

2017/01/15

A NATO e a administração Trump

Alexandre Reis Rodrigues

As declarações de Trump sobre a NATO, durante a campanha eleitoral, geraram preocupações sérias em muitos círculos políticos e militares, particularmente na Europa. No entanto, os pontos abordados por Trump respeitam a matéria que vem sendo discutida nos EUA em diversos fora já há algum tempo. Trump apenas deu voz a um consenso - em formação nalguns setores - que considera a NATO como uma organização "zombie" que além de «estar a sorver recursos materiais e financeiros dos EUA aumenta os riscos morais que o País enfrenta na medida em que é integrada por países que têm pouco a oferecer a Washington».¹



Estas circunstâncias mostram que, ao contrário do que muitos pensam, o que diz Trump não são apenas ideias vindas de alguém sem formação em relações internacionais e, obviamente, com um déficit de experiência e preparação para assumir as responsabilidades de líder da maior potência global. Trata-se de uma corrente de opinião que o apoia e que vai ter agora a oportunidade de pôr em prática as suas ideias.² Não se espere, portanto, que a constituição da equipa governamental e de conselheiros próximos levará a alguma moderação - como se admitia há algum tempo - nas intenções de alterações substantivas na política externa dos EUA que Trump foi anunciando durante a campanha eleitoral.

Nestas circunstâncias, em vez de se atacar o Presidente eleito - o que é fácil - seria aconselhável que os europeus se preparassem para responder aos desafios que irão enfrentar brevemente, no campo das relações transatlânticas e, em especial, na NATO, como eixo central desse relacionamento no campo da segurança e defesa. A melhor forma de começar será, certamente, olhar globalmente para o assunto. De que forma? Por um lado, conhecer bem os argumentos dos que, do lado americano, não se identificam com a necessidade de manter a NATO ou não subscrevem as condições em que tem subsistido. Por outro lado, definir o que é preciso fazer do lado europeu para que esta corrente de opinião não continue a crescer. Começo por esta última parte.

Os europeus têm, regra geral, mostrado indignação pelas reservas americanas - a que Trump deu voz - de manter o compromisso de defesa coletiva expresso no artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, caso os europeus não reequilibrem a partilha de

¹ Declarações de Michael Desh numa mesa redonda realizada o ano passado pelo *Institute Charles Koch* em parceria com o *Center for the National Interest*.

² «Trump did not really invent anything new. Much of what he said about foreign policy during the campaign had been said many times before him, including at the top level. When he said that Article 5 of the NATO treaty, which concerns collective defense, had a price and that only those who paid diligently could count on protection, it was treated as a scandal. And yet, virtually the same, albeit in a somewhat milder form, had been said before - by President Obama earlier this year and by former Defense Secretary Robert Gates five years ago».

esforço. Teriam toda a razão pelo seu lado se, paralelamente, tivessem em conta o artigo 3º, não esquecendo, portanto, que a participação na Aliança não é um substituto para as obrigações de segurança nacional. Diz o artigo 3º:

*«In order to more effectively achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will **maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack**»*

Foi perante a falta de qualquer critério para julgar os Estados membros pela vontade de cumprir este artigo, que surgiu a ideia de usar como referência a norma dos 2%, do PIB, como teto mínimo para o orçamento de defesa.³ No entanto, apesar da constatação - sublinhada pelo secretário-geral da NATO, no comunicado da Cimeira de Varsóvia - de que a tendência de declínio dos orçamentos de defesa tinha cessado, a maioria dos Países continua longe de assumir o compromisso aceite. A falta de qualquer sinal concreto de que esta situação começará a ser corrigida de imediato, vai continuar a alimentar debates nos EUA sobre a postura de "free raiders", de que é "acusada" a maioria dos Estados europeus membros da NATO. O futuro da Aliança ficará em causa, mas, neste campo, apenas por culpa dos europeus.⁴

