

A NATO AOS 60: A TRAVESSIA DO RUBICÃO (OU A IMPORTÂNCIA DOS VALORES)

Lívia Franco

*Professora auxiliar e Investigadora do Instituto de Estudos Políticos
da Universidade Católica de Lisboa
lfranco@iep.ucp.pt*

*Quando se navega sem destino,
nenhum vento é favorável.*

Sêneca

Resumo: Tendo sido criada no contexto da ordem bipolar estabelecida em Ialta, a Aliança Atlântica enfrenta hoje inúmeros desafios profundamente distintos daqueles que estiveram na sua origem. Mais particularmente, a Aliança defronta-se com o maior repto da sua história: a definição de uma identidade para o pós-Pós-Guerra Fria e a elaboração de um novo conceito estratégico capaz de a orientar face a um contexto internacional em transformação.

Ao longo dos seus 60 anos de vida, a NATO – nas suas vertentes política, militar e institucional – demonstrou uma excepcional capacidade de evolução e adaptação aos novos tempos. Como tal, importa compreender as razões desse seu sucesso singular. Através de uma análise histórico-política da Aliança importa encontrar os elementos que constituindo o seu norte a tenham conduzindo constantemente a bom porto.

Encontramos as razões estruturantes da Aliança transatlântica no combate ao medo e à agressão, na defesa de vidas livres e sem necessidade, no respeito pela democracia e pela dignidade humana. Consequentemente, é nestes valores partilhados que se deve alicerçar o grande debate agora em curso: quais devem ser as funções prioritárias da NATO, qual a grande estratégia a adoptar tendo em vista as novas ameaças emergentes? No presente artigo, ensaiam-se respostas para estas perplexidades.

Palavras Chave: NATO, Transatlântica, Democracia, Alargamento, Conceito Estratégico.

Abstract: Having its origins in the Ialta System, the Atlantic Alliance today faces numerous and profoundly different challenges from those of its early days. Particularly, the Alliance has to deal with the most fundamental test of its history: the definition of a post-post-Cold War identity and the creation of a new strategic concept to guide it through an international context in constant change.

In the 60 years of an uncommonly long life, NATO has displayed – both at the political, military and institutional levels – an extraordinary capacity to evolve and adapt to the new times. It is important to understand the main reasons underlining this remarkable success. Through a historical and political analysis, the current article will try to identify the reasons that constantly helped

the Alliance reach safe harbours while navigating in troubled waters.

Those reasons, structural to the Alliance and transversal to its history, are to be found in the allied nations' shared values: in the fight against fear and aggression, in their love of liberty and freedom from want, in the defense of democracy and human dignity. Those are the values that must frame the current debate: which should be NATO's priorities in the 21st century? What grand strategy should the Alliance pursue to face the all new emerging threats?

These are some of the fundamental questions the present article will try to answer.

Keywords: NATO, Transatlantic, Democracy, Enlargement, Strategic Concept.

Tendo sido criada no contexto da ordem bipolar estabelecida em Ialta, a Aliança Atlântica enfrenta hoje inúmeros desafios distintos daqueles que estiveram na sua origem. A melhor prova dessa constatação é o facto de, actualmente, a sua principal missão se encontrar no Afeganistão. Um simples exercício mental de regresso às linhas que separavam as esferas de influência dos dois blocos em confronto na segunda metade do século passado é suficiente para demonstrar como, então, a presença militar da NATO no Afeganistão não só era impensável como absurda. Partindo precisamente do princípio de que o absurdo e o impensável são sempre de evitar em política (e muito especialmente em política internacional) este artigo propõe-se compreender essa situação: porque é que, seis décadas depois da assinatura do Pacto do Atlântico Norte – que consagra como área de vigência o Atlântico a norte do trópico de câncer (art.6) –, a NATO se encontra naquele país da Ásia central? Ou, por outras palavras, o que explica que com a propecta idade de 61 anos e com provas mais do que dadas nos domínios da segurança e da defesa euro-atlântica, esta Aliança se defronte agora, simultaneamente, com o maior desafio da sua história e a sua maior missão?

Ao longo das suas seis décadas de vida, a NATO – nas suas vertentes política, militar e institucional – demonstrou uma capacidade excepcional de evolução e consequente adaptação aos novos tempos. O que é notável no panorama sempre tão inerte das organizações internacionais, essas grandes estruturas institucionais e burocráticas visceralmente avessas à mudança. Em especial, os períodos de 1989-1991, 1999-2001 e 2006-2010 (que terminará, como é sobejamente conhecido, em Lisboa no próximo mês de Novembro) ficarão para os anais da Aliança como marcos de uma profunda revisão estratégica com impacto a nível das suas prioridades, das suas capacidades e da sua composição institucional.

E, contudo, as interrogações sobre a sua utilidade e a sua eficácia, tal como os anúncios extemporâneos da sua morte, foram sendo recorrentes ao longo desses anos. Todavia, essas dúvidas e esses certificados de óbito não só não foram nunca muito originais ou bem fundamentados, como, principalmente, pouco contribuíram para explicar uma história que, afinal, é de evidente sucesso. Assim sendo, importa compreender verdadeiramente as razões desse sucesso singular,

da sua durabilidade inesperada e da sua inegável e contínua capacidade de atracção externa. Através de uma análise histórico-política, importa encontrar os elementos que cruzam transversalmente a já longa vida da Aliança e que, especialmente nos momentos de crise, tenham sido o seu norte, conduzindo-a finalmente a bom porto.

Na análise que se segue, ensaiam-se respostas para estas perplexidades.

I. A Aliança e os seus valores

Uma abordagem rigorosa da NATO deverá necessariamente começar por compreender porque é que uma vez cumprida a missão para que foi criada – estabilizar a Europa Ocidental, conter a URSS e vencer a Guerra Fria – ela continuou a existir? Afinal, e tal como é proposto pela clássica abordagem funcionalista, uma instituição que completa a sua função é uma instituição que perde a sua razão de ser, que se torna irrelevante. Foi nessa linha de raciocínio que se multiplicaram as análises assentes no argumento de que a morte do sovietismo levaria necessariamente à morte das instituições anti-soviéticas.¹ Acontece porém que, no caso da instituição em causa, a missão que lhe foi originalmente atribuída era bastante mais ampla do que, finalmente, uma abordagem superficial poderia sugerir. Afinal, desde a sua fundação, a NATO é muito mais do que apenas uma aliança defensiva ou uma organização militar entre Estados soberanos. Ela é também – e cada vez mais, como veremos – uma comunidade de valores. Foi aliás deste modo que, a 4 de Abril de 1949, o presidente Harry Truman explicou a um jornalista que cobria a cerimónia de assinatura do Tratado de Washington para que servia a NATO: *“Com este pacto esperamos criar um escudo contra a agressão e o medo da agressão – uma barreira que nos permita continuar a actividade efectiva do governo e da sociedade, o propósito de alcançar vidas mais cheias e felizes para os nossos cidadãos”*.² Volvidas várias décadas sobre essa data, será esta explicação ainda válida? Se atentarmos nas palavras proferidas pelo actual presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, no contexto da última cimeira NATO, a resposta sobre a validade dessa explicação parece afirmativa: *“O caminho em frente – é o esforço conjunto e constante no combate ao medo e à necessidade onde eles existirem. É este o desafio dos nossos tempos – a que devemos responder em conjunto”*.³ Mas ainda mais esclarecedoras são as palavras de Hillary Clinton, a secretária de Estado norte-americana, ao afirmar num seminário recente que *“a NATO nunca foi apenas uma aliança militar. Ela é igualmente um fórum político que reúne democracias, unindo-as na defesa dos nossos valores e da nossa visão, bem*

