

2004/10/12

UMA NOVA DOCTRINA DE SEGURANÇA PARA A EUROPA

Alexandre Reis Rodrigues

Não têm faltado sugestões sobre o que deve ser a capacidade de defesa e segurança europeia; pena é que não exista um semelhante nível de concretização e que todo este processo não avance de uma forma mais consistente. Recentemente, apareceu mais uma proposta sob o título *A Human Security Doctrine for Europe*, um trabalho desenvolvido por um prestigiado grupo de 12 académicos e investigadores e um oficial general do Exército alemão com experiência em operações de apoio à paz. Consta tudo de um relatório apresentado a Xavier Solana a 15 de Setembro.

O assunto já tinha sido brevemente referido pela imprensa internacional que destacou, em especial, a proposta de criação de uma força de 150000 efectivos, dos quais um terço deve ser constituído por civis (policías, funcionários de controlo de fronteiras, juizes, administradores, especialistas em direitos humanos, etc.) devidamente integrados com a estrutura militar. A ideia não é nova; há já alguns anos que é reconhecida a necessidade de incluir nas forças de intervenção técnicos civis que possam ocupar-se dos aspectos não essencialmente militares das operações de estabilização, para ajudar o país em causa a retomar um funcionamento normal. É nova, porém, a ênfase dada à componente civil, aos aspectos não essencialmente militares das chamadas tarefas de Petersberg e muito especialmente às questões de legalidade das intervenções no exterior. Calculo que a este último aspecto não seja com certeza estranha a composição essencialmente académica do grupo, o que, na minha opinião, desequilibra o tratamento dado ao assunto.

Este novo documento começa por defender a ideia muito pertinente de que os europeus terão que contribuir activamente para a segurança global se quiserem garantir a sua própria segurança, dentro do conceito de que a fortaleza europeia não seria exequível nem sequer útil e de que, no ambiente de segurança pós Guerra Fria de fronteiras crescentemente abertas, os aspectos internos e externos da segurança estão indissolúvelmente ligados. Neste termos, o objectivo do documento é apresentar uma proposta de como tornar a UE mais capaz de intervir a favor da manutenção da paz e da estabilidade no mundo, tendo como ponto de partida o documento apresentado por Solana em Dezembro de 2003, “Uma Europa segura, num mundo melhor” e que é, afinal, o conceito estratégico de segurança da UE.

Chama-se a atenção para o facto de que não obstante a existência de 1,8 milhões de efectivos no activo das forças armadas só uma pequena fracção pode ser empregue no exterior e que esta capacidade não incluiu os meios civis indispensáveis a uma total cobertura de todo o espectro de necessidades para reposição de condições de estabilidade e de segurança. Parece ser óbvio que no desenvolvimento deste trabalho os colaboradores tiveram sempre muito presentes as dificuldades da actual situação no Iraque e foram condicionados por essa realidade na apresentação de propostas sobre as capacidades que a UE deve desenvolver, o que distorceu o tratamento que este assunto devia ter tido. Em resultado dessa aproximação ao problema, os autores parecem visar a criação de uma força de natureza bem demarcada da usada na concepção americana sem, no entanto, esclarecer se – e em caso afirmativo como – deve ser encarada a sua articulação com a NATO, da qual, aliás, não há sequer nenhuma referência ao longo de todo o texto.

Para os autores, a política de segurança europeia deve ser construída à volta das necessidades de segurança das pessoas e não da segurança das fronteiras da União, como era no conceito de estado-nação. Apresentam três razões: uma razão moral, com base na ideia de que se todos têm direito a viver com dignidade e segurança então também é obrigação de todos ajudar quando essa segurança está ameaçada; uma razão legal, na medida em que se o ter segurança faz parte dos direitos humanos então as instituições internacionais tem a obrigação de a garantir; finalmente, uma razão de protecção de interesses próprios na medida em que num mundo com graves problemas de segurança nunca os europeus se poderão sentir seguros.

