

Da liderança à parceria

A reorganização das relações euro-americanas

ÁLVARO DE VASCONCELOS*

As relações euro-americanas no capítulo da segurança estão numa fase de profunda reorganização, que decorre da alteração da natureza dos desafios mais prementes de segurança no espaço estratégico europeu – hoje mais marcadamente económicos e políticos – e da própria construção da União Europeia. Essa reorganização é necessária, também, para garantir a solidez do laço estratégico transatlântico e para que os Estados Unidos sejam, como no passado, um factor positivo da própria integração europeia.

A reorganização das relações transatlânticas decorre antes de tudo da alteração do panorama estratégico mundial: fim do mundo bipolar, desintegração do império soviético, reunificação da Alemanha, processo de democratização da Europa central e do leste, resurgimento de formas de nacionalismo extremo e de conflitos armados na Europa. O impacto destes processos ainda não se fez sentir plenamente, nem é possível determiná-lo em toda a sua extensão. Por isso a incerteza, a imprevisibilidade são por muitos consideradas o traço determinante da actual situação internacional. No entanto, e no que diz respeito às relações euro-americanas, vários são os factores que sustentam a afirmação de que o peso relativo dos Estados Unidos e da Europa está a alterar-se, provocando uma reorganização das relações entre estes dois pólos na área da segurança e exigindo uma melhor gestão dos seus contenciosos económicos (gestão que deve também ser alargada ao Japão), tanto mais que as crises económicas ganham uma dimensão própria.

O novo papel que cabe à Europa na área da segurança decorre da natureza dos desafios mais prementes no espaço estratégico europeu – à contenção de uma ameaça comum

* Director do IEEI.

global substituiu-se a consolidação das novas democracias e a gestão de um conjunto complexo de factores de crise e de tensão a leste e a sul. A leste, o ressurgimento da guerra e da barbárie, que se traduz, na ex-Jugoslávia, na limpeza étnica e na agressão dos nacionalistas sérvios, sobretudo contra a Bósnia, associa-se aos problemas das reformas económicas que dificultam a transição democrática. A sul, designadamente no sul vizinho, ganham peso as correntes que preconizam a desconexão, com relevo para o islamismo político radical que se alimenta dos insucessos dos regimes pós-coloniais e do agravamento da fractura mediterrânica. Estas duas ordens de desafios pedem uma resposta integrada, uma «estratégia preventiva», que englobe dimensões económicas, políticas e militares, para a qual as estruturas de segurança da guerra fria não estavam vocacionadas.

Finalmente, a reorganização das relações euro-americanas é necessária exactamente para garantir a solidez do laço estratégico transatlântico, numa altura em que diminui significativamente a presença militar americana na Europa e em que factores de crise, aliados aos contenciosos comerciais, fazem renascer correntes isolacionistas. A conexão euro-americana, assente em novos moldes, deve ser objectivo prioritário da política externa e de segurança comum europeia.

Durante a guerra fria, o domínio americano na área militar e a omnipresente ameaça soviética permitiram aos Estados Unidos estabelecer uma vasta rede de relações e acordos bilaterais e liderar de forma incontestável a NATO. Opções políticas e prioridades estratégicas diversas eram «federadas» pelos Estados Unidos, que actuaram como «federador estratégico» dos países que foram constituindo a Comunidade Europeia e dos outros membros da NATO, como o Canadá, a Noruega, a Turquia e a Islândia. Ao mesmo tempo, eram a garantia fundamental de segurança de países europeus democráticos mas neutros.

As chamadas crises transatlânticas da guerra fria nunca o foram no sentido próprio do termo: não se podia falar, de um modo geral, de uma verdadeira clivagem entre europeus e americanos, tanto mais que a Europa não formava um bloco. O diálogo político dos Estados Unidos com os diferentes países europeus da Aliança era pois predominantemente bilateral. Regra geral, não havia uma coincidência de pontos de vista entre os membros europeus da NATO, o que não quer dizer que não se exprimissem por vezes pontos de vista dominantes na Europa diferentes dos dos Estados Unidos, como aconteceu por exemplo no debate sobre a passagem da estratégia de retaliação massiça à resposta flexível nos anos '60. As tentativas de criação de uma entidade europeia de defesa, depois do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CEO), em 1952, não tiveram melhor êxito (a

Assembleia Nacional francesa recusou a ratificação do tratado em 1955). Nem a existência, embora em estado de semi-dormência, da UEO, fundada em 1948, nem a posterior criação do Eurogrupo, em 1968, e do IEPG, em 1976, conduziram à formação no seio da NATO de um bloco ou mesmo de um pilar europeu.

