

Segurança Europeia e Alargamentos da UE e da NATO

LUÍS LEITÃO TOMÉ

Universidade Autónoma de Lisboa

I. Os dilemas incluídos *versus* excluídos

Não é fácil analisar em conjunto os processos de alargamento da NATO e da União Europeia uma vez que, primeiro, não são coordenados, depois também não são coincidentes nem nos próprios processos, nem nos critérios, nem nos *timings* e, finalmente, são ainda diferentes nas respectivas ambições. No entanto, convém salientar que ambos se baseiam nos mesmos pressupostos e objectivos – promover a paz por via da integração e da estabilização no Continente Europeu – e que ambos enfrentam os mesmos dilemas – saber como, quando e quem «integrar» e «excluir», e qual o impacto dessas expansões na natureza da Aliança Atlântica e da União Europeia, assim como sobre a própria arquitectura de segurança europeia. Mas a falta de coordenação torna ainda mais complexa a gestão dos membros não coincidentes da UE e da NATO, bem como dos respectivos candidatos. Num futuro próximo, em 2004, teremos uma UE com 25 países membros, dos quais 19 serão simultaneamente membros da NATO – em 2007, a UE terá 27 membros, ascendendo para 21 os países UE-NATO. E teremos também uma NATO com pelo menos 26 Aliados, com os tais 21 NATO-UE. Ou seja, a Europa-NATO e a Europa-UE coincidirão *grossa modo* no seu perímetro geográfico. Não é possível, portanto, edificar uma nova arquitectura de segurança europeia sem a articulação de ambos os processos de alargamento, em nome e em função da segurança europeia. Por outro lado, e pelo menos por enquanto, os mecanismos consultivos existentes no quadro da UEO deverão ser transferidos e institucionalizados para o âmbito da UE e da PESD, pois isso cria e/ou fortalece hábitos de cooperação entre os «de dentro» e os que ainda estão «de fora» da União, dando a estes não só voz como um mecanismo institucional de participação nas acções da UE. Finalmente, pode ainda sugerir-se que a NATO e a UE lancem em conjunto um programa específico para a estabilização e integração da Europa Central e Oriental, que envolva não só os mais próximos candidatos aos dois organismos desta parte da Europa como também outros possíveis ou potenciais candidatos e parceiros, a começar pelos restantes países dos Balcãs e até à Rússia.

Independentemente das formas, dos processos e dos mecanismos institucionais de articulação entre a UE e a NATO e entre os «de dentro» e os «de fora», há um princípio essencial a observar em ambos os processos de alargamento: nem a UE nem a NATO podem aparecer como um clube fechado. Se a UE e/ou a NATO resolverem «fechar-se», se excluírem definitivamente a possibilidade de alguns países poderem vir a ser membros, aí corre-se o grave risco de cavar novas linhas de fractura na Europa, entre os *in* e os *out*, entre os ricos e os relativamente seguros *versus* os «outros» pobres, complexados e inseguros. Da mesma forma, o objectivo do alargamento não pode colocar de parte outras soluções, outros programas de parceria, associação e colaboração. Mas o que não se pode é excluir *a priori* este ou aquele país de se posicionar como potencial candidato, só porque é *muçulmano*, ou porque é *muito grande*, ou porque *tem um carácter euro-asiático*...

II. O impacto dos Alargamentos na natureza da Aliança e no carácter da União

Em relação à NATO, a questão é saber se irá permanecer como uma organização política e militar efectiva continuando a alargar-se. Na realidade, parece existir uma tendência para se reforçar o pendor político da Aliança, em detrimento da sua dimensão militar. Parece-me, no entanto, inequívoco que a NATO deve manter efectiva a sua organização militar, por várias razões: na medida em que as suas capacidades, habilidade e experiência enquanto promotora da paz, da estabilidade e da segurança são ainda vitais, como se comprova pelas suas sucessivas missões nos Balcãs e pela óbvia necessidade de termos os EUA envolvidos militarmente na

