

ALIANÇAS: QUE PAPEL HOJE?

General Loureiro dos Santos

03 de Março de 2009

GREES-IEEI

Muito obrigado por me terem chamado para esta reunião. Interpretei o pedido que me fizeram como sendo para falar 10 minutos, portanto em 10 minutos não posso dizer muito.

Vou referir cinco pontos que são, digamos assim, pontos que convinha serem debatidos. Não dou certezas. Apresento as minhas ideias, a minha opinião sobre o papel das alianças hoje, e os fundamentos disso, mas de uma forma não muito aprofundada, para dar tempo ao debate.

Em primeiro lugar, acho que as alianças, especialmente as de segurança, que, no fundo, são as que mais nos preocupam, só se justificam quando existem interesses vitais comuns. Logo aqui cria-se um problema grave: uma coisa é existirem interesses vitais, que levam a uma aliança, outra coisa é haver a percepção dos cidadãos, num país democrático como os países europeus, sobre a existência de interesses vitais em jogo, isto é, que a aliança em que participamos nos protege os interesses vitais. Porque no fundo, no fundo, nas democracias, o que interessa são as percepções dos cidadãos, porque naturalmente as lideranças dependem dos cidadãos e das suas opiniões, que os podem substituir e, inclusive, obrigar a anular uma aliança de que os cidadãos não percebem servir para defender os nossos interesses vitais. Se isso acontecer, isto é, se o cidadão não tiver essa percepção, a aliança tem dificuldade em funcionar, não é capaz de cumprir nas horas próprias as suas obrigações, porque as lideranças estão sempre preocupadas com a reacção dos cidadãos (o que é que eles fazem, o que vão dizer). Como, depois essas posições dos cidadãos se vão repercutir nos parlamentos, os líderes ficam preocupados sobre se terão ou não apoio parlamentar. Esta questão, aliás, como sabem, está na origem de uma série de nomes esquisitos que deram às campanhas de pacificação – tudo aquilo que a gente faz quando vai lá para fora são campanhas de pacificação –, o velho e autêntico nome que nós demos, e todas as potências coloniais davam quando iam para o exterior. Agora, arranjam os nomes do tipo “conflitos de baixa intensidade”, “missões de paz”, e “outras operações que não guerra”, etc., para fugir a esse aperto dos cidadãos, quando não têm a percepção da necessidade de empregar determinados meios. Por

consequente, tudo isso passa um pouco à revelia dos cidadãos, incluindo o uso de, cada vez mais, empresas militares privadas, que também não são controláveis cidadãos. Claro que os custos são semelhantes, às vezes são maiores, porque sai tudo do erário público, mas oculta-se ao controlo dos cidadãos ou dos próprios parlamentares, etc.

Como resultado, estas alianças são pouco sólidas e podem desmembrar-se com muita facilidade. É o caso da União Europeia (UE). Por exemplo, neste momento, em que os cidadãos dos vários países têm a percepção de que estão em jogo os seus interesses vitais, não em termos de segurança, mas em termos económicos, eles quase que obrigam os líderes a protegê-los, como que com uma carapaça, face aos outros países da UE: o tal proteccionismo, que está a corroer a resposta à crise económica e financeira na Europa. E não sei se vamos vencer esta corrosão. Há muita gente que diz que não, que não é possível vencer esta corrosão. Ainda por cima, são os líderes dos países mais fortes que normalmente têm posições destas, como estamos a assistir. As posições mais autenticamente proteccionistas estão a vir de quem? Do Sarkozy e da Merkel, que não está muito disponível a gastar o dinheiro dela em apoio dos outros países da UE.

Segundo ponto: por princípio, são muito mais sólidas - a história mostra isso e agora é a mesma coisa -, as alianças defensivas do que as alianças, eu não digo ofensivas, porque nunca ninguém diz que tem uma aliança ofensiva, que precisam de projectar forças. As alianças defensivas são muito mais sólidas, provavelmente porque os interesses vitais são muito mais visíveis: o território... Por exemplo, a NATO: durante a Guerra-Fria, ninguém contestava a existência da NATO - percebia-se com muita facilidade; agora há muita gente que não entende. A maioria das pessoas sente que “a NATO não é precisa para nos defender”... Aliás, nesse aspecto, é típico que os Estados europeus só aceitaram, digamos assim, uma cláusula quase igual à cláusula da NATO que diz “um ataque a um país corresponde a um ataque a todos os países” para duas questões: o terrorismo – que os cidadãos têm a percepção de que é, de facto, uma ameaça – e para as catástrofes. Isto demonstra que, em termos defensivos, as alianças são mais sólidas e funcionam normalmente melhor, pelo menos em termos conceptuais; em termos materiais, as alianças defensivas são frequentemente estruturadas através de redes físicas, base, oleodutos, paíóis, redes de comunicações, etc. Estas instalações funcionam depois como redes de interesses... (o facto de termos o quartel general aqui é muito importante...) Tudo isso também aumenta o nosso interesse em mantermos a aliança.

