AS RELAÇÕES ENTRE A NATO E A UNIÃO EUROPEIA PÓS-11 DE SETEMBRO[1]

Bernardo Pires de Lima

No momento em que a NATO celebra os seus sessenta anos, em que uma nova Administração norte-americana inicia funções e em que as três principais potências europeias apresentam lideranças atlantistas, vale a pena fazer o ponto da situação sobre a relação que a NATO tem mantido com a União Europeia (UE) na arquitectura de segurança internacional pós-11 de Setembro. Por duas razões essenciais: porque emergiram novos actores estatais e não estatais; e porque é urgente forjar um novo paradigma para a relação transatlântica.

A ARQUITECTURA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL PÓS-11 DE SETEMBRO

Muito se tem criticado e falado acerca da condução dos assuntos internacionais na era Bush. Embora as questões de estilo prevaleçam normalmente na apreciação das opiniões públicas, há aspectos bem mais interessantes que foram traçados e que têm passado um pouco despercebidos. E o maior é, na nossa concepção, o quadro internacional de alianças que está em andamento.

A guerra no Iraque teve o condão de adormecer os analistas. Ao centrar-se toda e qualquer apreciação ao que foi feito ou correu mal, relativizou-se a importância de outros passos que terão, nas décadas mais próximas, profundas consequências na política internacional. Por exemplo, os alargamentos e as parcerias da NATO aos Balcãs, ao Cáucaso, à Ásia Central, o reforço da sua política de cooperação com potências fora do espaço euro-atlântico, como o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália. Além disto, o Brasil vem assumindo um dinamismo diplomático com Washington que o catapulta para o estatuto de grande potência na América do Sul, com predominância nas suas políticas energéticas. A África do Sul e Angola são atractivos sem paralelo no continente africano em termos de desenvolvimento económico e consequente poder regional. Mas há um ponto, ainda, que convém reter: os países muçulmanos que têm percorrido caminhos de aproximação ao Ocidente e implementado algumas reformas têm assegurado, também eles, uma posição de destaque neste concerto global. A Indonésia e a Turquia são exemplos disto.

O modelo de conflito entre grandes potências parece bastante mais remoto nesta nova era do que foi nos séculos passados, sobretudo por duas razões: por um lado, pela propensão democrática que se foi adoptando, a qual conduz à resolução de problemas interestaduais por vias não violentas; por outro, pelo teor da nova ameaça terrorista, que aproveita sobretudo a

desagregação das estruturas dos estados frágeis para as dominar ou influenciar. Neste quadro, no qual também se movem as National Security Strategies (2002 e 2006), alianças entre os Estados Unidos e o Médio Oriente (Israel, Arábia Saudita, Egipto, Jordânia), Europa, África (África do Sul, Nigéria, Angola), América do Sul (Brasil, México, Chile), Ásia do Sul (Índia, Paquistão), Pacífico (Japão, Coreia do Sul, Indonésia) e Oceânia (Austrália, Nova Zelândia) promovem um conceito de segurança que proporciona mecanismos económicos com aparentes benefícios para todos[2]. Aos Estados Unidos, enquanto superpotência, interessa manter o seu estatuto internacional sem provocar noutras potências regionais a tentação de equilibrar o sistema. Às potências regionais, porque garantem estabilidade interna e segurança regional através da ligação à grande potência do sistema e a todo o seu *poder*.

Se este é o desafio que se coloca à política externa norte-americana nos próximos tempos, um outro surge na Europa: como evitar tornar-se uma região de menor relevância estratégica para a potência hegemónica? Por outras palavras, terá a Europa capacidade para não perder a evolução do concerto estratégico das novas alianças que se está a desenhar?[3]

Este ponto é fundamental para percebermos, também, o dilema europeu contemporâneo. Por um lado, aqueles que têm defendido uma superestrutura capaz de rivalizar com a hegemonia norte-americana no sistema. Por outro, os que promovem alguns passos no processo de integração de forma a complementar essa mesma hegemonia, entendendo o relacionamento transatlântico como vital não só para a segurança do Ocidente, como para a própria relevância da Europa no mundo. Esta é a posição da Grã-Bretanha de Blair ou Brown e, mais recentemente, da Alemanha de Angela Merkel. Ambos, em períodos mais ou menos subsequentes, encararam com maior relevância o processo de integração europeu, precisamente pelas dinâmicas de regionalização do sistema internacional, que foram ganhando preponderância para Washington, após o fim da Guerra Fria e aceleradas após o 11 de Setembro, em detrimento da Europa Ocidental.

Mas o ano de 2008 revelou um terceiro *player* nesta propensão atlantista: a França. Legitimado eleitoralmente e pondo em prática esta dimensão de ruptura com um passado recente, o Presidente Sarkozy veio dizer aos europeus e norte-americanos que Paris não queria perder o paquete transatlântico. Mais: foi a Londres celebrar uma *entente formidable* ao mesmo tempo que emitia recado para Berlim dizendo que vontade política para lhe virar as costas não faltava. Mas não foi só isto que Sarkozy nos veio dizer e, para o caso das relações entre a NATO e a UE, é particularmente significativa esta viragem: Paris e Londres, os grandes produtores de segurança europeus na NATO, iriam vincar o elo transatlântico por via do compromisso francês em regressar em pleno, militar e politicamente, à NATO e da manutenção britânica em desenvolver uma política europeia de segurança e defesa. Por outras palavras, ambos os países queriam pôr

termo à crise de identidade euro-atlântica patente durante a Guerra do Iraque e reafirmar a convergência estratégica entre a UE e a NATO.

