

CADERNOS NAVAIS
N.º 25 – Abril - Junho 2008

A EUROPA DA SEGURANÇA E DEFESA

Vice-almirante António Rebelo Duarte

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Autor

O Vice-almirante António Carlos Rebelo Duarte é licenciado em Ciências Militares Navais, pela Escola Naval e, em Economia, pelo Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa.

Esteve embarcado em várias unidades navais, tendo comandado o N.R.P. "Argos", o N.R.P. "Honório Barreto" e o N.R.P. "Jacinto Cândido".

Entre outros cargos, foi Conselheiro Militar por parte da Marinha na Delegação de Portugal junto da OTAN (Delnato) – QG Nato em Bruxelas e chefiou as Divisões de Comunicações e de Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada.

Exerceu o cargo de Comandante da Escola Naval de 2000 a 2002 e, posteriormente, foi nomeado Director do Instituto Superior Naval de Guerra, cargo que desempenhou até à sua extinção em 19 de Setembro de 2005.

Ainda em 2005 transitou para a situação de Reserva, com o posto de Vice-almirante, regressando à efectividade do serviço em Maio de 2007 para presidir à Comissão do Domínio Público Marítimo, a partir de 27 de Julho do mesmo ano.

Da sua folha de serviço constam vários louvores e condecorações, de que se destacam três Medalhas Militares de Serviços Distintos, sendo uma de ouro e duas de prata, duas Medalhas Militares de Mérito Militar, a Medalha de Ouro de Comportamento Exemplar, a Medalha Militar da Cruz Naval de 2ª classe e duas Medalhas Comemorativas de Campanhas.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, já com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, numa forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

A Europa da Segurança e Defesa

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

25/Abril-Junho 2008

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-02-1

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

"A EUROPA DA SEGURANÇA E DEFESA"

Vice-almirante António Rebelo Duarte

1. INTRODUÇÃO

Falar de Segurança e Defesa europeias é tarefa difícil e ingrata.

Difícil, no sentido em que nos debruçamos sobre um sector mais fértil em retóricas e desejos, do que em actos e realizações.

Ingrata, porque se existem domínios do processo de construção europeia com elevado grau de incerteza, indefinição, constrangimento e ambiguidade, a "Segurança e Defesa" é um deles. Relevado este ponto prévio, abordaremos o tema com a seguinte trajectória:

BREVE ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

PRIMÓRDIOS DA DEFESA EUROPEIA

A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIAS

- De Roma até ao fim da guerra fria;
- De Maastricht a Nice;
- Da IESD à PESD;
- Onde está e "quo vadis" PESD?;
- Mas que Defesa?;
- Necessariamente uma escolha;
- Uma escolha à luz do Tratado (de Lisboa) reformador;
- e a posição portuguesa ?

RELAÇÕES UE-(NATO)-EUA

- A relação transatlântica;
- A integração europeia e a cooperação transatlântica;
- O futuro da relação transatlântica.

OLHAR PROSPECTIVO SOBRE A PESD

SÍNTESE CONCLUSIVA

2. BREVE ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Em assuntos de Segurança e Defesa é útil uma prévia harmonização conceptual que facilite o comum entendimento sobre termos e significados que lhes são afins.

É consensual a proeminência da Política e dos Objectivos por si enunciados, bem como o papel determinante que ela exerce na Estratégia, e daí falar-se de uma clara subordinação da Estratégia à Política e não o seu contrário.

No contexto de uma unidade política ou, mais genericamente, de uma grande organização, que pode significar o Estado ou o crescente número de actores do sistema internacional, é também comum a identificação da Política como *"a arte de estabelecer objectivos e de orientar e conduzir o processo global, interno e externo, que visa a conquista e manutenção desses objectivos"*, papel esse de *"organizar e governar"* atribuído, quer ao referido Estado singular, quer a uma união de Estados-Membros (EM's), como é o caso da União Europeia (UE).

Quanto à Estratégia, o termo foi entendido na antiguidade como a *"arte do general"*, perdendo depois a sua conotação puramente militar, para ser hoje aceite como a *"ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização no sentido amplo, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, materiais e imateriais, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo"*, de acordo com a visão do General Cabral Couto¹. Hoje, o simples termo "Estratégia" começa a ser conotado com uma utilização generalizada e sentidos diversos, em correspondência com a proliferação de actores e organizações, diferenciados fins e objectivos, definidos por políticas, não apenas de natureza estatal, mas de sentido mais abrangente. Reflexo desta evolução é o emprego de capacidades económicas, psicológicas e informacionais, agora mais acessíveis e ao alcance de empresas, sindicatos e partidos políticos, para além naturalmente dos Estados, recomendando utilitariamente a destruição da barreira entre as situações de hostilidade e competição, num universo turbulento e incerto, em que o fim comum a todos os actores se expressa na segurança, envolvendo, no limite, a própria sobrevivência. É verdade que o principal instrumento de coacção não deixa de ser a força, mas ela própria é agora entendida como qualquer recurso que possa trazer vantagem a uma das partes, para alcançar os referidos objectivos ou impedir que uma coloque a outra em posição desfavorável.

¹ Ver Abreu, Francisco e Fernandes, António Horta "Pensar a Estratégia: do político-militar ao empresarial", Lisboa: Sílabo, 2004, pp215-230 (Pós-fácio)

Nessa evolução, os Estados são ainda os principais actores num sistema globalizado e de poderes hierarquizados, de inusitado dinamismo, interdependência, grande competição e inerentes dificuldades de entendimento, nalguns casos tendendo para o caos e a fragmentação, sem esquecer o papel crescente das organizações internacionais, empresas multinacionais e ONG's, a articulação dos mercados financeiros abrangentes, o maior eco das igrejas e confissões religiosas, mas também a paralela emergência de organizações ilegais e de grupos terroristas e do crime organizado. Pode dizer-se que o conceito, no que representa de modelo observante, não escapou à transição da sociedade industrial, tendencialmente centralizadora, massificadora e indutora da verticalização, para uma realidade observada, assente num novo tipo de sociedade, a sociedade informacional, em deriva descentralizadora e organizada em redes, substituindo o anterior conceito estratégico de "fronteira-muro" pelo de "fronteira-membrana" e obrigando à regulação de fluxos e à gestão de interdependências. Apesar de um certo "caos estratégico", a estratégia convencional continua a ser uma referência incontornável, até pelo facto de não se dispor de sucedâneo à altura, devendo antes pensar-se sempre com a necessária flexibilidade e desprendimento da coacção na sua forma pura e dura. É que, de facto, a utilização da força apresenta cambiantes modernos, que pela crescente complexidade do ambiente estratégico e inerentes efeitos mediáticos e psicológicos na opinião pública, não se pode deixar de ter em conta.

Aplicando estes conceitos à UE, poderemos, então, afirmar que a Política Europeia deve procurar responder à seguinte questão: "*o que queremos nós, os europeus?*"; enquanto a Estratégia europeia deve estudar e estabelecer o caminho, ou seja, responder à questão: "*como atingir o que queremos?*".

Quanto aos conceitos de Segurança e Defesa, poderemos aceitar, sem grande exigência ao nível da pureza teórica, que a Defesa se confunde com o "acto" e a Segurança com o seu "resultado", com aquela a visar criar a sensação de protecção a que a Segurança aspira. A Defesa enuncia-se como actividade destinada a garantir a segurança potenciadora do desenvolvimento e bem-estar, abrangendo interesses vários, desde o acesso a água, até aos mercados, passando pela energia, etc. Daí que se avalie a Segurança, não como uma despesa a pagar pelo produto, outrossim como um investimento sem o qual não se pode favorecer o crescimento desse mesmo produto. Dito, ainda, de outro modo, uma boa Defesa vai gerar Segurança, quer em termos nacionais, quer em termos "*colectivos*" (caso da NATO) ou "*inter-governamentais*" e "*cooperativos*" (caso da PESD).

