



CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais

[www.ciari.org](http://www.ciari.org)

## **“A União Europeia *aqui e algures*: rumo a uma *comunidade política de segurança e defesa humanas?*”**

Ana Isabel Xavier

*Doutoranda em Relações Internacionais (especialidade Estudos Europeus) – Faculdade de Economia da  
Universidade de Coimbra,*

*Bolseira da FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia),*

*Formadora em Assuntos Comunitários e Educação ao longo da Vida (Cidadania, Direitos  
Humanos, Paz e Desenvolvimento)*

Embora sob uma fórmula nova e atípica e apesar de não possuir uma política externa no sentido clássico, a União Europeia (doravante designada de UE), assegura hoje uma importante presença internacional e assume-se, indiscutivelmente, como um dos actores centrais da cena internacional contemporânea. Um “actor em processo”, em construção, sempre inacabado, um complexo de instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares, mas em que continua a persistir um enorme défice entre o “querer” e o “poder” em termos de projecção internacional.

Como se este *décalage* já não povoasse as inquietudes mais fervorosas dos euro-cepticistas, um artigo controverso publicado, no ano de 2002, pela revista *Policy Review*, da autoria do americano Robert Kagan, veio ainda dar mais alento à discussão. Ressuscitando a velha máxima, já alvo de inúmeros livros e artigos da psicologia social e comportamental, de que «os homens são de Marte e as mulheres de Vénus», “Power and Weakness” vem associar categoricamente os EUA à primeira “espécie humana” e a UE à segunda. Caso para dizer “diz-me de que planeta vens e eu dir-te-ei quem és”, já que as duas potências têm como única “culpada” a genética que concedeu ao modelo europeu a aversão ao uso militar, pela sua natural fraqueza e inferioridade na área. Por sua vez, a concepção da ordem mundial americana é a da força de poder porque herdou do Deus Marte a arte da guerra e a conquista do poder. Uma “guerra dos sexos” reinventada para os tempos modernos, em que os primeiros “lavam a louça”, mas são os segundos que “fizeram o jantar”, não estando dispostos sequer, parafraseando um antigo representante da administração Reagan, a “pagar a música que os outros dançam”.

Não deixa de ser um facto que se a UE é hoje um actor incontornável no quadro das questões comunitárias (sobretudo no que concerne à União Económica e Monetária), também é verdade que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído na medida da configuração do papel que pode e deve desempenhar: se uma potência económico-comercial sem necessitar de realizar qualquer tipo de adaptação ao “acquis” existente ou de criar novos dispositivos, visto esta dimensão já estar assegurada em letra de tratado; se uma “potência

civil<sup>1</sup>, exigindo-se uma adaptação dos dispositivos comunitários e intergovernamentais já existentes, numa comunhão inter-pilares; ou se uma potência *tout court* em que os dispositivos comunitário e intergovernamental têm que ser assegurados conjuntamente com o desenvolvimento de uma capacidade militar credível e efectiva (que passará indelevelmente pela institucionalização de um Ministro de Relações Exteriores, constituição de um corpo diplomático, uma Agência Europeia de Armamento, uma base industrial de armamento europeu e definição de um conceito estratégico).

Parto do princípio que a UE é hoje uma organização internacional *sui generis* que tem todas as condições e capacidades para se afirmar como o garante do multilateralismo no sistema internacional com a bandeira da segurança humana a equacionar novos espaços e esforços na prevenção (numa concepção alargada do termo que se refere também ao pós-conflito) ao invés das intervenções imediatas, imediatistas e mediatizadas. Desde logo no caso prático do Afeganistão. Ora, o desafio que eu deixo a todos que quiserem comigo partilhar ao longo desta dissertação como reflexão fundamental é se e como poderemos estar à altura deste desafio.

### **A UE, Segurança Humana e o *case-study* do Afeganistão. O ECHO como espelho da dimensão civil e política da potência Europa no mundo**

Mesmo antes do Tratado de Maastricht, a União deu um passo determinante na configuração de um novo entendimento de segurança intimamente relacionado com a cooperação com países terceiros e assistência humanitária. Assim, «no início dos anos noventa, coordenar a gestão das acções humanitárias nos países terceiros e demonstrar solidariedade para com as populações civis, vítimas intencionais de longos e atrozes conflitos, passou a ser para a UE um imperativo de ordem moral e política. Desta dupla necessidade nasceu, em 1992, o serviço de ajuda humanitária da UE (ECHO)»<sup>2</sup>.

O ECHO – European Community Humanitarian Offices<sup>3</sup> – é o serviço da Comissão responsável pela assistência humanitária aos países terceiros afectados por conflitos ou desastres, naturais e/ou causados pelo Homem, em todo o mundo. Através do ECHO, a União assume-se como o maior doador de ajuda humanitária, abrangendo cerca de dezoito milhões de pessoas todos os anos em mais de sessenta países e através de duzentos parceiros (ONG's ou agências da ONU como o ACNUR e o WFP), o que se cifra no gasto de 500 milhões de euros por ano no financiamento de ajuda humanitária. Funcionando numa base não discriminatória, a assistência é determinada exclusivamente com base nas necessidades das populações e independentemente de quaisquer considerações de natureza política, o ECHO tem como alvo a primeira vítima dos conflitos violentos: as populações civis, assegurando que a ajuda é entregue de forma mais rápida e eficiente possível. Não se pense, porém, que o objectivo do ECHO é reducionista, pois obedece antes de mais nada a uma lógica de longo prazo que visa ajudar as populações afectadas a recuperarem a sua auto-suficiência e o desenvolvimento de actividades que promovam medidas de prevenção e reacção para situações de catástrofe. O empenho é, assim, na implementação de estratégias de ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento (LRRD – Linking Relief, Rehabilitation, Development”).

---

<sup>1</sup> Foi em 1972 que François Duchêne avançou com o termo “potência civil”, alegando estarmos perante um actor internacional especial cuja força reside na sua capacidade para promover e reforçar a estabilidade através de meios políticos e económicos.

<sup>2</sup> Comissão Europeia, 2002, “Solidariedade Europeia com as vítimas de crises humanitárias”, A Ajuda Humanitária e a UE. Cadernos “A Europa em Movimento”, P.3

<sup>3</sup> Todas as informações relativas ao ECHO, à sua missão, objectivos e acções aqui desenvolvidas têm como base a secção da “Humanitarian aid and the European Union”, no site [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Neste sentido, a missão do ECHO pode ser entendida em duas variantes interdependentes: a primeira prende-se com salvar e preservar vidas humanas em situações de emergência e de pós-emergência, reduzir ou impedir o sofrimento e salvaguardar a integridade e a dignidade das populações afectadas por catástrofes naturais ou conflitos com causas humanas; a segunda com facilitar, em conjunto com outros instrumentos de ajuda, a recuperação das populações à situação anterior à crise e a sua autonomia desactivando gradualmente os financiamentos do ECHO, ao mesmo tempo que se desenvolvem projectos de longo prazo para não perpetuar dependências. Nesta linha, encontra-se também como modalidade de intervenção a assistência aos refugiados (que foram obrigados a procurar asilo fora dos seus países) e os deslocados internos (obrigados a abandonar os respectivos locais de residência por outra localidade do território nacional) até terem condições para regressar às suas casas.

No âmbito de uma abordagem global da Comissão para a prevenção e preparação para catástrofes, o ECHO desenvolve ainda medidas de promoção da preparação para situações de emergência (através de sistemas de "alerta rápido" e dos dispositivos de protecção civil) de modo a reduzir quer a vulnerabilidade, quer a exposição das pessoas a riscos e a catástrofes, assim como para reduzir os custos económicos dessas catástrofes.

Para além do princípio-guia da não discriminação a que já fiz referência, também a imparcialidade (no respeito pelos direitos e dignidades das populações que sofrem os efeitos de crises "crónicas", consequência de guerras civis prolongadas, independentemente da origem étnica, credo religioso ou orientação política) e a transparência (na gestão do acesso aos documentos e no seu *follow-up*) constituem leit-motivs do ECHO.

A unidade operacional do ECHO subdivide-se em zonas geográficas estratégicas para uma melhor coordenação dos meios, instrumentos e capacidades para a gestão das actividades. O objectivo é comum: gerir o fundo da assistência humanitária à comunidade a favor das populações afectadas pela crise humanitária. Um objectivo estratégico adaptado a diferentes realidades: o ECHO 1 relativo aos países ACP-África, Caraíbas e Pacífico; o ECHO 2 relativo à Europa Central e Oriental e Países Mediterrânicos; e o ECHO 3 relativo à Ásia, América Latina e Médio Oriente. Mas três mais ECHO gravitam na órbita da assistência humanitária da União: o ECHO 4 responsável pela coerência, coordenação e representação das relações do ECHO com outros serviços da Comissão, Instituições Europeias, outros doadores humanitários incluindo os Estados-membros e organizações internacionais – parceiros em geral – para o apoio generalizado às crises; o ECHO 5 responsável por todos os aspectos ligados à gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, nomeadamente no que concerne aos outros "ECHO Offices", aos recursos humanos, informação e tecnologia; e, finalmente, o ECHO 6 responsável por todas as questões de controlo financeiro e de auditoria externa da ajuda humanitária.

