

A Europa e as crises periféricas

Pacto europeu de solidariedade

Álvaro de Vasconcelos

A União Europeia e os países que dela fazem parte enfrentam um conjunto diversificado de crises e conflitos. Este conjunto de crises e conflitos, ficando embora aquém de configurar uma ameaça estratégica global à União, põe no entanto em causa interesses vitais que são comuns aos membros da União.

A gravidade e a dimensão das crises, o facto de elas envolverem factores não só económicos e sociais mas também políticos e militares, tornam pouco crível que a União se continue a desenvolver, à imagem da Alemanha no pós-guerra, como uma potência civil – que não define os seus interesses estratégicos comuns e se priva de uma política externa, de segurança e defesa comum e da capacidade de projecção de poder militar que lhe daria credibilidade.

O futuro da União Europeia depende hoje em larga medida da sua capacidade ou incapacidade para se afirmar como uma potência política na cena internacional. Para tornar possível esse objectivo há que firmar entre os seus membros um “pacto de solidariedade”, incluindo a definição precisa dos interesses vitais comuns e das circunstâncias em que se comprometem a agir em bloco em sua defesa, na Europa e nas suas periferias. Esta expressão explícita da solidariedade entre os membros da União Europeia deve preceder e condicionar a reforma institucional da União em matéria de política externa e de segurança e defesa comum. A reforma institucional neste domínio deve ser levada a cabo por forma a dar credibilidade e funcionalidade ao pacto de solidariedade, para que este se não transforme em mais um de entre os muitos exercícios declaratórios a que a União se dedica em matéria de política externa e de segurança. Por fim, este pacto, com a definição clara de objectivos e de meios que pressupõe, é indispensável à instauração de uma parceria entre a Europa e os Estados Unidos, importante a todos os títulos, e mais ainda num momento em que as atenções dos americanos tornam a voltar-se para a Europa.

Validade e utilidade da distinção entre centro e periferia

Durante o período da Guerra Fria, fazia sentido a distinção entre conflito central, o confronto entre os dois blocos na Europa, que nunca existiu, e conflitos periféricos; em que os blocos não se defrontavam ou se defrontavam apenas por países interpostos, e que existiram em grande número.

Esta distinção correspondia no fundo à distinção feita pela NATO entre conflitos “na área” e “fora da área”. Foi introduzida na década de 50 pelos Estados

Unidos para não terem que se ver envolvidos nos conflitos coloniais dos europeus. Findo o período da descolonização, sobretudo durante a época de Ronald Reagan, passaram a ser os europeus a sublinhar a validade desta distinção, não querendo pôr em causa a coesão da Aliança Atlântica pelo seu envolvimento em crises que criariam divisões entre os seus membros. No período de transição em que vivemos, restam talvez ainda do mundo bipolar as questões relativas à transição da Rússia e da Ucrânia e ao seu lugar nas estruturas de segurança europeia, bem como as questões ligadas ao equilíbrio nuclear. Mas mesmo um triunfo dos nacionalismos mais extremos na Rússia não teria muito provavelmente como consequência, a curto espaço de tempo, a globalização da ameaça.

Pode também considerar-se como não periférica e central¹ a defesa da zona de segurança europeia contra uma ameaça externa ou a gestão de conflitos dentro dessa zona que compreende os Estados-membros da União e as democracias europeias em processo de se tornarem membros. Esta noção aplica-se a todos os membros da NATO relativamente aos quais existe uma garantia de segurança colectiva contra a agressão de um terceiro país e que envolve a maioria dos países da União – dez em quinze. O grau de probabilidades de um ataque contra um Estado compreendido na zona de segurança europeia é hoje muito reduzido. Contudo, não é de excluir a possibilidade de conflito entre Estados com vocação para virem a ser membros da União. Foi o que aconteceu na antiga Jugoslávia. De acordo com esta definição de conflitos centrais, um conflito como o da Bósnia envolvendo Estados com vocação europeia, não é um conflito periférico, embora assim tenha de facto sido considerado. A Bósnia-Herzegovina, com o seu projecto de sociedade multicultural e multiétnica, era em 1991 um natural candidato a membro da Comunidade Europeia e como tal deveria ter tido a sua solidariedade activa. Refira-se que mesmo o âmbito da aplicação do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte deve ser clarificado: foi considerado periférico, inclusive aliás por Estados-membros da União, o possível conflito resultante de um ataque à Turquia a partir do Sul durante a guerra do Golfo.

