

A Europa depois de Amesterdão e de Madrid

Teresa de Sousa
Jornalista do Público.

Oito anos depois da queda do Muro de Berlim, a NATO, em processo de renovação e de alargamento, reencontrou já o seu lugar como núcleo central da arquitectura de segurança europeia no pós-guerra fria. Seis anos depois de Maastricht, a União Europeia continua penosamente em busca da sua vocação estratégica no mundo do século XXI. Depois das cimeiras de Amesterdão e de Madrid – do relativo fracasso da primeira e do relativo sucesso da segunda –, a questão de saber qual o lugar da Europa numa ordem multipolar que progressivamente emerge do degelo do mundo bipolar encontra-se ainda sem resposta.

Quatro datas e quatro momentos distintos podem servir de referência para a definição da paisagem europeia do pós-Yalta, na relação das suas principais instituições de cooperação e na definição das respectivas vocações estratégicas. São elas a cimeira da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), que decorreu em Lisboa, a 2 e 3 de Dezembro de 1996; a assinatura do Acto Fundador sobre as Relações Mútuas, de Cooperação e Segurança entre a NATO e a Federação Russa, a 27 de Maio de 1997, em Paris; o Conselho Europeu de Amesterdão, realizado a 17 e 18 de Junho; e, finalmente, a cimeira da NATO que reuniu em Madrid os 16 chefes de Estado e de Governo da Aliança Atlântica e cada um dos seus “parceiros para a paz” que têm agora assento no Conselho de Parceria Euro-Atlântico.

De Lisboa a Madrid, o *puzzle* de um novo sistema segurança europeu foi sendo progressivamente construído e, embora nem todas as peças estejam definitivamente encaixadas, o desenho final começa a ser perceptível. Falta apenas a última peça – que União Europeia para o próximo século? Que pode ainda vir a alterar toda a paisagem.

LISBOA: UMA “ESCOLA DE BOAS MANEIRAS”

Em Budapeste, na cimeira da CSCE/OSCE de Dezembro de 1994, o Presidente russo, Boris Ieltsin, ameaçou o Ocidente com o regresso à “paz fria”, caso a NATO persistisse na estratégia de alargamento que havia anunciado pela primeira vez em Janeiro desse mesmo ano.

Dois anos depois, em Lisboa, a Rússia iniciara já o difícil processo de negociação com a NATO sobre as suas relações mútuas, reconhecendo implicitamente o papel central da Aliança na ordem de segurança na

Europa e aceitando para a OSCE a sua vocação limitada de fórum de diálogo e de cooperação entre os antigos inimigos da guerra fria.

A cimeira de Lisboa veio, pois, pôr termo a um período de indefinição quanto aos objectivos da OSCE, durante o qual se confrontaram duas filosofias distintas sobre o futuro a organização – criada em 1975, em Helsínquia, com o propósito de contribuir para a distensão das relações entre os dois lados da cortina de ferro –, no quadro de um novo sistema de segurança pan-europeu.

Para os Estados Unidos e para os seus aliados europeus (ainda que com algumas *nuances* relativamente à posição americana), tratava-se de consolidar a organização como um amplo forum de diálogo entre países comprometidos com o respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pela economia de mercado e com a renúncia voluntária ao uso da força para dirimir conflitos ou alterar fronteiras. Incluindo 54 países com uma grande diversidade de percepções sobre a natureza dos riscos e das ameaças, deliberando por consenso, não dispondo de instrumentos para tornar efectivas as suas decisões, a OSCE não poderia ser muito mais do que uma espécie de “Nações Unidas da Europa” – ainda que sem Conselho de Segurança – ou de “escola de boas maneiras” para Estados que partilham o desejo de viver em paz.

Do ponto de vista de Moscovo, o ponto de partida era o oposto: transformar a OSCE nas “Nações Unidas da Europa” dotadas de um “conselho de segurança” onde teriam assento e exerceriam poder as grandes potências europeias e euroatlânticas. A centralidade da OSCE e do seu “directório” num futuro sistema de segurança europeu permitiria a desvalorização da NATO e a redução o seu papel a um instrumento militar ao seu serviço.

A cimeira de Lisboa acabou por consagrar os objectivos ocidentais, muito embora os seus resultados políticos apenas viessem a ser confirmados *a posteriori* com a aceitação por Moscovo da parceria Rússia-NATO e o reconhecimento da legitimidade do alargamento da Aliança para leste.

