

# A União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa\*

*José Cutileiro*  
*Antigo Secretário-Geral da UEO*

---

\* Conferência dada no Instituto da Defesa Nacional no âmbito do Curso de Defesa Nacional, Lisboa, em Janeiro de 2001.

O Conselho Europeu de Nice está ainda vivo nas nossas memórias – e o Conselho de Nice foi o momento mais revelador do estado da União Europeia (e da Comunidade antes dela) desde o fim da guerra fria. É assim boa altura de olhar para a Política Externa e de Segurança Comum e para a Política de Segurança e de Defesa Comum da União.

A guerra fria obrigava os países deste lado a um suplemento de contenção e compostura nas relações de uns com os outros, garantia a protecção nuclear americana sem discussões existenciais sobre o papel da Europa no mundo, continha perigos que moderavam o pendor gaulista da França e mantinha a Alemanha dividida. Dentro de cada país, privilegiava estabilidade sobre transparência. Com a reunificação alemã, o colapso da União Soviética e a declaração de falência da alternativa comunista para a organização da sociedade tudo mudou mas alguns dos efeitos da mudança só a pouco e pouco se têm vindo a fazer sentir. Nice ajudou a tornar as coisas mais claras.

Vale a pena lembrar alguns factos da cimeira e um par de factos exteriores seus contemporâneos. A Alemanha queria reconhecimento prático e simbólico do seu peso demográfico e da sua preeminência europeia pelo abandono da paridade com a França (e a Grã-Bretanha e a Itália) em número de votos nos Conselhos Europeus. Toda a gente estava pronta para aceitar esta reivindicação – tratava-se de reconhecer uma evidência – salvo a França que, quando se considerava chefe da Europa comunitária, elevava à paridade formal a Alemanha fraca e amputada do post-guerra e não queria agora ceder precedência à Alemanha forte e inteira do post-guerra fria. O número de votos acabou por permanecer o mesmo para os quatro, o que a Alemanha aceitou elegantemente, no sossego da sua superioridade real incontestada. A Espanha queria juntar-se à primeira divisão mas não a deixaram, ficando num patamar intermédio onde a Polónia lhe viria a fazer companhia. Os países grandes queriam um número restrito fixo de comissários europeus, o que levaria a que todos os países não estivessem representados todo o tempo na Comissão. Os pequenos rejeitaram esta limitação e, além disso, protestaram quanto ao número de votos que a Presidência entendia que eles deveriam passar a ter no Conselho. A Comissão foi apoucada pela Presidência sem que nenhum outro estado intercedesse a seu favor. Salvo pela já citada elegância oficial alemã (digo oficial porque em privado houve desabafos ordinários citados pela imprensa) todo este regateio se passou, ainda por cima, de muito mau modo e com muito más maneiras. Quem se lembre

de como as coisas eram no tempo do Acto Único ou no tempo de Maastricht e compare essas lembranças com o que acontece agora notará uma grande diferença. Apesar da sua inocência institucional, a presidente do Parlamento Europeu pôs o dedo na ferida. Em entrevista a um jornal francês, Madame Fontaine considerou que a presidência francesa fora uma grande ocasião perdida, que não estivera à altura do desafio e obtivera fracos resultados. Ela porém não culpava por isso a coabitação nem sentira divergências fundamentais entre o Eliseu e Matignon. “O problema é, sobretudo, que se assiste nos homens políticos, a uma espécie de renacionalização dos espíritos” explicou. Por mim acho que a maioria dos espíritos da classe política nunca esteve desnacionalizada – daí eu atribuir à senhora inocência institucional – mas estou de acordo com a observação bruta – nos países da União os espíritos são nacionais e não europeus – embora durante os anos de guerra fria e progresso comunitário concomitante tal não se tivesse notado tanto. Agora, até o Parlamento Europeu dá por isso.

