

O QUE SERIA NECESSÁRIO PARA CONSTRUIR UMA DEFESA EUROPEIA?

Carlos Gaspar, Director do Instituto Português de Relações Internacionais da
Universidade Nova de Lisboa
12 de Maio de 2009
GREES-IEEI

Para construir a defesa europeia é preciso reunir três condições : primeiro, a definição de um enquadramento estratégico internacional, que torna necessário um acordo com os Estados Unidos, segundo, uma orientação política conjunta, que decorre de uma Estratégia Europeia de Segurança e, terceiro, o estímulo de uma crise internacional.

Acordo com os Estados Unidos

Os Estados Unidos são a defesa europeia. A pergunta – o que seria preciso para construir uma defesa europeia ? – tem implícita a constatação do absurdo que é os Estados Unidos continuarem a ser a defesa europeia, mesmo depois do fim da Guerra Fria. As principais potências da Europa Ocidental – Alemanha, Grã-Bretanha, França - têm de ter as condições para garantir a capacidade de defesa autónoma mínima, incluindo a defesa territorial do espaço da União Europeia.

No post-Guerra Fria, os Estados Unidos alteraram a sua estratégia em relação à integração europeia. As sucessivas administrações, os democratas e os republicanos, deixaram de apoiar incondicionalmente a integração europeia e opuseram-se à construção de uma defesa europeia autónoma no quadro da União Europeia, desde as negociações para o Tratado de Maastricht. Paralelamente, os europeus alteraram as suas referências políticas, quando, depois do fim da Guerra Fria, os federalistas europeus passaram a ser anti-americanos e a defender a construção de uma identidade nacional europeia por contraposição à identidade norte-americana.

Durante as guerras de secessão da Jugoslávia, as administrações Bush e Clinton quiseram dar uma lição aos aliados europeus e mostrar publicamente a sua incapacidade para responder aos massacres na Bósnia-Herzegovina, às portas da

Europa, bem como a sua irrelevância nas decisões operacionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, durante a guerra do Kosovo.

A resposta britânica e francesa à demonstração norte-americana, na cimeira bilateral de Saint Malo, em Dezembro de 1998, marca o início da nova Política Europeia de Segurança e Defesa, à qual a Alemanha e os restantes Estados membros da União Europeia se vão associar formalmente no Tratado de Nice. A unidade europeia sobre a política de defesa foi confirmada com a aprovação tripartida – França, Grã-Bretanha, Alemanha – das disposições da Política Comum de Segurança e Defesa, durante a crise transatlântica de 2003, e reiterada depois da rejeição do Tratado Constitucional, uma vez que o Tratado de Lisboa recupera, sem emendas, as disposições sobre a Política Comum de Segurança e Defesa. Esses passos sucessivos foram cruciais para demonstrar aos Estados Unidos o consenso entre as três principais potências europeias acerca das mudanças necessárias na relação transatlântica. No mesmo sentido, as primeiras missões militares da União Europeia, nomeadamente na Bósnia-Herzegovina, revelaram uma capacidade mínima para preencher funções de segurança.

A posição dos Estados Unidos começou a mudar nos últimos meses da última administração republicana com o reconhecimento público, expresso pelo Representante Permanente dos Estados Unidos na Organização do Tratado do Atlântico Norte, de que a Política Europeia de Segurança e Defesa representava uma contribuição importante para a segurança comum dos aliados ocidentais. Paralelamente, o regresso pleno da França às estruturas de comando militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte, confirmado na última cimeira da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em Abril de 2009, marcou uma viragem, no sentido em que representa o reconhecimento da subsidiariedade – “complementaridade”, na fórmula francesa – da Política Comum de Segurança e Defesa em relação à Aliança Atlântica, nos termos do Tratado Constitucional da União Europeia (e do Tratado de Lisboa).

Se essas posições se consolidarem, é possível que se possa construir uma nova **entente** transatlântica e garantir um acordo com os Estados Unidos sobre a necessidade de uma defesa europeia autónoma como parte integrante da aliança ocidental.

Mas também é possível que o regresso das divisões, sob novas fórmulas, ponha em causa essa oportunidade.

As propostas de coordenação prévia das posições da União Europeia na Aliança Atlântica, ou de integração da União Europeia como o pilar europeu da Organização do Tratado do Atlântico Norte são a melhor forma de paralisar a comunidade transatlântica. Desde logo, nem todos os membros da União Europeia são membros da Aliança Atlântica e não seria fácil criar um **caucus** atlantista no Conselho Europeu para tratar separadamente as questões da defesa colectiva no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Por outro lado, seria complicado explicar por que razão a União Europeia teria na Organização do Tratado do Atlântico Norte o mesmo peso formal do que a Noruega ou o Canadá. Por último, a concertação prévia seria uma forma de transportar para a Organização do Tratado do Atlântico Norte as divisões da União Europeia : por alguma razão a União Europeia nunca foi capaz de chegar sozinha aos acordos de Dayton, tal como nunca conseguiu definir uma política comum em relação à Rússia e se dividiu sempre que foi preciso tomar uma posição contra os Estados Unidos.

