

## **A nato nas mãos de Kafka ou a metamorfose de uma Aliança**

**Nuno Severiano Teixeira**

Professor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Não fora a crise no Kosovo e o conflito na Jugoslávia e a nato estaria hoje a comemorar, com pompa e circunstância, o seu Cinquentenário. No local simbólico da fundação, meio século depois, a Cimeira de Washington seria a celebração ritual e legítima de cinquenta anos de sucesso. A sagração do triunfo.

De facto, durante quarenta anos de Guerra Fria, a nato assegurou a paz e ganhou a guerra. E no pós guerra, depois da queda do Muro de Berlim e da implosão da União Soviética, não só persiste à morte do seu inimigo, razão da sua existência, como sobrevive a um mundo para a qual não fora criada. Mais do que isso, poderosa e sedutora como nunca. Poderosa, porque único instrumento militar credível, garante de uma segurança progressivamente alargada. Sedutora, porque portadora simbólica e política dos valores, triunfantes no pós guerra, da economia de mercado e da democracia.

Ora, paradoxalmente, é o triunfo na guerra e o sucesso no pós guerra que colocam, hoje, à nato a questão central e o maior desafio: o da sua própria identidade.

No final da Guerra Fria, James Baker equacionou com uma lucidez crua e transparente o dilema da nato: «ou o desaparecimento, ou a transformação, o status quo era impossível». A nato escolheu a transformação. E iniciou um complexo processo de adaptação assente numa «lógica de alargamento» que está, hoje, no cerne do debate sobre o futuro da organização: do seu papel internacional, do ponto de vista político, como do seu conceito estratégico, do ponto de vista militar.

A «lógica do alargamento» comporta, uma tripla dinâmica, ou melhor, um «triplo alargamento»: o alargamento geográfico, o alargamento da área de intervenção e o alargamento do tipo de missões.

Este triplo alargamento é, indiscutivelmente, a condição de sobrevivência e o segredo do sucesso da adaptação da Aliança. Mas é, simultaneamente, o fundamento da sua crise de identidade: esta nato ainda será a nato?

### **Regional ou mundial: o alargamento geográfico**

A primeira dinâmica de alargamento da Aliança é, naturalmente, a do alargamento geográfico. Poderosa e sedutora a nato provoca uma avalanche de pedidos de adesão na sequência da deriva pós comunista na Europa central e de leste. Estava em marcha a lógica do alargamento. Mas que sentido tem o alargamento geográfico ? E que efeitos provoca no plano interno e nas relações externas da Aliança ?

Todas as guerras têm vencedores e vencidos. E no final da guerra, todos os tratados de paz trazem consigo uma nova ordem internacional e geopolítica. A ordem dos vencedores que inscrevem no território a sua própria vitória. Assim aconteceu em Versailles, em 1919, e em Yalta e Potsdam, em 1945. Depois da Guerra Fria, precisamente porque foi fria, não houve capitulações nem tratados de paz. Mas nem por isso deixou de haver vencedores e vencidos, de trazer uma nova ordem e de a inscrever no território. Porém, de uma forma radicalmente diferente e através de um mecanismo «sui generis»:

precisamente, o alargamento da Nato. Em primeiro lugar, a mudança geopolítica não assentou numa estratégia de conquista e na tradicional alteração de fronteiras, mas antes numa estratégia de sedução e na integração na aliança de antigos inimigos que outrora a tinham combatido. Em segundo lugar, a nova ordem não se construiu humilhando e excluindo o antigo inimigo, mas pelo contrário, negociando, impondo o consentimento e associando-o à Aliança. É esse o verdadeiro sentido do alargamento geográfico da nato ao leste europeu e da Acta Fundadora com Rússia.

