



Do sonho à realidade: práticas europeias de resolução de conflitos

∞ HELENA CARRAPIÇO

DOUTORANDA NO INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A recente crise que dividiu os Estados-membros da União Europeia em 2003 está ainda muito viva na memória colectiva. Quem não se recorda da Carta dos Oito ou das famosas palavras de Jacques Chirac? Ao longo desse ano, a intervenção no Iraque fez transparecer uma série de questões mal resolvidas. Ora, uma análise mais profunda demonstra que apesar das suas diferenças, os Estados-membros nunca desistiram de levar a cabo o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa.

Introdução

A ambição da União Europeia relativamente à gestão de crises não é recente, embora só tenha conhecido um desenvolvimento mais acentuado a partir da década de 90, com a introdução da Política Externa e de Segurança Comum em Maastricht e a sua modificação em Amesterdão. É possível dizer-se que esta evolução tardia se deve, em parte, à baixa popularidade que os assuntos de defesa tiveram desde a II Guerra Mundial junto das populações europeias. Para muitos, estes representavam custos desnecessários comparados com o investimento no desenvolvimento económico, a luta contra o desemprego, a educação ou outras questões sociais. O interesse em aprofundar esta vertente e, conseqüentemente, em complementar a dimensão política, económica e diplomática da União Europeia com capacidades militares e civis de segurança, surgiu essencialmente depois da dolorosa experiência do desmembramento da Jugoslávia. A incapacidade de pôr cobro a um conflito bárbaro que se desenrolava mesmo junto às fronteiras da União, veio pôr em causa a política externa seguida até então e demonstrar que os Estados-membros tinham ainda um longo caminho a percorrer para atingirem uma estratégia comum.

Estes factores levaram nomeadamente à aproximação das posições francesa e britânica, marcada pela Declaração de St. Malo de Dezembro de 1998. Esta última, cujo objectivo era permitir enquadrar progressivamente uma política comum de defesa, através de um aumento das capacidades militares e da autonomia da União, marcava assim um ponto de viragem. Um ano depois, no Conselho Europeu de Colónia, os Estados-membros reafirmavam a sua determinação em dar à União Europeia um papel relevante a nível internacional, o que se traduziu por algumas alterações institucionais, entre as quais, a nomeação de um Alto-Representante para a Política Externa de Segurança e Defesa. Os Concelhos Europeus de Helsínquia, de Santa Maria da Feira e de Nice trouxeram ainda numerosas modificações, tais como a criação do Instituto de Estudos de Segurança de Paris. Desde então, o contexto internacional tem levado a União Europeia a aprofundar a sua Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), através de uma maior integração dos Estados-membros e de um aumento das capacidades militares e civis. Este tem sido um progresso lento, onde a falta de consenso é uma constante e as crises são frequentes. A Guerra do Iraque e as suas conseqüências a nível interno europeu são o mais recente exemplo. Apesar das vozes discordantes ou pessimistas, os resultados são, no entanto, surpreendentes, tendo-se traduzido pela realização de um número significativo de operações de gestão de crises, dentro e fora do espaço europeu. As dúvidas quanto ao caminho a seguir agora são muitas, como aliás sempre foram. Apesar de tudo, existe a certeza de que nos últimos dois anos a União alcançou uma importância como actor

político que nunca tinha tido até ao momento e só por este feito, já merece a nossa consideração.

A guerra do Iraque e as suas consequências para a PESD

As iniciativas desenvolvidas recentemente na área da segurança e da defesa europeia estão já muito longe do fracasso do Plan Fouchet e da desconfiança total entre os países europeus. Nos últimos anos, a PESD conseguiu alcançar um grau de maturidade que se traduziu pelo lançamento das primeiras operações de gestão de crises, em especial de operações autónomas, algo que se considerava impensável ainda há poucos anos. Apesar do nível de capacidades militares e civis que apresenta actualmente, esta evolução não foi de todo linear, pelo contrário é composta por numerosos avanços e recuos que fazem da Política Europeia de Segurança e Defesa o que ela é hoje. A Guerra do Iraque e as suas repercussões a nível intra-europeu são descritas por numerosos autores como um desses momentos de regressão, que a UE dificilmente conseguirá ultrapassar. De facto, a divisão que se instalou entre os Estados-membros foi das mais importantes que se conheceu no passado recente da União. À medida que a Guerra no Iraque se ia prolongando, foram surgindo discrepâncias entre as visões dos Estados-membros relativamente a algumas questões base que se transformaram em focos de tensão.

De acordo com Anand Menon, uma das primeiras expressões de discórdia pública terá surgido no seguimento das afirmações de Colin Powell relativamente ao desenvolvimento de armas de destruição maciça no Iraque, aquando das comemorações do aniversário do Tratado de Elysée: «quer Chirac quer Schroder realçaram que as Nações Unidas deveriam ser preeminentes na sua relação com o Iraque e que as suas posições se opunham a uma intervenção militar precipitada».¹ A resposta a este comentário, que é bem conhecida, foi formulada sob a forma de carta aberta por oito países europeus a 30 de Janeiro de 2003.² Esta carta consistia essencialmente na afirmação de que Saddam Hussein tinha violado resoluções das Nações Unidas, que deveria ser impedido de continuar a desenvolver o seu programa de armamento e, conseqüentemente, que a intervenção norte-americana no Iraque deveria ser apoiada. O seu conteúdo, apesar de pouco controverso, foi interpretado por muitos como um sinal de uma divisão profunda entre os Estados-membros, tendo dez dos quinze países pertencentes naquela data à União ficado excluídos da carta. Estes dois acontecimentos foram o suficiente para jornais como *Le Devoir* fazerem as seguintes afirmações: «A cacofonia tornou-se ensurdecadora. Raras foram as ocasiões em que os dirigentes europeus demonstraram tão veementemente as suas divergências relativamente a uma questão tão importante de política de defesa».³ As declarações que se seguiram, nome-

adamente a de Vilnius⁴ e a do Presidente Chirac de 28 de Fevereiro de 2003 sobre o comportamento dos países candidatos, vieram complicar a situação. A Carta de Vilnius, um documento bastante mais incisivo do que a Carta dos Oito, expressava a confiança dos seus signatários nas afirmações e nas provas apresentadas por Colin Powell e declarava perante o resto do mundo a sua opção em apoiar a intervenção militar dos Estados Unidos. Para muitos, esta carta subentendia ainda uma clara escolha a favor do campo norte-americano, assim como uma acusação relativamente à incapacidade da União Europeia de defender os interesses dos países em questão.

