CONTINUIDADE E MUDANÇA NA NATO

Em qualquer exame geral do estado da Aliança Ocidental é costume começar-se por uma declaração da posição pessoal do autor. Num dos extremos do espectro encontram-se os maximalistas, os que esperam que a NATO resolva sempre todos os problemas de segurança da área atlântica e se enfurecem continuamente por isso não acontecer. A NATO é ineficiente e, em muitos aspectos, é muito menos do que a soma das suas parcelas. O conjunto dos recursos da Aliança Ocidental — industriais, humanos e de riqueza — ultrapassam consideravelmente os recursos disponíveis por qualquer potencial agrupamento de inimigos. O notável falhanço da NATO em integrar todos esses recursos numa aliança defensiva coerente e **unificada** é, por isso, uma fonte de irritação para os maximalistas. Porque razão, perguntam os maximalistas, não conseguimos uniformizar as nossas armas em vez de dependermos de uma misturada que só pode servir para aumentar os custos por unidades e provocar uma duplicação de esforços, em especial na investigação e desenvolvimento? Porque nos prendemos a uma estrutura de comando rígida e nacionalista que limita a flexibilidade e permite que se frustrem todas as tentativas de unificação da doutrina? A Aliança, argumentam os maximalistas, constitui um falhanço precisamente porque o conjunto é mesmo muito menos do que a soma das parcelas. Sou por instinto um minimalista — e os minimalistas acham notável que quinze nações soberanas se mantivessem unidas numa causa comum desde há trinta e cinco anos. Argumentaríamos que a NATO, com todos os seus defeitos, **manteve** até aqui a paz na Europa. Nem uma só polegada do território da NATO, nem mesmo esse oásis de democracia no interior do Império soviético — Berlim Ocidental — foi cedida ao inimigo. Além disso, como defenderei vigorosamente, a NATO até permite àqueles Estados europeus que não pertencem à Aliança e preferem seguir uma política mais independente que continuem livres de o fazer. Os países neutros e não-alinhados — Suécia, Áustria, Suíça, Finlândia e Jugoslávia — só conseguem preservar mais ou menos a sua liberdade e beneficiar imenso do **status quo** na Europa porque a NATO mantém um equilíbrio de poder na Europa. É, na verdade, a própria diversidade da Aliança Atlântica que constitui uma fonte de força. Eu prefiro pertencer a uma orga-

nização **não** monolítica, no sentido em que o Pacto de Varsóvia é monolítico precisamente porque a União Soviética **impõe** a unidade e a coesão. No seio da NATO, as nações têm liberdade de escolha e em última instância isso significa liberdade de escolha entre pertencer ou deixar a Aliança. Significa ser livre de entregar-lhe mais ou menos recursos. Significa ser livre de fazer coisas mais adaptadas às características nacionais e às circunstâncias geográficas. No fundo, a Aliança foi construída precisamente para manter essa liberdade de escolha.

Contudo, como a experiência liberal já provou suficientemente, a liberdade conduz à anarquia se for levada aos extremos, existindo uma contínua tensão entre liberdade e disciplina, entre o abuso e a contenção. O que a NATO realmente faz é conciliar continuamente a liberdade nacional com um objectivo comum — tal como, em qualquer democracia, o processo político visa conciliar a liberdade pessoal de escolha com as restrições impostas para o bem comum. Há, todavia, uma diferença importante entre a NATO e um governo nacional — ponto a que voltarei na segunda parte da minha comunicação de hoje. A diferença é que a NATO não constitui uma autoridade supranacional. Na verdade, até as nações concordarem em colocar as suas forças nacionais sob o comando da Aliança numa crise ou numa guerra, a NATO enquanto tal não tem virtualmente qualquer autoridade, não é muito mais do que um fórum de debate que pode recomendar mas não impor. Não há qualquer meio de **obrigar** um membro da NATO a fazer coisas que considere serem contra o interesse nacional. Ele **escolherá** o que considere ser do interesse nacional e muito frequentemente as escolhas das nações serão do interesse comum precisamente porque as nações partilham da convicção segundo a qual os interesses nacionais se servem melhor através da cooperação com os outros. Há, além disso, meios poderosos de persuadir as nações recalcitrantes, que se julga serem apóstatas, a assumirem uma justa parte do fardo. Colectivamente, a NATO dá de facto vantagens, as quais podem ser retiradas ou mantidas. Tal como as pessoas, as nações podem ser ostracizadas se não aceitarem cumprir minimamente um código de comportamento.

