

O Panorama da Segurança Internacional: a resposta da NATO

A Cimeira da NATO em Bruxelas:

uma Aliança em mutação num mundo mais complexo e imprevisível

De facto, os grandes temas da defesa e da segurança são temas grandes.

Ao longo dos muitos meses de preparação da Cimeira da NATO tive a oportunidade de abordar, perante audiências muito variadas, várias das preocupações sobre as quais discorro neste texto.

Tive sempre o cuidado de, respeitando a confidencialidade que naturalmente



POR
Luís de Almeida Sampaio

Embaixador de Portugal na NATO, Bruxelas

envolve boa parte das matérias de defesa e segurança, promover um debate o mais informado possível.

Fui sempre muito bem percebido e muito bem-recebido. Não por mérito meu, mas sim pela relevância destes assuntos para um público muito vasto que inclui decisores e formadores de opinião, académicos e jornalistas, militares e estudiosos de ciência política e relações internacionais, das mais variadas tendências intelectuais e políticas.

De facto, os grandes temas da defesa e da segurança são temas grandes.

Com efeito, mesmo quando não é fácil falar ou escrever sobre eles, há sempre a certeza de que o “auditório” ouvirá com atenção ou lerá com interesse.

Mas se é certo que para mim foi assim em todo o lado ao longo dos últimos meses, em nenhuma ocasião foi ultrapassado o relevo, o cuidado e o profissionalismo postos pela Universidade Católica portuguesa na organização e divulgação dos eventos nos quais tenho tido o privilégio de, sobre estas e outras matérias, modestamente participar.

No contexto específico da preparação da Cimeira de Bruxelas assinalo apenas três momentos que me parecem reveladores, nas suas conceção e organização, da visão e do dinamismo da equipa do Instituto de Estudos Políticos (IEP) chefiada por João Carlos Espada e que beneficiaram também do apoio sábio de Isabel Capeloa

Gil, reitora daquela Universidade.

A conferência inaugural da “Cimeira das Democracias”, o “Open Day” do IEP, que, a 4 de maio de 2017, me ofereceu o palco para uma primeira abordagem à expectativa que rodeava a “reunião especial” que poucos dias depois acolheu pela primeira vez Donald Trump no quadro da NATO e que constituiu a “rampa de lançamento” para a Cimeira de 2018.

Depois, a 9 de maio de 2018, uma aula interativa sobre as tarefas-chave da NATO como definidas pelo seu conceito estratégico no âmbito do “Programa Avançado de Gestão de Crises”.

E por fim, a ocasião para, a 27 de junho último, abordar “The international security landscape: NATO’s response”, num painel integrado, com grande oportunidade porque praticamente já “em cima” da Cimeira, no programa da 26ª edição do “Estoril Political Forum”, subordinado este ano ao título geral “Patriotism, Cos-

mopolitanism and Democracy”.

Fica registado o testemunho da minha gratidão.



Com efeito, mesmo quando não é fácil falar ou escrever sobre eles, há sempre a certeza de que o “auditório” ouvirá com atenção ou lerá com interesse.



Cimeira da NATO, 11 Julho de 2018

“When you get to my age, if you ever do, you must be very careful not to think that everything is awful.”

Lord Carrington (citado por Sam Macrory)

Lord Carrington morreu, com 99 anos, na antevéspera da Cimeira da NATO que se realizou em Bruxelas nos passados dias 11 e 12 de julho.

Lembrei-me da famosa tirada de Metternich ao ser informado da morte de Castlereagh (e não de Talleyrand ao contrário do que muitas vezes vejo escrito): “o que é que ele querará dizer com isto?”.

Carrington era o último sobrevivente do Governo de Churchill.

E era o secretário-geral da NATO quando eu ali cheguei para enfrentar o meu primeiro posto diplomático, no já distante ano de 1987.

Nessa época as Cimeiras da NATO eram acontecimentos raros e muito importantes.

Só tinham lugar quando era de facto indispensável reunir os chefes de estado ou de governo da mais poderosa e melhor sucedida Aliança político-militar da História recente.

