

---

OTAN  
UM FORUM PARA RELAÇÕES PERMANENTES  
ENTRE OS PARTICIPANTES NA ALIANÇA ATLÂNTICA

---

---

O T A N

UM FORUM PARA RELAÇÕES PERMANENTES  
ENTRE OS PARTICIPANTES NA ALIANÇA ATLÂNTICA

---

*Quando, na Primavera ou na primeira quinzena de Dezembro, um recém-colocado na Delegação Nacional junto da OTAN tem ocasião de assistir à reunião do seu Conselho, a nível ministerial, a sua curiosidade é atraída pela presença de personalidades muito em voga nas fotografias da imprensa ou nas imagens da televisão. Os homens de quem se fala estão aí presentes. À medida que vão entrando na sala, com os seus Representantes Permanentes, conselheiros e peritos, vão sendo cumprimentados pelo Secretário-Geral. E, quase sempre, é o Secretário de Estado ou, por vezes, o Presidente dos E.U.A., que chega em último lugar, uns momentos antes da hora fixada, recebido com deferência especial. Cumprimentos aos vizinhos, um aceno simpático e íntimo para o outro lado da mesa, onde tem assento a R.F.A., um volver de olhos para os outros lugares, e é a hora de ser aberta a sessão.*

*A condução dos trabalhos é cedida ao Secretário-Geral pelo Presidente de Honra — que compete a cada país por rotação anual — que entra rapidamente na agenda, previamente acordada pelo Conselho a nível de Representantes...*

A observação do que até aqui sucedeu, e daquilo que vai decorrer, poderá deixar um pouco perplexo o nosso recém-chegado. Na realidade, o conhecimento do que é a OTAN, e das relações que aí se estabelecem, são deficientes. Não só não está nos hábitos da maioria das pessoas o estudo da verdadeira natureza e finalidade das instituições e organizações — as internacionais como as nacionais — como se criam no dia-a-dia ideias erradas, de propósito ou não, além de certa terminologia e frascologia, que conduzem a uma má informação geral. A população não sente assim a importância que tem para a Nação o ser parte ou não em acordos, pactos, alianças ou organizações de carácter internacional. Este assunto deveria ser objecto de ensino nas escolas e de debate nos órgãos de comunicação social. Só assim, o povo de um país poderia conferir poderes aos seus representantes em plena consciência. Desta forma, já os problemas de participar ou não participar, ser ou não parte, deixariam de servir de matéria controversa num meio mal informado.

A presença de Portugal na OTAN é um acto de opção nacional, pois está em jogo a segurança e a defesa do País e, assim, a dos valores funda-

mentais que lhe são próprios e dos interesses portugueses nos vários campos de actividade, no interior e no exterior.

O pertencer ou não à Aliança não é um problema técnico-militar ou de política conjuntural. Resulta da solução que os Portugueses querem aceitar para o problema de fundo de ordem geopolítica e geoestratégica, solução essa que, pela sua importância, se traduz pela concretização de um objectivo nacional.

É à Nação que compete estabelecer os seus objectivos nacionais, que são aquelas aspirações cuja consecução, global ou parcial, favorecerá os seus interesses ou contribuirá para a sua segurança ou bem-estar. Esses objectivos são definidos a médio prazo de forma global ou sectorial.

Portanto, a Nação deve estabelecer, de acordo com os factores pertinentes, como pretende estabelecer a sua segurança. O pertencer a uma Aliança, ou o manter-se independente, neutra ou não alinhada, decorre daqui. Mas, cada solução obriga à fixação de um objectivo, e à concretização de determinadas medidas práticas e de certas relações, que envolvem o seu preço. Tudo se paga, até o desejo de ser neutro. É uma questão de escolha, mas que tem de ser consciente.