Esta iniciativa viria a receber, passados poucos dias, uma resposta emotiva por parte do Presidente francês Jacques Chirac, durante uma conferência de imprensa em Bruxelas, dia 17 de Fevereiro de 2003.⁵ Referindo-se aos países candidatos que tinham assinado a Carta de Vilnius, afirmou que «estes países foram, eu diria mesmo, simultaneamente pouco educados e inconsistentes, relativamente aos riscos inerentes a um apoio tão imediato da posição americana».⁶ Ao defender que «eles perderam uma boa ocasião para se calarem»,⁷ acusou estes Estados de serem irresponsáveis e de terem uma falta de espírito de equipa essencial à condição de membro da União. O Presidente francês foi ainda mais longe e acrescentou, no que foi interpretado por alguns como uma ameaça, que foram inconscientes por não verem que uma tal acção poderia prejudicar a sua entrada na União Europeia (dado que a ratificação seria por referendo e bastaria uma resposta negativa para o alargamento não se realizar). Entre outros factores que acentuaram a divisão intra-europeia, é ainda possível referir a cimeira de Abril de 2003 entre a França, a Bélgica, a Alemanha e o Luxemburgo, cujo objectivo era de incentivar as iniciativas na área da Política Europeia de Segurança e Defesa, em especial a criação de uma unidade operacional europeia permanente.

É igualmente importante sublinhar o papel desempenhado pelos media no crescimento desta tensão que eles se apressaram de intitular como o fim da PEsD: «pode ter chegado a altura de admitir que nunca irá existir de facto uma Política Europeia de Segurança Comum».⁸

Esta mini-crise, como lhe chamou Jacques Chirac, veio acima de tudo revelar divergências nas visões dos Estados-membros quanto a questões muito específicas e essenciais na evolução da União Europeia, nomeadamente a relação UE/EUA/NATO, a natureza da PEsD e a distribuição de poder intra-europeu. Estes são problemas que se têm vindo a arrastar há já largos anos e que têm surgido de forma mais ou menos sublinhada no desenvolvimento das políticas da União.

No que diz respeito à relação entre a União Europeia e os Estados Unidos, a questão que se coloca é a da posição da PEsD relativamente à NATO (sendo

os EUA um actor predominante na NATO). No seio da União, é possível encontrar essencialmente duas abordagens a esta questão: a britânica, que defende que a UE se deve realmente dotar de capacidades de gestão de crises, mas que estas se devem desenvolver e operar sob a supervisão da NATO, a única organização verdadeiramente capaz de garantir a segurança da Europa; e a francesa, que considera como essencial uma política europeia autónoma da NATO que possa desenvolver instrumentos e estratégias próprias, para evitar prolongar o estado de dependência em que se encontra desde o fim da II Guerra Mundial. A primeira abordagem reflecte, de certa maneira, o curto passado da PESC e, conseqüentemente, a falta de experiência dos Estados-membros e o seu receio em seguir este caminho. De acordo com esta visão, seria necessário uma vontade política mais determinada, um investimento mais sério a nível militar e uma maior coordenação entre os países. Se juntarmos a estes factores o risco da duplicação desnecessária de meios e a dificuldade em explicar ao eleitorado europeu a decisão de aumentar o orçamento da defesa em detrimento do da educação ou do da saúde, as hesitações dos Estados em prosseguir por esta via até se tornam compreensíveis. A segunda, por seu lado, contém nela a vontade de transformar a potência económica que é a União num actor internacional prestigiado e respeitado, uma potência com capacidade para defender os seus próprios interesses dentro e fora da região europeia sem precisar de pedir auxílio à NATO. Apesar da exaltação inicial sobre os diferentes pontos de vista europeus ter começado a desaparecer no fim de 2003 e de algum progresso ter sido alcançado no que toca à criação de uma base militar europeia e de uma célula de planeamento civil e militar permanente, o resultado está actualmente mais próximo da abordagem britânica do que da francesa, sendo que a capacidade militar e civil da PESC é ainda limitada e dependente da NATO para operações de maior envergadura.

Relativamente à natureza da Política de Segurança e Defesa, esta crise europeia serviu igualmente para demonstrar que o âmbito da PESC estava ainda longe de ser consensual e que havia uma necessidade de se definir de forma precisa conceitos como os de ameaça e de segurança. Para Julian Lindley-French, a «soft security» é um bom exemplo de uma noção que precisa de ser mais trabalhada: «Infelizmente, o conceito de «soft security» parece existir mais em termos teóricos do que práticos. A definição dos seus instrumentos específicos, do seu controlo e orientação é ainda pouco clara, assim como a interface prática entre a «soft» e a «hard security» ».9 Apesar das ideias relativas à forma como a PESC deveria evoluir não serem, na altura, de todo consensuais, a guerra do Iraque veio, no entanto, pressionar alguns Estados Europeus no sentido de interiorizarem o facto de ser necessário reforçar esta política. Foi o caso da Finlândia e da Suécia, cujos Primeiros-Ministros «de-

