

O RELATÓRIO ALBRIGHT E A GRANDE ESTRATÉGIA OBAMA UM CASO DE CONVERGÊNCIA?

Diana Soller

Os cientistas políticos tendem a considerar determinadas datas como marcos de referência dos acontecimentos mais importantes das relações internacionais. Em 1989 caiu o Muro de Berlim, em 1991 o Império Soviético implodiu, em 2001 os ataques terroristas transformaram a visão americana da política internacional, em 2003 começou a II Guerra do Iraque, e 2008 ficou marcado pela afirmação de potências emergentes no sistema internacional¹. Se as tendências que pretendemos analisar aqui se mantiverem, 2010 poderá vir a ser considerado um ano-chave, devido a uma profunda mudança na grande estratégia norte-americana. Poderá ser o ano em que a liderança americana se modificou profundamente, não propriamente no que respeita aos objetivos estratégicos, mas na forma de liderança que os Estados Unidos desempenharão, a partir de agora, no sistema internacional.

A verificarem-se, estas transformações terão grande impacto nos próximos anos. Curiosamente, o processo intelectual público por trás desta grande estratégia começou a ser delineado no seio da NATO – no Grupo de Sábios, designado para apresentar uma proposta de revisão do Conceito Estratégico da Aliança – e não no National Security Council.

Este artigo argumenta que existe uma confluência entre a grande estratégia dos Estados Unidos para os próximos quatro anos (National Security Strategy) e o Relatório dos Peritos nomeado pelo secretário-geral da Aliança Atlântica, Hans Fogg Rasmussen (NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*), muitas vezes designado Relatório Albright. Os documentos convergem no que respeita a duas questões interligadas:

- Os Estados Unidos desejam ter um papel menos activo no sistema internacional e, para isso, precisam de certificar-se que não deixam a estrutura entregue a si mesmo, de forma a evitar vazios de poder. Assim:
- Se os estados-membros da Aliança Atlântica aceitarem incorporar as propostas do Grupo de Peritos, a NATO passa a ser uma plataforma fundamental em duas vertentes:

na redefinição das regras da ordem internacional (nesse aspecto, o Relatório Albright é bastante conservador, regressando aos valores pós-1945, abalados pelas inovações epistemológicas introduzidas nos anos 1990 e pela crise transatlântica de 2003) e no papel de entidade pivô no que respeita às relações do Ocidente com outras organizações internacionais, e com as potências emergentes.

A Administração Obama e o Grupo de Sábios estão de acordo na interpretação das mudanças no sistema internacional, e são concorrentes no que respeita ao papel que cada actor passará a desempenhar: ao aparente recuo norte-americano parece corresponder um avanço da Aliança Atlântica.

Para demonstrar este argumento, consideram-se duas partes. Na primeira, contextualiza-se e analisa-se a National Security Strategy (NSS) de 2010, a primeira da Administração Obama². Enfatiza-se o facto de que vários factores contribuíram para uma mudança significativa na orientação da política externa norte-americana. Mas também se chama atenção para o facto de Obama não se ter apenas desviado do seu antecessor, George W. Bush, (como seria de esperar), mas ter escolhido, também, reposicionar os Estados Unidos de acordo com uma nova perspectiva do sistema internacional – que tende a tornar-se multipolar no futuro – e uma nova visão americana da política internacional – mais retraída e multilateralizada. Se as mudanças anunciadas no documento se concretizarem, poderão saldar-se em transformações significativas nos equilíbrios de poder e nas relações entre as grandes potências do sistema internacional.

Na segunda parte, analisa-se o Relatório Albright. Não seria necessário observá-lo pela lente da NSS para detectar novos caminhos para possíveis alterações ao papel da Aliança Atlântica, quer no que se refere à sua relação com os Estados e outras organizações internacionais, quer no que respeita à percepção de novas ameaças não tradicionais.

As notas finais darão conta da convergência acima referida, sublinhando que, se, por um lado, a Aliança Atlântica não se transformará na NATO Global defendida por alguns³, por outro, poderá ganhar relevância relativa através de um conjunto de novas exigências desencadeadas por um sistema de estados em transformação.

DOCTRINA OBAMA: UMA ESTRATÉGIA DE TRANSIÇÃO DE PODER OU O RETRAIMENTO ESTRATÉGICO NORTE-AMERICANO?

OS DILEMAS DA SEGURANÇA AMERICANA NO SÉCULO XXI
– A CONTEXTUALIZAÇÃO DA NOVA ESTRATÉGIA

Para compreendermos a doutrina Obama, é necessário contextualizá-la, lembrando que não se trata apenas de uma reacção à doutrina Bush⁴. É também uma nova tentativa de resolver as questões de ordem internacional deixadas em aberto desde os anos 1990 (corrigindo a euforia do fim da história, mas regressando a um discurso liberal e institucionalista que recorda os anos Clinton), e uma primeira aproximação a um sistema internacional pós-hegemónico⁵.