A criação da Comunidade Europeia (1957), a retirada da França da organização militar integrada da NATO, em 1967, o alargamento da Comunidade à Inglaterra, em 1973, ou a institucionalização da cooperação política que se lhe seguiu, não vieram alterar a clara, incontestada, liderança americana do campo ocidental – nem a Europa dos Seis, dos Nove ou dos Doze adoptou um ponto de vista comum nas questões relativas à segurança europeia.

A construção europeia foi sempre vista com bons olhos pelos Estados Unidos, que consideravam as Comunidades Europeias como um travão à influência comunista na Europa ocidental e como a base do pilar europeu da NATO. Não foi por causa dos americanos que não foi bem sucedido nos anos, 50, o projecto de Comunidade Europeia de Defesa, antes pelo contrário, pois eles apoiaram-no com entusiasmo. A 4 de Julho de 1962, num discurso pronunciado em Filadélfia, Kennedy ia mais longe: «Não consideramos uma Europa forte e unida como um rival, antes como um parceiro... Pensamos que uma Europa unida pode desempenhar um papel mais importante na defesa comum.»

As queixas americanas iam sobretudo no sentido da exigência de que os europeus fizessem mais e melhor na área da defesa, que assumissem uma quota-parte mais substancial dos encargos. Nos anos oitenta, foi esse o sentido da emenda Nunn (1984). Uma das funções importantes do Eurogrupo era justamente a de explicar às várias instâncias americanas a dimensão do contributo europeu.

As divergências mais sérias verificaram-se «fora de área» (crise do Suez, 1956, Yom Kippur, 1973), mas a delimitação clara da área abrangida pelo Tratado de Washington, a necessidade de preservar o essencial, impediu que essas crises afectassem essencialmente a coesão transatlântica.

O modelo das relações euro-americanas do tempo da guerra fria, assente numa clara, incontestada, liderança americana no espaço estratégico europeu e na inexistência de uma entidade europeia no domínio da defesa e de capacidade europeia de projecção de poder – não corresponde já à realidade nem às expectativas, tanto no continente europeu como no Sul, em relação à Comunidade, à Europa. A crise do Golfo e a guerra na ex-Jugoslávia mostraram, mais claramente a segunda (que significativamente a administração Bush

considerou uma questão secundária), que a Europa começava a existir mas não tinha ainda o grau de coesão e os instrumentos necessários na área política e da defesa para corresponder ao papel de interveniente e estabilizador que aliados e parceiros dela esperavam.

A identidade europeia no domínio da defesa

Os passos dados no sentido da criação de uma defesa comum europeia têm sido vagarosos e estão ainda cheios de ambiguidades. Atesta-o a fórmula retida em Maastricht, segundo a qual a política externa e de segurança comum da União Europeia compreende «a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, na altura própria, a uma defesa comum». Mas por trás das habilidades da linguagem diplomática houve em Maastricht um nítido avanço, tímido embora, no sentido da definição de uma política de segurança comum com uma componente de defesa. Neste capítulo, são de assinalar as disposições tomadas quanto às relações entre a Comunidade (União, brevemente) e a União da Europa Ocidental, que lhe conferem o estatuto de «braço armado» daquela. Ficou estabelecido que a Comunidade solicitará à UEO que «prepare e execute as decisões e acções da União com incidências no domínio da defesa».