Assente, por decisão nacional, a participação na Aliança, há que conduzir uma política que seja coerente com essa vontade. Como parte de um acordo — o que não impede relações de largo âmbito com outros países nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 7.º e 8.º do Tratado — em pé de igualdade com os outros Estados, devem ser procurados, e recolhidos, os benefícios que, dessa posição, necessariamente resultam. Mas também devem ser cumpridos os deveres que derivam dos compromissos que se aceitaram. Estes compromissos diferem de país para país em qualidade e quantidade, e são fixados por acordo geral, em princípio proporcional aos potenciais estratégicos dos respectivos países. Mas, no fundo, interessa mais uma participação qualitativa superior e eficiente do que a quantitativa de grau inferior ou inexistente. Por exemplo, fala-se com respeito do Batalhão do Luxemburgo que tem uma prontidão operacional de muito poucas horas para marchar para qualquer local, desde a Noruega à Turquia, com todo o seu equipamento e os abastecimentos necessários. É a imagem de um país organizado que impressiona tanto como a de um grande em território ou em riqueza económica.

Os compromissos, de qualquer natureza, sejam eles civis ou militares, são fixados por mútuo acordo. Os problemas definem-se, estudam-se, debatem-se e resolvem-se, mas sempre em conjunto e por acordo unânime. A Brigada Mista de Infantaria, uma das contribuições portuguesas para a OTAN, não é estabelecida pelo Secretariado, nem pelos comandos militares, nem pelos outros quatorze países. Essa definição é feita no quadro político, entre todos os governos incluindo o Português, com base em propostas deste último. No geral, Portugal estuda, define e discute com os seus parceiros a modalidade das suas contribuições e estas só são concretizadas quando se chegar a um consenso. Este processo é o mesmo em relação a todos os países.

*...Na sala de sessões do Conselho, o Secretário-Geral da Organização ocupa a presidência rodeado dos seus mais directos colaboradores. Do lado esquerdo deste grupo senta-se o Presidente do Comité Militar da OTAN. Vêem-se a seguir três lugares vazios mas, na segunda fila que lhes correnponde, estão os três Comandantes Supremos: o da Europa, o do Atlântico e o do Canal. A seguir estão as Delegações Nacionais pela ordem alfabética dos nomes dos seus países em inglês. Esta disposição faz com que a Delegação dos E. U. A. seja a última ou, como se quiser encarar a sua posição, a primeira do lado direito da presidência da sessão...*

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (sigla OTAN quando se fala ou escreve em português ou francês e NATO quando se fala ou escreve em inglês) não é uma organização supranacional. A ideia contrária pode derivar da existência de um Secretário-Geral, que é o Presidente do Conselho do Atlântico Norte, certamente com a sua influência; do reconhecimento do forte aparelho burocrático ao dispor do Secretário-Geral, aparelho esse que, por vezes, dá a impressão de se impor às delegações nacionais; e das expressões incorrectamente usadas por alguns meios, como «relações com a NATO», «Brigada NATO», «imposições da NATO», etc.

A Aliança Atlântica é um pacto de defesa mútua firmado entre quinze Estados soberanos. Todos os seus representantes têm o direito de exprimir igualmente as suas opiniões e os seus pontos de vista, e de fazer propostas, no Conselho. Não há limitação de tempo para nenhuma intervenção a não ser a que decorre da sua natureza, da razoabilidade, e dos programas e calendários previamente acordados. Todas as resoluções têm de ser tomadas por unanimidade para serem aprovadas. O Secretário-Geral e os seus funcionários não têm direito a voto.

É evidente, e é a realidade das coisas, que a influência dos diferentes países tem um peso diferente. Utilizando uma imagem matemática, pode dizer-se que cada país tem uma presença ponderada. O valor quantitativo e qualitativo das respectivas populações, o seu nível social e económico, a contribuição financeira para as despesas da Aliança e para o próprio orçamento de defesa, o volume da participação militar e o estatuto das forças à disposição dos comandos OTAN, a cedência de pessoal para fazer funcionar a máquina administrativa e técnica e, muito simplesmente, o poder político geralmente reconhecido, são factores não reconhecidos formalmente mas que efectivamente estão presentes. Porém, em muitos casos, e alguns deles muito importantes, verifica-se que outros países além dos chamados líderes têm uma palavra a dizer e alteram o quadro em que os problemas haviam sido inicialmente postos.