clararam estar preparados para analisar propostas no âmbito do fortalecimento da Política Europeia de Segurança Comum»¹⁰, «tendo ambos realçado os seu interesse em ver a União Europeia desenvolver toda a sua gama de instrumentos de segurança, incluindo a sua capacidade na área da Defesa».¹¹ Esta tomada de consciência efectuou-se no sentido de se investir quer na área militar, quer na área civil. O que a situação no Iraque nos tem demonstrado, acima de tudo, é que a intervenção militar por si apenas não é suficiente para controlar uma guerra de tipo irregular e que a coordenação com meios de segurança civis é cada vez mais importante. Embora os recentes progressos sejam substanciais e os 25 Estados-membros estejam mais empenhados em avançar com esta política, a maior dificuldade consiste actualmente na definição de uma estratégia europeia concreta: «Uma das consequências de um processo político complexo que, envolve um conjunto de interesses concorrentes, pode ser uma doutrina disfuncional».¹² Apesar do documento de Javier Solana – «A Secure Europe in a better world» – ser extremamente importante porque marca a capacidade da União Europeia de produzir um texto único na área da defesa, este é apenas um primeiro passo: uma abordagem global das ameaças à segurança da União e dos seus interesses, mais do que uma verdadeira estratégia.

No que diz respeito à distribuição de poder no seio da União Europeia, o início do ano de 2004 foi marcado pelo debate sobre a constituição de um directório composto pela França, Alemanha e Reino Unido. Os Estados mais pequenos, receosos de serem excluídos da tomada de decisão, viram com maus olhos a relação franco-alemã que se estabeleceu inicialmente, assim como o trilateralismo que veio incluir o Reino Unido na cimeira de Fevereiro de 2004. Por um lado, é possível afirmar que estes países estão mais aptos a tomar iniciativas nesta área, devido à sua experiência militar: «A Grã-Bretanha enviou tropas para a Serra Leoa no ano 2000 e a França para a Costa do Marfim em 2002».¹³ Estes serão igualmente os Estados-membros cuja a doutrina militar nacional está melhor delineada. No que diz respeito à Alemanha, também ela está a ser submetida a um processo de reforma militar importante. Apesar da participação de outros Estados-Membros em missões ocasionais, a sua experiência e capacidade são extremamente limitadas. Por estas razões, alguns autores como Steve Everts e Daniel Keohane defendem que «as duas maiores potências militares da Europa, a Grã-Bretanha e a França, devem tomar a liderança na definição de uma abordagem europeia da guerra».¹⁴ Por outro lado, é necessário fazer a distinção entre o facto destes países terem o conhecimento para formular sugestões e o facto de aproveitarem essa vantagem para se auto-intitularem dirigentes da União. É nesse sentido que é importante sublinhar que os restantes Estados-membros devem desconfiar de possíveis abusos de poder.

Uma recuperação Rápida

Contudo, e apesar dos aspectos acima mencionados, é possível vislumbrar algumas consequências positivas deste episódio caracterizado, por alguns, como a morte anunciada das ambições de segurança e de defesa da União.

A primeira destas consequências será certamente a interiorização, por parte dos Estados-membros, da necessidade de encontrarem um consenso relativo ao rumo a tomar na área da segurança e da defesa. Apesar do ataque terrorista às Torres Gémeas em Setembro de 2001 ter provocado reacções de simpatia a favor dos Estados Unidos, como o demonstrou aliás o famoso cabeçalho do *Le Monde*, já pairava no ar um ambiente de desconfiança relativamente à política externa norte-americana. Uma sondagem do Pew Research Center Survey, datada de 2001, demonstrava já na altura uma reacção mista, por parte da população europeia, à política da Administração Bush: «As atitudes europeias foram caracterizadas por um misto de apoio aos Estados Unidos na guerra contra o terrorismo e de preocupação relativamente a várias iniciativas específicas levadas a cabo pelos americanos».¹⁵ A comprová-lo está, por um lado, o apoio prestado por vários países europeus no Afeganistão e, por outro, a vontade de aprofundar as capacidades europeias materializada no Conselho Europeu de Ghent. Face a uns Estados Unidos gradualmente marcados pelo unilateralismo, a França, o Reino Unido e a Alemanha optaram por incentivar o desenvolvimento da PESC, o que foi interpretado como um sinal de unidade europeia.¹⁶ Apesar de terem visões diferentes, os Estados-membros compreenderam que lhes seria mais benéfico se os três maiores países estivessem unidos.

Outra consequência que pode ter uma interpretação positiva está relacionada com a questão das divergências de pontos de vista. De facto, esta parece ter sido a principal causa do conflito que se instalou entre os países europeus. No entanto, é possível argumentar que as diferenças de interesses e de estratégias dos Estados-membros existiam desde que a União foi criada e que esta crise se limitou a expô-las. Neste sentido, é positivo que este processo tenha tido lugar, pois obrigou os países a lidar com esta situação e a ultrapassar o impasse em que se encontravam. Tal como já foi acima descrito, viram-se confrontados com questões-base tais como qual deveria ser o âmbito da PESC e quais os seus instrumentos. Tanto a Guerra do Iraque, como o atentado terrorista em Madrid, levaram a União Europeia a considerar a hipótese de se investir de forma mais importante na dimensão militar da PESC, sem no entanto descuidar a parte civil. Esta crise permitiu a esta política tomar um rumo mais realista, nem tão entusiasta quanto as ideias francesas, nem tão limitada quanto as britânicas.

É sobretudo importante ver este problema numa perspectiva histórica.

Esta não é a primeira, nem será a última crise que a União Europeia terá que enfrentar. Aliás, é provavelmente o processo de conflito/estagnação/consenso/avanço que faz progredir a União, como o demonstram numerosos exemplos desde a década de 50. De facto, a construção europeia não é de todo linear e é interessante observar que enquanto os Estados-membros se degladiavam, a União Europeia continuava o seu processo de integração.

