
A REVITALIZAÇÃO
DA UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL
E A RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA

Luis Valença Pinto

A REVITALIZAÇÃO DA UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL E A RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA (*)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA

- *Elementos estruturais*
- *A percepção de mudança*
 - *Novas perspectivas e prioridades nos EUA*
 - *Reformas na URSS*
 - *Alterações nas relações Leste-Oeste*
 - *Crescente integração europeia*
 - *Dificuldades de funcionamento da OTAN*
- *E agora?*

A UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL

- *O passado*
- *A revitalização*
- *Os críticos*
- *Os crentes*
- *Os moderados*

UM PAPEL PARA A UEO NA RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA

(*) Comunicação apresentada em Ponta Delgada, em 22 de Maio de 1989, no âmbito do Colóquio Internacional sobre «Relações Transatlânticas no limiar do século XXI», organizado pelo Centro de Estudos de Relações Internacionais e Estratégia da Universidade dos Açores.

*«Nada se pode fazer sem os Homens.
Mas para que a relações sejam duradouras
é preciso institucionalizá-las»*

Jean Monnet

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem como objectivo a análise e discussão do papel que a União da Europa Ocidental (UEO) pode desempenhar no futuro da relação transatlântica.

Com esse propósito procurar-se-á caracterizar aquilo que é estrutural na ligação entre a Europa Ocidental e a América do Norte e identificar o que nessa ligação parece representar factor de mudança.

Associando a essa problemática a definição política e jurídica intrínseca à existência da UEO e, em particular, as tentativas contemporâneas para a sua revitalização, ensaiar-se-á conclusivamente a perspectivação das potencialidades e dos condicionamentos que enquadram e sugerem a função que essa Organização Internacional de natureza europeia pode aspirar a ter na manutenção e no reforço do entendimento e da cooperação existentes entre as duas margens do Atlântico Norte.

A RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA

Elementos estruturais

A relação transatlântica não começou em 1949 com a formação da Aliança Atlântica.

Ela funda-se num processo histórico em cujos alicerces se encontram a colonização europeia do continente americano, as semelhanças étnicas, culturais e religiosas que ela determinou, as experiências bastante partilhadas da Revolução Francesa e da Revolução Americana e o esforço conjunto nas duas Guerras Mundiais.

O produto final desse processo é uma profunda identidade de valores como o respeito pela vida e dignidade dos Homens, a liberdade, a democracia representativa e a livre iniciativa.

Todos eles são referências essenciais para as comunidades de ambos os lados do Atlântico, assim constituindo um decisivo património político comum a essas sociedades.

Um património que por si só estimula e viabiliza a relação transatlântica independentemente das formas que essa relação possa assumir. E que por isso é o elemento mais estrutural dessa relação.

Mais do que o espaço físico e geográfico é o espaço político, social e cultural o que verdadeiramente constitui condição de possibilidade de uma aliança.

Evidentemente que naquelas cuja preocupação fundamental seja a Segurança, a existência de um perigo comum proporciona naturalmente uma função catalisadora cuja importância não se pode ignorar.

No caso da Aliança Atlântica essa função foi protagonizada pela natureza do Estado e do regime soviéticos, pelo seu expansionismo, e pela postura e volume das suas forças militares. Que, além disso, constituíram um factor básico na definição dos contornos da Aliança e na escolha do seu modelo organizacional.

Mas se é assim para a formação, não o será tanto para a manutenção das alianças. Se a coesão ocidental dependesse exclusivamente da ameaça soviética a sua precaridade seria manifesta. A Aliança nada teria que ver com a vontade e com a maneira de ser dos ocidentais.

É a comunhão de objectivos que joga o papel decisivo na manutenção das alianças.

Na prática isso traduz-se pela definição conjunta de objectivos e de políticas que tão extensamente quanto possível acolham os interesses de cada um dos Estados membros. O que exige o empenhamento continuado das suas vontades políticas e das suas capacidades morais e materiais.

Mas tanto quanto a relação transatlântica não se iniciou em 1949 ela também não se esgota na Aliança Atlântica.

Em primeiro lugar porque os Estados membros matêm a sua plena soberania. Além disso porque a Aliança é uma organização limitada, quer quanto à natureza das suas atribuições, quer quanto ao espaço da sua jurisdição. Estes dois factores determinam necessariamente processos de intenso e fecundo relacionamento bilateral e multilateral entre os Estados membros conferindo à relação transatlântica uma prática e uma vitalidade que por definição ultrapassam o quadro da OTAN.