Europa; porque a embrionária PESD será muito pouco eficaz sem o recurso às capacidades da NATO; e porque a efectiva organização militar da NATO, e a garantia militar dos EUA, é o grande atractivo para os candidatos, é a mais valia da Aliança em termos de dissuasão, e são essas capacidades, bem como outras que se desenvolvam, que nos podem proteger das novas ameaças. Assim, a resposta à questão de saber se a NATO continuará política e militarmente efectiva continuando a alargar-se depende, não do número dos seus membros, não da soma aritmética de mais países à organização, mas de vários outros factores: da performance e das capacidades dos seus membros; da evolução das relações transatlânticas e da ultrapassagem ou não das actuais divergências entre europeus e americanos; da evolução das relações com a Rússia; e, sobretudo, da evolução da própria natureza da NATO, em resposta às novas exigências e ameaças.

No que respeita à UE, o Alargamento acarreta uma mudança qualitativa nas ambições, responsabilidades e dinâmicas políticas da União. Em relação à PESD, o impacto do alargamento é difícil de avaliar, pois tudo depende, em primeiro lugar, da própria dinâmica da Política Europeia de Segurança e Defesa. A verdade é que os candidatos se mostram dispostos a assumir a sua parcela de responsabilidade, ainda antes da adesão, nas estruturas militares da PESD. É de salientar que os países candidatos mostram de um modo geral um empenho político de cunho marcadamente europeu e um acréscimo de vontade de estabilidade, segurança e defesa, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, no último alargamento, de cariz neutral. Pode existir, no entanto, um certo tipo de bloqueio em matéria de PESD no alargamento a Sul e Sudeste, em virtude da questão do Chipre e das rivalidades greco-turcas.

III. O eixo NATO-UE-Rússia e a questão de Kaliningrado

O 11 de Setembro permitiu significativas evoluções no relacionamento dos EUA e da NATO com Moscovo, e tornou possível debater propostas de grande alcance, incluindo a institucionalização da cooperação no formato «a vinte» através do Conselho NATO-Rússia. É importante para a segurança europeia que a NATO e a Rússia possam trabalhar em conjunto em prol da segurança europeia. Do ponto de vista dos candidatos, contudo, quando a NATO assume as características da OSCE, onde a Rússia tem um estatuto de «quase-membro», a utilidade da organização pode transformar-se consideravelmente.

A Rússia sempre contestou, de forma bastante veemente, o alargamento da NATO a Leste, em particular a inclusão de países que pertenceram outrora à ex-URSS, como os três Bálticos. Em contrapartida, nunca se mostrou desfavorável ao alargamento da UE e aparece como clara apoiante de uma política de segurança e defesa europeia. Mas a sua recente discrição em relação ao último alargamento da NATO (ao contrário do que sucedeu em 1997/1999) pode ser interpretado como mais um exemplo das novas prioridades estratégicas de Moscovo – em vez duma oposição frontal e assumida à «estratégia de hegemonia» dos EUA e ao alargamento e à reforma da Aliança, opta agora pela parceria estratégica com Washington e com a Europa para combater as novas ameaças, fazendo progredir a sua integração na civilização «Occidental, democrática e desenvolvida».

A adesão dos países bálticos à NATO e à UE levanta também a questão sensível sobre o enclave russo de Kaliningrado, situado entre a Polónia e a Lituânia. Com efeito, haverá em breve uma pequena parcela do território russo completamente «cercado» (alguns preferirão «envolvido») por territórios de países membros da NATO e da UE. A vulnerabilidade estratégica de Kaliningrado transforma este enclave num potencial foco de instabilidade e pode vir a ser, mais do que um refém, um verdadeiro «campo minado» para as relações Russo-Occidentais. Mas exactamente por se tratar de um ponto de confluência estratégica entre a Europa Occidental e Oriental, Kaliningrado deverá assumir um papel geopolítico e geoestratégico de relevo na concertação das garantias de segurança e de estabilidade entre a NATO, a União Europeia e a Rússia, os três eixos fundamentais da segurança europeia.

Os processos de alargamento da UE e da NATO assumem-se como uma boa oportunidade não só para se reavaliarem como para se realinharem posições transatlânticas, para se reflectir sobre as ambições e a natureza da NATO e da UE, para se renovarem laços com a Rússia, e para se promover a segurança europeia. Por isso, esta oportunidade não pode ser desperdiçada.