

2004/05/22

AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Alexandre Reis Rodrigues

Em termos formais, os EUA sempre têm dado apoio ao processo de integração europeia; porém, nem tudo tem sido perfeitamente pacífico e, na prática, esse apoio tem alternado, repetidas vezes, com reticências ou mesmo indisfarçáveis irritações quando há evoluções no desenvolvimento da política de segurança e defesa comum que se afiguram aos EUA como distanciamento em relação às suas posições ou afastamento da NATO. Esta situação existe quase desde o princípio mas uma agudização, no passado recente, assumiu um cariz mais preocupante pelo menos para aqueles que acreditam que um saudável relacionamento transatlântico é essencial para a salvaguarda dos interesses de ambas as partes.

Os atentados terroristas que os EUA sofreram a 11 de Setembro de 2001 e a decisão de invasão do Iraque sem o consentimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas são os dois mais recentes acontecimentos responsáveis pelo agravamento da situação. Mas a enorme diferença de capacidades militares entre os EUA e os seus aliados europeus também tem contrariado, ainda que indirectamente, a desejável integração de políticas. Neste último aspecto, a diferença é hoje tão grande que, salvo algumas honrosas excepções em que sobressai o Reino Unido, torna-se questionável a possibilidade de integrar, de forma útil, forças europeias em formações americanas; além das dificuldades de participação em sistemas de comando, controlo e comunicações de vanguarda há outras importantes lacunas, até na área da doutrina e conceitos, mas com especial destaque para o armamento de precisão. A falta desta capacidade é quase por si própria impeditiva de intervenções que possam exigir uma utilização robusta de força em situações em que as forças armadas se vejam obrigadas a intervir em áreas habitadas – o que tende a ser cada vez mais frequente – e perante uma opinião pública nada contemporizadora com danos colaterais.

A questão iraquiana pode ter introduzido um elemento novo ao demonstrar que, tendo deixado de ser certo haver identidade de pontos de vista entre os dois lados do Atlântico, será melhor para os EUA, ou pelo menos mais fácil, lidar com uma Europa dividida em questões essenciais para os interesses americanos do que uma Europa firme e coesa contra os seus interesses. Para os EUA, o processo de integração europeia pode, por isso, constituir um obstáculo potencial às linhas de acção preferidas; por isso, a maneira como os americanos o encararão dependerá fundamentalmente dos méritos queensem que lhes possam daí advir para apoio das suas próprias políticas. Por outro lado, o 11 de Setembro veio aprofundar as diferenças entre americanos e europeus, quer a nível de governos quer a nível de populações, sobre as formas de olhar para as questões de defesa e de segurança, com os primeiros a verem quebrado o mito da inviolabilidade territorial do seu país e a sentirem-se, por isso, constrangidos a tomarem medidas de excepção para repor a segurança, o que os europeus, geralmente, não encaram com a mesma premência.

As dúvidas americanas sobre o interesse que poderia representar uma bem sucedida implantação da Iniciativa Europeia de Segurança e Defesa, vinham, porém, mais de trás; concretamente, desde o tempo de Clinton, quando, em 1998, Blair se encontrou com Chirac em Saint-Malo e se comprometeu a ser um participante activo na construção de uma política externa e de segurança europeia. Bush mostrou-se, inicialmente, mais aberto do que Clinton na fase final do seu mandato, não obstante pontos de vista muito diferentes entre os seus colaboradores, designadamente John Bolton, subsecretário do Departamento de Estado, que considerava a “ESDI como um punhal cravado no coração da NATO”. Depois, com o 11 de Setembro, tudo mudou. Bush que, no início, não atribuíra prioridade às questões de defesa – salvo a excepção do escudo de protecção anti-míssil – e nem sequer pensara em aumentar o respectivo orçamento, passou a considerar que, num mundo cada vez mais perigoso para os interesses americanos, a América devia usar o seu poder para o mudar onde necessário para a protecção dos seus interesses, se preciso pondo de lado restrições que amigos, aliados ou organizações internacionais eventualmente quisessem impor. Os EUA, como potência mundial incontestada, não precisavam de aliados permanentes, principalmente de aliados reticentes ou em oposição à prossecução dos objectivos estabelecidos, com prioridade ao combate contra o terrorismo internacional e seus apoiantes e contra os proliferadores de armamento de destruição maciça; bastariam os aliados de ocasião, para cada situação específica, com a vantagem adicional de assim não ficarem sujeitos aos processos de decisão dos aliados, os mesmos que tinham sido pensados para o contexto totalmente diferente do tempo da Guerra-Fria e que tão ineficazes se tinham revelado durante a campanha aérea do Kosovo.