Nos primeiros 40 anos, após a assinatura do Tratado de Washington, a NATO teve apenas 8 Cimeiras.

Até essa altura a ideia de frequentes ou regulares Cimeiras da NATO parecia um absurdo.

As reuniões do Conselho em sessão permanente onde os embaixadores representam os respetivos países e as reuniões de ministros de negócios estrangeiros e de ministros da defesa que ocorrem várias vezes ao ano, tinham sempre sido suficientes para conduzir a Aliança a bom porto por entre os escolhos da Guerra Fria.

A primeira Cimeira a que assisti, ainda com Lord Carrington como secretário-geral – e eu ainda jovem segundo-secretário de embaixada na nossa Delegação antes de integrar o gabinete do sucessor de Carrington, o alemão Manfred Wörner – teve lugar em março de 1988.

Observei fascinado Ronald Reagan e Margaret Thatcher em ação. Fiquei impressionado com a clareza do pensamento de François Mitterrand, que tinha a seu lado, cohabitation oblige, um silencioso Jacques Chirac, e recordei como se fosse hoje o discurso de Brian Mulroney partilhando com os seus colegas um inspirado testemunho sobre a sorte com que o destino tinha presenteado o Canadá ao oferecer-lhe o melhor dos vizinhos possíveis: essa

superpotência ao serviço da liberdade chamada Estados-Unidos da América!

Foi uma Cimeira a muitos títulos extraordinária.

Mas apesar de tantos líderes daquela envergadura à volta da mesma mesa a personalidade porventura mais relevante naquelas circunstâncias não estava presente.

Com efeito, antes de se materializar a vitória total sobre o comunismo que o Ocidente em breve celebraria, naquele março de 88 ainda era Mikhail Gorbachev quem detinha a chave que abria uma nova era cheia de promessas.

30 anos volvidos e uma impressionante proliferação de Cimeiras depois (realizaram-se mais de uma vintena entre 1988 e 2018) a NATO parece-se pouco com a organização que eu descobria com entusiasmo e confiança no final daqueles anos oitenta.

Na véspera da Cimeira de 11 e 12 de julho de 2018 as preocupações generalizadas, de governos e opiniões públicas, encontravam naturalmente expressão nos grandes temas da agenda prevista.

Que preocupações eram então essas que, de uma forma ou de outra, os chefes de estado e de governo dos países aliados traziam consigo quando se encontraram em Bruxelas?

Eu diria que eram essencialmente as



Ministro da Defesa, Primeiro-Ministro e Embaixador de Portugal na NATO na Cimeira de Julho



A NATO e a UE agem em conjunto para promover mais segurança marítima, nomeadamente no Mediterrâneo, complementam esforços no combate às ameaças híbridas



seguintes:

Uma Administração em Washington que, apesar dos esforços protagonizados sobretudo pelo seu secretário da defesa James Mattis, não havia ainda conseguido dissipar em todos os espíritos as dúvidas criadas por declarações iniciais do presidente Trump sobre a vitalidade da Aliança Atlântica, que, de forma sem precedentes, parecia absolutamente determinado em corrigir, no mais curto prazo de tempo possível, os desequilíbrios na partilha dos encargos e responsabilidades com a defesa (vulgo *burden-sharing*) entre os Estados Unidos e os seus aliados.

Um Reino Unido ainda a braços com a difícil gestão de um Brexit longe de ser consensual e com repercussões inevitáveis na redefinição da arquitetura de segurança atlântica e europeia.

Uma União Europeia, e, portanto, também os aliados na NATO que são simultaneamente estados-membros da União Europeia, em busca do mais inteligente caminho para o aprofundamento da Europa da defesa sem pôr em causa, antes fortalecendo, a relação transatlântica.

Uma Rússia mais afirmativa na cena internacional, onde quer recuperar o lugar e o estatuto que julga ter perdido com a implosão da União Soviética, menos tranquilizadora do ponto de vista militar e objetivamente culpada pela deterioração das relações com o Ocidente após a anexação da Crimeia e da intervenção no Donbas.