Todavia, a derradeira sanção tem sido sempre a retirada da protecção americana. Para nações orgulhosas, é difícil admitir que o seu destino **final** está nas mãos de outrem, mas eu inclinar-me-ei a defender decididamente que só o poder contrabalançante dos Estados Unidos dá aos membros europeus da NATO a confiança de fazer frente à proximidade e ao peso da União Soviética — o que é mais válido ainda em termos de dissuasão nuclear. Nós, europeus, temos de viver com uma assimetria fundamental e duradoira: a União Soviética é uma potência europeia por uma realidade geográfica; os Estados Unidos são uma potência europeia por convite. (Por outras

palavras, nós, na Europa, dependemos em última instância, da vontade de um Presidente americano, sancionada por um Congresso americano com assento em Washington, em entrar na guerra do nosso lado. Acontece que eu acredito que, em termos convencionais, a Europa pode dar conta de si. Pode optar por não o fazer, mas isso é outra questão. Os últimos secretários de Defesa americanos foram forçados a reconhecer a extensão do contributo europeu para o grosso das forças convencionais da NATO. Não é essa questão e sim a nuclear que não pode ser resolvida sem os Estados Unidos. Só o poder nuclear americano pode deter o poder nuclear soviético. Ao afirmar isto, estou a considerar que as potências nucleares da Europa Ocidental, Grã-Bretanha e França, não podem crivelmente usar em separado as suas pequenas forças nucleares para proteger o resto da Europa. Poderão, de qualquer forma, contribuir marginalmente para esse fim, mas não poderão, por exemplo, estender o seu efeito de dissuasão até à Alemanha Ocidental. Estou igualmente a considerar que não será possível criar uma força de dissuasão nuclear **europeia**, apesar do potencial técnico para fazê-lo, precisamente porque a Europa Ocidental não possui nem parece poder vir a possuir, por muitos anos, um governo federal que possa exercer um controle efectivo sobre uma força nuclear europeia.

Não surpreende, portanto, que as questões nucleares obcequem a NATO. Nem surpreende que, dado o terrível paradoxo de a defesa através de armas nucleares implicar a destruição de tudo o que se está tentando defender, haja tanta ansiedade acerca de uma política apropriada no que respeita às armas nucleares na Europa. Não é difícil chegar a uma posição de princípio quanto à **dissuasão**, apesar de até isso ter levado a problemas no passado. Na verdade, o que é realmente muito difícil é pensar para lá do ponto de dissuasão, no que aconteceria se as ameaças de dissuasão falhassem. Se, mesmo assim, começasse a guerra na Europa (não deliberadamente em resultado de uma pensada agressão soviética, penso eu, mas por acidente, por erro de cálculo ou por alastramento lateral de algum outro conflito, como no Golfo Pérsico), então seria absolutamente legítimo argumentar que usar as armas nucleares em primeiro lugar seria loucura. Se a dissuasão não dissuadir, eu diria que seria preferível aceitar uma derrota convencional do que uma guerra nuclear «limitada» na Europa. Isto **não** é uma declaração de derrotismo porque considero que não devemos ser tão pessimistas como às vezes parecemos acerca da nossa capacidade de defender convencionalmente a Europa se permanecermos unidos. Também não é uma declaração favorável ao desarmamento nuclear unilateral porque acredito que a posse de armas nucleares retaliatórias seguras é essencial para impedir o outro lado de usar armas nucleares primeiro. Mas isso traz-nos de volta aos Estados Unidos porque terão que ser armas **americanas** — quer porque, como argumentei, não poderiam

ser armas «europeias», quer porque é importante que a protecção da Europa esteja ligada (ou «engatada» como se diz em gíria) às forças de dissuasão estratégica americanas. Os europeus costumam ficar nervosos perante a hipótese de a sua segurança ficar desengatada da dos Estados Unidos. Precisamente porque as garantias de protecção podem sempre ser ultrapassadas pelo interesse nacional, os europeus procuram o empenhamento físico dos Estados Unidos na Europa — com tropas e armas — tornando assim muito mais difícil, se não impossível, para os americanos abandonar a Europa em caso de crise.

