

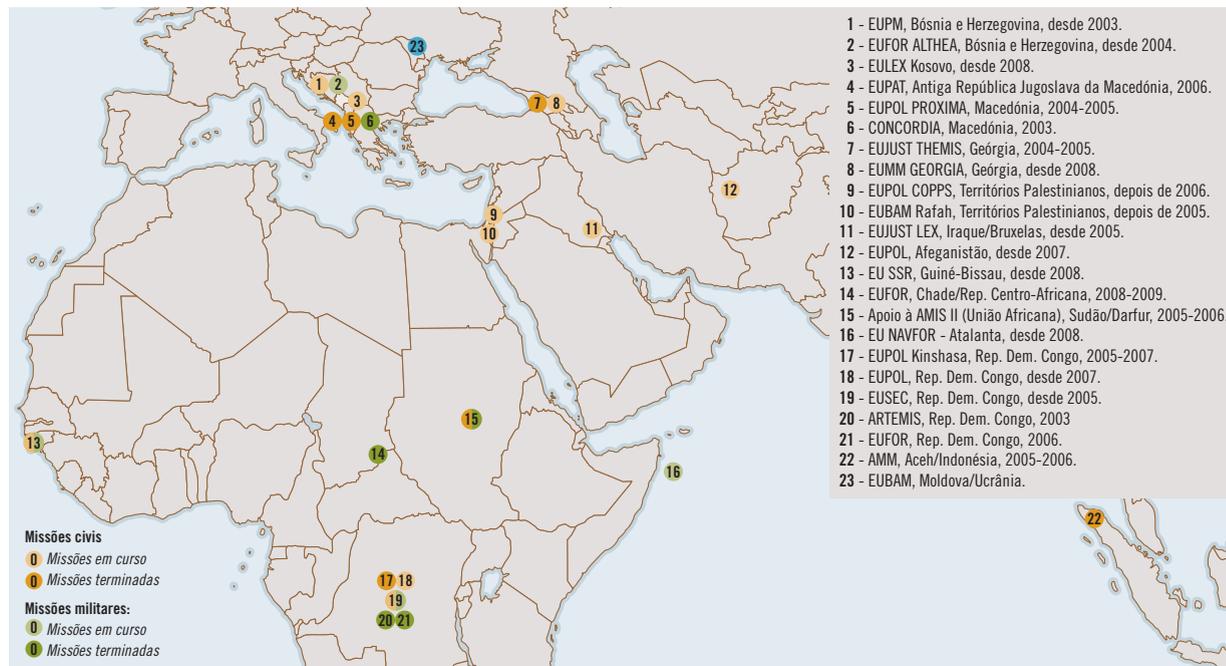
O 60.º aniversário da NATO e o 10.º aniversário da PESD

O ano de 2009 assinalou dois aniversários importantes na arquitectura de segurança europeia: os 60 anos da Aliança Atlântica e os 10 anos da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) da UE. Esta conjugação de celebrações sugere que se avaliem as evoluções e os desafios das duas organizações, mas reconhecendo que o futuro de uma depende agora do futuro da outra.

A NATO e a UE/PESD já não são o que eram

Criada, em 1949, com o objectivo central de conter a ameaça soviética e defender os Aliados da Europa Ocidental, a Aliança Atlântica cumpriu com êxito este seu desiderato. Finda a Guerra Fria, a NATO manteve-se como pedra angular da segurança europeia, contribuindo decisivamente para a estabilidade no “Velho Continente”, a consolidação das transições democráticas no Leste europeu e o processo de “reunificação europeia”. O saldo do 60.º Aniversário da Aliança inclui ainda outros dois aspectos cruciais: por um lado, afirmou-se como primeiro e principal quadro do relacionamento entre os dois lados do Atlântico e como eixo da “Comunidade Transatlântica”; por outro, o seu “chapéu”

OPERAÇÕES/MISSÕES UE (até Outubro de 2009)



Fonte: Conselho da União Europeia - Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

tem sido fundamental para o desenrolar do processo de integração europeia. A NATO actual é, todavia, muito distinta do que foi no período de Guerra Fria: com efeito, mais do que a reconfiguração da estrutura de comando e do dispositivo de forças, o processo de alargamento (ver mapa), o estabelecimento de novas parcerias, os sucessivos conceitos estratégicos (incluindo o novo, que está nesta altura em discussão), a criação do

Centro de Coordenação Euro-Atlântico para Resposta a Desastres (EADRCC) ou a natureza das operações que lançou — eminentemente de segurança, não de defesa — tanto na Europa (Balcãs em particular) como “out of area” (do Afeganistão ao golfo de Áden) contribuíram para que a NATO evoluísse de organização estritamente de *defesa colectiva* para organização de *defesa e segurança*, assumindo responsabilidades numa ampla *área euro-atlântica* e com uma noção muito mais abrangente de *segurança*, mantendo a componente militar, mas ampliando substancialmente a vertente política.