É hoje identificável uma viragem civilizacional revelada pela alteração de estruturas de produção, de estilos de vida, de organizações, a par de uma crescente liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e informação. A Segurança e a Defesa não poderiam ficar incólumes a uma tão ampla mudança. Numa definição mais actualista, à Defesa incumbe a nossa protecção e a dos nossos interesses, enquanto à Segurança se comete a projecção de estabilidade a lugares estrangeiros, numa nova dimensão – humana – em regra interligada, por vezes sobreponível, à tradicional dimensão estadual, relacionada com as liberdades políticas, os direitos das pessoas, as catástrofes e as privações de qualquer espécie. É, justamente, em nome dessa Segurança Humana que se vem justificando a intervenção da comunidade internacional ao abrigo de um novo direito de ingerência, em favor de comunidades nacionais ou de Estados fracos onde pontifique o crime organizado.

Nestas circunstâncias, dilui-se a fronteira entre os domínios interno e externo da Segurança e entre esta e a Defesa, hoje entendida de forma “alargada e desterritorializada” na contenção das ameaças novas (como o terrorismo internacional, a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), a imigração ilegal e crime transnacional) e emergentes (casos da pobreza, epidemias, alterações climáticas, dependência energética, escassez dos recursos hídricos, etc.).

Com esta ferramenta conceptual, partamos então para a abordagem do tema proposto – a Defesa Europeia.

3. PRIMÓRDIOS DA DEFESA EUROPEIA

A história europeia regista múltiplas tentativas de autonomização de um território, com limites de fácil identificação em termos civilizacionais e culturais, mas com delimitação geográfica mais difícil, que já foi concebida do Atlântico aos Urais e que hoje se equaciona (e hesita) estender à Turquia.

Nessa história e nesse espaço é possível descortinar o esboço de uma ideia de Europa, desde a sua relação com o ideal de uma paz perpétua, tão ao gosto de alguns dos seus homens de cultura, como Leibniz, Montesquieu, Locke, Rousseau, Dante, Thomas More e Kant, passando pelo modelo de unificação europeia assente nos povos segundo a visão do socialista utópico Saint Simon (1814), até aos Estados Unidos da Europa, segundo ideia que Winston Churchill chegou a defender através da criação de uma união dos países do Continente, culminando nos “pais fundadores” da actual União Europeia, como Jean Monet e Robert Schuman.

Recuando ao pós-guerra, com o Tratado de Dunquerque (1947) dirigido contra a Alemanha, afirmava-se a precária solidariedade franco-britânica, temporariamente prosseguida através do Tratado de Bruxelas (assinado entre o Reino Unido, a França e o Benelux, em MAR48), com a criação da União Ocidental (UO), aliança militar destinada a conter a ameaça alemã, incluindo órgãos militares incumbidos da missão de organizar a defesa integrada do ocidente europeu. A UO merece este destaque, porquanto nem sempre é bem lembrada como a verdadeira antepassada da "Europa da Defesa" que hoje, de novo, se procura construir. Na altura, chegou mesmo a instalar-se um Quartel-General (QG) em Fontainebleau, abandonado prematuramente, em 1950, em favor das novas estruturas militares da NATO estabelecidas pelo Tratado de Washington de ABR49.

Em 1954, na sequência da revisão do Tratado de Bruxelas, os membros fundadores criaram a União da Europa Ocidental (UEO) que passava a integrar os derrotados da guerra, a Alemanha e a Itália, e à qual Portugal só viria a aderir em 1990, cinco anos antes da Grécia.

O salto da simples cooperação entre nações soberanas para a ideia da integração, foi provocado pela pressão, sobretudo americana, em favor do rearmamento da Alemanha para contrabalançar o perigo soviético, a mesma pressão que explica a integração, em 1954, do inimigo de duas guerras.

Cinco anos antes nascera o Conselho da Europa (CE), com mandato limitado por imposição do RU, avesso à cedência de soberania e aos poderes supranacionais, mas subsistia o receio do rearmamento alemão, o que havia levado a França a propor um novo passo na integração, desta vez no plano militar, com a criação, em 1952, da Comunidade Europeia de Defesa (CED).

A CED propunha-se edificar "*um exército europeu dependente de instituições políticas da Europa unida*", com um ministro europeu e um orçamento militar comum, mas este projecto, demasiado ambicioso, foi abandonado em AGO54, devido à recusa da sua ratificação pela Assembleia Nacional francesa.

Era, assim, desferido um rude golpe nas intenções, dos fundadores, de diluir o crescente poderio alemão num exército europeu unificado, para alguinho como um passo decisivo para a constituição do que, sob a liderança da França, poderiam vir a ser os Estados Unidos da Europa. A crise do Suez, em 1956, danificou a solidariedade franco-britânica, com ambos os intervenientes a extraírem lições e consequências diversas do fracasso, ao nível, quer da relação estratégica com o aliado americano, quer da humilhação que essa crise gerou.

Já dois anos antes, perante o óbito da CED, a história não guardou

registo de uma única lágrima derramada pelo RU, tão certo estava da necessidade de não enfraquecer a emergente NATO, comprometendo, assim, o projecto de tal forma que, só com a UEO descongelada no pós-guerra fria e, mais explicitamente em 1999 na Cimeira de Helsínquia, se voltava a pegar na ideia de Defesa Europeia, com os ambiciosos "*Headline Goals*" (HG) e, mais recentemente, a sua mini-versão dos "*Battle Groups*" (BG).

Hoje, quase vinte anos depois da queda do muro e quinze após ter decidido em Maastricht sobreviver ao fim da guerra fria, lançando o segundo pilar da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a Europa atravessa, de facto, uma situação complexa e desafiante. Mais do que o diagnóstico crítico, importa uma terapia realista, resumida numa formulação geopolítica simples: "*... O Mundo precisa da Europa; a Europa precisa dos Estados Unidos da América e estes precisam de ambos*".

A Europa começa, relutantemente, a compreender que terá de se armar, porque já vai longe a época áurea do euromundismo e deixou de poder contar com a ordem da guerra fria para viver em segurança sem ter de a pagar, situação que recentemente o embaixador José Cutileiro descreveu, com alguma ironia, dizendo que "*... graças à Aliança Atlântica, os europeus andaram em primeira classe com bilhete de turística durante mais de 40 anos ...*".

4. A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIAS

Depois desta digressão pelos primórdios da defesa europeia, vamos debruçar-nos, agora, sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa, numa perspectiva dinâmica, isto é, "*de onde*" vem, "*onde*" está e "*para onde*" poderá evoluir essa nova dimensão da política comum:

a. De Roma até ao fim da guerra fria.

Não é demais lembrar que a história da integração europeia começou, precisamente, com preocupações de segurança e defesa.

Os já referidos Tratados de Dunquerque (1947) e, sobretudo, de Bruxelas (1948) centravam essas preocupações no objectivo da criação de uma "*comunidade de segurança*" na Europa. Na realidade, após duas guerras mundiais, a unidade europeia parecia ser, aos olhos de muitos, o único meio de assegurar duradouramente a segurança colectiva. Uns pretendiam um "Pacto de União", outros defendiam um simples "Pacto de Defesa", segundo os métodos diplomáticos tradicionais. Nenhum projecto resistiu ao fracasso da CED, tornando a Defesa Europeia praticamente um assunto tabu. Em contrapartida, a Aliança

Atlântica consolidava-se como pedra angular da defesa da área euro-atlântica, perante os rigores da guerra fria.

Durante quarenta anos, a UEO tornou-se, assim, a única organização europeia competente em matéria de Defesa, embora, desde a origem, esvaziada das suas principais responsabilidades, obviamente em proveito da NATO, o que originou a sua arrastada hibernação até 1994.

b. De Maastricht a Nice.

