

Alexandre Reis Rodrigues¹

A defesa colectiva da Europa: responsabilidade da NATO ou da União Europeia?

Os grandes problemas que a Europa enfrenta hoje, todos eles transnacionais — ambiente, segurança energética, terrorismo e crime organizado, manutenção da paz e estabilidade na sua vizinhança próxima — e os grandes desafios da globalização, não poderão ser enfrentados apenas ao nível dos Estados, individualmente considerados; mesmo os que têm mais recursos não conseguirão reunir todos os meios necessários para enfrentar esses desafios, até na mais básica obrigação de assegurar a sua própria defesa e segurança.

Os europeus têm vindo a organizar-se para responder a estes desafios, procurando que a União Europeia assumira uma dimensão política coerente, para além da económica, fi-

¹ Vice-Almirante. Secretário-Geral da Comissão Portuguesa do Atlântico.

nanceira, monetária, comercial, agrícola, etc. já consolidadas; no entanto, há ainda um caminho, longo e não isento de dificuldades, a percorrer, em especial no que respeita à Política de Segurança e Defesa, um elemento indissociável do processo de construção europeia.

É verdade que o essencial da orientação a seguir neste campo está delineado desde o Tratado de Maastricht, com os ajustamentos introduzidos pelo Tratado de Amsterdão, quando se estabeleceu que a União Europeia deveria ser capaz de fazer ouvir a sua voz na cena internacional, expressar a sua opinião sobre os conflitos armados ou qualquer outro assunto ligado aos princípios fundamentais e valores que os europeus se comprometeram a defender.

Na prática, porém, ainda não foram encontradas formas de ultrapassar as dificuldades que têm impedido a concreti-

Os europeus continuam a hesitar sobre a forma como devem conciliar as iniciativas que precisam de tomar para operacionalizar as orientações políticas já decididas na área da defesa com a existência da NATO, organização a que pertencem a quase totalidade dos Estados-membros.

zação deste propósito. Permanecem divergências internas entre uma visão da Europa mais intergovernamental do que supranacional — a Europa económica — ou uma outra Europa, disposta a partilhar mais áreas de soberania, designadamente no âmbito da política externa e de defesa — a Europa política. Persistem também diferenças de ponto

de vista sobre a questão transatlântica, na forma de relacionamento político da União com os Estados Unidos: entre a versão de aliado incondicional, possível quando havia um inimigo comum e perfeitamente identificado, e uma versão mais flexível que tenha em conta as diferentes perspectivas

sobre a forma como se deve ajudar a manter a paz e a estabilidade no mundo, mas sem procurar constituir um pólo mundial alternativo de poder.

Os europeus continuam a hesitar sobre a forma como devem conciliar as iniciativas que precisam de tomar para operacionalizar as orientações políticas já decididas na área da defesa com a existência da NATO, organização a que pertencem a quase totalidade dos Estados-membros. Na verdade, ainda não foi encontrada uma fórmula de divisão de tarefas que reflecta as alterações entretanto decorridas no ambiente de segurança e o facto de os Estados Unidos estarem num processo adiantado de deixar de ser uma «potência europeia», centrando as suas atenções noutras regiões a que atribuem prioridade estratégica. Embora mantendo o vínculo da participação da NATO, fazem-no sob uma perspectiva diferente da do passado e sem a forte presença militar do tempo da Guerra Fria, que permitiu aos europeus não se preocuparem grandemente com as questões de segurança.

Não tem havido também qualquer disponibilidade para se reconsiderar o modelo em que assentou, durante toda a Guerra Fria, a questão da responsabilidade pela defesa colectiva da Europa. No entanto, para além de uma caracterização substancialmente diferente do ambiente de segurança mundial, duas circunstâncias já deviam ter dado prioridade a uma nova abordagem desse tema: por um lado, porque a NATO, sob a liderança americana, está a evoluir de uma organização de defesa regional para uma organização de segurança que, se ainda não é de natureza abertamente global, também já deixou de ser apenas regional; por outro lado, porque a responsabilidade pela segurança colectiva dos europeus se mostra cada vez mais interligada com o processo

de construção europeia, podendo ser um dos seus mais relevantes catalisadores.