PARIS: A INTEGRAÇÃO DA RÚSSIA

Quando em Paris, a 27 de Maio de 1997, os 16 líderes da Aliança Atlântica e o Presidente da Federação Russa se reuniram no Palácio de Versailles

para assinarem o compromisso solene de construir em conjunto “uma paz durável” na Europa e no mundo, estava dado o segundo passo decisivo para a redefinição da arquitectura de segurança europeia.

Em Paris, não só a Rússia e a NATO firmaram um pacto de segurança através do qual as suas relações futuras ultrapassam o simples domínio da cooperação para se transformarem numa parceria estratégica, como, através do Acto Fundador, a Rússia aceitava a expansão das fronteiras a Aliança para leste e a confirmação do seu papel de pedra angular da nova arquitectura de segurança europeia.

Várias leituras foram feitas do Acto Fundador – de segunda “rendição” da Rússia ao Ocidente a primeiro passo da integração da Rússia no Ocidente. Do mesmo modo, variam os cenários para a evolução da nova parceria, de acordo com as diferentes previsões sobre a evolução da situação interna da Rússia e a capacidade ocidental de influenciar essa evolução a favor das forças moderadas.

Mas esta “grande vitória da razão”, como lhe chamou o chefe da diplomacia de Moscovo, Evgueni Primakov, no dia em que concluiu o acordo com o secretário-geral da NATO, Javier Solana, permitiu a Ieltsin dizer à opinião pública do seu país que a Rússia se tornava uma espécie de “membro implícito” da NATO e de uma NATO distinta da da guerra fria. A Rússia passa a ter assento no Conselho Conjunto Permanente, que deve traduzir as deliberações do Acto Fundador e pelo qual passam todas as questões relativas às actividades da Aliança que não estejam abrangidas pelo Artº 5º do Tratado de Washington. Ao mesmo tempo, o pacote de contrapartidas obtidas durante a negociação permitem-lhe acelerar o processo de reinserção internacional através de um lugar no G7 e do acesso às instituições do FMI e da OMC.

Do outro lado, apesar da garantia dos “três não” (a Aliança Atlântica “não tem a intenção, não planeia e não vê razões” para instalar armas nucleares no territórios dos novos membros), a NATO não teve de ceder nada de essencial. Não foi posto em causa o estatuto dos novos membros como aliados de pleno direito, incluindo a garantia do Artº 5º; é preservada a autonomia das decisões da Aliança no caso de se alterarem as condições geopolíticas e geoestratégicas na Europa. E mesmo quanto à amplitude do alargamento – e não obstante as múltiplas “ameaças” de Moscovo de que rasgará o acordo, caso as fronteiras da NATO venham a incluir alguma das antigas repúblicas soviéticas – não ficou estabelecido nenhum compromisso sobre os seus limites.

Com a assinatura do Acto Fundador estavam abertas as portas para o passo seguinte: o alargamento da NATO para leste.

AMESTERDÃO: A EUROPA NA ENCRUZILHADA

No Conselho Europeu de Amesterdão, em 22 e 23 de Junho, e do ponto de vista da segurança europeia, estavam em causa duas questões cruciais: a relação entre o alargamento da NATO e da União Europeia e a relação entre a NATO e a União Europeia. Subjacente às duas, a evolução dos laços transatlânticos numa nova ordem internacional na qual a ameaça soviética deixou de existir. Nenhuma delas ficou resolvida graças às divisões que persistem entre os Estados membros, quer quanto aos objectivos da UE, quer sobre o que deve ser o “pilareuropeu” da Aliança.

Em Amesterdão, os Quinze deveriam chegar a acordo sobre uma revisão do Tratado de Maastricht que respondesse a alguns objectivos: reaproximar as instituições da União dos cidadãos europeus; prepará-las para receber a adesão de novos membros; reforçar a capacidade e a credibilidade da acção externa da UE.

Do ponto de vista da segurança europeia, o falhanço da reforma institucional imprescindível ao alargamento e os tímidos e inconsequentes passos dados no sentido de reforçar a PESC mantiveram em aberto todas as questões.

Depois de um intenso debate, que procurou tirar as conclusões do fracasso europeu na Bósnia e da própria evolução da reforma da NATO, a PESC beneficiou de um reforço pouco mais do que simbólico.

