

GRUPO III.2

A Europa como Actor Internacional
Política Externa, de Segurança e Defesa

INTRODUÇÃO

MARIA DO ROSÁRIO DE MORAES VAZ (COORDENAÇÃO)

Investigadora, IEEI

Com as lições da Bósnia e do Kosovo bem presentes e perante as dificuldades de definir uma política externa *comum* nas grandes crises internacionais, a política de defesa europeia surgiu como uma espécie de segundo fôlego que daria à União Europeia real eficácia na cena internacional e que forçaria, por assim dizer, a definição de uma posição convergente europeia nas questões da segurança internacional, dando corpo à política de segurança e defesa. No plano europeu, política externa e política de segurança e defesa não são – a exemplo do que se passa com os Estados Unidos – coisas absolutamente destrincháveis, uma vez que uma não existe sem a outra. A «invenção» da PESD correspondeu, sem dúvida, a um desejo de *autonomia europeia em matéria de política externa* e por isso seria lícito esperar da PESC/PESD, como que por extensão, uma posição comum sobre as relações com os Estados Unidos e, em particular, sobre o futuro da Nato. Na actual divisão europeia, tornada aparente em consequência (ou a pretexto) da política americana na questão do Iraque e do Médio Oriente, são visões diferentes sobre a ideia de autonomia europeia que se confrontam. Se a União decidir que quer (o que não é seguro) ter de facto uma política externa e de segurança e defesa *comum*, é imperioso que reponha o primado do político – ou seja, os fundamentos da PESC com base nos interesses comuns e o desenvolvimento de uma cultura comum de segurança. E prosseguir a construção da PESD como instrumento de segurança externa e acção internacional, sem ceder a tentações fáceis de a transvestir numa qualquer imitação de *'homeland security'*.

Como resulta do entendimento franco-britânico (ou anglo-francês) que esteve na génese da PESD, as decisões de Helsínquia (Dezembro de 1999) confirmam uma colocação eminentemente prática da política de defesa europeia. O Reino Unido – cujas forças armadas são há mais tempo inteiramente profissionais e são também hoje proporcionalmente as mais capazes de intervir em teatros europeus ou extra-europeus entre os países da União – é o principal mentor da atitude que fez decorrer os arranjos políticos e os mecanismos institucionais do objectivo de constituição num prazo relativamente curto de uma força operacional autónoma, e não o contrário.

Esta forma de pôr as coisas e de procurar encurtar caminho, aliás apenas parcialmente conseguida, não evitou porém que as questões a que se pretendia atalhar se tivessem posto de forma brutal pela realidade da cena internacional. Se a União Europeia fixou um objectivo prático e lhe associou uma meta temporal, num exercício de voluntarismo destinado a produzir um efeito de aceleração, formula-se hoje a exigência, dentro e fora da Europa, de que a União Europeia adopte, para além da sigla hermética e da constituição de uma força militar operacional e sustentável, uma real política de segurança e defesa, assente num conceito estratégico comum, que assegure solidez e coerência ao seu estatuto e amplie as possibilidades de desempenhar um papel mundial compatível com a sua estatura de potência económica.

A compatibilidade – anunciada e real – entre a defesa europeia e a Nato é função tanto da vontade dos países intervenientes como da ordem natural das coisas, inclusive no que se refere à relação transatlântica. Assente na defesa territorial e colectiva, a Nato evoluiu *de facto* e primordialmente para missões genericamente abrangidas pela expressão operações de paz, que são fundamentalmente as mesmas que a União Europeia admite sob a codificada designação de

missões de Petersberg (potencialmente extensíveis, a curto prazo, a missões de defesa mais bem designada como colectiva em caso de agressão terrorista).

Os meios e os efectivos necessários no ponto de vista da planificação militar geral da Aliança tenderão inevitavelmente, dada esta coincidência, a ser cada vez mais os mesmos aos necessários a uma estrutura de defesa europeia. Ambas as forças de intervenção em resolução de crises receberam o mesmo nome e serão compostas essencialmente pelos mesmos efectivos, que actuarão sob um ou outro «rótulo» de acordo com as circunstâncias.

É importante salientar, quando se reaviva o velhíssimo debate sobre contributos e se minorizam os europeus porque não podem (não querem, de facto, nem deveriam querer) fazer disparar as despesas com a defesa para níveis in comportáveis, que os países da União Europeia – e mesmo a União no seu conjunto – não têm de decalcar em escala reduzida o modelo militar americano. Nem têm latitude orçamental nem vocação doutrinária para isso.

Muito menos se podem multiplicar modelos nacionais que sejam outras tantas miniaturas (de tamanho, ambição e capacidade muito diferente, para mais) de exércitos perfeitos dotados de toda a panóplia dos meios possíveis, sob pena de se entrar numa duplicação monumental sem eliminar mesmo assim o risco de insuficiência face a riscos ou situações de crise que podem e devem, com vantagem, ser enfrentados em conjunto.

Quando exclusivamente da defesa colectiva do território se tratava, a planificação nacional dos membros da Nato tinha em conta, na estruturação das forças e nos programas de aquisição de material militar, os vários contributos aliados em meios e em forças. Por maioria de razão devem os membros da União reponderar quer a planificação de forças quer a programação de aquisições numa lógica europeia de colaboração e, a prazo, de repartição de tarefas e racionalização de gastos, que recomenda um certo grau de especialização. Nem os orçamentos nacionais toleram outro tipo de solução, nem os interesses maioritariamente comuns a justificam.