O Conselho Europeu de Laeken, em 2001, declarava que a PESC estava parcialmente operacional para realizar missões de Petersberg, ou seja missões de assistência humanitária e evacuações.¹⁷ Contudo, a União Europeia desejava poder empreender operações de maior envergadura, o que só seria possível com o apoio da NATO. A Presidência Espanhola, em 2002, veio reforçar os instrumentos da PESC no âmbito da luta contra o terrorismo e testemunhou o início da primeira operação de gestão de crises europeia, a Missão de Polícia Europeia na Bósnia. Já nessa altura, a União aspirava desenvolver uma operação na antiga Jugoslávia, mas tal só seria possível se conseguisse chegar a um acordo com a NATO que lhe desse acesso às capacidades desta última – os «Berlin Plus Arrangements». Foi o Conselho Europeu de Copenhaga que veio trazer essa possibilidade, em Dezembro de 2002, permitindo assim a realização da primeira missão militar europeia.

Pode dizer-se que 2003 foi essencialmente marcado pela realização de outras intervenções europeias, demonstrando assim com sucesso a capacidade operacional da União. Durante o ano de 2004, a prioridade foi atribuída ao aumento das capacidades, tendo-se considerado que o quadro definido no Conselho Europeu de Helsínquia já não era suficientemente ambicioso. Neste sentido, foi estipulado, em Junho de 2004, o «Headline Goal 2010» que se traduz na necessidade de atingir uma capacidade de reacção rápida: «Javier Solana insistiu na necessidade de melhorar o processo de decisão e de planificação por forma a reduzir o tempo de reacção. A UE deve poder lançar uma operação em 5 dias a partir do momento da aprovação do conceito de gestão de crises. As forças devem poder começar a executar a sua missão 10 dias após a tomada de decisão do lançamento da operação».¹⁸ O desenvolvimento da Agência Europeia de Armamento, cujo plano global já existe desde Maio de 2004, insere-se igualmente nesta lógica e pretende dotar a União de um instrumento que evite a dispersão das capacidades existentes.

Entre as operações de gestão de crises desenvolvidas pela União, é possível distinguir dois tipos diferentes de missões: as militares e as civis, de onde se destacam as de polícia e as de apoio jurídico aos Estados.

Como já foi referido anteriormente, a primeira operação a ser desenvolvida foi a Missão de Polícia Europeia na Bósnia-Herzegovina, que veio substituir a «UN International Police Task Force» a 1 de Janeiro de 2003. Esta última

contava com cerca de 1600 elementos e um orçamento de 121 milhões de dólares. Comparada com esta, a intervenção da União, que era composta por 550 agentes internacionais, 300 agentes locais e dispunha apenas de 38 milhões de euros,¹⁹ teve naturalmente uma importância menor. O objectivo das forças das Nações Unidas era o de criar estruturas sólidas e profissionais no seio da polícia local, enquanto que a missão europeia era responsável por assegurar o seu funcionamento e supervisionar a reforma judiciária. Apesar da sua dimensão mais limitada, esta operação não deixou, no entanto, de simbolizar, a nível da UE, um passo extremamente relevante na direcção da gestão de crises, como o demonstrou, aliás, a forma como foram ultrapassados os numerosos obstáculos no decorrer da intervenção.

Até ao momento, foi realizada mais uma missão europeia de polícia, a Próxima, lançada a 15 de Dezembro de 2003 na Antiga República Jugoslava da Macedónia. Esta é uma operação que vem complementar a intervenção militar europeia a ser desenvolvida no mesmo local. Tem por objectivos principais melhorar a implementação da legislação e o nível de actuação das forças policiais locais, inserindo-se assim no esforço internacional para cumprir os Acordos de Paz de Ohrid, assinados em 2001. As áreas mais focadas são a luta contra o crime organizado, a constituição de uma polícia fronteiriça e a cooperação com os países vizinhos.²⁰ Esta operação, composta por 200 elementos (entre as quais 150 agentes policiais) distribuídos por Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar e Ohrid, deverá permitir atingir níveis europeus nas áreas mais críticas e assim incentivar uma futura adesão à União.²¹ Embora a missão Próxima tivesse uma duração prevista de um ano, Skopje apresentou um pedido de prolongamento por mais um ano, dado os excelentes resultados que se fizeram sentir.²²

Ainda relativamente às missões de polícia, está prevista em breve a Operação Kinshasa na República Democrática do Congo, a ser lançada em Janeiro de 2005. A origem desta missão está num pedido oficial do Governo desse país, relacionado com a criação de uma unidade de polícia integrada, destinada a reforçar a estrutura de segurança do Estado. A missão, que deverá durar 12 meses, contará com cerca de 30 agentes dirigidos por um português, o Superintendente Adílio Custódio, e terá a seu cargo o treino e supervisão das actividades dessa unidade.²³

No que diz respeito às missões militares, a União Europeia teve já a possibilidade de desenvolver três operações: Concórdia, na Antiga República Jugoslava da Macedónia, Artémis, no Congo, e Althea, actualmente a decorrer na Bósnia-Herzegovina. A primeira, à semelhança da Missão Europeia de Polícia na Bósnia, veio dar seguimento, entre Abril e Dezembro de 2003,²⁴ à operação da NATO, «Allied Harmony» (tratou-se mais de uma continuação

do que uma transição dado que a UE já constituía a grande maioria das forças da NATO nessa operação). A decisão de avançar com uma missão militar, e não de polícia, deveu-se ao facto desta região ter «um número importante de características, entre as quais podemos apontar um nível de desenvolvimento medíocre, um centralismo nacionalista excessivo, uma relação conflictuosa com as minorias étnicas (...), o recurso endémico à corrupção e o desenvolvimento de todos os tipos de crime e de tráfico que prosperam nesta região há já algumas dezenas de anos».²⁵ Tal como já foi acima referido, foi a possibilidade de aceder às capacidades da NATO que permitiu à União lançar esta operação, cujo objectivo consistia em manter uma presença militar importante que monitorizasse o nível de segurança e assegurasse o cumprimento dos Acordos de Paz de Ohrid: «O papel da Eufor é de garantir a segurança dos actores internacionais não militares, tais como a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e a Missão Europeia de Monitorização (EUMM)».²⁶ No que diz respeito à organização das forças no terreno, o número de efectivos era muito baixo (450) mas perfeitamente adaptado à situação: «este tipo de força é perfeitamente representativo daquilo que serão no futuro as forças de dissuasão, pouco numerosas mas concentradas no comando, na recolha de informações, no controlo e no reconhecimento».²⁷ De acordo com

