



06/2/13

O papel da PCSD da UE na Comunidade Transatlântica¹

Alexandre Reis Rodrigues

Durante a Guerra Fria e no período mais “quente” da “guerra ao terror”, na sequência do 11 de setembro, a vivência da comunidade transatlântica pareceu quase sempre limitada ao campo da Segurança e Defesa. Percebe-se que tenha sido assim porque foi esse o campo que teve geralmente maior visibilidade, através da NATO que o corporiza.



No entanto, as raízes que sustentam e alimentam a comunidade abrangem também, entre outros, o campo político, o social e o económico. Este último é um dos mais importantes motores da vida da comunidade² e o que produz mais interligações, embora seja um dos menos referido, talvez porque tem conseguido manter-se à margem das fricções verificadas no campo das políticas externa e de defesa.

Vou referir-me, no entanto, apenas às questões de Segurança e Defesa e, mais concretamente, ao papel da Política Comum de Segurança e Defesa da UE na Comunidade transatlântica. É uma dimensão de que também depende, em parte relevante, a manutenção equilibrada das relações transatlânticas. Aliás, se não é mesmo a mais importante é, pelo menos, a mais complexa e difícil, porque ao contrário do que acontece com a dimensão económica, nesta as partes não falam de igual para igual, dada a grande assimetria em termos de capacidades militares.

O meu objetivo é identificar o tipo de influências a que está presentemente sujeita e como poderá evoluir no futuro.

Tenho duas possíveis vertentes de apreciação da situação. Olhar para a comunidade transatlântica como “comunidade de segurança” ou como “aliança”. A sua mais recente dimensão, como “organização de segurança cooperativa”, formalizada em 2010 na aprovação do Conceito Estratégico da

¹ Texto que serviu de base a uma participação num Seminário organizado pelo IDN e pelo IPRI, sob o tema “As eleições e a política internacional dos EUA”, em 13 de dezembro de 2012.

² «The EU as a bloc is the United States’ largest trading partner and investment partner by a large margin. The importance of the EU is even greater on the foreign direct investment side. Investments from both sides account for four million workers being directly employed by the respective affiliates of US or European-based companies. In “U.S.-EU Trade and Economic Relations: Key Policy Issues for the 112th Congress, Raymond J. Ahearn, 17 Feb 2011.

NATO³, poderia ser uma terceira vertente de apreciação mas está incluída na dimensão “aliança”, como uma componente de atuação da Aliança.

Para o objetivo deste texto, deixo de parte a vertente “comunidade de segurança”, entendida como um grupo de países que recusam o recurso ao uso da força como forma de resolução de conflitos internos. É algo que não se imagina que possa ser posto em causa, mesmo tendo em conta os alertas de alguns, admitindo que a crise financeira por que está a passar o lado europeu, possa tornar um conflito interno menos remoto do que geralmente se imagina.

Na dimensão “aliança” o contexto é muito diferente. Está sob tensões que, recorrentemente, ameaçam o seu equilíbrio e que, num extremo, podem comprometer o seu futuro. Funciona num contexto virado para o exterior e que envolve uma componente militar para o eventual uso da força. É um exterior muito mais complexo porque deixou de ter os contornos precisos que tinha no tempo da ameaça soviética e em que, para cooperar, não é possível esperar a convergência de interesses que existia na Guerra Fria, nem evitar divergências na perceção das ameaças e na forma de lidar com elas.

Desta realidade resultam diferentes visões na forma de encarar as obrigações de participação, questão visível na falta de uniformidade no esforço financeiro de cada Estado membro e na inobservância, por parte dos europeus, da recomendação de um teto mínimo comum.⁴ Não é de estranhar que a partir daqui se gerem polémicas que afetam a coesão. A última vez que este assunto apareceu nas “primeiras páginas dos jornais”, veio por intermédio de Robert Gates, em junho de 2011, no final do seu mandato de Secretário da Defesa, em reunião ministerial da NATO, quando o referiu nos seguintes termos:

«If current trends in the decline of European defence capabilities are not halted and reversed, future US political leaders – those for whom the cold war was not the formative experience it was for me – may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost».

Este alerta foi tratado como algo de novo no relacionamento transatlântico mas, ao contrário do que geralmente se imagina, este tipo de exortações/apelos/recriminações - o que quer que se queira chamar - são tão antigos quanto é o próprio relacionamento. Já era matéria de preocupação no início da década de cinquenta como se pode constatar nos textos de Reinhold

³ «The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organizations”. “Active Engagement, Modern Defence”

⁴ Numa comparação, em termos percentuais, verificam-se algumas diferenças significativas entre os europeus mas onde esta questão é especialmente aguda, é entre o que gastam os EUA e os seus parceiros europeus. Em termos absolutos, os EUA gastam três vezes mais do que o conjunto dos restantes 27 membros.