No que respeita à máquina burocrática da Organização, o Secretário-Geral, o seu imediato, os Adjuntos, os Presidentes dos Comités e outros funcionários importantes do Secretariado, têm, além das prerrogativas que o Conselho lhes confere, o peso do seu prestígio pessoal e da sua competência. O cargo de Secretário-Geral, por exemplo, tem recaído sobre figuras

de reconhecido valor internacional. A sua escolha tem a concordância de todos os governos. Assim, é natural que tenha a sua influência como mediador como Presidente do Conselho a nível ministerial ou de representantes, como Presidente do Comité dos Planos de Defesa e como chefe do secretariado internacional.

Não, não há carácter supranacional na OTAN, nem a soberania de qualquer país é, por imposição de qualquer natureza, limitada. Há, sim, países diferentes, e o que tem aqui importância é a sua personalidade e o seu carácter que são traduzidos por uma imagem internacional que decorre dos objectivos nacionais que se prosseguem, da coerência política interna e externa, da responsabilização perante os compromissos assumidos e da sua capacidade criativa e organizativa. Não há realmente países grandes e países pequenos, nem países ricos e países pobres; há sim países «organizados» e países «desorganizados» — sendo o conceito empregue aqui no seu sentido mais amplo — onde o valor e a vontade colectiva da Nação são factores fundamentais.

As relações que, no seio da OTAN, se processam entre os Estados membros, não se limitam exclusivamente aos aspectos militares. Apesar de ter sido fundada com propósitos de defesa mútua — os 14 artigos do Tratado, assinado em 4 de Abril de 1949, em Washington, só revelam essa finalidade — a Organização prossegue hoje também objectivos não militares.

Esta evolução processou-se em 1956, ano em que o Conselho aprovou o relatório do «Comité dos Três» (Dr. Gaetano Martins de Itália, Sr. Halvard Lange da Noruega e Sr. Lester B. Pearson do Canadá).

Transcrevem-se aqui, pelo seu interesse, os primeiro, segundo e último (o n.º 38.º) parágrafos do relatório final:

*«O Comité para o estudo da cooperação não militar, que o Conselho do Atlântico Norte criou na sua sessão de Maio de 1956, recebeu a missão de apresentar ao Conselho recomendações quanto às medidas a tomar para melhorar e desenvolver a cooperação entre os países da OTAN nos domínios não militares e para fortalecer a unidade no seio da Comunidade Atlântica.»*

*«2. O Comité considerou que, para se desempenhar desta tarefa, devia estudar e definir de novo os objectivos e necessidades da Aliança, nomeadamente em função da evolução actual da situação internacional, e formular recomendações que visem o reforço da solidariedade, da coesão e da unidade da Aliança.»*

*«38. Não foi difícil formular estas recomendações. Será muito mais difícil pô-las em vigor pelos governos dos países membros. Isso exigirá da sua parte a firme convicção de que a transformação da Comunidade Atlântica em uma realidade política, viva e próspera, tem tanta importância como os objectivos puramente nacionais. Precisar-se-á sobretudo de que os governos queiram transpor esta convicção para o domínio da política prática.»*

Por esta transcrição, verifica-se que qualquer organização tem de manter uma atenção constante e interessada sobre a oportuna revisão dos seus objectivos e procedimentos, se os seus membros a desejam viva, coerente e eficaz. Também se verifica que as ideias, as teorias, os planos e os programas são bem necessários, mas também são bem inúteis se não existir a capacidade e a vontade em concretizá-los e realizá-los. Isto em todas as organizações. Mas na OTAN a prática política é muito mais difícil quando, todos os dias, se põem sobre a mesa os interesses comuns ao lado dos que são divergentes e até antagónicos de quinze nações soberanas e independentes.

A cooperação não militar é uma necessidade no campo da estratégia. Ao lado dos aspectos ideais de aproximação, compreensão e solidariedade entre todas as nações do Mundo, deve cuidar-se do fortalecimento da unidade e eficiência da Aliança. Na condução de uma estratégia, poucos são os aspectos humanos que não devam ser considerados como factores do potencial das Nações. O restringir a actividade da Organização a aspectos puramente militares seria a sufocação das suas próprias possibilidades e a sua liquidação por falta de elementos bastantes à sua vida. Seria um produto raquítico sem suficiente suporte ideológico, cultural, técnico e logístico.