Porém, o alargamento da comunidade euro atlântica não está isento de efeitos políticos e estratégicos. No plano interno, a multiplicação dos membros tem reflexos sobre os custos económicos, sobre o processo de decisão política que continua a funcionar segundo a regra da unanimidade e por isso se torna mais pesado e complexo e, finalmente, sobre a adaptação das forças armadas dos novos membros à doutrina e aos procedimentos militares da Aliança. Porém, com maior ou menor grau de dificuldade, todos estes são problemas resolúveis e menores.

O maior levanta-se no plano externo e poderia equacionar-se tão simplesmente como isto: geograficamente, até onde poderá ir o alargamento? Ao estender-se para leste a NATO ganha um espaço de influência geopolítica e uma profundidade geoestratégica que jamais teve durante a guerra fria e aproxima-se das fronteiras da Rússia. E é aí que reside a questão fundamental: a das relações entre a nato e a Rússia.

Desse ponto de vista, dois cenários são pensáveis. O primeiro, é o de uma Rússia que apesar de associada à nato continua a ser percebida como ameaça potencial. Neste caso, o alargamento terminaria na fronteira de segurança russa, isto é, nos países, agora, independentes, antes Repúblicas Soviéticas. A contradição entre a segurança destes países e o interesse estratégico russo constituiria um foco de tensão de que os estados Bálticos seriam a primeira linha. Neste cenário, o alargamento conduziria a um fechamento, à lógica da fortaleza, e ao desenho de uma nova linha de fronteira - uma «cortina de ferro» mitigada.

Porém, com a Rússia presente no Conselho de Parceria Euro-Atlântico, a participar conjuntamente com a nato no planeamento e na execução de operações de paz, como na Bósnia-Herzegovina, não é fácil continuar a encarar a Rússia como ameaça e a desenvolver no seio da mesma organização um planeamento estratégico contra uma potencial ameaça russa. A fórmula possível de resolver esta contradição conduz-nos ao segundo cenário. Contrariamente ao primeiro, o segundo cenário é o de uma Rússia que não é percebida como ameaça, nem mesmo potencial e em que a lógica que preside não é a da fortaleza nem da linha de fronteira, mas antes a da abertura e de um «continuum» que poderia conduzir o alargamento até à integração da própria Rússia. É certo, que isso pressuporia uma mudança profunda em Moscovo, com a estabilização da economia e a consolidação da democracia, condições que estão longe de se verificarem. Porém, a atingirem-se essas pré condições, a integração da Rússia na nato não constituiria um absurdo, nem sequer uma experiência inédita na história da Aliança Atlântica. De um ponto de vista estratégico não seria mais ousado integrar a Rússia uma década depois do fim da Guerra Fria, do que fora integrar a Alemanha Federal dez anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial.

Mas uma integração da Rússia na nato teria uma tal dimensão que afectaria, definitivamente, a própria natureza da Aliança. Alargar a área de aplicação do artigo 5.º

ao território da Federação Russa significaria a possibilidade de empenhamento da nato do Cáucaso ao Extremo Oriente.

A nato teria levado à últimas consequências o seu processo de adaptação e ganhou uma nova identidade: não seria mais uma organização regional mas sim mundial; não seria mais uma aliança de defesa colectiva euro-atlântica, mas um sistema de segurança mundial.

### **Dentro da área ou fora da área: o alargamento da zona de intervenção**

A segunda dinâmica de alargamento é a da zona de intervenção da Aliança. Contrariamente à vulgata corrente, não pode afirmar-se, em bom rigor, que o Tratado de Washington circunscreva «strictu sensu» a área geográfica de intervenção da Aliança. É certo que a área de aplicação do artigo 5.º, fundamento da defesa colectiva e essência da Aliança, é delimitada pelo artigo 6.º à área euro-atlântica a norte do trópico de Câncer. Mas não é menos verdade que nem toda a actividade da Aliança, nem mesmo a sua intervenção militar, se limita às missões de defesa colectiva.