Em primeiro lugar, e no que concerne à doutrina Bush, Barack Obama viu-se forçado a procurar reconquistar a legitimidade internacional dos Estados Unidos. A controversa decisão de invadir o Iraque originou dois problemas. O primeiro foi a sobreextensão do poder militar norte-americano; a dispersão de forças pelo Afeganistão e pelo Iraque e a morosidade das duas guerras levou à percepção generalizada do declínio de capacidades dos Estados Unidos. O segundo foi uma certa perda de legitimidade internacional norte-americana. Ainda que o recurso à força militar seja uma ferramenta legítima de autodefesa ao alcance dos estados, a crise transatlântica de 2002-2003, a oposição explícita de vários sectores da sociedade norte-americana e da comunidade internacional à doutrina da guerra preventiva, e a ausência de consentimento das Nações Unidas relativamente a uma intervenção militar, levaram os analistas e a opinião pública de diversos países a mudar a sua percepção relativamente aos Estados Unidos: passaram a encarar a potência hegemónica com desconfiança. Nesta perspectiva, os Estados Unidos perderam algum do seu capital político.

No contexto estratégico, os ataques do 11 de Setembro e a Guerra do Iraque abriram caminho a que os analistas detectassem falhas mais profundas, especialmente no que respeita ao ordenamento internacional. Com a potência hegemónica numa crise de legitimidade, provocada por um ataque inesperado, tornavam-se visíveis alguns problemas escondidos pela aparente harmonia dos anos 1990. Por um lado, não havia uma estratégia para contra-atacar os perpetradores dos ataques. A ordem baseada no sistema de estados deixava os decisores sem respostas prontas para fazer face a este desafio. Por outro, não havia coesão suficiente entre os estados do sistema internacional (nem mesmo entre as democracias) para uma condenação maciça e uma abordagem conjunta à ameaça constituída pelo terrorismo internacionalista. Os ataques de 11 de Setembro mostraram uma nova realidade: os desafios do futuro tendiam a ser cada vez mais transnacionais e o sistema de estados-nação não parecia estar habilitado a responder-lhes.

Finalmente, a fragilidade da liderança americana deu origem a novas percepções ao nível sistémico: um pouco por todo o mundo, os decisores começaram a considerar que o sistema internacional estava a sofrer alterações devido à emergência de novas potências – China e Índia – e que outros actores, porventura menos poderosos, estavam a transformar as suas políticas externas de forma a terem maior visibilidade e preponderância na distribuição relativa de poder – Brasil e Rússia. Esta nova realidade tem vindo a transformar as políticas externas de diversos estados, e a estratégia norte-americana não poderia ser uma excepção.

A estes três desafios – o relançamento da liderança americana, o problema de ausência de ordem e a recém-percepcionada emergência de grandes potências – a Administração

A FRAGILIDADE DA LIDERANÇA AMERICANA DEU ORIGEM A NOVAS PERCEPÇÕES AO NÍVEL SISTÉMICO: OS DECISORES COMEÇARAM A CONSIDERAR QUE O SISTEMA INTERNACIONAL ESTAVA A SOFRER ALTERAÇÕES DEVIDO À EMERGÊNCIA DE NOVAS POTÊNCIAS.

Obama respondeu com uma estratégia unificada: a assunção da perda relativa de poder norte-americano, que deverá ser colmatada por um novo tipo de liderança mais retraída e menos interventiva (o clássico *lead by example*)⁶, e a bilateralização e institucionalização da política externa norte-americana, tendo como objectivo uma mais efectiva distribuição do esforço de manutenção da estabilidade internacional⁷.

A RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA AOS TRÊS DESAFIOS ESTRATÉGICOS NORTE-AMERICANOS

Assim, e ainda que de uma forma superficial e um tanto vaga, a National Security Strategy tenta responder a três desafios:

- Encontrar uma nova orientação para a liderança americana – os decisores entenderam que a Administração Bush corroeu as fundações da legitimidade dos Estados Unidos como potência hegemónica. Por conseguinte, a nova estratégia terá que relançá-las⁸.
- Responder ao reconhecimento objectivo que estamos a atravessar uma fase de transição de poder (pelo menos ao nível das percepções), que leva os decisores a procurar ajustar o papel dos Estados Unidos no sistema internacional a esta nova realidade⁹.
- Garantir a segurança norte-americana face aos desafios transnacionais – nomeadamente a tríade de ameaças já identificada pela Administração Bush na National Security Strategy de 2002, a combinação de terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e estados falhados, através de novos mecanismos multilaterais.

A nova estratégia faz quatro afirmações que denotam uma profunda mudança na forma como os Estados Unidos pretendem relacionar-se com o sistema internacional. Primeiro, afirma que existem outros grandes poderes para além dos Estados Unidos no sistema internacional¹⁰. Segundo, reitera a declaração anterior ao identificar a actualidade com um momento de transição¹¹. Terceiro, assume que nenhum Estado pode resolver sozinho os problemas actuais¹². Quarto, enuncia que a característica fundamental da nova estratégia norte-americana será estabelecer abordagens cooperativas entre Estados «que produzam resultados»¹³. Sob pano de fundo está a afirmação de que os valores norte-americanos (democracia, justiça e globalização) são valores universais (na tradição dos Pais Fundadores)¹⁴, sendo que a nova ordem, a ser construída, terá de ter em conta esta realidade. Como iremos observar na parte seguinte, o Relatório Albright também enfatiza o carácter democrático da NATO, apresentando, assim, maior sintonia com a Administração norte-americana, marcando uma das razões pelas quais a Aliança é, acentuadamente, relevante no seu papel na nova ordem internacional norte-americana.

