

A UEO foi definida pelos seus membros, na declaração anexa ao Tratado de Maastricht (10 de Dezembro de 1991), como «a componente de defesa da União Europeia e um meio para reforçar o pilar europeu da NATO». A UEO situa-se portanto na encruzilhada entre a União Europeia e a NATO. A sua composição reflecte com exactidão este facto. Os Estados membros de pleno direito, que são dez¹, pertencem a ambas as organizações, mas o Conselho reúne-se basicamente a dezoito, com os restantes cinco países da União² e os três países europeus da NATO que não pertencem à União³. Num círculo mais alargado, a UEO agrega ainda nove países da Europa Central⁴, que aspiram a tornar-se membros das três organizações. Esta dupla ligação tem sido uma constante na história da UEO. O Tratado de Bruxelas (17 de Março de 1948)⁵, acto fundador da actual UEO, foi precursor do movimento de integração europeia e, ao mesmo tempo, da formação da Aliança Atlântica. A UEO participa no processo de integração europeia – o próprio Tratado de Maastricht, no seu Artigo J4, afirma que a UEO é parte integrante do desenvolvimento da União –, mas a natureza da sua missão e da sua prática impõe por seu lado uma estreita ligação com a NATO, a quem está cometida a responsabilidade pela defesa colectiva.

A declaração anexa ao Tratado de Maastricht é um marco fundamental na história da UEO, na medida em que inicia um processo que visa transformar a UEO – à data fundamentalmente um conceito – numa verdadeira organização, dotada de um papel na área operacional. A sede é transferida para Bruxelas, a fim de permitir um contacto estreito com a União Europeia e a NATO e é criada uma estrutura militar, a Célula de Planeamento. Seis meses depois, no Conselho Ministerial de Petersberg (19 de Junho de 1992), são precisados os parâmetros deste papel operacional, com a definição das missões que a UEO deve estar apta a efectuar e para as quais se tem vindo a preparar. Estas missões, ditas de Petersberg, são: operações humanitárias e de evacuação; operações de manutenção da paz; e operações de combate no âmbito da gestão de crises, incluindo imposição da paz.

As reticências dos EUA com a fórmula de Maastricht só volvidos dois anos foram vencidas com a chegada da Administração Clinton ao poder. A cimeira dos Chefes de Estado da Aliança, de 11 de Janeiro de 1994, consagrou a aceitação pelos EUA e Canadá do conceito de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa e do papel da UEO no respectivo desenvolvimento, e tirou as consequências dessa aceitação, propondo modalidades para reformar o dispositivo militar da Aliança, com base no conceito de «forças separáveis mas não separadas», de maneira a torná-lo mais flexível e capaz de ser utilizado pelos aliados europeus no âmbito da UEO. Ficou assim aberto o caminho a um contacto mais estreito e formal entre a NATO e a UEO e foram criadas as condições políticas para um real desenvolvimento desta.

As opiniões e informações contidas neste trabalho apenas vinculam o seu autor.

No plano operacional, o conceito das CJTF — Combined Joint Task Forces, em inglês, Groupes de Forces Inter-armées Multinationales, em francês —, que foi endossado pela cimeira da Aliança de Janeiro de 1994, continua a ser o mecanismo fundamental para aproximar a UEO e a NATO.

O que são as CJTF? No plano militar, são essencialmente forças combinadas dos três ramos, incluindo quartéis-generais, para actuar em operações que tanto podem ser da NATO como da UEO, e às quais se podem juntar países que não são membros das duas organizações. Trata-se de flexibilizar a estrutura militar integrada a fim de a adaptar a novos tipos de missões, de modo a que a NATO fique em medida de fornecer forças “separáveis mas não separadas» do seu dispositivo militar para operações fora do âmbito do Artigo V (garantia de segurança em caso de agressão). A actual operação da NATO na Bósnia é o primeiro exemplo prático de uma CJTF.