Niebuher⁵, um proeminente intelectual americano a quem se deve a identificação das bases em que deve assentar a comunidade transatlântica e a quem hoje vários autores recomendam voltar para reencontrar o caminho que, entretanto, se pode ter perdido. Deixo esta referência para eventuais interessados em aprofundar o assunto, o que não seria possível neste breve texto.

Recentemente, o campo da Segurança e Defesa tem sido pressionado por um conjunto de novos fatores, em que avulta o declínio dos orçamentos de Defesa, impedindo o cumprimento das metas estabelecidas, e as alterações da estratégia de Defesa americana, todas com impacto importante sobre as políticas europeias. Por algum tempo, esteve também sob tensões provocadas pelo processo de integração europeia e pelo desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa, por receio de Washington de que esse processo conduzisse a uma autonomização estratégica da Europa. Essa preocupação foi materializada através do critério dos "três D's"⁶ e do Princípio "NATO First"⁷. Este assunto evoluiu, ao ponto de hoje quase já não se falar nesses condicionalismos, mas não se encontra clarificado, por falta de diálogo entre a NATO e a UE e, em parte também, por recuos e dificuldades da UE em fazer progredir a PCSD.

Naquilo que diretamente interessa à boa "saúde" da dimensão Defesa na comunidade transatlântica há dois aspetos da nova estratégia dos EUA que são particularmente relevantes. O mais discutido é o que se refere à deslocação do foco das atenções para a região da Ásia/Pacífico⁸, o que alguns têm caricaturado como o abandono da Europa. Não é, no entanto, o que mais interessa aos europeus. O de maior impacto é o que Robert Kaplan chama o "Fim do Humanitarismo", ou seja o abandono da tese de que o papel dos EUA no mundo passa também por proteger as minorias ameaçadas, por prevenir os genocídios ou por fazer regressar a estabilidade onde se tiver instalado o caos. Foi precisamente essa postura que caracterizou a década de 90 com as intervenções no Panamá, Haiti, Somália e Kosovo, todas avançadas sob uma justificação humanitária⁹ ou para resolver problemas marginais (caso do Panamá), já que em nenhuma delas havia questões críticas para a segurança e defesa dos interesses americanos.

⁵ Este tema foi recentemente abordado por William Inboden em artigo publicado pelo *German Marshall Fund of the United States*, sob o título "*Diversity under Freedom*".

Segundo este critério, os europeus comprometeram-se a "não duplicar as estruturas e meios existente (*No Duplication*)", a observar uma política de total transparência entre as duas organizações (*No Decoupling*) e a garantir idêntico tratamento aos membros da NATO que não pertencessem à UE (*No Discrimination*).

⁷ Este princípio estabelece que eventuais intervenções da UE só poderiam ocorrer se a NATO (leia-se os EUA, porque de resto todos os outros membros são os mesmos) não desejasse envolver-se.

⁸ «*While the US military will continue to contribute to the security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region*», from the "*2012 National Security Strategy*", "*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21 st Century Defence*".

⁹ «*Since the end of the Cold War, a new class of wars that we might call humanitarian wars – wars in which the combatants claim to do the fighting neither for theirs national interest nor to impose any ideology, but rather to prevent inordinate human suffering*», in "*Immaculate Interventions: The Wars of Humanitarianism*", 5 April 2011, George Friedman.

Com a nova estratégia, aprovada no início de 2012, não vai ser esse o uso que primariamente os EUA pretendem dar ao seu poder militar. Calcula-se que o ritmo das intervenções externas, tal como se verificaram no período atrás referido, será temperado (isto é, diminuído) pela memória do que correu mal, nomeadamente, quando se interferiu com delicados equilíbrios regionais que acabaram por se alterar em sentido contrário ao pretendido (caso do Iraque/Irão). Também por outras duas razões: a diminuição dos orçamentos militares e a precedência que será dada pelo presidente Obama às questões de política interna sobre a política externa. “*Fixing America, not the world*”, era como a revista “*The Economist*”, resumia as expectativas sobre o segundo mandato, se o contexto internacional assim o permitir.¹⁰

A forma como os EUA encararam o conflito líbio, limitando-se a apoiar os europeus onde as capacidades militares eram insuficientes, a postura adotada no recente conflito no Médio Oriente, entre Israel e o Hamas, que se limitou a dar credibilidade às diligências do presidente Morsi, e, finalmente, a intervenção em curso no Mali são evidências da nova estratégia americana. Conflitos que não afetem interesses vitais deixarão de ter o nível de envolvimento militar que se verificou no passado. Decisões de intervenções futuras seguirão, ao contrário do verificado nas administrações Bush, um processo mais seletivo e, sobretudo, mais assente na ideia de tentar que os problemas sejam primariamente resolvidos por quem for por eles mais afetado, ou seja, deixando a sua solução às potências da região.