Fora deste perímetro, mas com elevado grau de probabilidade de envolvimento político ou mesmo militar de países membros, são os conflitos periféricos que vamos analisar. Deixamos de parte os conflitos periféricos-periféricos, ou seja, os que não põem em causa interesses vitais ou interesses importantes da União Europeia. À medida que a União Europeia for assumindo um papel político mais activo e global, condizente com o papel que tem já no plano económico e comercial, ela terá que vir a interessar-se mais activamente por outras áreas do mundo. Já o faz de certa forma em relação à América Latina – como o atesta o crescente interesse no relacionamento com o Mercosul, que tem todas as condições, inclusive no plano dos valores, para constituir um parceiro estratégico da União Europeia. Na Ásia, onde os interesses económicos europeus estão em crescendo, a Europa continuará ainda por muito tempo a ser um actor

¹ Karl Kaiser, "Challenges and contingencies for European defence policy", *Towards a Common Defence Policy*, ed. Lawrence Martin and John Roper, Paris, ISS-WEU, 1995, pp. 29-36.

estratégico menor. Não significa isto que os membros europeus do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a própria União Europeia, possam evitar assumir determinadas responsabilidades, mormente no quadro das Nações Unidas (uma das instâncias aliás em que a reorganização das relações euro-americanas terá forte incidência), em relação ao continente asiático. Não é porém provável que vejamos porta-aviões europeus no estreito da Formosa, a não ser que a NATO sofra a reviravolta que alguns, como Kissinger, propõem.

As crises na periferia estratégica da União, inclusive as crises no Mediterrâneo, não-configuram a emergência de uma nova ameaça global para os Estados democráticos. O islamismo radical, ao contrário do que deixou entender o antigo secretário-geral da NATO, Willy Claës, não é a nova ameaça global, a ameaça de substituição em relação à velha ameaça soviética. Não tem também razão Samuel Huntington quando afirma que as guerras do futuro serão as guerras entre as civilizações, sobretudo os que oporiam o mundo ocidental ao mundo islâmico e confucionista². O que a análise dos conflitos regionais mostra é que resultam regra geral de crises no seio de sociedades da mesma civilização (Argélia) e que estas são atravessadas por tensões de natureza essencialmente política³.

De qualquer forma, as crises na periferia da União são as crises de hoje, aquelas em que a União e os seus Estados-membros têm todo o interesse em colaborar estreitamente para lhes fazer frente.

Um dos traços característicos da segurança europeia, neste final de século, é o podermos constatar que a fronteira da União Europeia, nomeadamente na sua periferia sul, é contígua às áreas do mundo de maior instabilidade e crise. Esta aliás uma diferença importante na situação geoestratégica dos Estados Unidos quando comparada com a da União Europeia – rodeada esta por uma larga zona de instabilidade e crise, que vai desde o Magrebe, dominado hoje pela problemática do islamismo radical, ao Médio Oriente, onde ainda persiste o conflito israelo-árabe, ao Mar Egeu, onde se manifestam as tensões greco-turcas, aos Balcãs, fortemente marcados pelo nacionalismo extremista e pela depuração étnica.

Os alargamentos previstos, a Leste, aproximarão a fronteira da União Europeia de uma outra área de crise e conflitualidade latente ou aberta, resultante da desintegração da União Soviética.

A integração da Turquia no espaço europeu aproxima, por seu lado, a União do Médio Oriente e do Golfo Pérsico (lembramos que a Turquia tem fronteira com a Síria, o Irão e o Iraque) e da Ásia central. Apesar de a sua candidatura à União Europeia não ter sido aceite até hoje, e não é provável que o venha a ser proximamente, a Turquia, para além de pertencer à NATO, tem vindo progressivamente a estreitar os seus laços com a União, seja por intermédio da união aduaneira ou pelo seu estatuto de membro associado da União da Europa Ocidental (estatuto conferido a todos os membros europeus da NATO que o solicitem).

Onde acaba a *comunidade Europa* (incluindo nela as novas democracias ligadas já por acordos de associação à União Europeia) começam as zonas de crise.

² Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3, pp. 22-49.

³ Álvaro Vasconcelos & Fernanda Faria, "Security in Northern Africa: Ambiguity and Reality", *Chaillot Papers*, September 1996, Paris, ISS-WEU.