Os escassos avanços conseguidos no II Pilar do Tratado dizem respeito, sobretudo, a uma forma um pouco mais expedita de tomar decisões, embora a maioria qualificada para aprovar em Conselho as (“posições comuns” e as “acções comuns” da União continue prisioneira do direito de veto. A consagração das missões de Petersberg como atribuições da UE foi o único resultado efectivo da reforma em matéria de segurança e defesa. Tudo o resto falhou. A formulação inicial do artigo J 7 que define os conceitos e as orientações da UE no que toca a segurança e defesa (ver texto do Título V do Tratado de Amesterdão, em Documentos) foi sendo sucessivamente revista em baixa, de modo a apagar do texto final qualquer referência explícita ao objectivo, crucial, de integrar a UEO na UE defendido por oito países (entre os quais Portugal) através de um memo-

rando de iniciativa franco-alemã que propunha um processo de fusão em três patamares, devidamente objectivados e calendarizados. A obstinada oposição de britânicos e “neutrais” acabou por remeter qualquer referência à absorção da UEO pela UE ou mesmo à subordinação política de uma à outra para uma vaga declaração anexa na qual apenas se diz que “a UE deve preparar em conjunto com a UEO medidas de reforço da cooperação entre ambas, dentro de um ano”. A UEO, definida em Maastricht como o “braço armado” da União Europeia, permanece, pois, como uma organização virtual pairando algures entre a NATO e a UE, sem vocação definida.

Como se chegou a este impasse e o que é que ele representa?

A decisão de lançar as bases de uma união política europeia, sustentada por uma política externa comum, tomada em Maastricht, correspondeu à percepção de que o fim de uma ordem mundial dominada pela lógica bipolar confrontaria a Comunidade com novas responsabilidades europeias e internacionais também nos domínios da segurança e da defesa.

Por outro lado, o modo pacífico como decorreram as profundas transformações geopolíticas no cenário europeu gerara entre as elites europeias uma onda de euforia e de optimismo sobre a capacidade de adaptação das instituições às novas circunstâncias e aos novos desafios. Mas as ambições de uma Europa mais autónoma em relação aos EUA, aspirando, mesmo, ao estatuto de “potência mundial” (o velho sonho da França realizado por interposta integração europeia), depressa se esfumaram contra uma sucessão de acontecimentos internos e externos que puseram à prova, de forma por vezes dramática, as instituições da UE e a vontade política dos seus Estados-membros.

Externamente, a desagregação sangrenta da antiga Jugoslávia trouxe à luz do dia as divisões e as fraquezas da União e a fragilidade dos propósitos, inscritos em Maastricht, de dotá-la de uma diplomacia conjunta credível e eficaz. Progressivamente, face à dura experiência nos Balcãs, a “teoria da superpotência” vai-se esfumando contra a realidade, reduzindo as ambições iniciais simbolizadas pela França e convertendo-as progressivamente no reconhecimento de que uma defesa europeia autónoma apenas pode ser construída no quadro da Aliança.

É a decisão de Paris de iniciar o seu caminho de regresso à estrutura militar da NATO – duramente aprendida nos Balcãs – que vai facilitar um novo entendimento com a Alemanha quanto às bases de uma identidade europeia de segurança e defesa (IESD) e abrir caminho às discussões que levam

ao memorando sobre a UEO, apresentado pelos dois países em vésperas da cimeira de Amesterdão.

Do ponto de vista de Bona, o objectivo da reforma de Maastricht no domínio da segurança e da defesa passaria, num primeiro momento, pela atribuição de poderes ao Conselho Europeu para definir as grandes linhas de actuação da UEO e pela inscrição no tratado de uma "cláusula de solidariedade política" (uma espécie de Artº 5º da UE).

Paralelamente, a NATO – depois de um período de indefinição e de divisões internas que a guerra da Bósnia também vem exacerbar – vai encontrar uma nova vitalidade graças ao papel que é chamada a desempenhar na aplicação dos acordos de paz de Dayton. De certa forma, é através da IFOR que se cristalizam os novos e mais amplos objectivos da Aliança, as necessidades da sua reforma militar e o quadro de relações de parceria que deve estabelecer, e que se consolida um sólido consenso sobre as virtualidades da Aliança no pós-guerra fria.