Dependendo da duração e dimensão da crise, das características próprias das sociedades afectadas e do contexto geográfico da crise, as modalidades de intervenção podem abranger a assistência humanitária e alimentar, o acesso a instalações temporárias dotadas de água potável ou serviços de higiene. São as organizações não governamentais que absorvem 2/3 do orçamento humanitário, seguindo-se depois as agências especializadas da Organização das Nações Unidas (20%) e as estruturas da cruz vermelha internacional (10%).

Com efeitos a partir de 1 de Março de 1992, a institucionalização do ECHO é um departamento especializado da Comissão para tornar a acção externa da União mais efectiva e mais visível em termos de ajuda humanitária, mobilizando a comunidade internacional para eventos tão excepcionais como a crise Curda, a instabilidade no Bangladesh o programa especial de ajuda alimentar para África ou a situação na Albânia e Jugoslávia. O mandato do ECHO foi definida pelo regulamento CE n.º 1257/96 de 20 de Junho de 1996 e publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias L163, 02/07/1996 P001-0006. Para além do financiamento da ajuda humanitária, o ECHO tem ainda desenvolvido estudos de viabilidade da

operações humanitárias, tem formado especialistas e parceiros técnicos para a melhor implementação das operações humanitárias.

Mais de dez anos volvidos da institucionalização do ECHO, como é que se tem revelado a missão original deste projecto? Paralela à discussão sobre o futuro da Europa, a União reiterou a sua missão de assistência humanitária com três novas prioridades: «1) definir, preparar e programar, na medida do possível, acções cada vez mais oportunas e eficazes, tornando-as relativamente «previsíveis» - assim, como para os seus parceiros - através da adopção de determinados critérios claros e transparentes; 2) intervir para satisfazer as necessidades verificadas através do levantamento e da análise de «indicadores humanitários», tais como o número de refugiados, desalojados, as taxas de mortalidade e de epidemologia, a exposição de uma determinada zona às catástrofes; 3) acompanhar as crises «esquecidas». Tal como sucedeu no Kosovo em 1999, a «actualidade política internacional» pode levar a uma concentração da ajuda e de profissionais de ajuda humanitária, por vezes excessiva, numa única crise, em detrimento de outras crises humanitárias mais ou menos esquecidas. O ECHO está consciente da atenção, por vezes excessiva, que os meios de comunicação social dedicam a determinadas crises e está sempre presente onde continue a ser necessária ajuda e assistência»<sup>4</sup>.

O relatório anual da Comissão sobre a ajuda humanitária de 2000 editado a 08/06/2001 salientava que o ano 2000 foi um ano de recorde com 850 desastres naturais, sobretudo em Moçambique, Corno de África e no sul da Ásia Oriental, mas o número de vítimas mortais diminuiu em relação a 1995 em muito devido a uma maior concentração das crises em áreas populacionais menos densas. Para o ECHO é preocupante que se tenha evoluído de 28 crises violentas/guerras em 1996 para 36 no final de 2000 tornando-se zonas de risco o Cáucaso, a Colômbia e o Afeganistão, mas também o Sudão, Angola e Grandes Lagos.

Só para as crises humanitárias de 2000 foram disponibilizados 491,7 milhões de euros, para financiar projectos humanitários em mais de 60 países, alocando-se 20% para os Balcãs, 35% para os países ACP, 16% para a Ásia, 10% para o norte de África, Médio Oriente e Ásia Central e 6% para a América Latina. O maior parceiro individual em 2000 foi o WFP - World Food Programme - (43 milhões de euros), embora o maior parceiro colectivo continue a ser as organizações não governamentais europeias (65% dos fundos), seguida pelos organismos especializados das Nações Unidas (19%) e outras organizações internacionais (10%). Assistese, em 2000, a uma proliferação mais do que uma redução das crises naturais e causadas pela mão humana, acrescentando-se a degradação ambiental e as alterações demográficas como maiores riscos potenciais perante as quais a União deve responder com o reforço de mecanismos para indagar das raízes destes desastres.

A principal tónica do relatório anual da Comissão sobre o ECHO de 2001 (publicado a 03/07/2002) coloca a ênfase na definição das crises esquecidas (analisando as reportagens dos media e a cobertura de necessidades por outros doadores foram identificados em 2001 como "crises esquecidas" Angola, o Sahara Ocidental e a Tchetchénia) e das situações de pós-crise em que outros doadores possam apresentar relutâncias a se envolverem em projectos de curto-prazo de reabilitação dados os elevados riscos envolvidos.

De modo a responder rapidamente a uma crise e a desenvolver um mecanismo de alerta precoce, em Novembro de 2000 a Comissão adoptou a possibilidade de accionar um *fast-track decision-making procedure* para decidir com urgência e financiar projectos entre 24 a 72 horas. Este novo procedimento foi formalmente adoptado em Junho de 2001 e testado com sucesso no seguimento do terramoto no Perú, das cheias na Algéria, do ciclone Iris em Belize e na crise Afegã. O *update* permanente da informação é garantido por um sistema de informação de crises on-line que diariamente dá conta das evoluções em termos de desastres naturais e causados pelo Homem.

---

<sup>4</sup> Igual a nota de rodapé '2

A grande prioridade do ECHO em 2001 é direccionada para o norte do Cáucaso e para o Afeganistão de que falaremos no próximo ponto. As alterações demográficas e a degradação ambiental têm agravado a condição humana, sobretudo nos países menos desenvolvidos. Em 2001, o número total de refugiados manteve-se nos 11, 7 milhões. A resposta do ECHO à crise humanitária ascendeu aos 543, 7 milhões de euros, financiando mais de 60 países e 1031 projectos. Os países ACP foram os maiores receptores de ajuda humanitária com 33% do total. A assistência aos Balcãs Ocidentais diminuiu quando comparamos com o ano 2000 dada a relativa estabilização da região, enquanto que a ajuda para a Ásia aumentou significativamente.

Segundo a estratégia de ajuda ECHO 2004 da Comissão Europeia, publicada a 18/13/2003 a prioridade estratégica deste serviço «continuará a centrar-se na defesa da causa da manutenção de um “espaço humanitário” independente em situações de crise e de preservação da dignidade das populações afectadas por catástrofes humanitárias»<sup>5</sup>.

Para além disso, e ao longo dos últimos anos, a visão de longo prazo que o ECHO preconiza tem vindo a ser extensivamente definida pela Comissão como um meio para contribuir para o reforço da capacidade global e papel na cena internacional como uma força positiva e construtiva na prevenção e mitigação das crises.

As ONG's europeias em geral, no decorrer dos trabalhos da Convenção, vieram a público alertar que a exploração da acção humanitária como parte da luta contra o terrorismo é manifestamente contrária aos princípios de imparcialidade e independência de todas e quaisquer orientações políticas que os princípios humanistas invocam. Acresce ainda que a única luta que a ajuda humanitária deve preconizar é a luta contra a pobreza, garantindo assistência, comida, água, alojamento e cuidados médicos para quem necessitar<sup>6</sup>.

A última referência à PESC/PESD está incluída nas Conclusões da Presidência de Bruxelas de 17 e 18 de Junho de 2004, onde se reiteram os quatro domínios da estratégia europeia de segurança: multilateralismo efectivo centrado na ONU; combate ao terrorismo; estratégia para a região do Médio Oriente; e uma política global no que se refere à Bósnia e Herzegovina (parágrafo 48).

## **O ECHO no Afeganistão como novo instrumento comum e mecanismo de reacção rápida para a prevenção de conflitos armados, ajuda humanitária e catástrofes/emergências humanitárias da UE.**

Parto de um pressuposto que o caso do Afeganistão pós 11 de Setembro é paradigmático na acção da UE através do ECHO, relançando na prática todas as materializações da segurança humana, um termo que aliás não tinha sido assumido plenamente em nenhum tratado ou conclusão dos sucessivos Conselhos Europeus até à data. Mas o que importa salientar é que enquanto os preceitos da segurança e defesa e das dimensões civil/militar continuavam a dividir atlantistas e autonomistas, o que se verifica no caso do Afeganistão é que a União tem capacidades e meios próprios para ser verdadeiramente influente e eficaz no terreno.

Não é minha opinião que a União se remeta a uma mera potência civil alicerçada numa série de *soft policies* já asseguradas ao longo destes anos. Muito pelo contrário. Mas se a militarização da União se orientasse não em oposição à potência Americana, mas para o desenvolvimento da segurança humana muito provavelmente esse seria o contra-peso mais estável e duradouro, justo e solidário. Seria uma perspectiva contra-hegemónica de canalizar

---

<sup>5</sup> Ibidem: 2

<sup>6</sup> *vide* a este respeito o documento “Reactions to the European Constitutional Treaty – Perspective on humanitarian aid and development co-operation”, disponível no site das ONG's Voice, Solidar, International Federation Terre des Hommes e Eurostep.

estratégias e meios para, de facto, assegurar o bem-estar das populações, muito mais em consonância com a mudança de paradigma da segurança estadual para a segurança individual.