As críticas dos EUA a esta situação não são de forma alguma uma singularidade de Trump. Este, como explicado acima, tem-se limitado a elevar o seu tom e, nessa base, a promover um maior efeito mediático. De resto, o assunto é antigo. Já em 1953, Foster Dulles avisava que os EUA se poderiam ver obrigados a rever os seus compromissos com a Europa se os europeus não fizessem um esforço mais sério.⁵ Robert Gates e, mais recentemente, Chuck Hagel, como secretários da Defesa, pronunciaram-se de igual modo, em reunião de ministros da Defesa da NATO, respetivamente em 2011 e 2014:

«If current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future U.S. political leaders, those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost» (Robert Gates)

«Declining European Defense budgets are not sustainable. Our Alliance can endure only as long as we are willing to fight for it, and invest in it.» (Chuck Hagel)

Ted Galen Carpenter⁶, num artigo com o título "NATO is an Institutional Dinosaur" (em "War on the rocks", agosto de 2016) acaba por ser muito mais duro e frontal do que Trump com os seguintes comentários:

«The United States needs to consider whether the Article 5 provision that an attack on one NATO member constitutes an attack on all really serves America's best interests any longer. Incurring risks, even grave risks, to protract a democratic and economic partner centre from a rapacious totalitarian adversary was one thing. To incur similar risks to protect marginal client states along the border of a second-tier regional power (which is today's Russia) is quite another. The justification for the latter is far less compelling»

«Alliances with such client states (Ukraine, Georgia, etc.) are perfect transmission belts to transform a local, limited conflict into a global showdown between nuclear-armed powers».

³ Segundo Nikolas Gvosdev, editor (contributing) no "National Interest" ("There's more to NATO than Article Five", 2 Aug 2016), a ideia foi apresentada por Victoria Nuland, em 2006 (Cimeira de Riga) mas o tema vinha sendo tratado desde antes no seio da NATO. Em Portugal, foi mencionado como compromisso assumido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003, pela mão de Paulo Portas, então ministro da Defesa.

⁴ O contributo europeu tem, de facto, que aumentar mas não será por aí que a situação se vai alterar tanto quanto é necessário, pois os meios de que a Europa precisa para ter peso militar só estão ao seu alcance mediante projetos cooperativos que permitam reunir recursos de vários países. O problema não é apenas financeiro. É sobretudo político pois gira à volta de uma maior integração europeia, objetivo de que os europeus se mostram receosos.

⁵ Em "There's more to NATO than Article five?"

⁶ Senior Fellow for defense and foreign policy studies at the CATO Institute.

Trump e a facção onde vai buscar a argumentação para a defesa das opiniões que tem expresso têm obviamente razão nas críticas que fazem ao défice de cooperação da Europa mas erram ao limitar as dificuldades atuais de relacionamento a esse ponto. Há outros aspetos, de que os EUA são responsáveis, que precisam de ser discutidos abertamente, o que não tem acontecido. Mas para que isso aconteça, os europeus terão de começar por abandonar a tradicional comodidade de seguir o líder, posição em parte resultante do receio de que o seu reduzido peso militar não permite outro caminho. Há várias áreas em que a Europa se tem limitado a fazer pouco mais do que seguir a “reboque” dos EUA. Passo a referir as três principais:

1ª - Alargamento da NATO a leste – Este assunto, em especial na sua terceira fase (2009), veio exacerbar o clima de tensões com a Rússia, colocando-o num nível conflitual para que a Europa não está preparada. Pior do que isso. Nunca se prestou atenção – muito menos se fez qualquer ponderação séria – sobre os compromissos adicionais que essa decisão arrastaria, para o que só me ocorre o termo de irresponsabilidade. Também não se teve presente que o caminho escolhido iria, aos olhos de Moscovo, validar os receios que os russos vinham expressando há algum tempo. Barry Posen, numa mesa-redonda com Ivo Daalder, em outubro de 2016, tomava a seguinte posição⁷:

*«Posen expressed frustration with the fact that the security concerns surrounding NATO enlargement after the Cold War are **only now** being addressed, when they should have been addressed at the outset. Posen argued that the US should have **handed the keys** to the European allies in the late 1990's or early 2000's. Because the US choose not to pass off NATO but to enlarge it, Posen is worried that the US cannot make good on its security commitments. This is particularly problematic because NATO enlargment **gives ammunition** to Russian who are deeply concerned that NATO growth is meant to box their country».*