Contribuições para a Operação Artémis

In Bruno Neveux, “Vers une Union opérationnelle? Artémis” (*Défense Nationale*, Nº 5, Maio de 2004, p. 10)

Países	OHQ	FHQ	Força	Total	Meios
Áustria	1	2	0	3	
Bélgica	3	2	59	64	Aviões de transporte, serviço médico, radio Artémis
França	42	92	1651	1785	Aviões de transp. e de combate, helicópteros, unidades de combate
Alemanha	2	0	5	7	Aviões de transporte
Grécia	2	0	5	7	Aviões de transporte
Irlanda	3	2	0	5	
Itália	1	0	0	1	
Portugal	0	2	0	2	
Espanha	1	0	0	1	
Suécia	4	3	74	81	Infantaria especializada
Países Baixos	1	0	0	1	
Reino Unido	5	4	111	120	Especialistas, aviões de transporte
Secretariado UE	4	0	0	4	
Chipre	1	0	0	1	
Hungria	1	0	0	1	
Brasil	0	2	41	43	Aviões de transporte
Canadá	0	0	52	52	Aviões de transporte
África do Sul	0	0	22	22	Helicópteros
Total	71	109	2020	2200	
França	42	92	1651	1785	
Outros países	29	17	369	415	

o Major-General Pierre Maral, o comandante da operação, esta missão não foi apenas a continuação do que foi começado pela NATO, representou, acima de tudo, o desenvolvimento de uma nova forma de gestão de crises.

A segunda missão militar, Artémis, decorreu de Junho a Setembro de 2003 na República Democrática do Congo. Tendo sido preparada em apenas duas semanas (o que, comparado com os dois meses que levou a programar Concórdia, é extremamente curto), na sequência de um pedido do Secretário-Geral das Nações Unidas, esta operação veio responder à crise humanitária em que o país estava mergulhado. Contrariamente à Concórdia, o modelo escolhido para a organização de Artémis foi o da nação-quadro, em que um Estado planeia, desenvolve e comanda a operação com base nos seus recursos materiais e financeiros. Neste caso o papel foi assumido pela França, um dos países com capacidade militar e financeira suficiente para suportar uma operação desta envergadura.²⁸ Este conceito surgiu como alternativa às capacidades da NATO, tendo permitido à União Europeia desenvolver a sua primeira missão autónoma. Esta operação, mais do que as anteriores representa uma vitória para a União não apenas porque foi a primeira intervenção conjunta fora do espaço europeu, mas especialmente porque foi desenvolvida sem o apoio externo: «A Operação Artemis, a primeira intervenção militar conduzida pela União Europeia de forma autónoma, num espaço extra-europeu, terá sido, tanto na sua concepção, como na sua realização, um imenso sucesso».²⁹

A 2 de Dezembro de 2004 foi lançada uma nova operação militar europeia, a Althea, na Bósnia-Herzegovina. A opção de desenvolver uma missão deste género pode parecer curiosa no seguimento de uma missão de polícia, mas está ligada à decisão da NATO de concluir a sua operação.³⁰ Desta forma, Althea será uma intervenção europeia, embora com recurso às capacidades da NATO. Os seus objectivos imediatos consistem em assegurar a transição das forças da NATO/SFOR para as forças europeias, tentando manter o mesmo nível de segurança, por forma a promover os Acordos de Paz. Apesar de ser ainda muito cedo para fazer qualquer previsão, já é possível adiantar que esta operação irá contribuir certamente para uma maior aproximação entre a UE e a Bósnia, e entre os vários países desta região, permitindo gradualmente equiparar o seu nível de segurança ao da União.

A União dispõe ainda de um terceiro tipo de missão, o de apoio civil às estruturas estatais, mais exactamente estruturas jurídicas. Este instrumento criado em Bruxelas, em Maio de 2002, tem à sua disposição 72 juizes, 48 procuradores e 38 administrativos.³¹ A missão Themis, a decorrer desde Julho de 2004 na Geórgia, é de momento o único exemplo deste género de intervenção, embora a UE tenha já proporcionado apoios nesta área no contexto do Programa Tacis. Com uma duração prevista de 12 meses, a missão é com-

posta por 10 especialistas internacionais e por técnicos locais. Esta equipa vai orientar a reforma do sistema de justiça e incentivar a coordenação entre as autoridades responsáveis, a criação de nova legislação e a cooperação regional nesta área. Acima de tudo, a missão tentará reduzir o nível de corrupção que corrói toda a estrutura jurídica do país.

Que futuro para as Operações Europeias de Gestão de Crises?