Depois da queda do muro de Berlim, os europeus chegaram a pensar que se iniciara, por largo tempo, uma ordem mundial estável e isenta de conflitos, assente nos valores da liberdade e dos direitos humanos.

A ex-Jugoslávia, na própria casa europeia e os violentos atentados terroristas de Nova Iorque, Madrid e Londres, revelavam de forma brutal uma realidade diferente, onde floresceram o fanatismo religioso, o nacionalismo étnico, o racismo, o terrorismo transnacional e a proliferação das ADM, e imperaram os conflitos regionais alimentados pela pobreza, a exclusão e o subdesenvolvimento que, infelizmente, não regrediram.

No Tratado de Maastricht, a PESC foi assumida como o segundo dos três pilares da União, visando a afirmação da sua identidade na cena internacional. Igualmente admitida a possibilidade de se dotar de uma dimensão de "defesa", ao enunciar, e cito "*... a definição, a prazo, de uma política de defesa comum (PDC) que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum (DC) ...*".

A UEO foi reactivada, reforçando o seu estatuto, como, voltando a citar, "*... parte integrante do desenvolvimento da UE ...*", constituindo-se, assim, em braço armado da União e visando contribuir para a solidariedade atlântica.

O Tratado de Maastricht era, de facto, vanguardista, revelador de alguma coragem e ambição na política europeia, mas reabriu novas brechas sem ter acabado com as velhas clivagens.

Entretanto, as evidentes dificuldades políticas da UE face aos acontecimentos na ex-Jugoslávia revelaram défices em relação às expectativas de Maastricht, nomeadamente a ausência de uma PDC e, pior ainda, de instrumentos militares próprios que dessem credibilidade à sua PESC.

O Tratado de Amesterdão (1999), cedo se verificou não vir resolver aqueles dilemas, nem encerrar o debate que Maastricht relançara seis anos antes, na base da fractura entre "supranacionais" e "intergovernamentais". Aprovaram-se pequenos passos, designadamente: a) a co-gestão da PESC (responsabilidades repartidas pelo Conselho e pela Comissão); b) a designação de um Secretário-Geral (SG) do Conselho e Alto Representante (AR) para a PESC e um

Vice-Presidente da Comissão para a gestão de todas as políticas externas; c) a inclusão, entre as acções da PESC e em articulação com a UEO, das denominadas "*Missões de Petersberg*" (identificadas no Conselho Ministerial da UEO, Bona, 1992 – como missões humanitárias e de evacuação, de manutenção de paz/*peacekeeping*, e da utilização da força de combate na gestão de crises, incluindo o restabelecimento da paz/*peacemaking*).

Só com a evolução da posição britânica quanto à "defesa europeia", estimulada pela impotência da "casa europeia no seu quintal do Kosovo", é que se chegou ao importante encontro franco-britânico de Saint Malô, em DEZ98. Esta inflexão era imprescindível, porque, sem uma intensa cooperação franco-britânica, não se vislumbrava um poderio militar credível e necessário ao efectivo desenvolvimento de uma PESD, até então mera figura de retórica. Ambos os países reconheciam a necessidade de uma capacidade europeia autónoma e, aqui, gostaria de focalizar a expressão "*autónoma*", porque ela foi razão de forte ambiguidade nos debates e cimeiras subsequentes, quiçá ainda não totalmente ultrapassada.

Certo é que as "lições do Kosovo" estimularam a cooperação europeia no âmbito da Defesa, não tanto em termos de competição com a NATO ou com os EUA, mas mais para apetrechar a UE com meios militares que sustentassem os seus esforços político-diplomáticos.

A Cimeira da NATO de Washington, em ABR99, apoiou o princípio de uma mais pronunciada, efectiva e poderosa capacidade europeia de defesa, além de ter ficado implícito no novo Conceito Estratégico da Aliança, ali aprovado, o reforço do "pilar europeu" da Aliança.

Na Cimeira Europeia de Colónia, de JUN99, os governos da UE comprometeram-se, de forma inequívoca e pela primeira vez, a adoptar uma política de defesa comum europeia, consubstanciada numa, e cito, "... *capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis ...*" e acrescentava, continuando a citar, "... *sem prejuízo das acções a empreender pela NATO*". Contudo, as decisões mais concretas seriam tomadas na Cimeira de Helsínquia, em DEZ99, justamente considerada uma "abertura histórica", com os europeus a concordarem em aditar uma componente militar à UE pelo estabelecimento de novos organismos e objectivos militares concretos, fixando um "objectivo de capacidades" também apelidado de "Objectivo Global" e mais divulgado como "*Headline Goal*".

De acordo com este objectivo e numa previsão inicial de 2003 (já diferida, entretanto, para 2010), os EM's deveriam estar em condições de posicionar, no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante 1 ano, forças militares

de 50 a 60 mil homens com componentes terrestre, naval e aérea, auto-suficientes em termos de logística, "intelligence" e comunicações, capazes de cumprir toda a gama das "Missões de Petersberg", nos casos em que os EUA e/ou a NATO se decidissem pelo não envolvimento.

Sobre o referido contingente de 60.000 homens, será útil relembrar que a simples aplicação da taxa normal de rotatividade de efectivos, englobando a recuperação e a formação e treino, obrigaria a que aquele número triplicasse, isto é, atingisse os cerca de 200 mil, o que ilustra bem a velha pecha europeia do "passo maior que a perna".

Quanto aos novos organismos, indiscutivelmente inspirados no modelo NATO, acordou-se no estabelecimento de: a) um "Comité Político e de Segurança" (COPS), para lidar com todos os aspectos da PESD; b) um "Comité Militar" (CM), com a finalidade de aconselhamento do COPS e composto pelos Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA's) ou seus representantes; c) um "Military Staff" ou "Comité de Peritos" (CP), guarnecendo o Conselho Europeu com especialistas militares e apoiando a PESD, vocacionado para a previsão e alerta, análise de situação e planeamento estratégico para a prevenção de conflitos e gestão de crises no âmbito das "Missões de Petersberg".

Por muito ambiciosos que tenham sido os acordos de Helsínquia sobre novas capacidades militares à disposição da UE, será importante recordar a sua ressalva, isto é, e citando as conclusões da presidência (Anexo 6, parágrafo 28), "... não implica a criação de um exército europeu ...". Por enquanto, a criação de uma força militar permanente desse tipo tem sido um objectivo congelado, avançando-se apenas com o compromisso de *Forças de Reacção Rápida* (FRR) no âmbito, não da chamada Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), enquanto conceito aliado, mas do instrumento da UE, a PESD.

O conceito de BG's foi desenhado para proporcionar o núcleo de desenvolvimento de capacidades de resposta rápida por parte dos parceiros europeus no seu esforço colectivo, tendo em mente um catálogo de forças multifacetadas que pudessem ser rapidamente configuradas para missões específicas, utilizáveis, quer a nível individual, quer conjuntamente, em pequenos múltiplos, de base modular, originárias de um só país ou com um país líder e outros parceiros contribuindo com nichos, especializações, capacidades, ou, ainda, por uma solução multinacional, em qualquer caso com um elevado grau de interoperabilidade, a requerer treino e capacidade de operar em conjunto. A primeira e desmedida ambição dos HG era, assim, revista em baixa, ajustando-se a um plano mais realista; mesmo assim, aqueles BG têm sido difíceis de edificar com a prontidão e capacidade operacional pretendidas.

Quanto ao instrumento não-militar, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em JUN00, comprometeu os EM's a disponibilizarem até 5.000 agentes da polícia (falava-se na altura numa data-limite de 2003), criando ainda o "Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises" (CACGC).

