



REFLEXÕES SOBRE UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Abril de 2022

A ALIANÇA ATLÂNTICA VIVE UM CICLO Tendente à aprovação em junho de 2022 de um novo Conceito Estratégico que substitua o vigente, datado de 2010.

Nesse exercício estarão naturalmente presentes imperativos decorrentes das evoluções ocorridas na última década e também o que seja a ambição que a NATO identifique para a sua utilidade e afirmação futuras.

Há pouco tempo dir-se-ia que era inofismável que os tempos não eram de molde a tornarem fácil esse projeto. A inaceitável guerra de conquista que a Rússia empreendeu na Ucrânia, ao arrepio da ética, da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional, alterou radicalmente essa perspectiva.

Mas, sem esmiuçar muito as circunstâncias do momento, comece-se por olhar para a questão à luz da Teoria da Estratégia. Em primeiro lugar recorde-se que a Estratégia é uma doutrina de meios, enquanto a Política, de que é subordinada, é uma doutrina de fins. Para que lhe seja fácil rever a sua Estratégia é bom que exista na Aliança uma manifesta identidade quanto aos objetivos e práticas que devem ser seguidos. Quanto a isso, parecem hoje ultrapassados os demolidores e paralisantes anos da Administração Trump e a NATO vive um momento em que são manifestas a sua razão de ser, a sua unidade e a sua coesão.

Mas subsistem embaraços. Uma Estratégia é definida pela estruturação coerente e consistente de valores, objetivos, linhas de ação e recursos. No plano dos valores, ressalta a difícil circunstância de um dos Estados Membros, a Turquia, se ter afastado dos padrões de democracia que são marca da Aliança e de dois outros Aliados, a Hungria e a Polónia, estarem hoje em margens muito estreitas dos limites do Estado de Direito. Como conviver com isto? Como traçar objetivos e rumos comuns perante dissensões tão profundas, nalguns parâmetros mesmo atentatórias da própria natureza da Organização? Apesar da unidade que se reconstituiu com a situação criada pela Rússia, como conciliar as prioridades aparentemente distintas que hoje se sentem em norte americanos e europeus? Com os europeus naturalmente focados no seu continente e na respetiva vizinhança próxima (Leste, Norte de África, Sahel e a fachada mediterrânica do Médio Oriente) e os norte americanos conferindo primazia ao Indo-Pacífico? E, entre europeus, como garantir que todos olham para a totalidade dos desafios, não se focando exclusivamente nos que lhes são geograficamente mais próximos? Em matéria de recursos como ter uma perceção convergente perante o debate, agora mais assumido, mas ainda não concretizado, acerca do *burden sharing* e do crescente

fosso tecnológico entre as duas margens do Atlântico em matéria militar?

Nesse esforço de revisão estratégica tudo isso estará em cima da mesa. Onde igualmente estarão as dúvidas e as diferenças quanto ao modo de gerir a Rússia e de olhar para os desafios do Sul e para a China. E ainda o modo como estruturar melhor e de modo mais material, uma articulação complementar e útil com a União Europeia, uma relação cuja naturalidade e méritos há muito são identificados em tese e que a Ucrânia e a resposta à Rússia confirmaram plenamente.

“

Pretende a Aliança manter-se como um Ator regional, (...) ou tornar-se um Ator global, conferindo esse tipo de tradução geográfica à ideia da NATO a 360°?

”

Olhando para dentro de casa sobreleva a questão dos EUA e da sua nova orientação. Não é inteligente pretender contrariar ou ignorar que a Europa deixou de ser a primeira prioridade dos norte-americanos. Ponto é saber que atenção continuarão a dar à Europa e com que garantias. Também aqui a agressão russa trouxe novas evidências. Sem prejuízo da sua atual primeira prioridade, que não se alterará, os norte americanos confirmaram que não deixarão de estar atentos ao cenário europeu. Reforçadamente se as questões que nele se colocarem envolverem a Rússia e a dimensão nuclear.

Nesse debate é também claro e assim deve ser compreendido, que a expectativa americana é que os europeus assumam maiores responsabilidades perante a defesa do seu continente e do seu *near abroad*. Face às capacidades europeias, atuais e potenciais, essa expectativa afigura-se como inteiramente natural e legítima. Como também o é a questão correlativa do aumento das despesas militares dos europeus até um indicador de referência de 2% dos PIB nacionais, desejavelmente orientado para mais e melhores capacidades militares, o que há décadas Washington vem reclamando.

Porém esta questão implica duas outras considerações fundamentais. A primeira, prende-se com o risco de uma eventual “europeização” da NATO, conseqüente a uma hipotética omissão dos norte americanos. Poder-se-ia recordar o aforismo clássico que “*no US in NATO means no NATO*”. Um tal modelo, ainda que apenas informalmente assumido, não só desca-

racterizaria a Aliança, como seria ilusório e empobrecedor, em especial para os europeus. A segunda, liga-se ao modo como uns e outros, norte americanos e europeus, olham e estão disponíveis para agir relativamente à Rússia, aos desafios do Sul e à superpotência China.