Como se pode verificar, relativamente às operações acima descritas, a evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde St. Malo, em 1998, é no mínimo impressionante. Em cinco anos, a União conseguiu montar e levar a bom termo um número já considerável de operações (com e sem o apoio da NATO) algo que se julgava ser impossível há bem pouco tempo. Apesar de constituir uma opção ainda polémica e de ser causa frequente de discórdia entre os Estados-membros, a PESC trouxe à União a dimensão militar por que tanto ansiava para complementar a sua Política Externa, promovendo-a à posição de actor internacional de pleno direito. A Política de Segurança e Defesa tem um potencial enorme que reside, não apenas nas suas capacidades actuais, mas sobretudo no conceito inovador de gestão de crises que criou: «Não se trata de um Estado, nem de uma organização militar, mas de um novo actor global apoiado por um projecto político e económico. É neste sentido que a União Europeia pretende intervir no tratamento dos conflitos regionais, quer através do reforço do papel das Nações Unidas e do multilateralismo, quer através da adopção de instrumentos civis e militares».³² A originalidade deste conceito reside não apenas no desenvolvimento de estruturas militares inovadoras – com poucos efectivos e baseadas no comando, na informação, na vigilância e no reconhecimento –, mas sobretudo na coordenação de operações militares com operações civis, quer estas sejam de polícia ou de apoio estatal. Não existem, portanto, dúvidas quanto à afirmação do Conselho Europeu de Laeken, em 2001, de que a PESC está operacional. O que não significa, no entanto, que ela seja perfeita. Pelo contrário, subsistem vários problemas que estão a afectar a sua eficácia e a impedi-la de se desenvolver. Não pretendendo ser-se exaustivo, foram identificadas três questões: o financiamento da PESC, a estratégia dos Estados-membros e o desenvolvimento de capacidades.

O problema do financiamento da PESC tem sido apontado por numerosos autores como sendo uma das questões mais relevantes para a sua futura evolução. De facto, enquanto os 25 membros da União Europeia investem cerca de 180 mil milhões de euros por ano em defesa, os EUA dedicam-lhe praticamente o dobro, ou seja, 330 mil milhões de euros.³³ «Numa escala diferente, e comparando o investimento da UE de cerca de 1,7% do seu PIB na área da

defesa com o investimento Americano de 3% do PIB, a primeira apresenta um atraso ainda mais acentuado relativamente aos EUA».³⁴ Apesar da União Europeia se manter o segundo maior investidor mundial na área da defesa, a diferença em termos de resultados, em relação aos Estados Unidos, é naturalmente notória. A título de exemplo, actualmente os EUA têm possibilidade de mobilizar 400 000 tropas terrestres, de entre as 650 000 de que dispõem, os 25 Estados-membros só conseguem reunir 85 000, embora possuam um total de 1,2 milhões. Este autor acrescenta que se a União quiser realmente recuperar o atraso que tem relativamente aos Estados Unidos, terá que passar a investir cerca de 10% do seu PIB na área da defesa.³⁵ Será, no entanto, esta possibilidade verdadeiramente realista? É provável que até esteja longe de ser necessária. A Política Europeia de Segurança e Defesa não pretende imitar a política norte-americana. Qual seria a utilidade de construir uma estrutura militar tão pesada quanto a dos Estados Unidos, sobretudo quando esta não se tem demonstrado especialmente eficaz em cenários de guerra irregular. O Exército norte-americano está muito bem preparado para intervir em guerras convencionais. Estas são, no entanto, cada vez mais raras. O caso do Iraque tem demonstrado de forma clara que a vitória não reside apenas na utilização de força e de um número de efectivos considerável, mas essencialmente no posicionamento criterioso de pequenas equipas de informação e vigilância. Sendo exactamente esta a actual prioridade da União, não existe grande utilidade nas comparações entre as forças europeias e as norte-americanas, nem em afirmar que a UE necessita de aumentar exponencialmente o seu orçamento de defesa. O que é importante sublinhar é que existem áreas específicas cujo investimento necessita de ser reforçado, como é o caso de alguns tipos de equipamento. Acima de tudo, não é uma questão de gastar mais, mas de gerir melhor. Deve, contudo, ser conferida especial atenção à questão da investigação e do desenvolvimento: «O Estados-Membros da UE investem apenas um quarto da soma que os Estados Unidos dedicam à investigação e ao desenvolvimento»,³⁶ o que significa que embora gastem substancialmente em capacidades, acabam por receber menos dividendos desse investimento do que os norte-americanos e, conseqüentemente, evoluem mais lentamente. Assim, o novo conceito europeu de gestão de crises deveria pressupor uma reorientação dos fundos a favor da investigação em equipamento de ponta e em novos métodos de formação de recursos humanos.

Ainda dentro desta mesma questão, encontramos um outro problema, que se vai colocar certamente a curto prazo, que é o do financiamento das operações de Gestão de Crises. A escolha do modelo da nação-quadro revelou-se extremamente positiva em termos de resultados operativos, mas trouxe igualmente um desequilíbrio em termos de responsabilidade. No caso da

operação Artémis, coube à França disponibilizar e financiar as estruturas de «comando, os sistemas de informação e de comunicação e as estruturas de acolhimento».³⁷ Alguns destes custos, que estavam inicialmente previstos para ser suportados pelo conjunto dos países que participaram na operação, acabaram, no entanto, por ser suportados pela França. Por um lado, este sistema torna quase impossível dar a oportunidade a outros membros da União, com recursos mais limitados, de servir de nação-quadro. Por outro, implica que serão sempre os mesmos países a suportar o preço da Política Europeia de Segurança e Defesa. Esta última é, antes de mais, um projecto político que necessita de ser apoiado financeiramente por todos os seus membros, quer participem nas operações ou não.

No que diz respeito às questões ligadas à estratégia, a escolha do modelo da nação-quadro é igualmente importante. «Depois da Operação Artemis, o entusiasmo e o interesse, relativamente à proposta de se criar um Centro Europeu de Defesa em Tervuren, reduziram-se consideravelmente».³⁸ Se por um lado o seu sucesso contribuiu para a identidade política da União, por outro veio desacelerar a integração dos Estados-membros ao afastar, pelo menos de momento, a constituição de um quartel general europeu permanente. Se para alguns, este último seria sinónimo de duplicação desnecessária de capacidades, para outros significaria a via definitiva para a autonomia relativamente à NATO e a evolução natural da PESD. A União precisa de reflectir sobre o caminho que quer escolher, pois embora a nação-quadro tenha funcionado bem no caso da Operação Artémis, este é provavelmente, por razões económicas, um modelo apenas temporário. Mesmo que haja um consenso relativamente a uma dada operação, é necessário que os países que têm capacidade para a suportar tenham possibilidade de o fazer. E as intervenções urgentes não podem estar sempre dependentes da disponibilidade de tão poucos Estados. A questão da formação de um directório coloca-se novamente aqui como algo de inevitável. Os países como a França e o Reino Unido continuarão a liderar a União nesta área devido à sua experiência e meios disponíveis. Sendo estes os dois os países com as doutrinas militares mais desenvolvidas da União, é natural que tomem a iniciativa até ao momento em que os restantes países atinjam o mesmo nível de capacidades. Os outros Estados-membros devem, no entanto, certificar-se de que o papel de locomotiva desses países não se institucionaliza de forma permanente.