O relatório refere-se a situações de grave insegurança em que se torne necessário proteger direitos humanos e repor a ordem e normalidade, operações de imposição da lei e da ordem que considera entre as clássicas (?) operações de manutenção de paz – para controlar acordos de cessação de hostilidades e separação de facções em confronto – e as intervenções militares mais robustas, que parece excluir do espectro de possíveis missões para a UE. Para estabelecer prioridades, uma vez que as capacidades serão sempre limitadas, é proposto ter em conta os seguintes critérios: a gravidade e urgência da situação; e exequibilidade da missão, os seus riscos, as probabilidades de sucesso e a disponibilidade de outros actores para participar; a responsabilidade especial se a crise for em países vizinhos; eventuais laços e responsabilidades históricas; finalmente a existência

de uma opinião pública que legitime e apoie o risco e os encargos.

Para a definição de uma doutrina que, como acima referido, assente principalmente em capacidades humanas, os autores deste trabalho propõem o seguinte conjunto de sete princípios que devem guiar a actuação de todos os participantes, desde os colocados ao mais alto nível de responsabilidades até ao simples soldado ou civil:

- Respeitar o primado dos direitos humanos – Os métodos a usar nas operações são tão importantes como as razões que as originam, querendo-se com isto dizer que o direito à vida, à habitação, à liberdade de opinião tem que ser respeitado e protegido mesmo em pleno conflito. Por isso, a menos que seja indispensável e tenha uma base legal, há que evitar provocar baixas e destruições. Isto implica que tácticas de coacção não devem ser utilizadas e que quem viole direitos humanos deve ser tratado como um criminoso e não como combatente inimigo;

- Uma clara autoridade política – Para o objectivo de garantir que a reposição de autoridade local é mantido como o essencial de qualquer operação, a UE deve assegurar um claro controlo político sobre o desenrolar das operações de segurança que seja decidido empreender. Estas operações devem ser chefiadas por civis;

- Respeitar o multilateralismo – Mais do que procurar actuar com um grupo de estados o que se pretende é que se trabalhe sempre dentro do contexto das organizações internacionais, segundo regras e normas comuns e de uma forma coordenada com todos os intervenientes;

- Seguir uma política bottom-up – Este princípio pretende chamar a atenção para a necessidade de se manter um contínuo processo de consulta, comunicação e diálogo que permita ter em conta as mais básicas necessidades das pessoas afectadas pela violência. Ora isto implica que existam mecanismos que assegurem que as perspectivas locais e eventuais propostas cheguem aos decisores. Procura-se lembrar que qualquer processo de national building está à partida condenado ao insucesso se excluir aqueles a quem as instituições se destinam;

- Garantir uma visão regional – Não existem fronteiras para os actuais conflitos; a tendência em definir áreas em termos de fronteiras legais tem levado a negligenciar a tomada de medidas que impeçam o alastrar dos conflitos;

- Usar apenas instrumentos legais – Defende-se que considerações de ordem legal devem ser uma questão central na decisão de como as operações devem ser conduzidas e leva-se este ponto à recomendação de que deve haver maior recurso a capacidades civis na área da imposição da lei (policías, juizes, procuradores, funcionários de tribunais, etc.). Deve haver códigos de comportamento para as forças de intervenção e sanções para quem não os cumprir, com mecanismos de pedidos de responsabilidade. Considera-se que as forças militares devem sobretudo actuar sob uma perspectiva de imposição da ordem; sugere-se, por exemplo, que cada missão inclua um provedor de justiça a quem os locais possam apresentar queixas sobre condutas erradas do pessoal envolvido.

- Apropriado uso de força – Neste ponto o documento parece pretender contrariar directamente o conceito americano de uso de overwhelming force para que não fiquem dúvidas sobre o esperado desfecho da operação. Implicitamente, fica excluída, por exemplo, a possibilidade de a UE adoptar tácticas mais musculadas, eventualmente – penso eu – o recurso a bombardeamentos aéreos antes da entrada das tropas. Contrariamente ao que é habitual em operações clássicas em que aos soldados compete protegerem-se a si próprios e aos civis do seu lado enquanto, paralelamente, procurando minimizar baixas do outro lado, no tipo de operações que o estudo recomenda desenvolver não devem haver privilégios para as forças de intervenção. Estas devem sobretudo proteger as populações e minimizar todas as baixas; exige-se, portanto, o uso mínimo de força, mais na linha das acções policiais, o que se reconhece pôr as forças sob riscos maiores do que seria o caso de ser usado o conceito americano.