Quando confrontado com as dificuldades que as políticas americanas estão a criar aos europeus Rumsfeld costuma gostar de lembrar que não há razões para preocupação pois não faltaram, no

passado, situações semelhantes e nunca surgiram daí quaisquer danos para a coesão e relevância da aliança; embora tenha razão no argumento apresentado, as circunstâncias hoje são diferentes e isso altera totalmente a forma como a situação deve ser avaliada. Dantes havia uma clara ameaça soviética sobre a qual todos os aliados tinham uma percepção comum, não obstante as correntes pacifistas, principalmente no norte europeu, e esse entendimento comum sobre a ameaça foi sempre quanto bastou para manter todos à volta de uma política comum. Hoje, há também ameaças comuns – a do terrorismo internacional e a da proliferação de armamentos – mas, apesar de um mesmo discurso sobre a sua importância e sobre a necessidade de cooperação para as combater, na prática variam muito as percepções de cada aliado sobre o grau da importância de cada uma e principalmente sobre a forma como devem ser combatidas.

Os EUA são os que se sentem mais ameaçados e sabem que, muito provavelmente, continuarão a ser vítimas de um sucesso que desperta ressentimentos, frustrações senão mesmo ódios; estão, por isso, mais disponíveis para aprovar medidas radicais, inclusivamente o recurso da força contra as organizações terroristas ou os países que lhes dêem cobertura. Os europeus, em muitos casos com uma experiência de vivência com o fenómeno terrorismo, ainda activo nalguns casos, tendem a ser, por natureza e cultura própria, mais complacentes e nunca se sentiram, até aqui, compelidos a encarar o combate ao terrorismo de uma forma global; o problema punha-se-lhes dentro das suas próprias fronteiras e, quando muito, requeria apenas acordos bilaterais com vizinhos. É bem possível que os atentados terroristas de 11 de Março em Madrid venham ajudar a lembrar que o problema é de todos e, como tal, suscitar mais efectivas medidas comuns; a recentemente acordada estratégia de segurança ao nível da União Europeia, tal como proposta por Solana, também chama a atenção para uma postura mais activa e abre portas para acções preventivas, que aliás alguns países europeus, designadamente a França, também prevêem nas suas estratégias nacionais. Porém, daqui até à adopção pelos europeus de uma política externa com contornos idênticos à adoptada pelos EUA, nomeadamente quanto ao emprego do poder militar vai uma distância que não se prevê possa ser encurtada no curto prazo, nas actuais circunstâncias. É provável, portanto, que o aparecimento de tensões entre os dois lados do Atlântico permaneça e não apenas de uma forma temporária, como era o caso do passado. Para tanto vai também contribuir o facto de a União Europeia ao alargar o número de países que a compõem estar também a alargar a sua área de influência e o seu papel no mundo num contexto de interesses que, frequentemente, poderão não ser concorrentes com os dos EUA.

Estas circunstâncias levaram os EUA do inicial apoio à integração europeia a uma postura de oposição passiva, em que o apoio será dado apenas em função da forma como as políticas europeias se encaixem na política americana. O assunto pode não preocupar, por exemplo, aqueles que vêm na construção europeia um processo de desenvolvimento de um centro alternativo de poder, liberto da directa influência americana ou mesmo em competição, objectivo que os EUA sempre contrariarão; porém, muitos outros, aparentemente a maioria, não tem essa perspectiva e sobretudo não quer que a actual oposição passiva passe a ser sistematicamente activa. O debate continua em aberto entre as três partes e isso vai condicionar a evolução do relacionamento transatlântico e, nomeadamente, a política de segurança e defesa na União Europeia e a continuação da NATO. Esta última foi criada para servir primariamente interesses europeus, ajudando a preservar a sua união e velando pela sua segurança, enquanto em reconstrução, contra a sempre presente ameaça do bloco soviético. Nenhuma destas razões permanece hoje; mesmo para preservar a sua união os europeus têm na União Europeia uma ferramenta certamente bem mais eficaz que a NATO. Porquê, então, manter a Aliança. Aqui, mais uma vez, as opiniões dividem-se.