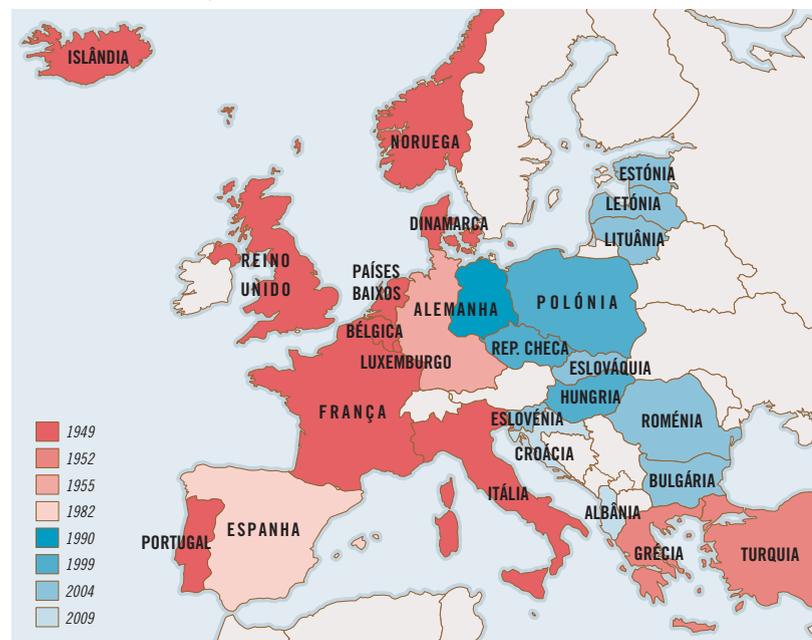
Por seu lado, lançada em 1999 nos Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia, no quadro da Política Externa e Segurança Comum (PESC) da UE, a PESD vem dando passos concretos e fazendo progressos importantes nos mais diversos planos — institucional, doutrinário, das capacidades e operacional: entre 2003 e 2009, a UE lançou 23 operações/missões de diferentes tipos, com diversos parceiros (ONU, NATO, ASEAN, União Africana) e com uma apreciável cobertura geográfica, dos Balcãs ao Sudeste Asiático, passando pelo Cáucaso Sul, o Médio Oriente ou África (ver mapa). A PESD deu à UE, portanto, capacidades de decisão e de actuação nos domínios da segurança e defesa, pelo que a União é actual-

mente um actor internacional mais *completo* e também mais *autónomo*. Mas a PESD é também hoje uma realidade distinta do que quando se iniciou há uma década, ideia reforçada pelas alterações específicas em matéria de segurança e defesa contempladas no Tratado de Lisboa: i) a mudança da designação para Política *Comum* de Segurança e Defesa (PCSD); ii) a introdução da cláusula de auxílio e assistência em caso de agressão armada e da cláusula de solidariedade face a um ataque terrorista ou uma catástrofe; iii) o alargamento do leque de operações/missões nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares; iv) e a introdução dos novos mecanismos de “cooperação reforçada” e de “cooperação estruturada permanente”.

Desafios cruciais NATO e PCSD

Os saldos positivos na celebração dos 60 anos da NATO e dos 10 anos da PESD não escamoteiam os tremendos desafios com que ambas se deparam. Evidentemente, muitos desses desafios são distintos e específicos de cada organização. No caso da NATO passam, por exemplo, pela preservação da coesão transatlântica em torno da definição e hierarquização das ameaças e dos riscos e das estratégias adequadas para lhes fazer face; a interoperabilidade entre os Aliados; o proces-

ALARGAMENTOS NATO, 1949-2009



Fonte: NATO.

so de alargamento à Geórgia e à Ucrânia na sequência do “trauma” da guerra Rússia-Geórgia de 2008; ou a missão em curso no Afeganistão na liderança da *International Security Assistance Force* (ISAF) (ver tabela), podendo esta revelar-se decisiva para o futuro da organização, tanto em termos de solidez da “solidariedade transatlântica”, como de credibilidade da própria NATO. Quanto à PESD/PCSD, parte substancial dos desafios envolve o peso das soberanias nacionais e as inerentes dificuldades na angariação de consensos e “denominadores comuns”, bem como o levantamento das capacidades europeias ou a materialização das “inovações” do

Tratado de Lisboa, em particular as potencialmente fracturantes “cooperações estruturadas permanentes” cujas decisões são tomadas por maioria qualificada, não por unanimidade, e cujos critérios de participação são mais exigentes em termos de capacidades. Paralelamente, certos desafios são similares à NATO e à UE/PCSD, como os referentes aos respectivos estatuto, papel e ambições na segurança europeia e internacional; às áreas regionais prioritárias de actuação e projecção; ou ao tipo de relações e parcerias com países terceiros e outras organizações. Mas há, sobretudo, dois grupos de desafios que são comuns e transversais à NATO e à

UE/PCSD e que são determinantes para o futuro de ambas: as fragilidades das capacidades europeias e a articulação NATO-UE. As limitações das capacidades europeias são crónicas, fundamentalmente em termos de *deployability* e sustentabilidade e nos domínios da projecção de forças, interoperabilidade e transporte estratégico, comando, controlo e comunicações. Os constrangimentos são reais e estão associados, em parte, ao *national thinking* dominante no planeamento da defesa, gerando insuficientes planeamento e harmonização ao nível europeu e desnecessárias duplicações entre os países europeus mas também, porventura, aos orçamentos de defesa relativamente baixos (ver quadro) e frequentemente mal direccionados. O resultado é a relativa baixa eficiência das Forças Armadas europeias: num efectivo total que ultrapassa os 2 milhões de soldados no conjunto dos 27UE, apenas 5% estão destacados e somente 10% a 15% são estimados destacáveis. Naturalmente, esta situação limita as ambições da União, afectando também o equilíbrio entre os dois pilares da Aliança Atlântica e a capacidade do conjunto NATO.