Embora seja sempre imprescindível a vontade norte-americana para que tal convergência suceda, a responsabilidade de fazer reemergir uma forte aliança entre o Atlântico depende, em grande parte, das principais potências europeias. Paris, Berlim e Londres, para todos os efeitos, marcam a agenda europeia e reformulam invariavelmente o seu rumo internacional. Até porque a agenda do Presidente Obama para o Afeganistão traz para primeiro plano o dilema europeu: ou acompanha as exigências da Aliança Atlântica no Afeganistão ou perde o que lhe resta de relevância aos olhos de Washington. Não tenhamos dúvidas: a NATO – sobretudo os norte-americanos – joga tudo na frente afegã-paquistanesa e quem não a quiser defender está a dizer em alta voz que ela passou à irrelevância, que não quer pagar o preço da segurança europeia e que está disposto a abdicar da relação com os Estados Unidos. Também não tenhamos ilusões: há outros, fora da Europa, que desesperam por ela.

CONVERGÊNCIAS ESTRATÉGICAS

Ao recusar o auxílio colectivo da NATO, quando os seus dezanove membros invocaram o artigo 5.º do Tratado de Washington pela primeira vez na sua história, Washington implicitamente declarou aberta uma nova fase da sua política externa[4]. No mesmo dia, os quarenta e seis membros do Euro-Atlantic Partnership Council foram inequívocos quanto aos esforços conjuntos para combater o terrorismo. Este foi o momento que simbolizou a viragem entre a década de 1990, em que a NATO era o principal fórum da arquitectura de segurança transatlântica e o único pólo capaz de garantir a segurança Europeia, para uma fase em que Washington parecia querer assumir uma postura menos comprometida com as alianças do pós-II Guerra Mundial. Nos quatro anos após a Cimeira de Praga (2002), a NATO apenas levou a cabo uma grande missão, no Afeganistão, enquanto a UE, através da sua Política Externa de Segurança e Defesa (PESD), pôs em prática dezasseis missões (civis e militares) nas mais diversas regiões do mundo. A relação entre a Europa e os Estados Unidos mantém-se, para ambas as partes, ao nível de uma aliança estratégica. Mas a relação militar, tão central durante a Guerra Fria, perdeu importância nas prioridades estratégicas de Washington[5]. Aqui reside um problema de fundo para as relações entre a UE e a NATO. Mas se a postura de Washington foi fortemente influenciada pelo 11 de Setembro, que implicações existiram a partir de então nas estratégias da NATO e da UE?

A NATO procedeu a um reajustamento estratégico, a uma agenda de transformação que passou também por deixar a porta aberta geograficamente. Incluir a Europa de Leste e abrir o leque de participantes em programas de parceria com o Cáucaso, Mediterrâneo, ou os Balcãs

(«Partnership for Peace, Membership Action Plan»), acabou por representar um compromisso entre os defensores e os opositores de alargamentos contínuos para fora do tradicional espaço da NATO. Das cimeiras de Praga (2002) e Istambul (2004) saíram as linhas mestras quer para o enquadramento da organização no combate às ameaças internacionais – terrorismo e proliferação de armas de destruição maciça[6] –, quer no contexto das alianças e parcerias com as demais organizações. A última, em Bucareste (Abril de 2008), escancarou a porta à Croácia e à Albânia e deixou-a entreaberta à Macedónia, à Ucrânia e à Geórgia.

Um outro ponto residiu na forma de combater essas ameaças. Por um lado, com o recurso à criação de uma força militar tecnologicamente avançada, interoperacional, sustentável e disponível sempre que se decidisse pela sua actuação. Esta NATO Response Force (NRF) reforçou os *headline goals* da UE (1999), o entendimento mútuo e a autonomia de ambas. Por outro lado, a NATO procedeu ao reajustamento da estrutura de comando militar, de forma a estar plenamente operacional face às missões futuras. A NATO continuaria a desenvolver meios tecnológicos e a reforçar o seu conceito militar antiterrorista, que passaria, entre outras matérias, por uma melhor coordenação interestadual ao nível da *intelligence* e da capacidade de resposta a crises. Foi ainda traçado um fortalecimento no combate ao cyberterrorismo, na rápida actuação após ataques com armas de destruição maciça e, um ponto-chave, que passava por «auxiliar a prevenção do uso de ADM», assumidamente através de mecanismos multilaterais[7].