Defendo assim que a segurança humana guiou a acção da UE no Afeganistão, porque definiu um quadro e uma estratégia de financiamento para reconstruir um Estado assolado por um conflito violento que não deixou de estar centrado na protecção e autonomia das pessoas. Mas também, e sobretudo, pelo «(...) nível de "afeganização" do processo de reconstrução, ou seja, o seu grau de apropriação pelos afegãos»<sup>7</sup>. Desde logo esta abordagem materializou-se na definição de três fases de aplicação do processo de reconstrução política (convocação da Loya Jirga, a assembleia tribal responsável pela transição Afegã presidida por Hamid Karzai; adopção de uma nova Constituição; e preparação das eleições gerais) que obedeceram a um ritmo muito próprio e construído de forma ponderada. Tal conseguiu-se também, nomeadamente, através de: garantia da segurança pelo fortalecimento da potência civil: polícia, Estado de direito, administração civil e protecção civil (os quatro sectores prioritários do domínio civil reiterados pelo parágrafo 16 do Conselho Europeu de Sevilha de 21-22 Junho 2002); desmobilização dos combatentes; satisfação das necessidades imediatas dos deslocados; apoio à reconstrução e desenvolvimento; promoção da reconciliação; promoção da boa governação e do Estado de direito; planeamento e orçamentação de projectos a médio/longo prazo; mobilização de novas forças armadas afegãs; recentralização do poder, já que «a prática de poder de Hamid Karzai parece emblemática destas estratégias de apropriação do processo democrático: assim o Presidente tomou proveito das instituições para-democráticas instituídas pelo processo de Bona para instaurar um regime neo-monárquico no qual a figura presidencial se substitui à do soberano»<sup>8</sup>; restauração da autoridade do Estado sobre a sociedade; difusão do poder pelas Organizações não governamentais no terreno como intermediário da ajuda, nomeadamente através da institucionalização de uma ajuda ao desenvolvimento *sui generis* por parte da comunidade internacional que limita o desvio da ajuda pelas autoridades políticas locais.

De um modo geral, pode afirmar-se que «os atentados do 11 de Setembro de 2001 re-internacionalizaram a crise afegã»<sup>9</sup> que já se vinha a evidenciar há décadas e reorientaram as preocupações da comunidade internacional para o novo cenário político que se criara com a invasão Americana. Neste sentido, no seguimento dos atentados de 11 de Setembro de 2001, a primeira referência feita ao caso Afegão cumpre-se nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001.

Importa citar, neste sentido, o n.º 14 das conclusões: «O Conselho Europeu assumiu o compromisso de participar nos esforços da Comunidade internacional destinados a restaurar a estabilidade no Afeganistão com base nos resultados da Conferência de Bona e nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste contexto, preconiza o escalonamento de uma força internacional de segurança que teria por mandato contribuir, com base numa resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, para a segurança das administrações afegãs e internacionais instaladas em Cabul e nos seus arredores, bem como para o estabelecimento e treino das novas forças de segurança e das forças armadas afegãs. Os Estados-membros da União estão a estudar a sua contribuição para essa força. A participação dos Estados-membros da União nessa força internacional constituirá um sinal firme da sua vontade de melhor assumir as suas responsabilidades em matéria de gestão de crises e de contribuir assim para a estabilização do Afeganistão».

Consciente que «mais de vinte anos de guerra e de instabilidade política arruinaram as estruturas da sociedade Afegã, desorganizaram totalmente o funcionamento das instituições e

---

<sup>7</sup> Gayer, Laurent e Novosseloff, Alexandra (2004), "La reconstruction de l'Afghanistan aura-t-elle lieu ?", *Politique Étrangère*, 3, Paris : Institut Français de Relations Internationales. P. 614

<sup>8</sup> Ibidem: 615

<sup>9</sup> Ibidem: 611

dos poderes públicos e deram origem a imensos sofrimentos humanos» (parágrafo 16 das mesmas conclusões), a União considera que «a ajuda humanitária continua a ser uma prioridade absoluta» (parágrafo 15) para a reabilitação e reconstrução.

Neste sentido, é desbloqueado um total de 360 milhões de euros para a ajuda humanitária (dos quais 106 milhões serão retirados do orçamento comunitário) e para 21 de Dezembro de 2003 é convocada a primeira reunião do grupo director co-presidida pela União para coordenar os esforços da União, dos Estados Unidos, dos Países Árabes e do Japão na reconstrução do país. O parágrafo 16 declara ainda a nomeação de Klaus-Peter Klaiber como representante especial para o Afeganistão, sob a autoridade do Alto Representante para a PESC.

Nenhum Conselho Europeu ulterior fará qualquer referência ao caso do Afeganistão, remetendo toda e qualquer evolução deste conflito, também esquecido, para os relatórios e estratégias de ajuda relativas ao ECHO. Nem em data anterior ou posterior a Dezembro de 2001, por ocasião de Laeken, será feita referência ao Afeganistão, cuja posição geopolítica estratégica sempre favoreceu invasões e sedes de poder, nas sucessivas conclusões dos Conselhos Europeus,. De facto, historicamente, o Afeganistão é um lugar de cruzamento de interesses e, para além de ter enfrentado longas décadas de ocupação, guerra e conflitos étnicos, uma grave seca veio piorar a situação humanitária. Foi o último palco dos conflitos da guerra fria quando, em 1989, os Mujahiddin substituíram o governo clientelista soviético dominante desde 1979.

Com todas as suas religiões, tribos e linguagens, os Mujahiddin continuaram a competir pelo controlo do território até 1996, altura em que os Taliban, maioritariamente estudantes fundamentalistas do Corão, impuseram a compreensão da lei islâmica e violaram indiscriminadamente direitos humanos, particularmente das minorias étnicas e mulheres. Desde 1998 que tinham sido depostos quatro governos eleitos, existindo dez governos no total.

As coligações que se mantinham unidas pela Aliança do Norte dissolveram-se ao dissipar-se a razão da sua existência: a luta contra os Taliban. Estado multi-étnico com 25% da população pertencente à etnia pastún, 34% à Tadhziko e o restante turco, sempre faltou no Afeganistão uma cultura política comum, com o Islão como única ideologia e com um aparelho estatal suficientemente forte para fazer convergir em seu torno interesses e visões tão variadas. Porém, e como é natural, o Afeganistão não tem qualquer tradição em promover eleições democráticas, tem falta de expertises locais e necessita de meios materiais e humanos qualificados para esse fim. Mas necessita sobretudo de segurança não entendida como mera ausência de guerra mas como a criação de condições para que tudo o que envolve este primeiro processo eleitoral seja assegurado nas melhores condições possíveis.

O processo de recenseamento dos votos foi conduzido pela UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan (ou, se se preferir, MANUA, Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão) – a pedido do Presidente Hamid Karzai e pretendia recensear cerca de 10 milhões de cidadãos elegíveis, tendo em conta muito especialmente o caso das mulheres afegãs até então remetidas para uma inacessibilidade óbvia à participação na *res* pública. O processo passou ainda pelo apoio à comissão eleitoral interina Afegã de todas as medidas necessárias ao desempenho de um papel efectivo no exercício do registo e no processo eleitoral propriamente dito. Para apoiar o projecto de registo de votantes conduzido pelas Nações Unidas, a Comissão Europeia disponibilizou 8 milhões de euros<sup>10</sup>. Chris Patten, Comissário das relações exteriores da UE, teria afirmado, numa conferência de imprensa, a este propósito: «É importante que, quando o povo do Afeganistão tenham as eleições pelas quais esperam tanto tempo, essas eleições sejam credíveis e envolvam a maior parte possível da população. Registar votantes, e particularmente mulheres, é uma parte essencial disto».

---

<sup>10</sup> "European Commission supports Afghan Elections with an additional EUR 8 Million", 2 de Março de 2004, in [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/afghanistan/intro/ip04\\_287.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/ip04_287.htm)

Entretanto e como previa o acordo de Bona, a nova Constituição Afegã foi aprovada a 4 de Janeiro de 2004.

Desde o início do ano de 2001 que o ECHO tem canalizado 54, 7 milhões de euros em assistência humanitária para o Afeganistão e países vizinhos. Deste total, 23,4 milhões de euros foram geridos até ao 11 de Setembro para a assistência a deslocados e à população das áreas rurais mais lesadas pelas cheias quer em termos de projectos médico-nutricionais, construção de abrigos, bem como água e instalações sanitárias.

Os restantes 31, 3 milhões foram disponibilizados a partir do 11 de Setembro e, para além da assistência tradicional, as principais áreas de intervenção foram: responder às consequências directas da guerra e dos danos das minas e bombas que aumentaram fortemente com o movimento populacional; assistir as pessoas que regressam às suas zonas de habitação, auxiliando-as directamente com materiais para reconstruírem as suas casas; desenvolver operações humanitárias de detecção e destruição de minas; financiar os meios logísticos em termos de telecomunicações e transporte aéreo para os funcionários das ONG's a actuar no terreno; contribuir para a reabertura de um posto do ECHO em Cabul, para reforçar uma melhor coordenação entre actores humanitários e melhorar o sistema de gestão de informação;

O relatório anual da Comissão Europeia de 2000 sobre a ajuda humanitária (publicado a 03/06/2001) anota assim a panóplia de áreas em que tem intervindo e para a qual tem canalizado esforços cada vez mais contundentes. De facto, se em 2000, foram orientados cerca de 491, 715, 000 euros para o Afeganistão, esse número aumentou em 2001 para 543, 703, 460 euros. Em termos percentuais também a distribuição geográfica dos fundos para a Ásia aumentou de 11% em 1999, para 16% em 2000 e para 20% em 2001. O mesmo relatório já apontava em 2000 que as operações financiadas pelo ECHO na Ásia se centravam sobretudo na Indonésia, Irão, Paquistão e Afeganistão, esta última tríade a atravessar as piores cheias dos últimos 30 anos. Para este desastre foram alocados 9,5 milhões de euros para os três países.