Aí se proclamou, mais uma vez, a cooperação com a Aliança, nos termos que se citam: "... será garantida a necessária transparência e diálogo entre a União e a NATO e serão solicitadas as competências específicas da NATO para os requisitos necessários aos HG".

c. Da IESD à PESD

Passemos agora uma revista sumária à génese dos processos relativos à IESD e ao seu contraponto europeu, a PESD.

Ao longo das décadas foi sendo regularmente proposto aos aliados europeus, sob várias formas, um maior papel na NATO, através do desenvolvimento do embrião de um "pilare europeu" no seio da Aliança. Do lado dos EUA esta insistência revelava o célebre "burden sharing", entendido como a partilha equitativa do esforço comum de defesa, desde o início essencialmente americano, em claro benefício da Europa, usufrutuária da garantia da segurança sem assumir os consequentes custos, além de lhe ter permitido desviar recursos para a reconstrução e enriquecimento económico do grande espaço da então CEE.

Uma simples consulta às estatísticas de gastos percentuais do PIB dos países da UE, em Defesa, não deixa dúvidas que um tal esforço nunca foi, objectiva e substantivamente, assumido pelos europeus.

É verdade que o conceito de IESD apareceu, pela primeira vez, no comunicado final do *North Atlantic Council* (NAC) de Oslo, em 04JUN92, mas a sua data de nascimento efectivo é geralmente reportada à reunião de Bruxelas, dois anos mais tarde. Esta e a reunião ministerial de Berlim (JUN96), viriam a dar luz verde a um novo projecto e ao instrumento militar de intervenção no exterior, segundo o conceito de Forças-Tarefa Conjuntas e Combinadas, as designadas "Combined Joint Task Forces" (CJTF) na terminologia anglo-saxónica.

Assim, a IESD foi concebida na sua génese como um mecanismo técnico-militar, permitindo aos europeus assumir uma maior fatia nos encargos com as missões de segurança, com garantia de acesso aos meios e capacidades da NATO.

De momento, a PESD parece reaproximar-se da IESD. Esta, constituindo-se como o tal projecto europeu e americano para desenvolver no seio da NATO, enquanto a PESD estará a deixar de ser vista como um projecto da UE, no exclusivo âmbito da sua PESC.

Diagnosticar que a IESD acabou por ser abafada pela PESD, pecará hoje por exagero, sendo talvez mais correcto afirmar, especialmente com a nova geração de líderes europeus, que ambas se batem por conservar a sua identidade e vão tentando evoluir em estreita ligação, até porque, nos tempos mais próximos, nenhuma delas poderá funcionar sem a outra.

d. Onde está e “quo vadis” PESD?

É hoje reconhecido que a relevância da UE se encontra fortemente ligada à PESD, e que esta, para ser credível, tem de integrar e expressar-se através de um importante e efectivo instrumento, a PESD, que, por sua vez, só terá significado se dispuser de reais capacidades militares, para além dos necessários instrumentos civis, melhor dito, “não-militares”- esta é uma realidade incontornável.

Antecipando um pouco a minha opinião conclusiva, o futuro da UE em matéria de defesa não passará por se transformar em aliança militar (tendendo para algo sucedâneo da NATO, mas que os europeus não parecem dispostos a financiar), mas antes por se dotar de instrumentos civis e de uma componente militar de defesa credível, que habilitem a União: 1º- a cooperar estrategicamente com os EUA; 2º - a projectar influência pela irradiação dos seus valores e princípios; 3º - a defender os seus interesses e a prosseguir os seus objectivos, em ordem a contribuir para a paz e estabilidade no mundo, conforme os princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional.

Apesar dos constantes apelos dos EUA e da NATO para o evitar, uma análise isenta e lúcida permite desvendar o atraso europeu na edificação das capacidades militares no quadro da PESD e da IESD. É verdade que, em finais de 2002, o mais fácil estava de pé. Falo das estruturas e órgãos da segurança e defesa europeias acabados de implantar, a que se seguiram a Agência Europeia do Armamento, Investigação e Capacidades Militares (AEAICM), em 2003, e as “*cooperações estruturadas permanentes*” no domínio da Defesa.

Apesar disso, imensos são os desafios que estão pela frente, embora se admita como plausível que nos próximos tempos iremos assistir a um incremento de capacidades militares e não militares de gestão de crises.

Quando, como, quanto e contra quem (isto é, que ameaças?) ainda tere-mos de esperar por passos mais concretos, ligados à natureza e profundidade da Defesa que se pretende ou que se pode financiar.

e. Mas que Defesa?

Mas afinal e mais concretamente, que Defesa? A história elucida-nos que a existência de uma ameaça comum nunca bastou para unificar a Europa. Paradoxalmente, foi a mudança do ambiente geoestratégico, depois do fim da guerra fria, com a transição de uma defesa territorial para uma defesa de projecção, que acabou por abrir a via para uma Europa da Defesa.

Essa mesma história confirma-nos que, salvo na época de Carlos Magno, a Defesa nunca conduziu a uma Europa politicamente unida. A partir da época moderna, a Europa política foi essencialmente regida pelo equilíbrio de forças, a chamada "*balança de poderes*" e não pelo vector da Defesa.

A ameaça soviética poderia, após a II Guerra Mundial, ter levado à construção de uma Defesa Europeia comum, mas os franceses fizeram fracassar a iniciativa (recorde-se a rejeição da CED em 1954) e a Europa acabou por enveredar, como sabemos, pela via da construção económica, através do "método comunitário" e das "solidariedades de facto". Isso foi possível, como já frisado, porque a sua defesa foi assegurada pela NATO no seio de uma "comunidade atlântica", que era, simultaneamente, política (comunidade de valores na defesa do "mundo livre") e militar (com a sua estrutura de comando integrado).

Por que razão a ameaça comum nunca conduziu a uma unificação política da Europa? Admitimos que a realidade social e política das nações acabou por se impor à Europa. Não é difícil de entender no sentido em que a defesa se situa no centro das prerrogativas da soberania nacional em íntima ligação com o poder político. A Revolução Francesa apenas confirmou o laço estreito entre "defesa" e "nação" e ainda hoje se conserva uma relação estreita com as autoridades nacionais em matéria de guerra e de paz e também de envio de militares para conflitos, especialmente no exterior.

Com o fim da guerra fria, também a natureza das ameaças sofreu uma profunda alteração, afastando-se do teatro europeu. A primeira guerra do Golfo inaugurou esse novo tipo de ameaças, obrigando os EUA, mas também a Europa, a conceber cada vez mais a sua política de defesa como uma política preventiva, isto é, uma "defesa por antecipação" subentendida numa capacidade de expedição e de projecção.

Foi gradual a passagem da "*defesa territorial*" para este modelo de "*defesa de projecção*", inaugurando a chamada desterritorialização da defesa, processo que evidenciou algumas dificuldades em se afirmar com uma definição e delimitação comumente aceites por todos os parceiros europeus. Apesar de tudo, foi o sector em que a UE realizou o seu mais significativo progresso nos últimos sete anos. De facto, quem ousaria, em 1999, prever que, ao

fim deste período, a UE tivesse assumido responsabilidades directas na gestão de crises, dispusesse de um Comité e um Estado-Maior militares, fosse responsável pela condução de operações militares e policiais, contasse com uma agência de armamento, inscrevesse uma cláusula de solidariedade em caso de ataque terrorista e, sobretudo, apresentasse uma visão comum sobre as ameaças e as respostas adequadas para lhes fazer face? Quem imaginaria realizáveis as iniciativas e experiências acumuladas com o envolvimento em situações de crise real – em particular na Bósnia, na Macedónia e no Congo, e a adopção, em DEZ03, da Estratégia de Segurança Europeia (ESE), o corolário lógico destas iniciativas pragmáticas e bem sucedidas de acção colectiva, no quadro das “*Missões de Petersberg*”?