Mas a pressão e a exigência de intervenção europeia não vem só da fronteira meridional próxima, vem também do continente africano, atravessado por gravíssimas crises de desintegração de Estados, crimes contra a humanidade, como no Ruanda, a que os europeus não ficam nem podem ficar indiferentes. Tudo leva a crer, infelizmente, que as crises na periferia da União tendem a agravar-se, algumas a extremos intoleráveis, e a exigir por isso uma intervenção inclusivamente militar.

A periferia europeia próxima a que nos referimos, aliás com a África subsariana, é atravessada por uma crise económica, política e social profunda onde se misturam de uma forma explosiva elevados índices demográficos, desemprego e perda de legitimidade dos poderes instituídos. No Norte de África é nestas condições que cresce essa forma extremada de nacionalismo identitário, o islamismo radical (nomeadamente na Argélia e no Egipto), como a principal alternativa aos poderes instituídos.

As crises na periferia europeia vão-se agravando perante a incapacidade das organizações multilaterais para lhes fazer frente. Incapacidade das Nações Unidas, bem patente na Bósnia ou no Ruanda, que no que diz respeito quer ao Norte de África quer à África subsariana é agravada pelo défice institucional existente. No Norte de África, pela paralisia de instituições como a União do Magrebe Árabe ou a Liga Árabe, e pela inexistência de um quadro institucional que una as duas margens do Mediterrâneo. No Médio Oriente o vazio institucional é preenchido ou minorado pelo interesse evidente e a presença activa dos Estados Unidos. Na África subsariana são ainda incipientes os recém-criados mecanismos de prevenção de crise da Organização de Unidade Africana. Esta fraqueza não será colmatada por uma presença americana, uma vez que os Estados Unidos não estão dispostos a preencher o lugar que consideram dever pertencer aos europeus. E no que respeita às crises na periferia europeia, os Estados Unidos escolherão de forma selectiva quando, como e em que circunstâncias o fazer. E poderão considerar, como fizeram durante quatro anos em relação à Bósnia, que a questão era comparável à da Somália e que ambas eram, do ponto de vista americano, periféricas-periféricas. Warren Christopher afirmaria em contrapartida que o Haiti era muito mais central para os Estados Unidos que a Bósnia. Os europeus também não podem pôr de parte a influência das correntes isolacionistas que por pouco não são já maioritárias no Congresso americano.

A situação é grave apesar de não ser tão catastrófica como é descrita por autores desta segunda fase, pessimista, do após-Guerra Fria: Robert Kaplan, em *The Coming Anarchy*, compara o futuro de grande parte do planeta à actual situação na África Ocidental. E não é tão catastrófica porque a descompressão estratégica que resultou do fim da Guerra Fria não trouxe só factores de desintegração maligna, trouxe também nichos de oportunidade⁴ que propiciaram o desenvolvimento do processo de paz no Médio Oriente e o quase milagre da

⁴ Celso Lafer, "A problemática da integração", *A Integração Aberta*, Lisboa, IEEI, 1955.

transição na África do Sul. Essa mesma descompressão permitiu aliás que se iniciassem os processos de paz em Angola e Moçambique⁵.

Os factores de ruptura e conflito e as oportunidades criadas pela nova situação internacional para a consolidação dos processos democráticos não deixam de colocar à política externa e de segurança comum da União Europeia e aos seus Estados-membros novas exigências. Nestas condições é difícil não considerar que a União Europeia e os seus Estados-membros serão chamados a intervir de uma forma activa para tentar prevenir ou resolver as crises actuais e as que se anunciam. A questão que se coloca hoje não é tanto se a Europa terá que intervir ou não nas crises periféricas, mas se será ou não capaz de o fazer de uma forma eficaz.

A União tem que ser capaz de pesar de uma forma decisiva na prevenção e gestão de crises na sua periferia. Não é possível construir uma grande Suíça, rodeada por crises e tensões que afectam interesses comuns vitais e importantes da União. A pressão para uma intervenção da União e dos (ou de) Estados-membros não tem parado de intensificar-se desde a queda do muro de Berlim. Foi assim na guerra do Golfo e na antiga Jugoslávia, na Somália e no Ruanda. É assim, embora sob outras formas, no Mediterrâneo.

