



### 3.3.6 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

## Europa da Defesa: realidades e enigmas

Augusto Rogério Leitão

O TRATADO DE LISBOA, no que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e em particular à sua dimensão Política [Europeia] Comum de Segurança e Defesa (PCSD), consagra o quadro jurídico-político que tinha sido discutido, consensualizado e aprovado na Convenção sobre o Futuro da União, no contexto dos anos de 2002 a 2004, e estabelecido no chamado Tratado Constitucional, com vista a permitir à União Europeia (UE) “desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos” (Declaração de Laeken de Dezembro de 2001). Assim, para muitos, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, iria permitir, graças aos novos instrumentos e funções previstos para a agora chamada PCSD, relançar o projecto da “Europa da Defesa”, que para alguns significa, sobretudo, tornar a União num real actor internacional graças a uma dimensão militar credível, coerente e eficaz.

Porém, somos obrigados a constatar que, mais de três anos depois do Tratado de Lisboa ter entrado em vigor e cerca de uma década após o lançamento da primeira missão da PESD, a UE não se transformou num actor estratégico global e, muito menos, num actor militar credível e actuante.

#### Tentativa de materialização da PCSD

A PESC/PCSD da UE está, de facto, muito longe de atingir um tal patamar e a generalidade dos Estados-membros não manifesta vontade política para ultrapassar o actual *status quo*. Daí que, no âmbito da gestão de crises da PCSD, a União continue a atribuir-se acções fundamentalmente de *baixa intensidade*, deixando as operações militares de média e grande intensidade à OTAN ou/e a alguns dos seus Estados-membros. As crises, por exemplo, da Líbia, da Costa do Marfim e, actualmente, do Sahel/Mali mostram que a UE, enquanto tal, continua sem capacidades militares e sem vontade política para intervir em situações de urgência, configuradas por contextos de grandes desafios militares para a paz e segurança internacionais.

Aliás, das dezasseis acções PCSD que estarão, em princípio, no teatro de operações no primeiro semestre de 2013, treze são missões civis e só três envolvem componente militar: EULEX Kosovo (civil); EUBAM Moldávia/Ucrânia (civil); EUMM Geórgia (civil); EUSEC RD Congo (civil); EUPOL RD Congo (civil); EUNAVFOR Atalanta (militar); EUTM Somália (militar-formação); EUAVSEC Sudão do Sul (civil); EUCAP Nestor

(civil); EUCAP Sahel Níger (civil); EUPOL Afe-ganistão (civil); EUJUST LEX Iraque (civil); EUBAM Rafah-Palestina (civil); EUPOL COPPS Palestina ocupada (civil) e a quase já ultimada EUTM Mali (militar-formação). Acrescente-se ainda, para muito breve, o lançamento da missão de apoio à gestão das fronteiras na Líbia (civil), cujo conceito de gestão de crises já foi adoptado pelo Conselho em 31 de Janeiro de 2013.

Além disso, podemos constatar que todas as operações já realizadas ou ainda em curso nunca comportaram combates de média/alta intensidade. As operações que tiveram lugar, por exemplo, na África (Artémis, EUFOR RD Congo e EUFOR Chade/República Centro-Africana), limitaram-se a garantir a segurança de perímetros territoriais reduzidos, durante uma curta duração e com finalidades sobretudo humanitárias. Mesmo a operação EUNAVFOR Atalanta, sob o ponto de vista militar, não pode ser considerada como de alta intensidade, sobressaindo principalmente as suas funções de guarda-costeira e de polícia contra a pirataria no Corno de África. Podemos assim constatar que a UE nunca realizou uma operação de projecção “*de forças de combate [...] para o restabelecimento da paz*” (art.º 43.º do TUE), isto é, uma operação visando o restabelecimento da paz através do uso da força militar em combates contra forças hostis à paz.

Por fim, os Agrupamentos Táticos (*Battle-groups*), alguns operacionais desde 2007, e outros entretanto formados, que constituem a força de reacção rápida por excelência da UE, nunca foram utilizados. Embora, saibamos que, mesmo em situações de urgência, o seu lançamento (e projecção), além do assentimento de todos os Estados-membros e, mesmo, acelerando todos os procedimentos operacionais e logísticos exigidos, nunca seria possível antes dum prazo de dois/três meses, na melhor das hipóteses.

Final, tal como outros pensavam, o Tratado de Lisboa não veio conferir à UE capacidades para combater, nem para se tornar numa potência “expedicionária”. E um dos elementos que fazia crer a muitos que o caminho estava aberto para a União se tornar numa “entidade militar credível”, centrava-se na via da “cooperação estruturada permanente” (CEP) prevista no Tratado. Relembremos, porém, que esta cooperação especial, centrada no reforço e desenvolvimento das capacidades militares, foi gizada na Convenção, durante os anos de 2002-2003, para permitir aos Estados mais capazes avançarem nessa área (uma “vanguarda” ou “grupo da frente”), no quadro de uma

votação por maioria qualificada, ultrapassando assim as resistências de alguns dos outros parceiros e, nomeadamente, aquilo que hoje podemos objectivamente denominar como a “objecção estrutural” do Reino Unido.

