

1.8 • Conjuntura Internacional

A DEFESA EUROPEIA EM TRANSIÇÃO: É TEMPO PARA UM EXÉRCITO DA UE?

Stefano Loi

Texto entregue em Setembro de 2019

DURANTE A SUA INTERVENÇÃO NO FÓRUM DA PAZ em Paris em Novembro de 2018, o Presidente Marcelo Rebelo de Sousa afirmou que “Portugal entende que é importante um empenho crescente dos europeus em matéria de defesa e segurança, indissociável dos compromissos assumidos com os nossos aliados transatlânticos”. Porém, o Presidente especificou que “não se trata de um exército europeu, trata-se, sim, de um reforço do empenho, e um empenho que é complementar daquele que é traduzido pela Aliança Atlântica dos europeus no cenário europeu e nos cenários vizinhos¹”.

Esta declaração mostra muitos dos problemas que envolvem o tema da defesa europeia e da construção de conjunto de forças armadas da UE: trata-se das divergências entre os interesses geoestratégicos e as políticas de defesa nacional dos países membros da UE, da questão da soberania militar dos membros da UE, da criação de uma força armada ao mesmo tempo permanente e supranacional e da relação entre a UE, os EUA e, sobretudo, a NATO.

Apesar destes problemas, recentemente o Presidente francês Emmanuel Macron e a Chancelera alemã Angela Merkel têm posto no centro do debate a possibilidade de avançar com o tal projeto, afirmando que um exército da UE continua a ter uma centralidade crucial na construção europeia. A ideia de um exército europeu, todavia, não é uma novidade no debate político no seio da UE, e muitos problemas ligados a este projeto ainda existem desde as suas primeiras formulações.

Um desafio novo com raízes antigas

A ideia de um exército europeu é recente no debate no seio da UE; contudo, já após o segundo conflito mundial, num contexto de tensão crescente entre o bloco ocidental dominado pelos EUA e o bloco oriental dominado pela URSS, o tema da defesa comum europeia emergiu com força no debate sobre a estruturação das instituições políticas continentais. E foi em torno deste debate que emergiu a possibilidade de criar uma plataforma militar das democracias liberais europeias que servisse de baluarte contra o expansionismo soviético. Foi a partir destes pressupostos contextuais que foi redigido o plano Pleven, em 1950, que foi a base para a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952.

Relativamente à CED, o plano de criação dessa instituição foi no mínimo ambicioso. No Tratado de criação da CED é sublinhado como esta Comunidade integrasse um órgão chamado de *European Defense Forces* (FDE) – i.e., um exército europeu – que assumia sobre si o monopólio da defesa dos países membros em solo europeu; os membros da CED podiam manter forças armadas nacionais com o único objetivo de integrar as

FDE e para a realização de operações militares fora do continente europeu – elemento crucial pois ainda existiam impérios coloniais. A CED assumia uma conotação de complementaridade relativamente à NATO, presenciava às reuniões da NATO com um representante permanente e tornava-se no *de facto* baluarte avançado de defesa continental contra a ameaça soviética.

“
A PESCO é um ponto de viragem fundamental na história militar da UE.

O facto de a CED ser um projeto tão ambicioso gerou fortes resistência dentro dos países membros e principalmente em França, o principal país promotor. O primeiro problema que a CED gerou foi de soberania, pois a CED subtraía uma margem importante da soberania nacional aos países membros; um outro problema foi a duplicação das funções já desempenhadas pela NATO na Europa; finalmente, outro principal elemento que se tornou um travão ao desenvolvimento da CED foi a mudança substancial do contexto político e militar em 1953 com a morte de Estaline e o degelo de Nikita Khrushchev, para além da conclusão do conflito na Coreia, que determinaram um abrandamento das tensões entre os dois blocos. Quando o parlamento francês não ratificou o Tratado da CED no dia 30 de Agosto de 1954, o projeto de defesa comum europeu naufragou e as ambições federativas europeias sofreram um recuo substancial.

Foi no âmbito do falhanço da CED que se puseram as peças da questão militar europeia na mesa até hoje em dia. O que ficou na mesa política europeia foram os principais travões que induziram o fracasso da CED e das FDE: a questão da soberania militar, a questão dos interesses geoestratégicos das potências europeias, a primazia da NATO – e, por conseguinte, dos EUA – na defesa europeia. Para além destas questões, mais um problema formal e substancial que a queda do projeto da CED deixou na mesa foi a criação de um *military-industrial complex* europeu que pudesse sustentar a criação de um aparelho militar comum na Europa.

