

Defesa

Intermezzo europeu ou a fuga para a frente?

Maria do Rosário de Moraes Vaz

Do desabar da conferência intergovernamental, de que a Constituição para a Europa saiu adiada mas por enquanto incólume, salva-se o progresso, no dizer quase unânime dos dirigentes europeus, da defesa europeia, que pode «finalmente» proclamar a sua «autonomia». A estratégia de segurança aprovada, porém, é em excesso mimética da americana para que essa peremptória afirmação, proferida por governantes incapazes de entender-se sobre a repartição do poder de decisão no concerto europeu, cause alguma perplexidade. A principal novidade na defesa europeia é porém o entendimento germano-franco-britânico sobre o seu aprofundamento, por enquanto no limbo dos tratados, a que outros serão livres de aderir, desde que disso se mostrem não tanto desejosos mas sobretudo capazes.

A ambição da política, externa, de segurança e defesa é compatibilizar a *coerência*, entre interesses e políticas nacionais e acção e interesses comuns da União Europeia, e a *eficácia*, através da melhoria de instrumentos, inclusive militares, dos modos e mecanismos de representação e decisão. Ou seja, trata-se fundamentalmente de dar sentido prático e expressão à ambição de que a maior potência económica do mundo, que se avizinha da dimensão continental, exista como entidade política, capaz de reconhecer e defender os seus interesses, e agir autonomamente em todas as esferas na cena mundial.

É por este critério que se devem medir os progressos em matéria de defesa europeia ou de consumação da sua autonomia proclamados pelo Conselho Europeu de Bruxelas. Em si mesmos, são sem dúvida estimáveis, ainda que modestos: a defesa europeia terá, «tão cedo quanto possível em 2004», uma capacidade autónoma de planificação militar (e civil, uma vez que se trata de gestão de crises), quer através de uma célula de planificação civil-militar para operações autónomas, embrião de um «quartel-general» dentro da PESC propriamente dita, quer através de uma «pequena» célula dentro do SHAPE, ou seja, uma espécie de consumação miniatural ao nível do planeamento do velho «pilar europeu» da Nato. A entrada em funcionamento efectivo da agência europeia de armamento é igualmente prometida para antes do próximo verão. A importância real desta

última, e o salto que poderá representar para a defesa europeia, dependerá porém em última análise de concentrar-se na harmonização de requisitos e especificamente no *procurement*, ampliando assim na prática o mercado europeu de defesa, actualmente fragmentário, e reforçando potencialmente, sobretudo se vier a ser-lhe confiada a «fatia europeia» da investigação, a base industrial e tecnológica da defesa europeia.

Independentemente do texto constitucional definitivo, não se poderá doravante pensar a defesa e segurança dos países da União – mais ainda se forem membros da Nato –, na ignorância da *fuga para a frente* feita para obviar à desilusão causada pelo fracasso da CIG. Nem a PESD, reciprocamente, sempre entendida como misto de acção nacional e acção europeia, se pode pensar sem as políticas e as capacidades militares dos Estados. Progressos assimétricos na PESD têm ainda um outro possível efeito perverso, que é o do divórcio PESC/PESD, facilitado se vier a verificar-se o deslizar, longe de consumado mas não imprevisível, à luz da estratégia de segurança, para a «santuarização» do espaço europeu, tradicionalmente muito mais próxima da segurança interna que da acção externa, independentemente de esta ser civil ou militar.

Em vésperas da Europa a 25, o discurso político e a formulação da estratégia de segurança europeia parece ter obliterado por completo a década de 1990, como se ao fim da guerra fria se tivesse sucedido sem interrupção de maior o segundo ano do século, e ao inimigo soviético se tivesse substituído, com idêntica estatura, o terrorismo. O impulso político do alargamento parece de todo esquecido, também, em favor de uma desconfiança *securitária* em relação aos «novos», fronteiriços com áreas instáveis e geradoras de riscos e ameaças .

Intermezzo constitucional

A Constituição satisfaz a velha reivindicação de dar um rosto à política externa, de segurança e defesa europeia criando a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União. Responsável pela condução e participante activo na formulação da política externa, de segurança e defesa europeia, cabe-lhe igualmente velar pela geral harmonia da acção externa da União e aglutinar a parte, de leão, intergovernamental, e a parte comunitária da acção externa da União Europeia.

Por mais interveniente e disciplinador que seja, o MNE europeu não compensará porém a regra quase exclusiva da unanimidade. Ao contrário das aparências, as decisões por maioria, qualificada ou não, exigem maior aproximação de posições do que a

unanimidade, e a «arma última» do veto isola e marginaliza os menos poderosos. Ora a política externa não pode continuar a ser mais um instrumento de neutralização de posições divergentes dos Estados membros, que impede, em vez de favorecer, a acção comum, em que o cálculo da paralisação se sobrepõe ao da capacidade para agir. A política externa e de segurança feita para dentro torna a Europa irrelevante, reduzida ao estatuto de potência menor. E o estatuto das potências europeias está indissoluvelmente ligado ao maior ou menor estatuto da União Europeia na cena mundial.

Preside a todos os arranjos acordados em matéria de defesa europeia a dupla e salutar preocupação de não desvalorizar a Nato nem hostilizar os Estados Unidos, e, do ponto de vista dos neutros, tornar o menos territorial e obrigatória e o mais abnegada e facultativa possível a defesa europeia. A cláusula de «defesa mútua», assim expressa, fica reservada aos países participantes numa «cooperação mais estreita», até ao momento em que se realize a ambição expressa de fazer progressivamente chegar a política de defesa comum da União à defesa comum. Esta em nada repugna, como se sabe, à generalidade dos cidadãos.