Entretanto, fora de portas, Vladimir Putin recuperava o velho hino da União Soviética e o povo aprovou – “é o que a gente gosta de trautear”. A melodia manteve-se e a nova letra foi encomendada ao poeta velho que, na flor da idade, escrevera a letra estalinista original. Do outro lado do Atlântico Condoleezza Rice, conselheira de segurança nacional indigitada do presidente Bush, disse que as tropas americanas deveriam deixar o Kosovo e a Bósnia e não se meter outra vez em brigas de vizinhos no pátio das traseiras da Europa. Os Europeus que tomassem conta dessas coisas. Foi depois esclarecido que a futura administração não previa desligar-se dos compromissos europeus dos Estados Unidos mas o mal estar ficou no ar.

Paradoxalmente, neste ambiente e contra este pano de fundo, uma Política Externa e de Segurança Comum, retoricamente ambiciosa, é apregoada e uma ameaça política à OTAN, sem precedentes, desenha-se no seio da União Europeia.

Primeiro a PESC. O seu acto mais visível até agora, foi a criação do Senhor PESC. Nomeado pelo Conselho Europeu recebe o seu mandato directamente dos chefes de estado e de governo, isto é, quando participa nos conselhos de ministros dos negócios estrangeiros não é um funcionário destes e, embora não presida às reuniões, está pelo menos entre pares. Este arranjo é deliberado para conferir ao titular autoridade dentro de casa e credibilidade fora dela. A escolha de Javier Solana – que goza

simultaneamente da confiança de europeus e de norte americanos – foi a melhor que poderia ter sido feita e o ex-ministro de assuntos exteriores de Espanha e ex-secretário geral da OTAN ainda não parou um minuto desde que tomou posse. Mas as qualidades de um homem não chegam para resolver as dificuldades estruturais existentes: o problema do Senhor PESC não está no Senhor, está na PESC.

Logo no começo da presidência francesa Hubert Védrine foi claro a este respeito: lembrou que não havia uma política externa única da União, comparável à moeda única. O que há é uma política externa comum que não substitui as políticas externas nacionais, mas vem complementá-las, e se manifesta quando os Quinze se põem de acordo sobre este ou aquele assunto para fazer uma declaração, tomar uma posição ou empreender uma acção comum. Em matérias de importância tais acordos têm sido raros; pelo contrário, interesses nacionais divergentes tem muitas vezes sido manifestados: sobre o Médio Oriente, as relações com a Coreia do Norte, as eleições presidenciais jugoslavas, para referir só casos recentes. E a intervenção militar ocidental no Kosovo, citada às vezes como exemplo de determinação europeia mantida sem quebras em paralelo com a determinação americana, nunca poderia ter sido uma operação da União Europeia porque não se teria obtido consenso entre os seus membros para a efectuar, sem mandato explícito do Conselho de Segurança.

Por outras palavras, a PESC existe pouco – e continuará a existir pouco durante muito tempo. Diz-se que o alargamento que se prevê, irá complicar ainda mais as coisas porque quanto mais membros for havendo, mais difícil será chegar a consensos. Evoca-se a história: primeiro, seis estados membros, depois nove, depois dez, doze, agora quinze, um dia destes vinte e sete ou vinte e oito, e a tomada de decisões torna-se cada vez mais difícil. Há alguma verdade nisto – simples bom senso o indica – mas pouca. Mais morosa sim, mais difícil quase nunca. O problema principal é outro. O problema principal é que, enquanto em questões menos sujeitas a emoções colectivas, como o comércio ou até a moeda, os governos aqui há anos, com a história em naftalina dentro de um armário, não se importaram de trocar soberania nacional por soberania europeia, em política externa e defesa estão peados por uma história, outra vez à solta, que é feita delas, nos define uns contra os outros, nos legou interesses nacionais difíceis de amalgamar e sobretudo, desigualdades de poder que os mais poderosos não deixarão abolir. Eu explico-me, com