No mesmo sentido, as propostas – europeias e norte-americanas – de divisão do trabalho entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, em que os aliados ocidentais fazem as missões militares enquanto os parceiros europeus se especializam nas missões civis, ou em que os primeiros combatem e os segundos montam as operações militares post-conflito, são a melhor maneira de pôr fim à comunidade pluralista de segurança do Atlântico Norte. Nenhuma relação de aliança suporta este tipo de diferenciações, que nega o empenho conjunto na defesa de valores comuns e da segurança colectiva dos aliados.

Estratégia Europeia de Segurança

Mas, como ficou demonstrado com a Comunidade Europeia de Defesa, no princípio do processo de integração europeia, o acordo com os Estados Unidos é uma condição necessária mas não suficiente para construir a Defesa Europeia. Para haver uma Defesa Europeia, os responsáveis da União Europeia têm de ter a capacidade política para definir uma estratégia própria, incluindo as formas adequadas de legitimação dos seus objectivos de segurança pelos Estados membros.

As dificuldades de produzir essa estratégia ficaram manifestas com a decisão de apresentar apenas um Relatório de Execução da Estratégia Europeia de Segurança ao Conselho Europeu de Dezembro de 2008.

Todavia, o Relatório tem, por um lado, o mérito de reconhecer as limitações e os insucessos da Estratégia Europeia de Segurança, demonstrados pela ausência de resultados na contenção da proliferação das armas de destruição maciça, nomeadamente no caso do Irão, entregue à **troika** da União Europeia, e pela multiplicação dos Estados falhados, bem como pela pobreza da **performance** europeia nas missões militares (duas intervenções significativas em cinco anos), por outro lado, aponta duas ou três linhas de evolução relevantes.

A primeira linha assume o alargamento da “agenda” de segurança para incluir a segurança energética e a segurança ambiental, ambas com implicações cruciais para a União Europeia (e para a Aliança Atlântica). Se se tomar à letra a segurança energética, essa nova prioridade implica desenvolver as capacidades militares para garantir o acesso permanente dos Estados membros da União Europeia aos recursos indispensáveis para assegurar o funcionamento regular das suas economias, que podem exigir uma intervenção robusta nas áreas críticas de produção de petróleo e de gás, nomeadamente no Médio Oriente. O Iraque, designadamente, é uma prioridade para a segurança energética europeia e, no caso de uma retirada excessivamente rápida dos Estados Unidos, as forças europeias devem estar preparadas para preencher qualquer vazio de segurança. É também prioritária a contenção dos riscos de uma escalada de conflitos no Golfo Pérsico, provocada pela determinação iraniana em obter armas nucleares.

A segunda linha assume a necessidade de desenvolver uma concepção alargada da resolução de conflitos, conjugando a dimensão militar e a dimensão civil (o documento afirma que a União Europeia envia “polícias, juristas e soldados para as zonas instáveis do mundo inteiro” e poderia, num próximo documento, indicar que envia “soldados e diplomatas, bem como polícias para as áreas de conflito prioritárias”, uma vez que não há nenhuma razão forte para desprezar a diplomacia na cultura estratégica europeia). A União Europeia não deve especializar-se em missões civis, mas precisa de desenvolver significativamente as suas capacidades de **crisis management**, que incluem não só capacidades militares, incluindo a projecção de poder a longa distância, como capacidades específicas de reconstituição, ou de

construção dos Estados e das instituições de segurança nacionais em situações post-conflito.

A terceira linha antecipa uma concentração de esforços no “estrangeiro próximo” da União Europeia, incluindo os Balcãs e a Turquia, a Europa de Leste e a Ucrânia, o Mediterrâneo e o Médio Oriente e a África. A visão regionalista da dimensão de segurança da União Europeia é um passo importante no sentido de uma definição realista das suas prioridades, que deve substituir a visão universalista que só pode acentuar o fosso impressionante entre as ilusões sobre a construção de uma “superpotência” europeia e os limites reais da capacidade de intervenção da União Europeia.

No mesmo sentido, o regresso do realismo à política europeia, a começar, naturalmente, pela Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa, torna necessário dispensar as ficções sobre a União Europeia como uma “potência normativa” e sobre a sua missão redentora na construção de um mundo multipolar e de uma ordem internacional multilateral, que continuam a dominar a retórica saudosista da Estratégia Europeia de Segurança. É necessário que a União Europeia desista da arrogância normativista e de uma concepção ideológica do multilateralismo, que comprometem a sua credibilidade política e prejudicam a defesa do multilateralismo como um instrumento indispensável das suas políticas externas e de segurança.