O segundo desafio transversal concerne à articulação e complementaridade NATO-UE. O desenvolvimento da PESD/PCSD trouxe consigo novos dilemas para o relacionamento transatlântico, nomeadamente em termos de protagonismo concorrencial entre as duas organizações e duplicação de meios e de custos que é preciso acautelar. Todavia, na actual arquitectura de segurança europeia, a UE/PESD e a Aliança Atlântica influenciam-se uma à outra e são indissociáveis, pelo que é crucial revigorar a articulação estratégica para reforço mútuo, tanto mais que 21 países integram, simultaneamente, os 28 NATO e 27 UE. Entre outros aspectos, esta articulação revigorada implica reconhecer a nova natureza e o carácter distinto de cada organização e a existência de uma determinada divisão de tarefas entre a UE e a NATO, mas sem que isto implique uma especialização militar da Aliança Atlântica nem uma especialização civil da UE.

A retórica de que o fortalecimento da UE fortalece a NATO e vice-versa tem, portanto, de ter correspondência no reforço das

CONTRIBUINTES PARA A *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE* (ISAF) LIDERADA PELA NATO NO AFGANISTÃO, EM OUTUBRO DE 2009

Estado	Efectivos
Estados Unidos	34.800
Reino Unido	9.000
Alemanha	4.365
França	3.095
Canadá	2.830
Itália	2.795
Países Baixos	2.160
Polónia	1.910
Austrália	1.350
Espanha	1.000
Roménia	990
Turquia	720
Dinamarca	690
Bélgica	530
Noruega	480
República Checa	480
Bulgária	460
Suécia	430
Jordânia	400
Hungria	360
Croácia	290
Albânia	250
Lituânia	250
Eslováquia	245
Nova Zelândia	300
Letónia	175
Finlândia	165
Macedónia	165
Estónia	150
Grécia	145
Portugal	145
Eslovénia	130
Azerbaijão	90
Emirados Árabes Unidos	25
Bósnia e Herzegovina	10
Ucrânia	10
Singapura	9
Luxemburgo	8
Irlanda	7
Áustria	4
Islândia	2
Geórgia	1
Total	71.420

Fonte: ISAF/NATO.

capacidades europeias e no maior empenho político, tanto de europeus como de norte-americanos, na complementaridade NATO-UE. Estes constituem os desafios dos desafios a apreciar nos próximos aniversários da NATO e da PCSD/UE. ■

ORÇAMENTOS E EFECTIVOS MILITARES NATO E UE

Pais/Organização	Milhões USD 2007	Per capita 2007 (USD)	% do PIB 2007	Efectivos militares 2009 (000)
Países só NATO				
Estados Unidos ¹	552.568	1.835	3,99	1.540
Canadá	18.491	554	1,29	64
Albânia	198	55	1,83	14
Croácia	843	188	1,64	19
Islândia	-	0	0,00	0
Noruega	5.546	1.198	1,42	19
Turquia	13.643	192	2,07	5.112
Países NATO e UE				
Alemanha	42.108	511	1,27	244
Bélgica	5.000	481	1,10	39
Bulgária	881	120	2,21	41
Dinamarca	4.028	737	0,19	30
Eslováquia	1.352	248	1,66	17
Eslovénia	741	369	1,64	7
Espanha	17.495	433	1,22	222
Estónia	344	261	1,61	5
França	60.662	993	2,37	353
Grécia	8.653	808	2,77	157
Holanda	11.141	672	1,43	41
Hungria	1.530	154	1,10	25
Itália	37.770	650	1,80	293
Letónia	453	200	1,66	5
Lituânia	447	125	1,16	9
Luxemburgo	279	582	0,57	1
Polónia	7.983	207	1,90	122
Portugal	3.389	318	1,53	43
Reino Unido	63.258	1.041	2,28	160
Rep. Checa	2.669	261	1,55	24
Roménia	3.044	137	1,83	73
Países só UE				
Áustria	3.603	439	0,96	35
Chipre	498	631	2,30	10
Finlândia	3.151	601	1,29	29
Irlanda	1.329	323	0,51	10
Malta	44	109	0,59	2
Suécia	6.773	750	1,49	17
Total/média NATO 28	864.516	989	2,35	4.078
Total/média UE 27	288.625	450	1,48	2.014

¹ Os gastos dos EUA não incluem os suplementares para a chamada *Global War on Terror*, na ordem de mais 140 mil milhões USD. Fonte: IISS, *The Military Balance 2009*.