Especificamente no Afeganistão, e devido à forte escala de incidentes entre religiões, etnias e minorias, o apoio às vítimas das cheias foi efectuado através do programa "Food for Work", cujas operações associaram o factor emergência com actividades de reabilitação de curto prazo como a restauração de canais de irrigação. Dado as cheias terem provocado um movimento interno massivo de pessoas em busca de comida nas áreas urbanas, o ECHO centrou-se também no apoio de emergências nas zonas rurais para impedir o êxodo de algumas áreas como Ghon. O envolvimento das mulheres, sobretudo dos meios urbanos locais, foi intensificado para reforçar a implementação de projectos e reduzir a sua vulnerabilidade humana. Acrescentando-se um fundo especial para emergências médicas e endémicas, o ECHO alicerçou-se assim no Afeganistão em várias frentes, vendo o seu fundo anual aumentado em 19 milhões de euros.

Deste modo é notório que o povo Afegão figura no ranking dos povos mais infelizes do mundo, situação agravada com o 11 de Setembro, mas não despoletada directamente por ele (como aliás já referi). De facto, para além de viver em estado de guerra permanente há mais de 20 anos dilacerando todas as estruturas de base, o Afeganistão é o país com maior número de refugiados e deslocados em todo o mundo espalhados pelo Paquistão (2 milhões), Irão (1, 4 milhões) e pelo próprio território nacional em mais de um milhão (Comissão Europeia, 2002: 21). Para além disso, só a Angola supera o Afeganistão em número de minas anti-pessoal. 90% dos habitantes não têm acesso a água potável e verifica-se uma malnutrição generalizada com picos de abrangência de 70% de insegurança alimentar na capital, Cabul.

A propensão para catástrofes naturais (desde terramotos a secas) é conhecida, como também é pública a violação dos direitos humanos, perpetuados durante anos desde massacres de civis e prisioneiros ou discriminações várias com base no sexo, etnia e religião. De facto, continuava a constituir-se como obstáculo à ajuda humanitária e às vítimas do conflito «a insegurança que reina no país e obrigações inadmissíveis como aquelas que o regime dos talibã

procurava impôr às mulheres tanto às vítimas afegãs da guerra, como às profissionais estrangeiras de missões humanitárias»<sup>11</sup>.

A definição de programas específicos de ajuda alimentar e a desminagem do território para permitir o regresso seguro dos refugiados foram os principais passos instituídos em 2000 e 2001. Faltava combater o maior dos males no território, ainda mais fragilizado com a queda do regime taliban: a forte instabilidade política; o total descontrolo financeiro e militar do país, a permanente insegurança causada pela destruição das infra-estruturas de base para a sobrevivência diária das populações.

Em Dezembro de 2001, e assistidas pelas Nações Unidas, as diferentes facções Afegãs concordaram na Conferência de Bona nos passos a adoptar para o futuro governo do Afeganistão: sob a liderança de Harmid Karzai foi estabelecida, pelo período de seis meses, uma Autoridade Interina Afegã (AIA) fortemente representada pelos diferentes grupos tribais, Tajiks e Pashtins, e por duas mulheres afegãs. O acordo de Bona estabeleceu ainda as bases para ressuscitar uma tradição de reunião das figuras afegãs mais proeminentes e representativas de diferentes facções da sociedade e de diferentes sensibilidades (refugiados, deslocados e mulheres) para discutirem juntos os mais variados assuntos, desde a política constitucional até à política externa. A "Emergency Loya Jirga" reuniu-se, pela primeira vez em muitos anos, em Junho de 2002, tendo eleito Hamid Karzai como chefe de Estado e presidente da autoridade transitória do Afeganistão, incumbindo-lhe a governação do país até às eleições deste ano.

No ano de 2002, a reconstrução financiada pela União foi sobretudo canalizada para as seguintes áreas: financiamento de 450 escolas primárias e 291 centros de saúde em todo o país; emprego, mesmo que temporariamente, de 3 milhões de pessoas na recuperação de áreas rurais e urbanas e em programas de reconstrução; co-financiamento de operações massivas de desminagem para permitir o regresso em segurança de refugiados e deslocados; apoio financeiro do orçamento corrente do governo de modo a pagar a professoras e enfermeiras, trabalhadores determinantes para a evolução do país; prevenção de doenças epidémicas (como a cólera) e promover o fornecimento de serviços básicos municipais (serviços de emergência médica e projectos de água e saneamento) nas comunidades de Herat, Mazar, Kabul, Kandahar, Jalalabad, Bamyán e Ghazni; garantia da segurança alimentar (dinheiro e comida em troca de trabalho, distribuição grátis de mantimentos e de provisões);

Foi em Maio de 2002 que o gabinete representativo da Comissão Europeia foi oficialmente inaugurado pelo Comissário Chris Patten, embora já estivesse operacional desde Fevereiro de 2002. Coordenado por Karl Ha, as grandes prioridades do posto de Kabul prendem-se com as relações bilaterais com o Afeganistão, o apoio e a coordenação para programas de reconstrução e assistência humanitária. Antes disso, em Janeiro de 2000, em Tóquio, durante a Conferência Internacional de reconstrução do Afeganistão, a Comissão Europeia anunciou a garantia de desbloqueamento de 1 bilião de euros repartidos em 5 anos para este país.

Para 2003 e 2004, a Comissão Europeia delineou quatro áreas fulcrais para a missão do ECHO no Afeganistão. Em primeiro lugar, todas as reformas normalmente associadas ao *capacity building*, nomeadamente o apoio à autoridade interina afegã transitória na reforma da administração pública e da formação dos membros do governo (15 milhões de euros foram canalizados só para este ponto).

A segunda área prioritária prende-se com o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Mais de 100 milhões de euros foram transferidos para o combate à pobreza, nomeadamente através do desenvolvimento de esquemas intensivos de trabalho, como irrigação, acesso aos mercados locais e promoção activa da participação das mulheres na economia rural. A terceira área está intimamente associada com a infra-estrutura económica. Mais de 90 milhões de euros previstos para financiar projectos de infra-estruturas, nomeadamente a reconstrução da estrada Kabul – Jalabad – Torkham. O quarto e último eixo de

---

<sup>11</sup> Igual a nota de rodapé '2: 21

intervenção prende-se com a saúde. 25 milhões de euros orientados sobretudo para ajudar crianças e mães com os cuidados primários de saúde.

Mais cinco áreas transversais fazem parte da estratégia da Comissão Europeia. Deste modo, 80 milhões de euros serão redistribuídos em 2003 e 2004 pelo apoio à desminagem (20 milhões de euros), pelo apoio à sociedade civil e protecção social dos mais vulneráveis (36 milhões de euros), para a cooperação regional, incluindo os refugiados (14 milhões de euros), para o apoio do regresso seguro de todos os refugiados (10 milhões de euros) e para apoiar o fim da produção de droga (10 milhões de euros).

A 17 de Março de 2003, a Comissão Europeia e o Banco Mundial reuniram-se em torno do "Afghanistan high level strategic forum". Doadores, representantes políticos e organizações internacionais discutiram os progressos e o futuro da construção do Estado do Afeganistão. Por sua vez, a UE reiterou os seus objectivos gerais para o país no contexto do acordo de Bona: restaurar a estabilidade no Afeganistão como parte da responsabilidade e dos esforços de prevenção da comunidade internacional; apoiar as estruturas e serviços civis, sociais e militares, reorientando a ajuda especialmente para os refugiados e deslocados internos; promover a democracia e o bom funcionamento das instituições públicas de modo a melhor garantir a promoção dos direitos humanos; dar especial atenção à inclusão das mulheres como parceiras iguais na sociedade Afegã; a definição de um quadro macro-económico e monetário capaz de assegurar, pelas autoridades Afegãs em cooperação com o FMI, um desenvolvimento sustentável e a gestão dos fundos dos doadores; reforçar a luta contra as drogas ilegais e o terrorismo; promover a cooperação com os países vizinhos na reconstrução bem sucedida do Afeganistão (no seguimento da declaração de relações de boa vizinhança assinada pela ATA e pelos governos da China, Irão, Paquistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão); reforçar a cooperação com as Nações Unidas para ajudar a eliminar o comércio de opium através da implementação de programas de reconstrução; reduzir a pobreza, em particular através da promoção da recuperação rural onde a maioria da população vive; melhorar a disponibilidade e o acesso à comida, de modo a lutar contra a insegurança alimentar crónica resultante das cheias e da guerra, bem como favorecer alternativas de produção.