A queda da URSS: um novo início?

O debate sobre a criação de um exército europeu não foi de facto retomado até quando a queda da URSS e a guerra na ex-Jugoslávia demonstraram todos os limites geoestratégicos e militares da recém-nascida União Europeia. Contudo, todos os problemas que se manifestaram perante o pro-

jeto da CED voltaram a dominar a mesa de negociações nos anos ‘90, apesar da mudança radical do contexto geopolítico: questões como a soberania militar nacional, a criação de um *military-industrial complex* europeu e o papel da NATO ditaram os limites das ambições militares da UE. Foi com a Cimeira de Saint Malo em 1998 que o projeto europeu de integração militar se pôs novamente em caminho. Os propósitos avançados na declaração de Saint Malo e definidos no *Headline Goal* em Helsínquia em 1999 determinaram a criação de uma força militar de intervenção europeia de 60.000 homens e meios capazes de se manterem no terreno das operações por um ano. Todavia as perspectivas de integração militar elaboradas em Saint Malo foram de facto limitadas pela intervenção da Secretária de Estado americana Madeleine Albright que traçou os limites que a ambição militar europeia podia ter, afirmando a primazia da NATO nas questões militares europeias e a contrariedade americana à separação (*de-linking*) da política de defesa e segurança europeia da NATO, à duplicação (*duplicating*) dos esforços existentes em prol da segurança comum e à discriminação (*discriminating*) dos membros da NATO que não faziam parte da UE.

O passo sucessivo no caminho em direção de uma maior integração das forças militares europeias adveio com a criação dos Grupos Táticos ou *Battlegroups*, forças de intervenção rápida e multinacionais constituídas por 1.500 combatentes mais todo o pessoal de suporte necessário. Finalmente, o Tratado de Lisboa ao artigo 42(6) constituiu um ulterior avanço na cooperação militar europeia estabelecendo a PESCO, um mecanismo de cooperação estruturada permanente que ambiciona criar as bases para uma mais sólida colaboração militar entre os exércitos dos membros da UE. A PESCO pode-se considerar como o ponto de viragem mais substancial no processo de criação de forças armadas europeias.

Da PESCO ao exército europeu: perspectivas

A PESCO é um ponto de viragem fundamental na história militar da UE. Todavia, a ativação da PESCO deixa em aberto algumas questões sobre a integração militar europeia: a PESCO não cria um exército europeu, mas sim articula uma cooperação entre os exércitos comunitários no quadro de objetivos comuns estabelecidos sob a supervisão do HR/VP: neste sentido, a ideia de “integração” militar europeia é substituída por uma ideia de “cooperação” militar. Em segundo lugar, a PESCO não resolve os problemas postos na mesa já nos tempos das FDE: as questões da cedência da soberania militar, da sobreposição à NATO na defesa do continente europeu e da separação dos interesses geoestratégicos europeus dos america-

INTEGRAÇÃO VS. COOPERAÇÃO MILITAR

Para construir uma defesa comum europeia foram considerados dois possíveis percursos de estruturação.

A primeira possibilidade é a integração militar, que ambiciona construir um exército europeu permanente e supranacional, e organizado, conduzido e pago pelas autoridades comuns europeias. A segunda possibilidade é a cooperação militar, que implica a construção de capacidades militares comuns europeias através do estabelecimento de objetivos partilhados e de desenvolvimento de projetos.

A primeira possibilidade caracterizou o projeto de construção da Comunidade Europeia de Defesa entre 1950 e 1954, projeto que fracassou devido à resistência principalmente por parte francesa à cedência de soberania militar às autoridades europeias. A segunda possibilidade é o critério projetual utilizado para a PESCO, não tendo um carácter coercitivo, mas sim de adesão voluntária.

A CRIAÇÃO DA CED E DA PESCO

“Art. 1 do Tratado da CED: Com o presente tratado, as partes contraentes instituem entre si a Comunidade Europeia de Defesa, de carácter supranacional, constituída por instituições comuns, forças armadas comuns e um orçamento comum”

“Art. 42(6) do Tratado da União Europeia (versão consolidada): Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”.

nos se mantêm no centro do debate.