Num plano mais político, a ideia das CJTF surgiu também como um mecanismo susceptível de propiciar uma maior integração da França no dispositivo militar da Aliança sem obrigar ao regresso deste país à estrutura militar integrada. Não surpreende assim que as principais dificuldades de negociar este conceito — mas não todas — tenham resultado da divergência de pontos de vista entre Washington e Paris sobre a relação entre as CJTF e a estrutura militar integrada. A decisão da França em Dezembro de 1995 de se reaproximar da estrutura militar integrada criou as condições para um acordo sobre as CJTF, que deverá ser concluído na reunião ministerial da NATO que terá lugar em Berlim em Junho do ano corrente. Mas as possibilidades de cooperação entre as duas organizações abertas pela cimeira da Aliança de Janeiro de 1994 não se esgotam no conceito das CJTF. Um acordo de segurança que permitirá uma mais extensa troca de informações, bem como a ligação da UEO a sistemas de comunicação da NATO, foi igualmente concluído e deverá ser assinado em breve. No plano institucional, intensificaram-se as relações formais e os contactos informais entre as duas organizações — designadamente através de conselhos conjuntos trimestrais, preparados por reuniões entre os respectivos Secretariados.

Todo este processo de aproximação entre a NATO e a UEO tem tido como pano de fundo a crise na ex-Jugoslávia. A atitude dos EUA neste conflito ajudou a consolidar entre os europeus a convicção de que precisavam de se dotar de uma capacidade operacional própria. Mas o desenrolar da crise demonstrou igualmente que essa capacidade operacional não podia funcionar sem a solidariedade e o apoio dos EUA. Por outro lado, o facto de os europeus terem assumido a liderança nesta crise, com a abstenção voluntária dos EUA ainda no tempo da Administração Bush, foi em si mesmo um sinal de que a Aliança Atlântica se estava a reequilibrar, facto que o desenrolar da crise na ex-Jugoslávia não tem desmentido. Muito embora a operação em curso na Bósnia seja muitas vezes interpretada como um exemplo de eficácia norte-americana, que contrasta com uma relativa incapacidade europeia, a verdade é que, no plano político, a

Administração Clinton teve, primeiro, que se inclinar perante as teses europeias, acabando depois por subscrevê-las na negociação que levou aos Acordos de Dayton.

A crise na ex-Jugoslávia, apesar das inúmeras dificuldades que tem provocado entre os EUA e os aliados europeus, veio afinal revitalizar a NATO, ao demonstrar que a unidade de acção entre os EUA e os europeus continua a ser indispensável. Em todas as administrações ocidentais, esse facto é hoje incontestado: os franceses são os primeiros a afirmá-lo, alto e bom som. A novidade é que todos, norte-americanos incluídos, aceitam igualmente que, no domínio da defesa, «a Europa» enquanto tal deve também existir. Existe contudo uma excepção preocupante a este consenso: o Congresso americano, que, num plano geral, manifesta tendências isolacionistas e unilateralistas e, num plano mais particular, continua a mostrar uma posição muito reservada quanto à intervenção da NATO na Bósnia.

O princípio está pois adquirido e o caminho traçado: trata-se de construir uma identidade de segurança e defesa europeia, dentro do quadro da Aliança Atlântica. Mas permanecem, como é evidente, muitas dificuldades para o pôr em prática. Dificuldades que passam por muitos e variados lados: pelas reticências e ambiguidades na posição de alguns países; pelas incertezas quanto ao futuro modelo institucional europeu pelas dúvidas quanto ao rumo que os EUA irão tomar; pelas rivalidades: burocráticas entre as diversas organizações envolvidas; e finalmente pelo facto de os países europeus continuarem dependentes dos EUA em certos domínios militares chave, tais como a capacidade de comando e controlo e a capacidade de projecção de força a longa distância.