Esta via está aberta aos Estados “*cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados*” e que “*tenham assumido compromissos nesta matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes*” (n.º 6 do art.º 42.º do TUE). Além de terem também de “preencher os critérios e subscrever os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo” (n.º 1 do art.º 46 do TUE) relativo a esta cooperação especial, anexo ao Tratado. Trata-se, pois, duma via fortemente exclusiva, desenhada em primeiro lugar para as grandes potências militares europeias, acompanhadas eventualmente por países, que em razão nomeadamente de certa especialização, possam assumir compromissos “*na realização das missões mais exigentes*”.

Ora, como é sabido, a “cooperação estruturada permanente” continua letra morta, pois, nenhum grupo de Estados se propôs, até hoje, notificar o Alto Representante e o Conselho para que, em seguida, no seio deste último, se adoptasse uma decisão, por maioria qualificada, instituindo tal cooperação (n.º 2 do art.º 46 do TUE).

#### Dificuldades de implementação

Mas porquê? Várias razões poderão ser avançadas, mas em última instância, talvez porque um real processo de “reforço das capacidades militares”, no âmbito da PCSD, só fará sentido se existir um consenso entre os Estados-membros de que a União Europeia, no campo de acção da “gestão de crises”, poderá (e deverá) intervir em situações/contextos de emergência que exijam combates de média e alta intensidade, ou dito de modo mais prosaico, que exijam “fazer a guerra” para defender “os seus interesses e valores”. Ora, tal consenso não existe e nem se vislumbram perspectivas para que tal venha a poder realizar-se. Podemos, assim, constatar que o contexto que obrigou a França a decidir intervir militarmente no Mali, é mais do que prova provada da chamada “impotência” da UE para intervir reactivamente em situações/contextos deste género. Mas uma impotência que resulta, contudo, da expressão da vontade política da maioria esmagadora dos Estados-membros, incluindo Portugal, que prefere manter o actual formato de segurança e defesa da PESC/PCSD.

Por outro lado, é inegável que a UE tem vindo a afirmar-se, ao longo desta última década,

como um credível e sintónico actor internacional de gestão de crises de “uma nova geração”, ou se preferirem *sui generis*, ou então “pós-moderno”. Mas essa configuração resulta particularmente do facto dos seus meios militares (que são, como é óbvio, contribuições dos seus Estados-membros postas à disposição do actor internacional UE), quando utilizados terem como objectivo primordial criar e/ou manter as condições indispensáveis para a UE poder, simultaneamente ou posteriormente, fazer uso da sua panóplia de meios civis dirigidos à produção de estabilidade e paz: ajuda humanitária, ajuda à reconstrução e à desmobilização, reforço institucional dos aparelhos de soberania de Estados falhados ou/e colapsados (formação e aconselhamento das forças de segurança interna, protecção civil, organização judiciária, direitos humanos, organização de eleições...), ajuda ao desenvolvimento, etc.

Até hoje, os meios militares da União têm servido como auxiliares, como utensílio complementar dos seus instrumentos civis de gestão de crises. E, na verdade, tem sido este tipo de conjugação dos meios projectados para situações de crise internacionais, quase sempre na fase de pós-conflito (manutenção da paz, estabilização e reconstrução), que tem enfatizado a afirmação da UE na cena internacional como um *special player* da gestão de crises.

Por outro lado, foi-se tornando claro para todos que as Instituições da UE, o seu funcionamento e os seus processos decisórios não se coadunam, de modo algum, com os grandes problemas de segurança e defesa que exigem elevada antecipação e reactividade, apoiando-se sempre em cadeias de comando e de execução altamente operativas. A actual crise no Mali/Sahel demonstrou-o nitidamente.

Tais dimensões poderão ajudar-nos a compreender o facto dos 21 Estados-membros da UE e da OTAN nunca terem aflorado, nomeadamente nas últimas Cimeiras da Aliança Atlântica, de Lisboa (2010) e de Chicago (2012), a possibilidade de um formato exclusivamente europeu da defesa comum ou colectiva da Europa, a não ser a posição assumida pela França na última cimeira, que pareceu defender uma relativa autonomia estratégica para a PCSD.