A doutrina Obama recusa, pelo menos nesta fase, a proposta realista de vários autores de criar um concerto de grandes potências¹⁵ (é certo que reconhece que é necessário reformar as Nações Unidas, mas não faz disso uma prioridade). Mas também não

reconhece a necessidade de criar um concerto global de democracias, que tem vindo a ser defendido por diversos autores liberais¹⁶. Em vez disso, enfatiza quatro vertentes de cooperação: a necessidade de resolver problemas transnacionais (que terão de envolver, subentende-se, todas as potências do sistema para que sejam efectivos); o aprofundamento de novas instituições internacionais económicas (especialmente o G20, considerado uma «instituição emergente»); a necessidade de estabelecer relações bilaterais com as três futuras grandes potências – China, Índia e Rússia; e a renovação dos laços transatlânticos como pedra de toque da relação dos Estados Unidos com o mundo. Obama parece querer enfatizar a relação transatlântica por razões de legitimidade e partilha de esforço, mas também porque é no seio desta organização que se deverão começar a estabelecer as relações entre as democracias, onde se encontram os aliados mais confiáveis dos Estados Unidos. Segundo o documento, «a NATO é a aliança de segurança por excelência, no mundo de hoje»¹⁷ (seguida das democracias asiáticas).

Em síntese, a estratégia Obama introduz um novo dado significativo: parece existir vontade política de proceder a uma mais profunda institucionalização dos Estados Unidos. Trata-se de um abandono da doutrina hegemónica que teve origem no final da Guerra Fria?¹⁸ Este possível retraimento estratégico pode ter, teoricamente, dois motivos diferentes: ou fazer parte de uma sólida estratégia de institucionalização da única grande potência, que pretende autoconter o seu poder para obter ganhos de legitimidade¹⁹, ou tratar-se de uma estratégia de *underbalancing* em que a única grande potência procura retirar-se da sua posição hegemónica no sistema internacional de forma a evitar comportamentos revisionistas de potências emergentes²⁰. Qualquer dos resultados – esta questão continua em aberto – configurará uma nova dinâmica nas relações internacionais. É neste contexto que se deve apreciar o Relatório Albright, que confere uma nova posição à Aliança Atlântica.

RELATÓRIO ALBRIGHT – UMA ESTRATÉGIA PARA UM SISTEMA INTERNACIONAL MAIS FLEXÍVEL E POLARIZADO

OS DILEMAS ESTRATÉGICOS DO SÉCULO XXI:

A CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA DOS PERITOS

«Caso a Organização do Tratado do Atlântico Norte não existisse hoje, os Estados Unidos não tentariam criá-la.»²¹ É com esta afirmação – que vem sendo repetida em diversos *fora* desde a sua publicação – que James Goldgeier, especialista em assuntos da NATO no Council on Foreign Relations, abre o seu relatório sobre o futuro da Aliança Atlântica.

Pode parecer uma apreciação drástica, mas a verdade é que sintetiza a importância e urgência da revisão do Conceito Estratégico da NATO (CEN). O CEN ainda vigente data de 1990²², e quando foi redigido as condições sistémicas e conjunturais com as quais a NATO se confrontava eram substancialmente diferentes.

Do ponto de vista estrutural, a emergência de novas potências fora do espaço transatlântico não era, de todo, previsível. Mais importante, a NATO tinha entre os seus membros a única potência global do sistema internacional; o debate centrava-se, pois, na manutenção do *status quo*, do sistema unipolar, que não indiciava alterações significativas nos anos seguintes.

Do ponto de vista conjuntural, os anos 2000 também trouxeram diversas mudanças. Nas vésperas dos ataques de 11 de Setembro, a NATO era uma aliança que, uma década após a Guerra Fria, tinha sobrevivido ao desaparecimento do seu inimigo comum e tinha encontrado um novo objectivo: a estabilização e pacificação do espaço europeu, quer por via do alargamento da Aliança Atlântica aos estados do ex-Pacto de Varsóvia, quer pelas intervenções militares para a estabilização dos Balcãs. Em 1999, ainda eram desconhecidas as chamadas «novas ameaças»; a indivisibilidade da segurança transatlântica ainda não tinha sido posta em causa pela recusa norte-americana em accionar o artigo 5.º; a comunidade transatlântica não tinha enfrentado as divisões provocadas pela invasão do Iraque pela «coligação de vontade» liderada pelos Estados Unidos; a NATO não tinha testado os seus limites numa operação «fora de área»; e a Rússia ainda não anunciara a doutrina Medvedev²³ (atribuindo-se o direito de tutelar a sua «esfera de influência»), nem a pusera em prática na sua manifestação mais extrema – a intervenção armada na Geórgia, em 2008. As novas condições estruturais e conjunturais demonstram a necessidade de, mais uma vez, reinventar a Aliança Atlântica. Por um lado, é preciso garantir que a NATO mantém a sua relevância: para isso terá de ajustar à perda relativa de centralidade no sistema internacional e à nova estratégia dos Estados Unidos. A emergência de novas potências