O último ponto seria desenvolver um conjunto de parcerias estratégicas internacionais, de forma a alargar o âmbito político da NATO e estabelecer novas áreas de influência. Nesta matéria, deu-se ênfase à relação com a UE, mas também se garantiu a continuidade de acções políticas e militares conjuntas com a Rússia, a Ucrânia e países do Mediterrâneo. No que toca ao relacionamento com a UE, salientou-se a «partilha de interesses estratégicos comuns», espelhados no sucesso nos Balcãs pelo que, após o 11 de Setembro, seria vital a cooperação reforçada do espaço euro-atlântico em questões comuns, como a segurança, a defesa e a gestão de crises. A expressão adoptada catalogou-a de «parceria estratégica genuína»[8].

Com a publicação dos documentos estratégicos de Praga (Novembro de 2002) e da Administração Bush (Setembro de 2002)[9], a UE teve necessidade de acompanhar o desenrolar dos acontecimentos e dar resposta ao novo paradigma internacional que o 11 de Setembro originara. Assim, em Dezembro de 2003, a Estratégia de Segurança Europeia (ESE)[10] traduziu a visão dos parceiros europeus sobre a definição das ameaças contemporâneas, bem como a forma de as combater e os mecanismos pelos quais a UE deveria pautar o seu comportamento futuro. E tal como concluiu a NATO em Praga, também o terrorismo e a proliferação de ADM foram identificadas como as principais ameaças com as quais a UE se confronta no presente e

se debateria no futuro. No que toca à proliferação de ADM, a UE emitiu mesmo uma estratégia concreta sobre o tema, pondo sempre a tónica nas «potencialidades» desta ameaça, muito ao jeito da argumentação europeia sobre segurança[11]: um grande voluntarismo na escrita, uma enorme inibição nas acções. Credibilidade procura-se, podia ser o *slogan*.

Nesta matéria, a estratégia de combate às ADM pela UE passava, também ela, pela partilha de informação e análise com a NATO[12], o que nos leva a concluir que o vector militar transatlântico corporizado na Aliança Atlântica não é visto com menoridade, antes como um mecanismo internacional indispensável para o próprio redimensionamento estratégico global da União.

OS ACORDOS DE BERLIM MAIS

O mecanismo formal traçado por ambas as organizações para espelhar esta convergência estratégica foi iniciado em Dezembro de 2002, com a assinatura da «NATO-EU Declaration on ESDP». Embora esta declaração sublinhasse o papel central da NATO na segurança colectiva euro-atlântica, abria espaço ao mesmo tempo para reafirmar o contributo de uma PESD para a vitalidade da Aliança Atlântica no campo da gestão de crises, porque ambas as organizações tinham diferentes naturezas. Assim, no final de 2002, altura em que o processo de decisão transatlântico referente à intervenção no Iraque entrava numa fase de crispação crescente, os dois lados do Atlântico mostraram, mais uma vez no plano das intenções, uma convergência que na prática não se ia revelando. «Parceria estratégica» e «consultas mútuas» eram duas das orientações definidas. Em Março de 2003, estes tópicos chegariam a um segundo estádio de convergência: os Acordos de Berlim Mais[13].

Estes acordos definiam um conjunto mais concreto de posições. Primeiro, um acordo de segurança sobre informações classificadas. Segundo, assegurava à UE o acesso ao planeamento da NATO para as operações de gestão de crises lideradas pela União. Terceiro, a NATO disponibilizaria, entre outros aspectos, unidades de comunicação e infra-estruturas para operações lideradas pela UE. Quarto, o Deputy Supreme Allied Commander Europe (DSACEUR, NATO) é o comandante operacional e utiliza as capacidades de planeamento e de geração de forças no Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE, NATO), enquanto o controlo político da operação continuaria com a UE, uma vez autorizada pelos membros da NATO. Quinto, foi consagrada a incorporação no interior do sistema de planeamento de defesa da NATO das necessidades militares passíveis de serem requeridas por uma operação militar conduzida pela UE. Por outras palavras, um conjunto de conjugação de esforços sem duplicação de meios no plano militar e estratégico.

Numa primeira análise, estes acordos pautaram-se por um relativo sucesso, nomeadamente em duas operações: na primeira missão, liderada pela UE ao abrigo dos Acordos Berlim Mais, a

Concórdia (Macedónia) e a Althea (Bósnia-Herzegovina). No primeiro caso, por ter avançado de forma sustentada, embora o seu reduzido número de forças tivesse diminuído o risco de descoordenação. No segundo exemplo, a UE assumiu a liderança operacional da situação sucedendo precisamente à NATO em Dezembro de 2004. DSACEUR seria o comandante operacional para a Althea, como previsto em Berlim Mais e, também, o coordenador da estratégia militar da NATO para com a UE. A título de exemplo, as reservas tácticas da Althea foram disponibilizadas para a missão NATO no Kosovo (KFOR), enquanto as reservas da KFOR foram colocadas à disposição também das operações na Bósnia-Herzegovina.