Quanto à Rússia, relevam o imperativo de abandonar, desejavelmente não para todo o sempre, as abordagens de cooperação mútua que antes se delinçaram, a necessidade de valorizar e conferir visibilidade à componente convencional da Defesa Coletiva e o reforço de uma presença aliada política e estrategicamente solidária e militarmente inequívoca nos países mais próximos da Rússia.

Relativamente aos desafios do Sul o que é fundamental é que eles sejam encarados como respeitando a todos os Aliados e também compreender que, pela natureza desses desafios, extensamente ligados a quadros de exclusão de vária ordem, a Aliança, cuja expressão dominante é militar, não reúne condições para, agindo sozinha, os enfrentar com sucesso. O que não significa que não possa ser muito útil desde que actue em parceria com outros, muito especialmente com a União Europeia.

No que respeita à China a escolha matricial consiste em decidir “conter” a China ou em tentar que, com naturais margens de especificidade, ela se integre tão extensamente quanto possível nas práticas multilaterais? E se esse tipo de opção é partilhado entre norte americanos e europeus? E como?

Da resposta a essa questão decorrerá para a Aliança um quadro de unidade ou de divisão, bem como uma redefinição do seu âmbito. Pretende a Aliança manter-se como um Ator regional, ainda que apto a intervir em qualquer parte do globo na afirmação e proteção dos interesses legítimos dos seus membros, ou pretende a Aliança tornar-se um Ator global, conferindo esse tipo de tradução geográfica à ideia da NATO a 360°?

Assunto sério é o da consideração a fazer quanto ao Reino Unido. Pode pensar-se que nada há ponderar, na medida em que o Reino Unido nunca abandonou a Aliança Atlântica, onde está desde a fundação. Formalmente é assim. Mas há algumas razões para reflexão. A principal está em saber em que medida é que os britânicos se manterão ligados e participantes nas temáticas europeias, nomeadamente no domínio da Segurança e Defesa. Adicionalmente, e olhando para o passado custa dizê-lo, o Reino Unido do pós-Brexit tem ainda um problema de retoma de credibilidade a resolver.

Virando a atenção para os modelos de Segurança que um futuro Conceito Estratégico da NATO deve acolher, não subsistem muitas dúvidas que, no respeito pelas Seguranças



Nacionais, deverão estar nessa categoria a Segurança Coletiva e a Segurança Cooperativa. Nesta última atendendo às múltiplas dimensões da Segurança Humana, desejavelmente conforme a definição feita pelas Nações Unidas, promovendo simultaneamente a Paz e o Desenvolvimento. É certo que, centrada como é no factor militar, são relativamente limitadas as possibilidades da Aliança para intervir neste âmbito. Mas isso é sobretudo verdade se a NATO pretender agir sozinha. Intervindo em conjugação com outros Atores, e nesse contexto destaca-se a União Europeia, o valor militar da Aliança pode proporcionar um contributo valioso e frequentemente indispensável para os outros vetores de ação (políticos, económicos, sociais, culturais, ambientais, etc.).

Relativamente aos domínios de ação, será adequado que um novo Conceito, mantendo naturalmente os clássicos domínios terrestre, naval e aéreo, dê muito maior atenção ao ciberespaço, já antes acolhido, passe igualmente a considerar a dimensão do espaço e olhe para tudo atento aos desafios e às oportunidades da digitalização, da cibernética, da robótica e da inteligência artificial. Ao mesmo tempo que deverá ter presente os múltiplos cenários das guerras híbridas, sempre diferentes e singulares. Inovação e Prospectiva devem ser conceitos e práticas obrigatórias.

No que respeita às ameaças e riscos, o que se afigura ajustado é reiterar o conjunto consagrado no Conceito de 2010, conferindo mais ênfase ao que respeita às ciber ameaças, às pandemias, ao ambiente, ao clima e às questões do género.

Quanto às tarefas entendidas como essenciais (*core tasks*) justifica-se que continuem a ser a Defesa Coletiva, a Gestão das Crises e a Segurança Cooperativa. Mas no plano da Defesa Coletiva, integrado como é pelas valências da Dissuasão e da Defesa Direta, a componente da Dissuasão deve associar de modo muito claro e explícito tanto o nível nuclear como o convencional. Não o fazer, presumindo que o nuclear dissuade o convencional, será repetir o erro que, por afetação da credibilidade, levou antes à falência da Estratégia da Retaliação Massiva e, mais recentemente, à insuficiência do Conceito de 2010 neste plano. Por outro lado, a assunção da Segurança Cooperativa como uma função essencial da NATO, sendo absolutamente correta, implica que a Aliança tenha boa consciência do que pode e do que não consegue fazer nesse âmbito e de como, para nele agir com sentido e utilidade, lhe são indispensáveis parcerias com outros Atores.

Isto conduz-nos a dois tópicos fundamentais. O primeiro e que mais dispensa elaboração, é o da procura pela NATO de modalidades de cooperação com outros, numa base de paridade e de reciprocidade.