AS NOVAS CONDIÇÕES ESTRUTURAS
E CONJUNTURAS DEMONSTRAM A NECESSIDADE
DE REINVENTAR A ALIANÇA ATLÂNTICA.
POR UM LADO, É PRECISO GARANTIR QUE A NATO
MANTÉM A SUA RELEVÂNCIA. POR OUTRO,
É NECESSÁRIO UM ESFORÇO DE ACTUALIZAÇÃO
DE DOCTRINA E MEIOS.

democráticas com vontade política de exercer poder internacionalmente e de usar a força militar em conjunto com a NATO tem o efeito simultâneo de enfraquecer a posição da Aliança e de lhe conferir a oportunidade de forjar novas parcerias. Por outro, é necessário um esforço de actualização de doutrina e meios, que possibilite à Aliança estar preparada para enfrentar novas ameaças,

inexistentes há dez anos, sem com isso perder de vista a vertente convencional da defesa colectiva.

Além disso, a reconstrução da solidariedade transatlântica – depois da crise do Iraque – terá de ser um tema central, reflectido, indirectamente, no espírito do novo CEN. A NATO precisa de ressurgir com uma nova legitimidade necessária à sua actuação internacional, que terá de advir, simultaneamente, de uma nova abordagem ao sistema internacional, de uma maior coesão entre os estados-membros e – segundo a nova linha de transparência diplomática lançada pelo Presidente Barack Obama – do apoio das populações dos estados que constituem a NATO.

Neste contexto, e pela primeira vez na sua história, a revisão do CEN foi lançada como um exercício de diplomacia pública. Na Cimeira de Estrasburgo/Kehl (Abril de 2009) o secretário-geral da NATO foi encarregue de nomear um grupo de doze peritos²⁴ com duas funções essenciais: (1) efectuar um périplo pelos estados-membros da NATO com a dupla finalidade de debater com as instituições e a sociedade civil a orientação do CEN e esclarecer a opinião pública da importância da Aliança Atlântica; (2) produzir um relatório de recomendações para apoiar Anders Fogh Rasmussen na redacção do CEN. O Conceito Estratégico da NATO será aprovado na Cimeira de Lisboa, em Novembro de 2010.

O Relatório Albright foi tornado público a 17 de Março de 2010²⁵. Não tem qualquer poder vinculativo, mas está a coberto da legitimidade da consulta pública e diversificada, sendo pois de esperar que pelo menos parte das suas recomendações seja adoptada na redacção do documento final.

AS RECOMENDAÇÕES DOS PERITOS - A RESPOSTA DA NATO AOS DESAFIOS DO SÉCULO XXI

Se é verdade que a relevância da NATO parece estar a diluir-se devido à emergência de novas potências democráticas, como refere Goldgeier, também é importante lembrar que «A Aliança não está sozinha no compromisso [de projecção da paz e estabilidade internacional], mas a sua combinação de capacidade militar e solidariedade política torna-se singularmente importante e insubstituível»²⁶, como afirma o relatório do Grupo de Peritos. Necessariamente, a revisão do Conceito Estratégico da Aliança deverá enquadrar e equilibrar estas duas realidades e responder às três questões essenciais que se colocam neste tipo de exercício: que Aliança pretende a NATO ser nos próximos dez anos? Qual o tipo de missões que a Aliança deve empreender? Qual o lugar da NATO na ordem internacional do século XXI? Cinco pontos ajudam a clarificar estas questões.

1. Indivisibilidade da segurança comum e a reafirmação dos valores democráticos fundadores da NATO. O primeiro ponto – a reafirmação dos valores da Aliança do Tratado do Atlântico Norte²⁷ – não é, exactamente, original no seu conteúdo. Aparentemente, os peritos vêm apenas reafirmar que a NATO é, na sua essência, uma aliança de democracias e que uma das suas funções é preservar a segurança deste tipo de regime. Mais, sublinham que se trata de uma aliança defensiva, sem inimigos ou adversários definidos.

Esta declaração tem duas implicações: em primeiro lugar, coloca em pé de igualdade a integridade territorial dos estados-membros e a integridade valorativa da aliança, ambas partes essenciais de um todo. Em segundo lugar, coloca o ónus da identidade da Aliança na sua existência, desligando-o da definição típica de posicionamento contra um «outro». Estas duas implicações apresentam a NATO como uma aliança de *status quo*, aparentemente preparada para diluir as suas fronteiras de segurança até onde for

necessário de forma a preservar o seu tipo de regime. Nesta perspectiva – a NATO dos peritos não é uma aliança militar regional. É uma aliança disposta a intervir onde for necessário para preservar a sua forma de existência.

2. Codificação das regras das missões fora de área. Apesar de a NATO dever estar preparada para intervir militarmente em cenários como o Afeganistão – em nome da preservação da estabilidade internacional e do regime democrático – os peritos aconselham a que se definam rigorosamente em que circunstâncias podem ter lugar intervenções fora de área²⁸. As fragilidades demonstradas pela Aliança em fazer face à missão no Afeganistão levaram os peritos a concluir que tais operações fragilizam a NATO, sendo necessário definir onde residem os interesses vitais da Aliança. Uma missão fora de área é um risco – que muitos vaticinaram que ditaria o fim da NATO, no caso do Afeganistão –, por isso estas intervenções devem constituir a exceção, não a regra²⁹.