A cooperação não militar exerce-se nos seguintes domínios principais: cooperação política, económica, cultural, científica, no da informação pública, no do estudo dos planos de emergência no campo civil, telecomunicações e electrónica, e no dos desafios da sociedade moderna. Largo campo de acção que se focaliza sobre aspectos humanos de grande relevância para as sociedades modernas e futuras.

A OTAN debruça-se intensamente sobre o que vai acontecendo e sobre os problemas conjunturais da vida mundial que, mais especificamente, têm reflexos sobre a Europa e sobre o Mediterrâneo. Mas são tomadas iniciativas que competem ao futuro, inclusive ao novo Século que se avizinha. É uma atitude de grande alcance, já que os seus resultados podem ser aproveitados não importa por que organização, que colherá o benefício do esforço e interesse despendidos e do saber acumulado.

Cooperação militar e não militar são desenvolvidas e firmadas pelas relações permanentes e multilaterais que os Estados participantes estabelecem entre si no seio da Organização. No Conselho, nos Comités, nos Subcomités e muitos outros grupos de trabalho, permanentes ou ad-hoc, os quinze países consideram os problemas mais diversos que os possam afectar. Os conhecimentos e a experiência são trocados, e fazem-se funcionar grupos científicos e técnicos para a investigação e estudo de novos procedimentos, materiais e sistemas.

Este tipo de relações só é possível devido à complexa organização criada, e à permanência na sua sede das Delegações nacionais com um carácter de completa disponibilidade para o acompanhamento dos problemas que é necessário resolver. O Conselho a nível Representantes reúne uma vez por semana mas pode-o fazer em qualquer dia e hora. A nível ministerial reúne, normalmente, duas vezes por ano.

A reunião a nível Representantes começa normalmente por uma sessão restrita, sobre a qual não é elaborada acta, para proporcionar aos embaixadores a máxima liberdade e franqueza na troca de pontos de vista sobre assuntos políticos. Segue-se a sessão normal com a assistência de conselheiros e peritos, de acordo com agenda sempre previamente preparada, acordada e difundida.

Para troca de impressões ainda mais informal, onde o tratamento dos assuntos possa ser abordado com absoluto à-vontade, como entre amigos íntimos, realizam-se almoços semanais, por rotação, na residência de cada embaixador.

O funcionamento de todos os outros grupos de trabalho processa-se nos mesmos moldes do Conselho. Eles são presididos por funcionários da Organização, sem direito a voto, e constituem-no delegados dos países participantes com interesse na matéria. Só não têm competência decisória, a não ser na medida da que lhes é conferida pelo Conselho. Cada grupo depende do de nível imediatamente superior e todos do Conselho. Em princípio, só são tratados os assuntos de interesse para a Aliança, nos termos dos acordos firmados. Mas, como na vida humana nada é absoluto ou exclusivo, seria pouco pragmático que não se utilizassem as facilidades que a Organização dispõe para que determinados problemas de ordem mais bilateral sejam tratados entre as delegações mais efectivamente interessadas. A presença no Conselho de Chefes de Estado e de Governo, Ministros ligados às relações externas, Ministros da Defesa, da Economia ou dos Armamentos, facilita contactos bilaterais em ambiente propício à troca de pontos de vista sobre assuntos que, na ocasião, preocupam os estadistas.

Como se verifica, não existem relações entre Portugal e a OTAN mas sim, efectivamente, relações no quadro da OTAN com os outros Estados parceiros.

A definição, no caso português, dos compromissos de ordem militar para com a Aliança, é feita nos moldes que acima se apresentaram. Não é possível aqui explicar, por motivos óbvios, as razões de Estado que levaram à fixação das respectivas forças. Há evidentemente um quadro geoestratégico de base onde a posição dos territórios portugueses é importantíssima em relação às rotas marítimas e até aéreas no Atlântico Norte. O triângulo Continente-Açores-Madeira garante ou bloqueia todas as rotas que do Mediterrâneo, África e Américas Central e do Sul, e até muitas da América do Norte, convergem sobre a Europa e que lhe são vitais.