Na definição das capacidades a desenvolver, o estudo propõe uma estrutura integrada de meios militares e meios civis e um quadro legal em que se baseie a decisão para intervir e que garanta por todo o processo a observação da legalidade. Sobre o primeiro ponto, começa por se repetir que a identificação da tarefa a executar deve vir em resultado de um extenso processo de consultas locais e de recolha de informações que permitam clarificar as preocupações locais e, em função disso, decidir a resposta a dar. Como o objectivo da operação é repor a estabilidade e diminuir a insegurança das populações, há que garantir na força a empregar (Human Security Response Force) uma forte componente civil de especialistas na área da imposição da lei e ordem. A integração das duas componentes tem que começar logo ao nível do planeamento da operação.

Mais concretamente, é proposta uma força de 15000 efectivos (aproximadamente 10000 militares e

5000 civis) organizada em três níveis: o do quartel-general de planeamento em Bruxelas; o de um núcleo de 5000 elementos mantido, através de um programa de contínuos exercícios, em elevada prontidão; e, finalmente, os restantes 10000 a menor prontidão mas exercitando-se regularmente. A força deve ser multinacional, com os contributos militares pelo menos ao nível de batalhão. Consideraram-se três fontes de recrutamento de pessoal: a da força de reacção rápida europeia para militares; a dos elementos civis (polícias, funcionários de controlo de fronteiras, pessoal de assistência médica, etc.) já disponibilizados pelos países; e ainda um núcleo de voluntários (Humanitarian Volunteer Aid Service) que complementaria o primeiro núcleo de profissionais (Civil Peace Corps).

Reconhecendo que não existe nenhum quadro legal de direito internacional que regule intervenções militares no exterior, recomenda-se no documento que, no interesse de garantir transparência, a UE desenvolva o seu próprio quadro e que o torne público. Alega-se que isso se torna particularmente pertinente à luz da eventual necessidade de efectuar intervenções sem sancionamento prévio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, situação para a qual deve haver alguma abertura, no entender dos autores deste projecto. Logo como primeiro ponto para a elaboração desse quadro defende-se que o pessoal da força deve ficar sujeito à lei local, da mesma forma que a população, segundo o princípio de que os estrangeiros não devem ser tratados de forma diferente dos nacionais. Para os casos de grave insegurança em que a lei local não esteja a ser observada devido à situação ou não seja conforme com os princípios de direito internacionalmente aceites o quadro legal deve fornecer detalhada orientação sobre os arranjos que devem ser feitos.

Este novo documento, que presumo estar presentemente a ser analisado nas estruturas da EU, constitui mais um contributo útil para a construção da Política Europeia de Segurança e Defesa porquanto avança com sugestões que devem ser desenvolvidas. Porém, na minha opinião, falha na procura de harmonização entre as considerações de natureza legal e as de natureza militar, pondo a estas últimas algumas restrições que parecem ter sido sugeridas pelos aspectos que não correram bem na intervenção americana no Iraque mas cuja generalização é de questionável pertinência. O facto de se terem cometido erros aqui e ali não significa que seja preciso inventar novas leis, regulamentos e princípios – como parece pretenderem os autores do documento – tanto mais porque já existe doutrina para essas situações.

41 TEXTOS RELACIONADOS:

2011/10/14

A NATO E A PCSD DA UE, NO PÓS LÍBIA

Alexandre Reis Rodrigues

2011/03/20

O DESTINO DE KHADAFI E A SEGURANÇA EUROPEIA

Alexandre Reis Rodrigues

2010/12/19

A UE E O FUTURO DA COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE

Alexandre Reis Rodrigues

2010/10/09

A SEGURANÇA ENERGÉTICA DA EUROPA E A NATO

Alexandre Reis Rodrigues

2010/07/09

A INTERVENÇÃO MILITAR DA OTAN NA JUGOSLÁVIA[1]

Carlos Ruiz Ferreira[2] (Brasil)

2010/03/15

AS RELAÇÕES NATO/UE

Alexandre Reis Rodrigues

2009/04/07

A SOLUÇÃO POLÍTICA PARA O AFGANISTÃO E A UE

Alexandre Reis Rodrigues

2009/04/02

A REFORMA DA SEGURANÇA E DA DEFESA NA GUINÉ-BISSAU – O APOIO DA UNIÃO EUROPEIA

Luís Marquês Saraiva[1]