3. O resgate do artigo 4.º e a flexibilidade requerida pelas novas ameaças. Apesar de não ter um inimigo comum, a Aliança Atlântica deverá definir uma gama de diversas ameaças não convencionais, aceitando o princípio que nem todas colocam o mesmo grau de risco à integridade territorial e valorativa dos seus membros. Assim, o artigo 5.º deixou de ser suficiente (ainda que se mantenha central) para orientar as acções da NATO. Um ciberataque, por exemplo, não pode ser tratado como um ataque militar a um dos estados-membros. Assim, os peritos propõem dar uma maior ênfase ao artigo 4.º do Tratado do Atlântico Norte, que prevê uma consulta dos membros da Aliança em caso de se verificarem potenciais ameaças, de grau inferior a um ataque territorial de um dos estados-membros. Se as ameaças mais prováveis aos estados-membros são um ataque por míssil balístico (em alusão à escalada da nuclearização iraniana); acções de grupos terroristas; ciberataques; interrupção de fornecimento de energia; ou consequências do aquecimento global e da crise financeira internacional, entende-se a necessidade de flexibilizar a tomada de decisão pela consulta³⁰. O artigo 5.º deve permanecer central, mas vocacionado para ameaças de cariz convencional. O artigo 4.º deve ser o mecanismo privilegiado para fazer face a uma ameaça menos premente, mas suficientemente desestabilizadora para merecer uma resposta da Aliança Atlântica.

4. As relações com a Rússia e o *broader neighborhood security* como substituto dos alargamentos. O capítulo das relações com a Rússia é aquele em que os peritos têm uma posição mais hesitante. Por um lado, consideram que a Rússia é uma parte indivisível da segurança euroatlântica e um potencial parceiro através dos laços institucionais já estabelecidos³¹; por outro, afirmam que a Rússia da década de 1990 desapareceu, dando lugar a um actor politicamente mais assertivo. A intervenção russa na Geórgia, em 2008, é avaliada como um fracasso da Aliança Atlântica no que constitui a defesa dos seus interesses estratégicos. Neste contexto, e apesar das possibilidades de cooperação, a Federação Russa é, na opinião dos peritos, um dos maiores focos de divisão da comunidade transatlântica. Os estados-membros da NATO têm percepções diferentes no que

respeita quer ao papel da Rússia no contexto da NATO, quer ao seu comportamento e consequências desse comportamento no sistema de segurança regional.

Assim, as recomendações relativamente à Rússia são, necessariamente, uma solução de compromisso. A ambiguidade de posições traduz-se numa oferta cautelosa de aprofundamento da cooperação: a Aliança Atlântica deve realçar a sua determinação em ser uma aliança defensiva e procurar um *constructive re-engagement*³² com o vizinho oriental. Os peritos acreditam que a NATO poderá demonstrar a sua boa vontade através de uma cedência fundamental – abandonado a intenção de George W. Bush (e Obama, em campanha eleitoral) de aceitar a Geórgia e a Ucrânia como estados-membros da Aliança. Para isso, os peritos aconselham a adopção da política de *broader neighborhood policy*. Nesta perspectiva, a NATO ocupa o papel de *off shore balancer* «em benefício de todos». Funciona como árbitro das relações complexas naquela região. A adopção desta política tenderá a atrasar, ou mesmo a tornar supérfluos, futuros alargamentos no Cáucaso. Como já foi referido, a posição dos peritos é hesitante, no que respeita às relações NATO-Rússia. Por um lado, avisa quanto à assertividade da Federação; por outro, cede às maiores exigências de Moscovo. Aqui, os peritos seguem a estratégia adoptada pela Administração Obama: cooperar quando é possível, e em questões segmentadas, onde se verifiquem interesses comuns (nomeadamente políticas de não proliferação nuclear ou de contenção de ataques terroristas), mantendo em aberto a possibilidade – e tentando evitar – que a Rússia se transforme num adversário político.

5. Devolução das missões humanitárias às Nações Unidas. O quinto ponto em questão também tende a agradar à Rússia: a NATO dos peritos deverá encerrar o capítulo aberto nos anos 1990 em que a responsabilidade de proteger – sem a autorização prévia das Nações Unidas – era uma estratégia legítima³³.

REINVENTAR O SISTEMA DE ALIANÇAS: A NATO E AS PARCERIAS PARA O SÉCULO XXI

O ponto anterior poderia parecer irrelevante, se não estivesse associado a uma transformação das relações da Aliança Atlântica com outras entidades (estados e organizações internacionais). Aqui os peritos revelam o mais importante da sua visão da NATO após CEN 2010: a Aliança deverá ser um actor flexível, assumindo quatro papéis diferentes, consoante as necessidades sistémicas³⁴. Esses quatro papéis são os seguintes:

- *O papel de estabilizador regional.* A NATO deverá manter as suas relações com actores regionais. Deverá aprofundar as Parcerias para a Paz, o Diálogo do Mediterrâneo, a Iniciativa de Cooperação de Istambul³⁵. Deverá ter um papel activo na estabilização da região do Cáucaso. Neste aspecto, a NATO deverá manter, na opinião dos peritos, o estatuto de líder regional que a caracteriza desde o início dos anos 1990.
- *O papel de agente de cooperação em questões pontuais e segmentadas com estados não democráticos.* As relações com a Rússia ilustram este ponto: o tipo de regime liberal dos estados que constituem a Aliança Atlântica não lhes permite estabelecer relações estratégicas

profundas com estados não democráticos. Mas, a bem da resolução de problemas pontuais e do estabelecimento de laços de confiança com potências emergentes não democráticas, a Aliança deverá estabelecer relações de cooperação em determinados contextos.