Mas estes dois casos de sucesso operacional não devem levar os decisores políticos a encararem a situação como conclusiva no que diz respeito à relação entre a NATO e a UE. Os Acordos de Berlim Mais apresentam alguns limites e é sobre um novo estádio neste relacionamento transatlântico que procuraremos traçar algumas considerações. Além disto, não deve constituir um motivo de satisfação para as lideranças europeia e norte-americana que a relação transatlântica se paute meramente por este quadro. É redutor e reflecte, como muito bem disse o secretário-geral da NATO, Jaap de Hoop Scheffer, a dura realidade: as relações entre a NATO e a UE ainda não chegaram verdadeiramente ao século XXI, continuam presas aos anos de 1990[14].

PARA ALÉM DE BERLIM MAIS

Os anos de 1990 espelharam o início da PESD, é um facto. Mas durante a sua geminação, a segurança europeia foi-se organizando segundo uma dupla estratégia e que, em última análise, a conduziu à indefinição. Por um lado, aqueles que queriam uma autonomia efectiva do pilar europeu de segurança em relação à NATO, isto é, a Washington: tinha chegado a «hora da Europa». As guerras na Bósnia e no Kosovo mostraram a inviabilidade de um pilar europeu de defesa e segurança manifestamente opositor quer à Aliança Atlântica, quer ao estatuto dos Estados Unidos no sistema internacional.

Por outro lado, também ficou patente uma linha política não hostil a uma maior capacidade militar conjunta da UE, mas que a queria ver constituída em plena coordenação com a NATO, sem duplicação de meios e esforços e, implicitamente, aceitando a ideia de a Aliança Atlântica ser a moldura por excelência da segurança euro-atlântica. De certa forma, a Cimeira de Saint-Malo (1998) entre Jacques Chirac e Tony Blair simbolizou esta linha. Mais uma vez, no plano das intenções e da retórica estávamos perante uma solução prudente para os próprios interesses europeus.

Mas este final de século terminou apenas na manhã de 11 de Setembro de 2001. Ou mais precisamente quando a resposta à solidariedade da NATO foi a rejeição de Washington que iniciaria um processo, esse sim de alcance autonómico, da sua segurança nacional. A partir da

concepção de uma «guerra global ao terrorismo», das «coligações de vontade» e de uma estratégia assente na «expansão da democracia», quer a NATO quer a UE ficaram reféns desta disposição da potência liderante e tiveram de assumir um de dois caminhos: a ruptura ou a convergência. A solução da convergência estratégica acabou por, sensatamente, ser traçada nos documentos saídos das principais cimeiras das duas organizações. Embora convergência estratégica não signifique a ausência de conflitualidade política, é um facto que a crise transatlântica em redor da decisão de invasão do Iraque parece ter sido ultrapassada. Basta ler com alguma atenção os posicionamentos atlantistas das principais capitais europeias, em particular Londres, Berlim e, sobretudo, Paris[15].

Mas é exactamente este alinhamento que exige uma capacidade conjunta de uma nova moldura de relacionamento transatlântico na qual é também essencial uma dinâmica diferente no relacionamento político e estratégico entre a UE, no seu pilar de PESD, e a NATO. E é aqui que chegamos, de facto, ao «século XXI transatlântico», de que fala Jaap de Hoop Scheffer. Os Acordos de Berlim Mais foram extremamente importantes no caminho da acessibilidade da UE aos recursos da NATO sempre que esta opte por não encabeçar uma operação. Mas o quadro Berlim Mais é hoje insuficiente para os desafios à segurança euro-atlântica. A redutora perspectiva material não dá corpo suficiente a uma nova cultura estratégica e operacional entre a NATO e a UE, porque muito simplesmente não deve ser pela demarcação operacional que o relacionamento de ambas as organizações se deve pautar. É esta situação, também, que os Balcãs, o Afeganistão e outros pontos de crise vêm mostrando no actual quadro geopolítico.

A pergunta nesta fase é simples de formular: quais são, afinal, os limites dos Acordos de Berlim Mais? Ou, se quisermos ir um pouco mais longe, que tipo de relacionamento devem a NATO e a UE protagonizar numa fase posterior a estes mesmos acordos?

A resposta à primeira pergunta pode ser dada por um conjunto de problemáticas. Em primeiro lugar, Berlim Mais diz apenas respeito a um número restrito de operações, precisamente aquelas em que a UE assume a liderança querendo ter acesso a determinados instrumentos da NATO, como o planeamento, a geração de forças ou capacidades em centros de comando do SHAPE. Berlim Mais, não disponibiliza à UE acesso a tropas ou equipamento da NATO, o que por si só limita em muito o alcance das operações. Em segundo lugar, e este é um aspecto extremamente relevante no actual quadro de crises internacionais, Berlim Mais não contempla um mecanismo concreto de integração entre capacidades militares e civis numa operação específica. Além disso, e este seria um terceiro ponto, Berlim Mais não facilita necessariamente o processo de decisão entre a UE e a NATO quando estas acordam em ceder margem de acção uma à outra num cenário de crise. De certa maneira, apenas está previsto por estes acordos um

processo conjunto depois de a decisão estar tomada, ou seja, após a NATO ter decidido não liderar uma operação militar deixando esta posição à UE.