Um arco de instabilidade na vizinhança

Sul da Europa e que se estende para o Sahel e mais além, carregado de desafios e ameaças entre os quais avultam o terrorismo e a fragilidade dos Estados, a pobreza e a falta de esperança, o tráfico de toda a espécie, incluindo de seres humanos e o drama dos fluxos migratórios, tudo problemas que afetam tanto os países da NATO quanto os outros países da região mediterrânica e do médio oriente.

E os chefes de estado e de governo da NATO procuraram dar resposta a estas preocupações.

Discutiram de forma muito franca a

questão do *burden-sharing*, que, como já se antecipava e se confirmou com inconventional clareza, era o grande tema para o presidente norte-americano.

Mas partia-se de uma boa base. Partia-se da constatação de que, após anos de declínio que o fim da Guerra Fria permitira, as despesas com a defesa estão novamente a aumentar.

De facto, desde 2014 a curva descendente inverteu-se e desde que o presidente Trump chegou à Casa Branca os aliados europeus e o Canadá já gastaram mais 41 mil milhões de dólares com a defesa, o que significa que no final deste ano oito aliados atingirão o objetivo de gastar com a defesa 2% dos respetivos PIBs, muito antes da meta de 2024 acordada na Cimeira de Gales.

Mas como essa perspetiva, apesar de muito positiva, não é suficiente para sustentar o indispensável consenso no qual todas as decisões da Aliança repousam, os outros aliados, todos os outros, não só renovaram o seu compromisso, que terão que honrar como previsto até 2024, como apresentaram ou prometeram planos detalhados, a ser escrutinados todos os anos, para atingir aquele objetivo.

Como o atual secretário-geral da NATO fez questão de dizer: “All Allies have heard President Trump’s message loud and clear.”

Um aspeto fundamental da questão da partilha equitativa das responsabilidades em matéria de defesa, é que 20% daqueles 2% se devem destinar a investimento,



sobretudo a novos equipamentos (novos navios, novos aviões, novos blindados, etc.), e já quinze dos vinte e nove membros da NATO chegam àquele número.

E como, para além dos aspetos financeiros e dos investimentos planeados ou em execução, a partilha de encargos também se mede pelas contribuições que cada um faz para operações militares internacionais, designadamente, mas não apenas no quadro da NATO, também se constatou que os aliados têm vindo a aumentar consistentemente as suas participações.

Só em operações, missões ou atividades da NATO estão hoje empenhados mais de 23.000 soldados por contraposição com 18.000 em 2014.

Quanto às relações entre a NATO e a União Europeia – questão onde se insere a gestão do posicionamento do Reino Unido após a sua saída da União Europeia – foi reconhecido por todos que nos últimos dois anos se atingiu um nível de cooperação sem precedentes.

A NATO e a UE agem em conjunto para promover mais segurança marítima, nomeadamente no Mediterrâneo, complementam esforços no combate às ameaças híbridas (que caracterizam a generalidade das modernas situações de crise ou conflito), trocam informação em tempo real em matéria de ciber-defesa, participam nos exercícios uma da outra, e respondem coordenadamente perante as complexidades da crise dos fluxos migratórios e dos refugiados. É já muito.

E esse muito permitiu que, à semelhança do que tinha acontecido em Varsóvia na Cimeira de há dois anos, fosse assinada pelo secretário-geral da NATO e pelos presidentes da Comissão e do Conselho da UE uma declaração conjunta que aponta para o reforço da cooperação nas áreas da mobilidade militar, do combate às ditas ameaças híbridas e da luta contra o terrorismo.

Mas não foi tudo pois o fundamental, com o que todos estiveram de acordo, é que todas as iniciativas em matéria de aprofundamento da Europa da defesa, quer sejam no quadro da União Europeia, como a recentemente lançada cooperação estruturada permanente, quer fora dela, como a iniciativa europeia de intervenção lançada pela França, devem ser vistas como importantes contributos para o reforço da relação transatlântica.