Terceiro ponto. Quando os países se aliam, por razões discutíveis, criando uma união na área dos interesses vitais, ou mesmo para defender os interesses vitais, mas os

cidadãos não têm essa percepção e têm a percepção de que as ameaças são difusas e se apresentam como constantes ou com certa permanência (podem acontecer ou não), nestas condições, as alianças são frouxas. É o caso do terrorismo: por um lado, quando há um atentado, as pessoas sentem, mas depois perde-se no tempo. “Já foi há muito tempo que se deu o atentado de Madrid”, convinha que houvesse ali um “atentadozito”. Aliás, na campanha eleitoral para as presidenciais norte-americanas, alguém dos apoiantes de McCain disse “convém-nos um atentadozito”...

Estas ameaças que hoje, digamos assim, existem em muitos países, nomeadamente nos ocidentais, incluindo os europeus, são muito difusas e, por conseguinte, as alianças para lhes fazer face tendem, mesmo que não tenham sido pensadas para ser assim, a transformar-se em alianças *à la carte*. Isto é, haverá situações em que certos Estados colaboram, actuam, e outras em que isto não ocorrerá. Haverá Estados que actuam umas vezes e outras não, de acordo com a importância que dão aos casos concretos, que são no exterior (estou a pensar, aliás, em alianças que não são de natureza defensiva). É o caso claro da NATO: a NATO actualmente é um aliança *à carte*, uma aliança que não tem fiabilidade. Isto é, ninguém garante que, havendo um problema qualquer em África e a NATO concluir que deve ser combatida pelos países membros, os países respondem afirmativamente; talvez vão países dos Sul, porque têm mais interesse neste continente, os EUA... e poucos mais. Isto é patente no Afeganistão, mesmo na situação actual, quando dá ideia de haver necessidade de inverter o esforço para lá, estas ambiguidades e reticências verificam-se. O curioso é que os americanos estão a adoptar as políticas que os europeus sempre defenderam e que invocaram para não irem para o Iraque. Agora, não sei que justificações vão arranjar para não ir para o Afeganistão, mas já estão a dizer que vão mandar alguém para as eleições e mais nada. Depois delas, retirarão estes reforços temporários. O que não dá grande confiança às alianças.

Quarto ponto. Tenho a ideia que pode haver dois tipos de alianças, em termos genéricos: alianças a que chamo “alianças desequilibradas”, isto é, alianças em que há normalmente um Estado muito poderoso, que é o pivot da aliança e referencial dos outros Estados – o Estado protector. Os restantes membros consideram-se como “protegidos”, são Estados “satélites”, embora participem na decisão (“satélites no sentido de serem mais pequenos). Do meu ponto de vista, essas alianças são mais sólidas, porque há uma certa dependência. Os Estados “satélites” sentem que precisam muito do Estado protector e, portanto, sujeitam-se a decisões e constrangimentos a que, possivelmente, noutra situação, não se sujeitariam. Portanto, são mais sólidas e são mais eficientes do que as “alianças equilibradas”.

Basta ver, por exemplo, na Europa. A maior parte das coisas não funciona, porque existem dois ou três Estados que disputam entre si os interesses e a primazia. Se houvesse um Estado claramente mais poderoso do que os outros, talvez não fosse assim. Por outro lado, em termos de funcionamento, uma aliança desequilibrada é muito mais eficiente, porque a aliança desequilibrada é pilotada pelo Estado protector, que formula as políticas e as estratégias, ajusta-as de acordo com as opiniões dos seus aliados, e comanda a sua aplicação. Nas alianças equilibradas não é assim. Para já, quando aparece um Estado a avançar com um projecto, aparece outro Estado a apresentar um projecto alternativo, que tende a anular o anterior ou, no mínimo a bloqueá-lo. Por outro lado, a execução é muito mais morosa, porque na aliança desequilibrada, as questões concretas são resolvidas pelo Estado mais forte. Uma aliança desta natureza tem muito melhores condições de, por exemplo, conduzir contra-insurreições, isto é os conflitos em que os vectores não militares assumem uma grande importância e é preciso jogar com a economia, a política interna, a política externa, o social. Só um Estado tem capacidade para manipular estes vectores com eficiência. É muito difícil uma coligação articular todos estes vectores, que serão postos em prática por vários Estados diferenciados.