A intervenção europeia é importante, não apenas para fazer face a processos de desintegração maligna ou de agressão, mas também para sustentar os processos de reforma política e económica no sentido da integração e da democracia quer seja na sua periferia próxima como na mais longínqua.

Os interesses vitais comuns

Em suma, o imperativo das intervenções europeias na sua periferia próxima decorre de um conjunto de razões que podem ser repartidas em três categorias: os valores, as preocupações de segurança e uma combinação de interesses de cada Estado e da União Europeia ligados à procura pela Europa de um papel como potência mundial.

O campo dos valores. No actual contexto internacional, a propagação dos valores democráticos, a defesa dos direitos do homem, nomeadamente quando são espezinhados de forma violenta, ao ponto de a sua violação constituir um crime contra a humanidade, como aconteceu na Bósnia ou no Ruanda, representam um interesse concreto da União: a defesa desses valores corresponde ao interesse europeu na nova ordem internacional liberta dos constrangimentos da bipolaridade e em que os Estados Unidos, por desaparecimento da ameaça soviética, deixaram de assumir o papel federador que desempenhavam de um ponto de vista estratégico. A União não pode ser indiferente a tragédias humanas como a limpeza étnica na Bósnia e o genocídio no Ruanda sem perda de legitimidade e credibilidade. A própria opinião pública europeia exige a intervenção nestes casos. Como sublinhou Stanley Hoffmann⁶, o interesse nacional tem para os Estados democráticos uma componente moral. A questão da

⁵ Ver Moisés Venâncio, "The United Nations, Peace and Transition: Lessons from Angola", e João Bernardo Honwana, "The United Nations and Mozambique: A Sustainable Peace?", *Cadernos do Lumiar*, n.ºs 3 e 7, Lisboa, IEEI, 1994 e 1997.

⁶ Stanley Hoffman, "The Politics and Ethics of Military Intervention", *Survival*, vol. 37, n.º 4, Winter 1995-1996.

credibilidade e da coerência põe-se com tanto maior acuidade quanto a União Europeia tem vindo a introduzir nas suas prioridades externas, nomeadamente de ajuda ao desenvolvimento, o princípio da condicionalidade política.

A segurança e a estabilidade. Interesses vitais da União Europeia podem ser postos em causa pela conflitualidade na sua periferia próxima. Como o podem ser a prazo, por conflitos interestatais nas regiões que lhe são vizinhas, nomeadamente quando é posto em causa o princípio da inviolabilidade das fronteiras, da sua não alteração pela força.

A União tem também um interesse vital em impedir o crescimento de forças nacionalistas extremistas, que necessariamente lhe são hostis, nas suas fronteiras. O triunfo político destas forças, sejam islamitas radicais ou nacional-comunistas, será particularmente inquietante se acompanhado pela proliferação de armas de destruição maciça, pelo terrorismo e por ambições hegemónicas regionais. A eventual proliferação de armas de destruição maciça no Médio Oriente, no Golfo ou no Norte de África, não deixaria de representar uma ameaça militar real e um factor de crise regional grave, sendo por isso matéria a que a União não pode deixar de estar particularmente atenta.

No que diz respeito à África subsariana, se as crises não ameaçam interesses estratégicos vitais da União Europeia, um certo número de desafios foram suficientemente importantes nos últimos anos para motivar a acção militar dos países da União. Estas deram-se em missões de manutenção da paz e apoio a processos de transição e em missões de protecção ou evacuação dos cidadãos da União, como foi o caso no Zaire.

Estabilidade e protecção de interesses económicos. A União tem interesse em contribuir para a estabilidade das regiões que lhe são próximas e da África subsariana, porque tem aí interesses económicos, nomeadamente no aprovisionamento de matérias-primas, extremamente importantes. A preocupação da União com a questão energética leva-a aliás a privilegiar o acesso e a adoptar em relação aos países produtores de petróleo, independentemente dos seus regimes, uma atitude dita dialogante e a distanciar-se assim da política americana em relação ao Irão e à Líbia. Os americanos (que têm outras fontes de abastecimento) mostram-se mais preocupados com as consequências estratégicas da utilização dos recursos financeiros gerados pelo petróleo para fins militares.