A reunião do Conselho do Atlântico de Berlim, em Junho de 1996, com o reconhecimento do princípio de um "pilar europeu" da NATO, traduzindo uma identidade europeia de segurança e defesa, parece constituir um ponto de viragem a partir do qual a União Europeia pode avançar em passos mais seguros para uma PESC mais ambiciosa e mais efectiva.

Mas o efeito conjugado da ambiguidade norte-americana quanto à europeização da Aliança e das contradições internas da UE sobre a sua própria vocação política acabam por relativizar os resultados de Berlim, reduzindo as ambições iniciais de Bona para a reforma dos tratados e alimentando a desconfiança da França relativamente à "nova NATO", da qual faz condição para o seu regresso à estrutura militar.

É este o quadro que determina as decisões – ou a ausência delas – de Amesterdão sobre política externa e de defesa, que não podem ser apenas imputadas à obstinação britânica e à timidez dos "neutrais". A pobreza dos resultados da reforma de Maastricht radica, em primeiro lugar, na ausência de consenso sobre os novos objectivos da UE e nas teses contraditórias sobre o que deve ser a União na ordem mundial do próximo século – uma "potência civil" que exerce a sua influência mundial através do poder económico e da reafirmação dos seus valores e que entrega a Washington (e a uma NATO liderada pelos EUA) a responsabilidade última pela sua segurança; ou, pelo contrário, uma "potência política" com a ambição e as condições para ser um dos pólos estratégicos fundamentais de uma nova ordem multipolar.

Com todos os seus esforços concentrados na realização da união monetária e com a esperança (de alguns) de que o euro venha a constituir a mola impulsadora para novos patamares de integração política, a UE vai dar início ao seu próprio processo de alargamento a leste nas piores condições: sem objectivos claros e unificadores; sem a reforma indispensável das suas instituições que permita absorver novos membros sem o risco de paralisia e de diluição. E abdicando do seu papel de pólo central de integração e de estabilização europeia, entregando-o à NATO.

MADRID: A PAX AMERICANA

Em Madrid, e apesar das resistências francesas, a cimeira da Aliança pôs termo aos sonhos já moribundos de uma defesa europeia autónoma e em rivalidade com a NATO, estabelecendo que a segurança europeia do pós-guerra fria se fará em torno da NATO e sob liderança americana. Mas o outro debate, fulcral, sobre o relacionamento e a partilha de responsabilidades entre aliados americano e europeus e a sua tradução na "europeização" da Aliança não ficou resolvida.

A Bósnia, como exercício real da impotência e das divisões da Europa e, desde finais de 1995, enquanto regresso triunfal da América ao cerne das crises europeias, foi o catalisador desta evolução.

Até Dayton, todavia, e até à decisão de Washington regressar em força à Europa (para "salvar" a NATO e para "se salvar" das críticas da opinião pública norte-americana), as suas tergiversações políticas fizeram pairar sobre os aliados a sombra de um progressivo descomprometimento e de uma mudança nas prioridades estratégicas dos EUA.

Alguns episódios dramáticos – como o dos 400 "capacetes azuis" europeus reféns de Karadzic perante a indiferença americana, apenas interessada em provar que tinha o melhor exército do mundo" para resgatar o piloto do seu F-16 abatido nos céus da Bósnia na mesma altura – foram retirando aos aliados europeus quaisquer ilusões sobre a solidez e a durabilidade da solidariedade americana no cenário do pós-guerra fria.

Ao mesmo tempo, o processo de reforma da Aliança com vista à adaptação da sua estratégia e da sua estrutura às novas condições europeias e mundiais em que seria chamada a agir avançava lentamente – entre as declarações formais de Washington sobre as virtualidades de um 'pilar



européu' digno do nome e a sua relutância real em abrir caminho à sua concretização.

O alargamento é, porventura, um dos casos mais paradigmáticos. A decisão norte-americana de levar a cabo o alargamento da NATO a alguns dos países candidatos da Parceria para a Paz (a escolha recaiu, desde o primeiro momento, sobre os três que vieram a ser contemplados em Madrid, e a data fixada em 1999) foi apresentada aos seus aliados europeus como um *fait accompli* e anulada qualquer tentativa de articulação entre o alargamento da Aliança e o da União Europeia. "Não dar à UE a chave da porta da Aliança" foi um dos postulados da estratégia americana para a expansão das fronteiras da organização.