Certo é que estas realizações não dispensam o desenvolvimento de um mínimo de instrumentos e capacidades, civis e militares, essenciais para que a UE possa dispor da necessária credibilidade internacional. Por outro lado, esses instrumentos têm de se inscrever num conceito estratégico global, uma espécie de filosofia geral de actuação da União na cena mundial e aqui residirá o mérito do documento estratégico aprovado em Tessalónica, em DEZ03 - a ESE, que representa uma espécie de bilhete de identidade estratégica da UE, enquanto actor da segurança global e um projecto de longo prazo, que proporciona um quadro geral para a PESD, dentro do qual se passaram a gerir as prioridades específicas das presidências europeias.

Mas que tipo de defesa melhor servirá este nível de ambição? Que Defesa afinal? Mais do que uma imposição “*top-down*”, ela deverá nascer de um empenho realista, acautelando aspectos importantes como o “*estado de situação*” que passa pelo inventário dos sistemas de Defesa dos EM’s, a avaliação das capacidades orçamentais disponíveis e a consciencialização da amplitude do esforço de reconversão requerido às forças europeias, após quarenta anos de confrontação estática da guerra fria.

Acresce que a evolução da PESD na sua vertente militar influencia e é influenciada pelo papel que os EUA venham a considerar, no futuro, para a NATO. A crise instalada depois do 11SET pode ser, a esse título, sintomática, o que nos reconduz ao quadro mais geral da relação Europa-EUA e do vínculo transatlântico, que historicamente lhe tem dado suporte e estímulo.

f. Necessariamente uma escolha

Nesse processo de consolidação impõe-se necessariamente uma escolha. Esbatida neste momento a ameaça maior a Leste, parece que os defensores de uma “Defesa Europeia” terão de optar entre dois cenários. O primeiro, quiçá o

mais improvável, corresponde à constituição de uma “*força europeia autónoma*”, isto é, uma força europeia própria, capaz de agir no seio do sistema de defesa do mundo livre, em parceria com os EUA ou autonomamente, dotada de meios de transporte estratégico, de meios de acesso às redes informáticas de comando e controlo (C4SRI), de “*intelligence*”, de telecomunicações e logística capaz de abastecer à distância e em tempo curto, a partir dos meios de apoio e sustentação existentes (aqui admitem-se duas variantes de autonomia: no quadro do pilar europeu da NATO ou no âmbito de uma defesa colectiva europeia em detrimento da Aliança).

O segundo cenário corresponde à constituição de uma “*força de paz*”, isto é, uma força de resposta a crises no contexto das “*Missões de Petersberg*”, em teatro europeu e nas zonas circundantes próximas. Trata-se de uma opção claramente menos exigente em termos de actualização tecnológica de equipamento e menos volumosa em termos de requisitos de meios de transporte. Esta configuração de força permite-lhe ser destacada de forma progressiva e fazer apelo às capacidades da NATO, embora enfrentando problemas de rotatividade e de definição das modalidades de acção a adoptar, que sejam aceites por todos os participantes.

Parece-nos que dos dois cenários, o da criação de uma força de resposta a crises no quadro das “*Missões de Petersberg*” será, para já, o mais realista. Aliás será o único que, neste momento, se pode seriamente antecipar como respondendo a uma necessidade concreta, ou seja, a indispensável estabilização da Europa mediante intervenções de longa duração.

Porquê este prognóstico minimalista? É sempre útil fundamentar com dados objectivos e o recurso a estatísticas conhecidas permite constatar a substancial diferença entre as despesas militares dos EUA e o agregado das despesas militares da UE (comparativamente, cerca de 1/3 inferior em termos percentuais do PIB), com essa *décalage* a aumentar e onde os franceses e britânicos ainda fazem algum esforço, com os restantes a não irem além de declaratórias vontades e mediáticas promessas. Também por aqui passará algum do “mal transatlântico”, com a inevitável repercussão no “fosso” tecnológico e de doutrina operacional, que o conceito americano de Revolução dos Assuntos Militares, aparecido no final da década de 80 e rebaptizado de “Transformação” já na Administração Bush, não deixou de acentuar crescentemente em relação aos sistemas de Defesa dos aliados europeus, no quadro das sociedades pós-industriais da chamada Idade da Informação e do Conhecimento.

São bem elucidativos os dados financeiros divulgados pela NATO, em princípios de Janeiro de 2008, os quais colocaram Portugal no quinteto de

países, juntamente com a Itália, Alemanha, Hungria e Noruega, que desinvestiram na Defesa nos dois últimos anos, a que se juntaram o RU, a República Checa e a Dinamarca, no ano passado.

O RU, reconhecido como um dos pilares da Defesa europeia, a par da França, depois de um aumento de 2,8% nos gastos com a Defesa entre 2005/06, apresentou uma evolução negativa, embora os dados sejam ainda provisórios. Portugal, depois de um crescimento de 7,2% em 2005, decaiu de -3,3%, em 2006, para -4,2% em 2007, correspondente a 1,5% do PIB (1,6% se incluísse a GNR, agora não contabilizada por regras da NATO). O nosso aliado americano continua a ser o país que mais gasta, com 3,8%, em 2007, seguindo-se-lhe a Grécia e a Turquia, ambas com 2,8%. Na UE, com excepção do Luxemburgo (0,8%), os que menos investiram na Defesa em 2007 foram a Bélgica (1,1%), a Hungria (1,1%) e a Espanha (1,2%), facilitando a conclusão de um crescente fosso entre os EUA e a Europa (3,8% contra 1,2% da média da UE a 27).

Tem-se como mais provável a perspectiva de na Europa se manterem as tendências restritivas nos orçamentos de Defesa, os EM's a continuarem a avançar neste campo com a sua tradicional aproximação pragmática de baixo para cima e numa base fundamentalmente estatal e intergovernamental, o que significa que, na próxima década, é sério o risco de aumentar o referido "fosso" de capacidades com os EUA, cujas percepções e cepticismo sobre o valor da contribuição europeia na divisão do trabalho estratégico, em prol da paz e estabilidade, poderão criar maiores tensões na própria relação transatlântica.

g. Uma escolha à luz do Tratado (de Lisboa) reformador

O novo Tratado não parece susceptível de inverter esta previsão, apesar da Conferência Inter-Governamental (CIG) e, já antes, o Grupo VIII (Defesa) da Convenção Europeia, terem dedicado grande atenção às questões de Defesa, elegendo-se, como resultado líquido dessa agenda europeia de 2003/04, a já referida criação da "Agência Europeia do Armamento", os "órgãos e estruturas de segurança e defesa" e as "cooperações estruturadas permanentes".

Na verdade, durante os trabalhos da Convenção frutificou uma reflexão séria sobre questões de segurança e defesa, a nível nacional e europeu, naturalmente condicionada pela especificidade e diversidade nos capítulos das capacidades e das situações e estatutos (recorde-se o caso dos "neutros" como Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia e o caso particular da Dinamarca). Ao contrário de outras matérias, foi até possível, por paradoxal que pareça, obter consenso alargado em questões delicadas, como: a) que missões para além de

Petersberg? b) que capacidades militares para uma UE credível? c) que pacto e critérios de admissão? d) que mecanismo de "cooperação reforçada" também no domínio da Defesa? e) como garantir um processo de tomada de decisão expedito na condução de uma operação de gestão de crises? f) como garantir a coerência da planificação das operações de gestão de crises conduzidas pela UE? g) como assegurar a eficácia e economias de escala na aquisição, investigação e desenvolvimento de armas e sistemas?

O projecto de Tratado Constitucional reflectia, no seu articulado, as correspondentes soluções acordadas na Convenção, incluindo a actualização das "*Missões de Petersberg*", (com a inclusão de prevenção de conflitos; acções de desarmamento, conselho e assistência em assuntos militares; operações de estabilização no final dos conflitos; apoio na luta contra o terrorismo, a pedido das autoridades de um país, por consenso), o reforço da cooperação em matéria de formação e o estabelecimento de uma "*pool*" de unidades civis e militares especializadas na protecção civil, além da manutenção das actuais estruturas da PESD, que passa a designar-se Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), num sinal de que os Estados-Membros têm objectivos e interesses comuns na defesa europeia.