De um lado estão os que pensam que as alianças depois de conseguirem a vitória normalmente morrem e que não serão as razões burocráticas invocadas para prolongar a sua sobrevivência, nomeadamente a adopção de novas missões e a aceitação de operações fora de área para legitimar as mais prováveis necessidades de intervenções, que, a prazo, irão evitar esse desfecho; são os que também pensam que sendo diversos os interesses de cada parte poucas hipóteses haverá para recriar uma coerência útil de propósitos, não chegando os esforços dos EUA para manter a Aliança, tanto mais porque apenas parecem reservar-lhe um papel menor de utilização de algumas capacidades que circunstancialmente possam ser úteis (conceito de “toolbox”). Outros, dentro do mesmo tipo de alinhamento, mas mais drástico e com outra argumentação, concluíram que a NATO passou de instrumento da vitória durante a Guerra-Fria para o instrumento que, presentemente, em vez de encorajar mais está a inibir a cooperação transatlântica; referindo-se ao facto de a NATO ter assegurado, durante mais de cinquenta anos, a segurança europeia com relativamente poucos encargos para os beneficiários, argumentam com aquilo que alguns chamam o efeito narcótico das coisas que não custam dinheiro, para dizer que enquanto essa situação persistir os europeus não se sentirão compelidos a porem fim à situação de dependência em que ainda se encontram e assumirem as suas próprias responsabilidades também na área da defesa.

Do outro lado, entre os defensores da NATO, continua a pensar-se que a Aliança é o único mecanismo credível para integrar as defesas europeias e também o único que poderia integrar a defesa americana na europeia, se isso viesse a ser necessário. É possível que a União Europeia venha no futuro a preencher a primeira vertente, mas até lá – e esse futuro não se adivinha próximo – só não há substituto possível à NATO como também ficaria a faltar a dinâmica que a participação americana consegue introduzir ao processo. Veja-se, por exemplo, como têm sido diferentes os ritmos de progressão da criação da Força de Resposta da NATO e da Força de Reacção Rápida Europeia. A NATO é também o único fórum onde americanos e europeus se podem reunir para discutir e tentar acertar percepções e políticas; não faria nenhum sentido prescindir desse fórum exactamente na altura em que a diversificação dos interesses de cada parte o torna cada vez mais importante. Aos que dizem que a NATO é apenas uma relíquia do passado que ninguém tem coragem de pôr em causa, é preciso lembrar como com o tempo se transformou no principal vínculo institucional do relacionamento transatlântico; questionar esse vínculo, que, felizmente, a maior parte não quer abandonar, é contribuir para a fractura da Europa, ou seja, pôr em causa a construção europeia. Basta lembrar recentes declarações de Joschka Fischer, o insuspeito ministro dos negócios alemão que tanto se tendo oposto à Guerra do Iraque, quando faz questão de lembrar que o desacordo foi mais sobre uma questão de tácticas do que sobre objectivos e quando reafirma a “indispensabilidade da Aliança, provavelmente para ambos os lados, mas seguramente para o lado alemão”. É isso que também pensam muitos outros países europeus e especialmente os novos aderentes, que vêm na União Europeia o reencontro com a Europa e na NATO a aproximação indispensável aos EUA, principalmente para a sua próxima segurança. É quanto basta para preservar a Aliança.