Não desejo certamente deixar-lhes a impressão de que tudo é um mar de rosas. Não é; gostaria por isso de focar três diferentes tipos de mudança que me parecem perturbadores. O primeiro é, de novo, uma mudança «nuclear»; o segundo é económico e o terceiro é essencialmente político e as suas origens são exteriores à NATO.

A mudança nuclear dificilmente poderia ter sido evitada. É a obtenção da paridade estratégica nuclear com os Estados Unidos por parte da União Soviética. Dito de outra forma, a América é e continuará vulnerável a um ataque nuclear soviético. Também a União Soviética permanecerá vulnerável a um ataque nuclear americano. Isto tende a assegurar que nenhum dos dois pode seriamente considerar um ataque ao outro, mas é precisamente isso que a América diz que a América fará para defender a Europa, que elevaria, se necessário, o nível de violência nuclear estratégico no interesse da NATO. Quando a América detinha a superioridade estratégica — digamos até 1970 — isso não era difícil de acreditar. Dez anos depois, é muito difícil. A margem para cobrir as contingências da Europa deixou de existir. Para mais, a NATO permitiu, por negligência, que a União Soviética adquirisse uma substancial margem de capacidade nuclear na Europa. Agir nesta nova realidade não vai de modo nenhum ser fácil. Poderemos discutir se as margens terão ou não utilidade militar; mas o que parece inevitável é um complexo de inferioridade, que irá provocar nos europeus consequências políticas muito profundas.

Em segundo lugar, há uma grande ansiedade económica. Em termos simples, poderíamos aguentar os crescentes custos da defesa quando as economias estão em crescimento. Mas quando as economias estagnam ou entram em recessão, a atribuição de recursos ao sector da defesa implica a adopção de dolorosas escolhas políticas. Se se é forçado a pôr um pouco mais no cofre todos os anos em termos reais mesmo que seja para ficar ao mesmo nível, o resultado é retirar dinheiro a outros sectores da economia. Mesmo um governo como o da sra. Thatcher, pró-defesa por instinto, não pode passar por cima de poderosos factores eleitorais como a educação e a saúde. Os governos sociais-democráticos, como o do chanceler Schmidt na Alemanha Ocidental, têm menos instinto quanto a uma

defesa forte, sendo por isso difícil para Schmidt entregar à defesa os necessários fundos adicionais. Mas a alteração fundamental virá decerto do governo Reagan. Nos cerca de nove meses que já leva, estamos já a assistir à impossibilidade de conjugar um orçamento de defesa muito maior com os outros objectivos económicos de Reagan: uma orçamento equilibrado em 1984, impostos e inflação reduzidos. Poderemos discutir a razão precisa de a inflação de defesa estar a exceder, na generalidade, o nível geral da inflação em 3 por cento ou mais, mas o que é um facto é que, como fica tão dolorosamente marcado pelo exemplo britânico, o prognóstico aponta para uma redução e para uma quebra de qualidade dos efectivos de defesa, a não ser que as economias ocidentais ressurgam vigorosamente. Vejo este problema como essencial e constante nos anos '80.

A minha terceira observação é de ordem política. Se estamos a falar de mudança ou se falarmos apenas do papel da NATO na cena mundial e se interpretarmos isso num sentido literal e limitado, pouca coisa mudou ou virá, em minha opinião, a mudar. A NATO, enquanto NATO, não tem a assumir na cena mundial nenhum papel diferente daquele que tem desde a sua fundação. Permanece aquilo que sempre foi, uma aliança defensiva definida limitadamente como protegendo a área do Atlântico Norte. Que os Estados membros da NATO têm interesses fora dessa área é igualmente verdadeiro, mas a NATO enquanto tal não parece ter um grande papel a desempenhar na cena mundial. Nem nunca teve. Essa questão levanta por si muitas questões interessantes na conciliação de interesses e políticas sendo igualmente verdadeiro que há mudanças de posição fundamentais **no seio** da Aliança Atlântica — e isto relaciona-se com o facto de que pelo menos algumas destas mudanças de posição e tensões são consequência directa de modificações ocorridas fora da área de competência da NATO. Especificando, os acontecimentos no Golfo Pérsico e em seu redor forçaram os Estados Unidos e os europeus, estes em muito menor grau, a reverem as suas prioridades estratégicas. Concretamente, a agenda estratégica alargou-se e as necessidades de segurança ocidentais já não são definidas estreitamente enquanto defesa do território dos Estados membros. Só que não se pode pura e simplesmente reescrever um tratado, nem os esforços de homens como Adenauer para transformar a NATO de tratado militar de garantia numa aliança política tiveram até agora qualquer sucesso. E também não se pode permitir às ambições políticas ligadas à NATO que obscureçam a sua função primordial: a defesa militar da área do Tratado.