¹ Ver, entre outros, Christophe Bertram, *Quel avenir pour l'OTAN?*, Politique Étrangère, IFRI, 1/95, Printemps 1995, p. 158 e Gabriel Robin, *A quoi sert l'OTAN?*, Politique Étrangère, IFRI, 1/95, Printemps 1995, pp. 171-180.

² Ver <http://www.trumanlibrary.org/nato/nato.htm>.

³ Remarks by President Obama at Strasbourg Town Hall, 3 de Abril de 2009. Ver http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-at-Strasbourg-Town-Hall/.

como dos nossos povos e dos nossos territórios."⁴ O combate constante ao medo e à agressão, a defesa de vidas livres e sem necessidade, o respeito pela democracia e pela dignidade humana – estas são as razões de ser estruturantes da NATO, quer na sua origem quer na actualidade, as razões transversais à sua história e que explicam a sua existência seis décadas volvidas sobre a assinatura daquele tratado de aliança.

No meio século que se seguiu a essa cerimónia, o mundo e especialmente a Europa viveram sobre a ordem estabelecida por dois pactos político-militares: a Aliança do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia. Cada um deles significava um poder imenso no seu sentido mais tradicional, possuindo ambos uma inigualável capacidade de destruição. Mas cada um deles representava igualmente a institucionalização de um modelo de civilização totalmente diferente do outro, e ambos com vocação universal: um alicerçava-se na liberdade, o outro no medo. E aqui residia a diferença mais substancial entre os dois. A grande fronteira entre esses mundos, estabelecida com alguma turbulência entre 1945 e 1949, é reconfirmada sucessivas vezes a partir dessa data. E no entanto, essa ordem bipolar que todos julgavam imutável e que assim se manteve durante os quarenta anos seguintes, acaba inesperadamente por ruir no curtíssimo espaço de tempo entre 4 Março de 1985 e 25 de Dezembro de 1991, isto é, entre a ascensão de Mikhail Gorbachev à liderança na União Soviética e a implosão quase espontânea dessa potência multinacional. A Guerra Fria termina, o Pacto de Varsóvia é extinto e, ao mesmo tempo, é proclamada a vitória incondicional dos aliados transatlânticos. E o mais extraordinário é que essa vitória nunca precisou de accionar a cláusula de assistência mútua consagrada no famoso artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte.

"A vitória da NATO sobre o Pacto de Varsóvia não foi feita pelas armas, mas pelos princípios democráticos" afirma com verdadeiro conhecimento de causa o líder checo Mirek Topolánek⁵. Efectivamente, aos olhos dos "novos europeus" que agora contemplavam o Ocidente por cima dos escombros da cortina de ferro, a razão dessa vitória é muito evidente: foram os valores comuns da liberdade e da democracia defendidos pela aliança transatlântica e depois aprofundados pelas Comunidades Europeias que ampliaram a cooperação entre os Estados daquela zona, que criaram as relações de interdependência e solidariedade e que originaram uma área de segurança e prosperidade entre esses Estados – uma «ilha de paz» onde os conflitos são sanados através de procedimentos e normas comuns e a ordem e a estabilidade são a regra geral. E, porém, os "novos europeus" vão também realizar muito rapidamente que esses valores não estão à partida garantidos nem são automáticos. Pelo contrário, implicam trabalho, são frágeis e precisam de ser constantemente protegidos. E, nesse domínio, as consecutivas gerações de líderes e cidadãos dos países aliados foram sendo as suas guardiãs.

⁴ NATO's 4th Strategic Concept Seminar, 22 e 23 de 2010, Washington.

⁵ Mirek Topolánek, *If NATO didn't exist we'd have to Invent It. Reflections on one international institution that's still relevant*. Wall Street Journal, 3 de Abril de 2009. Membro do Fórum Cívico aquando da Revolução de Veludo na Checoslováquia, Topolánek foi primeiro-ministro da República Checa liderando um governo coligação de centro-direita de Agosto de 2006 a Maio de 2009.

Afinal a tarefa da estabilização e segurança da Europa não estava concluída. A NATO entrava então no pós-Guerra Fria.

II. O sucesso da transição pós-Guerra Fria

Depois da euforia de 1989, os Estados da Europa Oriental e Central compreenderam que o fim do comunismo tinha dado lugar a um longo e penoso processo de transição pós-totalitária, semeado de potenciais crises políticas e económicas e, sobretudo, de muita insegurança. Torna-se, portanto, necessário garantir a estabilidade e o futuro desses novos territórios europeus que emergem da falência do domínio soviético. Compreenderam também muito rapidamente qual o melhor método para realizar essa transição. Porque não aproveitar as estruturas e os mecanismos criados na ordem anterior, consensualmente declarados vencedores e, com algumas reformas, continuar a utilizá-los? O argumento faz todo o sentido, como explica, à época, um reputado comentador: *“A prudência inclina para considerar que a ordem preservada dentro das fronteiras da Aliança é um valor a defender, porque sem ela não haveria outra plataforma confiável de arranque para a redefinição urgente de uma nova estrutura mundial.”*⁶ É assim, pela Declaração de Londres de Julho de 1990, e ao mesmo tempo que reconhece que a URSS moribunda e os Estados da Europa de Leste já não são inimigos, que o Conselho do Atlântico Norte anuncia a tomada de medidas capitais no sentido da transformação da NATO tendo em vista os novos desafios a enfrentar. A Cimeira de Roma de Novembro de 1991 vai ser ainda mais explícita quanto ao novo enquadramento e apresentar pela primeira vez publicamente o conceito estratégico que, a partir de então, nortearia a Aliança: partindo de uma renovada análise do contexto internacional, o documento estratégico afirma que os aliados já não estão sobretudo ameaçados por um confronto militar em larga escala, mas antes por situações de instabilidade e tensões – proliferação de armas nucleares, conflitos nacionalistas e étnicos, terrorismo e sabotagem, descontrolo dos movimentos migratórios, entre outras ameaças – que é necessário prevenir e conter. Confirma assim uma substancial alteração no sentido dado à abordagem da própria segurança, que passa a não estar apenas enformada por considerações de defesa convencional, mas igualmente por apreciações de natureza político-económica, social e ambiental. A nova análise estratégica aborda ainda a necessidade de se reforçar «uma identidade europeia de segurança» que tem na NATO um dos seus pilares estruturantes. Finalmente, o documento declara de modo muito mais explícito do que o próprio tratado fundador que “com base nos valores comuns da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito, a Aliança desde o seu início sempre trabalhou para o estabelecimento de uma ordem justa e duradoura na Europa. Este objectivo da Aliança mantém-se