- *O papel de subsidiariedade relativamente a outros estados ou organizações internacionais.* A NATO não poderá ocupar sempre o papel de liderança. Mas haverá situações em que a Aliança terá interesse em contribuir para processos de estabilização regional. Neste contexto, deverá comportar-se como actor secundário, subordinando-se à liderança de um Estado ou outra organização internacional. A ser codificado no CEN, este será um novo papel que a NATO nunca desempenhou no passado. Esta nova possibilidade reflecte o reconhecimento dos limites da Aliança, e um certo retraimento estratégico, aparentemente necessário para a sobrevivência da NATO (dir-se-ia, uma lição do Afeganistão).

- *O papel de pivô das relações entre democracias.* O Relatório dos Peritos rejeita a ideia de uma NATO global³⁶, mas reconhece a importância dos Países de Contacto para o sucesso das políticas da Aliança Atlântica. Assim, os peritos propõem um novo papel para a NATO: o de plataforma das relações entre democracias liberais, substituindo as relações formais pela diplomacia activa³⁷. Os peritos lêem as reticências de estados como o Brasil e a Índia numa parceria institucional com a NATO, e propõem que a Aliança seja agente informal de parcerias igualmente informais, mas fundamentais para a estabilidade internacional no século XXI.

Este quadro complexo remete para uma nova realidade: a emergência de novas potências exige da NATO um papel activo em diversas vertentes, uma nova flexibilidade, a fim de manter a sua relevância. Mais, em vez de esclarecer sobre o papel específico da Aliança Atlântica enquanto actor internacional, complexifica o quadro. Porquê? Porque a NATO está hesitante em entrar em fase de retraimento estratégico – abdicando do seu papel de liderança para ganhar em estabilidade regional – e a necessidade de garantir que outras regiões de potencial instabilidade se transformem em focos de conflito – daí funcionar como pivô das relações entre democracias. O futuro da Aliança dependerá da preponderância relativa de cada um dos papéis acima mencionados. Esta preponderância decorrerá, no entanto, de decisões estratégicas específicas relativas a cada caso, questões que transcendem a revisão do Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.

Numa recente conferência em Lisboa, o secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, veio esclarecer o público português quanto à sua visão para o futuro da Aliança Atlântica³⁸. Grande parte do seu discurso reflectiu a essência do Relatório dos Peritos, especialmente no que respeita à revisão do papel da Aliança no sistema internacional. Rasmussen sublinhou a importância de a NATO assumir o seu papel na «segurança cooperativa», indiciando que o futuro da Aliança não passa nem por um fechamento da Aliança no seu espaço regional, nem por uma abertura quer a membros fora do

espaço transatlântico, quer a missões fora de área (a menos que se configure um contexto muito específico, detalhado acima).

O relatório do Grupo de Peritos para a revisão do Conceito Estratégico reconhece que a Aliança Atlântica se encontra numa situação de maior fragilidade relativamente às décadas anteriores. A NATO já não tem um inimigo comum que lhe clarifique os objetivos, nem é apenas uma Aliança de *status quo* num sistema internacional sem grandes adversidades, mas uma comunidade de segurança que precisa de se voltar simultaneamente para dentro (para um discurso mais defensivo, ancorado nos valores que é necessário garantir que sobrevivem) e para fora (na procura da forma mais eficaz de partilhar poder sem perder relevância). É justo afirmar que o debate sobre o CEN está fundamentalmente centrado nas mudanças da ordem internacional e na adaptação da Aliança a estas mudanças.

A resposta do Grupo de Peritos às três perguntas formuladas inicialmente (a estratégia, tipo de missões e lugar da Aliança Atlântica no século XXI) foi que a NATO não deve ser apenas uma aliança regional, mas deve rejeitar o papel de actor global por princípio, abrindo excepções muito específicas. Ou melhor, deverá ser regional no que respeita aos estados-membros, mas não deverá reconhecer limite geográfico em determinadas circunstâncias, uma vez que as ameaças actuais estão diluídas num espaço geográfico global, exigindo uma flexibilidade de resposta, por definição, global.

Mas, mais importante, as limitações relacionadas com a perda de centralidade da NATO somadas à impossibilidade de onde poderá surgir instabilidade regional que ponha em perigo a segurança dos estados-membros dá origem a dois novos papéis para a NATO:

- O de aliança-pivô, colocada no centro de uma rede de parcerias entre estados democráticos. A Administração Bush chamou a si este papel em 2005, desenvolvendo com algum sucesso relações privilegiadas com potências emergentes de regime democrático; a administração Obama, se seguir as recomendações do Grupo de Sábios, descentralizará essa função na Aliança Atlântica.
- O de Aliança subsidiária de outras entidades no sistema internacional. O Relatório dos Peritos reconhece a perda de centralidade da NATO, o esforço no Afeganistão, que está a testar os limites da Aliança, bem como a conveniência em readquirir legitimidade internacional.

