

## A Solidariedade no Quadro da Política Europeia de Segurança e Defesa: Aparência e Substância

**Laura Ferreira-Pereira**

Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho

---

O conceito de solidariedade está intrinsecamente ligado ao momento de concepção do projecto europeu que, segundo a fórmula postulada pelos seus fundadores, deveria avançar através de ‘realizações concretas – criando em primeiro lugar *solidariedades de facto*’ (Declaração Schuman, 9 de Maio 1950). A sua transversalidade histórica pode ser facilmente atestada mediante uma leitura atenta dos Tratados fundadores das Comunidades Europeias, assim como do Acto Único Europeu, para não falar das numerosas declarações políticas que assinalaram importantes iniciativas tendentes ao aprofundamento do processo de integração europeia, nas quais se pode encontrar uma profusão de referências apologéticas ao princípio ou espírito de solidariedade.

Pese embora essa noção constitua uma constante na narrativa da integração europeia, provavelmente, nunca antes como nos anos mais recentes se falou, de forma tão persistente, da solidariedade europeia. No rescaldo dos ataques terroristas às Torres Gémeas do *World Trade Center*, em 11 de Setembro de 2001, a solidariedade europeia *vis-à-vis* os Estados Unidos ficou patente e foi aplaudida. Sob o impulso do mesmo episódio, a Cimeira de Laeken realizada em Dezembro daquele ano proclamou a Europa como o ‘continente da solidariedade’ e anunciou a realização de uma Convenção, na qual a questão adquiriria maior saliência. Em claro contraste, cerca de dois anos mais tarde, a intervenção anglo-americana no Iraque, ao suscitar posicionamentos divergentes entre os Estados-membros da União Europeia (UE), originou uma percepção generalizada de crise de solidariedade. Em 2004, o acolhimento de dez novos Estados-membros num inaudito esforço de alargamento à Europa Central e de Leste adensou as preocupações relativamente ao impacto da multiplicação de idiossincrasias, de várias ordens, no espaço intra-europeu, sobre o senso de solidariedade europeia. Finalmente, a introdução de duas disposições de solidariedade no articulado do Tratado Constitucional da UE (TCUE) enquadrador da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), acentuou a oportunidade e relevância de uma discussão e reflexão sobre o conteúdo e alcance genuínos da solidariedade europeia.

A raiz etimológica da expressão solidariedade remete para uma comunhão, entre diferentes actores, de valores, de interesses e de visões geradora de um sentido de afinidade e interdependência, bem como de uma conseqüente predisposição para a implementação de decisões e acções colectivas visando o bem comum. No quadro da UE, o conceito de solidariedade ganhou uma natureza polifacetada, na exacta medida em que encontrou diferentes versões, em campos distintos, figurando a solidariedade económica e social - associada aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão - como a expressão mais reconhecida e estudada. Isto quer dizer que não podemos falar de uma única dimensão de solidariedade, mas de várias – algo que tem criado escolhos na própria descodificação da noção ou do princípio de solidariedade no contexto da UE.

Não se pretende aqui explorar o conceito de solidariedade em todos os seus azimutes. O interesse centra-se apenas no lastro da solidariedade no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em geral, e no quadro da Política Europeia e de Segurança e Defesa (PESD), em particular. A codificação da PESC pelo Tratado de Maastricht trouxe consigo uma menção expressa ao princípio de ‘solidariedade mútua’ (Art. J1.4) que, no entanto, não é explicitada no texto do primeiro documento fundamental, refundador da construção europeia pós-bipolar. No âmbito do Tratado de Amesterdão, a tónica política do conceito é acentuada mediante a substituição da referência à ‘solidariedade mútua’ pela alusão à ‘solidariedade política mútua’ (Art. J1.2). Sob o Tratado de Nice, o enunciado é replicado sem, contudo, aduzir-se qualquer elucidação susceptível de aclarar a tradução concreta da solidariedade europeia. Mais recentemente, o Tratado Constitucional da UE prevê a prestação de assistência colectiva, num espírito de solidariedade, em caso de ataque terrorista e catástrofe de origem natural ou humana (Art. I-43); e inclui uma provisão de defesa colectiva na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados-membros (Art. 41.7).

Na esfera da segurança e defesa, parece unanimemente aceite a interpretação da ‘solidariedade mútua’ como solidariedade político-diplomática capaz de permitir um alinhamento semelhante àquele que se verificou face ao bombardeamento da Sérvia pela OTAN, na Primavera de 1999, no contexto do qual todos os Estados-membros da UE expressaram, em uníssono, o seu assentimento. A questão da solidariedade assume, no entanto, contornos controversos no plano militar quando se questiona a disponibilidade de os mesmos países para demonstrar solidariedade militar *strict sensu*, isto é, a sua predisposição para prestar assistência militar em caso de agressão armada contra um país comunitário por parte de um terceiro Estado, à luz de um dispositivo de defesa colectiva genuinamente europeu. Este cenário afigura-se problemático para pelo menos dois grupos de Estados. Por um lado, para aqueles que pretendendo manter a exclusiva responsabilidade pela defesa da sua própria integridade territorial rejeitam qualquer envolvimento num esquema de defesa colectiva fundado na aceitação de garantias de assistência mútua. Por outro lado, para aqueles que entendem a defesa das suas fronteiras externas no quadro exclusivo da política de segurança e defesa comum vigente sob a tutela do Tratado de Washington. No primeiro caso, encontramos os países militarmente não-aliados, isto é, os Estados com uma tradição de neutralidade militar, tais como a Áustria, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia. No segundo caso, identificamos os Estados de orientação Atlânticista, liderados pelo Reino Unido, e cujo número aumentou substancialmente em resultado dos exercícios de alargamento à Europa Central e de Leste que tiveram lugar em 2004 e em inícios de 2007. É interessante notar aqui que ambos os grupos viram acauteladas as suas reservas a respeito da solidariedade militar europeia na moldura legal da PESD, conforme estipulada no TCUE, que exige quer os Estados-membros que mostram preferência pela realização da sua defesa colectiva no âmbito da OTAN, quer aqueles que desejam manter-se à margem de alianças militares.

Nesta perspectiva, podemos afirmar que mesmo no âmbito da dimensão de segurança e defesa prevalecem diferentes leituras ou níveis de solidariedade. A *solidariedade atlântica* que postula o primado da OTAN sobre a UE no plano da defesa colectiva e no que se refere à inalienabilidade do papel dos Estados Unidos na gestão da segurança e defesa europeias. A *solidariedade condicional* dos Estados militarmente não-aliados que vêem na política de defesa comum o patamar último de compromisso real possível. E, por fim, a *solidariedade continentalista*. Esta última, que encerra a velha aspiração de criar uma genuína defesa comum europeia separada e separável da OTAN foi, de algum modo, reavivada sob o ímpeto da intervenção anglo-americana no Iraque, na Reunião de Tervuren de Abril de 2003 que congregou os representantes da França, da Alemanha, da Bélgica e do Luxemburgo em torno do objectivo de criar uma verdadeira Europa de Segurança e Defesa.

Por conseguinte, impõe-se sublinhar a título conclusivo que apesar de, em tempos recentes, o conceito de solidariedade ter conhecido uma substancial acentuação na retórica política europeia, bem como no próprio enquadramento legal norteador da PESD (ainda por ratificar), a verdade é que na prática estamos perante uma noção fragmentada e fragmentária que carece de um esforço de conceptualização clarificadora por parte daqueles que a apregoam *ad nauseam* e a quem, em última análise, incumbe infundir-lhe substância, tendo em vista a própria credibilização do papel da UE no Mundo.