Pois bem, o Tratado reformador, acordado durante a presidência portuguesa, acabou por aproveitar praticamente todos estes avanços que a Convenção e a CIG conseguiram em matéria de Defesa europeia, a qual tem hoje, no presidente francês, o seu mais explícito defensor, ao fazer depender a reentrada da França na NATO do reforço dessa mesma PESD.

Mas também conta com algumas vozes críticas, escolhendo apenas dois *itens* importantes, como as "cooperações reforçadas" e o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Segurança: no primeiro caso, denunciam que, em geral e na Defesa em particular, essas cooperações dividem mais do que permitem avançar, criam maior hostilidade e não arrastam ou convencem pelo exemplo; quem está dentro começará a ignorar e quem ficar de fora, a divergir; nada poderá mudar enquanto os países europeus não entenderem que têm de investir mais nas suas Forças Armadas, o que é pouco provável. No segundo caso – o do AR, apontam-no como uma patética personalidade que precisará do acordo unânime dos 27 para mexer um dedo e falará sem ter um único soldado atrás de si.

Numa perspectiva mais desapaixonada, seremos tentados a dizer, como foi enfatizado pela imprensa europeia na altura da assinatura do Tratado, que acabaram os impasses que desgastaram a imagem da UE e os álibis aos líderes europeus, e chegou o momento para os cidadãos lhes exigirem o que prome-

teram, formulando um voto, o de que o novo Tratado tenha melhor sorte do que a Estratégia de Lisboa. Como tentados somos a ousar um prognóstico: a Europa verdadeiramente política e federal está muito distante. Arranca de novo, mas para onde? Perderá alguma chispa e parte da sua alma, embora fique mais governável, mas chegará para disfarçar a sua anemia? Ficou-se com um instrumento jurídico, agora falta a vontade e a acção concreta, o que não é pouco!

h. e a posição portuguesa ?

Quanto à posição portuguesa, poderá afirmar-se, resumidamente, que é a favor do desenvolvimento da PESD, em complementaridade com a NATO. O seu "sistema de segurança" continua a ter como eixo estruturante a Aliança Atlântica e vector relevante a PESD, reafirmado em múltiplas ocasiões pelos nossos responsáveis políticos, sendo consensual o facto de o país não poder abdicar de participar nos patamares mais exigentes da integração europeia, (a exemplo do "espaço Schengen" e do Euro), como aconteceu com a Agência Europeia de Armamento e os "*Battle Groups*".

5. RELAÇÕES UE-(NATO)-EUA

a. A relação transatlântica.

Deixei há pouco em suspenso a articulação da PESC/PESD com a questão afim das relações Europa-NATO-América. Em jogo está a ligação transatlântica, que alguns admitem estar em refundação ou redefinição.

É verdade que, a uma comunidade de valores, única e especial, mantida firme durante o período da guerra fria, onde a ameaça única era igualmente entendida e combatida pelos dois lados do Atlântico, sucedeu nos últimos anos, em paralelo com o inicial desfalecimento da ex-URSS, uma conglomeração de interesses nacionais, com saliência para um poder hegemónico, o dos EUA, que engendrou um mundo "unipolar", pelo menos em termos políticos e militares.

Apesar dessa unipolaridade, a NATO e a ONU, com distinta natureza e papel, continuaram a ter a sua importância: a NATO como uma Aliança, enquanto a ONU como um sistema cooperativo de segurança sem instrumentos militares de poder, o que claramente a incapacitou nalguns momentos para iniciativas de imposição da paz.

b. A integração europeia e a cooperação transatlântica

É consensual o entendimento de que o tipo de integração europeia e à medida que a UE melhor defina a sua identidade, não deixará de condicionar o

padrão das consultas atlânticas, como difícil será conceber uma força militar europeia separada, a poder funcionar sem o aperfeiçoamento da coordenação política entre os dois lados do Atlântico. Na ausência de um tal acordo, aquela que atrás caracterizei como “força europeia autónoma” poderia dar origem ao pior dos mundos, ou seja, à interrupção dos procedimentos da NATO e ao impedimento da cooperação aliada, sem acrescentar qualquer capacidade militar e sem uma autonomia europeia significativa.

Se for possível estabelecer uma relação orgânica, a força europeia poderá proporcionar uma nova flexibilidade política à Aliança, incluindo, especialmente, uma ligação entre os membros da NATO e os não membros da NATO pertencentes à UE, para além de tornar, finalmente, consistente e credível o pilar europeu no seio da Aliança. A lógica e a convicção não esgotarão, acreditamos nós, os argumentos a favor desta mutuamente vantajosa cooperação.

c. O futuro da relação transatlântica.

Quanto ao futuro dessa relação transatlântica, trata-se de apontar caminhos de compatibilização entre margens do mesmo “oceano”, de reconstrução ou renovação, como se queira. Para isso, talvez seja útil lembrar que existe um legado que não se deve desbaratar, ainda que a relação transatlântica possa estar num novo patamar, enfrentando um enorme desafio.

Novo foi o eixo Paris – Berlim – Moscovo (Putin agradeceu), ensaiado por Chirac, com a função de acabar com o unilateralismo americano na política internacional e preparar a Europa para a independência estratégica em relação a Washington; mas os actuais líderes europeus estão interessados em fortalecer os laços com os EUA, conscientes de que um euro-atlantismo forte e saudável é essencial, não acreditando que a América seja uma potência dispensável, sem descurar, é certo, as razões de um certo anti-americanismo por parte das suas opiniões públicas.

Apesar de tudo, sólido permanece o vasto campo de interesses comuns que justificam, ainda hoje, a cooperação euro-atlântica expressa na necessidade de promover a segurança do Afeganistão, preparar uma solução para a Palestina, apoiar a extensão da democracia ao mundo árabe, persuadir o Irão a desistir da produção da bomba atómica, enfrentar o aquecimento global e combater o terrorismo, o crime organizado e a pobreza.

Isto não invalida que a Europa também deva analisar, ela própria, o estado do Mundo, quais os interesses europeus e como prosseguir-los, tudo isto com legitimidade própria, mas sem que a sua resultante se projecte contra os EUA.

6. OLHAR PROSPECTIVO SOBRE A PESD

Passemos agora, ainda que com alguma carga especulativa, a avaliar possíveis linhas de evolução da segurança e defesa europeias e correspondentes cenários, sem deixar de constatar o que hoje parece uma evidência, ou seja, a Defesa Europeia, no seu figurino actual, está longe do "exército europeu" que se ambicionava no projecto da CED.

O desenvolvimento da PESD passa por delinear os contornos de uma PESC e estes exigem o conhecimento prévio acerca da dimensão geopolítica que se pretende para a UE, isto é, qual deve ser a sua postura e ambição perante o mundo. Ainda hoje e talvez até mais nitidamente, é visível a falta de unidade de pensamento, nesta questão crucial, por parte dos mais poderosos países europeus.

Três concepções fundamentais têm coexistido, em confronto não resolvido, sobre essa postura da UE.

A primeira revela-se num quadro estritamente europeu, como "*pequena potência regional*" e, em matéria de PESD, preocupada apenas com o espaço geográfico vizinho e próximo. É uma União voltada para os assuntos internos, com capacidades nos domínios judicial e policial e, no plano militar, com capacidade de intervenção autónoma em conflitos de baixa intensidade e em operações de paz no quadro das "Missões de Petersberg". Não apresenta, contudo, carácter de política autónoma de Defesa, porquanto não confere suficiente capacidade de projecção de poder e de combate às ameaças emergentes, como o terrorismo e a proliferação de ADM.