A emergência da União Europeia é consequência natural do caminho que a Comunidade vinha a percorrer na fase final da guerra fria, e que contribuiu aliás para o seu termo. O sucesso da Comunidade Europeia, a crescente interdependência económica na Europa e o surgimento de uma consciência europeia foram-na progressivamente tornando um fortíssimo pólo de atracção, como o comprova o alargamento dos anos setenta à Inglaterra, Irlanda e Dinamarca, e igualmente um factor fundamental de estabilização democrática, como o comprovaram os alargamentos da década seguinte, à Grécia, a Portugal e à Espanha. É aliás assim que a Comunidade é vista pelas novas democracias do centro e leste europeu.

O fim da guerra fria veio acelerar o processo de integração europeia em todos os domínios, inclusive o da defesa. Não só porque a evaporação da ameaça deixou propício o terreno à afirmação, sem riscos graves, do projecto europeu, como porque a aceleração do processo integrador foi vista como condição para a preservar o equilíbrio entre os países membros, que a reunificação alemã poderia alterar, e como forma de contenção da renacionalização das opções estratégicas, em busca de novos inimigos, das potências europeias.

A importância da integração europeia como factor, se não de eliminação, de «desvalorização das fronteiras», para utilizar a fórmula de Robert Schumann, capaz de

impedir as crises europeias graves, é incontestável. Na gestão das crises no leste europeu, a Comunidade tem o trunfo indiscutível de poder combinar o desejo de adesão dos países de leste e a liderança europeia na ajuda económica a esses países com a exigência da superação das disputas pela via pacífica e a introdução da condicionalidade política. Um *bargaining power* semelhante pode a Comunidade integrar nas suas relações com o Maghreb, com quem tem relações económicas vastas e onde lhe convém estimular a integração, os processos de reformas políticas e uma contenção nas despesas militares.

A necessidade de uma Europa da defesa não põe em causa a ligação transatlântica, nem a manutenção de uma presença americana na Europa ou o papel da NATO na arquitectura da segurança europeia.

Não acabaram, com a guerra fria, os arsenais nucleares, nem para sempre foram conjurados os riscos que podem levar a uma grande guerra europeia ou as ameaças directas à segurança dos países da Aliança. É para impedir a consumação desses riscos potenciais que a NATO existe. A NATO deve continuar a ocupar-se essencialmente de uma possibilidade remota – mas vital. Para garantir a estabilidade e o equilíbrio europeu, a NATO deve manter-se, tal como, na medida do possível, a presença militar americana em solo europeu.

O rompimento americano com o tradicional isolacionismo no pós-guerra resultou de condições absolutamente excepcionais e de enorme consenso entre republicanos e democratas que permitiu aos Estados Unidos, através da Aliança Atlântica, durante mais de quarenta anos, dar garantias formais de que interviriam em caso de agressão contra a Europa. Esta razão é suficientemente importante para que não se deixe dissolver a NATO na CSCE, alargando-a ao centro e leste europeu, nem se permita que a Aliança se esgote em querelas transatlânticas, alargando excessivamente o seu actual perímetro de acção. As acções de «manutenção da paz» da Aliança não devem alargar-se a sul e devem ser objecto de decisões casuísticas eminentemente políticas tomadas pelo Conselho do Atlântico.

A solidez da nova arquitectura europeia de segurança depende exactamente de uma definição clara do carácter e missão específicos da complementaridade, entre os diferentes ingredientes dessa «sopa de letras», como lhe chama com graça Henry Kissinger: CSCE, CE, UEO, NATO e não de uma concorrência sem sentido como se assistiu no Adriático entre a NATO e a UEO. Tanto mais que o problema que se põe a todos eles é o da credibilidade que têm vindo a perder em Sarajevo.

Relações entre espaços integrados

As relações entre a Europa e os Estados Unidos tendem a ser cada vez mais relações entre dois espaços, o europeu e o norte-americano, em que a Comunidade e os Estados Unidos são centros de processos integradores e de coesão nessas regiões, numa reorganização do sistema internacional em que não pode esquecer-se a existência de um terceiro grande parceiro, o Japão.