Não será sempre fácil pois, apesar de vinte e dois dos vinte e nove países

da NATO serem também membros da União Europeia, há, numa e na outra organizações, países cuja relação bilateral é difícil, como é o caso entre a Turquia e Chipre, ou países da NATO, como os Estados Unidos, o Canadá, novamente a Turquia e também o Reino Unido, que ainda têm um caminho a percorrer para encontrar a fórmula ideal de relacionamento com iniciativas com potencial impacto industrial e financeiro como a criação do Fundo Europeu de Defesa.

Não será sempre fácil, mas será absolutamente fundamental.

A indivisibilidade estratégica entre



O alargamento da NATO continua a ser uma história de sucesso.

Depois de em 2017 ter recebido o Montenegro prepara-se agora para acolher a Antiga República Jugoslava da Macedónia

os dois lados do Atlântico, materializada pela NATO há 70 anos, é o pilar da nossa defesa coletiva, nossa no sentido tanto de americanos quanto de europeus e sem ela o paradigma de segurança em que nos movemos desapareceria.

Voltarei adiante a esta matéria.

Como não podia deixar de ser, os aliados também discutiram a Rússia e a adaptação da nossa dissuasão e defesa e, paralelamente, a importância da dimensão do diálogo na nossa relação com Moscovo.

O core business da NATO, como hoje se diria, foi sempre a preservação da paz.

Nunca mudou.

A partir de 2014, em resposta a um ambiente de segurança em mutação, designadamente perante os acontecimentos na Ucrânia e o recrudescimento do terrorismo por exemplo com a emergência do chamado “estado islâmico”, a NATO tem vindo a levar a cabo o maior reforço da defesa coletiva das últimas décadas.

A presença reforçada avançada de grupos de combate multinacionais nos países bálticos e na Polónia, bem como o quadro para a instalação de uma brigada multinacional na Roménia, ou ainda o aumento da capacidade da Força de Resposta da NATO (NRF - NATO Response Force), tinham sido até aqui os elementos mais visíveis dessa adaptação.

Em Bruxelas foram tomadas decisões adicionais.

Foi lançada uma Iniciativa de Prontidão, batizada “4-30s” (“quatro trintas”), que visa dotar a NATO da capacidade de, já em 2020, poder dispor de 30 batalhões mecanizados, 30 esquadras aéreas e 30 grupos navais, prontos para serem utilizados, em caso de crise ou conflito, num prazo máximo de 30 dias e em qualquer direção estratégica.

E simultaneamente foi ajustada a estrutura de comandos.

A que existia, e que datava de 2011, não era adequada nem perante o novo ambiente estratégico nem para acomodar aquelas alterações da postura das forças da NATO.

A adaptação que daí resultou é uma estrutura mais flexível e reforçada com dois novos comandos conjuntos, um para o Atlântico, baseado em Norfolk, nos Estados Unidos, outro logístico na Europa, instalado em Ulm, na Alemanha, e um centro operacional de ciber-defesa no SHAPE, em Mons, na Bélgica.

Mas a filosofia central manteve-se inalterada: a Aliança continua a dispor da combinação apropriada de forças nucleares, convencionais e de defesa antimísseis capazes de dissuadir qualquer potencial inimigo.

Por outro lado, a Cimeira reconfirmou que, a par da dissuasão e defesa, a NATO continua aberta a um diálogo sério com a Rússia destinado, designadamente, a reduzir riscos e aumentar a transparência.

Quanto à melhor forma de lidar com a miríade de dificuldades provenientes do arco de instabilidade na nossa vizinhança Sul, a NATO tem vindo a desenvolver o conceito de projeção de estabilidade, o

que não exclui que a dissuasão e a defesa também se possam aplicar se necessário aos desafios e ameaças provenientes daquela direção estratégica.

A projeção de estabilidade assenta no princípio de que quanto mais os nossos vizinhos forem estáveis mais os países da NATO estarão seguros.

Nesta perspetiva, o reforço das capacidades desses vizinhos, incluindo através de adequado treino das suas forças armadas, é a melhor resposta contra o terrorismo e a instabilidade.