O que não prejudica que, representando a OTAN o coração da relação atlântica, não seja desejável e necessário que se estabeleça e conserve a harmonia e a coerência entre o que se passa no seu interior e o que lhe é exterior.

Pensar os termos actuais e futuros da relação transatlântica exige portanto que se avalie se se mantém a comunhão de valores essenciais, e se existem condições para, através da Aliança Atlântica e de outros níveis de relacionamento bilateral e multilateral, continuar a afirmar e a prosseguir por um lado uma comunhão de objectivos e interesses em matéria de Segurança e por outro uma compatibilidade de objectivos e de políticas em outras áreas, nomeadamente nas de Política Externa e da Economia. E se é possível afirmar essa identidade não só no quadro regional definido pelo Tratado de Washington como também no quadro global.

A percepção de mudança

Pelo seu valor fundamental a OTAN é um excelente indicador das dificuldades da relação transatlântica.

A verdade é que, como alguém já disse, quando confrontada com a sua sobrevivência e sobretudo com o fantástico êxito representado por 40 anos de Paz nas condições de hostilidade que são conhecidas, a história das crises internas da OTAN parece fazer dela uma organização «imortal e institucionalmente indestrutível».

Hoje porém colocam-se desafios que ou são novos ou pelos menos assim parecem ser. E que têm ou parecem ter impacto nos dados estruturais da relação transatlântica e sobretudo na OTAN.

Reflectir sobre essa mudança, e sobre a sua realidade ou aparência, convida a concentrar a atenção nas seguintes questões:

- as novas perspectivas e prioridades nos EUA.
- as reformas na URSS.
- as alterações nas relações Leste-Oeste e nomeadamente entre as Superpotências.
- o processo de crescente integração europeia.
- as dificuldades de funcionamento da OTAN.

Novas perspectivas e prioridades nos EUA

No que se refere aos EUA assume relevância a combinação de dois aspectos: uma orientação político-estratégica mais marcadamente globalista, e portanto menos centrada na Europa Ocidental, e um certo sentimento de desencanto com a disponibilidade europeia para assumir os seus encargos de Segurança de forma julgada mais proporcional à sua pujança económica.

Até agora nada disto teve reflexos significativos na Administração americana mas a verdade é que se trata de temas candentes e em grande efervescência no seio dos círculos políticos, dos «media» e da opinião pública dos EUA. E que constantemente são pressionados de forma directa e imediata pelos «déficits» orçamental e comercial dos EUA.

O relatório «Discriminate Deterrence» de 1988 pode não comprometer a Administração americana mas compromete sem sombra de dúvida uma larga parcela da «intelligentsia» americana ligada à Segurança.

Nesse relatório é muito claro que os EUA têm perfeita consciência que vivemos hoje num mundo de bipolaridade mitigada. Num mundo que não é bipolar no plano da economia e do comércio e em que são muito nítidas e aparentemente firmes as tendências para a multipolaridade em sentido completo.

Face a um cenário deste tipo é natural que os EUA queiram assegurar para si maior flexibilidade de intervenção. O que reclama menor rigidez na actual formulação da Estratégia da Dissuasão e da Estratégia da Resposta Flexível. Numa palavra menor rigidez no seu envolvimento europeu. O que implica acrescentadas garantias europeias em relação à própria Europa e à estabilidade no Terceiro Mundo.

E aqui entroncam duas questões: a do «burden-sharing» e uma certa relutância para compreender que quando se deseja uma Europa mais forte tem que se aceitar uma Europa mais autónoma nas suas decisões e preocupações e mais paritária no plano das relações mútuas.

No fundo os EUA querem uma Europa da Segurança mas desejam-na garantidamente em consonância com a sua política. Receiam que, sobreposta à Europa Económica, essa Europa da Segurança gere um poder formidável, talvez mesmo capaz de se poder antagonizar com os EUA, mas com quem certamente haja muito maior necessidade de coordenar e harmonizar pontos de vista e políticas globais.

Ou seja procurando os EUA um menor envolvimento na Europa para dispõem de maior flexibilidade no Mundo, temem que daqui possa vir a resultar ao mesmo tempo menor voz americana nas questões europeias e menor voz americana nas questões globais.

Não se trata porém nem de uma contradição nem de um paradoxo. Trata-se de dificuldades e de receios de conjuntura. Que apenas representam diferenças de vias, de métodos e de fases e que não devem ser tomadas como divergências sobre objectivos fundamentais.