Um exemplo muito concreto destas limitações foi dado na Primavera de 2005, no quadro da crise humanitária no Darfur. Esta seria uma nova e exigente prova do relacionamento e eficácia entre as duas organizações. É certo que o contexto não era fácil e incomparável às missões enquadradas anteriormente, mas o resultado não foi animador. A União Africana (UA) solicitou à UE e à NATO assistência à sua missão de *peacekeeping* na região ocidental do Sudão. O presidente da UA, Oumar Konore, pediu ajuda a diversos países para conduzirem as suas tropas para essa zona, tendo a NATO e a UE aceite o desafio. Contudo, foram incapazes de decidir sobre um único centro de comando operacional para transporte aéreo, tendo a UE proposto Eindhoven (Holanda) e a NATO mantendo o protagonismo do SHAPE (Bélgica). O resultado foi a demonstração da inoperância deste processo decisório e a falta de uma coordenação mútua.

E aqui entronca a resposta à segunda questão. O caminho por onde deve seguir este renovado relacionamento entre a NATO e a UE exige, em primeiro lugar, que os decisores políticos em causa se disponibilizem a colocar no debate contemporâneo as questões da segurança e defesa, dos desafios e ameaças contemporâneos, das alianças estratégicas, tudo de uma forma exigente, clara e pedagógica. Sem receios de constrangimentos eleitorais ou queda de popularidade pública. Sobretudo no lado europeu, é urgente que os decisores expliquem de uma vez por todas às populações que a realidade internacional não é estanque e que implica responsabilidades e custos repartidos. Que o insucesso de alguns pode ser o fracasso de muitos outros. Que o modo de vida quotidiano ocidental só é possível porque foram fortalecidos determinados mecanismos de cooperação ímpares na história moderna, cuja implosão implicaria necessariamente uma alteração de hábitos nas democracias. Em última análise, que as democracias devem ser capazes de ultrapassar a mitologia do triunfo de uma ordem internacional liberal sem custos.

O primeiro desafio a que este quadro pós-Berlim Mais tem de saber dar resposta é a cenários de crise à segurança transatlântica. Significa isto, desde logo, que só estabelecendo uma estrutura para a cooperação civil-militar antes das crises eclodirem é possível uma resposta conjunta e articulada. Por outras palavras, é necessário um planeamento prévio e duradouro que não esteja sujeito à precipitação dos acontecimentos na altura em que a crise surge, o que dificulta ainda mais a coordenação e o processo de decisão entre as organizações. O sucesso da operação liderada pela UE na Bósnia-Herzegovina, ao abrigo dos acordos de Berlim Mais e que demorou cerca de sete meses a preparar, só foi possível fruto desse planeamento atempado. Ao invés, as dificuldades sentidas na operação no Darfur foram o espelho dessa mesma falta de negociação prévia para uma estrutura conjunta que facilitasse a decisão e a eficácia da missão[16].

Assim, este planeamento prévio poderia incluir o tratamento de cenários ameaçadores e a identificação das respostas a cada uma dessas situações. Neste domínio, seria vantajoso esclarecer os domínios em que a NATO e a UE se encarregariam de liderar, bem como os países membros que estariam dispostos a protagonizar os diversos tipos de acção. Este ponto revela ainda um importante compromisso entre disponibilidades nacionais e capacidades no terreno, uma forma mais clara de se evitarem voluntarismos de determinados estados que depois esbarram num sem-número de *caveats* nos teatros de operações. Ainda neste plano, seria vantajoso que ambas as organizações fossem capazes de agendar periodicamente exercícios conjuntos, identificando-se as debilidades e estabelecendo contactos entre forças armadas de países diferentes.

Um outro aspecto a desenvolver seria uma ligação entre as modernas tipologias militares da NATO e da UE, isto é, a NATO Response Force (NRF) e os Battle Groups[17]. Estas fórmulas, desenhadas para operar em teatros de operações contemporâneos, são bem-vindas e procuram responder a crises repentinas, a conflitos de durabilidade curta mas cuja segurança exige a manutenção de forças no terreno por um período mais alargado, de forma a permitir que os processos político e económico sejam postos em prática em paralelo. Concebidas para dar resposta rápida a determinados contextos de guerra e pós-guerra, com uma sustentação em números e tempo consideráveis, seria vantajoso para as forças especiais multinacionais, sejam elas NATO ou UE, que se gerassem mecanismos periódicos de treino, planeamento e racionalização de logística e comunicações. As características muito próprias de um alicerce rápido e sustentado de forças de múltiplos países implicam um outro modelo de cooperação muito mais ambicioso. Este é um problema a que os estados-membros das duas organizações (na esmagadora maioria os mesmos) terão de saber dar resposta célere face às solicitações internacionais de que são alvo, assim como à ambição global que expressamente ambas já definiram para si[18].