Segurança interna. Finalmente, a União também tem interesses importantes a defender no que diz respeito a questões de segurança interna, como seja o tráfico de droga e a grande criminalidade e, evidentemente, o terrorismo. A imigração, questão frequentemente incluída na listagem dos desafios de segurança, não deve, em meu entender, ser tratada como tal, pois uma política repressiva em relação aos emigrantes serve apenas a demagogia nacionalista da extrema-direita europeia e contribui para agravar as percepções negativas nos países do Norte de África.

É com base numa definição comum dos interesses vitais que será possível estabelecer um pacto de solidariedade europeia, base programática da política externa e de segurança comum, que evidentemente terá de ter como ponto capital a defesa da zona de segurança europeia.

O balanço da política externa e de segurança comum e as crises na periferia da União Europeia

Não houve crise internacional significativa ou processo político no após-Guerra Fria, na Europa, na África e no Médio Oriente, em que a União Europeia não tenha, de uma forma ou de outra, estado envolvida. Foi assim no Golfo, na Bósnia, no Médio Oriente, na Somália e no Ruanda. Foi assim, igualmente, no apoio ao processo de transição sul-africano e aos processos de paz em Moçambique e Angola. Crises que se dão em regiões cujos países são parceiros da União, quer seja no quadro de acordos europeus, quer seja no quadro dos acordos com os países da África, Caraíbas e Pacífico, ou a que a União está ligada por acordos de associação ou cooperação. Mas não é menos evidente que em nenhuma destas crises a União Europeia pesou de forma decisiva.

Na ordem externa, depois de instituída a política externa e de segurança comum, continua a verificar-se a falta de coerência entre a política económica e a política de segurança, a falta de capacidade de prevenção e resolução de crises, a total inexistência de capacidade de liderança europeia, e a incapacidade de usar o instrumento militar e mesmo os instrumentos diplomáticos, como o recente reavivar da tensão entre a Grécia e a Turquia parece comprovar. Depois de Maastricht, a Europa continua, tal como antes, a ser essencialmente uma potência civil. E a sua política externa pouco mais tem sido que um mecanismo de concertação ou gestão das diferentes posições dos seus membros.

O balanço de dois anos é meio da política externa e de segurança comum mostra que a União Europeia tem feito com algum sucesso uma utilização política dos seus recursos económicos no apoio aos processos de transição democrática e na ajuda humanitária, mas que se mostra impotente quando a crise assume proporções militares ou requer uma intervenção diplomática vigorosa.

A União registou alguns sucessos nos casos em que foi possível conjugar os esforços da Comissão Europeia (actor económico incontornável na Europa, no Mediterrâneo e em África) com o esforço da diplomacia dos Quinze, em processos onde a utilização do instrumento militar era desnecessária. Foi assim no que diz respeito ao Pacto de Estabilidade assinado com as novas democracias candidatas a membros da União, e no Tratado de não-proliferação nuclear.

Foi igualmente considerado um sucesso da política externa e de segurança comum o apoio ao processo de transição na África do Sul e ao processo de paz no Médio Oriente. Mesmo nos casos de concretização de uma dada acção "civil", o sucesso depende da coordenação quer da acção da Comissão Europeia no apoio ao desenvolvimento e na negociação de acordos comerciais, quer da acção diplo-

mática da Presidência e da Comissão, quer igualmente da acção diplomática dos Estados-membros. Assim aconteceu na acção comum de apoio à transição democrática na África do Sul.

A acção comum de ajuda humanitária à Bósnia-Herzegovina foi um fracasso, por falta de capacidade da União de manter abertas as vias de acesso por onde devia transitar a ajuda. A acção comum de apoio ao processo de paz no Médio Oriente é um bom exemplo do que a União nas presentes circunstâncias é capaz de fazer e do que lhe falta para ser um actor político de primeiro plano. É significativo o apoio financeiro à constituição de um Estado palestino – apoio eleitoral, formação da polícia civil, criação de instituições –, mas a capacidade da União para influenciar decisivamente o processo de paz, agindo sobre os seus principais intervenientes (Israel, Síria, por exemplo), é muito limitada.

Do ponto de vista da política de defesa, o balanço é ainda mais frustrante. A UEO não foi envolvida em nenhuma acção comum, a não ser no policiamento de Mostar. No Ruanda, por exemplo, a ideia de realizar a intervenção sob a égide da UEO foi liminarmente posta de parte. No que toca ao Mediterrâneo, assinala-se que a UEO nem sequer foi convidada para participar na Conferência de Barcelona. A UEO estuda, no entanto, a possibilidade de ter alguma intervenção no apoio ao mecanismo de resolução de crises criado pela OUA.