Importa por isso, em defesa do essencial, prevenir o unilateralismo e ser capaz de encontrar para as grandes questões mundiais um pensamento e uma posição ocidental comum aos EUA e à Europa e portanto imbuída da fantástica força moral, política e material daí resultante.

É certamente um desafio à relação transatlântica tal como hoje a conhecemos, mas não é a sua condenação. Bem pelo contrário.

As reformas na URSS

Quanto às mudanças na URSS muito se tem dito e escrito. No fundo os Ocidentais vivem prisioneiros de duas ilusões extremas: uma é de que nada está a acontecer e a outra é que as reformas estão de facto a ter lugar, que o Ocidente as pode ajudar e influenciar e que os inimigos internos de Gorbachev nossos inimigos são.

Nenhum das posições parece correcta e prudente. Mas a mais perigosa é a que tem levado muitos ocidentais a tomarem como critério básico de actuação nas relações Leste-Oeste a intenção de apoiarem Gorbachev. O propósito do Ocidente deve ser o de procurar obter um Mundo mais seguro e uma Europa mais segura e menos dividida. E não é certo que isso se garanta apoiando o actual Secretário Geral, como não é certo que essa intenção de apoio contenha alguma hipótese de eficácia.

O que importa é conhecer bem a natureza do regime e do Estado Soviético, os objectivos e os limites da política do seu «leader» e o quadro em que essa política se desenvolve.

Só assim será possível destrinçar entre o que apenas são mudanças de estilo (porventura enormes, mas em todo o caso acessórias) a atender ao que sendo essencial não é (e não pode ser) modificado, a menos que com isso se pretenda a alteração do próprio regime.

Para a relação transatlântica é preciso não perder de vista as implicações de três objectivos que Gorbachev enunciou de forma explícita:

- a desnuclearização da Europa;
- o desmantelamento da OTAN e do Pacto de Varsóvia;
- a compreensão da Europa como o lar da URSS (o que para além das suas ambiguidades, contém a noção de que a Europa não é lar dos EUA).

Sabe-se como cada um desses objectivos colide com os interesses vitais do Ocidente tal como hoje são conhecidos.

E não se ignora que, independentemente dos seus limites políticos e materiais, as reformas de Gorbachev só limitadamente foram executadas, que são muitas as dificuldades enfrentadas nomeadamente no seio dos grandes pilares do sistema (o aparelho do Partido, as FA, o Governo e o KGB) e na projecção dessas reformas na Europa de Leste. E que, ao mesmo tempo, surgiram na URSS fenómenos novos e potencialmente explosivos como o revivalismo religioso cristão e muçulmano e, sobretudo, o nacionalismo. Em especial o nacionalismo russo tradicionalmente conservador, comunista, anti-ocidental, anti-semita e anti-não russos.

Deste caldo vários cenários podem emergir. Gorbachev pode ou não vir a ter êxito. Se não o tiver a situação modificar-se-á passando provavelmente a apresentar muito menor grau de reformas políticas com maior ou menor grau de reformas económicas. Ou outros contornos ainda mais instabilizadores.

Os objectivos antes referidos manter-se-ão ou não em cenários futuros que não estejam inspirados por Gorbachev. Mas coisas há que se manterão seja qual for evolução da situação. E que importam aos parceiros atlânticos.

As mais óbvias são as que têm a ver com o facto de que nas décadas imediatas não se alterarão os seguintes dados essenciais da relação com a URSS:

- o poder militar continuará a ser a maior fonte do poder soviético;
- a URSS continuará a ser a maior força militar na Eurásia;
- a URSS continuará a exercer controlo político e militar sobre a Europa de Leste;
- a combinação da força militar soviética com o seu controlo sobre a Europa de Leste continuará a gerar insegurança e instabilidade na Europa.

Outras, talvez menos transparentes, mas com maior potencial intrusivo na relação transatlântica, prendem-se com a noção de que o que os soviéticos não querem e nunca quiseram é a concorrência simultânea de três coisas:

- nacionalismo Alemão;
- uma política de Segurança comum à Europa Ocidental;
- a presença militar dos EUA na Europa Ocidental.

E aquilo que é claro é que a presença militar americana na Europa é o factor que mais dispensa os outros. Parecendo investir forte na tentativa de dissociar os EUA da Europa talvez os soviéticos sempre tenham preferido o «statu-quo». Naturalmente tão enfraquecido quanto possível.