Nesse quadro, é prioritário re-estruturar as relações entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia. É preciso ultrapassar o processo burocrático e tratar as relações entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia no plano político. Não se trata de prolongar a revisão dos acordos de “Berlim Mais”, mas de reconhecer, por um lado, a natureza específica da relação entre a aliança das democracias europeias, institucionalizada na União Europeia, e a aliança das democracias ocidentais, institucionalizada na Aliança Atlântica. Nenhuma pode sobreviver sem a outra e isso justifica uma concertação estratégica efectiva entre as quatro grandes potências responsáveis pela estabilidade e pela segurança da comunidade transatlântica. O reconhecimento da interdependência entre os dois pilares institucionais que formam a “comunidade pluralista de segurança do Atlântico Norte” deve ser o ponto de partida para definir as relações entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia no domínio da segurança e da defesa, e não saber se Chipre tem uma posição sobre a matéria.

Necessidade de uma crise

Dito isso, está quase tudo por fazer, quer no domínio da formulação de prioridades, quer na demonstração das capacidades de acção em teatros de crise, quer no desenvolvimento das capacidades, mesmo antes de se entrar na Cooperação Estruturada Permanente, que deveria abrir caminho para uma nova etapa na construção da defesa europeia.

Com efeito, até à data, a Política Europeia de Segurança e Defesa tem sido, no essencial, por um lado, um processo burocrático e, por outro lado, um exercício operacional limitado a missões militares de baixa intensidade e sem valor estratégico significativo : as forças militares dos Estados membros da União Europeia têm baixas nas missões da Organização do Tratado do Atlântico Norte, mas não as têm nas missões da Política Europeia de Segurança e Defesa. As missões de **crisis management** da União Europeia são relativamente numerosas, mas são todas missões de retaguarda e estão constantemente abaixo do nível de ambição definido pela própria União Europeia, quer no tipo de missões, quer na capacidade de projecção de forças, quer nos níveis de forças militares, quer na sua sustentabilidade nos teatros de operações. Em cerca de vinte missões, nenhuma implicou uma intervenção militar robusta, dez envolveram menos de cem pessoas e cinco foram na República Democrática do Congo. Em cinco anos, a única variação interessante foi a força naval no Índico contra a pirataria, que não estava sequer prevista nas missões iniciais da Política Europeia de Segurança e de Defesa.

No mesmo sentido, os adiamentos sucessivos, primeiro dos **Headline Goals**, depois na formação operacional dos **Battle Groups**, que nunca foram empregues, confirmam as dificuldades em desenvolver as capacidades da defesa europeia, não obstante as opiniões públicas reconhecerem a urgência de responder aos problemas de segurança. Embora tenha havido uma evolução positiva nos últimos anos em alguns Estados, a desproporção impressionante entre o número de membros das forças armadas e as forças operacionais disponíveis nos Estados membros da União Europeia mostra a resistência profunda a qualquer reforma dos instrumentos militares. O número total de tropas de Estados membros da União Europeia integradas em missões militares multilaterais e bilaterais diminuiu, nos últimos cinco anos, apesar do aumento significativo da instabilidade em todas as regiões que formam o “estrangeiro próximo”.

Desde o fim da Guerra Fria, a União Europeia e os seus membros têm estado imersos numa ficção perigosa, impropriamente justificada pela invocação de Kant. O filósofo alemão defendia que os príncipes republicanos não podiam fazer a guerra entre si, mas deviam estar preparados para fazer a guerra contra os seus inimigos, claramente identificados pela negativa. Todas as democracias dignas desse nome sabem que as não-democracias nunca podem ser os seus aliados permanentes.

A terceira “vaga de democratização” já terminou há algum tempo, com a demonstração da resiliência dos regimes autoritários, ou semi-autoritários, na China e na Rússia e, ao mesmo tempo, os “cenários de ameaças” alteraram-se profundamente, nomeadamente com a emergência das novas redes totalitárias. Mas essas mudanças ainda não alteraram as percepções europeias que persistem em negar a existência de inimigos e de ameaças, bem como a obsolescência definitiva da guerra e a ilegitimidade geral do recurso à força militar.

A crise internacional pode alterar essas circunstâncias e forçar a criação de uma Defesa Europeia digna desse nome, bem como fazer com que os europeus recuperem algum **élan** na construção europeia, nomeadamente com a conclusão do processo de ratificação do Tratado de Lisboa. Ou, pelo contrário, pode acelerar os factores de conflito perante a passividade europeia. As democracias são muito lentas a entrar em guerra e não está escrito que consigam responder às novas ameaças antes de ser demasiado tarde.