

FOREIGN AND SECURITY POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Eliassen, Kjell ed., London, Sage, 1998, ISBN 0-7619-5633-6 (pbk)

Foreign and Security Policy in the European Union apresenta ao leitor quatro níveis analíticos: o da evolução dos contornos institucionais de uma Política Externa e de Segurança Comum; o das perspectivas nacionais sobre estratégias de segurança nacional passando depois ao da análise empírica de problemas específicos no domínio da segurança relacionados com a Bacia do Mediterrâneo e as implicações do alargamento da União Europeia, concluindo com uma reflexão sobre a cooperação europeia no domínio das indústrias de defesa.

A obra, com um carácter mais informativo do que problemático, tem como principal atributo a apresentação de diversas perspectivas nacionais sobre estratégias de segurança. Foreign and Security Policy in the European Union contém na maior parte dos casos boas secções de notas e uma extensa bibliografia geral apesar de muito orientada para documentação de cariz oficial.

Kjell A. Eliassen, editor da obra, começa por evidenciar a impossibilidade de a União Europeia ter uma política económica eficaz, sem simultaneamente dispor de uma política externa coerente e de uma política de segurança credível, facto incontornável, mas frequentemente esquecido nos momentos de reforma institucional que precedem as reformas internas da União Europeia.

O aprofundamento das relações entre estados europeus que subscreveram a Cooperação Política Europeia (CPE) tornou-se mais evidente à medida que a Comunidade foi sofrendo diversos processos de alargamento o que facilitou um crescente entendimento sobre questões internacionais do interesse comum europeu. Do ponto de vista institucional, a revisão do Tratado de Roma com o Acto Único Europeu de 1986 veio reforçar no domínio da segurança e da política externa o quadro de relações entre os países europeus.

O desmembramento da União Soviética e o menor empenho norte americano nas questões da defesa e segurança europeias, a queda do Muro de Berlim, a reunificação alemã e o eclodir da guerra civil na ex-Jugoslávia confrontaram a Europa com a necessidade de assumir responsabilidades acrescidas no campo da defesa e segurança.

No contexto da União Europeia em particular no da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) o nacionalismo tem sido empregue como

argumento de resistência a uma maior integração. Os estados com identidades nacionais mais consolidadas são, segundo Pinar Tank, aqueles que registam uma maior abertura em relação à constituição de entidades supra-nacionais (p.12), bem como os mais permeáveis aos efeitos do esbatimento da exclusividade da autoridade legítima do estado nacional.

Mas o sucesso ou fracasso da implementação da PESC não será determinada exclusivamente por debates internos sobre a centralidade do estado-nação ou sobre a representatividade dos interesses nacionais, dependerá também em larga medida do quadro de relações e tradições de relacionamento externo dos países membros da União com estados terceiros, por ex. entre a Grã-Bretanha e os EUA ou pela evolução da posição da França em relação à política externa norte americana.

A eclosão da Guerra do Golfo constituiu uma verdadeira prova às capacidades europeias para sustentar posições comuns em matéria de política externa. Mas se aquela teve um impacto negativo sobre a imagem de unidade da União Europeia, a reunificação alemã veio abrir à Europa novas oportunidades de integração no domínio militar pela via da inserção plena da Alemanha na arquitectura europeia de segurança e defesa e por um desvio geográfico e político na centralidade dos assuntos europeus.

Até à Cimeira de Maastricht o discurso político sobre a PESC foi dominado pela divergência entre supranacionalidade e intergovernamentalidade e o debate limitou-se às questões dos procedimentos de votação por maioria qualificada, ao relacionamento institucional entre a UEO e a NATO (p.30) e aos possíveis cenários de actuação fora-de-área.