Ligada à problemática da estratégia da União Europeia está igualmente a questão do alargamento a Leste e da tomada de decisão a 25. Com a entrada de 10 novos países, tornou-se ainda mais complicado atingir a unanimidade requerida pelo processo de decisão da PESD. Os novos Estados-membros têm interesses nacionais diferentes que podem não coincidir com os dos 15 mais

antigos. Se, por exemplo, a iniciativa de desenvolver uma operação militar no Congo tivesse sido tomada com a actual estrutura europeia, é possível que a decisão não tivesse sido positiva. De facto, África constitui uma zona de interesse estratégico mais importante para os 15 do que para os 10. A prioridade destes últimos vai essencialmente para os seus vizinhos a Leste, cujo fraco nível de segurança é extremamente significativo. Neste sentido, existe um sério risco da União sentir maior dificuldade em atingir um consenso: «Uma das consequências de um processo político complexo que, envolve um conjunto de interesses concorrentes, pode ser uma doutrina disfuncional».³⁹ Possibilidade esta que nos leva a outra questão preocupante, a do tempo de tomada de decisão. Foi acima mencionado que a Operação Concórdia levou dois meses a ser preparada, enquanto que a Artémis só levou duas semanas. A evolução entre a primeira e a segunda foi realmente positiva, mas será que podemos prever um resultado semelhante aquando da próxima intervenção? Sendo que a tomada de decisão ainda ocupa uma parte considerável desse tempo e que há missões que requerem intervenções muito rápidas, a eficiência da União pode ser seriamente comprometida se ela não conseguir lidar correctamente com o aumento da complexidade do seu mecanismo de decisão.

No que toca à última questão, o Conselho Europeu de Helsínquia em 1999 tinha estabelecido um objectivo, conhecido como «Headline Goal», que pretendia levar a União a atingir um determinado conjunto de capacidades, capaz de apoiar Missões de Petersberg. Pretendia-se então reunir, até ao fim de 2003, 60 mil efectivos, prontos a actuar em 60 dias em operações até um ano. Para colmatar as faltas, a União adoptou em 2001 o «European Capability Action Plan». Esta avaliação correspondia, no entanto, a uma situação internacional muito diferente daquela em que nos encontramos actualmente. Por esta razão, foi adoptado um novo plano, o «Headline Goal 2010», em Junho de 2004, qualitativa e quantitativamente distinto do anterior e cujo objectivo é adaptar as capacidades da União às operações de gestão de crises que terá que realizar num futuro próximo. Os desafios a este plano vão certamente surgir com o aumento do número de missões e com a prática em geral, embora seja já possível prever alguns, tais como o desequilíbrio entre as tecnologias dos vários países. As equipas que participam nas operações são naturalmente multinacionais, o que pode trazer alguns problemas de operacionalidade devido à diferença entre as suas capacidades. O êxito das operações repousa, em parte, na boa coordenação entre as várias forças nacionais no terreno. Para tal, é necessário uma certa homogeneidade nos meios que utilizam. O testemunho do Major-General Pierre Maral, comandante da Operação Concórdia é exemplificativo: «As minhas equipas eram, por exemplo, capazes de me enviar fotografias digitais, entre outras imagens, o que pode revelar-se de uma grande utilidade. No

entanto, como as nossas ligações se baseavam principalmente em tólmóveis e na internet, por vezes tínhamos que recorrer a serviços de estafetas, algo que já era utilizado até na época de Napoleão».40 Embora este problema vá levar algum tempo a ser ultrapassado, devido por exemplo à duração dos programas de desenvolvimento de equipamento, existem algumas medidas que a União pode incentivar ainda mais, tais como a transferência de conhecimentos e de tecnologia entre países.

Conclusão

A recente crise que dividiu os Estados-membros da União Europeia em 2003 está ainda muito viva na memória colectiva. Quem não se recorda da Carta dos Oito ou das famosas palavras de Jacques Chirac? Ao longo desse ano, a intervenção no Iraque fez transparecer uma série de questões mal resolvidas, o que levou muitos observadores a anunciar o fim das iniciativas de Segurança e Defesa da União. Ora, uma análise mais profunda demonstraria que apesar das suas diferenças, os Estados-membros nunca desistiram de levar a cabo o desenvolvimento da PESD. Ao longo deste artigo foram realçadas as dificuldades encontradas pela União na tentativa de encontrar o melhor formato e conteúdo para a sua Política de Segurança e Defesa. Houve igualmente um esforço para sublinhar o carácter louvável das iniciativas europeias neste campo. De facto, enquanto decorriam as discussões entre os países sobre a sua natureza ou a relação com a NATO, a integração da União continuava gradualmente. Embora sejam necessários vários anos antes que a História possa revelar o verdadeiro impacto da crise de 2003, creio que é possível afirmar que a União não saiu deste conflito interno enfraquecida, pelo contrário, fortaleceu-se. Acima de tudo, é importante manter os acontecimentos em perspectiva, ou seja, é importante ter em mente que esta não foi a primeira crise europeia desde a criação da União, e provavelmente também não será a última. Cada conflito permite-lhe conhecer-se melhor a si própria e avançar mais um pouco. Actualmente, e apesar do cepticismo de alguns observadores, não subsistem dúvidas quanto à operacionalidade da União, com seis missões bem sucedidas, uma delas de forma autónoma. Este facto não implica, no entanto, que o caminho se vá tornar mais fácil a partir deste momento. Uma coisa é certa. Apesar dos problemas que se arrastam ou que surgem agora com o novo Alargamento, a dimensão de Segurança e de Defesa tem potencial para ir mais longe. Por fim, este artigo não pretende prever o futuro, apenas adianta que, independentemente da orientação que a PESD poderá vir a tomar, esta vai depender inteiramente da vontade política de cada um dos Estados-membros.