O segundo, mais aberto, é o da identificação desses parceiros de cooperação. Para a Aliança parece não deverem oferecer dúvidas parcei-

ros como a ONU (sobretudo no plano dos valores e princípios consagrados na Carta e na disponibilidade para cooperar), a UE (esta a justificar uma análise mais detalhada), a OSCE e os que permanecem nos programas do Partenerariado para a Paz (PIP) e do Diálogo do Mediterrâneo. Também a cooperação com a Conferência da Iniciativa de Istambul e com o Conselho de Cooperação do Golfo se devem manter. E o mesmo se pode dizer da Liga Árabe e da União Africana. Porém, no tocante à cooperação com estas duas organizações justifica-se e por isso se desejaria ver afirmado e praticado, o propósito de uma intensificação e um aprofundamento das relações entre a Aliança e cada uma delas. Há, porém, dois outros planos em que a NATO deve igualmente procurar cooperação. Um é o do Brasil e o outro é o das organizações sub-regionais africanas, com imediata prioridade para a que representa a África Ocidental (ECOWAS/CEDEAO).

“
 (...) no plano da Defesa Coletiva (...), a componente da Dissuasão deve associar de modo muito claro e explícito, tanto o nível nuclear como o convencional.”

A cooperação NATO-UE é em si mesmo um tema. Parece óbvia, mas nem sempre é fácil. Tentemos analisá-la muito sucintamente e sempre sob a ótica da elaboração de um novo Conceito Estratégico para a Aliança. Essa análise pode focar-se em três vertentes a que o novo Conceito deve prestar atenção: as condições comuns, as circunstâncias e os objetivos desejáveis.

Quanto às condições comuns, é quase despiendo recordar que ambas organizações emanam e representam o mesmo espaço civilizacional e cultural, partilhando opções sobre democracia representativa, Estado de Direito e economia de mercado. Ao que se adiciona o facto de 21 países as integrarem em simultâneo. Das circunstâncias, relevam aspetos estruturais e outros mais conjunturais. É um dado estrutural o facto da NATO ser militarmente muito forte e apta, política e diplomaticamente fraca e nula nos planos económico, financeiro, social e cultural. E que a UE é forte nos planos político, diplomático, económico, financeiro, social e cultural, tendo também uma realidade militar, ainda que aquém da disponível na Aliança. Está aqui patente uma natural complementaridade, definidora de uma potencial articulação que as exigências abrangentes da Segurança contemporânea, de base cooperativa e atenta à dimensão humana, indicam poder ser muito útil.

Mas há outros elementos de conjuntura. Sendo breve refira-se que NATO e UE têm que encontrar caminhos para, sem cedência no essencial, ultrapassarem as comuns questões húngara e polaca. Que ambas têm também que poder gerir as graves dificuldades causadas pela Rússia e Turquia, ainda que a Turquia coloque à NATO um problema maior do que à UE. E, mesmo sem especular muito, a visão de que a relação com a superpotência chinesa será facilitada se a esse propósito puder haver diálogo e concertação (o que é diferente de aliança) entre norte americanos e europeus.

Finalmente uma referência à recente aprovação pelo Conselho Europeu do documento designado como “Bússola Estratégica”. Não se tratando propriamente de uma nova estratégia para a União, este documento define metas, prioridades, linhas de atuação e calendário para o aprofundamento e materialização da Política Comum de Segurança e Defesa da UE. A reflexão sobre o novo Conceito Estratégico da Aliança não pode deixar de nele atentar. Aqui está uma oportunidade e um teste à valorização da cooperação NATO-UE. Sendo sucinto e tendo como certo que no plano da partilha de objetivos muito pode ser referido, o primeiro será naturalmente a comunalidade na consideração das duas Organizações como principais parceiras uma da outra.

O segundo liga-se à assunção tranquila da construção de uma maior autonomia estratégica europeia, entendida na preservação do vínculo transatlântico. Assim se viabilizará uma maior afirmação da Europa e se atenderá também às questões de mais equitativo *burden sharing* e de maior responsabilização europeia. E depois um conjunto de medidas, de carácter operacional e prático, que seria bom que ambos os textos permitissem ou pelo menos não impedissem, como sejam: um paralelismo na leitura de ameaças e riscos; uma maior aproximação dos respectivos Planeamentos de Defesa; a admissão da eventualidade de sistemas de forças com bastante de comum; uma maior harmonização da cooperação em matéria de armamentos; a possibilidade, ainda que com alguns naturais limites, de uma utilização mútua de bases de dados; e a aceitação do desenvolvimento na UE da capacidade para planear e conduzir operações militares de natureza executiva.

Uma referência ainda a quatro questões. Em três delas a Aliança não será ator direto, mas, pela sua importância, é muito desejável que o novo Conceito as reconheça e enquadre, afirmando, portanto, um compromisso. Estão nesse caso as dinâmicas de desarmamento e de controlo de armamentos e a atenção e ênfase dados às medidas de contraproliferação de ADM. A outra é a da chamada “política da porta aberta”. A NATO deve manter-se, sempre sem aliciar e sem forçar, mas sempre disponível para acolher quem por escolha soberana o pretenda e reúna os requisitos necessários. ■