⁶ Adriano Moreira, *A reforma controlada da Aliança Atlântica*, Diário de Notícias, 7 de Dezembro de 1993.

inalterado”.⁷ A Aliança entra, deste modo, no primeiro ano da era pós-Guerra Fria tendo pela sua frente um imenso e em vários aspectos muito ambicioso processo multidimensional de reestruturação orgânica para fazer corresponder as suas capacidades à renovada estratégia recém oficializada.

Os vinte anos entretanto volvidos sobre estes acontecimentos permitem afirmar que a razão principal da manutenção da NATO no pós-Guerra Fria e o seu conseqüente alargamento aos Estados da Europa Central e Oriental se encontra, acima de tudo, nessa expansão a todo o continente da estabilidade e da prosperidade que durante as décadas anteriores havia caracterizado o norte do espaço euro-atlântico. Expansão essa que se realiza de acordo com os termos do artigo 10.º do Tratado de Washington, que estabelece que a Aliança está aberta à adesão de todos os novos Estados europeus interessados em promover os princípios do Tratado e a contribuir para a segurança da área em questão.

Logo em Dezembro de 1991 é criado o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN) que visava institucionalizar relações de consulta e cooperação entre os aliados e os restantes Estados europeus que pretendessem aderir a esse órgão. Os critérios de adesão ao CCAN eram muito abrangentes, demonstrando uma clara vontade em não deixar ninguém de fora.⁸ Paradoxalmente, esse facto acabou por determinar uma evidente irrelevância funcional do órgão que se tornou, assim, num simples fórum de discussão, de natureza indeterminada e que em muito se confundia com o processo CSCE (que três anos mais tarde se institucionalizaria permanentemente na OSCE). Visando ultrapassar esta iniciativa mal sucedida, a Aliança inaugura em 1994 um novo programa intitulado Parceria para a Paz. Desta vez os objectivos políticos e militares são claros: facilitar a transparência no orçamento e planeamento das políticas de defesa de forma a dar a conhecer à opinião pública e aos outros Estados as capacidades militares de cada Estado; garantir o controlo civil das forças armadas; desenvolver a capacidade militar dos Estados aderentes visando a participação destes em operações multilaterais; desenvolver relações de cooperação militar com a NATO e treinos conjuntos em operações de manutenção da paz, buscas e salvamento e missões humanitárias. Enfim, procurava-se uma relativa homogeneização dos padrões, procedimentos, regras e linguagem de uma série de países que até então haviam funcionado nos domínios da segurança e da defesa sobre modelos completamente diversos. Mas, mais particularmente, o documento-quadro da Parceria para a Paz vai reconhecer formalmente o princípio do alargamento da Aliança sublinhando, no entanto, que se tratará de um processo evolutivo que deverá ter em conta o desenvolvimento da situação política e de segurança de cada país e de toda a Europa. Todavia,

⁷ Consultar a Declaração de 1990 e o Conceito Estratégico de 1991 em *Towards the new Strategic Concept: A selection of background documents*, NATO Public Diplomacy Division, April 2010, <http://www.nato.int/ebookshop/stratcon/off-text-e.pdf>. Comparar ponto 15 do Conceito Estratégico de 1991 com preâmbulo do Tratado do Atlântico Norte.

⁸ Em Março de 1992, o CCAN integrava todos os Estados-membros da NATO, a Polónia, a Hungria, a República Checa, a Eslováquia, a Roménia e a Bulgária, os três países bálticos e, finalmente, todas as Repúblicas da ex-URSS, agora Estados soberanos, incluindo a Rússia, mas à excepção da Geórgia.

e apesar de hoje poder parecer estranho, no seu início a Parceria para a Paz foi recebida com desilusão generalizada. Por um lado, os Estados mais interessados em aderir à NATO acusaram a Parceria de ser pouco concreta e pouco ambiciosa e como estando a adiar o alargamento. Por outro lado, os Estados não interessados na extensão da Aliança, com destaque para a Rússia, viram a Parceria como o temido passo em frente no sentido da próxima abertura da Aliança. Não obstante, os termos algo ambíguos daquele programa foram intencionais e resultaram de uma preocupação dupla que, desde então, passaram sempre a determinar as análises da NATO: dar resposta às expectativas dos Estados com vontade de aderir e, simultaneamente, não antagonizar a Rússia que até é convidada a aderir ao programa. E, assim, em pouco tempo, a desilusão acaba por dar lugar a um crescente interesse e a uma progressiva participação efectiva nos instrumentos de cooperação orientados pela NATO. É pois com grande entusiasmo que em 1999 se concretiza o tão ansiado primeiro alargamento pós-Guerra Fria, com a abertura da Aliança à Polónia, à Hungria e à República Checa. Alargamento que é logo seguido de nova extensão em 2004 com a adesão da Bulgária, da Estónia, da Letónia, da Lituânia, da Roménia, da Eslováquia e da Eslovénia. A partir de então, a NATO passa a incluir não só a maioria dos Estados da aliança rival já desaparecida, como também, e excepcionalmente cedo, três antigas repúblicas soviéticas. Finalmente, em 2009, abrem-se as portas da Aliança à Albânia e à Croácia. Menos de vinte anos após o colapso do sistema bipolar, e ao contrário do que chegou a ser anunciado, a NATO não só não tinha desaparecido como se expandiu pela adesão de doze novos membros para fronteiras anteriormente impensáveis e com uma rapidez inesperada. A segunda etapa da sua grande missão ficava cumprida. E agora?

III. Uma identidade estratégica para o pós-pós-Guerra Fria

Não obstante o seu evidente sucesso, a integração da Europa de Leste na estrutura transatlântica não fez desaparecer as incertezas e as divisões acerca do papel da Aliança numa ordem internacional que continuava em acelerada transformação. Não só as divergências entre os aliados relativamente aos principais processos e funções da Aliança têm sido públicas e notórias, como os mesmos aliados não se têm coibido de mostrar que percebem de modo diverso as ameaças que vão surgindo na área euro-atlântica. O debate em curso acerca destes dois elementos – as funções prioritárias da NATO e natureza das ameaças a enfrentar – tem sido crucial no avanço de outro processo fundamental – o da redefinição da identidade da Aliança Atlântica nesta terceira grande etapa da sua história que é o pós-pós-guerra-fria. Uma etapa que já encontra poucas ou nenhuma referências na Guerra Fria, tirando a sua própria origem e os valores que a norteiam.