No entanto, deve admitir-se que, num sentido negativo, a NATO tem uma espécie de poder de veto político sobre as acções que membros seus podem desejar realizar unilateral ou multilateralmente à margem da NATO. Com uma organização militar colectiva limitada e mesmo em redução, quaisquer forças militares designadas por mem-

bro individual para missões não-NATO são geralmente feitas em detrimento das missões da NATO. Claro que temos de ter em conta os comprometimentos legais e diferenciá-los das esperanças piedosas, mas não deixa de ser verdade que quando os EUA deslocam um porta-aviões do Mediterrâneo para o Oceano Índico já não estão a velar pela segurança europeia tal como ela é definida pela NATO. Quando a RDF é remendada enquanto resposta americana a ameaças e perigos no Golfo, vão buscar-se necessariamente forças presumivelmente disponíveis para reforçar a Europa e o Japão. Quando os navios de guerra britânicos são colocados junto do Estreito de Ormuz não podem desempenhar uma missão no Atlântico Oriental nem podem ser rapidamente chamados para isso.

É inegável que estas forças estarão a responder à segurança ocidental na sua definição ampla mas elas são sacadas a forças que deveriam defender a NATO numa definição estrita. E quando a RDF está no mínimo a considerar — como fizeram os americanos em 1973 — retirar **stocks** de material mantidos na Europa e usar aeroportos e outras facilidades de trânsito na Europa, a questão da divisão de responsabilidades aparece de forma muito aguda. Não há nenhuma posição da NATO e o que vimos recentemente — a propósito do Afeganistão, do Irão e da RDF — é que há uma série de pontos de vista nacionais cuja conciliação não é fácil. Por vezes, os europeus reconhecem que é prudente subordinar os seus interesses e opiniões aos de Washington com receio de criar antagonismos com os EUA mas de outras vezes e sobre outras questões não o fazem — quer porque duvidam do critério americano quer porque vêem os seus interesses nacionais em risco com a política americana. Há, além disso, tendências competitivas — especialmente económicas — e igualmente convicções muito empenhadas mas diferentes acerca da melhor maneira de atingir os mesmos objectivos. Especificando mais uma vez, os britânicos, os franceses e os americanos estão em competição nos mercados de armamento do Médio Oriente: competem não apenas pela influência mas também por vantagens económicas e tentam afanosamente cortar as vasas uns aos outros. As atitudes europeias face a um acordo de paz no contexto israelo-árabe estão a tornar-se completamente diferentes do inegável apoio de Washington à política do Governo Begin. Ao entrar em combinações discretas de transferências para o Iraque de tecnologia nuclear potencialmente destabilizadora, a França não pode ser acusada de estar a concertar a sua política com o resto de nós ou a fazer alguma coisa mais do que procurar um acesso privilegiado ao petróleo iraquiano. A Grã-Bretanha, consciente de que os acordos militares com o Kuwait, Qatar, os EUA e Oman, efectivos apesar do seu reduzido âmbito, serão postos em perigo pelos insistentes pedidos de acesso americanos para a RDF, vê com olhar crítico a concentração norte-americana que, no pior dos casos, poderia prejudicar

algo considerado muito útil para promover a aceitação de uma presença ocidental estável na região, embora menos notada.