Notas

- 1 Anand Menon, «From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq» (*International Affairs*, Vol. 80, nº 4, Julho de 2004), p. 638.
- 2 A Carta dos Oito foi assinada pelos seguintes países: Portugal, Reino Unido, Espanha, Itália, Dinamarca, Polónia, Hungria e República Checa.
- 3 «Genèse de la lettre des huit – l'idée serait venue du Wall Street Journal» (*Le Devoir*, 13 Janeiro 2003).
- 4 A Declaração de Vilnius, também apelada a Carta dos Dez, foi assinada a 5 de Fevereiro de 2003 pela Albânia, Eslovénia, Eslováquia, Roménia, Letónia, Lituânia, Estónia, Macedónia, Bulgária e Croácia.
- 5 Para aceder ao texto completo da conferência de imprensa, consultar o site da Embaixada de França na Roménia [http://www.ambafrance-ro.org/article.php?id_article=467].
- 6 Jacques Chirac, conferência de imprensa na reunião informal extraordinária do Conselho Europeu, Bruxelas, 17 de Fevereiro de 2004.
- 7 *Idem*.
- 8 Menon, citando o *Financial Times*, «From Crisis to Catharsis», p. 640.
- 9 Julian Lindley-French, «The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the XXI Century» (*European Security*, Vol. 13, nº 1/2, Primavera de 2004), p. 4.
- 10 Menon, citando o *EU Observer*, «From Crisis to Catharsis», p. 645.
- 11 *Idem*.
- 12 Lawrence Freedman, «Can the EU develop an effective military doctrine?», in Steven Everts, Lawrence Freedman, Charles Grant, François Heisbourg, Daniel Keohane e Michael O'Hanlon, *A European Way of War* (Centre for European Reform, Maio de 2004), p. 15.
- 13 Freedman, «Can the EU develop an effective military doctrine?», p. 16.
- 14 Steve Everts e Daniel Keohane, «Introduction», in Steven Everts, Lawrence Freedman, Charles Grant, François Heisbourg, Daniel Keohane e Michael O'Hanlon, *A European Way of War* (Centre for European Reform, Maio de 2004), p. 2.
- 15 Menon, «From Crisis to Catharsis», p. 633.
- 16 Philip Steven, «Europe discovers a single voice» (*Financial Times*, 5 de Outubro de 2001).
- 17 Alistair J. K. Shepherd, «The European Union's Security and Defence Policy: a policy without a substance?» (*European Security*, Vol. 12, nº 1, Março de 2003), p. 39.
- 18 Fabien Terpan, «La Dimension Politique de la Sécurité Européenne au premier semestre 2004» (*Défense Nationale*, nº 8/9, Agosto/Setembro de 2004), p. 102.
- 19 Catriona Mace, «ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina» (*European Security Review*, nº 16, Fevereiro de 2003), p. 4.
- 20 Conselho da União Europeia, «European Union police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia», [http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=EN].
- 21 Terpan, «La Dimension Politique de la Sécurité Européenne au premier semestre 2004», p. 103.
- 22 «EU police mission in Macedonia extended one year» (*Agence France-Presse*, 14 de Dezembro de 2004).
- 23 Conselho da União Europeia, «European Union police Mission in Kinshasa», [<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=788&lang=en&mode=g>].
- 24 A pedido do Governo da Macedónia,

- a duração da missão foi prolongada de Setembro a Dezembro de 2003.
- 25 Pierre Maral, «Vers une Union opérationnelle? Concordia» (*Défense Nationale*, nº 5, Maio de 2004), p. 26.
- 26 Anne Rogers e John Hill, «Europe enters the peacekeeping game» (*Jane's Intelligence Review*, Vol. 15, nº 9, Setembro de 2003), p. 24.
- 27 Maral, «Vers une Union opérationnelle?», p. 29.
- 28 Fernanda Faria, «Crisis management in sub-Saharan Africa: The role of the European Union» (*The European Union Institute for Security Studies Occasional Papers*, nº 51, Abril de 2004), p. 49.
- 29 Bruno Neveux, «Vers une Union opérationnelle? Artémis» (*Défense Nationale*, nº 5, Maio de 2004), p. 12.
- 30 Conselho da União Europeia, «EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina (EUFOR Althea)».
- 31 Luc Grasset, «La Gestion Civile des Crises par l'Union Européenne» (*Défense Nationale*, nº 8/9, Agosto/Setembro de 2004), p. 115.
- 32 Neveux, «Vers une Union opérationnelle?», p. 24.
- 33 SIPRI Yearbook 2003, *Armaments, disarmaments and international security*, (Oxford, Oxford University Press, 2003), p. 181.
- 34 Shepherd, «The European Union's Security and Defence Policy», p. 49.
- 35 Michael O'Hanlon, «The American way of war: the lessons for Europe», in Steven Everts, Lawrence Freedman, Charles Grant, François Heisbourg, Daniel Keohane e Michael O'Hanlon, *A European Way of War* (Centre for European Reform, Maio de 2004), p. 52.
- 36 Shepherd, «The European Union's Security and Defence Policy», p. 50.
- 37 Neveux, «Vers une Union opérationnelle?», p. 20.
- 38 Faria, «Crisis management in sub-Saharan Africa», p. 48.
- 39 Freedman, «Can the EU develop an effective military doctrine?», p. 15.
- 40 Maral, «Vers une Union opérationnelle?», p. 30.