A 17 de Dezembro de 2003 dava-se desde logo notícia do desbloqueamento de 50 milhões de euros para o LOFTA – o "Law and order trust fund" – de modo a apoiar a polícia Afegã no seguimento das contribuições substanciais para a segurança pela Comissão Europeia e Estados-membros da União para a "International Security Assistance Force" (ISAF). Na ocasião, o Comissário Europeu para as relações externas, Chris Patten, justificou a verba e reiterou o apoio incondicional ao povo Afegão: «A Segurança é o maior desafio que o Afeganistão enfrentam e está inextricavelmente ligado com o aumento da produção de droga. O reforço efectivo da lei é essencial se queremos pôr fim ao cultivo de ópio (...). Em 2003-4 os 100 milhões de euros alocados para o desenvolvimento rural irão ajudar a providenciar empregos alternativos para os que estão normalmente envolvidos da produção de ópio. Outros 12 milhões de euros irão promover formas alternativas de vida na região oriental, e reforçada os controlos ao longo da fronteira Afeganistão/Irão»<sup>12</sup>.

Chris Patten iniciou, entretanto, no segundo mês deste ano uma série de reuniões ministeriais – Troikas – pela Índia, Paquistão e Afeganistão. No caso deste último país, a visita a 17 de Fevereiro coincidiu com as duas semanas que precederam a Conferência Internacional de Berlim que, por sua vez, reviu os desafios políticos e financeiros do Afeganistão. Deste modo, a Troika chegou a Cabul a 17 de Fevereiro para um encontro com o Ministro dos Negócios Estrangeiros Abdullah e demais ministros para discutir a deterioração da segurança e as suas implicações para todos os aspectos do processo de Bona, a escalada de violência e droga, a convocação de eleições e a assinatura de um acordo com as autoridades Afegãs para um

---

<sup>12</sup> "EUR 50 m package for Afghanistan to reinforce security", [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/afghanistan/intro/ip03\\_1760\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/ip03_1760_en.htm).

reforço da delegação europeia no Afeganistão como símbolo de um compromisso de longo prazo para com o Afeganistão e o seu povo.

Qual o balanço a fazer então da acção da UE sobretudo nos três últimos anos? Um Balanço que sintetizarei, importa aqui realçar, baseado fundamentalmente nos dados produzidos e fornecidos pelo ECHO. Na avaliação dos planos de intervenção humanitários no Afeganistão<sup>13</sup>, os impactos da presença europeia fizeram sentir-se sobretudo em quatro áreas:

- 1) Água – melhoria do acesso a água potável para as comunidades retornadas, hospitais e clínicas, populações afectadas pelas cheias e campos de refugiados; reforço de competências na reparação dos tradicionais sistemas de água e transferência de conhecimento das construções tradicionais; melhoria dos sistemas de irrigação para actividades de agricultura de pequena escala; e reforço e reparação de sistemas de irrigação de maior escala;
- 2) “Cash for work” – emprego para os que eram capazes e tinham vontade de trabalhar; injeção de capital nas economias pobres; utilização de recursos locais em projectos de reconstrução; melhorias de curto prazo das condições de vida;
- 3) Rendimento geracional – *empowerment* das mulheres envolvidas na produção de bens feitos em casa; aumento da participação rural na definição e priorização de projectos;
- 4) Saúde – reforço do acesso aos cuidados de saúde pelos que vivem perto dessas facilidades; reforço do acesso aos cuidados de saúde a mulheres por médicos do mesmo sexo; sensibilização e gestão dos efeitos psico-sociais das emergências políticas complexas;

Não obstante os esforços concertados do ECHO, o Afeganistão continua a estar longe de ser um país seguro em termos humanos e «o número de refugiados e pessoas internamente deslocadas (IDP) sublinha a dimensão humanitária da situação geopolítica. Em 2002, o número total de refugiados a nível mundial diminuiu quase 14%, passando de 12 milhões para 10, 4 milhões relativamente a 2001. A razão principal está no regresso de cerca de 2 milhões de civis do Afeganistão. A diminuição do número de pessoas desenraizadas não se traduziu numa diminuição das necessidades humanitárias, dado que os refugiados que regressarem ao Afeganistão continuam a necessitar de ajuda para reconstruírem as suas vidas»<sup>14</sup>. Deste modo, «enquanto mais de quatro milhões de Afegãos permanecerem em Estados vizinhos devido à possível insegurança de regressarem, é claro que o ECHO irá precisar de se manter activamente envolvido no Paquistão e Irão»<sup>15</sup>. Acresce este documento que, devendo centrar-se sobretudo na identificação das pessoas mais necessitadas e das suas necessidades mais prementes, é provável que o Afeganistão continue a «necessitar de assistência de alívio em relação aos desastres naturais, insegurança e apoio logístico para afastar localizações (incluindo aqueles inacessíveis durante o Inverno) e aqueles desastres que não recebem uma cobertura significativa dos media».

Mais do que receitas milagrosas ou modelos importados de sucessos aparentes o Afeganistão continua a necessitar ainda da comunidade internacional para “injectar” segurança humana no seu dia-a-dia através do reforço das infra-estruturas básicas das populações mais vulneráveis: reactivação das actividades económicas básicas; consolidação de instituições democráticas; fim da violência, do conflito armado ou a da perseguição étnica. No fundo, é voltar

---

<sup>13</sup> Channel Research liderado por John Wilding, Anne Davies e Sara Nam, publicado a 16/01/2004: 48

<sup>14</sup> “Estratégia de ajuda ECHO 2004”, versão final 18/12/2003, Comissão Europeia: 5

<sup>15</sup> “Evaluation of ECHO’s humanitarian intervention plans in Afghanistan (including the actions financed in Iran and Pakistan under the plan) and assessment of ECHO’s future strategy of Afghanistan with reference to actions to Iran and Pakistan”, 16/01/2004, Channel Research Ltd – John Wilding, Anne Davies e Sara Nam.

ao quotidiano de mandar os filhos para a escola enquanto trabalham mais um dia a vender bens no mercado local e ao fim do dia passear livremente pelas ruas da cidade. Claro que «a longo prazo, muito mais seria desejável, mas o primeiro passo deveria simplesmente ser um grau de vida normal, mesmo se não é a vida num Estado moderno»<sup>16</sup>.

As primeiras eleições presidenciais no Afeganistão após a queda do regime Taliban realizaram-se a 9 de Outubro de 2004<sup>17</sup> e, entre os 18 candidatos, constavam o Presidente Hamid Karzai, o Uzbeque Abdul Rachid Dostum, o Hazara Mohamed Mohaqiq e o seu ex-ministro da Educação Yanus Qanuni.

A violência não deixou de marcar presença no sufrágio, vitimando onze polícias e trinta e oito civis, mesmo com a presença da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF - International Security Assistance Force) da NATO que aqui se apresentam como forças primordialmente europeias e dos Estados-membros da UE (íntegra tropas francesas, alemãs, espanholas, belgas e luxemburguesas) mais do que americanas, embora sempre com o “boné” NATO. Cerca de cem mil forças (entre o exército e a polícia Afegã, as milícias locais e as tropas dos EUA e da NATO) estiveram mobilizados em todo o país para impedir a concretização das ameaças dos Taliban que não cessaram de ameaçar os candidatos e os votantes no que consideravam ser umas eleições que só pareciam servir os desígnios Americanos.

Foi este tipo de ambiente de intimidação gerado que me leva também a reiterar aqui a importância da consubstanciação das condições idealizadas para a segurança humana não serem apenas asseguradas durante o período eleitoral, mas sobretudo, e aí a UE terá um papel determinante, no dia-a-dia das populações e no eficaz desenvolvimento do “programa eleitoral” proposto. De facto, a crise política que se seguiu é disso manifesto: catorze dos dezoito candidatos pediram a anulação imediata do escrutínio, denunciando fraudes no processo (aparentemente a utilização de uma tinta normal que se apaga facilmente para marcar o polegar esquerdo dos eleitores que acabavam de votar, confundindo-a com uma tinta especial que demora dias a sair e que se destina a impedir o voto múltiplo), o que foi imediatamente recusado pelas Nações Unidas. Acusações e polémicas à parte, a afluência às urnas foi esmagadora e, simbolicamente, o primeiro voto foi de uma mulher, a de Moqadasa Sidiqui, depositado no Paquistão, onde as urnas abriam meia hora mais cedo que no resto do território.

No ponto 44, o Conselho Europeu de Bruxelas de 16 e 17 de Dezembro de 2004 «felicitou o Presidente Karzai pela sua investidura e congratulou-se com o seu empenhamento em prosseguir as reformas democráticas, tendo salientado o empenhamento a longo prazo da UE na reconstrução, desenvolvimento e estabilização do Afeganistão. A UE continuará a apoiar o processo de democratização em curso, nomeadamente as eleições legislativas e autárquicas que se realizarão no próximo ano, os esforços de luta contra a droga, a reforma judicial e no sector da segurança, bem como o desarmamento, a desmobilização e a reintegração». Uma das medidas mais expressivas de Karzai foi a nomeação de Habiba Sarobi como a primeira mulher para o cargo de governadora. Recorde-se que a nova constituição oferece às mulheres a igualdade perante a lei e o parlamento de duas câmaras reserva-lhes lugares, não obstante os costumes conservadores ainda as remeterem ao lar e a funções menos públicas.