Não é do interesse da URSS uma Europa mais apta e mais disposta a fazer em melhores termos a repartição com os EUA do trabalho estratégico global. O que deve recomendar aos parceiros transatlânticos maior realismo e rigor e a procura do reforço engenhoso da sua relação através de novas vias de cooperação e de complementaridade funcional.

Alterações nas relações Leste-Oeste

Adoptando uma perspectiva que não é exclusivamente europeia o que se afigura mais significativo no contexto das relações Leste-Oeste, e nomeadamente entre as superpotências, é que uma redução de tensão nesse relacionamento não deve levar a geri-lo como uma via para um condomínio global. Não é esse o sentido da mudança no sistema internacional. Não parecem apontar para essa situação as possibilidades actuais da URSS. E no que toca à relação transatlântica, seja qual for o sentido da sua evolução continua verdadeiro que enquanto potência global os EUA carecem da Europa Ocidental. Tal como Europa Ocidental carece dos EUA.

Da relação Leste-Oeste não pode resultar a singularização seja de um país — como alguns alemães sentiram após o acordo INF — seja de uma região como a Europa Ocidental. Esse é o maior risco. Os parceiros transatlânticos, em particular os EUA, não devem ignorá-lo quando abordam questões como o Controlo de Armamentos, sobretudo convencional, Direitos Humanos ou conflitos locais e regionais. Ou quando dimensionam os mecanismos de protecção das suas respectivas actividades económicas.

Por outro lado verifica-se um declínio relativo do papel do instrumento militar nas Relações Internacionais, em favor do primado do político e do crescente peso do económico, do cultural e até das questões referentes à ciência e à tecnologia. Como é natural esta modificação conduz a um peso diferente do factor militar como critério de estruturação da Segurança internacional. E essa é mais uma razão para repensar, e eventualmente reestruturar, a actual prática transatlântica.

Crescente integração europeia

O processo de crescente integração europeia introduz cambiantes assinaláveis e muito interessantes em toda esta situação.

Pese embora a inexistência de um acordo formal e as reais dificuldades que se sentem no plano dos diversos aparelhos institucionais a verdade é que há hoje um vasto consenso europeu quanto à necessidade de evoluir para a definição de uma Política de Segurança de matriz europeia.

A Europa continua a ser a questão fulcral do equilíbrio global e em nenhuma outra região do Mundo é tão estreita e imediata a ligação entre segurança regional e segurança global.

Num quadro destes seria verdadeiramente paradoxal que a Europa perfilhasse a irresponsabilidade perante si mesma. É portanto lógico que os europeus manifestem o desejo de um maior controlo europeu sobre as questões europeias.

Para o entender perfeitamente, e às vezes para o aceitar com naturalidade, é necessário ter presente que, como a História e a modernidade demonstram, a Europa não é um apêndice do Mundo Atlântico, mas sim um dos construtores desse Mundo. E no plano histórico sem dúvida que o mais importante desses construtores.

A política europeia carece de usar o Atlântico. Todos os países da Europa Ocidental se podem reclamar de atlânticos. Mas o elemento racionalizador das suas políticas e da política comum tem que ser a vontade própria e não o quadro geográfico.

A lógica visível do processo europeu apontando para a crescente manifestação dessa vontade torna nítidos diversos factores integradores.

Na ordem externa constituem factores de pressão sobre o processo europeu as questões do desarmamento e do controlo de armamentos e as que para OTAN são «out of area».

Quanto às primeiras a convivência com uma URSS poderosa nos domínios nuclear e convencional, os desequilíbrios de forças existentes no Teatro europeu e a realidade das forças nucleares inglesa e francesa determinam a importância que elas assumem para a Europa.

Relativamente às que para a OTAN são «out of area» basta lembrar que muitas delas são associáveis a recursos estratégicos indispensáveis à vida e a viabilização da Europa e que, em rigor, a própria Europa de Leste é «out of area» para a OTAN.

Mas também há factores de integração interiores à própria Europa. Os mais significativos são a crescente integração económica e política e a necessidade de identificar e explorar vias que facultem um uso mais racional e mais eficiente dos recursos europeus.

A aceitação de um mercado único numa região tão dependente do exterior em matérias primas e minerais estratégicos não pode deixar de levar à necessidade de coordenar muito mais estreitamente as diversas Políticas Externas aproximando-as de um padrão comum. E daí à Política de Segurança o passo é pequeno e a fronteira difusa.