Porém, a PESCO e a declaração de Macron são os resultados das mudanças geopolíticas sucedidas nos últimos anos e da relação que estas mudanças tiveram com os problemas relativos à criação de um exército da UE ainda na mesa desde o projeto da CED. Estas mudanças consistem na viragem agressiva da política externa russa – culminada com a anexação da Crimeia em 2014 – que consolidou os receios dos membros da EU da Europa oriental – principalmente Polónia e os países de Visegrád – de que a Rússia constituir-se uma real ameaça e que se tornava necessário consolidar as capacidades militares europeias em função de deterrence; a segunda mudança foi o Brexit, que afastou do debate sobre a integração militar europeia um ator como o Reino Unido, que sempre limitou o desenvolvimento no sentido de integração das capacidades militares da UE apoderando-se, de facto, das “3 d” formuladas por Madeleine Albright em 1999. Finalmente, a política do Presidente dos EUA Donald Trump em relação à NATO e à UE, conotada por tons assertivos e de limitada confiança para com os aliados europeus, contribuiu para consolidar a sensação na UE de que era tempo de ter forças armadas sólidas para a defesa do seu território para a implementação de uma política externa. Estas mudanças contextuais não resolveram os problemas em cima da mesa do debate sobre a

defesa europeia, mas sim contribuíram para os reformular. Relativamente ao papel da NATO, a HR/VP Mogherini reiterou que a aliança atlântica é o alicerce das relações militares UE/EUA; contudo, as palavras de Trump induziram as instituições europeia a reconsiderar o papel da UE relativamente ao ónus da defesa do território europeu: de facto, isso pode ser lido como uma reformulação do *de-linking* de Madeleine Albright. Sobre os interesses geoestratégicos europeus, a conclusão do processo de descolonização em 1974 e a retoma de uma política externa assertiva por parte russa recolocaram o baricentro da geoestratégia europeia em direção de Moscovo: também neste caso, as diferenças de perspectiva geoestratégica dos países da UE não se modificou de forma substancial, mas o papel desempenhado por Putin contribuiu ao estabelecimento de prioridades geoestratégicas orientadas para um reforço militar da UE. Finalmente, a saída do Reino Unido da UE implicará uma simplificação das perspectivas geoestratégicas europeias e, sobretudo, a saída de um país que, historicamente, limitou muito as ambições militares unitárias europeias em nome de um atlantismo militante. As mudanças referidas orientaram o processo de construção militar europeu para uma colaboração estruturada; contudo, existem também avanços importantes num sentido de integração militar. Tendo em consideração as questões do *military-industrial complex* e da soberania militar, faz parte da perspectiva já reificada na PESCO a progressiva homogeneização das estruturas produtivas militares da UE com o intuito de criar um *military-industrial complex* que servirá de alicerce para as forças armadas da UE.

“
Numa perspectiva de pequenos avanços (...) pode-se construir uma soberania militar compartilhada.
”

Relativamente à soberania militar, a questão permanece delicada: exigir que os países membros da UE renunciem à autonomia militar em prol da formação de forças armadas europeias é altamente improvável, mas numa perspectiva de pequenos avanços – já reificada pela construção de uma política externa comum, pela criação de um dispositivo militar como os *Battlegroups*, pela construção de um pródromo de *military-industrial complex* e por uma colaboração estruturada e permanente alicerçada por projetos partilhados – pode-se construir uma soberania militar compartilhada evitando a subtração súbita de margens importantes de soberania nacional aos países membros da UE.

Sendo assim, pode-se ler a declaração de Macron sobre uma *armée européenne* como a definição de um objetivo de médio-prazo, implícito até agora, explícito depois da declaração do Presidente francês e do apoio mostrado por Angela

Merkel. A implementação da PESCO pode-se ler como modalidade específica do percurso em direção do objetivo da construção de forças armadas da EU, ou seja, um percurso alicerçado pela cooperação voluntária dos membros da EU, que presumivelmente se irá articular cada vez mais até redundar na criação de um corpo militar permanente com uma estrutura e um comando às ordens das autoridades europeias. ■

Notas

¹ https://www.rtp.pt/noticias/rtp-europa/marcelo-recusa-exercito-europeu-proposto-por-macron_a1110609

Bibliografia geral

- Fursdon, E. (1980), *The European Defence Community: a history*, Springer
- Ruane, K. (2000) *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950–55*, Palgrave
- Hunter, R. E. (2002) *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, RAND Corporation
- Biscop, S. (2018) *European Defence: Give PESCO a Chance*, Survival, Vol. 60 Issue 3, p161-180.