Em suma, e segundo Zalmay Haquani (2004), embaixador do Afeganistão em França desde Fevereiro de 2002, a UE tem desempenhado um papel fundamental na gestão da crise Afegã nos diferentes quadrantes: «no plano político, a UE apoia o governo de transição e favoreceu o acolhimento das negociações no âmbito da Conferência de Bona. Em matéria económica, participa na ajuda humanitária e à reconstrução. Militarmente, por entre os 13 países

---

<sup>16</sup> Ottaway, Marina & Heven, Anatol, (2003), “Rebuilding Afghanistan: fantasy versus reality”. Carnegie Endowment International Peace. P. 7

<sup>17</sup> A conclusão 69 da Presidência de Bruxelas de 25, 26 de Março de 2004, no ponto V relativo à situação internacional saúda o apoio da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) na realização das primeiras eleições livres e justas.

que constituem a força de assistência à reconstrução do Afeganistão (ISAF), o peso europeu é representado pelas contribuições em efectivos e em materiais do Reino Unido, da Alemanha, da Espanha e da Itália» (2004: 37). Não obstante, é o próprio Embaixador que denota que a relação entre os Estados da UE e o Afeganistão nem sempre se caracterizou por uma presença activa. De facto, a presença no território fora sempre limitada até ao ano de 2001, materializando-se mesmo em termos de ausência ou negligência da ajuda humanitária, dada a invasão soviética, primeiro, e a ascensão dos Moudjahidins em Kabul, depois.

É por isso que ao falarmos da relação entre a UE e o regime Afegão temos que ser rigorosos em centrá-la a partir de Fevereiro de 2001 quando Nicole Fontaine, a então Presidente do Parlamento Europeu, convida o Comandante Massoud a explicar oficialmente a destruição dos Bouddhas de Bamjam perante a assembleia parlamentar. Os atentados do 11 de Setembro vêm apenas, de forma dramática, reforçar a necessidade da UE, bem como da comunidade internacional no seu conjunto, olhar para o Afeganistão com uma atenção mais sistemática.

A partir desta primeira iniciativa, a relação entre a UE e o Afeganistão materializou-se na nomeação «de um representante especial em Cabul, enquanto que o Afeganistão inaugurou uma missão permanente junto da UE em Bruxelas. Deste modo, o diálogo político é permanente e as visitas regulares têm lugar quer em Cabul quer na Europa»<sup>18</sup>.

O pioneirismo da Europa na ajuda à reconstrução Afegã não se limita aos domínios político e militar, mas como já verificámos, é na ajuda humanitária que sobretudo desde 2002 a UE se tem firmado como o principal doador de fundos para a reconstrução (o que aliás foi reforçado na Conferência de Tóquio de Janeiro de 2002). Deste modo, «com a ajuda da comunidade internacional e em particular da presença e dos esforços da UE, o Afeganistão quer poder encarar o futuro com mais serenidade, mas também maior determinação»<sup>19</sup>.

Para que tal seja uma realidade inquestionável, será necessário desde já garantir o regresso dos refugiados Afegãos espalhados pelo mundo, pois eles constituem uma fonte inestimável em termos de competências e qualificações para o novo país que agora se constrói. O principal desafio que se coloca à Comunidade Internacional no seu todo e à União Europeia em particular é, a meu ver, fazer da reconstrução Afegã pós-eleições um *continuum* de coordenação entre a ajuda humanitária e o apoio às estruturas políticas, respeitando sempre o princípio de “Afeganização” deste processo.

## **Quo vadis, Europa? Que papel para a UE, aqui e algures, no sistema político internacional do século XX globalizado?**

Com o final da guerra fria, os sucessivos alargamentos a leste e a Constituição Europeia, terá a nova UE capacidade para exportar os ideais fundadores de paz, justiça e democracia para além das fronteiras comuns aos seus Estados-membros e para além de uma política de cooperação e de acção humanitária institucionalizada com países terceiros e que a projectam sobretudo como potência civil? Perante a hegemonia de uma hiperpotência cada vez mais unilateralista e confrontada com desafios, ameaças e riscos de natureza transnacional e de carácter global, podem os contributos europeus serem suficientes? Como é que a UE pode e deve desempenhar um papel activo na construção de uma nova ordem internacional mais justa e solidária que veja na segurança humana uma nova forma de pensar a segurança global?

Karl Deutsch defendeu em 1957, uma plêiade de espaços-conceitos entre os quais o de “comunidade de segurança” - «aquela em que os seus integrantes compartilham valores fundamentais e adoptam seu comportamento e princípios, normas e instituições comuns e a

---

<sup>18</sup> Haquani, Zalmay, (2004), “L’Union Européenne et la reconstruction de l’Afghanistan”, P. 39

<sup>19</sup> Ibidem: 41

processos conjuntos de decisão em nome de um convívio político»<sup>20</sup>. O paradigma que mais imbuiria este espírito seria hoje, para Kolodziej, a UE, nomeadamente porque a proposta de criação de um exército europeu em torno do EUROCORPS, «simboliza e institucionaliza o comprometimento dos Estados Europeus com a renúncia ao uso da força e a formação de uma opinião comum, semelhante a que rege sua política comercial no relacionamento com o restante do mundo»<sup>21</sup>. Avançando ainda com mais um conceito, Kolodziej recupera ainda R.K. Betts para defender que a União está longe (recorde-se que tal foi escrito em 1992) de se constituir como uma “organização para a segurança colectiva”, pois «como o caso da Jugoslávia demonstra os Estados Europeus estão muito divididos no tocante às políticas a adoptar em relação a esse conflito»<sup>22</sup>.

Fiquemo-nos então pelo conceito de “comunidade de segurança” ou admitamos de uma vez que as tentativas de definir absolutamente uma entidade sempre *sui generis* é tarefa vã. Mais do que rotular, o que importa são mesmo as materializações que os conceitos nos sugerem.

Independentemente dos conceitos que pudermos adoptar para fugirmos ao inevitável OPNI – Objecto Político não identificado -, o futuro da União terá necessariamente que passar, a meu ver, por uma reflexão sobre os valores comuns em nome dos quais se pede o consenso e aval dos povos europeus para a prossecução do projecto de integração (e não de mera cooperação) nas suas diversas componentes.

Seria desejável que a preocupação central de afirmar o protagonismo da União como actor global que contribui para a *governance* mundial passasse pela definição das grandes linhas da agenda da globalização em, pelo menos, dois planos: no plano da defesa e manutenção da paz e da luta contra as ameaças globais; e, no plano de um desenvolvimento sustentado e sustentável, que preserve os valores fundamentais da democracia, do respeito pela dignidade humana e da promoção da solidariedade.

Para tal, coloca-se o desafio de redesenhar o quadro institucional da União não na óptica de exportar para o plano europeu soluções pré-concebidas e generalizadas do e para o marco estadual, mas antes na perspectiva de colmatar o *déficit* político-democrático na responsabilização, representatividade e identificação dos cidadãos com as instituições (sejam estas locais, regionais, nacionais, europeias e globais), na medida em que todas elas devem convergir para a mesma referência: o indivíduo.

Ora, depois de, mais uma vez, uma crise internacional como a que se vive ainda no Iraque (continua por se ganhar a paz) vir acentuar uma relativa ausência da União como *global player* no sistema internacional, que lições retirar para o futuro?

Parece-me, e auxiliando-me de uma ideia de Teresa de Sousa que «seria patético que se entregassem a um exercício de fuga à realidade, tentando disfarçar as suas profundas divisões e o seu clamoroso fracasso com a retórica habitual»<sup>23</sup>Mais ainda «seria dramático que se entregassem a um exercício de acusações mútuas, pela simples razão de que não há inocentes nesta crise»<sup>24</sup>. Por isso, «seria mais útil que se concentrassem no pós-conflito jogando por uma vez a sua unidade e o seu peso numa estratégia destinada a recolocar as Nações Unidas no centro da reconstrução política e económica do Iraque»<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> A citação está publicada em [Political Community and the north atlantic Area](#) pela Princeton University, mas a fonte de apoio é Kolodziej, Edward A., (1995), “A Segurança internacional depois da guerra fria: da globalização à regionalização”, *Contexto Internacional*, Vol. 17, n.º 2, Julho/Dezembro, P. 329

<sup>21</sup> *Ibidem*

<sup>22</sup> *Ibidem* Kolodziej, cita de R.K. Betts um artigo intitulado “Systems of peace and causes of war”, publicado na revista *International Security*, vol. 17, n.º 1, Verão 1992, p.5-43.

<sup>23</sup> Sousa, Teresa de, 21/03/2003a, “O pior de todos os cenários”, *Público*. P. 26

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> *Ibidem*

É a partir destas afirmações que considero importante salientar aqui cinco questões que me parecem essenciais neste momento concreto.

Em primeiro lugar, será que a França e o Reino Unido vão continuar a agir enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança e a eleger este órgão como o palco privilegiado para as suas discrepâncias ou tentarão conciliar as suas posições como europeus? Mesmo com um Ministro dos Negócios Estrangeiros Europeu existirá uma vontade construtiva para falar a uma só voz ou estaremos condenados à adaptação Aroniana por Timothy Garton Ash<sup>26</sup> de “Unidade impossível” (pela diversidade interna) mas “Colapso improvável” (mesmo com cenários menos positivos, o “acquis” comunitário já está de tal modo institucionalizado que a diluição desta realidade é profundamente improvável)?