É sintomático que um dos Títulos do Acto Único Europeu verse a Cooperação Política Europeia. E confirma esses sintomas a intensa actividade de consulta e troca de informações que assim se origina e desenvolve.

Depois do mercado único agendado para 1993 procura-se a moeda única, o banco central, a harmonização tributária e o esbatimento das fronteiras tradicionais. Todas estas medidas modificam os atributos clássicos das soberanias europeias, conduzindo, se materializadas, a uma muito maior unificação das Políticas Externas e de Segurança dos estados europeus.

Por outro lado só o reforço da cooperação intra-europeia pode proporcionar aos europeus a redução da desvantagem em que se encontram em matéria de produção de armamentos e, interactivamente, atenuar o seu relativo atraso tecnológico.

Talvez nenhuma destas questões, ou mesmo o seu conjunto, venha a influir decisivamente no modelo político europeu. Mas o que não deixarão é de influenciar a concepção estratégica europeia. E é também certo que sem uma dimensão de segurança própria não haverá dimensão política europeia.

A Europa da Segurança é indispensável seja à Europa das Pátrias seja à Europa dos Povos.

Dificuldades de funcionamento da OTAN

Se se projectar a actual estrutura e prática da Aliança Atlântica sobre esta teia complexa de novas situações, novos problemas e novas vontades são salientes as dificuldades de funcionamento que a Aliança presentemente encerra.

Alguém disse que a presente estrutura atlântica tende a encorajar o unilateralismo americano e a irresponsabilização europeia. Talvez na sua generalidade esta afirmação seja excessiva. Mas ninguém negará que algumas questões têm proporcionado um retrato do tipo sugerido por esta caracterização.

Sem que se façam juízos que não sejam apenas juízos de facto constata-se as limitações que resultam:

- da Aliança nada ter que ver com a construção europeia e de nela ser presentemente limitada a afirmação europeia;
- da França não integrar nem a estrutura militar da OTAN nem o Eurogrupo, o que é mais relevante agora do que no passado;
- da impossibilidade de abordar questões «out of area»;
- do nível insatisfatório de cooperação na produção de armamento e na investigação tecnológica.

É do interesse de americanos e europeus encontrar uma resposta para tudo isto. Desejavelmente sem provocar nenhuma ruptura e acolhendo os interesses de todas as partes.

Assumir essa necessidade é uma afirmação de realismo. E assumi-la com oportunidade uma forma de permitir serenidade e lucidez e de evitar que se atinja um estado de verdadeira crise política, militar ou de recursos.

E agora?

Estamos pois num Mundo em transição. Para usar a fórmula de Strausz-Hupé é preciso encarar esse desafio simultaneamente com grande realismo e com grande idealismo atlântico.

Os problemas e as relações são crescentemente multifacetados e as suas componentes políticas, estratégicas, económicas, militares ou culturais nem sempre se sobrepõem ou harmonizam. A tendência é para globalizar as questões o que amplia as preocupações e afirmações de Segurança dos

actores do sistema e aumenta para os mais desenvolvidos as suas obrigações de solidariedade moral, política e material com o Terceiro Mundo.

Os desafios tornaram-se maiores e a regra é que ultrapassam as capacidades de intervenção de cada país isolado. As ameaças tornaram-se menos evidentes.

Mantém-se como sempre a necessidade de preservar e melhorar as relações entre aliados. Mas adicionalmente há que não permitir a singularização ou diferenciação entre eles, e, ao mesmo tempo, procurar novas formas de relacionamento com os adversários potenciais.

Na hora de transição a norma é a ambiguidade e a dúvida. E a coesão a mais sábia das atitudes.

E se dispensar esforços nunca foi um bom princípio de actuação, dispôr de vários instrumentos para fazer face a circunstâncias diferentes em momentos diferentes parece ser uma exigência desta fase de incerteza e de aparente mudança.

Foi neste contexto que surgiu o propósito de revitalizar a União da Europa Ocidental.

A UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL

O Passado

A contribuição que no passado a UEO deu à Segurança do Mundo Ocidental está longe de ser irrelevante.

Desde os tempos da União Ocidental (sua antecessora) que essa contribuição foi assinalável. Em particular quanto aos aspectos essencialmente políticos ligados à Segurança. Além disso e concretamente a UEO facilitou a integração da RFA nos esquemas de Segurança ocidentais, facilitou a resolução do problema do Sarre, favoreceu a aproximação entre a França e a RFA e, de certa forma, funcionou como um elo para a cooperação política entre a CEE a seis e o Reino Unido.