Em primeiro lugar e desde a própria fundação, o desenho da Aliança configura uma nato que não se confina à cooperação estritamente militar, antes aponta para uma cooperação internacional mais ampla nos domínios político e económico, como decorre dos artigos 2.º e 4.º do Tratado de Washington.

Mas fundamentalmente, a actividade militar da Aliança não se esgota nas missões do artigo 5.º. Desde o fim da Guerra Fria, pelo contrário, é fora desse âmbito que se tem desenvolvido o essencial das intervenções militares da Aliança: missões humanitárias, gestão de crises e operações de paz. Todas elas, por sinal, fora da área delimitada pelo artigo 6.º.

O desaparecimento da ameaça tradicional e da confrontação bipolar, por um lado a proliferação de novos riscos e ameaças e de um novo tipo de conflitualidade internacional, por outro têm sobre as missões da Aliança um efeito duplo e de sentido inverso. Isto é, tornam-se cada vez menos prováveis as missões de defesa colectiva «dentro da área» e cada vez mais prováveis as novas missões «fora da área». Este fenómeno provoca na Aliança o síndrome do «out of area or out of business». E com razão. Porque a nova estrutura pede à organização uma nova função, sob pena de se tornar disfuncional. O novo sistema internacional solicita à nato um novo papel na segurança mundial. E desde 1993, a Aliança deu esse passo: para fora da área e para além da defesa colectiva. Lançou-se, então, na gestão de crises, na manutenção da paz, com as missões na Bósnia-Herzegovina, e acaba de saltar mais uma fronteira: a da imposição da paz, no conflito do Kosovo.

É mais um passo no seu processo de adaptação e mais um elemento para a sua crise de identidade: cada vez mais longe da defesa colectiva euro-atlântica e cada vez mais perto de um sistema de segurança mundial.

### **Globalizar ou fossilizar: o alargamento das missões**

A terceira dinâmica de alargamento respeita às missões da Aliança. Actualmente a nato centra-se sobre dois tipos de missões fundamentais: a defesa colectiva, ou seja, a defesa do território dos países membros e as missões, genericamente designadas, de manutenção de paz.

O alargamento do tipo das suas missões poderia estender-se a mais dois cenários: a defesa de territórios de países não membros e a luta contra as novas ameaças e riscos, isto é, proliferação de armas de destruição maciça, terrorismo internacional, narcotráfico e crime organizado, ameaças informáticas e protecção ambiental.

A assistência militar da nato à defesa de países não membros não coloca, em princípio, problemas nem de natureza jurídica, nem de natureza política. Nada obsta que um governo legítimo de um país não membro, vítima de agressão, possa apelar à Aliança e que esta responda positivamente a esse apelo e que se associe colectivamente à legítima defesa desse país. Bastaria para tanto o consenso político no interior da nato, para que as missões e operações militares, de «legítima defesa» estivessem ao abrigo do artigo 51.º da Carta das Nações Unidas e, portanto, com plena legitimidade internacional.

Todavia, fora deste quadro claro de um pedido de assistência militar em legítima defesa, o cenário poderá ser mais complexo. E a probabilidade é a de ocorrência de situações menos claras, em que o uso da força se torna necessário, mesmo no quadro de gestão de crises, manutenção da paz e, sobretudo, de imposição da paz.

Do ponto de vista da ordem jurídica actual, o uso da força nestas situações exige uma legitimidade internacional que, hoje, reside no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Todavia, de um ponto de vista político, a situação é mais complexa e delicada. Dado o mecanismo do veto, o Conselho de Segurança poderá ver bloqueada qualquer autorização de mandato, regressando ao impasse tradicional da Guerra Fria, tornando a nato prisioneira das posições da Rússia e da China. Num tal cenário, que é real, a Aliança encontra-se perante um dilema: ou cumpre, juridicamente, aquela que é a legalidade internacional mas vê-se, política e militarmente paralisada; ou intervém e assume o papel que tem vindo desempenhar na segurança internacional, mas sem mandato do Conselho de Segurança. Daí, a hipótese debatida no seio da Aliança no sentido da sua liberdade de acção para além do mandato do Conselho de Segurança, apelando apenas ao consenso político no interior da nato e a outras formas de legitimidade internacional como o direito de ingerência humanitária.