O essencial da acção externa da União Europeia continua a ser a sua política comercial, que inclui hoje a proposta de criação de várias zonas de comércio livre (Mediterrâneo, Mercosul), a política de sanções, e a política de ajuda ao desenvolvimento. A União Europeia e os seus Estados-membros são o principal doador internacional, com uma ajuda anual de perto de quatro mil milhões de Ecus que representa cerca de metade de toda a ajuda pública ao desenvolvimento (os Estados Unidos contribuem com 20% e o Japão com 18% do total), e os países do Mediterrâneo e de África têm na União o seu principal parceiro comercial. No entanto, a política económica externa, nomeadamente a ajuda ao desenvolvimento, foi ganhando um cunho mais marcadamente político com a introdução da condicionalidade política e as exigências formuladas no ponto de vista da democracia, do primado do direito e da governabilidade. É esta a orientação da Convenção de Lomé que, para além do acesso ao mercado europeu, comporta um pacote financeiro de 14,6 milhões de Ecus para o período de 1995-1999.

Existe a convicção de que a política económica externa da União contribui, ainda que a longo prazo, para a estabilidade e a democracia. Contribui de facto, mas é insuficiente. E nisto se resumem de certa forma os pontos fortes e fracos da conferência euromediterrânica.

A conferência euromediterrânica de Barcelona, de Novembro de 1995, pôs a tónica nos instrumentos económicos, nomeadamente na criação de uma zona de comércio livre pelo ano 2010, entre a União e os países da parceria instituída em Barcelona: Mauritânia, Marrocos, Tunísia, Argélia, Líbano, Síria,

Egipto, Palestina, Israel, Jordânia, Turquia, Chipre e Malta. A dimensão política reduziu-se praticamente à intenção anunciada de desenvolver o diálogo com o objectivo de instaurar a confiança mútua. Importante objectivo sem dúvida, mas escassos passos práticos para o atingir.

No Norte de África, a questão da condicionalidade política põe inúmeros problemas. Os europeus hesitam entre a condicionalidade e o medo de ver chegar ao poder, através de processos eleitorais, os islamitas radicais. Por isso continuam esperançados em colmatar através dos programas económicos a crise social e económica.

Ora esta política, proposta por François Mitterrand em 1983 com a sua iniciativa mediterrânica, tem mais de dez anos de atraso. De índole preventiva, é inoperante quando já a crise se instalou e que os países membros da União são confrontados com a necessidade de dar prioridade aos factores políticos, lançar iniciativas nesse domínio, definir uma política comum e concertada com os Estados Unidos.

Regra geral, a incapacidade europeia tem sido manifesta nestes três capítulos. Tomemos o exemplo da Argélia. Nem posição ou acção comum, nem iniciativas conjuntas em relação ao Magrebe. A consciência da sua própria debilidade política levou ainda os europeus a recusar aos Estados Unidos a presença, como observadores, em Barcelona.

Pesam na manifesta incapacidade europeia de concretização da política externa e de segurança comum razões diversas, entre as quais avultam as seguintes:

A persistência de uma *cultura geopolítica* assente em preconceitos a que a memória histórica dá uma aparência de verosimilhança. Foi o que se passou em relação ao conflito nos Balcãs, tendo no princípio da crise alguns países sido tentados pela reconstrução de alianças históricas.

A persistência, em relação a algumas regiões, nomeadamente de África, de uma política de *domínio reservado*. Não que diz respeito à Argélia, a política europeia continua a ser condicionada pela França e a sua orientação de apoio ao governo de Liamine Zeroual, o que impediu até hoje a definição de uma posição comum.

A existência de uma *notória falha na capacidade europeia de análise e previsão* que permita à União detectar as crises e elaborar propostas comuns para lhes fazer frente. Tal foi patente no Ruanda.

A incapacidade para actuar de uma forma concertada no campo diplomático pondo por detrás de uma política comum todo o peso político, económico e militar dos quinze Estados-membros. A falta de um "Holbrooke" europeu resulta muito mais deste facto do que da inexistência de um único representante da política externa europeia, quer na Presidência quer um Senhor PESC. As fraquezas de algumas presidências podem também ser um factor, embora secundário (veja-se a inoperacionalidade da presidência italiana durante a crise greco-turca).