2009/03/31

REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA – UM PERFIL MILITAR PÓS-MODERNO[1]

Luís Marquês Saraiva[2]

2009/03/25

A CIMEIRA DOS 60 ANOS DA NATO E A UNIÃO EUROPEIA

Alexandre Reis Rodrigues

2008/11/07

ESDP IN STRATEGIC NEIGHBOURHOODS: PROMISES OF STABILITY THROUGH INTERNATIONAL MILITARY COOPERATION

Sandra Fernandes e Luís Saraiva

2008/07/28

O KOSOVO E A PRISÃO DE RADOVAN KARADZIC

Alexandre Reis Rodrigues

2008/07/20

O IMPASSE IRANIANO

Alexandre Reis Rodrigues

2008/05/14

A “NOVA” RÚSSIA

Alexandre Reis Rodrigues

2008/04/09

A CIMEIRA DE BUCAREST E O “ALARGAMENTO” DA NATO

Alexandre Reis Rodrigues

2008/03/25

O QUE SERÁ A RÚSSIA DE MEDVEDEV?

Alexandre Reis Rodrigues

2008/02/12

A INDEPENDÊNCIA DO KOSOVO: UMA PERDA ESTRATÉGICA PARA A EUROPA

Alexandre Reis Rodrigues

2008/02/01

QUE ESPERAR DA CIMEIRA DE BUCAREST?

Alexandre Reis Rodrigues

2008/01/02

AS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA NORTE-AMERICANO DE DEFESA ANTIMÍSIL PARA A EUROPA

Joana Gonçalves, Milena Batista, Sofia Alves e Tiago Maurício

2007/11/30

KOSOVO: A ATRACÇÃO DA INDEPENDÊNCIA

Alexandre Reis Rodrigues

2007/09/17

UCRÂNIA. ELEIÇÕES DENTRO DE DUAS SEMANAS

Alexandre Reis Rodrigues

2007/07/26

DE UMA FORMA OU DE OUTRA

Alexandre Reis Rodrigues

2007/07/02

A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DA LITUÂNIA

Daniela Siqueira Gomes[i]

2007/06/25

A DEFESA COLECTIVA DA EUROPA. RESPONSABILIDADE DA NATO? (II PARTE)

Alexandre Reis Rodrigues

2007/05/25

A HERANÇA ALEMÃ PARA A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UE

Alexandre Reis Rodrigues

2007/05/19

A DEFESA COLECTIVA DA EUROPA: RESPONSABILIDADE DA NATO?[1]

Alexandre reis Rodrigues

2007/04/19

THE TALIBAN THREAT IS NOT JUST AMERICA'S BURDEN[1]

Robert Hunter[2]

2007/04/01

A DEFESA ANTIMÍSSIL NA EUROPA. UM PROBLEMA PARA A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UE?

Alexandre Reis Rodrigues

2007/02/20

UMA PARCERIA COM A RÚSSIA. É POSSÍVEL PARA O CURTO PRAZO?

Alexandre Reis Rodrigues

2007/01/20

O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOPOLÍTICAS (III PARTE)

João Brandão Ferreira

2007/01/19

O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOEPOLÍTICAS (II PARTE)

João Brandão Ferreira

2007/01/18

O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOPOLÍTICAS (I PARTE)[1]

João Brandão Ferreira

2006/04/27

A SEGURANÇA ENERGÉTICA

Alexandre Reis Rodrigues

2006/04/06

A SEXTA GUERRA DE INDEPENDÊNCIA

João Brandão Ferreira

2005/07/17

A PRESIDÊNCIA BRITÂNICA DA UNIÃO EUROPEIA

Alexandre Reis Rodrigues

2004/10/29

A AGÊNCIA EUROPEIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA E A AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR [1]

Francisco Duarte Lima

2004/05/14

A DEFESA EUROPEIA

Alexandre Reis Rodrigues

2004/03/21

A TURQUIA E A UNIÃO EUROPEIA

João Vieira Borges

2004/02/23

SEGURANÇA E DEFESA NA UNIÃO EUROPEIA; DO DESCONHECIMENTO À PROSPECTIVA

João Vieira Borges

2004/02/19

A UE E A RÚSSIA

António Silva Ribeiro

2003/09/30

PORTUGAL E A ZEE DA UNIÃO EUROPEIA

João Vieira Borges