É certo que existem diferenças implícitas à própria natureza das duas organizações, como por exemplo a robustez das missões e dos contingentes militares ou, por seu lado, a existência de uma cadeia de comando NATO para a NRF e uma multinacional ou até nacional em função da liderança do respectivo Battle Group, e depois a cadeia de comando militar da UE[19]. Contudo, como afirmou o ex-SACEUR general James Jones, «seria importante mantermos os *standards* da NATO, a sua terminologia e treino» para se chegar a uma certa racionalização de esforços[20]. Os avanços neste e noutros domínios foram já descritos como positivos pela própria UE, se atendermos à «coerência e complementaridade entre os Battle Groups e a NRF, incluindo a compatibilidade de *standards*, medidas práticas e procedimentos». Este desenvolvimento gradual pode ser uma realidade, mas não responde às limitações de Berlim Mais. Se este percurso é

assim tão sublinhado, como explicar que o Grupo de Capacidades UE-NATO criado em Maio de 2003 para coordenar os compromissos assumidos na cimeira da NATO em Praga (2002) e o Plano de Acção das Capacidades Europeias formulado na cimeira da UE em Laeken (2001), esteja actualmente reduzido a meras trocas de informações, reunindo meia dúzia de vezes por ano e sem real coordenação?[21] Se nem os fóruns conjuntos de coordenação de capacidades e geração de forças funcionam com regularidade e consistência, como poderemos assegurar que os estados envolvidos em ambas as organizações não são sujeitos a esforços desnecessários ou que uma missão de maior risco do que até aqui presenciámos possa ser levada a cabo com sucesso?

Outro aspecto a resolver para passarmos a um outro patamar transatlântico é a resolução do diferendo entre Chipre e a Turquia e que inviabiliza o desejável reforço das relações entre a NATO e a UE. Ancara tem sido um obstáculo às consultas e à partilha de informações entre as organizações, nomeadamente ao nível dos seus fóruns periódicos, o North Atlantic Council e o Political and Security Committee ou entre o NATO Military Committee e o EU Military Committee. Em resposta à adesão de Chipre à UE, a Turquia tem-se batido por um diálogo entre as duas organizações envolvendo apenas e só os membros que fazem parte de ambas ou do Partnership for Peace (PfP-NATO). Um critério que exclui imediatamente Chipre e Malta, e que no caso deste último foi recentemente desbloqueado pelo convite na Cimeira de Bucareste (Abril de 2008) a La Valetta para o PfP[22]. Este «problema de participação» acaba por gerar um ambiente entre as duas organizações de exclusão óbvia de alguns dos seus membros por recusa de outros, o que inviabiliza a troca de informações ou a abertura de novos dossiês num plano mais ambicioso de relacionamento. Além disso, o bloqueio que alguns países fazem neste domínio concreto apenas contribui para que os membros da NATO acabem por ter pouca influência no desenvolvimento da PESD, o que não seria desejável. Os europeus poderiam, por exemplo, pressionar Ancara nesta matéria, fazendo-a ver que é do seu interesse particular e crucial para a sua adesão à União[23].

Por outro lado, é urgente um maior investimento na defesa por parte dos países europeus. Primeiro, porque sem capacidades militares e de investigação, a convergência de esforços, seja ela liderada pela UE ou pela NATO, continuará a revelar uma discrepância gritante entre a retórica política espelhada em documentos estratégicos e a credibilidade operacional nos teatros de operações. Não falamos apenas em mais equipamento militar. Hoje, nos contextos de crises longínquas, é indispensável investir no transporte ágil e operacional ao serviço das missões civis e militares das duas organizações. Esta é, aliás, uma das suas maiores debilidades, recorrendo-se vastíssimas vezes a meios bastante mais caros para suprir as necessidades. Sem mobilidade dos meios, falar de resposta rápida entra no domínio do absurdo.

A urgência no cumprimento das metas financeiras traçadas não deve ter como objectivo igualar o orçamento anual dos Estados Unidos. Isso seria não só lunático como revelaria uma obsessão pouco saudável dos europeus. No entanto, implica toda uma questão de credibilidade global. A UE não deve estar permanentemente refém da sua retórica ou embrenhada em letras de tratados. Como mais uma vez alertou Jaap de Hoop Scheffer, desta vez num dos mais importantes *think tanks* de segurança europeia, em Bruxelas, e logo após o discurso inaugural do Presidente Obama, «se queremos mais dos americanos, temos de dar mais de nós próprios. […] Eu não espero um aumento dos orçamentos de Defesa. Então vamos fazer mais com o dinheiro que temos»[24].

Um outro ponto é a identificação da Rússia como um grande desafio estratégico conjunto. Este ponto faz não só parte do *draft* para a nova estratégia de segurança europeia[25], como voltou ao topo da agenda da NATO por via do dilema da adesão da Ucrânia e da Geórgia ao longo de 2008. Moscovo tem vindo a reposicionar-se como uma potência euro-asiática a ter em conta. A Rússia tem sabido movimentar-se com à-vontade na política europeia, cumprindo os objectivos a que tradicionalmente se propõe, isto é, dividindo-os. Além disto, tem conseguido manter uma esfera de influência por via de cortes energéticos sucessivos à Bielorrússia, à Ucrânia e à Geórgia, ameaçando-as com novas investidas caso continuem a trilhar um caminho de acesso à NATO e à UE. Também por aqui se percebe a relevância para as duas organizações do desafio russo: sem um posicionamento conjunto em matéria energética – promovendo a utilização de energias alternativas ou criando um mercado energético comum, com a Ucrânia e a Turquia, necessariamente – realista no relacionamento com Moscovo, fugindo aos moralismos tradicionais e trazendo a Rússia para os fóruns internacionais de responsabilidade, se pode controlar as suas ambições. Seria um bom sinal de coesão e uma demonstração de realismo estratégico que esta matéria fosse central no próximo documento europeu.