A segunda aparece numa perspectiva mais vasta, de ordem civilizacional, num quadro "euro-atlântico", em que o destino se realiza no que habitualmente se designa por Ocidente ou "Civilização Ocidental". Esta concepção exprime-se através da Aliança e reflecte-se na visão da "*UE como pilar europeu da NATO*", permitindo resolver ou atenuar o problema da "*décalage*" tecnológica em relação ao parceiro norte-americano.

Quanto à terceira, ela assume-se com projecção à escala global e capacidade de intervenção, inclusive pela força, em todas as regiões onde possam ser afectados os interesses comuns dos EM's, o que equivale à concepção de uma "*UE superpotência*", de vocação global, alicerçada em interesses, concorrendo e rivalizando com a superpotência remanescente da Guerra Fria. Esta concepção implica um esforço enorme de reequipamento e modernização dos respectivos aparelhos militares e outros, inclusive no domínio nuclear (e aqui convirá recordar que tal opção seria muito dificilmente aceitável pelas opiniões públicas); trata-se de uma visão irrealista perante o oceano de responsabilidades sociais dos Estados. Por outro lado, acabaria por implicar o desaparecimen-

to da NATO, dado que, entre superpotências, as alianças só podem ser conjunturais, pelo menos do ponto de vista teórico e historicamente comprovado.

Nesta divergência, emerge, de imediato, uma questão-chave, isto é, a de qual deverá ser a dimensão estratégica, ou seja, qual o conceito estratégico definidor da acção da UE, em geral, e, em particular, da capacidade militar indispensável à credibilidade dessa acção, que passa em boa medida pelo benefício da parceria estratégica transatlântica. Neste enquadramento, a Defesa poderia continuar basicamente inter-governamental, dentro das responsabilidades do AR para a PESC, evitando duplicações desnecessárias entre a PESD e a NATO, até porque se antevê muito difícil justificar e convencer as opiniões públicas europeias para aumentos dos orçamentos de Defesa.

Mesmo neste quadro de evolução, há que tomar decisões dispendiosas, por isso corajosas e exigentes, como já tem sido diagnosticado por personalidades conhecedoras da realidade euro-atlântica.

7. SÍNTESE CONCLUSIVA

Em síntese de um balanço com inevitável pendor especulativo, poderá imaginar-se a Europa a oscilar teoricamente entre as posições de parceiro e rival do aliado americano.

A hegemonia americana é um facto, com sobeja razão de crítica no seu mais recente e nefasto unilateralismo, mas será ela uma ameaça ao Velho Continente? Será ela maior ou igual às ameaças emergentes de outras áreas geográficas e político-culturais bem mais preocupantes? Não será mais sensato destinar à UE um papel relevante, através da assunção da sua quota de responsabilidade na divisão de trabalho, no âmbito da parceria estratégica de responsabilidades globais?

Este compromisso e caminho de complementaridade, serão os mais adequados e plausíveis para o futuro da relação transatlântica, deixando, assim, de lado outros modelos alternativos, também com os seus adeptos, nomeadamente os da rivalidade (tradicionalmente cultivada pelos franceses) e subalternidade (que todos rejeitarão).

Da recalibragem da relação e do modo como a Europa e os EUA olharem para a NATO, dependerá o futuro do euro-atlantismo. A NATO não tem que se reinventar na sua razão de ser mais profunda, uma vez que assenta, sobretudo, numa partilha histórica de valores comuns, com alguma exclusividade, que lhe advém do facto de não se encontrarem alianças similares entre outras regiões do globo, nem mesmo a embrionária e ainda incipiente Organização de Segurança de Xangai, impulsionada pela Rússia e a China.

A Europa tem sofrido de alguma indecisão sobre o que pretende do instrumento militar de poder, como o comprovam as hesitações e ambiguidades do seu discurso político, relativo às falsas gémeas “Europa da Defesa” e “Defesa da Europa”. Esta última obriga obviamente ao desenvolvimento de uma sólida capacidade militar própria e efectiva, com os inerentes e avultados custos, cujo financiamento mal se antevê no sufoco das despesas sociais do modelo europeu. Por isso e tudo o mais, que decorreria de uma tal opção de fundo, não parece que a “Defesa da Europa” conte com a indispensável vontade política e preparação das sociedades europeias, cada vez mais afastadas em relação aos assuntos militares e de defesa, o que nos leva a atribuir-lhe um ínfimo grau de verosimilhança. Aliás, alguns autores vão mais longe, sublinhando o facto de o debate europeu ter tornado claro que o problema não se colocará tanto ao nível dos meios e capacidades, mas, essencialmente, no plano das atitudes sociais e da correspondente ausência daquela vontade política, bem representativos de uma mudança radical na história europeia. Então, restará a primeira – a Europa da Defesa - expressão peculiar no sentido em que permite paralelismos semânticos com a Europa da Agricultura ou Europa da Justiça, mostrando, assim, que se trata de um volante suplementar da acção europeia. É nesse quadro concertado que a PESD poderá visar a afirmação do papel da Europa no mundo, de forma realista e pragmática, pois não lhe restará muita margem de manobra para além do salutar princípio *“gastar melhor com o mesmo”*, de modo harmonizado em base intra-europeia e articulado em termos aliados.

Até lá, a Europa terá de enfrentar os seus actuais dilemas, que Timothy Garton Ash resumiu eficazmente, e passo a citar: *“... não pode ser apenas reactiva aos acontecimentos mundiais; não chega ficar nervosa com os diktat de Moscovo; não deve limitar-se a criticar a resposta americana àqueles acontecimentos; nem consumir-se nas questiúnculas internas (olhar de dentro para dentro). Tem de saber o que fazer perante as verdadeiras questões mundiais, isto é, olhar de dentro para fora para: a) a ascensão inexorável da China; b) a deriva autoritária da Rússia; c) a importância da expansão da democracia e dos direitos humanos; d) os desafios da globalização económica num contexto de hipermutação”*

Se não o souber fazer, então correrá o risco de se reflectir no cruel espelho de António Barreto, e cito: *“... A Europa que tenho diante dos meus olhos é um monstro senil, de fabrico artificial, produto de funcionários, não certamente de intelectuais, artistas, empresários e trabalhadores, uma Europa egocêntrica e vaidosa, orgulhosa de uma superioridade que já perdeu e de uma*

reputação que já não merece ...” ou ainda “.... o desastre de Lisboa ficará na história porque aqui se assinou um tratado que consagrou a não democracia como regime europeu e consolidou a burocracia e a nomenklatura europeias”.

Numa perspectiva menos cruel e a prazo mais dilatado, a UE poderá contabilizar em activos a garantia da paz e a prosperidade alcançadas para os seus povos, na base dos valores da liberdade, tolerância, diversidade e solidariedade, que permanecem como carga genética do projecto europeu. Nesse “ADN”, a dimensão externa e, por inerência, a dimensão de Defesa, deverão ser tidas em devida conta na chave do desenvolvimento futuro da Europa, até porque são mundiais os grandes temas da agenda europeia de hoje e dos próximos 50 anos - da energia às alterações climáticas, da segurança à imigração, passando pela globalização económica. Nessa visão prospectiva não será imprudente contar com cenários de crises políticas, económicas e sociais, ainda de contornos e proporções pouco claros ou mal identificados, mas já com traços e sinais sérios, como as novas movimentações estratégicas proporcionadas pelos poderes funcionais oferecidos pela “arma energética”, as reivindicações identitárias e étnico-religiosas de determinadas áreas culturais, potenciadas pelo crescente papel dos media e das novas tecnologias da comunicação e informação, a continuada pressão competitiva internacional ou mesmo global, que desgastará uma Europa social e garantista de direitos desproporcionados aos recursos. Não será, pois, descabido imaginar, como plausível, o aprofundamento destes vectores desfavoráveis numa verdadeira crise internacional alargada e multifacetada, eventualmente com risco forte de proliferação de conflitos armados de baixa ou média intensidade, mas numerosos e com características subversivas e terroristas tipificadoras da guerra informal. Este cenário de crise internacional vai obrigar a clarificações, não só ao nível da real coesão da Europa, mas também no domínio da capacidade das suas relações externas, ingredientes que, mexendo exactamente com a segurança e defesa, constituirão um verdadeiro teste ao processo de construção europeia.