A resposta, para os peritos, reside em abdicar de um estatuto central nas operações militares internacionais (recuando da iniciativa da intervenção no Kosovo sem autorização da ONU) e numa abordagem modesta a problemas fora de área. Se esta condição for enquadrada no Novo Conceito Estratégico da NATO, esta será a grande inovação da próxima década. A Aliança chama a si múltiplos papéis de forma a adequar a sua intervenção a novas ameaças, a um novo sistema e um novo conjunto de limitações. O futuro

da NATO passa, pois, pela *segurança cooperativa*, pela colaboração, ora em posição de liderança, ora em posição secundária, com um conjunto mais vasto de intervenientes internacionais. Esta é a resposta encontrada pelos peritos para assegurar que a Aliança Atlântica mantém a sua relevância.

Há ainda um ponto a acrescentar: as relações NATO-Rússia e NATO-União Europeia ficam por resolver na versão dos peritos da revisão do CEN. Será necessário empenho político para desempatar indecisões nestes dois impasses, de modo a fornecer à Aliança um quadro estável para o desenvolvimento destas duas relações estratégicas que, por motivos diferentes, são as mais importantes para o futuro da NATO.

NOTAS FINAIS

Será 2010 um ano de transição para a política externa norte-americana e para a Aliança Atlântica? As tendências apontadas pela National Security Strategy e pelo NATO 2020 indicam que sim. A doutrina Obama aponta para uma mudança conceptual na grande estratégia – a potência dominante dá lugar a uma potência ainda em posição de liderança, mas em processo de retraimento. É prematuro concluir qual será a expressão desse retraimento, mas o simples facto de se detectar a assunção de que estamos a atravessar uma fase de transição de poder – que implica um declínio da posição sistémica norte-americana – e que é necessário reformar as instituições e a ordem internacional (o paralelo com o pós-II Guerra Mundial é significativo) o que pressupõe a premissa de que o sistema está a entrar numa nova era sistémica e que é necessário aceitar e criar espaço para que as novas potências emerjam pacificamente.

É neste contexto que deve ser percebida a revisão do Conceito Estratégico da NATO. Há um paradoxo inerente ao debate do CEN e à doutrina Obama: os estados-membros europeus continuam a demonstrar pouco empenhamento político no fortalecimento da Aliança e, simultaneamente, não conseguem chegar a um acordo relativamente às duas relações mais importantes da NATO (União Europeia e Rússia). Mas este paradoxo é essencialmente político e não conceptual. Ao nível dos conceitos, o Relatório Albright dialoga com a doutrina Obama: preenche o papel que a última destina à primeira. Daí, o argumento inicial de que os documentos são confluentes.

A doutrina Obama destaca três organizações internacionais: as Nações Unidas, no seu papel de guardião dos valores universais; o G20, a instituição económica da era Obama (que deve ser vista como um concerto politicamente informal de grandes potências económicas), e a Aliança Atlântica, ou seja, o centro da comunidade de segurança das democracias.

Neste contexto, quais serão as características na NATO enquanto comunidade das democracias que tem como principal função preservar a segurança dos seus membros? Se as recomendações do Relatório Albright forem aprovadas no Conselho da NATO será a de entidade-pivô para as relações das democracias ocidentais com diversos tipos de actores num sistema internacional renovado. 