Intervenções com a dimensão que tiveram as do Iraque e Afeganistão não se repetirão proximamente. Quem o anunciou foi Robert Gates, enquanto Secretário da Defesa.¹¹ Mas, em alternativa, recorrer-se-á frequentemente, como aliás passou a acontecer regularmente desde que o Presidente Obama tomou posse, às chamadas “*high tech clandestine wars*” (com o uso de “*drones*” e forças de operações especiais). Goste-se ou não, tem sido, obviamente, uma estratégia muito eficaz na luta contra o terrorismo.

Esta nova situação vai ser um elemento marcante da evolução do relacionamento transatlântico na área da Defesa, de uma forma que constitui para os europeus, simultaneamente, uma boa notícia e um desapontamento. Uma boa notícia porque decrescerá a pressão para o envolvimento dos europeus em tarefas de reconstrução e estabilização como aconteceu, por exemplo, no Afeganistão e no Iraque. Um desapontamento porque, por outro lado, decrescerá o envolvimento

¹⁰ «Mr. Obama and his team believe that is outstanding task is to secure a domestic legacy. Time for nation-building, tight there at home. Obama aims to be present but not deeply involved around the globe. Will Obama’s arms-length foreign strategy survive contact with a turbulent world», *The Economist*, 1 set 2012.

¹¹ «The United States is unlikely to repeat a mission on the scale of those in Afghanistan or Iraq anytime soon – that is, forced regime change followed by nation building under fire», Robert Gates in “Helping others defend themselves”, in “*Foreign Affairs*”, May/June 2010.

americano na resolução de crises que interessem primariamente aos europeus, como aconteceu no caso da Líbia.¹²

A participação militar dos EUA na resolução de conflitos, como a que se verificou no Kosovo, em que assumiram a quase totalidade do esforço militar, é algo que os europeus têm que se preparar para deixar de dar como garantido. Este desfecho adivinhava-se há muito tempo mas não se tem querido admiti-lo, nem muito menos assumi-lo. Mas o recado aí está muito claro na Estratégia de Defesa aprovada no início de 2012, sob o título "*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defence*" quando refere o seguinte:

«Most European countries are now producers of security rather than consumers of it. Combined with the drawdown in Iraq and Afghanistan, this has created a strategic opportunity to rebalance the U.S. military investment in Europe, moving from a focus on current conflicts toward a focus on future capabilities. In keeping with this evolving strategic landscape, our posture in Europe must also evolve».

Na minha interpretação, neste pequeno texto, há duas mensagens-chave a que importa prestar atenção: *«Rebalance the U.S. military investment in Europe»* e *«moving from a focus on current conflicts toward a focus on future capabilities»*. É a maneira diplomática de dizer, por um lado, que será reduzido o envolvimento militar americano na Europa e, por outro lado, que o chamado "policiamento" do mundo não vai continuar a ter o nível de participação americano que teve no passado. Ou seja, que os europeus, para resolverem crises na sua vizinhança próxima que possam afetar a sua estabilidade e interesses, terão que passar a contar, sobretudo, com as suas próprias capacidades.

Naturalmente, os EUA não vão descurar nem muito menos alienar os seus aliados europeus, com quem partilham valores semelhantes, em situações em que seja aplicável a invocação da cláusula de defesa coletiva, prevista no artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte. No entanto, fora desse quadro, que aliás é hoje remoto, a "saúde" da comunidade transatlântica, no campo da Segurança e Defesa, vai ficar dependente da capacidade europeia de resolver o atual défice de cooperação, défice que tem minado a coesão e desequilibrado o relacionamento transatlântico. Ou seja, vai ficar na mão do que os europeus conseguirem fazer com a PCSD.

¹² Curiosamente, esta intervenção tem sido referida, nos círculos NATO, como um modelo de futuras intervenções. *«NATO's operation in Libya has rightly been build as a model intervention»*, Ivo Daalder and James Stavridis, "Foreign Affairs", Mar/Apr 2011.