Permanece também a dificuldade em delimitar o papel respectivo das duas organizações dada a semelhança de propósitos de ambas. A defesa colectiva é uma tarefa da NATO. Mas a Europa não está neste momento ameaçada. A NATO procurou portanto adaptar-se a outras missões mal: relevantes no contexto actual, missões do tipo das que foram cometida: à UEO na declaração de Petersberg. O poder militar da NATO é tal que a organização pode conduzir um grande leque de missões. A UEO só pode conduzir algumas. As duas organizações dispõem das mesmas competências. Mas o ponto não está necessariamente em fazer uma delimitação das competências de cada organização. Elas existem para servir os seus membros. Na situação actual, como o caso da Jugoslávia demonstrou, os europeus e os norte-americanos não estão necessariamente de acordo. Os europeus precisam por conseguinte de um instrumento se encontre ameaçada. Na prática, a execução da garantia de segurança do Artigo 5 do Tratado de Bruxelas, que funda a UEO, está confiada à NATO desde que esta foi constituída. Para a UEO, aceitar novos membros que não fossem igualmente membros da NATO implicaria portanto estender-lhes essa garantia, sem estar em condições de a satisfazer e sem o consentimento dos aliados norte-americanos. Apesar da declaração da UEO de Maastricht ter convidado todos os membros da

UE a acederem à UEO, para que tal suceda na prática é preciso que se tornem igualmente membros da NATO.

Por maioria de razões, a fusão da UEO na União Europeia e a consequente assunção pela União Europeia das obrigações contidas no Tratado de Bruxelas poria obviamente este problema, bem como, inversamente, o das relações com os países europeus membros da NATO que não fazem parte da União. Uma eventual fusão implicaria também uma definição das relações entre a NATO e a UE (que passaria a ter competência no domínio militar), com consequências profundas para o modo de funcionamento de ambas as organizações.

A definição do quadro institucional da segurança europeia deverá portanto ser um processo evolutivo lento. Entretanto, porém, existe um risco real de que as potências sejam tentadas a preterir os quadros institucionais, vistos como demasiado pesados, em favor de formas de colaboração pontual entre combinações variáveis de Estados. Este tipo de actuação pode ter vantagens no curto prazo: ao dispensar a necessidade sistemática de consenso, permite responder às situações com maior flexibilidade e rapidez. Contudo, a prazo, as políticas unilaterais podem revelar-se fonte de divisões políticas — especialmente na ausência de uma ameaça clara — e contribuir para enfraquecer os quadros institucionais, sem os quais é impossível uma verdadeira coesão e unidade de esforços. Muito embora a UEO, no seu estado actual de desenvolvimento, não possa ainda satisfazer os anseios daqueles que pretendem que «a Europa» assuma um grande protagonismo no plano da segurança e defesa, ela continua a ser o único quadro institucional disponível para desenvolver a Identidade Europeia de Segurança e Defesa. Seria ilusório pensar que as divergências políticas entre os diversos países europeus e as carências militares e operacionais de que padecem, quer individualmente quer em conjunto, e que a UEO reflecte, seriam mais facilmente resolvidas noutro quadro institucional. Nas presentes circunstâncias, a UEO oferece as condições necessárias de flexibilidade e de operacionalidade para permitir a vinte e sete países europeus, com interesses e percursos muito diversos, trabalharem em conjunto, sem levantarem questões de princípio de difícil solução e sem provocarem reacções adversas, na definição de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa, de cuja necessidade já ninguém duvida.

NOTAS

¹ Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Itália, Luxemburgo e Portugal.

² Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Suécia. Estes países têm o estatuto de Observadores.

³ Islândia, Noruega, Turquia. Estes países têm o estatuto de Membros Associados.

⁴ Bulgária, Eslováquia, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Polónia, República Checa, Roménia. Estes países têm o estatuto de Parceiros Associados.

⁵ As potências signatárias foram a Grã-Bretanha, a França, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo. O Tratado de Bruxelas foi modificado em 1954 para permitir a adesão da Alemanha Ocidental e da Itália. A Organização do Tratado de Bruxelas passou a chamar-se União da Europa Ocidental, organização permanente com sede em Londres. Portugal e Espanha aderiram em 1990. A Grécia aderiu em 1995.