Na América do Norte, a criação da zona de comércio livre entre os Estados Unidos, o Canadá e o México tenderá, também, a aproximar os pontos de vista destes três países nas grandes questões económicas internacionais. Na Europa, a Comunidade assume-se cada vez mais como o organizador do espaço económico ou do bloco europeu. Perspectiva-se uma sucessão de alargamentos que deverão incluir, até 1996, a Áustria, a Finlândia, a Suécia e talvez a Noruega, e, até ao final do século, a Hungria, a Polónia e a República Checa e a Eslováquia. A criação do EEE e os acordos de associação estabelecidos com os países do centro e leste europeu criaram já a necessidade de haver uma gestão das relações económicas entre eles. A tendência para a criação de blocos fechados deve ser contrariada. A formação de um bloco europeu deste tipo e outro americano marcaria o fim da cooperação transatlântica e colocaria questões dramáticas de escolha a países como os latino-americanos, parceiros naturais da CE.

O desenvolvimento da política externa e de segurança levará os europeus a afirmarem, gradualmente, um ponto de vista comum e a discutirem em bloco com os Estados Unidos, isto nos domínios em que os países da Comunidade têm interesses importantes comuns, o que aliás se verifica já na área comercial, como tem sido patente nas negociações do GATT.

A evolução da UEO no contexto das decisões tomadas em Maastricht vai no duplo sentido de se identificar progressivamente com a Comunidade e com o pilar europeu da Aliança Atlântica, assumindo pois essa dupla função, que deu origem a um longo debate bizantino.

A dependência política da UEO do Conselho Europeu existe já de facto, na medida em que os seus dez membros (incluindo a Grécia) são membros da Comunidade e entre eles se contam a Alemanha e as duas potências nucleares europeias, a França e a Inglaterra. Para tomar a identificação mais completa, os dois restantes, a Dinamarca e a Irlanda, foram convidados a aderir à UEO. Para que assuma o papel de pilar europeu, foi criado o estatuto de membro associado para os membros europeus da NATO que não pertencem à Comunidade (Noruega, Islândia, Turquia), preparou-se a fusão do IEPG e do Eurogrupo com a UEO e mudou-se a sede da UEO para Bruxelas.

O facto de onze dos Doze serem membros da NATO facilita também a aplicação das decisões de Maastricht no que diz respeito à compatibilidade entre as políticas de segurança da União Europeia e da NATO.

O alargamento da União Europeia aos países neutros ou não alinhados da EFTA, nenhum deles candidato a membro da UEO ou da NATO (ao contrário dos da Europa central), poderá dificultar essa compatibilização quase automática, que deverá assim ser devidamente acautelada na fase de negociação com os novos candidatos.

Os Estados Unidos devem definir de forma clara a sua posição perante uma entidade europeia de defesa e abandonar o discurso da anterior administração que oscilou entre o incentivo e a obstrução política. A 12 de Dezembro de 1989, em Berlim, James Baker referia as condições postas pelo presidente americano para a reunificação alemã. Uma delas, que se fizesse «no contexto da prossecução do empenhamento da Alemanha na NATO e numa Comunidade Europeia cada vez mais integrada». Em Maio do mesmo ano, Bush preconizava «uma parceria europeia numa liderança mundial». A NATO, ao definir o seu novo conceito estratégico em Roma, em Novembro de 1991, reflecte este consenso ao declarar: «A procura pela Comunidade Europeia de uma União Política que inclua uma identidade europeia de segurança, e o crescimento do papel da UEO, constituem factores importantes para a segurança europeia. O reforço da dimensão de segurança no processo da integração europeia e o desenvolvimento do papel e das responsabilidades dos membros europeus da Aliança são positivos e contribuem para um reforço mútuo. O desenvolvimento de uma identidade europeia de segurança e do seu papel na defesa, reflectido no reforço do pilar europeu dentro da Aliança, não servirá apenas os interesses dos Estados europeus, mas reforçará também a integridade e eficácia da Aliança, como um todo». Por outro lado, registam-se declarações de sinal contrário, como a que constava da missiva dirigida pela administração Bush ao secretário-geral da UEO, nas vésperas de Maastricht, alertando para o perigo da criação de um bloco europeu na área da defesa e que encontrou aliás eco favorável nalguns países europeus. Esta última atitude resultou em parte do temor de que, no domínio da defesa, as negociações se tornem tão difíceis como no campo do comércio, perigo que me parece infundado, de tal modo são convergentes na área da segurança os interesses em jogo.