Prioridades políticas e institucionais

O desenvolvimento da política externa e de segurança comum em relação às crises na periferia da União deve partir da definição dos interesses comuns na defesa dos quais os Estados-membros estarão unidos, do pacto europeu de solidariedade. Em relação a outras regiões mais periféricas, nomeadamente a África subsariana, há igualmente condições para definir prioridades e orientações comuns, sobretudo na prevenção e gestão de crises.

Essa definição necessária deve preceder a não menos necessária reforma dos mecanismos institucionais no domínio da política externa e de segurança comum, essencial para que o pacto de solidariedade tenha utilidade e credibilidade. Mas será que é possível e desejável encontrar um quadro europeu para uma política de intervenção na manutenção da paz fora da Europa ou deve continuar a considerar-se que tal deve ser da responsabilidade das Nações Unidas, nomeadamente dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou de um ou outro país membro?

Apesar do saldo frustrante da política externa e de segurança comum a resposta a esta questão deve, em regra, ser afirmativa, quer por razões ligadas ao próprio processo europeu, quer por razões ligadas à legitimidade da Europa. Quer ainda pela incapacidade manifesta dos países europeus (atente-se na análise que países como a França fazem das suas intervenções recentes) em agir militarmente em crises de envergadura.

Quanto aos motivos ligados ao equilíbrio entre os países membros da União, os países geograficamente mais afastados das zonas de crise e conflito não podem ser indiferentes ao seu impacto político e social nos países mais próximos delas. Isto é particularmente verdade no que diz respeito à Alemanha, que por isso tem vindo a interessar-se pelas questões mediterrânicas. A ideia de um certo equilíbrio Leste/Sul tem vindo a ganhar algum terreno. Recorde-se a declaração do Conselho Europeu de Lisboa, em Junho de 1992, sobre as prioridades da política externa e de segurança comum ou os diferentes documentos franco-alemães e a parceria euromediterrânica.

Em segundo lugar, a questão da legitimidade. Se a política externa e de segurança comum não atingiu ainda o ponto de possibilitar, perante a menor das fissuras, a acção verdadeiramente comum, conseguiu pelo contrário tornar condenável a acção isolada. Daí a necessidade que sentem os países de procurar uma legitimação europeia, particularmente quando está em causa uma intervenção militar, mesmo que em missões de natureza humanitária, além da legitimidade conferida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Exemplo disto é a intervenção francesa no Ruanda, que aliás a França procurou realizar sob a égide da UEO e, perante o insucesso dessa pretensão, com o beneplácito do Conselho Europeu, como realmente aconteceu.

Quanto ao terceiro aspecto, houve nos últimos anos um conjunto de experiências difíceis – Golfo, Bósnia – que demonstraram às potências europeias a

vastidão dos seus limites em matéria de projecção de poder. A França, particularmente, deu-se conta das várias dificuldades com que se deparava nessa matéria. Corrige agora em parte o rumo e faz uma grande revisão da sua política de defesa que incide tanto sobre a estrutura e a composição das forças (extinção do serviço militar, redução substancial do contingente) como sobre as indústrias de defesa – ostensivamente no sentido de criação de uma capacidade europeia concorrencial nesse domínio – e consoma a sua aproximação à NATO. Todas as medidas tomadas, explícita e implicitamente, se resumem na vontade de criar uma capacidade de projecção de poder comparável à da Inglaterra, o outro membro europeu permanente do Conselho de Segurança, que como é sabido tem um exército inteiramente profissional.

Em quarto lugar, reabre outra vez ainda a sempiterna questão das motivações ou interesses ocultos. Por isso a resposta às crises africanas não pode ser deixada apenas às antigas potências coloniais, mas enquadrada nas prioridades políticas globais da União Europeia. Embora seja evidente que estas continuarão a desempenhar na maior parte dos casos um papel de relevo, podem noutros casos agravar os problemas em vez de contribuir para a sua resolução. “Europeizada”, a política africana ganha em apoio público o que perde na suspeição de defesa de interesses inconfessados. O consenso entre os parceiros europeus passa a ser evidentemente mais fácil e o apoio mais firme.