Foi por isso que a Cimeira decidiu lançar uma nova missão de treino no Iraque, apoiar ainda mais parceiros chave como a Jordânia e a Tunísia e reconfirmar o empenho, militar, político e financeiro no Afeganistão, visando contribuir para o melhor aproveitamento possível da evolução positiva da situação naquele país que foi palco da maior intervenção de sempre da NATO, em consequência do 11 de Setembro, numa operação militar que representa até hoje a única vez que o famoso art.º V do Tratado de Washington foi invocado.

A projeção de estabilidade implica também, naturalmente, que se conheça mais e se perceba melhor a natureza dos desafios e ameaças provenientes do Sul.

Foi por isso que os chefes de estado e de governo deram luz verde a um pacote de medidas adicionais voltadas para Sul, incluindo planeamento avançado e exercícios, para além da ativação operacional do “Hub” que com essas funções está instalado no comando conjunto da

NATO em Nápoles.

A Cimeira de Bruxelas não esqueceu que a NATO está comprometida desde a sua fundação com uma política de alargamento, a que chama Política de Porta Aberta (Open Door Policy).

O alargamento da NATO continua a ser uma história de sucesso.

Depois de em 2017 ter recebido o Montenegro prepara-se agora para acolher a Antiga República Jugoslava da Macedónia a qual foi convidada a iniciar desde já as negociações de acessão e que, assim que todas as condições resultantes dos acordos entre Atenas e Skopje estejam preenchidas, se tornará, com o seu novo nome constitucional, no 30º membro da Aliança Atlântica.

Será mais um passo para garantir a estabilidade e a segurança dos Balcãs Ocidentais, região de reconhecida impor-

tância estratégica para a NATO e para a União Europeia.

Tal como os Balcãs Ocidentais, igualmente a Geórgia foi objeto da atenção da Cimeira de Bruxelas na ótica de que também um dia fará parte da NATO.

Os chefes de estado e de governo ainda reafirmaram o seu apoio à soberania e integridade territorial da Ucrânia, bem como condenaram inequivocamente mais uma vez a anexação ilegal da Crimeia por Moscovo.

Para além de tudo o que aqui procurei resumir como resultados mais significativos da Cimeira de Bruxelas o mais importante é não perder de vista a preservação e o fortalecimento do elo transatlântico.

A NATO é a melhor expressão dessa ligação única entre a Europa e a América do Norte.

Em matéria de defesa é a corporização do objetivo comum de prevenir conflitos, preservar a paz internacional e a liberdade das nossas sociedades.

É por ser a expressão dessa unidade de objetivos estratégicos entre a Europa e os Estados Unidos, que a NATO faz dos Estados Unidos também “uma potência europeia”.

Neste sentido a NATO sempre foi uma plataforma única para a projeção da influência dos Estados Unidos à escala global.

Também neste sentido a NATO foi sempre tão importante para a Europa como é para os Estados Unidos.

E sempre neste sentido, a NATO, como digo com frequência, é a casa da relação transatlântica.

Relação transatlântica que só ganha pleno significado enquanto representação de uma comunidade de valores partilhados que identificamos com a ideia de Ocidente.

Mesmo em circunstâncias mais difíceis, como as que resultam de divergências profundas entre aliados – como sucedeu com a crise do Suez, com a retirada da França da estrutura militar integrada, com a segunda intervenção no Iraque, ou com interrogações mais recentes que têm por causas e pano de fundo matérias que porventura nem estão diretamente relacionadas com a NATO – essa relação não deve ser posta em causa, deve pelo contrário ser protegida e acarinhada.

O contrário seria pormo-nos ao lado dos inimigos das nossas sociedades abertas, para lembrar Karl Popper, e abrir o futuro a uma “ordem” internacional só previsível na sua exponencial perigosidade. ■



A NATO é a melhor expressão dessa ligação única entre a Europa e a América do Norte.



Livia Franco e Embaixador Luis de Almeida Sampaio