Antes de mais, concentremo-nos nas visões concorrentes e, por vezes,

discrepantes, dentro e sobre a NATO, relativamente àquelas que devem ser as suas funções primordiais. De seguida, analisemos os traços principais do contexto internacional em transformação e as ameaças que lhe estão associadas.

Que prioridades?

A discussão em redor das prioridades da Aliança está intimamente relacionada com a questão da sua personalidade. Fazendo um esforço de simplificação é possível afirmar que, entre os aliados, essa discussão tem decorrido à volta de quatro «personalidades-tipo»: uma primeira personalidade, a NATO como um clássico pacto de defesa colectiva; uma segunda, a NATO enquanto aliança essencialmente anti-Rússia; uma terceira, a NATO como clube de países liberais-democratas; e, por fim, uma quarta, a NATO como instituição pacificadora de vocação global.⁹ Evidentemente, estas quatro personalidades trazem consigo visões diferentes sobre a utilidade da NATO e implicam prioridades que chocam entre si. Apliquemos as quatro personalidades-tipo distintas a um elemento tão crucial à história da Aliança Atlântica como é o da sua relação com a Rússia, e notemos como são complexas as suas consequências:

Se em grande parte é possível afirmar que a NATO aliança defensiva é compatível com a NATO anti-Rússia, o mesmo já não acontece com as duas outras personalidades NATO, a saber, a «NATO clube democrático-liberal» e a «NATO pacificadora global». E tudo porque no final da década de 90 o Kremlin começou a abandonar a sua acção prioritária de integração nas instituições ocidentais e a concentrar-se numa estratégia de reintegração do «estrangeiro próximo» num quadro de hegemonia russa.¹⁰ Com a chegada de Putin ao poder, a mensagem torna-se muito clara: daí em diante a Rússia arroga-se o direito de agir com firmeza na defesa dos interesses vitais do país, incluindo obviamente a segurança das suas fronteiras. Como era de prever, esta mudança do discurso externo da Rússia provoca uma imediata insegurança nos antigos países comunistas da Europa Oriental e Central e um crescente clima de desconfiança no Ocidente. Especialmente porque essa mudança na política russa é coincidente com o primeiro alargamento da NATO aos países da Nova Europa. Como contrapartida também a Aliança começa a reforçar a sua postura defensiva relativamente à política externa russa. As consequências negativas começam imediatamente a fazer-se sentir sobre as prioridades do «clube democrático-liberal» e da «instituição pacificadora global». De facto, a intensificação do discurso anti-ocidental verificada em certos sectores políticos russos começa a significar um obstáculo adicional à transição do país para a democracia e à pacificação daquela região. Por outro lado, a sensação generalizada e crescente naquele país de que a Europa o excluía, origina uma reorientação asiática da sua política externa

⁹ Ver uma excelente variante deste argumento acerca das várias personalidades da NATO em Richard K. Betts, *The Three Faces of NATO*, *The National Interest*, March/April (2009): 31-38.

¹⁰ O termo «estrangeiro próximo» é usado pelas autoridades russas em referência a todas as antigas repúblicas soviéticas e traduz a dificuldade em aceitar o facto de esses países serem Estados independentes.

que, entre outras iniciativas, se consubstancia na criação da Organização de Cooperação de Xangai (2001). Finalmente, vários territórios contíguos à Rússia – com destaque para a Ucrânia e a Geórgia – passam a ser perspectivados como uma zona de manifesta rivalidade estratégica entre os aliados transatlânticos (especialmente os mais recentes) e Moscovo. Resumindo: é evidente que quando os diferentes aliados usam diferentes perspectivas quanto às tarefas prioritárias da NATO, isso resulta numa enorme tensão e numa potencial divisão da própria Aliança. Há cerca de dois anos nenhuma outra questão mostrava tão claramente esta divergência como a questão do eventual alargamento da Aliança à Geórgia e à Ucrânia. De um lado, sob os auspícios de uma administração norte-americana em evidente rota de colisão com Moscovo, os novos membros da NATO preconizavam uma adesão rápida, justificada no inquestionável princípio de que todo o Estado soberano tem o direito de participar livremente nos compromissos internacionais da sua escolha. Do outro lado, a Alemanha, a França, a Itália e a Espanha, pondo um travão ao entusiasmo original, mostravam publicamente a sua preferência por um processo de adesão lento e mais prudencial das duas antigas repúblicas soviéticas. A cerimónia de encerramento da Cimeira de Bucareste parecia fazer inclinar os pratos da balança para o grupo liderado pela administração Bush (que então se encontrava no último ano do seu mandato) quando, em nome dos então 26 países membros, o secretário-geral Jaap de Hoop Scheffer declarava oficialmente que aqueles “dois países virão a ser membros da NATO”. Porém, e em simultâneo, a Aliança recusava-se a conceder à Ucrânia e à Geórgia *Membership Action Plans* (MAP's).¹¹ Aos olhos da opinião pública a mensagem soou estranha: afinal a NATO não sabe bem o quer.¹²

Dito isto, é evidente que o eventual alargamento da Aliança a estes países não depende apenas da vontade consensual dos aliados, mas igualmente de três elementos adicionais:

- 1) da capacidade demonstrada por cada um dos candidatados em cumprir os critérios de admissão;
- 2) da real existência de uma vontade interna, política e pública, desses países de pertencer à aliança;
- 3) da Rússia.

Muito se tem escrito sobre estes três elementos. No que diz respeito à concretização efectiva das reformas internas da Ucrânia e da Geórgia com vista ao cumprimento dos critérios de adesão, basta dizer que continua a sobrar a

¹¹ Em Dezembro de 2009 a NATO anunciou o lançamento do MAP para o Montenegro e em Abril de 2010 para a Bósnia-Herzegovina. A Macedónia tem vindo a concretizar o seu MAP desde 1999 mas tem visto adiado o convite formal da sua adesão por razões associadas ao diferendo sobre a sua denominação oficial. Quanto à Ucrânia e a Geórgia, continuam sem ver iniciados os respectivos MAP que ainda tardarão. As negociações com estes dois países têm-se desenvolvido respectivamente no enquadramento da Comissão NATO-Ucrânia e da Comissão NATO-Geórgia.