A legitimação da presença americana em solo europeu, alemão designadamente, advinha primordialmente do carácter heterogéneo do sistema europeu, da divisão da Europa em dois campos político-militares e da existência de um inimigo comum. Hoje, essa legitimação tem que assentar numa solidariedade de carga essencialmente positiva, numa

Europa que caminha, não sem dificuldades, para uma maior homogeneidade no campo dos valores.

A predominância absoluta no domínio nuclear, da defesa antimísseis, satélites de vigilância e transporte a larga distância, que confere aos Estados Unidos uma clara liderança estratégica (como os europeus puderam constatar durante a guerra do Golfo), deixou porém de corresponder à relação económica entre a Europa e os Estados Unidos, como não corresponde igualmente às condições políticas que legitimavam essa preponderância durante a guerra fria, nem às condições na área estratégica europeia que apelam para uma muito maior intervenção europeia.

A criação de uma célula de planificação na UEO, o lançamento de um projecto de sistema europeu de observação por satélite, a criação de um centro de tratamento de informação via satélite em Torrejón, o Eurocorpo franco-alemão, a que vão aderir outros países europeus, as manobras da FAR francesa, a que se associam a Espanha e a Itália – delineiam uma evolução no sentido de aumentar a capacidade europeia para contribuir para a segurança e a estabilidade no continente e nos espaços envolventes a sul, contributo que nenhum país europeu pode assegurar por si só. O abandono progressivo do «excepcionalismo» francês, que já se tinha verificado durante a guerra do Golfo, e que se reforçou com a definição das missões do Eurocorpo no quadro da NATO e a participação da França, desde finais de 1992, no Comité Militar da NATO, nas questões que dizem respeito às operações de manutenção da paz e de gestão de crise, o aprofundamento da relação da França com a Aliança, facilita o consenso europeu e transatlântico.

A transformação das relações euro-americanas é condição da sua própria solidez e da renovação da Aliança Atlântica, compensando os europeus, sobretudo pelo reforço da sua coordenação, a redução da presença americana na Europa, que deve diminuir para cerca de cem mil homens e deixará de ter vectores nucleares instalados no solo.

As posições americanas, compreendida a importância da integração europeia como factor de estabilidade política, evoluem no sentido da compreensão de que o problema da segurança europeia não é excesso de Europa da defesa, mas falta dela, sobretudo nos conflitos em que os Estados Unidos não querem ou não podem intervir.

As relações entre os Estados Unidos e os países europeus ocidentais tendem neste contexto a evoluir para um sistema já não de liderança americana, mas de co-liderança ou de parceria.

As regras da parceria

Americanos e europeus precisam de levar a cabo uma renegociação global das suas relações. Um primeiro passo importante foi dado nesse sentido com a declaração transatlântica de 22 de Novembro de 1990, que institucionaliza um quadro de consulta e cooperação entre a Comunidade e os Estados Unidos, com encontros regulares entre os presidentes do Conselho Europeu e da Comissão e o presidente americano.

O carácter inovador e a reter da declaração transatlântica é que ainda antes de Maastricht a Europa assumia com os Estados Unidos um diálogo em que não havia separação entre os poderes da Comunidade na área económica e na área da política internacional, inclusive na vertente da segurança. A declaração transatlântica é porém insuficiente para servir de enquadramento à reorganização das relações entre a Europa e os Estados Unidos, que deve ser encontrada numa discussão e negociação nos diferentes domínios, nomeadamente o comercial e o da segurança. Que poderia levar, no sentido do que tem sido preconizado, a um tratado formal de cooperação e amizade euro-americano para a nova era.

Estabelecer uma relação estável entre a União Europeia e os Estados Unidos é fundamental para a estabilidade mundial, para contrariar o risco grave que representaria a formação de três super-blocos económicos fechados, mas é também essencial para a própria segurança europeia.