Será neste quadro, pouco animador, de desafios e riscos, que a UE terá de enfrentar o acutilante futuro colocado ao Ocidente pelo terrorismo, proliferação nuclear e pela “Chíndia”, travando aí o grande combate, se não prescindir desse futuro, e para isso vai precisar de uma Segurança e Defesa europeias... **de outro modo, o perigo espreita e, no limite, poderá chamar-se “dissolução”.**

Acrónimos:

- ADM – ARMAS DE DESTRUIÇÃO MACIÇA
- AEAICM – AGÊNCIA EUROPEIA DO ARMAMENTO, INVESTIGAÇÃO E CAPACIDADES
- AR – ALTO REPRESENTANTE
- BG – BATTLE GROUP
- CACGC – COMITÉ PARA OS ASPECTOS CIVIS DA GESTÃO DE CRISES
- CE – CONSELHO DA EUROPA
- CED – COMUNIDADE EUROPEIA DE DEFESA
- CEE – COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA
- CEMGFA – CHEFE DO ESTADO-MAIOR GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS
- CJTF – COMBINED JOINT TASK FORCE
- CIG – CONFERÊNCIA INTER-GOVERNAMENTAL
- CM – COMITÉ MILITAR
- COPS – COMITÉ POLÍTICO E DE SEGURANÇA
- CP – COMITÉ DE PERITOS
- C4SRI – COMMAND, CONTROL, COMMUNICATIONS, COMPUTER AND SURVEILLANCE, RECONNAISSANCE AND INTELLIGENCE
- DC – DEFESA COMUM
- EM – ESTADO-MEMBRO
- ESSE – ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA EUROPEIA
- FA's – FORÇAS ARMADAS
- FRR – FORÇA DE REACÇÃO RÁPIDA
- HG – HEADLINE GOAL
- IESD – IDENTIDADE EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA
- NAC – NORTH ATLANTIC COUNCIL
- ONG – NATO
- PCSD – POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA
- PDC – POLÍTICA DE DEFESA COMUM
- PESC – POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

- PESD – POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA
- PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO
- QG – QUARTEL-GENERAL
- SG – SECRETÁRIO-GERAL
- UE – UNIÃO EUROPEIA
- UEO – UNIÃO EUROPEIA OCIDENTAL
- UO – UNIÃO OCIDENTAL

Bibliografia:

Abreu, Francisco e Fernandes, António Horta "Pensar a Estratégia: do político-militar ao empresarial", Lisboa: Sílabo, 2004;

Ash, Timothy Garton, "O mundo de 2026", in Guardian, de Janeiro 2006;

Barreto, António, "Europa, esta noite sonhei contigo", in Público, de 13NOV05;

Bertram, Christoph, "Multilateralismo e Regionalismo, perspectivas para a Ordem Internacional", Estratégia-Revista de Estudos Internacionais, n.º 16, 1º Semestre 2002;

Bocker, Generalleutnant Dirk, "The German Military and the Atlantic Alliance", RUSI, January 2004;

Charlemagne, "Those crucial clauses", The Economist, May 22nd 2004;

Charlemagne, "Those other referendums", The Economist, April 24th 2004;

Coutau-Bégarie, Hervé, "De l'Union Occidentale à l'Union Européene", Défense Nationale e Rusi;

Cutileiro, José, "Portugal, os Estados Unidos e a Nato", Conferência na Assembleia da República, de 04MAI04;

Heisbourg, François e Wijk, Rob, "A natureza básica do relacionamento transatlântico em matéria de segurança está em mudança?", Debate, Notícias da OTAN, Primavera 2001;

Kissinger, Henry, "Precisará a América de uma política externa? Uma diplomacia para o século XXI", Gradiva, OUT03;

Lefebvre, Maxime, "L'Europe, puissance par la défense", Défense Nationale, Mai 2004;

Longman, Phillip, "The global baby bust", Foreign Affairs, May/June 2004;

Moravcsik, Andrew, "Striking a new transatlantic bargain", Foreign Affairs, July/August, 2003;

"Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição Europeia", Convenção Europeia, 2003;

Sandell, Rickard, "Demografía en el siglo XXI: implicaciones geoestratégicas", Política Exterior, nº. 98, Marzo/Abril 2004;

Schreiber, Thomas, "Le rêve américain de la «nouvelle Europe»", Le Monde diplomatique, Mai 2004;

Solana, Javier, "Uma Europa segura num mundo melhor", Conselho Europeu, Tessalonica, 20 de Junho de 2003;

Special report European unity, The Economist, January 3rd 2004;

Survival, The IISS Quarterly, Volume 45, nº 4, Winter 2003-04;

Talbot, Strobe, "From Prague to Baghdad: Nato at risk", Foreign Affairs, November/December 2002;

Thies, Jochen, "Europa: un directorio no es la solución", Política Exterior, 98/Abril 2004;

Tomé, Luís Leitão e Tomé, Paula Monge, "A identidade e a política europeia de segurança e defesa", Observatório de Relações Exteriores, da UAL, 2001;

Vários, "Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Iraq", European Union, Institute for Security Studies, January, Transatlantic Book 2003;

Walch, Jacques, "La défense européenne au premier semestre 2003", Défense Nationale, 2003;

Walch, Jacques, « Le couple franco-britannique et l'Europe de la Défense, Défense Nationale, 2004;

"Will a quartet of Euro-enthusiasts undermine NATO ?", The Economist, May 3rd, 2003".

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*
V.Alm. António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*
C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*
V.Alm. António Emílio Sacchetti e C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*
Prof. Doutor Adriano Moreira, V.Alm. António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro, Prof.^a Doutora Maria do Céu Pinto,
Prof.^a Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval. Missões e Meios*
C.m.g. Carlos Nélon Lopes da Costa
8. *Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.*
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária
Ten. Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral*
Dr. José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*
V.Alm. António Emílio Sacchetti, Prof. Doutor António José Telo,
V.Alm. Magalhães Queiroz, Alm. Vieira Matias, C.Alm. Lopo Cajarabille,
C.m.g. Marques Antunes, Dr. Nuno Rogeiro, V.Alm. Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha, V.Alm. Reis Rodrigues, C.Alm. Melo Gomes,
V.Alm. Alexandre Silva Fonseca, V.Alm. Pires Neves, V.Alm. Rebelo Duarte
11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*
C.m.g. José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*
C.Alm. José Augusto de Brito

13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*
Alm. Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*
Prof. Doutor Hernâni Lopes, Prof. Doutor Manuel Lopes Porto, Dr. João Salgueiro,
Prof. Doutor José Carlos Venâncio, Dr. Salgado Matos, Dr. Félix Ribeiro,
Prof. Doutor Fernando Santos Neves, Dr. Joaquim Aguiar,
Prof. Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo, C.Ten. José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*
V.Alm. António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*
C.Ten. José António Zeferino Henriques
18. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?*
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
19. *Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas*
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. *Continentalidade e Maritimidade. A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China*
António Marques Bessa
21. *O Poder na Relação Externa do Estado*
Luís Fontoura e Leonardo Mathias
22. *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*
Intervenções dos Conferencistas
23. *A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação*
Maria Francisca Saraiva
24. *Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico*
Coordenadores António Marques Bessa e Pedro Borges Graça