Intrinsecamente associadas a esta falta de unidade surgem de imediato questões conexas: como ultrapassar os problemas orçamentais, a falta de coragem e vontade política para investir nas questões da defesa e uma opinião pública pouco sensibilizada e frequentemente desinformada (não no sentido de estar pouco ou nada informada mas no sentido de lhe ser veiculada informação muitas vezes errada e extrapolada pela necessidade de mediatização) que exige segurança e um exército actuante em cenários “não esquecidos” mas não quer que o seu Estado canalize recursos materiais e humanos para a defesa dos outros mas sim para os problemas que no dia-a-dia sentem como seus? E até que ponto estaríamos nós dispostos a pagar um imposto europeu para as questões de defesa, mesmo que tal significasse uma maior e melhor capacidade de intervenção para uma segurança humana?

Em segundo lugar, como complementarizar o alargamento da UE e da NATO, quer no que respeita aos seus Estados-membros, quer no que respeita ao aprofundamento de conceitos estratégicos e capacidades de planeamento? Recorde-se que nos dois Conselhos Europeus de 3 e 4 em Madrid e de 12 e 13 de Bruxelas de Junho, ambos no primeiro semestre de 2004, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da NATO deram forma a um novo ciclo da organização com uma nova estrutura de comandos que prevê a existência de um comando operacional, com sede no SHAPE em Mons (Bélgica) e um comando de cariz doutrinal e de estudo, denominado Comando aliado de transformação (ACT) sediado em Norfolk (EUA). Com novos comandos terrestres, aéreos e navais a consolidar a agilidade de uma NRF, a NATO fica apta a responder a novas missões.

Ora, como conciliar no terreno as capacidades e meios da NATO e da União e sobretudo os diferentes tipos de protagonismo sem cair nem na subordinação nem na duplicação? Não é surpreendente que sendo alguns Estados-membros da UE igualmente membros da NATO, a questão da “defesa europeia” permaneça como prioritária. Mas, a meu ver, é imperativo que se encontre um espaço próprio de afirmação estratégica e uma visão integrada de segurança e defesa que se assuma, simultaneamente, numa dimensão interna e externa e num plano civil e militar. Não é fácil, política ou institucionalmente, organizar uma “defesa comum europeia” e criar uma espécie de “exército comum planetário”, quando nem todos os membros europeus da NATO fazem parte da UE e nem todos os membros da UE pertencem à Aliança Atlântica. Mas como qualquer defesa comum pressupõe a existência de interesses comuns, regressa-se à primeira questão: na Europa o peso das diferentes, e muitas vezes opostas, perspectivas estratégicas e de interesses nacionais torna difícil a percepção do interesse comum europeu.

O terceiro ponto que eu gostaria de propor para reflexão nesta fase prende-se com o alcance e versatilidade das Missões de Petersberg. Importa aqui recordar que as Missões de Petersberg foram inseridas pelo novo art. 17.º do Tratado de Amesterdão e direccionadas para missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; para missões de manutenção da paz (“peace-keeping”) e para missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (o que incluirá a dimensão de “peace-

---

<sup>26</sup> Ash, Timothy Garton, 20/05/2003, “A difícil orquestra europeia”, *Público*. P. 28

enforcing”). Para o novo entendimento de segurança humana que pretendo sugerir, há que questionar se as missões de Petersberg como tradicionalmente as entendemos são ou não suficientes ou se há que ter em conta uma nova abordagem ou uma perspectiva mais abrangente e inclusiva dos problemas na ligação entre crises.

Parece-me que as novas ameaças, que o 11 de Setembro veio recordar, acentuaram e implicaram necessariamente um novo conceito de segurança e uma redefinição da política de defesa para que a União não corra o risco de se ver marginalizado em termos estratégico-políticos e tecnológico-militares. Para além disso, e como aliás salienta Maartje Rutten<sup>27</sup>, as missões de Petersberg cobrem apenas as crises regionais que se passam entre as fronteiras regionais e se passam entre as fronteiras nacionais<sup>28</sup>, e estão mais baseadas na preparação das “guerras de ontem” (“yesterday’s wars”), tendo que evoluir para uma maior ênfase nas “guerras de amanhã” (“tomorrow’s wars”).

Naturalmente que não podemos ignorar que o Tratado que estabelece a Constituição Europeia dá um passo muito significativo na inversão desta tendência ao inserir estas missões no primeiro parágrafo do Artigo III-309.º, podendo estas «contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território». Não obstante, não deixa de se fazer soar o recado: o desenvolvimento de uma concepção preventiva e prospectiva e não meramente defensiva é urgente por, pelo menos, duas razões: primeiro, para não se agravar ainda mais o *décalage* entre a comunidade como gigante económico-financeiro e a União como anão político-militar; em segundo, para a União não se resumir ao mero papel de “clean up the mess”, ou seja, de “dar uma arrumadela à casa”, depois de desarrumada por um qualquer “penetra” e sem qualquer vontade política para a prevenção.

Ora, definitivamente, a política de segurança e defesa da UE não se pode desligar do contexto mais amplo da sua acção externa que, por sua vez, depende virtualmente do modelo europeu continuar a ser o modelo da “Europa aberta”, depois dos fatídicos acontecimentos do 11 de Setembro terem redesenhado, pelo menos temporariamente, as prioridades da agenda da segurança mundial. Neste sentido, parece-me que as missões de Petersberg devem continuar a ser o alicerce da segurança e defesa da União, ou seja, a lógica deve ser de continuidade mas sem descurar a reorientação necessária.

A alternativa - a ruptura total com o enunciado original das missões - não seria politicamente benéfico para a União. Mas, pelo seu carácter ambíguo que pode suscitar múltiplas interpretações seria mais aconselhável abandonar as tradicionais missões de Petersberg e criar, ao invés, «um novo tipo de defesa terrestre que combine uma dimensão externa e interna de segurança, e uma defesa civil e militar que se integre numa estratégia multidimensional para minimizar a ameaça e os danos em caso de ataque»<sup>29</sup>.

Opondo-se a este cenário de *quasi* ruptura pode defender-se o entendimento, que eu subscrevo, que os ataques do 11 de Setembro e os acontecimentos que se seguiram revelaram que as missões de Petersberg são mais válidas do que nunca porque as “velhas” e tradicionais missões e intervenções não são substituídas pelas novas ameaças tipo o terrorismo. A PESD tem o seu lugar próprio, não podendo ser substituída e o que há então a fazer não é criar novas missões mas consolidar o “acquis” de Petersberg na projecção de forças para uma maior estabilização, protecção e flexibilidade das crises.

De facto, com o 11 de Setembro, as prioridades da segurança mundial redefiniram-se de tal modo que parece que os EUA “descobriram” o terrorismo como nova ameaça (quando a ONU e a UE legislavam já há tanto tempo sobre estas matérias), distanciando-se das preocupações

---

<sup>27</sup> Rutten, Maartje, 2002, “European defence after 11 September”, Março, [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

<sup>28</sup> SCHMIDT, Burkhard, 2001, “11 September: security and defence revisited”, Outubro, [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

<sup>29</sup> Rutten, Maartje, 2002a, “Malaise dans la PESD”, Fevereiro, [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

da segurança comum. Por isso e corroborando a opinião de Maria do Rosário de Moraes Vaz, «os acontecimentos do 11 de Setembro acentuaram profundamente a percepção da ameaça terrorista, tornando mais evidente para a Europa a necessidade de fazer da cooperação internacional a todos os níveis a arma fundamental de longo prazo para combater essa ameaça». Assim, o terrorismo assume-se como um «bom pretexto para repensar também as prioridades europeias, tanto no plano interno como externo, e assegurar coerência e complementaridade nos vários aspectos, inclusive militar, da acção externa da UE»<sup>30</sup>. Essa opinião é partilhada por Maartje Rutten quando refere que «a Europa é agora “obrigada” a assumir responsabilidades como nos Balcãs e, por isso, deve concentrar-se mais nas suas missões originais»<sup>31</sup>. Daqui discorre, a meu ver, que as missões de Petersberg não só continuam a ser válidas e exequíveis como ainda adquiriram um valor acrescido depois do 11 de Setembro e com o Tratado que estabelece a Constituição Europeia, não obstante a União necessitar das capacidades da NATO para conseguir desenvolver algumas das missões numa nova parceria UE-NATO.

Assim, a meu ver, é mais aconselhável renovar e revalidar esse enunciado adicionando novas missões que serão sempre missões de Petersberg. Essas renovadas missões de Petersberg poderiam incluir, pelo menos, duas novas dimensões: o desenvolvimento de uma força europeia de emergência para a gestão de catástrofes tipo 11 de Setembro, com especial incidência para a prevenção e reconstrução pós-conflito; e a reorientação das missões para as questões de segurança humana. Quer o Artigo III-309.º do Tratado que estabelece a Constituição Europeia quer a Estratégia Europeia de Segurança, de que já falei, dão um passo em frente ao *acquis* mas ainda permanece, a meu ver, a ausência de uma vontade política forte de criar consensos reais mais além do que as meras proclamações declaratórias que muitas vezes pautam as conclusões dos Conselhos Europeus e dos próprios Tratados.

A lógica subjacente é, assim, a de continuidade (mas sob novos moldes) e não de ruptura, embora não possamos ficar indiferentes à questão de saber se haverá vontade política e meios financeiros e militares disponibilizados pelos Estados-membros para transformar as missões de Petersberg. Isto também porque, mais do que nunca, «defesa, segurança, querem hoje dizer isso mesmo: intervenção»<sup>32</sup>.