As dificuldades em assumir todas as implicações destas alterações de contexto não se situam exclusivamente no lado europeu. É um facto que a Europa tem falhado de várias formas, não devotando à defesa os recursos necessários, não fazendo as necessárias reformas estruturais dos seus sistemas de forças, conforme as exigências da nova situação e não coordenando suficientemente as suas políticas de defesa. No entanto, os Estados Unidos, embora pressionando para que os europeus resolvam estes problemas, têm uma importante quota de responsabilidades: umas vezes, ao não dar à NATO a relevância que dizem dever ter, por exemplo, ao optarem pelo conceito de que deve ser a missão o que de-

O que está por detrás desta retórica é o receio de que uma autonomização da defesa europeia possa fazer perder espaço e importância à NATO, instrumento de que os Estados Unidos não têm necessidade militar mas a que atribuem uma importância política imprescindível.

termina a coligação e não o contrário; outras vezes, acabando por travar alguns dos passos que o desenvolvimento do processo exigiria, sob a alegação de que a sua concretização se deve efectuar exclusivamente no seio da NATO, para evitar duplicações dispendiosas de estruturas e meios. Na prática, porém, o que está por detrás desta retórica é o receio

de que uma autonomização da defesa europeia possa fazer perder espaço e importância à NATO, instrumento de que os Estados Unidos não têm necessidade militar mas a que atribuem uma importância política imprescindível.

É preciso ver o que pode significar «autonomização» neste contexto; se significa a capacidade de intervir militar-

mente com meios próprios, incluindo os indispensáveis meios de transporte, de sustentação e comando, então «autonomia» significa aquilo que os europeus mais têm sido pressionados a desenvolver, tendo em vista criar uma capacidade credível de intervenção externa. Se significa que os europeus pretendem assumir-se como primariamente responsáveis pela estabilidade e segurança na sua própria região, incluindo a vizinhança próxima, então também não é de esperar discordância dos Estados Unidos, certamente menos disponíveis para manterem compromissos em áreas onde já não têm interesses estratégicos em jogo. «Autonomização», nesta perspectiva, é precisamente o que falta para que exista uma relação consistente entre a Europa e os Estados Unidos, condição indispensável e, certamente, também uma das mais influentes para a manutenção da estabilidade mundial.

«Autonomização», nesta perspectiva, é precisamente o que falta para que exista uma relação consistente entre a Europa e os Estados Unidos, condição indispensável e, certamente, também uma das mais influentes para a manutenção da estabilidade mundial.

Existe, presentemente, a necessidade de clarificar que tipo de coordenação institucional deve existir, em matéria de defesa, entre a União Europeia e a NATO para a procura de uma parceria estratégica, assunto que não evolui desde a declaração conjunta NATO/UE de 16 Dezembro de 2002. A União, se for bem sucedida como se espera, terá uma dimensão essencialmente regional. A NATO tem uma situação diferente: tudo indica que vai continuar, por vontade de todos os seus membros, a desempenhar um papel essencial, como uma das principais âncoras do sistema de segurança

mundial, com uma multifacetada e extremamente eficaz componente militar de alcance global, graças à participação americana, e cuja utilidade, quer para a resolução de crises e conflitos, quer para a prestação de ajuda humanitária, continua a ser sucessivamente comprovada em várias situações recentes. Foi à NATO que o governo paquistanês recorreu directamente para obter ajuda humanitária na sequência do tremor de terra em Caxemira; foi à NATO que o mundo recorreu para organizar o envio de ajuda às vítimas do furacão Katrina; é à NATO que as Nações Unidas têm recorrido para a resolução de várias crises e conflitos, um pouco por todo o mundo, nomeadamente, nos Balcãs, no Afeganistão, no Darfur, etc.

Os europeus nunca poderão ambicionar ter uma política de segurança e defesa se não se dispuserem a investir na aquisição de algumas capacidades essenciais que continuam a faltar. Mas os problemas da União Europeia, nesta área, não são exclusivamente de recursos financeiros.

Ninguém tem dúvidas, hoje em dia, que os europeus nunca poderão ambicionar ter uma política de segurança e defesa se não se dispuserem a investir na aquisição de algumas capacidades essenciais que continuam a faltar. Mas os problemas da União Europeia, nesta área, não são exclusivamente de recursos financeiros; são também de

falta de decisão política para a criação de algumas instituições e mecanismos indispensáveis para que de facto exista uma política centralizada. Não chega ter um órgão militar consultivo de apoio à decisão política, que até já existe, nem confiar na disponibilidade de alguns quartéis-generais dos países membros que se poderão encarregar da condução das operações, em nome da União. Continua a faltar um

órgão que assumia a concretização militar das decisões políticas, coordenando e acompanhando todo o subsequente processo ao nível de cada Estado-membro, conforme os compromissos assumidos.