Esta é uma situação que não comporta a possibilidade de reversão das decisões concretizadas, mas há espaço que convinha não deixar de aproveitar para evitar mais passos que - esquecendo que o destino estratégico dos países dificilmente escapa às contingências da geografia - só agravarão as dificuldades. Há o caso da Geórgia, por exemplo, cuja possibilidade de admissão continua a ser “alimentada” pela Aliança com louvores sobre as reformas que tem empreendido, para acelerar o processo de admissão. A menos que viesse a ocorrer uma alteração radical da postura russa – o que não se descortina - não é realista imaginar sequer esse desfecho. Porquê insistir em pressionar Moscovo, se não é de esperar daí mais do que uma agudização de tensões?

2ª - Parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia – Este assunto continua num impasse que não se resolve com medidas pontuais de identificação de áreas de cooperação, como foi o caso do recente acordo assinado na Cimeira de Varsóvia. Em paralelo – de preferência antes desse tipo de passos – seria necessário acordar uma fórmula de enquadramento de colaboração estratégica entre a NATO e a PCSD da União Europeia. Se a Estratégia Global da União Europeia conseguir fazer o seu caminho, a União Europeia assumirá a responsabilidade primária, mas não exclusiva, pela segurança da Europa. Não será exclusiva porque pretende continuar a incluir a Aliança na vertente de dissuasão e em determinadas capacidades militares, como é o caso da defesa antimíssil.⁸ Poderá este caminho prosseguir sem uma estreita coordenação com a NATO? Parece óbvio que não.

3ª - O propósito da Aliança – A clarificação deste tema continua a oscilar, um pouco ao sabor da evolução do contexto de segurança, entre expandir a comunidade de valores em que o Ocidente, liderado pelos EUA, se tem baseado para construir a atual

⁷ Segundo relato de Julie Thompson, publicado a 6 de novembro de 2016 no site do *Institute for the National Interest*.

⁸ Para mais detalhes, sugere-se ver neste mesmo site o artigo de 12 de setembro sob o título “A nova Estratégia Global da União Europeia (EUGS).”

ordem internacional e a dissuasão da Rússia. Esta situação tem-se acentuado no passado recente, com os próprios europeus divididos.

Os europeus do leste querem a prioridade no papel dissuasor da NATO, na sequência da crise ucraniana, mas repartem as suas preocupações entre a situação a norte (Ártico) onde a Rússia tem grandes ambições - posição liderada pela Noruega - e situação a leste, dominada pela vulnerabilidade dos Bálticos. Os europeus do centro estão preocupados em evitar serem arrastados para conflitos originados pela pressão dos Bálticos e da Polónia que exigem uma maior presença militar da NATO e os do Sul querem ver mais atenção sobre o clima de instabilidade criado pela situação no Médio Oriente e Norte de África. Este conflito de interesses precisa de ser visto à luz da tendência de retraimento internacional dos EUA, iniciada pelo Presidente Obama mas que se reforçará com a administração Trump.

Estas três situações mostram bem como as dificuldades do relacionamento transatlântico vão muito para além do âmbito do défice de investimento europeu em defesa. Compreende-se que o interesse americano se concentre, quase exclusivamente, nessa crítica aos europeus – aliás justa, como temos dito -, mas o interesse europeu exige que o assunto seja tratado de forma mais abrangente. Em paralelo com medidas para não deixar de observar o compromisso implícito no artigo 3º do Tratado do Atlântico, o lado europeu precisa de aproveitar a oportunidade, criada pelo alarido que Trump tem levantado, para tratar da procura de uma melhor compatibilização dos interesses europeus no campo regional com os interesses do EUA ao nível global. Se este passo não for dado, continuará por clarificar o quadro de interdependências NATO/EU (PCSD) em que a estratégia europeia precisa de ser desenvolvida.