Ora, é sabido que os EUA, cuja economia continua anémica, decidiram uma reorientação dos seus interesses geopolíticos e estratégicos para a Ásia-Pacífico, impondo-se simultaneamente pesados constrangimentos financeiros na área da defesa, que implicarão desinvestimentos na defesa comum da Europa, quer em termos financeiros, quer em termos de capacidades, aliás já programados. Depois duma fase de “potência global expedicionária”, os EUA pretendem, na presente conjuntura, centrar-se sobretudo em assegurar (e reforçar) a sua supremacia militar de projecção no ar e nos mares, que continua inigualável. Mas, também, é evidente que os EUA não querem e não podem abandonar, especialmente nos próximos tempos de transição do sistema internacional,

a sua presença política (e militar) na Europa, se desejarem, como desejam, continuar a exercer o papel de *Global Leadership*.

A via, proposta pelos EUA para a Europa, é a da constituição de um forte e sólido “polo europeu” de segurança e defesa no seio da OTAN, via essa que parece até hoje não levantar objecções por parte da esmagadora maioria dos países europeus. Implicando tal rumo, como é óbvio, “uma nova partilha do fardo” e o reforço das capacidades militares por parte dos europeus, a ser realizado no quadro do programa da “Smart Defense”. Além disso, a Administração Obama tem tornado claro que os americanos só intervirão militarmente em situações que ponham em causa directamente os seus interesses imediatos. Fora desses casos, competirá aos seus aliados interverem e contarem, em princípio, com o apoio diplomático e logístico norte-americano. A intervenção na Líbia e, agora, a intervenção francesa no Mali reflectem muito nitidamente este novo modo de estar no Mundo da superpotência americana: uma posição de *following from above*, assim apelidada por Zaid Laidi, que eu denominaria antes por “acompanhar a partir do camarote central”.

#### Que futuro para a PCSD?

Sendo então esta a realidade, poder-se-á considerar que as opções, em termos de defesa comum, para os Estados europeus, se centram hoje entre o reforço do “polo europeu” da OTAN ou a realização da “Europa da Defesa” a inscrever no corpo político-institucional da União Europeia.

Contudo, esta “Europa da Defesa” (ou “Europa potência” de matriz francesa) continua a constituir um enigma, pelo menos para nós, desde que a União Europeia, a partir do Tratado de Maastricht que a instituiu, diz pretender “*a definição de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*” (n.º 1 do art.º 24 do TUE) “*logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim, o decida*” mas que “*não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado Atlântico Norte para certos Estados-membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da OTAN e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito*” (n.º 2 do art.º 42 do TUE). Daí que todos os actores políticos que defendem a “Europa da Defesa” comecem sempre por afirmar que “não se trata de escolher entre a UE e a OTAN”, mas sim de assegurar um duplo compromisso, porque há espaço no domínio da defesa para a existência de duas organizações que não têm a mesma natureza, nem exercem as mesmas funções.

“Europa da Defesa” para fazer o quê? Para permitir finalmente à UE afirmar-se e intervir na cena internacional, particularmente neste momento de transição do sistema internacional,

como actor de peso, dispondo, além do seu poder económico, dum poder militar credível assente numa (relativa) autonomia estratégica, podendo assim, e só assim, defender com eficácia os seus próprios interesses e valores na cena mundial. Acrescente-se ainda que, para muitos, só esta via permitirá o estabelecimento de uma verdadeira “união política”, que configuraria a UE num actor capaz de agir militarmente quando e onde a sua segurança estiver em perigo.

Mas, a realidade da Europa, em termos de capacidades militares, revela-nos um panorama de grande diversidade e disparidade entre os seus países, acompanhando, aliás, os níveis de investimento em capacidades e I&D. Só a França e o Reino Unido se apresentam como potências militares (e nucleares) de nível mundial, dispondo de uma panóplia de meios que lhes permite projecção rápida e participação em combates de alta intensidade: mais uma vez a intervenção na Líbia e a actual intervenção francesa no Mali assim o demonstram. Aliás, o acordo de cooperação franco-britânico de *Lancaster House* (Novembro de 2010) exprime a preocupação desses dois países em manter e reforçar o seu estatuto de potência militar mundial e para, a médio prazo, poderem colmatar insuficiências de certos meios e tecnologias, nomeadamente as que revelaram possuir aquando da intervenção militar na Líbia e que foram supridas com o apoio dos EUA.

“**Até hoje, os meios militares da União têm servido como auxiliares, como utensílio complementar dos seus instrumentos civis de gestão de crises.**

”

Então, uma “Europa da Defesa” liderada por estes dois países? A grande maioria dos Estados-membros nunca aceitará. Além disso, é manifesto que o Reino Unido não está de modo algum interessado num projecto desta natureza e que o “estado de alma” da Alemanha, em relação a esta matéria, só espelha reticências e hesitações porque fundamentalmente centrada na dimensão geoeconómica da “união política”.

Afigura-se, então, que a “Europa da Defesa” continuará a constituir um imbróglia e um enigma que alguns discursos políticos europeus continuarão a recompor como um ideal, mormente, como elemento de uma cosmologia europeísta encantatória. ■