É ainda importante definir uma estratégia conjunta relativa à proliferação nuclear e ao terrorismo. Na Estratégia de Segurança Europeia identificou-se a proliferação de armas de destruição maciça como uma das grandes ameaças à segurança[26]. A prevenção e uma relação próxima com os mais directos aliados (Estados Unidos, Japão e Rússia) foram os caminhos definidos para controlar a ameaça. Sobre a relação com a NATO apenas duas linhas em treze páginas, para realçar o empenhamento da União em assegurar uma troca de informações com a Aliança Atlântica ao abrigo da moldura de cooperação estabelecida.

Do lado da NATO, foi lançado em 2000 o WMD Centre, em Bruxelas. Em 2004, foi declarada operacional uma das medidas resultantes dessa estratégia: um batalhão de defesa multinacional contra a proliferação de armas químicas e biológicas, desenhado para responder e gerir qualquer consequência de um ataque com essas características. A este passo seguiu-se a

concretização de uma *defence task force* para o mesmo efeito, liderada por cada um dos aliados por períodos semestrais rotativos. Em Julho de 2007, seria criado ainda um centro de excelência sobre a mesma matéria, de carácter militar e prestador de auxílio no treino, aprendizagem e interoperabilidade entre aliados. No fórum com a UE, o Euro-Atlantic Partnership Council Action Plan, o relacionamento tem-se limitado apenas à troca de informações e experiências sobre o tema[27].

É verdade que a NATO tem ao seu dispor um conjunto de meios mais sofisticados para lidar com esta ameaça. É verdade que a sua natureza também a legitima a operacionalizar com outro rigor o seu combate. O que já não é razoável é que se continue a dar corpo a uma cooperação entre a NATO e a UE numa linha ambiciosa e não se trace um conjunto comum de estratégias sobre aquela que é uma das grandes ameaças à sua segurança comum, senão mesmo a maior. Ora se a própria UE se deu ao trabalho de produzir uma estratégia sobre a matéria em 2003 – num contexto em que as armas de destruição maciças do Iraque, do Irão e da Coreia do Norte, mas também da Líbia, estavam no centro do debate –, como se explica que passados cinco anos não exista ainda um passo efectivamente conjunto que desenhe um documento estratégico comum de combate a esta ameaça? Terá esta evaporado subitamente?

Além disto, é urgente que ambas as organizações sejam capazes de definir o conceito de terrorismo transnacional, de balizar a sua natureza, de revelar o seu alcance e o seu *modus operandi*. Seria um sinal forte de coesão do espaço político euro-atlântico em relação a uma ameaça que se mostra capaz não só de o dividir, como, em último caso, de o fazer implodir.

CONCLUSÕES

As relações entre a NATO e a UE parecem responder no plano estratégico ao conjunto dos desafios que o 11 de Setembro trouxe à política internacional. Após mais uma crise, a relação transatlântica tem sabido reagir, no plano das vontades políticas e realinhamentos estratégicos, com sensatez e pragmatismo. Isto não significa que os mecanismos sejam suficientes para, por um lado, continuar a dotar a UE de protagonismo no quadro de alianças global norte-americano e, por outro, de capacitar a Aliança Atlântica da flexibilidade na decisão e acção que a política externa americana parece necessitar. Os equilíbrios são complicados. Certo é que é preciso um novo e mais ambicioso paradigma transatlântico. Que o 60.º aniversário da NATO possa ir nesse sentido. Para bem dos europeus, sobretudo.

[1] Agradeço ao João Marques de Almeida e ao Sr. Major-General Carlos Martins Branco as sugestões e comentários a este artigo. A responsabilidade pelo texto final é, naturalmente, apenas e só do seu autor.

[2] Cf. HAASS, Richard N. – *The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course*. Nova York: Public Affairs, 2005; LIND, Michael – «Beyond American hegemony». In *The National Interest*, N.º 89, Maio-Junho de 2007, pp. 9-15; LIEVEN, Anatol, e HULSMAN, John – *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*. Nova York: Pantheon Books, 2006.

[3] Cf. DASSÙ, Marta, e MENOTTI, Roberto – «Europe and America in the age of Bush». In *Survival*, Vol. 47, N.º 1, Primavera de 2005, pp. 105-122.

[4] NATO Statement by the North Atlantic Council, Press Release (2001) 124, 12 de Setembro de 2001; EAPC, Statement by the Euro-Atlantic Partnership Council, Press Release (2001) 123, 12 de Setembro de 2001.