Dividida entre a pretensão de prosseguir objectivos próprios e a de evitar a duplicação com a OTAN e outras organizações, os aspectos militares que eventualmente poderia gerir permaneceram na OTAN, os sociais e culturais no Conselho da Europa enquanto os aspectos políticos foram sendo transferidos para os mecanismos de consulta da CEE.

Como consequência a UEO entrou em letargia da qual só viria a sair nesta década.

A revitalização

Os factores que influenciaram a revitalização da UEO foram basicamente os seguintes:

- a identificação de uma dimensão europeia em matéria de Segurança, tornada mais visível com o debate sobre a instalação na Europa dos mísseis de alcance intermédio e com a crise de opinião pública que ele revelou;
- as insistentes referências americanas à necessidade de um maior esforço de defesa por parte dos europeus;
- o desejo da Europa Ocidental de ter uma voz mais importante na OTAN e uma influência maior na conduta das relações Leste-Oeste;
- o bloqueio institucional existente, com os assuntos de Segurança e Defesa excluídos da CEE, as questões militares interditas na Cooperação Política Europeia e o «statu-quo» na OTAN como consequência dos limites geográficos do Tratado e da situação particular da França.

A declaração ministerial de Roma de 12Jun84 constitui o acto formal de revitalização. O seu tom é o do interesse europeu, da cooperação intra-europeia e da solidariedade e contribuição para com a Aliança Atlântica.

De então para cá os sinais de vida da organização consubstanciam-se no intenso debate que tem suscitado, na Plataforma de Haia sobre os interesses de segurança europeus que os MNE e MDN dos Estados membros subscreveram em Outubro de 1987, e no recente alargamento a Portugal e à Espanha.

Para alguns isto é muito pouco. Para outros é bastante. Para muitos é apenas promissor.

Os críticos

Não são escassas as vozes que fazem ouvir a sua opinião crítica e o seu cepticismo em relação à UEO.

Os seus argumentos centram-se normalmente em torno de cinco ideias-força:

- não há grande consenso europeu sobre qual deve ser o papel da UEO no domínio da Segurança do Ocidente;
- a UEO só muito limitadamente representa a Europa Ocidental;
- a revitalização da UEO é uma mera consequência da situação particular da França e no fundo um instrumento francês para assegurar para si um papel central na Segurança e na integração da Europa;
- a UEO sobrepõe-se ao espaço de outras organizações, contribuindo para duplicar e confundir o respectivo trabalho;
- a UEO pouco ou nada tem conseguido; nem sequer uma vida institucional própria.

Em tudo isto há algo de verdade ou algo a merecer atenção.

São reais as dificuldades em estabelecer um consenso objectivo sobre a ideia do pilar europeu. A própria ideia de uma OTAN a dois e não a dezasseis pilares suscita dúvidas e receios legítimos. É questionável o grau possível de independência estratégica em relação aos EUA.

É duvidosa a cooperação realmente atingível entre as forças nucleares da França e do Reino Unido.

Não oferece contestação que, tal como hoje é, a UEO não pode considerar-se como a componente europeia da Aliança Atlântica. Cinco dos membros europeus da OTAN não integram a UEO e, à excepção da Turquia, nenhum parece muito motivado para o fazer. Concorrentemente as disposições sobre armas nucleares contidas na Plataforma de Haia não facilitam a eventual adesão de países como a Dinamarca ou talvez mesmo a Noruega.

É pacífico que as situações particulares da França e da Irlanda no quadro das instituições europeias reforçam as razões para o relançamento da UEO.

É também verdade que, sendo todos os membros da UEO membros da OTAN e da CEE, é grande o risco de sobreposição, nomeadamente com o Eurogrupo, o Grupo Independente Europeu de Programas e a Cooperação Política Europeia. A fronteira com esta última estrutura é particularmente difusa. E se há matérias que ainda hoje são «tabu» na Cooperação Política Europeia também se pode recear que a UEO entrave a evolução normal daquela organização.

Têm realmente sido grandes as dificuldades para institucionalizar e normalizar a vida da UEO. Os seus êxitos e contributos têm sido reduzidos. E o embaraço quando à localização da sede, ao mesmo tempo que prolonga a paralisia da organização, revela as clivagens e hesitações que ela continua a encerrar: uns preferindo Bruxelas para privilegiar a ligação com a OTAN, outros uma localização diferente que favoreça independência em relação à OTAN.