As «cooperações estruturadas» na área da defesa tal como autorizadas pelo tratado constitucional, são coligações fortemente baseadas não somente na vontade mas na capacidade para constituir «vanguardas». Para que outros países se juntem aos «pioneiros», terão que ser aceites pelos que formam esse grupo, com base numa espécie de «critérios de convergência». Mais que uma coligação de vontades, forma-se assim uma coligação de capacidades, o que resultará possivelmente num aumento geral da eficácia europeia mas não necessariamente num aumento da solidariedade. Para além do risco de agravar disparidades em matéria de capacidades militares, esta maneira de pôr as coisas pode criar aos países vistos como militarmente mais débeis situações de contribuintes «passivos», ou mesmo, no limite, de «consumidores» versus «produtores» de segurança, dentro e fora do espaço europeu.

A Constituição formula explicitamente a intenção de melhorar, na perspectiva europeia, as capacidades militares dos países membros. Este voto comum recobre porém realidades nacionais muito diferentes, e os esforços a consentir para atingir um mesmo nível médio são bastante díspares entre os membros da União. Este facto, bem como a preocupação de não duplicação intraeuropeia, ditam a necessidade e a vantagem de um certo grau de especialização, desejável entre os membros da União Europeia em geral, e obviamente necessária para os que quiserem estar, desde o começo, entre os pioneiros em matéria de

defesa. Tanto a França e a Alemanha, acompanhadas de mais perto pela Bélgica e Luxemburgo, como o Reino Unido se puseram de acordo para compensar e sanar as suas divergências fazendo avançar a defesa europeia. Esta decisão, se tem o mérito de garantir a qualquer configuração nuclear da defesa europeia a credibilidade impossível sem a participação simultânea de Londres e do eixo Paris-Berlim, comporta porém um risco de descolagem do resto da União, que facilmente se traduzirá num aumento líquido da preponderância e do poder de decisão.

Segurança-defesa: traço de união ou área cinzenta?

Repetidamente se afirmou que os progressos em matéria de segurança e defesa superam, na Constituição, os que foram introduzidos em matéria de política externa. Ora, em rigor, isto não é inteiramente verdade. A política de segurança e defesa faz parte da política externa da União. Primeiro, porque os interesses e os riscos de segurança assim o ditam. Segundo, pelas duas razões por que surgiu a PESC: porque a Europa percebeu que, sem ela, não tem uma política internacional digna desse nome, e porque os europeus perceberam que, sem uma defesa europeia, a soma do poder militar (e a soma dos gastos com a defesa) dos seus Estados era demasiado débil para escorar com credibilidade posições tomadas na cena internacional.

A falsa dicotomia entre política externa comum e política de defesa europeia tem na segurança o elemento comum que a atenua. Uma leitura demasiado egoísta deste termo, que acentue as preocupações com a “interiorização” da segurança, pode contrariar porém o manifesto altruísmo que leva os europeus a crer que as tarefas da *defesa europeia* são prioritariamente as de garantir a protecção e a segurança *dos outros*, no cenário *post-soberano* configurado pelas chamadas «missões de Petersberg», que apenas deixam taxativamente de fora a clássica defesa territorial. Esse é naturalmente o traço comum das três missões, militares e de polícia, autónomas ou com recurso aos meios da Nato, que a PESC realizou no ano de 2003.

Se a segurança se transformar numa área cinzenta que amalgama por completo o externo e o interno na União, ficará posta em causa a possibilidade de dar consistência aos três pilares da sua política e acção internacional: solidariedade, interesse geral e convergência na acção dos países da União. As missões conduzidas ou iniciadas em 2003 sob a égide da PESC exigem empenhamentos bem mais modestos que a ambição e os cenários inicialmente previstos indicavam como prováveis: dotar a União da capacidade para participar autonomamente em missões da envergadura da operação da Nato na Bósnia-

Herzegovina ou no Kosovo. Foram as lições da Bósnia e do Kosovo (europeias e americanas, também) que ditaram o nascimento da PESD como componente essencial de acção externa da União. Mas foi a sombra do Iraque, que fez recrudescer as reticências americanas em relação a veleidades de autonomia da defesa europeia, que deve cingir-se exclusivamente, segundo o presidente americano, àquilo que à Nato pura e simplesmente não interessa.

É mimético das preocupações americanas o conceito estratégico europeu endossado em Salónica, entretanto suavizado pelo debate semipúblico e pelos pruridos de alguns governos europeus, que foi adoptado em Bruxelas. As inseguranças, quando olhadas pelo prisma dos cidadãos, são de facto essencialmente as mesmas, de um e outro lado do Atlântico, Norte e Sul, como o são de um e de outro lado do Mediterrâneo. Mas diferem, em grau maior ou menor, as doutrinas e os meios para as confrontar.

Preencher as lacunas em matéria de capacidade militar, e fazê-lo o mais possível no plano europeu, é necessário para que a política e a defesa europeia (e com ela a política e a defesa dos países europeus) tenham o nível bastante de autonomia para que a colaboração com os seus parceiros, inclusive a cooperação privilegiada com «a outra metade» da Nato, assente na reciprocidade. Os europeus, como as mais diferentes sondagens sublinham, querem uma união *europeia* forte, solidária e interveniente, com política externa e política de segurança e defesa própria, e mais vincadamente esta última.