica dos EUA. Refiro-me ao que Robert Kaplan chamou o “Fim do Humanitarismo”, ou seja o abandono da tese de que o papel dos EUA no mundo passa também por proteger as minorias ameaçadas, por prevenir os genocídios ou por fazer regressar a estabilidade onde se tiver instalado o caos<sup>29</sup> Mas voltará a ter atualidade se a tarefa de “segurança cooperativa”, atrás referida, for orientada para o caminho proposto por Brzezinski quando defendeu que a NATO se deve tornar o centro de uma rede global de organizações de segurança cooperativa:

*“NATO has the experience, the institutions, and the means to eventually become the hub of a globe-spanning web of various regional cooperative-security undertakings among states with the growing power to act. The resulting security web would fill a need that the United Nations by itself cannot meet but from which the UN system would actually benefit”.*<sup>30</sup>

Estas dificuldades, que não existiam no previsível e mais estável ambiente de segurança em que a Aliança operava durante a Guerra Fria, tornam a coordenação interna mais complexa.

## 2º Desafio: Coordenar com a União Europeia

Conforme se reconhecia no relatório do Grupo de Peritos, a NATO não pode ambicionar abranger sozinha uma panóplia de capacidades para todo o tipo de intervenções. Em consonância com esta visão, o novo conceito parece pôr um ponto final na conceção restritiva do desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, sob a ideia da indispensabilidade de as duas organizações desenvolverem uma parceria estratégica de complementaridade no campo da segurança e defesa.

No entanto, não obstante este desenvolvimento positivo, não se deu qualquer passo para se passar do objetivo minimalista de desconflitar as sobreposições de papéis das duas organizações para o nível da clarificação da base em que a sua complementaridade deve assentar. Há, pelo menos, duas alternativas principais: uma complementaridade geográfica, implicando a atribuição separada de áreas de responsabilidade, ou uma complementaridade funcional, configurando uma divisão de tarefas onde se relacione a NATO com o emprego de “*hard power*” e a União Europeia com o “*soft power*”.<sup>31</sup>

Este assunto tem-se mantido numa situação de impasse porque se por um lado a solução de complementaridade funcional se torna dificilmente aceitável, em termos políticos, e indesejável, em termos práticos, também ainda não existe, do lado europeu, uma evidência de que se encontra pronto para enveredar pela complementaridade geográfica. Estou a referir-me ao insuficiente progresso europeu no desenvolvimento de capacidades militares próprias, assunto patente em diversas ocasiões em que foi necessário mobilizar meios para intervenção militar.

Esta situação ameaça a coesão entre os dois lados do Atlântico, quer ao nível regional, em relação ao teatro europeu e zonas de interesse direto, quer ao nível

---

<sup>29</sup> “*Defining Humanitarianism*”, Rober Kaplan, June 13, 2012, Stratfor.

<sup>30</sup> Zbigniew Brzezinski, “*What next for NATO?*”, *Foreign Affairs*, Sept/Oct 2009.

<sup>31</sup> O esquema mais frequentemente referido atribui à NATO as tarefas requerendo o emprego de “*hard power*”, para aproveitamento das capacidades militares dos EUA, e deixa para a União Europeia as tarefas menos exigentes em capacidades militares mas exigindo a chamada “*comprehensive approach*”, na área do “*soft power*”, como é o caso das operações de estabilização.

global, se prevalecer a ideia de segurança cooperativa e os europeus não conseguirem demonstrar que têm capacidade e estão dispostos a tornarem-se, também na vertente militar, num contribuinte credível para a paz e estabilidade no mundo.

Se esta questão não se resolver, então a preservação do interesse prático dos EUA em manterem o seu compromisso de envolvimento na defesa da Europa pode tornar-se cada vez mais secundário à luz da necessidade de proteção dos seus interesses globais, que terão que acompanhar a deslocação do centro de gravidade da economia mundial para o Oriente. O sinal foi dado na aprovação da nova estratégia de defesa dos EUA<sup>32</sup> quando se refere ter chegado a altura de repensar o investimento militar na Europa, o que é a maneira diplomática de dizer que, futuramente, os europeus não poderão contar com o nível de envolvimento americano que se verificou na crise do final da década de 90 nos Balcãs, postura aliás já materializada no conflito líbio.

Como evoluirá esta nova situação no futuro, naquilo que respeita à relevância da NATO, vai depender da capacidade europeia em resolver o atual défice de cooperação transatlântica. Ou seja, está nas mãos do que os europeus conseguirem fazer com a Política Comum de Segurança e Defesa.

Bibliografia principal:

1. *Collins, Alan, "Contemporary Security Studies" (2007), Oxford University Press*
2. *Hughes, Christopher W. and Meng, Lai Yem, "Security Studies, a Reader" (2011), Routledge*
3. *Williams, Paul D, "Security Studies, an Introduction" (2008), Routledge.*

---

<sup>32</sup> *"Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense". Extrato: «Most European countries are now producers of security rather than consumers of it. Combined with the drawdown in Iraq and Afghanistan, this has created a strategic opportunity to rebalance the U.S. military investment in Europe, moving from a focus on current conflicts toward a focus on future capabilities».*