Por conseguinte, se numa aliança desequilibrada o Estado protector assumir de facto a solução do problema, este tem muito mais hipótese de ser resolvido do que numa coligação equilibrada. O caso do Afeganistão, para mim, é um caso-tipo. Até agora, o Afeganistão teve duas fases distintas: numa primeira fase, os EUA actuaram praticamente sozinhos, fazendo a guerra que era adequada e conseguindo os seus objectivos; depois, saíram ou deixaram poucos meios no Afeganistão e passaram para o Iraque, passando grande parte do esforço aos aliados. Entraram alguns, poucos e com meios reduzidos, e a guerra começou a patinar, não só por insuficiências de meios (é claro que houve insuficiência de meios), mas também por insuficiências de coordenação política e de estratégias. Ali, cada um fazia mais ou menos o que lhe apetecia. Agora, possivelmente, vamos entrar numa terceira fase, (aliás, ela já começou): os EUA disseram “não, nós temos mesmo que resolver aquilo” e estão eles a assumir o problema. A ideia que me dá é que ou os europeus vão, ou aquilo é resolvido, de uma maneira ou de outra, bem ou mal, sem os europeus. Isso significa que sobre os europeus cairão as devidas consequências, porque na hora em que foram solicitados não responderam.

Finalmente, o último ponto é o seguinte: disse que as alianças de natureza defensiva são mais sólidas e que as alianças, a que eu não quis chamar ofensivas, são menos sólidas. Mas, hoje em dia, é muito difícil haver uma aliança claramente ofensiva ou só defensiva. A globalização, em todas as áreas, nomeadamente a globalização da

violência, conduziu à necessidade das fronteiras de interesses serem defendidas como as fronteiras do passado, o que faz com que uma aliança, mesmo que seja originalmente defensiva, poderá ter de se preocupar, para defender os interesses dos Estados que a constituem, com aquilo que se passa no exterior e que hoje se projecta sobre os Estados que a constituem.

Julgo que a combinação de tudo isto nos pode dizer qual será o tipo de aliança mais aconselhável. Talvez seja mais aconselhável a aliança a que chamei, nas minhas notas, de geometria variável. Isto é, uma aliança que claramente é uma aliança defensiva e aí, nos interesses a defender como aliança defensiva, existem e aplicam-se cláusulas de obrigatoriedade de compromisso – obrigatoriedade, que não pode falhar, pois quem falhar, poderá ser expulso da aliança, ou qualquer coisa do género. No que respeita à actuação fora-de-área, digamos assim, acho que tem que haver uma certa flexibilidade. No fundo, aquilo que se está a passar um pouco com a NATO, só que a NATO perde expressão porque não há uma ameaça muito clara directamente sobre os países da NATO, a não ser o terrorismo, que não tem aquela expressão que tiveram outrora as ameaças convencionais. Mesmo assim, se o espaço original e defensivo da aliança, no caso da NATO, for reconfigurado, talvez seja mais perceptível a importância de salvaguardar a estabilidade num determinado espaço geográfico, e os cidadãos terem a percepção de que isso é preciso. Fora de área, cada estado actuará em função dos respectivos interesses, ou seja, *à la carte*. Do meu ponto de vista: uma união forte para a parte defensiva propicia uma maior colaboração nas projecções ofensivas. Portugal, que é um país de pequena expressão, pode ter a sua colaboração efectiva com os aliados mais poderosos, nomeadamente com os EUA, no exterior do seu território, o que pode constituir um “investimento” muito importante para, no futuro, se houver algum problema no nosso espaço que nós tenhamos grandes dificuldades em resolver, termos alguma autoridade para pressionar um comportamento da potência protectora que nos seja muito mais favorável do que de outra forma. Há um jogo de interesses. Numa aliança de geometria variável, há compromissos obrigatórios dos Estados, de acordo com os tratados que forem assinados em termos defensivos; esse pacto por si só origina alguma capacidade de se verificar maior entrelajada em termos ofensivos.