dois exemplos. Portugal considerará sempre que tem direitos e deveres especiais em Timor e em partes de África que às vezes se sobreporão a solidariedades europeias. Até agora tem sido sempre possível negociar compromissos em questões deste género, portuguesas ou de outras proveniências, dentro da União. Por outro lado, e é este o segundo exemplo, não se vê que britânicos e franceses venham um dia a trocar os seus dois lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas por um só lugar da União partilhado pelos dois e por mais treze cujo sentido de voto – ou de veto – fosse decidido a Quinze. Aí nunca haverá compromisso possível. Enquanto a União Europeia não for um estado – e talvez nunca o venha a ser – continuarão a haver uma PESC e um Senhor ou uma Senhora PESC mas não haverá uma Política Externa da União Europeia. As coisas são o que são.

O caso da Política Comum de Segurança e de Defesa é mais restrito mas mais preocupante. A iniciativa militar da União Europeia (força de reacção rápida para alguns, exército europeu *by any other name* – uma referência a Shakespeare – para Romano Prodi) está a lesar as relações entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus.

Não teria tido que ser assim: quando a iniciativa foi lançada, o objectivo declarado dos seus proponentes era o de aumentar a participação dos europeus nas suas próprias defesa e segurança, tornando-a mais próxima da americana em quantidade e qualidade. Esperava-se que o prestígio da União Europeia alargasse os cordões à bolsa em capitais. Infelizmente, como de resto alguns espíritos lúcidos receavam desde o princípio, tal não veio a acontecer. Foi anunciado um *headline goal* a atingir em 2003, quando os europeus deverão ser capazes de dispor de 60.000 homens, 400 aviões de combate e 100 navios para operações de gestão de crise em lugares distantes e com a duração de um ano. A ambição e os números impressionam até se compreender que se trata de um re-arranjo, de uma nova afectação de forças existentes que estão também (incluindo, à sua maneira, através do PARP, as dos países não aliados) à disposição da OTAN e que as grandes deficiências em mobilidade estratégica aérea e marítima, reabastecimento aéreo, munições teleguiadas, informação satelitária, comando e controle, que limitam drasticamente a possibilidade de autonomia europeia para além de operações muito pequenas, foram ignoradas. Para as corrigir seria preciso dinheiro que se visse e a esmagadora maioria dos orçamentos nacionais europeus de defesa continuam a não crescer ou a crescer muito pouco. Perdeu-se uma oportu-

nidade política. Se as capacidades militares dos europeus estivessem realmente a ser aumentadas, a iniciativa da União seria robusta em si e ajudaria também a melhorar a capacidade de projecção de forças da OTAN. Reforçaria o elo transatlântico que tem sido a viga mestra da defesa europeia e da capacidade europeia de gestão de crises (Bósnia, Kosovo) desde o fim da segunda Guerra Mundial.

Em vez disso satisfazem-se anseios institucionais. Está a ser criada uma nova burocracia de comités e funcionalismos civis e militares, para apoio de uma capacidade de tomada de decisões da União nestas matérias. E a ambição francesa de um planeamento de forças separado (isto é, separado do da OTAN), desarticulando o esforço europeu do esforço euro-atlântico, mantém-se viva e poderá ainda vir a ser satisfeita. A implicação política seria profunda. Uma administração político-militar multilateral europeia, independente da OTAN, sem poder militar real à sua disposição seria um tigre de papel, inútil na prática mas capaz de minar as relações euro-americanas. A curto prazo, tal agradaria àqueles que estão convencidos ser melhor para a segurança da Europa manter os americanos à distância e talvez também àqueles que gostam de dar essa impressão, embora saibam perfeitamente que, se houver sarilho sério, os americanos serão indispensáveis. Todos os outros deveriam ficar preocupados porque, por essa via, os Estados Unidos e a Europa ir-se-iam afastando progressivamente, o que destruiria os alicerces da nossa segurança. Nos últimos tempos, exactamente desde Nice, parece haver uma melhor consciência dos riscos do exercício dentro das chefias políticas europeias, nomeadamente da inglesa, responsável de muito do que se passou neste capítulo desde a cimeira franco-britânica de St. Malo de 1998 até agora, e começa a assistir-se a tentativas de emendar a mão. A chegada de Bush à Casa Branca ajuda também a concentrar os espíritos.