O Tratado de Amsterdão comprovou, na perspectiva de Arnhild e David Spence, a dificuldade que os europeus têm em ultrapassar interesses nacionais tendo como resultado o reforço do instrumento da diplomacia declaratória (p.44) em detrimento da definição de interesses e acções comuns, agravando o que Christopher Hill chamou de "capability-expectation gap" ou seja a distância entre expectativas e capacidades para a concretização de objectivos de um modelo de relacionamento intergovernamental, agravada pela falta de centralidade orgânica da União Europeia no domínio do relacionamento externo dividido entre as competências da Comissão e a Presidência com representação no domínio da PESC.

A parte mais substancial de Foreign and Security Policy in the European Union diz respeito às estratégias de segurança nacional da França, da

Alemanha, da Grã-Bretanha e da Espanha às quais a segunda parte do livro é dedicada. O seu valor deriva da possibilidade de análise comparativa dos diversos aspectos decorrentes das várias culturas políticas, das diversas concepções de interesse nacional e das respectivas prioridades nacionais em matéria de política externa e de política de segurança.

O caso francês, que conjuntamente com o britânico têm menor valor empírico no conjunto da obra, reporta-se quase exclusivamente ao papel das elites francesas e à sua responsabilidade na construção de um sistema de administração política disfuncional, baseado na edificação de redes de influência – verdadeiras tecno-estruturas – que na opinião de Yves Boyer, conduzem à instauração de um “sistema de consanguinidade funcional” (p.96) com um impacto negativo sobre o papel da França em quadros de relacionamento político europeu.

Já a perspectiva alemã, da autoria de Reimund Seidelmann, apresenta o melhor estudo de caso tratado com o detalhe analítico que não se encontra nas perspectivas francesa e britânica. Potência de tradição continental cuja política externa teve como constante a expansão territorial, a Alemanha soube adaptar a sua estratégia nacional às realidades do pós guerra, numa situação de divisão territorial em dois estados com orientação ideológica distinta e sempre na presença de forças estrangeiras estacionadas no seu território.

A importância da geografia política alemã, referida por Seidelmann, no contexto analítico da segurança deve-se em larga medida ao facto de a Alemanha ter ocupado durante todo o período da bipolaridade uma posição geoestratégica fundamental para os EUA e URSS, pese embora o facto de os efeitos da globalização económica e as crescentes capacidades de projecção de poder à escala mundial terem relativizado os fundamentos decorrentes da geografia política, quando aplicados ao comportamento externo dos estados. A afirmação económica da Alemanha à escala europeia e mundial e a conquista de um lugar de prestígio ao nível diplomático consolidaram condições de coesão nacional interna e de prestígio externo, que fizeram da Alemanha um parceiro imprescindível no domínio da segurança e um motor fundamental da economia europeia.

Seidelmann evidencia a importância dos modelos de relacionamento externo integrado seguidos pela Alemanha no pós guerra e que concorreram para a afirmação de uma estratégia nacional segundo uma política de influência sem liderança (p.117).

Segundo Seidelmann a harmonização dos interesses europeus e a constituição de uma política externa e de segurança comum passará em larga medida por uma ligação funcional entre a dimensão normativa da paz, a consolidação da democracia e a construção de uma comunidade de interesses associados no domínio económico, político e militar, sem contudo apoiar uma capacidade militar que antagonize os EUA.

A incontornável questão da integração das forças nucleares britânica e francesa, a harmonização de políticas de exportação de armamentos, a coordenação de diferentes culturas estratégicas, o grau de sobreposição entre identidade e soberania nacionais e a sua estreita identificação com as políticas de segurança e defesa seguidas pelos estados aumentará, sem dúvida, o grau de complexidade de análise em torno destas questões.

A perspectiva britânica, apresentada por Michael Clarke, revela-se menos esclarecedora e interessante do ponto de vista analítico. O autor desenvolve a ideia de que a posição inglesa em matéria de segurança continuará, no período pós Guerra Fria, a basear-se na recusa de uma grande visão estratégica europeia, preservando uma concepção própria de identidade e de integridade nacional acima das vicissitudes e dos colapsos políticos na Europa.