Traçar orientações para uma abordagem em que a colaboração intraeuropeia – inclusive em matéria de programação militar e, frontalmente, na questão melindrosa do *procurement* –, seja tomada como um ponto de partida e não um ponto de chegada é um ponto fulcral para que a política europeia de defesa tenha real sustentação e praticabilidade. Aqui surge com clara evidência a necessidade de criar uma agência europeia de armamento, condição de sustentação de uma base tecnológica europeia sem a qual não tem sentido falar de indústria europeia de armamento, quer no singular quer no plural. O acento, correctamente posto, nas *capacidades* em matéria de defesa, por outro lado, não resolve a interrogação *capacidades para fazer o quê?*

Uma correcta visão da relação entre a defesa nacional dos vários países, a defesa europeia e a relação de ambas com a Aliança Atlântica, cuja complementaridade quase absoluta se argumenta – desde que a divergência transatlântica não se agrave a ponto de trazer consequências para a segurança mundial que transcendem em muito a mera sobrevivência da Nato –, exige a focalização dos seguintes aspectos:

. Prioridade à estabilização em segurança do continente europeu que, aliada à ausência de ameaça militar provável ou com credibilidade ao território dos seus membros, vocaciona tanto a União Europeia e os seus membros como a Nato para a produção/exportação de segurança, quer pela prevenção e gestão de crises e conflitos, quer pela prática da cooperação, inclusive no plano militar com áreas extra-europeias.

. A recentragem sobre si mesmos, a crispação securitária e unilateralista e a adopção da «estratégia preventiva» – sintoma indesmentível de política de «hiperpotência» – por parte dos Estados Unidos cria uma diferença importante em relação aos aliados europeus que está na génese da actual «crise de identidade da Nato», que coincide, não por acaso, com o seu quinto (sexto, aliás) alargamento.

. As divergências transatlânticas inibem fortemente uma posição comum europeia nas crises internacionais fora do continente europeu, muito particularmente na região mediterrânea e do Golfo. Os alargamentos poderão, sem um reforço significativo da união política, agravar essas divisões, neutralizando o potencial positivo que representa a «vontade de defesa» da maioria dos futuros membros da União (onde há que valorizar e ter em conta desde já o contributo da Turquia, independentemente de problemas circunstanciais).

. Não há política externa e muito menos política de segurança, não há real possibilidade de a União Europeia assumir um papel mundial – que os seus parceiros nas mais diversas regiões do mundo consideram desejável porque reconhecem como *diferente* do dos Estados Unidos –, sem uma política de defesa e um instrumento militar com credibilidade. Como não existirá política de defesa nem acção internacional coerente se a União não reformar o sistema de decisão na PESC, por forma a permitir, pela aplicação da regra geral da maioria qualificada, a formação de compromissos inter-europeus nas grandes questões da ordem internacional, que sempre têm implicações na relação com os Estados Unidos.

. Porque se reconhece que nem sempre esta se poderá fazer, nos seus instrumentos mais diversos, desde a política de armamento à intervenção militar, face à probabilidade de da Convenção e da conferência resultar a predominância do intergovernamental, é necessário levantar a interdição que o TUE estipula à figura da cooperação reforçada no domínio da defesa, e introduzir uma «geometria variável» segundo o modelo da «abstenção positiva» nesta matéria, que muitos consideram aliás como campo de aplicação privilegiado da cooperação reforçada.

. Na manutenção ou não no futuro texto constitucional do conteúdo do artigo 14 do actual projecto de Constituição – que obriga os membros da União a seguir em matéria de política externa e de segurança (com tradução prática, acrescente-se, nos foros internacionais) uma *linha geral europeia comum* –, se joga no fundo a existência ou não, no futuro da Europa, de uma política externa, de segurança e defesa comum que dê sentido à expressão «a Europa como actor internacional». É em função dessa realidade futura que interessa discutir aspectos que, importantes como são, têm, sem resposta a esta questão central, relevância secundária, como seja a articulação entre o papel do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais (há unanimidade na utilidade do seu reforço), ou de outros aspectos da «comitologia» e da institucionalização.

E pôr-se-á também um outro problema: se a defesa europeia, no seu actual figurino, está longe do «exército europeu» que se pretendia quando o projecto de CED soçobrou em 1954, a coincidência geral de prioridades dos vários países europeus, a pouca sustentação pública que tem o aumento individual do esforço de defesa, e o efeito perverso – de sinal positivo, entenda-se – da «guerra» contra o terrorismo, combinar-se-ão talvez para que a Europa da defesa, à medida que se for fazendo, vá assumindo progressivamente a vocação de colectivo que ainda não tem. Terá sentido então, e importância simbólica, explicitar num «artigo 5º» europeu, o compromisso a que o grau de coesão exigido pela união política obriga já *de facto*.

Ao mesmo tempo, as lições da crise europeia e transatlântica a propósito do Iraque talvez sirvam para que se compreenda que sem *posição comum europeia* não existe relação sólida com os Estados Unidos nem capacidade da União para pesar na solução das questões de segurança que lhe dizem directamente respeito. Por outras palavras, é a autonomia de decisão e actuação que dá sentido à noção de solidariedade e de aliança.