É verdade que as relações transatlânticas não se limitam às questões de segurança e defesa mas nem por isso deixa de ser central o papel que as relações NATO/UE sempre desempenharão num contexto em que diferem muito as visões, de um lado e outro, sobre a forma emprego do poder militar. A formulação dos objectivos para cada uma das forças – a da Resposta da NATO e a de Reacção Rápida Europeia – para intervenções no exterior já definiu, à partida, os respectivos âmbitos de actuação: a da NATO para “impor a paz” e a da UE para “manter a paz”, havendo por isso, uma procura de complementaridade ou, se preferirem, de divisão de trabalho. Não é esta, obviamente, a linguagem oficial subjacente à criação destas forças mas é essa a inevitável situação de facto, numa situação em que não é previsível que os europeus possam ambicionar um poder militar réplica do dos EUA. O Reino Unido, mesmo sendo o país mais próximo dos EUA em termos de capacidades militares, foi o primeiro a reconhecer formalmente esta situação no seu mais recente documento estratégico, quando assumiu que intervenções em larga escala apenas são concebíveis ao lado dos EUA. Não é preciso que a UE venha a reconhecer formalmente esta situação mas é indispensável que concretize, de forma credível, pelo menos o mais reduzido objectivo de criar uma credível capacidade militar no campo das missões de Petersberg.

Resta saber com que podemos contar quanto ao futuro do relacionamento transatlântico. Não é difícil antecipar que as circunstâncias serão cada vez mais difíceis, não obstante todos os valores que unem as duas partes. A UE, à medida que for melhor definindo os seus interesses, tenderá a aumentar o seu nível de ambição em relação a áreas próprias de influência e a ser, cada vez menos, uma simples observadora ou apoiante incondicional das políticas americanas; os EUA continuarão a usar a sua preponderância sempre que se trate de fazer prevalecer os seus interesses, se necessário, sem ter em conta os pontos de vista europeus. Tudo vai, portanto, depender da capacidade de as partes manterem uma base de entendimento. Ora isto pressupõe que do lado da União Europeia o processo de desenvolvimento da sua política externa e de defesa comum se faça, no mínimo, sem hostilizar ou pôr em causa a existência da NATO e que do lado dos EUA se reconheça que não pode haver convergência de esforços nem divisão de tarefas onde não houver partilha efectiva dos respectivos processos de decisão com os europeus. O problema é que nem uma coisa nem outra estão a acontecer presentemente.

15 TEXTOS RELACIONADOS:

2012/05/14

“SMART DEFENCE” NA CIMEIRA DE CHICAGO

Alexandre Reis Rodrigues

2012/04/28

A POSTURA NUCLEAR DA NATO. DA CIMEIRA DE LISBOA PARA CHICAGO

Alexandre Reis Rodrigues

2012/03/02

AS ILHAS FALKLAND. TRINTA ANOS DEPOIS DO CONFLITO DE 1982

Alexandre Reis Rodrigues

2009/03/25

A CIMEIRA DOS 60 ANOS DA NATO E A UNIÃO EUROPEIA

Alexandre Reis Rodrigues

2008/11/14

EUA. O QUE SE PODE ESPERAR DE OBAMA

Alexandre Reis Rodrigues

2007/12/12

A MELHOR FORMA DE COMEMORAR OS 60 ANOS DA NATO

Alexandre Reis Rodrigues

2007/10/02

OS PORTUGUESES NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – O DIAMANTE ESQUECIDO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA[1]

Nuno Manalvo[2]

2007/06/25

A DEFESA COLECTIVA DA EUROPA. RESPONSABILIDADE DA NATO? (II PARTE)

Alexandre Reis Rodrigues

2006/10/04

A EUROPA NOS PLANOS DOS ESTADOS UNIDOS

Marcelo Rech[1]

2006/07/18

O FUTURO DA NATO

António Borges de Carvalho

2006/07/17

A CIMEIRA DA NATO EM RIGA

Alexandre Reis Rodrigues

2005/07/13

AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS: GALILEU VS GPS

Vera Gomes

2005/04/06

NATO AND THE EUROPEAN UNION: INEVITABLE PARTNERS

Robert E. Hunter, US Ambassador in NATO 93/98

2005/02/26

BUSH NA EUROPA

Alexandre Reis Rodrigues

2004/11/27

PARCEIROS OU RIVAIS?

Alexandre Reis Rodrigues