Uma política externa comum incipiente que se desenvolverá pouco no futuro previsível, uma política de defesa comum que começa mal e se arrisca a criar problemas mais graves do que aqueles que se propunha resolver, dariam uma ideia errada do papel da União Europeia na cena internacional. Este é importante e benéfico, muito para além das fraquezas e defeitos que acabo de enumerar. Trata-se, em parte, de um problema de nomenclatura: a existência da União Europeia promove boa vizinhança e estabilidade fora das áreas de acção restritas da PESC e da PESD. Com efeito, a União Europeia – e a Comunidade Europeia que a precedeu – é o mais poderoso instrumento de prevenção de conflitos que alguma

vez existiu na Europa; mais eficaz do que o império romano, o santo império romano germânico, o papado, a paz de Westfália, o congresso de Viena ou a Sociedade das Nações. Fora essa, de resto, a finalidade primeira dos “pais da Europa” que inventaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço para impedir que alemães e franceses se tornassem a guerrear, arrastando os outros com eles. O resultado excedeu as expectativas, pois o entendimento entre os membros da União vai muito para além de qualquer outra experiência europeia de boa vizinhança, antiga ou moderna. Trata-se de uma comunidade de valores e de um sistema de solidariedades materiais propícios à criação e ao sustento de estabilidade decente e consentida. Um exemplo simples que nem sempre se tem em mente: cerca de 40% do orçamento comunitário são absorvidos pela política agrícola comum e mais 40% pelos fundos estruturais. Por outras palavras, quatro quintos do dinheiro ajudam a impedir que o campo se volte contra a cidade e que os pobres se voltem contra os ricos, duas expressões seculares de desordem e conflito na Europa.

Com o desaparecimento da cortina de ferro este oásis de paz e prosperidade transformou-se num fortíssimo polo de atracção continental: para cá dos Urais só a Rússia e a Bielorrússia não afirmaram ainda querer-se-lhe juntar. Ao decidir alargar-se, a União decidiu também exigir democracia parlamentar e respeito pelos direitos do homem aos candidatos à adesão, quase todos do centro e do leste da Europa. Como esses países vêm na União o seu destino manifesto – às vezes a sua tábua de salvação – para lá virem a ser aceites, têm sido capazes de mudar leis e práticas, com efeito benéfico interno e nas relações entre vizinhos. Problemas de minorias, entre outros os das minorias húngaras na Eslováquia e na Roménia, têm vindo a encontrar soluções que antes não fora possível contemplar. A perspectiva de alargamento está assim a favorecer, entre os candidatos, pacificação semelhante à obtida pela União entre os seus estados membros. É por isso que quando estes dão sinais de relutância ou quando surgem incertezas de calendário, governantes de países candidatos se alarmam logo e acenam com o risco de erupção de nacionalismo, ou de conflito interno, ou de nostalgia socialista, ou de instabilidade regional – ou de misturas destes quatro – se o alargamento demorar muito a fazer-se. É claro que esses governantes são movidos em parte por considerações de sobrevivência política mas, para além disso, têm razão: o alargamento da União Europeia é um factor crucial de estabilidade e de prevenção de conflitos na Europa.

Não é pequeno mérito. Em lugares que escaparam à sua atracção benfazeja, por exemplo na Bósnia e no Kosovo, aprendemos uma lição simples: nós somos capazes de interromper aquele género de conflitos, de ganhar aquele género de guerras, mas não parecemos ser capazes de estabelecer depois, nos respectivos lugares, sociedades políticas e civis guiadas por valores decentes que deixem de ser focos de instabilidade e de insegurança. Estamos condenados a uma mistura de ocupação militar e administração colonial, cara, politicamente desgastante e, até agora, incapaz de pôr as coisas no bom caminho para se poder ir embora. Seria muito melhor conseguir prevenir conflitos do que procurar remediá-los.