No primeiro caso, a Aliança tenderia a limitar o número e o âmbito das suas missões restringindo a sua legitimação funcional e dificultando a sua adaptação à nova ordem internacional. No segundo, seguiria, precisamente o caminho inverso e uma vez mais se aproximava de um sistema de segurança mundial.

A segunda área de alargamento de missões é a da luta contra as novas ameaças e riscos. O primeiro problema destas novas ameaças e riscos é o da sua natureza, difusa, polimorfa e transnacional, o que coloca à Aliança dificuldades acrescidas. Se a proliferação de armas de destruição maciça ou o terrorismo internacional ameaçam directamente o território de um estado membro, essa ameaça recai, automaticamente, no âmbito do artigo 5.º e, conseqüentemente, no campo da defesa colectiva. Porém, tratando-se de ameaças, desterritorializadas, sem rosto, funcionando em rede e desafiando as fronteiras e o tradicional limite interno-externo, requerem um tratamento autónomo e um planeamento específico que articule o que tradicionalmente se dividia entre segurança internacional e segurança interna. Mais, quando a segurança deixa de se equacionar em termos estritamente militares e assume uma dimensão global que vai do económico ao societal e do ambiental aos direitos humanos, as ameaças e riscos exigem um planeamento que nem sequer prevê o recurso à força. Seria o caso das catástrofes ecológicas ou das ameaças informáticas.

Não há dúvida que estes serão, provavelmente, os riscos e as ameaças do futuro e os desafios à segurança internacional. Como não há dúvida que a integrar estas novas missões, seria este o último passo do processo de adaptação da nato à nova ordem internacional. A ser dado, a Aliança ter-se-ia convertido num sistema de segurança global.

### **A metamorfose**

A sociologia das organizações há muito que explicou o que é a «inércia das organizações complexas». Como tendem a perpetuar-se, a adaptar as suas estruturas a novas funções e a produzir os seus discursos de relegitimação.

Fundada para a Guerra Fria contra a ameaça soviética, a NATO não só sobrevive à nova ordem como se adapta com sucesso: reforma a sua estrutura interna e redefine a sua função internacional. Reforma a sua estrutura, integrando novos membros, com as adaptações institucionais que isso impõe, ao nível político, e reestruturando os Comandos ao nível militar. Redefine a sua função adoptando um novo conceito estratégico.

A nova ordem internacional exige à organização um novo papel na segurança internacional. O processo de adaptação é o segredo do seu sucesso. A chave da adaptação é a dinâmica do triplo alargamento. Alargamento, em primeiro lugar, geográfico, que no cenário mais alargado poderia levar a nato de Vancouver a Vladivostok, convertendo-a numa organização de vocação mundial. Alargamento, em segundo lugar, da zona de intervenção, que leva a nato não só para fora da área euro-atlântica, mas também para além da defesa colectiva, aproximando-a de uma organização de segurança mundial. Alargamento, em terceiro lugar, do tipo de missões, que a poderá conduzir a Aliança a alargar a sua assistência a países não membros e à luta contra ameaças à segurança não estritamente militares.

Aí, a nato ter-se-ia convertido, definitivamente, não só numa organização de segurança mundial, mas também num sistema de segurança global. No espaço poderia substituir-se à osce, na área de intervenção dificultaria a afirmação de qualquer iesd e nas missões faria concorrência à onu.

O processo de adaptação estaria concluído e o novo papel internacional definido. Mas como sistema de segurança global o problema da nato não seria já o de uma crise de identidade, mas o de assumir a sua própria alteridade.

Estava completa a Metamorfose.

Mas aí, o que talvez fizesse sentido repensar não era a nato. Era o todo sistema internacional.