¹² E as parangonas dos media internacionais confirmam isso mesmo: *Two Different Paths to NATO: Georgia and Ukraine*, US Foreign Policy, 7 de Novembro de 2008; *Diplomatic tussle over Georgia and Ukraine NATO bids*, Euobserver.com, 27 de Março de 2008; *NATO divided over Ukraine, Georgia membership bids*, The Christian Science Monitor, 28 Março 2008.

ambos os países um considerável caminho a percorrer. Evidentemente que esses processos não têm sido facilitados pela instabilidade política interna observada nos dois países. Todavia, a lentidão na aplicação dos critérios e uma certa displicência quanto ao rigor na observância dos mesmos, acabaram por provocar junto dos aliados (até dos mais entusiasmados como a Polónia) um certo cansaço e um relativo desinteresse relativamente a esse alargamento. Já no que diz respeito à vontade interna dos dois candidatos à adesão, o panorama é muito desigual para ambos. Dados recentemente publicados persistem em demonstrar que na Ucrânia a adesão à NATO continua a dividir política e geograficamente o país: enquanto nas regiões a leste e sudeste, mais próximas da fronteira com a Rússia e contendo vastas comunidades de russos, uma forte opinião maioritária chega a considerar o processo de adesão uma ameaça à soberania nacional, ao invés, nas zonas mais ocidentais as populações tendem a considerar a eventual inclusão do país na NATO como uma garantia de protecção face às sempiternas tendências imperialistas de Moscovo. Em termos nacionais uma maioria curta de 51% de ucranianos mostra-se declaradamente contra a adesão, enquanto apenas 28% são resolutamente a seu favor.¹³ E o novo presidente ucraniano, Viktor Yanukovych, empossado depois de mais um processo político marcado pela instabilidade, anunciou no passado mês de Março que vai fazer avançar uma iniciativa legislativa a proibir a adesão do país a alianças militares, tendo em Abril dissolvido a comissão que preparava a adesão do país à NATO. No caso da Geórgia a vontade nacional de pertencer à Aliança já não deixa grande margem para dúvidas: 50% da opinião pública apoia inteiramente a adesão, 22% parcialmente e apenas 9% declaram estar totalmente contra o processo.¹⁴ Além disso, o presidente Saakashvili procura mostrar as suas credenciais pró-NATO e pró-ocidentais em todas as ocasiões possíveis. No entanto, e apesar do forte consenso interno, a guerra russo-georgiana de Agosto de 2008 veio comprovar como as hipóteses atlanticistas desta nação são complicadas. Aliás, o impacto do conflito foi de tal ordem que – ironicamente no momento em que mais eram necessários – os trabalhos no próprio Conselho NATO-Rússia ficaram suspensos até Dezembro de 2009. O que nos conduz ao terceiro elemento da equação: a Rússia e o seu relacionamento com a Aliança.

Na última década foram muitas as divergências que contribuíram para a sucessiva deterioração das relações entre a Rússia e os parceiros transatlânticos: a guerra do Iraque, o apoio ocidental à Revolução Laranja na Ucrânia, a escalada dos preços dos recursos energéticos, a anunciada implementação de um sistema

¹³ Dados em *Two Decades After the Wall's Fall: End of communism cheered but now with more reservations*, um survey do the Pew Research Center's Global Attitudes Project publicado a 2 de Novembro de 2009 e acessível em <http://pewglobal.org/reports/pdf/267.pdf>. Ver também os dados da Gallup em <http://www.gallup.com/poll/127094/ukrainians-likely-support-move-away-nato.aspx> que comprovam a perenidade destas opiniões.

¹⁴ Números que constam do último survey publicado pela delegação georgiana do IRI (International Republican Institute) com apoio da USAID (United States Agency for International Development), em Março de 2010.

norte-americano de defesa antimíssil na Polónia e na República Checa (entretanto abandonada), os acidentes diplomáticos entre o Reino Unido e a Rússia, foram só os mais notórios. Porém, nenhum se fez sentir tanto como o contínuo alargamento da Aliança Atlântica. O seu impacto na política de segurança e defesa russa é imenso e ficou confirmado no passado mês de Fevereiro com a oficialização da nova doutrina militar da Federação Russa. Esta considera textualmente o processo de alargamento da NATO – nas suas dimensões colectiva e individuais – uma ameaça à segurança nacional do país. É verdade que a anterior doutrina, em vigor desde 2000, já dava indicações de uma leitura no mesmo sentido, mas a organização nunca aparecia nomeada e o alargamento apenas aparecia associado à categoria dos desafios e não das ameaças.¹⁵ Como explicar este extremar da análise estratégica russa? E como responder-lhe? É aí que se centra o problema em análise: que a prioridade do alargamento do espaço de segurança pluralista do Atlântico Norte ao que resta da Europa não aliada choca fortemente com a prioridade da estabilização democrática da região euro-atlântica, incluindo ainda (para não dizer sobretudo) o grande espaço da Federação Russa. Será eventualmente possível tornar estas duas prioridades compatíveis?

Os líderes russos há muito que pretendem fazer vingar novamente a sua voz na diplomacia global. E para tal não se têm furtado a apresentar iniciativas. Foi o próprio Presidente Medvedev quem, em meados de 2008, começou a insistir na realização de uma nova grande conferência sobre a segurança europeia, a convocar conjuntamente pela OSCE, a União Europeia, a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e a Organização do Tratado da Segurança Colectiva sob, obviamente, os auspícios e o beneplácito da diplomacia russa. A insistência em incluir estas duas últimas organizações, mas principalmente a ausência da NATO, revelam bem a convicção subjacente ao pensamento estratégico russo de como, desde o final dos anos 90, aquela potência julga a segurança das suas fronteiras nacionais enfraquecidas e que ela própria tem sido consecutivamente marginalizada nos arranjos institucionais do continente. A recepção desta proposta junto dos restantes Estados Europeus foi fraca por razões histórico-políticas evidentes, mas também porque a proposta em si era suficientemente vaga para se tornar pouco atractiva, e porque à altura ainda era desconhecida a orientação da política russa da nova administração americana. Em Novembro de 2009, o Kremlin avança com uma segunda proposta: um esboço de um Tratado sobre a Segurança Europeia assente nos princípios da indivisibilidade, da igualdade e da segurança plena (art. 1.º). Redigido num tom mais apropriado aos desafios estratégicos de há vinte anos, o esboço ignora o pilar norte-americano da arquitectura de segurança europeia e propõe mecanismos que reforçariam a

¹⁵ Ver o sintético mas esclarecedor comentário de Mikhail Tsyarkin sobre a nova doutrina militar russa em *What's New In Russia's New Military Doctrine?*, Radio Free Europe Radio Liberty, de 27 de Fevereiro de 2010 que termina com a seguinte asserção: "The doctrine avoids the thorniest issues. It contains no hint as to how Russia will supply its military with new weapons and how it might deal with what may become the greatest military challenge to Russia - the rise of China. One may surmise that Moscow has not yet come up with answers to these fundamental questions."