O objectivo da GB no domínio da defesa da Europa Ocidental não é o de a legar numa nova organização, mas antes desenvolver procedimentos que promovam uma maior multinacionalidade das forças europeias (p.138). De igual modo a permanência da Grã-Bretanha fora do sistema monetário europeu e a sua especificidade no domínio social e económico comunitário determinarão em larga medida a sua posição futura no domínio da defesa. O legado histórico e a relação preferencial com os EUA e a NATO que condicionaram o seu posicionamento diplomático durante a Guerra Fria são actualmente confrontados com a perda de previsibilidade do cenário estratégico e a intervenção concorrencial de outros actores no quadro da defesa colectiva para além da NATO o que coloca desafios incontornáveis aos estados com posições externas tradicionalmente atlantistas.

As duas perspectivas sobre o sul da Europa de Esther Barbé e Pinar Tank inscrevem-se em vectores analíticos diferentes das anteriores, orientando-se para os problemas decorrentes da instabilidade na Bacia do Mediterrâneo.

Esther Barbé considera o papel desempenhado pela Espanha no âmbito das organizações de segurança europeias e o interesse espanhol em

associa-las de uma forma permanente à estabilidade mediterrânica.

Pinar Tank, por seu lado, concentra a sua atenção nos espaços periféricos da orla sul do Mediterrâneo sendo o seu contributo particularmente válido pelo carácter objectivo com que a autora analisa a problemática inerente às questões de segurança e defesa no contexto do relacionamento entre estados mediterrânicos.

No plano analítico importa considerar a permanência de uma dada imagem externa do fundamentalismo islâmico (p.162) agravada pela revolução iraniana no final dos anos 70. Neste contexto é importante compreender as origens do islamismo mediante a análise das várias vertentes daquele movimento, antes de se afirmar que é contrário à democracia e ao pluralismo.

O entendimento da relação entre a procura de uma identidade cultural e o fundamentalismo islâmico assumem naquele contexto analítico relevância particular (p.162). É difícil determinar se o movimento islâmico é uma resposta tardia ao colonialismo cultural do mundo árabe ou se pelo contrário tem sido utilizado como veículo mobilizador da sociedade civil face à não concretização de expectativas económicas, sociais e políticas. A ausência de uma ameaça monolítica contra os países ocidentais não só reduz a expressão “fundamentalismo” a uma leitura desadequada sobre a atitude externa dos estados islâmicos, como não determina sequer a sua motivação anti-ocidental (p.164). E é justamente esta falta de carácter monolítico, que determina o seu valor de ameaça para cada um dos estados membros da União Europeia e molda simultaneamente os contornos do relacionamento entre estados europeus e estados magrebins. As diferenças inerentes às várias formas de revivalismo islâmico são importantes indicadores que contrariam a ideia de um desafio homogéneo. Entre os elementos constitutivos dessa diferenciação contam-se: a história (cujo curso foi em muito determinado pela duração da experiência colonial e pela especificidade decorrente dos vários modelos de administração colonial aplicados aos países árabes); a orientação política (em função da resposta das elites nacionais aos movimentos fundamentalistas, dos processos de adaptação às exigências de pluralismo político, dos esforços internos no sentido da afirmação da democracia) e a economia todos eles com um profundo impacto sobre a afirmação do movimento islamista.

A posição espanhola adoptada no decurso da Conferência Intergovernamental de 1991 ilustrou bem o “síndrome de periferia” (p.151) sentido

por alguns países do sul da Europa decorrente da reorientação das relações externas da União Europeia para a Europa de Leste. A partir do início dos anos 90, o governo de Madrid advogou de uma forma insistente os seus objectivos externos em relação à região do Magreb e reorientou a sua política de segurança, com o objectivo de participar no núcleo duro da "Europa internacional" (p.151) adoptando uma posição cada vez mais favorável à construção de uma identidade europeia de segurança e defesa tendo como objectivo principal (p.157) garantir o seu papel de interlocutor no quadro de relacionamento mediterrânico, assim como garantir à Espanha um lugar privilegiado na estrutura de comandos NATO.