Em resumo, a conciliação da política ocidental no que respeita a assuntos de segurança «na cena mundial» será provavelmente muitíssimo difícil. O consenso básico de como enfrentar as ameaças militares do Pacto de Varsóvia à Europa permanece mais ou menos intacto apesar de desacordos de natureza mais ou menos séria. Pelo menos em teoria, a NATO tem conseguido geralmente apresentar uma frente bastante unida contra o Pacto. Duvido que a Aliança **consiga** um consenso sobre o que fazer «lá fora» e, portanto, esperamos no máximo que os membros da NATO que não desejem associar-se a uma medida política particular não criem o inferno em Bruxelas ou Washington quando outros decidirem pô-la em prática. O que **mudou**, segundo me parece, foi a natureza da própria Aliança. Na «infância» da NATO — digamos até cerca de 1970 —, a NATO assemelhava-se mais a um tratado de garantias do que a uma aliança. Como Hans Morgenthau escreveu, «se um dos lados recebe a parte do leão dos benefícios enquanto a outra aguenta com o grosso do fardo, tal aliança é indiferenciável de um tratado de garantias». Mas por todas as razões e mais uma, essencialmente económicas mas também políticas, essa relação básica de protector e protegido começou a mudar nos anos '70. A América, embora permanecendo indiscutivelmente uma superpotência, começou a parecer-se muito com o resto de nós («America as an Ordinary Country», Dick Rosecrance): vulnerável, incerta, sem autoconfiança e visivelmente preocupada com o seu poder. À medida que a Europa se tornou economicamente bastante forte, um elemento de rivalidade económica com os EUA esbarrou com a necessidade de cooperação militar. Uma América preocupada com o seu poder compreendia agora que já não era capaz de ditar à Europa como costumava. Agora, a América precisa de aliados: não apenas na NATO, mas sente a necessidade daquilo a que gosta de chamar aliados no mundo exterior à NATO. É difícil imaginar qualquer Presidente anterior a Carter procurando desesperadamente apoio de aliados na prossecução de medidas: quer quanto ao Afeganistão, ao Irão, ou El Salvador. E no entanto, não estamos certos de que nós na Europa ou Japão **sejamos** «aliados» da América nesse outro e mais lato contexto. Somos certamente aliados na NATO mas essa responsabilidade é nitidamente limitada. Não nos comprometemos a entrar numa qualquer aliança global; apenas nos comprometemos a defender conjuntamente uma área definida por um Tratado. Podemos achar que defendemos os nossos interesses fora dessa área agindo de concerto com os Estados Unidos mas não somos **obrigados** a isso. Como disse anteriormente, podemos achar **prudente** alinhar com os Estados Unidos com medo de contrariar Washington mas isso nada tem a ver com obrigação.

Temos, além disso, de ultrapassar um legado de desconfiança quanto aos problemas de segurança não-NATO. Nem os franceses nem os ingleses têm muitas razões para estar gratos aos Estados Unidos por apoio no passado, o que é muito bem expresso por Theodore Draper numa análise de investigação no **Washington Quarterly**:

«A questão mais profunda era se os Estados Unidos deveriam decidir quando e se os franceses e ingleses mereciam apoio, tal como no futuro os franceses e os alemães poderão decidir se e quando é que os EUA merecem apoio». Giscard, com infinita subtilidade, diz: «Ao mesmo tempo que pertencemos a uma Aliança, não somos alinhados». A Sra. Thatcher tem feito o seu melhor para criar uma fachada de alinhamento com o Governo Reagan, mas é forçoso admitir-se que as fendas comecem a aparecer — e não apenas em termos da revisão da política de defesa da Grã-Bretanha, a que não podemos sequer chamar uma revisão da política de defesa. Outros países europeus, particularmente a República Federal da Alemanha, estão altamente empenhados em fazer ver que estão «alinhados» com os Estados Unidos em questões amplas fora da Europa.

Em resumo, nós, europeus, somos agora todos gaulistas no sentido em que precisamos frequentemente de afirmar um certo grau de independência face aos Estados Unidos, o que resulta num quadro pouco usual e muitas vezes pouco digno de uns EUA suplicantes e que, como no caso do controle dos armamentos TNF, têm de pagar por um apoio europeu qualificado. Uma América que exige não é novidade, uma América suplicante é no mínimo insólito. Pode ser lisonjeiro, mas não é tranquilizador. Não sei, sinceramente, aonde isto conduz. Poderá levar os europeus ocidentais a compreender que vamos perder a benevolência americana e quaisquer vestígios de boa vontade no que diz respeito à defesa da Europa caso se leve demasiado longe uma via independente. Quando a chuva começar a cair poderemos muito bem voltar a correr para baixo do guarda-chuva americano por mais esfarrapado que esteja, por não haver outro abrigo. Não temos, na verdade, alternativa, pelo menos num sentido nuclear, à suprema segurança fornecida pela garantia nuclear americana.