voz de Moscovo no continente.¹⁶

Existe, enfim, uma outra hipótese relacionada com as relações NATO-Rússia que deve ser colocada, mesmo que apenas de forma teórica: a hipótese de adesão da Federação Russa à Aliança. Defendida por alguns sectores em clara minoria, e mais notoriamente pelo antigo ministro dos negócios estrangeiros alemão Joschka Fischer, esta opção, se concretizada, traria uma vantagem excepcional: a ansiada integração dessa potência no sistema de regras demo-liberais que desde 1989 têm vindo a enformar a segurança europeia em geral. Mas o respectivo custo seria muito elevado: a concessão à Rússia de um efectivo direito de veto em todas as grandes decisões políticas da Aliança, nomeadamente sobre o seu alargamento e o seu futuro.¹⁷ Deste modo, resta aos aliados transatlânticos a opção de envolver ainda mais activamente este país no debate sobre a segurança europeia insistindo numa cooperação efectiva na resolução das ameaças comuns como o extremismo, o terrorismo e o narcotráfico. Evidentemente esta cooperação deve ser enquadrada pelas regras gerais em vigor nas relações entre os aliados e as restantes democracias ocidentais e tem de ter em conta o seguinte paradoxo histórico: que o Ocidente sempre conseguiu fazer mais em prol dos países vizinhos da Rússia e, conseqüentemente, da estabilidade europeia, quando as suas próprias relações com Moscovo eram boas do que quando estas se agudizam.¹⁸

Não obstante as incompatibilidades inerentes às quatro personalidades-tipo apresentadas, insistimos em que ao contrário do que à primeira vista pode parecer, esta não é forçosamente uma situação negativa para a NATO. Antes, é necessário reconhecer que o debate resultante do confronto entre estas diferentes propostas tem sido um dos principais motores das opções entretanto tomadas, resultando numa melhor adequação política da Aliança aos novos tempos.¹⁹ Contudo, como acontece em qualquer debate, para ser útil este tem de ter um princípio mas também um fim.

Que desafios?

Em 1999, reunidos em Washington, os aliados declaram que na década

¹⁶ Consultar o texto do tratado em <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

¹⁷ A secretária de Estado norte-americana foi recentemente questionada sobre essa hipótese - "Can you imagine a time in the future when Russia could be a member of NATO?" Dando a seguinte resposta: "Well, I can imagine it. I'm not sure the Russians can imagine it." Referia-se deste modo à própria dimensão russa do hipotético processo que seria complicado quer pela falta de preparação da própria Federação para cumprir os critérios de admissão, quer pelo preconceito anti-NATO fortemente enraizado junto das elites daquele país. Ver Hillary Rodham Clinton, Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar, Washington, DC, 22 de Fevereiro de 2010.

¹⁸ Ver sobre este ponto o excelente artigo de Stephen Sestanovich, *What has Moscow done? Rebuilding US-Russian relations*, Foreign Affairs, November/December 2008.

¹⁹ Sobre as crises existenciais da NATO pós-Guerra Fria e como estas ajudaram à evolução da Aliança ver James Sperling, Mark Webber, *NATO: from Kosovo to Kabul*, International Affairs, 85, n.º 3, (2009): 491-511.

que entretanto passara desde a oficialização do primeiro conceito estratégico pós-Guerra Fria, foram emergindo novos riscos complexos para a estabilidade e a paz euro-atlânticas. Consequentemente, “reafirmando o papel indispensável da Aliança na consolidação e na preservação das mudanças positivas ocorridas no passado recente e na resposta aos actuais e futuros desafios de segurança”, apresentam um novo conceito estratégico. Este propõe-se estabelecer para a Aliança “uma agenda exigente”. Todavia, de menor fôlego que o documento de 1991, o novo conceito é, essencialmente, uma reatualização e um complemento do anterior. Mantendo no essencial a concepção alargada sobre a segurança, insiste no carácter multidimensional e de forte imprevisibilidade das novas ameaças (militares e não-militares), incluindo a opressão, os conflitos étnicos, a fragilidade económica, o colapso da ordem política e a proliferação de armas de destruição maciça. Ainda assim, realça um maior empenho futuro da Aliança na prevenção de conflitos e na gestão de crises, sempre numa base casuística e em cooperação com outras instituições internacionais e Estados parceiros. Dá igualmente destaque à necessidade de se manter as capacidades militares da Aliança ao nível dos desafios a enfrentar e das missões a realizar.²⁰

Todavia, os ataques perpetrados a 11 de Setembro de 2001 em solo norte-americano e os acontecimentos associados que se lhes seguiram vieram quebrar o optimismo dominante desde 1989 e obrigaram a reequacionar o peso e a extensão da solidariedade transatlântica. É verdade que esses acontecimentos são responsáveis, na longa história da aliança, pela única invocação do artigo 5.º do Pacto. De Paris a Berlim, de Madrid a Varsóvia, e passando por Lisboa, os europeus sentiram-se americanos por alguns instantes. E, contudo, os subsequentes desenvolvimentos que culminaram com a intervenção no Iraque em 2003 vieram demonstrar que afinal havia não só havia um profundo fosso político entre os aliados transatlânticos, como um enorme desajustamento das capacidades da Aliança face aos desafios decorrentes do contexto estratégico em mutação.²¹ Acalmada a crise – muito por causa da substituição das principais lideranças europeias por novos protagonistas – a NATO aprova em Novembro de 2006 um documento adicional que reporta expressamente à validade do conceito estratégico de 1999 ainda em vigor. O *Comprehensive Political Guidance* propõe-se fornecer orientação política para um enquadramento temporal a pensar nos próximos 10-15 anos. Em termos políticos é de destacar o ponto 5 do documento pela sua clareza e extrema actualidade: declarando que a defesa colectiva continua a ser o objectivo central da Aliança, reafirma a improbabilidade de um ataque convencional em larga escala e, consequentemente, chama a atenção para o facto de “a natureza dos potenciais desafios do art. 5.º continuar em evolução”. Acrescenta também que, à semelhança dos ataques ocorridos em 2001, os futuros ataques poderão vir

²⁰ Comparar os conceitos estratégicos de 1991 e 1999 em *Towards the new Strategic Concept: A selection of background documents*, NATO Public Diplomacy Division, April 2010, <http://www.nato.int/ebookshop/stratcon/off-text-e.pdf>.