A presidência espanhola simultânea da UEO, da UE e do Grupo de Reflexão em 1995 e a nomeação de Javier Solana para o lugar de Secretário Geral da NATO proporcionaram, na opinião de Barbé, uma revisão da posição da Espanha dentro da Aliança.

O penúltimo capítulo de Foreign and Security Policy in the European Union é dedicado à organização dos mercados e indústrias de defesa na Europa considerando as implicações sobre aquilo que alguns estados consideram ser, os atributos da soberania intrinsecamente ligados à concepção, escolha e produção de armamentos.

O desejo de integrar os mercados e as indústrias de defesa vai ao encontro de três objectivos: a necessidade de melhorar a gestão económica da produção, aquisição e exportação de equipamento militar ao nível europeu; a organização da defesa europeia para enfrentar uma ameaça externa e a construção da união política dos estados europeus. Neste último caso, os estados europeus serão compelidos a adoptar políticas comuns no que respeita a terceiras partes, independentemente das suas prioridades nacionais (p.201), nomeadamente a partir da aplicação de posições comuns em particular se se configurarem ameaças exteriores.

Neste contexto os EUA aparecem como os principais competidores com as indústrias de armamento europeias (p.202) e simultaneamente como parceiros preferenciais para alguns estados europeus na gestão dos problemas de segurança e de defesa da Europa.

A centralização dos europeus em certos domínios tecnológicos e a concentração em programas de armamentos específicos que assegurem a integração e protecção dos mercados e das políticas de armamentos europeias, permitirão à Europa afirmar-se como actor tecnológico com dimensão e coesão compatível com a norte americana. A ideia de uma verdadeira

cooperação no domínio dos armamentos (p.205) implicará uma integração dos mercados de defesa ao nível europeu e a criação de mecanismos supranacionais para a gestão desses mercados.

Da leitura da obra fica-nos a confirmação da distância a que a Europa se encontra de uma concertação de políticas externas, de segurança e defesa capazes de fortalecer a posição da Europa nas áreas de relacionamento externo da União Europeia conferindo-lhe um lugar dominante no contexto da segurança internacional.

O desaparecimento da ameaça decorrente do Pacto de Varsóvia e do desmembramento da URSS, a reunificação alemã e a satisfação das ambições francesas sobre o papel da França nos destinos futuros da Europa política e militar vieram criar o ambiente internacional ideal ao desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa e segurança. Amsterdão foi a derradeira tentativa de reforço da União Europeia como actor internacional face às incertezas no domínio do político e do económico, associadas ao fraco protagonismo da Europa na Guerra do Golfo e no conflito nos Balcãs.

O valor instrumental da solidariedade e a integração das políticas externas e de segurança não serão mais do que uma resposta a uma integração, mais pela via da economia de custos do que pela partilha de valores e pela concertação de objectivos. Ao compromisso externo na longa duração sobrevirá o valor do acordo circunstancial e ao esboço previsível das tendências de desequilíbrio prevalecerá o valor conjuntural das ameaças.

O relacionamento crescentemente interdependente entre estados quer no contexto europeu, quer no quadro transatlântico tenderão a esbater a fronteira entre os interesses nacionais e os interesses colectivos na medida em que ambos possam ser satisfeitos em quadros integrados de relacionamento externo, no domínio da segurança e da defesa.

A afirmação de uma política externa e de segurança comum assume hoje particular relevância se atentarmos sobre as posições dos países europeus, da própria União Europeia e dos EUA em relação ao conflito nos Balcãs e sobre as suas consequências futuras sobre a unidade política, diplomática e económica da Europa.

Isabel Ferreira Nunes