- 1 Evidentemente, este marco é muito discutível. No entanto, vários autores têm-no considerado, devido a dois acontecimentos quase simultâneos: a abertura dos Jogos Olímpicos de Verão, em Pequim, e o início do conflito Rússia-Geórgia. Cf. ASH, Timothy Garton – «China, Russia and the new world disorder». In *Los Angeles Times*, 8 de Setembro de 2008. Disponível em <http://www.latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-ash11-2008sep11,0,6733055.story>. [Consultado a: 1 de Setembro de 2010].
- 2 Cf. OBAMA, Barack – «The National Security Strategy». Washington, Maio de 2010. Disponível em http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. [Consultado a: 1 de Setembro de 2010].
- 3 Cf. DAALDER, Ivo H., e GOLDGEIER, James – «Global NATO». In *Foreign Affairs*. Setembro-Outubro de 2006, pp. 105-113.
- 4 BUSH, George W. – «The National Security Strategy of United States of America». Washington, Setembro de 2002. Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>. [Consultado a: 1 de Setembro de 2010].
- 5 Cf. ZAKARIA, Farred – *The Post-American World*. Nova York: W. W. Norton and Company, 2008.
- 6 OBAMA, Barack, «National Security Strategy», p. 5.
- 7 *Ibidem*, p. 5.
- 8 *Ibidem*, p. 1.
- 9 *Ibidem*, p. 1.
- 10 *Ibidem*, Introdução.
- 11 *Ibidem*, Introdução.
- 12 *Ibidem*, p. 1.
- 13 *Ibidem*, p. 2.
- 14 O Presidente norte-americano assume-se como um constitucionalista [cf. OBAMA, Barack – *The Audacity of Hope – Thoughts on Reclaiming the American Dream*. Nova York: Random House, 2006]. Apesar de o tema estar longe de ser novo na política externa norte-americana, este é, de alguma forma, um dos seus traços pessoais no documento.
- 15 Cf. LIEVAN, Anatol, e HULSMAN, John – *Ethical Realism – A Vision for America's Role in the World*. Nova York: Random House, 2006.
- 16 Cf. IKENBERRY, G. John, e SLAUGHTER, Anne-Marie (eds.) – «Forging a world of liberty under law – U.S. National Security in the 21st century». Final Report of The Princeton Project on National Security, 2006. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>. [Consultado a: 1 de Setembro de 2010]; DAALDER, Ivo, e LINDAY, James – «Democracies of the world, unite». In *The American Interest*. Janeiro-Fevereiro de 2007.
- 17 OBAMA, Barack, «National Security Strategy», p. 42.
- 18 Cf. BACEVICH, Andrew – *American Empire – The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Harvard: Harvard University Press, 2003.
- 19 Cf. IKENBERRY, G. John – *Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- 20 Cf. SCHWELLER, Randall – *Unanswered Threats – Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- 21 GOLDGEIER, James – «The Future of NATO». Council Special Report No. 51 – Council on Foreign Relations. Disponível em <http://www.cfr.org/publication/21044>. [Consultado a: 17 de Março de 2010].
- 22 Cf. «The Alliance Strategic Concept – Approved by the heads of State and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC». 24 de Abril de 1999. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm. [Consultado a: 17 de Maio de 2010].
- 23 Cf. «The Medvedev doctrine – Dmitri Medvedev great strategic ambitions». In *Newsweek*. 22 de Novembro de 2008. Disponível em <http://www.newsweek.com/2008/11/21/the-medvedev-doctrine.html>. [Consultado a: 17 de Março de 2010].
- 24 O Grupo de Peritos para a revisão do Conceito Estratégico da NATO é constituído pelos seguintes elementos – presidente: Madeleine K. Albright (Estados Unidos da América); vice-presidente: Jeroen van der Veer (Holanda); Giancarlo Aragona (Itália); Marie Gervais-Vidricaire (Canadá); Geoff Hoon (Reino Unido); Ümit Pamir (Turquia); Fernando Perpiñá-Robert Peyra (Espanha); Hans-Friedrich von Ploetz (Alemanha); Bruno Racine (França); Adam Daniel Rotfeld (Polónia); Aivis Ronis (Letónia); Yannis-Alexis Zepos (Grécia).
- 25 Cf. Group of Experts – «NATO 2020: assured security; dynamic engagement – analysis and recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO». 17 de Maio de 2010. Disponível em: http://www.nato.int/nato-static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf. [Consultado a: 17 de Março de 2010].
- 26 *Ibidem*, p. 47.
- 27 *Ibidem*, pp. 5, 6, 8, 12, 29 e 47.
- 28 *Ibidem*, p. 33.
- 29 Segundo o Relatório dos Peritos uma intervenção fora de área terá de ser decidida caso a casa tendo em consideração oito condições: (1) a extensão e iminência da ameaça para os membros da Aliança; (2) a exaustão ou aparente ineficácia de medidas alternativas; (3) a capacidade e vontade dos membros da NATO de disporem dos meios necessários para obter sucesso na operação; (4) o envolvimento de parceiros que ajudem a garantir uma solução atempada e efectiva do problema em questão; (5) o impacto colateral em outras missões ou necessidades da NATO; (6) o grau de apoio da opinião pública doméstica e internacional; (7) a conformidade com o direito internacional; e (8) consequências previsíveis por inação [cf. Group of Experts – «NATO 2020: assured security; dynamic engagement, p. 33].
- 30 *Ibidem*, p. 18.
- 31 Nomeadamente, o Conselho NATO-Rússia, praticamente paralisado desde Agosto de 2008, devido à intervenção militar da Rússia na Geórgia.
- 32 GROUP OF EXPERTS – «NATO 2020: assured security; dynamic engagement», p. 27.
- 33 *Ibidem*, p. 25.
- 34 Numa recente reunião do Grupo de Estudos do Conceito Estratégico foi feita uma referência que ilustra o diferente peso que as relações com exterior ocupam, neste momento. O Conceito Estratégico da NATO de 1999 dedica seis parágrafos à questão da cooperação com outros actores fora da comunidade de segurança Atlântica. Em contraste, o Relatório dos Peritos dedica oito páginas ao mesmo assunto.
- 35 GROUP OF EXPERTS – «NATO 2020: assured security; dynamic engagement», pp. 23 e 28.
- 36 DAALDER, Ivo H., e GOLDGEIER, James – «Global NATO». In *Foreign Affairs*. Outubro-Novembro de 2006. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato>.
- 37 GROUP OF EXPERTS – «NATO 2020: assured security; dynamic engagement», p. 29.
- 38 A conferência em questão ocorreu na Universidade Católica no passado dia 2 de Junho de 2010. A transcrição do discurso pode ser consultada em http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_64814.htm.