Esta posição, numa primeira análise, confere-lhe uma caracterização predominantemente aeronaval, saliente-se, no quadro da Aliança.

Mas o problema estratégico português é mais complexo e não se põe só em relação à Aliança. Há problemas políticos, até de peso nos acordos internacionais em que o País venha a ser envolvido, e há problemas de defesa, que saiem daquele âmbito, que têm as suas implicações e exigências. Daí a existência de factores, alguns deles contraditórios, que têm de ser ponderados na sua globalidade e na sua importância relativa, que são a base

da solução que mais interessa ao País. É essa solução que Portugal deve apresentar e defender na Organização, face aos seus parceiros, e que pode aceitar que se converta, na parte que toca à defesa da Europa e do Atlântico Norte, no seu compromisso em relação à mesma.

Como acontece com a participação militar, assim sucede com outros sectores da Organização.

Sendo parte da Aliança, a sua participação só será coerente e eficaz se o País for consciencializado para o carácter da sua necessidade e importância. Mal comparado, a atitude a tomar deve ser a mesma da que temos em relação ao clube de que sejamos sócios. Se ali nos inscrevemos, se pagamos cotas, se assistimos às assembleias gerais e lemos os relatórios, então vamos torcer pelo clube e contribuir para a sua vitalidade e eficiência, vamos colher todos os benefícios que nos pode proporcionar, e vamos aceitar e cumprir a nossa cota-parte nas obrigações.

Existem muitas vantagens que a presença na OTAN confere e que Portugal não explora devida e completamente: bolsas de estudo, assistência a reuniões de carácter científico e técnico avançadíssimos; participação em organizações escolares nos mais variados domínios; instalação de órgãos militares e civis no território nacional com influência no mercado do trabalho, no desenvolvimento tecnológico e no fortalecimento da defesa; colaboração na pesquisa, planeamento e construção de novos tipos de materiais; participação nos concursos públicos internacionais para o fornecimento de todos os artigos de que a Organização carece anualmente, desde computadores a papel de embrulho; colocação de quadros administrativos e técnicos, militares e civis, em funções internacionais, etc., etc..

Por outro lado, Portugal tem de criar e manter a imagem de país organizado e responsável e, para isso, tem de encarar os assuntos OTAN como se fossem de rotina nacional. O seguimento, estudo e obtenção de soluções para os múltiplos aspectos que diariamente se levantam, e a fiscalização dos procedimentos, têm de ser actividades que, até pela necessidade da sua coordenação com as nacionais, devem ser encaradas como se efectivamente de nacionais se tratassem. Mesmo o participar em reuniões em Bruxelas, Haia, Londres, Paris ou Roma, ou noutras sedes de órgãos internacionais da Aliança, não pode estar sujeito ao espírito de actividade excepcional. Em quase todos os países, inclusive E.U.A. e Canadá, que são os mais afastados da sede da Organização, é corrente ver os diplomatas, técnicos e peritos, sejam eles militares ou civis, serem convocados com a antecedência de 24 horas, deslocarem-se num dia, trabalharem uma manhã, ou o período de tempo necessário, e regressarem no primeiro avião útil, às vezes uma ou duas horas depois do final da sessão de trabalho.

Se assim for considerado, há que assegurar à delegação nacional a possibilidade de cumprir a sua missão com eficiência. No contexto de uma organização como é a OTAN, tem de haver a preocupação de não só aí colocar pessoal habilitado, como de a dotar dos meios materiais e financeiros adequados. Mas, é importante sobretudo estabelecer e manter um

permanente, eficaz e seguro sistema de relações entre a delegação e as autoridades e órgãos nacionais. O Representante Permanente representa todo o Governo e não um só ministério. Ainda que o ministério ligado aos assuntos exteriores deva ter a primazia, por ser o responsável pela coordenação da política externa, o certo é que na Organização se levantam problemas da mais variada natureza, correspondentes aos vários sectores nacionais. É mais fácil ter esses sectores metidos no canal OTAN do que criar centros especializados no Ministério dos Negócios Estrangeiros ou obrigar a que todos os assuntos, sem excepção, tenham trânsito por ali. As vantagens desse sistema são evidentes e o mais importante é proporcionar a possibilidade de uma responsabilização e de uma melhor coordenação a nível sectorial.