²¹ Para uma análise sobre as razões (com destaque para o values gap) e os custos da crise transatlântica e a necessidade de “refazer” a Aliança ver James P. Rubin, *Building a New Atlantic Alliance. Restoring America's Partnership with Europe*, Foreign Affairs, July/August 2008, Vol.87, number 4, pp.99-110.

do exterior da área euro-atlântica, usar meios assimétricos e armas de destruição maciça. Nesse sentido, devem ser prioridades da Aliança o combate ao terrorismo e à proliferação do armamento não-convencional de destruição em massa. Por fim, insiste na necessidade da NATO estar apta a responder aos desafios que se lhe colocam independentemente da sua origem, legitimando assim as missões fora de área, que já eram prática desde 2003 com a assumpção do comando da ISAF no Afeganistão.²²

Ao oficializar num documento de orientação geral o que desde o início da década vinha sendo a sua prática política, a Aliança estava a reconhecer, simultaneamente, a continuada e rápida transformação do contexto estratégico, mas também a conseqüente necessidade de continuar a fazer evoluir de maneira sistematizada a sua própria reflexão estratégica. São essas razões que levam os aliados a apresentarem na Cimeira de Estrasburgo-Kehl, no exacto dia em que o Tratado do Atlântico Norte comemorava o seu 60.º aniversário, uma Declaração sobre a Segurança Aliada que anuncia o início de um processo de reflexão tendo em vista a elaboração de um novo conceito estratégico.²³

Desde a sua fundação que a NATO tem a mesma função primordial: proteger a integridade territorial, a segurança e a independência política dos seus Estados-membros. Quer face às ameaças de sempre, quer face aos desafios que começaram a emergir neste início do século XXI. Entre eles contam-se, por exemplo, a instabilidade associada aos Estados-falhados e aos Estados-pária, as crises e os conflitos regionais, o fácil acesso a armamento convencional cada vez mais sofisticado, o recurso criminoso às tecnologias emergentes e o bloqueio de recursos vitais. Sendo evidente que estes desafios podem ocorrer individualmente ou estar associados, o que resulta na extrema complexidade do panorama estratégico internacional e, mais particularmente, euro-atlântico. E, conseqüentemente, as tarefas da Aliança não podem limitar-se ao campo restrito da segurança, mas alargam-se e exigem uma constante iniciativa em termos de consultas mútuas, dissuasão, defesa, gestão de crises e desenvolvimento de parcerias. No seu conjunto, são todos estes elementos que explicam porque, desde o fim da Guerra Fria até à actualidade, a NATO se tenha transformado de um escudo essencialmente defensivo e estático numa aliança de segurança na sua acepção mais plena, assente na íntima ligação entre a própria segurança, a paz e o desenvolvimento.²⁴ E é precisamente a este nível que se encontra o eixo central do debate sobre o novo conceito estratégico.

Porque nestas duas últimas décadas a NATO é cada vez mais uma comunidade de valores – situação confirmada, como vimos, pelo lugar cada vez mais central dos valores nos documentos oficiais e pelo reforço da prioridade do elemento político na Aliança –, a ela têm-lhe sido exigidas novas tarefas e atribuída a criação de novas expectativas. Essas novas tarefas e essas novas expectativas têm o apoio variável dos Estados-membros, o que por sua vez exige uma enorme flexibilização

²² Consultar “The Comprehensive Political Guidance (2006)” em *Towards the new Strategic Concept: A selection of background documents*, NATO Public Diplomacy Division, April 2010, pp. 47-51.

²³ Ler “The Declaration on Alliance Security (2009)” em *Towards the new Strategic Concept: A selection of background documents*, NATO Public Diplomacy Division, April 2010, pp 52-53.

²⁴ Continuo aqui a seguir o “Comprehensive Political Guidance (2006)”, especialmente os pontos 2 a 4.

e uma maior capacidade de inovação nas soluções a encontrar. Nos últimos tempos têm surgido múltiplas interrogações – algumas das quais já abordadas neste artigo – em redor da identidade da Aliança e do seu futuro: Deverá a regra do consenso ser objecto de reforma com vista a uma abordagem mais flexível do processo de tomada de decisão entre os 28 Estados-membros? Continuará a NATO o seu alargamento para incluir a Geórgia e a Ucrânia, tal como foi prometido em 2008 em Bucareste? E estarão os restantes aliados dispostos a responder ao art. 5.º por causa de Tbilisi ou Kiev? A eventual adesão da Rússia é uma opção credível? Continua a zona euro-atlântica a ser estrategicamente relevante no actual sistema internacional? Tratam-se, todas elas, de interrogações pertinentes que, contudo, acabam por redundar naquela que é a mais fundamental das questões que se pode colocar a uma instituição internacional: mas afinal qual é a sua identidade (o que é o mesmo que perguntar, a sua natureza, o seu alcance e a sua relevância)? Sendo considerada a mais bem sucedida aliança de todos os tempos, esta interrogação não deve ser encarada pelos aliados como uma questão de somenos.

O novo conceito estratégico tem de ser muito mais do que apenas um menu de respostas às questões avulso acima referidas, do que somente uma definição de fôlego da nova identidade da Aliança. Para verdadeiramente conseguir dar solução a estes desafios, bem como àqueles que lhe são colocados pelo contexto global em mutação acelerada, ou seja, para dar o rumo adequado à Aliança neste século que há pouco se iniciou, o novo documento estratégico tem necessariamente de trazer consigo uma narrativa inteligível e completa sobre a realidade em que a Aliança é suposta operar. Por outras palavras, o novo conceito estratégico deve ser capaz de dizer ao mundo o que se passa com o próprio mundo – ou pelo menos com a área euro-atlântica no mundo – e o que este pode e deve realisticamente esperar da NATO. O novo conceito estratégico deve traduzir-se num pensamento estratégico verdadeiramente novo e alicerçado numa sólida coerência interna.

Essa tarefa não é facilitada pela realidade internacional que é multidimensional, continuará em mudança e conterà vários tipos de intervenientes (Estados, organizações intergovernamentais, ONGs, grupos terroristas, *lobbies*, grupos religiosos, civilizações) com interesses, agendas e regras diferentes. Nas décadas que se avizinham, as relações internacionais serão sobretudo marcadas pela assimetria entre esses diferentes elementos, donde resultará uma (des)ordem global que deverá ser gerida pelo recurso a diferentes tipos de poder – *hard power*, *soft power* e *smart power*²⁵ – nas suas mais variadas formas e num contexto de grande difusão. Será provavelmente um mundo apolar (ou não polar) tendencialmente caracterizado pelo enfraquecimento das estruturas fixas e das relações previsíveis, onde a diplomacia convencional enfrentará sérios obstáculos e onde as alianças correrão o perigo de se tornarem mais situacionais e mais voláteis.²⁶

Neste panorama, o reforço do multilateralismo cooperativo aparece como a

²⁵ Sobre as diferenças entre os três tipos de poder ver CSIS COMMISSION, *On Smart Power. A Smarter, more secure America*, (Washington: CSIS, 2007) acessível em <http://csis.org/publication/smarter-more-secure-america>.