Por outro lado, poderia levar ao isolamento dos Estados Unidos. Para citar Draper novamente: «o isolamento americano pode provocar um regresso ao isolacionismo americano. Isso seria grave mas não é inconcebível. Podemos continuar a confrontar-nos com o facto de que a América ainda parece acreditar que precisa da Europa pelo menos tanto, se não mais, do que a Europa precisa dos Estados Unidos. Para ser apocalíptico, a América sem a Europa talvez tenha perdido a guerra antes desta começar. Do ponto de vista de Mos-

covo, nem sequer seria necessária uma guerra a longo prazo se conseguisse moldar uma relação política completamente diferente com a Europa Ocidental — fosse baseada na metáfora da Finlândia ou da Áustria ou noutra abstração neutralista ou de deferência. Mas, é provável que o mansfieldismo renasça (desta vez vindo da direita) aos olhos do povo americano, através dos seus representantes no Congresso, se a Europa não fizer aquilo que os americanos veriam como sacrifícios exigidos pela sua própria segurança e se os europeus adoptarem com persistência uma imagem do poder e das intenções soviéticas muito diferente da de Washington. Não foi há muito tempo que George Ball descreveu os europeus como «*simples voyeurs* das encenacas mundiais». Se os europeus acreditarem que o seu papel económico e político no desanuviamiento com o Leste é tão grande que vale a pena pôr em risco as relações com os Estados Unidos, julgo que as consequências a longo prazo poderiam ser profundas. Foi isso que o Afeganistão representou para o Ocidente, dado que deu lugar a uma perigosa falha de entendimento entre algumas capitais europeias e Tóquio e Washington. Claro que há pessoas alertas para estes perigos em ambos os lados do Atlântico mas, se não formos muito cautelosos, poderão ficar submersas por uma onda de justa fúria por um lado e, por outro, por uma impensada procura de vantagens a curto prazo à custa da segurança a longo prazo.

Max Jacobsen, no estudo mais penetrante sobre o porquê de a Finlândia ser como é, nota que os finlandeses «se negam o luxo de atitudes que dêem satisfação emocional». Acho que os europeus têm de fazer o mesmo com os Estados Unidos se quisermos manter intacto aquele sentimento de estarmos à sombra do poder americano, o qual, embora diminuído, é ainda o único que temos que pode deter a União Soviética e travar o Burô Político Soviético.

O que se conclui daqui é que a Europa da NATO **não pode** dar-se ao luxo de dissociar-se dos Estados Unidos em assuntos de «lá de fora». Podemos tentar persuadir e moderar as políticas americanas que achamos infundamentadas ou precipitadas mas não podemos fazer orelhas moucas às regras americanas. Uma metáfora que ouvimos agora muitas vezes diz que o comboio está a sair da estação e que seria melhor apanhá-lo para não ficarmos para trás. Há uma ameaça implícita nessa frase que não deveria ser feita entre amigos. O meu ponto de vista é que o comboio parará num ponto mais à frente se nós não tivermos embarcado. A América não pode passar sem nós dentro ou fora da Europa, mas gostaria que apanhássemos o comboio sem as ameaças das consequências de ficarmos em terra. Uma vez a bordo, podemos falar com o maquinista acerca do lugar para onde vamos e da velocidade a que queremos ir. Não podemos fazê-lo da gare. Ele poderia já não nos ouvir.

William Pfaff, escrevendo no **Atlantic Community Quarterly**, notou que «a unidade sonhada [pelos EUA] foi invariavelmente entendida como um apoio leal à política americana». Como cada vez mais se verifica, esse apoio está em causa. Se queremos a unidade, terá de ser uma unidade muito diferente da que se baseia no apoio europeu incondicional da Europa à política americana.