O trabalho na OTAN exige que os delegados nacionais estejam perfeitamente instruídos sobre os problemas a seu cargo. Para isso, importa que disponham na capital do seu país de um «interlocutor» a quem possam recorrer em tempo oportuno. Assim se vê proceder com certas delegações que num momento podem declarar não possuir instruções da sua capital para passadas poucas horas já estarem em condições de prosseguir o seu trabalho. O canal funcionou e o «interlocutor» a postos em condições de accionar o estudo do assunto e, sobre ele, obter decisões e produzir e emitir directivas adequadas ao interesse do país.

Quase que como resumo, transcrevem-se a finalizar três extractos de comunicados finais de sessões do Conselho, a nível ministerial. Por eles se pode apreciar a importância que, no âmbito da Aliança, se dá ao empenhamento pelos seus participantes na valorização da defesa colectiva, e a que se confere também às relações que os mesmos Estados possam estabelecer com todos os outros, sem excepção, no sentido de fazer diminuir as tensões internacionais.

Primeira reunião do Conselho do Atlântico Norte, em 17 de Setembro de 1949, em Washington:

*«... A missão do Conselho é a de apoiar os seus membros na concretização do Tratado e, particularmente, a de ser alcançado o seu objectivo fundamental. Este objectivo é apoiar, de acordo com a Carta, a realização da finalidade principal das Nações Unidas — a manutenção da paz e da segurança internacionais. O Tratado é concebido para alcançar esse objectivo, tornando bem clara a determinação colectiva dos seus membros em preservar a sua herança comum de liberdade e em se defender contra a agressão, ao mesmo tempo que salientam a sua vontade de viver em paz com todos os governos e com todos os povos...»*

Declaração do Conselho do Atlântico Norte, em 4-5 de Dezembro de 1969:

*«2. Paz e segurança na Europa devem basear-se no respeito universal pelos princípios da igual soberania, independência política e integridade territorial de cada Estado europeu; o direito dos seus povos a traçarem os seus próprios destinos; a regulação pacífica dos diferendos; a não intervenção nos assuntos internos de qualquer Estado por outro Estado, qualquer que seja o seu sistema político ou social; e a renúncia ao uso da ameaça ou da força contra qualquer Estado. A experiência passada mostra, tal como hoje, que não há a mesma interpretação destes princípios. Os problemas fundamentais na Europa só podem ser resolvidos com base nesses princípios e qualquer melhoramento real e duradouro das relações Este-Oeste pressupõe a sua acatção sem condições ou reservas.»*

*«3. Na sua sessão em Washintgon, em Abril de 1969, os Ministros exprimiram a intenção dos seus Governos em procurar, com a União Soviética e outros países da Europa de Este, quais os assuntos concretos que melhor os conduzam a uma frutífera negociação e à sua rápida resolução. Com este fim, o Conselho empenhou-se num estudo detalhado de vários assuntos para apreciação e possível negociação.»*

Sessão do Conselho do Atlântico Norte, em 26-27 de Maio de 1970:

*«7. Os Ministros exprimiram a sua satisfação sobre o início e continuação de uma escala completa de conversações e negociações, iniciadas por membros da Aliança de há seis meses a esta parte, desde Dezembro de 1969. Simultaneamente, numerosos outros contactos Este-Oeste têm sido prosseguidos. Os Aliados têm sido consultados, e continuarão a sê-lo, com a devida oportunidade, sobre todas estas iniciativas e contactos.»*

Iniciativas, contactos, conversações e acordos têm sempre continuado a processar-se. A Europa, na procura da sua segurança, e da cooperação entre os seus membros, está hoje empenhada, à volta da mesa da conferência de Segurança e Cooperação na Europa, em mais uma grande etapa que pode vir a revestir-se de grande importância. Mas, até que tudo isso produza resultados concretos e de confiança, cada país terá de considerar, como vital, a sua própria solução para o seu problema de defesa.

Fevereiro de 1978

*Arménio Nuno Ramires de Oliveira*  
Brigadeiro