As objecções de alguns países europeus quanto aos riscos de uma estratégia que parecia chocar frontalmente com a cada vez mais obstinada oposição de Moscovo acabaram por diluir-se na ausência de alternativa credível.

Quanto à reforma das estruturas e dos comandos, depois de encontrada uma solução para as CJTF (Combined Joint Task Forces), que abre as portas à utilização apenas pela Europa das forças da NATO, Washington e Paris entrariam em colisão frontal por causa do comando sul da Aliança, em Nápoles, que a França desejava ver entregue a um oficial europeu mas do qual os EUA não pensam abdicar. Uma conjuntura política pouco propícia em Paris, com a transição do poder dos gaulistas de Jacques Chirac para os socialistas de Lionel Jospin, acabaria por bloquear um acordo satisfatório para a França e levar a um impasse em Madrid.

Os EUA chegaram a Madrid numa posição de supremacia quase absoluta. Os europeus, em ordem dispersa e sem uma visão de conjunto sobre os seus próprios interesses no quadro da Aliança. E a cimeira foi o que foi: a consagração da NATO "com um papel mundial maior do que aquele para o qual a Aliança foi criada", da liderança americana da NATO, da estratégia americana para o alargamento, da cadeira vazia da Europa.

INTERROGAÇÕES

Resta uma questão: os EUA e a Europa têm, sobre o papel da Aliança no pós-guerra fria, a mesma concepção? Ou a NATO que está a ser renovada e alargada sob batuta americana não é a NATO que interessa aos europeus?

O fracasso da cimeira de Amesterdão quanto à redefinição da vocação estratégica da Europa, remetendo a concretização de uma política de defesa comum e, a prazo, de uma defesa comum para o último lugar da agenda europeia, deixa os aliados europeus sem os objectivos e os meios de defender uma NATO assente na relação entre parceiros “mais iguais” e conforme aos interesses comuns dos seus dois pilares.

Sem a consolidação de uma parceria renovada e clarificada, o futuro das relações transatlânticas, num clima de relativa “guerra comercial” (que o euro virá acentuar) e num mundo em que nem sempre os interesses europeus coincidem com os norte-americanos, corresponderá, muito provavelmente, a um de dois cenários: ou a Europa aceita depender dos Estados Unidos em matéria de segurança europeia, e só muito dificilmente poderá agir como *free rider* no resto do mundo; ou encontra a sua vocação de potência política e é capaz de estruturar uma relação de diálogo equilibrado com os EUA para a defesa dos interesses que ambos partilham na Europa e no mundo. É nestas condições que a NATO poderá preservar a prazo os laços transatlânticos.

Este é o debate europeu e são estes os desafios a que a União continua a ter de responder.

Quanto à estratégia americana para a NATO, ela é alvo de vivo debate nos EUA. “Para quê o alargamento da NATO?” interrogava-se em Novembro o New York Times, num editorial na linha da forte oposição do diário americano à abertura da Aliança a leste.

Para conter a Rússia, como ainda defende o senador Jess Helms? Outra proposta – escreve o New York Times – ampliaria radicalmente o objectivo da NATO da defesa da Europa para a defesa dos interesses comuns da América e da Europa em qualquer parte do mundo.” Uma ideia com toda a espécie de implicações.

Na verdade, a ideia de uma NATO global alliance teve o apoio de dois veteranos do primeiro mandato de Bill Clinton que já não estão em funções: Warren Christopher e William Perry. Partindo do princípio de que a Europa continua a partilhar com a América uma enorme convergência de valores (uma aliança de civilização), e que os dois aliados são não apenas os dois principais centros da democracia mundial, como militar e economicamente colossais, os defensores desta teoria concluem que só os europeus estão em condições de oferecer aos EUA uma sólida parceria nas suas funções de polícias do mundo. Mas, se são convergentes os seus interesses na Europa, nem sempre o são no resto do mundo.

Uma Europa dependente dos EUA para garantir a sua segurança não disporia da autonomia suficiente que uma aliança à escala do globo pressupõe.

Finalmente, na transição para um mundo multipolar no qual a Europa estivesse ausente como actor político, torna-se também plausível um cenário em que a solicitação da intervenção dos EUA à escala planetária conduzisse rapidamente Washington para uma política cada vez mais distante face à Europa.