Existe hoje uma consciência generalizada desta evidência. Na União Europeia – Comissão e Conselho – à gestão militar e à gestão civil junta-se um esboço de prevenção de crises. Estamos ainda muito no começo e a tarefa é ingrata porque falha muitas vezes e porque quando é bem sucedida quase ninguém dá por isso. Mas é seguramente o melhor investimento específico a fazer para proporcionar estabilidade futura naquelas regiões que, por qualquer motivo, escaparam ao efeito geral de pacificação causado pela presença e alargamento da União.

Quando se consideram os horrores europeus da primeira metade deste século, por um lado, e, por outro lado, a visão daqueles que ambicionam um estado europeu, uma Europa federal que fosse ela própria um dos três ou quatro poderes de um mundo multipolar, poderá perguntar-se se o copo está meio cheio ou se está meio vazio. A resposta dependerá das preferências de cada um, com euro-cépticos convictos a acharem que o copo já está é cheio demais.

Por mim entendo que se percorreu um longo caminho, muito para além do que se poderia ter esperado em 1945. Foi possível fazê-lo devido à determinação de alguns homens excepcionais, saídos da guerra com a intenção firme de construir os alicerces de uma paz europeia duradoura. Celebramos regularmente a sua memória e os seus feitos fundadores mas não devemos esquecer as circunstâncias em que se encontravam. A guerra fria forneceu à Europa ocidental um intervalo único na sua história, em que quezílias internas foram postas de parte diante do perigo comum e em que a aliança entre os Estados Unidos e os europeus era considerada condição *sine qua non* de estabilidade e segurança. Durante esse intervalo a construção europeia não conheceu tréguas e a acção comunitária tomou precedência sobre as acções nacionais em muitas áreas



de governação, excluídas a defesa e, por implicação, a política externa. Se a guerra fria tivesse durado mais cinco anos, a Europa, ao ritmo de Delors, Kohl e Mitterrand, estaria hoje muito mais integrada e, ao mesmo tempo, a Identidade Europeia de Segurança e Defesa estaria ancorada na OTAN. Mas não durou.

Acabada a confrontação nuclear, esconjurada a grande ameaça, abriu-se um capítulo novo, uma promessa de prosperidade e de decência política estendida a todo o continente, confortada pelos alargamentos da União Europeia e da OTAN. Mas, acordaram também males antigos que tinham, por assim dizer, hibernado. O nacionalismo explodiu primeiro e com maior aparato na Jugoslávia, mas revisitou-nos a todos e teremos de ter cuidado com ele. O anti-americanismo, latente na maioria da esquerda europeia e no gaulismo francês, tem aproveitado tudo quanto se possa usar para enfraquecer a relação com os Estados Unidos, desde pôr em causa a necessidade da existência da OTAN, agora que a ameaça soviética desapareceu, até encontrar efeitos nocivos exagerados no urânio empobrecido de alguns armamentos – que os europeus, de resto, também empregam.

Nacionalismo exacerbado e anti-americanismo primário são dois males – dois perigos – interligados. A OTAN protegeu-nos da União Soviética mas protegeu-nos também uns dos outros. Sem ela, sem a muralha à roda da cidade que ela constituía, não se teria podido organizar dentro da cidade uma construção europeia que valesse a pena. Afrouxar agora os laços com os Estados Unidos ajudaria a estimular rivalidades europeias antigas, com consequências incalculáveis. Reforçá-los, pelo contrário, ajudaria a sustentar as solidariedades criadas durante a guerra fria, de que a amizade franco-alemã é o símbolo mais significativo.

Guardemos pois o *acquis*, ou melhor os dois *acquis*, o da União e o da OTAN. Estão intimamente ligados: na realidade, o primeiro não poderia ter existido sem o segundo.