[5] Em meados de 2004, o Presidente Bush **apresentou** uma política de redefinição das tropas estacionadas no estrangeiro. A ideia era reduzir o número de forças militares em países aliados e estabilizados, como a Alemanha, o Japão e a Coreia do Sul, direccionando-as para teatros de crise onde a nova concepção estratégica de segurança norte-americana se enquadrasse. O discurso de George W. Bush está disponível em whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040816-5.html. Sobre esta redefinição militar em debate em Washington, cf. MENON, Rajan – *The End of Alliances*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

[6] NORTH ATLANTIC COUNCIL – *Prague Summit Declaration*. Praga. 21 de Novembro de 2002, p. 72, parágrafo 3.

[7] *Ibidem*, pp. 72-74 e p. 87, parágrafo 7.

[8] *Ibidem*, p. 76, parágrafo 11.

[9] BUSH, George W. – *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, Setembro de 2002.

[10] EUROPEAN COUNCIL – *A Secure Europe in a Better World*. Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003.

[11] *Ibidem*, pp. 3-4.

[12] *Ibidem*, p. 8, parágrafo 28.

[13] Ver mais sobre esta matéria em ARCHICK, Kristin, e GALLIS, Paul – «NATO and the European Union». In *CRS Report for Congress*, 29 de Janeiro de 2008.

[14] SCHEFFER, Jaap de Hoop – «NATO and the EU: time for a New Chapter». Berlim, 29 de Janeiro de 2007.

[15] Cf. CABINET OFFICE – *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*, Março de 2008; PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE – *The French White Paper on Defence and Security Paper*. 17 de Julho de 2008; RESOLUTION FROM THE CDU/CSU PARLIAMENTARY GROUP – *A Security Strategy for Germany*, 6 de Maio de 2008.
[16] BURWELL, Frances G., GOMPERT, David C., LEBL, Leslie S., LODAL Jan M., e SLOCOMBE, Walter B. – «Transatlantic transformation: building a NATO-EU security architecture». In *The Atlantic Council of the United States Policy Paper*, Washington, Março de 2006, p. 14.
[17] A iniciativa da NRF foi do ex-secretário da Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, em 2002, em reunião dos ministros da Defesa da NATO, em Varsóvia. Dois meses depois, na Cimeira de Praga, os Aliados incluíram-na na «agenda de transformação» da declaração da reunião. Cf. NORTH ATLANTIC COUNCIL – *Prague Summit Declaration*, 21 de Novembro de 2002. A iniciativa dos Battle Groups foi lançada na cimeira franco-britânica de Le Touquet, em Fevereiro de 2003. Na altura ficou clara a ambição de melhorar as capacidades europeias no planeamento e operacionalização de tropas num curto espaço de tempo, entre cinco a dez dias por terra, mar e ar. Cf. «Declaration on Strenghtening European Co-operation in Security and Defence», Le Touquet, 4 de Fevereiro de 2003.
[18] CONSELHO EUROPEU – *A Secure Europe in a Better World*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003; NORTH ATLANTIC COUNCIL – *Prague Summit Declaration*, 21 de Novembro de 2002.
[19] TOUZOVSKAIA, Natalia – «EU-NATO relations: how close to "Strategic Partnership"?». In *European Security*. Vol. 15, N.º 3, Setembro de 2006, p. 247.
[20] «Interview with SACEUR General James Jones». In *NATO Review*, Primavera de 2003.
[21] TOUZOVSKAIA, Natalia – «EU-NATO relations: how close to "Strategic Partnership"?».
[22] «Bucharest Summit Declaration». In *NATO Press Release 049*, 3 de Abril de 2008, parágrafo 32.
[23] Cf. TOUZOVSKAIA, Natalia – «EU-NATO relations: how close to "Strategic Partnership"?», pp. 240-241; BURWELL, Frances G., GOMPERT, David C., LEBL, Leslie S., LODAL Jan M., e SLOCOMBE, Walter B. – «Transatlantic transformation: building a NATO-EU security architecture». In *The Atlantic Council of the United States Policy Paper*, Washington, Março de 2006, p. 25.
[24] SCHEFFER, Jaap de Hoop – *Transatlantic Leadership for a New Era*. Discurso proferido na Security and Defence Agenda, Bruxelas, 26 de Janeiro de 2009.
[25] Ver o discurso mais relevante sobre política externa do Presidente Sarkozy, «Fifteenth Ambassadors' Conference», Paris, 27 de Agosto de 2007; VALASEK, Tomas – «Europe's

defence and its new Security Strategy». In *Centre for European Reform Bulletin*, Issue 57, Dezembro de 2007-Janeiro de 2008; PULLINGER, Stephen – «Revising the European Security Strategy: building a secure Europe in a better world». In *European Security Review*, Outubro de 2007; CONSELHO EUROPEU – *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008.

[26] CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *EU Strategy against Proliferation on Weapons of Mass Destruction*, Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003, p. 4.

[27] Cf. TERZUOLO, Eric – *NATO and Weapons of Mass Destruction: Regional Alliance, Global Threats*. Nova York: Routledge, 2006; LUGAR, Richard – «Redefining NATO's mission: preventing WMD terrorism». In *The Washington Quarterly*. Vol. 25, N.º 3, Verão de 2002.