Os crenes

Mas também há os adeptos incondicionais da UEO. A sua tese centra-se na necessidade de uma Política de Segurança coerente com a identidade europeia e na indispensabilidade da UEO como único «forum» em que é possível debater e formular essa Política.

São vários os factores de que fazem depender essa avaliação.

Entre eles:

- a intenção de conferir à Europa um estatuto mais completo na ordem global;
- as diferenças de prioridade e de perspectiva entre a Europa e os EUA;
- o facto de na competição entre as Superpotências existirem questões «locais» que são imediatamente relevantes para a Europa, como sejam a paz e a estabilidade na Europa Ocidental e no Mediterrâneo, a questão alemã e a situação na Europa de Leste;
- o interesse em continuar a manter as questões militares fora da CEE para assim não colocar obstáculos à adesão de países como a Áustria, a Suécia e mesmo a Noruega;
- a necessidade de viabilizar a economia europeia face à dependência do exterior;
- a preocupação de prevenir o alastramento para a Europa de conflitos no Médio Oriente ou na África do Norte;
- o interesse em estabelecer em novos moldes as relações entre a Europa e o Terceiro Mundo, proporcionando à Europa um papel mais activo como entidade empenhada na Segurança e no desenvolvimento do Terceiro Mundo.

E para tudo isto, se reconhecem não haver um acordo formal, julgam existir um consenso amplo e acentuadamente crescente.

Tal como acontece com as premissas dos críticos também as premissas dos entusiastas da UEO recolhem algum fundamento.

A ambiguidade da presente situação justifica este aparente paradoxo. E convida a uma posição mais moderada.

Os moderados

Num Mundo em transição há, pelo menos neste momento, um papel potencialmente positivo para uma organização como a UEO. É esta a tese dos moderados.

Também eles reconhecem que a Europa Ocidental carece de uma Política de Segurança comum na formulação e global nas preocupações, que a Aliança Atlântica carece de uma componente europeia mais forte e que nas relações Leste-Oeste há questões que exigem a intervenção dos europeus.

Para os moderados a UEO surge não como a panaceia para todas estas exigências, mas como um ente capaz de contribuir validamente para a sua satisfação.

E ainda como uma instância que no plano imediato pode ajudar a Europa a reagir melhor aos desafios do «burden-sharing» e da opinião pública.

Na questão do «burden-sharing» a resposta tem que atender aos «déficits» orçamentais dos países europeus e à relutância das suas opiniões públicas para aumentar os gastos com a defesa militar. A primeira medida consiste sem dúvida em esclarecer muito mais empenhadamente os custos, riscos e responsabilidades que os europeus assumem hoje para a defesa do Ocidente. Mas é preciso ir mais longe. Uma via análoga à que os japoneses adoptaram no seu diálogo com os americanos nesta matéria parece ajustada. Trata-se de, sem ampliar as defesas militares, melhorar a natureza e a qualidade das forças e contribuições europeias e de, ao mesmo tempo, aumentar as despesas de ajuda e cooperação com o Terceiro Mundo e as verbas destinadas à Investigação e ao Desenvolvimento, e de ser mais restritivo quanto às transferências tecnológicas para a Europa do Leste.

Uma solução deste tipo requiere concertação. A UEO não a garante mas pode proporcioná-la. Ou no mínimo contribuir para ela.

Tal como, sendo a única organização europeia cujo Parlamento tem por mandato a obrigação e a possibilidade de discutir questões de defesa

incluindo as militares, a UEO pode vir a desenvolver uma acção assinalável na consolidação das opiniões parlamentares e públicas dos países membros em matéria de defesa europeia.

Os moderados identificam todas estas virtualidades. Mas compreendem a UEO tal como hoje é como pouco mais do que um acto de diplomacia declaratória baseado em princípios comuns e gerais.

Pensam todavia que no momento ela representa um bom compromisso e que pode ser um bom começo para o futuro. Por isso aceitam como naturais os embaraços, ambiguidades e limitações que a UEO revela nesta fase e preocupam-se construtivamente com as vias e com as condições para a eliminação desses aspectos negativos, tendo como certo que esse processo será relativamente longo, oferecerá surpresas e contradições e não dispensará a permanente reavaliação da situação.

UM PAPEL PARA A UEO NA RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA

Parece legítimo afirmar que, neste dealbar do Século XXI, a UEO pode aspirar a desempenhar na relação transatlântica um papel que na ordem global seja funcionalmente complementar da Aliança Atlântica, favorecendo e estimulando a cooperação e a articulação de esforços entre as duas margens do Atlântico Norte tanto no plano regional como no plano global.