Na orientação política geral a imprimir ao desenvolvimento da política externa e de segurança comum em relação às crises na periferia próxima e na África subsariana, há que considerar alguns pontos:

1. Na política de prevenção, gestão de crises e intervenções, a União tem que ser capaz de manter de uma forma clara os seus princípios e valores. É incompatível com os princípios por que se rege, por exemplo, a defesa da separação étnica ou religiosa.

2. A política a prosseguir em relação ao Sul não pode nem deve ser preocupação exclusiva dos países geograficamente mais próximos ou das antigas potências coloniais. Tem que implicar toda a União. A concentração pela União apenas na Europa central e do Leste seria um factor de desequilíbrio pois os países meridionais sentiriam que os seus interesses não eram devidamente tomados em consideração. A marginalização da periferia sul contribuiria além disso para um alheamento dos cidadãos de uma parte significativa da União da sua política em relação à Europa central e do Leste.

3. As antigas potências coloniais deviam abandonar uma política de domínios reservados. Alguns indícios existem já nesse sentido, nomeadamente no que diz respeito à África subsariana. Veja-se, por exemplo, a já citada procura pela França da legitimidade europeia para as operações no Ruanda e as propostas portuguesas de uma acção comum em relação a Moçambique.

4. A União Europeia deverá procurar sempre que possível, nas suas intervenções, utilizar plenamente quer o quadro das Nações Unidas quer o apoio a

organismos regionais existentes, como sejam a OCSE, na Europa, e a OUA, em África. Em relação ao Mediterrâneo, tem a União todo o interesse em incentivar a cooperação sub-regional na área da segurança, nomeadamente ampliando as medidas destinadas a prevenir as crises, quer no Médio Oriente, como faz já de certa forma em relação ao processo de paz, quer no Magrebe.

5. A cooperação com os Estados Unidos e a definição de interesses comuns transatlânticos deverá ser um objectivo fundamental da União. No entanto, não se deveria aceitar a ideia de a NATO se tornar num directório mundial para a segurança. Primeiro, porque isso poderia contribuir para o enfraquecimento da NATO, pelo desenvolvimento de tensões entre os seus Estados-membros. Segundo, tal não é aconselhável porque existe no Sul mediterrânico, entre largos sectores da opinião pública, uma percepção bem distinta da NATO da que predomina na Europa central e do Leste.

6. A União Europeia deveria criar os instrumentos necessários para intervir se necessário autonomamente em caso de serem postos em causa interesses vitais da União. Tal pode ser indispensável em caso de paralisia das Nações Unidas ou das organizações regionais de segurança, o que é provável, e nos casos em que os Estados Unidos considerem que não devem intervir ou que o não devem fazer com tropas terrestres.

7. Na sua política em relação ao Mediterrâneo, a União deve distinguir de uma forma clara entre as percepções dos governos e da opinião pública e estar particularmente atenta a estas.

8. Na sua política de promoção da democracia, a União deve abandonar toda a atitude dogmática e ter bem claro que a transição democrática não se reduz à realização de eleições. É um processo longo e difícil. A tragédia da Argélia e de Angola aí está para o atestar. Como não deve preconizar medidas de ultraliberalismo económico e terapias de choque que recusa em causa própria.

9. A União precisa de levar a cabo um conjunto de reformas que permitam dotar as instituições com mecanismos para agir de uma forma eficaz na ordem externa. Para tal deve aceitar que nas presentes condições haverá políticas que serão assumidas por todos os Estados e outras que só serão postas em prática por alguns.

Algumas regras são fundamentais para que isso não signifique a desintegração da União:

i) toda a intervenção deve corresponder a orientações políticas gerais da União definidas pelo Conselho Europeu;

ii) a bem da manutenção da coerência, a Comissão deve ser integrada em toda a acção externa da União, incluindo as que tenham uma dimensão militar, de acordo com mecanismos diferenciados.

No que diz respeito às questões que, não sendo de defesa colectiva, têm uma dimensão militar, todos os Estados da União, inclusive os neutros, podem participar, como já o fazem actualmente, na actual operação da IFOR na

Bósnia-Herzegovina. São as chamadas "missões de Petersberg": missões de socorro e ajuda humanitária, missões de manutenção da paz, participação militar em missões de gestão de crises, inclusive imposição da paz.

10. A reforma institucional deve incluir: a generalização do voto por maioria qualificada; a criação de um centro de análise e previsão; a integração da UEO na União; o desenvolvimento de uma política comum em relação à NATO.