Para solucionar este problema bastaria que a União decaísse o que existe na NATO, mas é aí que reside o problema; esse passo tem sido considerado como violando o critério da não-duplicação de meios e estruturas, um dos critérios dos três Ds, estabelecido durante a presidência de Clinton, como uma espécie de travão ao voluntarismo de Blair e Chirac, na Cimeira de Saint-Malo, ao concordarem avançar com a ideia da criação de uma capacidade militar autónoma no seio da União Europeia.

Esta situação, por si só, não explica as dificuldades que a União Europeia tem tido para concretizar «Saint-Malo» mas é inegável que o condicionalismo posto pelo critério da «não duplicação de meios e estruturas» tem constituído um factor de inibição em relação a algumas decisões que era preciso tomar. Ou a União Europeia se contentava em dar apenas alguns pequenos passos, suspendendo as medidas de fundo necessárias para alcançar o objectivo estabelecido, ou estaria a criar dificuldades ao relacionamento transatlântico, por inobservância do critério dos três Ds. Prevaleceu esta última preocupação, mas isso não deveria ter impedido um esforço paralelo para tirar o assunto do impasse em que tem estado desde então.

Se a União Europeia conseguir concretizar o projecto dos Agrupamentos Táticos, com condições de deslocação e sustentação próprias e, posteriormente, o da Força de Reacção Rápida dos 60 mil efectivos, que deveria ter ficado operacional em 2003, terá atingido o essencial das metas a que precisa de chegar para ser consequente com os pro-

pósitos anunciados. No entanto, esses meios, só por si, não acabarão com a situação de dependência, em várias áreas, que os europeus mantêm em relação aos Estados Unidos e que foi muito patente nas crises que se seguirem à desagregação da Jugoslávia, particularmente na campanha aérea do Kosovo.

Algumas das capacidades em falta na União Europeia podem, e devem, continuar a ser encaradas no âmbito da NATO, até por razões óbvias de coordenação com os Estados Unidos. Aliás, não seria realista nem desejável que os europeus se empenhassem sozinhos em desenvolver projectos como o da defesa antimíssil, por exemplo. Mas esta realidade não deve impedir que a dependência em questões básicas, tais como a da existência de uma estrutura de comando e controlo própria e a do transporte operacional e tático de forças, por exemplo, sejam resolvidas rapidamente.

Ora se é este o objectivo — como penso que deve ser — então os europeus têm que se dispor a ir mais longe e rever drasticamente a forma como estão a investir em defesa, dar mais um passo na integração das respectivas políticas e negociar um relacionamento transatlântico para a NATO sem os condicionalismos, algo aberrantes, do actual.

A presente situação é anacrónica. Na União Europeia, onde existem áreas com processos de integração avançada, a da defesa abrange apenas a criação de uma capacidade de intervenção no exterior; não respeita à totalidade das forças armadas dos países membros, nem sequer procura coordenar os seus planeamentos de defesa. Isso são prerrogativas da NATO que, como aliança de defesa colectiva, tem o monopólio da defesa territorial e integra muito mais profundamente as políticas de defesa dos países membros, mesmo não sendo uma União.

É altura de nos questionarmos sobre se não deveria ser exactamente ao contrário, isto é, a União Europeia assumir a responsabilidade de organizar os recursos militares dos países membros para a defesa do respectivo território, em vez de ter que continuar a recorrer à NATO, ou seja, aos Estados Unidos. Durante a Guerra Fria, teve que ser assim porque a ameaça soviética não permitia prescindir da ajuda americana; hoje ainda não é possível porque o processo de integração europeu não «amadureceu» tanto quanto necessário. No entanto, não tem que ser assim; o que faria sentido seria a União preparar-se abertamente para assumir a responsabilidade pela defesa do seu próprio território e deixar para a NATO o papel global que esta, sob liderança americana, quer ter, e para o qual a UE lhe disponibilizaria um elemento de intervenção europeu. A mudança será grande; levará tempo a interiorizar mas é a única saída sensata para conciliar o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, passo incontornável da construção europeia, com um relacionamento transatlântico útil na área da defesa.

O que faria sentido seria a União preparar-se abertamente para assumir a responsabilidade pela defesa do seu próprio território e deixar para a NATO o papel global que esta, sob liderança americana, quer ter, e para o qual a UE lhe disponibilizaria um elemento de intervenção europeu.