Há todavia algumas (não poucas) condições para que seja possível que as coisas assim se passem. Umas, de natureza geral, não são exclusivas da UEO mas podem ser satisfeitas por esta organização. Outras estão mais directamente ligadas à completa activação da UEO.

Na ordem geral é preciso atender que:

- o processo europeu não pode em nenhum sentido ser artificializado, nem no seu ritmo, nem no seu figurino institucional;
- americanos e europeus têm que assumir a pluralidade e diversidade dimensional do sistema internacional dos nossos dias e a sua tendência para a multipolaridade;
- uns e outros têm que definir os seus interesses próprios e assumi-los com naturalidade, reconhecer os interesses dos outros e, ao mesmo tempo, manter plena consciência dos seus factores de identidade e

- do interesse resultante para ambos e para o Mundo da harmonização das suas políticas;
- no plano da Segurança a singularização de um país ou de uma região integrantes de uma aliança representa um perigo que só pode ser prevenido na concertação de objectivos e práticas;
 - a Segurança da Europa Ocidental é igualmente vital para ambos os parceiros atlânticos; ela não pode ser assegurada sem os EUA, sem a coesão dos europeus e o equilíbrio entre eles, sem ou contra a RFA ou a França, com um Reino Unido relutante, com uma Itália instável ou, por exemplo, como um conjunto escandinavo tornado totalmente neutro;
 - o papel geopolítico e geoestratégico da periferia marítima europeia depende crescentemente da sua integração com o centro da Europa, como via de afirmação do seu sentido funcional para a estabilidade estratégica regional e global, e como instrumento de participação na definição política, económica e estratégica da Europa.

Atendidas que sejam as questões de ordem geral, as expectativas de sucesso da UEO dependem ainda da apropriada resposta a problemas e desafios como os seguintes:

- a UEO não pode ser uma mera válvula de escape dos problemas institucionais da OTAN ou da CEE; se não acrescentar nada à identidade e afirmação dos europeus a UEO, a prazo, apenas complicará a estrutura de decisão europeia;
- é preciso garantir a coerência e a compatibilidade das posições públicas da UEO e da Aliança Atlântica em matéria de Segurança e da UEO e da Cooperação Política Europeia em matéria de Política Europeia;
- no plano da defesa da Europa a UEO deve preocupar-se com aspectos políticos e de orientação estratégica mas não se imiscuir nas questões de estratégia militar operacional que cabem à OTAN;
- não havendo solução estratégica europeia que possa ser exclusivamente dimensionada pelos parâmetros da Europa Central a UEO carece de se complementar com a visão dos flancos; depois da integração de Portugal e da Espanha faltam-lhe, para que melhor represente a Europa os países do Norte e do Sudeste da Europa;

- é preciso dar vida efectiva à organização e, através de uma saudável prática institucional, afastar o risco de tornar a UEO um elemento de suspeição entre os europeus, seja pela sua prolongada indefinição, seja porque algum dos países a pretende liderar (ou é julgado como tal), seja porque os pequenos países membros se sintam mais objectos que sujeitos num processo que não controlam e tendam a refugiar-se no isolamento;
- o relacionamento multilateral no seio da UEO tem que procurar ser um elemento de articulação entre o relacionamento multilateral transatlântico no quadro da OTAN e os diversos níveis autónomos de relacionamento bilateral europeu e um elemento fomentador e praticante da transparência em todas essas relações.

A UEO tem ainda que se entender como uma organização que está numa encruzilhada e que como tal depende crucialmente do factor tempo. E tem também que estar preparada para, em permanência, redefinir o seu papel e pôr em causa a necessidade ou o interesse da sua existência.

Se todas estas condições forem harmoniosamente satisfeitas o edifício resultante — mantendo a individualidade e soberania das nações da Europa Ocidental e da América do Norte, a OTAN, a CEE e a UEO — relançará a relação transatlântica em moldes que conservando o fundamental respondam melhor aos dados objectivos da situação histórica.

Em imagem esse edifício corresponderá talvez à ideia que antes já se referiu como realismo com idealismo atlântico, O seu propósito concreto é proporcionar através de uma América do Norte e de uma Europa Ocidental fortes, organizadas, solidárias e funcionalmente articuladas condições de Segurança e de prosperidade para o Mundo Ocidental e melhores condições para a Paz, a liberdade e o desenvolvimento em todo o globo.

Luís Valença Pinto