²⁶ Aqui sigo Richard N. HAASS, *The Age of Nonpolarity. What will follow U.S. Dominance*, Foreign Affairs, May/June 2008, pp. 44-56.

condição *sine qua non* para a sobrevivência da NATO no século XXI. Não sendo ainda do conhecimento público o relatório que o grupo de especialistas ficou de entregar ao secretário-geral Rasmussen, fruto de um período de considerável reflexão liderado por Madeleine Albright, é porém tida como certa a referência a este tema do multilateralismo. Em particular, da necessidade do aprofundamento e do reforço dos mecanismos de solidariedade e de cooperação entre os 28 aliados. Ora, o cimento do espírito cooperativo encontra-se na partilha dos valores comuns, como bem salientou Hillary Clinton no discurso que proferiu em Paris sobre o futuro da segurança europeia: “A segurança europeia é muito mais do que um interesse estratégico do meu país. Ela é também uma expressão dos nossos valores. Estamos ao lado da Europa hoje, tal como estivemos ao seu lado durante décadas, porque há laços fortes que unem as nossas nações e os nossos povos. Estamos unidos por um entendimento comum da liberdade. Lutámos e perecemos pela liberdade uns dos outros. Trata-se de laços que não podem nem nunca serão quebrados.”²⁷

Não sendo novidade, o tema do multilateralismo cooperativo (ou da falta dele) tem vindo a assumir um protagonismo crucial à medida que a Aliança vai deixando para trás as referências ao sistema da Guerra Fria e aumentando o número de Estados-membros. Dois domínios revelam bem a sua importância e, concomitantemente, o seu real funcionamento. São eles, o domínio da partilha dos custos (*burden sharing*) entre os dois pilares da relação transatlântica e o lugar da Europa na grande visão estratégica norte-americana. No primeiro domínio, a questão coloca-se com particular acuidade por causa do evidente desinvestimento colectivo europeu na área da defesa. É o próprio Robert Gates, secretário norte-americano da defesa, que chama a atenção para este problema: “A desmilitarização da Europa deixou de ser uma bênção no século XX, para passar a ser um obstáculo à concretização da segurança real e da paz duradoura no século XXI.”²⁸ No segundo caso, o problema levanta-se por efeito de alguns sinais (sobretudo comentados pelos media, como a crescente aproximação dos EUA aos BRIC, a ausência do Presidente Obama na cerimónia de comemoração dos vinte anos da queda do muro de Berlim, a sua passagem fugaz pela Conferência de Copenhaga onde relegou para segundo plano as iniciativas da UE em matéria climática, o reforço do diálogo bilateral com a Rússia, etc), que têm levado os aliados europeus e muitos analistas a interrogar-se sobre o lugar e a importância da Europa na política da Administração Obama. De novo é a Hillary Clinton quem apazigua as chancelarias do velho continente com a seguinte declaração

²⁷ Secretary Clinton’s Speech on the Future of European Security, 29 de Janeiro de 2010, École Militaire, Paris, <http://www.america.gov/st/texttransenglish/2010/January/20100129153002eafifas0.2912409.html>.

²⁸ U.S. Secretary of Defense Robert Gates’ speech at National Defense University, NATO Strategic Concept Seminar, Washington, DC, 23 de Fevereiro de 2010, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>. Esse desequilíbrio dos custos – políticos e militares – é flagrante no caso da missão no Afeganistão, como bem nota Daniel Korski: “European governments have happily declared NATO’s Afghan mission vital to their own security, but in practice have continued to treat it as a US responsibility.” *Shaping Europe’s Afghan Surge, Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, March 2009, http://ecfr.3cdn.net/4599862142844e090e_oum6bv4y.pdf.

que apenas tem valor diplomático: “A nossa nação enfrenta ameaças em muitos lugares do mundo, mas nós consideramos a paz e a estabilidade na Europa como pré-requisitos para a resolução de todos os outros desafios.”²⁹

São, portanto, estes os desafios actuais de uma Aliança criada em 1949. Este é o Rubicão que deve ser atravessado.

IV. A travessia do Rubicão

É nos valores partilhados que encontramos a razão principal da manutenção, do alargamento e do sucesso da NATO. Mas é igualmente a defesa desses valores que explica a presença da Aliança no Afeganistão. E regressamos aqui à constatação com que iniciámos este artigo. Aqueles que ameaçam esse país e o querem fazer regressar ao obscurantismo e ao medo são os mesmos que querem destruir os valores que permitem aos cidadãos de qualquer parte do mundo viverem vidas livres, realizadas e felizes. São os mesmos que ameaçam destruir as sociedades ocidentais e um certo modo de vida que se convencionou chamar – ainda durante a Guerra Fria, o que confirma este elemento de continuidade – de Mundo Livre.³⁰ Se a missão da NATO no Afeganistão é “fora de área” e, portanto, impensável nas primeiras quatro décadas da sua vida, ela não é, no entanto, absurda. Pelo contrário, decorre da sua vocação original que se mantém permanente nas suas várias fases de evolução. Não obstante, ou por isso mesmo, essa constatação traz consigo uma perplexidade adicional: se a NATO se encontra no Afeganistão em virtude da defesa dos valores que são centrais ao seu sucesso, então, no caso de essa missão falhar, o mais provável é que a própria Aliança deixe de ser bem sucedida e acabe mesmo por desaparecer. De novo, são várias as vozes a estabelecer esta conexão – que o provável fracasso da NATO no Afeganistão ditará o insucesso da Aliança. Só que essa correlação, simplesmente não é verdadeira: a sobrevivência da NATO não está em causa no Afeganistão. Por duas razões. A primeira, menos importante, porque apesar de tudo os Estados são suficientemente cautelosos e conservadores para, num contexto internacional de crescente instabilidade, de novas ameaças e de inúmeras incógnitas, como é o actual, não quererem desperdiçar os instrumentos de segurança mais bem sucedidos que possuem (mesmo que esporadicamente demonstrem não o ser). A segunda, e prioritária, porque o que realmente está em causa no Afeganistão – para além da defesa primordial da liberdade – é o sentido do futuro da própria Aliança. E quando se discute o sentido futuro de uma instituição é porque já se está convencido de que ela tem futuro.

A missão no Afeganistão está a obrigar a NATO a testar as suas capacidades e a sua vocação, bem como os seus limites, enquanto contribuinte para a paz e

²⁹ Secretary Clinton’s Speech on the Future of European Security, 29 de Janeiro de 2010.

³⁰ Para um argumento semelhante ler James M. Goldgeier, *The Future of NATO*, Council Special Report No. 51, February 2010: “As a community of democracies, the member states are threatened by forces such as Islamic extremism and the rise of authoritarian states.”

a segurança que são cada vez mais globais. A operação no Afeganistão está a obrigar a Aliança a pesar bem as dificuldades e os constrangimentos materiais de uma cada vez mais tentadora assumpção de um papel de estabilizador global que não implica que ela deixe de ser essencialmente uma aliança regional. Mas este é um tema que fica para outro artigo.

“[S]e a NATO não existisse, nós teríamos de a inventar,” afirmou o já citado Mirek Topolánek.³¹ Ao que acrescentamos: Felizmente só precisamos de a re-inventar.

³¹ Mirek Topolánek, *If NATO didn't exist we'd have to Invent It. Reflections on one international institution that's still relevant*. Wall Street Journal, 3 de Abril de 2009.