Uma quarta questão relacionada intrinsecamente com a anterior e de inspiração Kaganiana, prende-se com o facto da especialização de funções não ser uma utopia mas também não ser necessariamente uma fatalidade. É certo que a União estará condenada ao fracasso como projecto político «se se limitar a ser um grande e próspero mercado internacional, uma potência económica capaz de pesar no comércio internacional mas incapaz de condicionar a ordem política internacional». Mas quando é que conseguiremos aceitar que «a União nunca poderá ser uma potência clássica, mimética da hiperpotência americana, porque ela assenta na própria deslegitimação da ideia de potência nacional»<sup>33</sup> e que, em virtude de tal facto, uma política de segurança e defesa comum nunca poderá ter exclusiva ou preponderantemente uma dimensão militar?

Concordamos com Kagan sobre a diferença de gene pacifista/belicista ou aceitamos que as despesas da defesa são o reflexo das ambições de cada país e «as principais razões para o fosso entre a UE e os EUA são o baixo nível de investimento em defesa, a dispersão dos esforços e a reduzida apetência pela inovação na Europa», já que «a despesa americana “per capita” com a defesa é o dobro da europeia»<sup>34</sup>. Por outro lado, se considerarmos que a Europa

---

<sup>30</sup> Vaz, Maria do Rosário de Moraes, 2001, “A defesa armada ainda existe?”, *O Mundo em Português*, 25 (III). Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. Pp. 17,18

<sup>31</sup> Rutten, Maartje, 2002, “Malaise dans la PESC”, Fevereiro, [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

<sup>32</sup> Rutten, Maartje, 2002, “European defence after 11 September”, Março, [www.iss-eu.org/](http://www.iss-eu.org/)

<sup>33</sup> Sousa, Teresa de, 21/03/2003a, “O pior de todos os cenários”, *Público.P. 12*

<sup>34</sup> Opinião do General Benjamín Michavilla, no âmbito do VIII encontro Eurodefence, transcrita em Samora, Filipe, 29/09/2002, “Defesa da UE ainda sem conceito estratégico definido”, *Público. P. 14*

dispõe de armas económicas e político-diplomáticas preciosas, como a política comercial comum ou a cooperação para o desenvolvimento, talvez o que faça falta à União como global player não seja a força militar mas «uma avaliação comum das ameaças e dos riscos à sua segurança e a definição subsequente de uma doutrina de defesa que inclua as condições do uso da força»<sup>35</sup>.

À provocação Kaganiana, João Marques de Almeida contrapõe, instrumentalizando a linguagem das Relações Internacionais, uns Estados Unidos “Hobbesianos” de luta contra todos a uma Europa “Kantiana”, constituída por «um conjunto de Estados com constituições democráticas e liberais, cujas relações estão altamente institucionalizadas, e cujos conflitos se resolvem por meios pacíficos sem recurso ao uso da força militar»<sup>36</sup>. Não obstante, «a Europa Kantiana, precisamente porque é “Kantiana” e se quiser continuar “Kantiana”<sup>37</sup> necessita da aliança com os Estados Unidos»<sup>38</sup>, não fazendo, por isso, sentido senão uma “gestão familiar” cuidada, repartida, realista e atenta à complementaridade dos diversos “agentes familiares” na preservação do equilíbrio e na capacidade de projecção interna e externa do agregado.

Certo é que se a 15 foi difícil assumir os EUA como aliado e a relação NATO-PESD como o veículo para a União como *global player*, a 25 será muito mais difícil de evitar o risco de se perder confiança na estrutura militar da União. Para reverter esta possibilidade, considero imperativo o incremento de uma perspectiva holística da segurança euro-atlântica, com a NATO a desempenhar o papel de fórum de discussão para os EUA e UE e uma imprescindível interconexão entre os distintos pilares ou “cross-pillarisation” na classificação de Ferruccio Pastore (2001).

Do mesmo modo, a especialização de funções não é necessariamente uma fatalidade, podendo ser realisticamente o melhor meio da UE se poder afirmar como global player no xadrez internacional. Como salienta Javier Solana, «a UE está destinada a ser essencialmente uma potência civil, com a ambição de contribuir para a paz e a estabilidade mundial através do desenvolvimento complementar de uma ampla série de instrumentos (...) É este o sentido do processo lançado em Helsínquia, há quase três anos, com a intenção de prover a UE com as suficientes capacidades – civis e militares – de gestão de crises» (2001: 16). A concretização mais evidente deste entendimento traduz-se, a meu ver, no caso do Afeganistão, mas também na condução das três missões PESD em curso (a Missão de Polícia da UE na Bósnia e Herzegovina, a EUPUL Próxima na antiga República Jugoslava da Macedónia e a missão para o Estado de Direito na Geórgia).

Javier Solana, na sua intervenção de 2 de Dezembro de 2002 em Bona, no âmbito da II conferência ministerial de Petersberg acerca do Afeganistão, sublinhou que a assistência europeia neste caso tem-se materializado em três áreas essenciais para a paz e a estabilidade regional: apoiar a estabilização e reconstrução; melhorar a disponibilidade e o acesso à alimentação, providenciando alternativas para a própria produção; e apoiar o retorno sustentável dos refugiados e deslocados internos<sup>39</sup>.

Em suma, o *décalage* entre as expectativas e as capacidades da União continua a pautar a própria construção da UE como *global player*, respondendo muitas vezes a um

---

<sup>35</sup> Sousa, Teresa de, s/d, “Reflexões sobre a crise”, *Público*.

<sup>36</sup> Almeida, João Marques de, (2003), “A Europa Kantiana não sobrevive ao fim da aliança atlântica”, *Nova Cidadania*, n.º 16, Abril-Junho. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. P. 46

<sup>37</sup> *Ibidem*: 51 Para o autor, as duas alternativas mais visíveis para pensar a União Europeia neste novo século e milénio hipotecariam necessariamente um estatuto “Kantiano” que mais do que possível é o desejável: «A primeira, uma “federação Hobbesiana”, garante a segurança externa e a paz interna, as instala a tirania da hegemonia centralizada dos grandes, nomeadamente da Alemanha e da França. A segunda, mantém a liberdade e o pluralismo na Europa, mas aumenta a insegurança e poderá mesmo levar a novos conflitos nacionalistas e ao regresso da anarquia» (*Ibidem*:51).

<sup>38</sup> *Ibidem*: 49

<sup>39</sup> [www.eu.eu.int/pressData/EN/discours/73449](http://www.eu.eu.int/pressData/EN/discours/73449)

unilateralismo anglo-americano um radicalismo antiamericano franco-alemão, ao invés da via de entendimento passar pelas organizações internacionais em que têm assento, seja a UE, seja a ONU e/ou a NATO. De facto, a crise no seio da NATO que se tem vindo a evidenciar<sup>40</sup> revela o perigo da fractura e do descrédito das próprias organizações internacionais, sobretudo numa altura em que a sociedade civil reclama por intervenções multilaterais mas a prática efectiva continua a definir funções específicas e especializadas para cada “mapa astral”.

A União deve afirmar-se definitivamente como actor internacional com peso efectivo para multilateralizar o actual sistema internacional, como um verdadeiro “actor estratégico”, «capaz de defender eficazmente os seus interesses, os seus princípios e os seus valores na capacidade dos Estados-membros de assumirem compromissos financeiros necessários ao desenvolvimento das lacunas de capacidades identificadas (em Bruxelas, em Novembro de 2000, e depois em Novembro de 2001), a clarificação das relações com a OTAN e as modalidades de participação dos países não membros (...)» (Nivet, 2003:76).

Neste sentido, e depois de se esvaír a velha “cortina de ferro” que separou duas Europas agora unidas com o processo do alargamento, o grande desafio que se coloca agora à União é que resista às tentações de criar uma nova “cortina de prata”<sup>41</sup> de divisões internas entre “atlantistas” e “autonomistas” que dê primazia a preceitos “Vestefalianos” geopolíticos e geoestratégicos, ao invés de equacionar esforços concertados na luta contra o terrorismo; na redução da pobreza e incremento do desenvolvimento sustentável; na promoção de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça; numa Europa com mais e melhores empregos e redistribuição social; com melhor cidadania e maior participação cívica. Em suma, uma série de *soft policies* concretizadas através de vários instrumentos de natureza estratégica indissociáveis da própria PESC que passa por domínios tão diversos como a política comercial comum, a cooperação para o desenvolvimento, a gestão global do ambiente, a ajuda humanitária ou a defesa dos direitos do Homem.

Com uma cooperação efectiva com o país que deu a primeira ideia de um pilar europeu para a redistribuição internacional do “burden sharing”, a questão não seria tanto, a meu ver, a de decidir quem pode ou deve “lavar os pratos” ou “fazer o jantar”, mas quem pode ou deve escolher o cardápio, norteado preferencialmente para uma verdadeira cultura de solidariedade e paz. Não por ser genético, mas por ser benéfico, já que assumamos também que «na actual *desordem* internacional de natureza unipolar, esta dimensão de «potência civil» tem-se revelado insuficiente para permitir à União afirmar-se como actor internacional credível» (Leitão, 2003 a:340).

Em suma, considero que todas as propostas de reflexão que aqui sugiro se podem consubstanciar na adopção do termo **Comunidade política de segurança e defesa humanas** para, doravante, identificar a dimensão externa a que a UE desde sempre se propôs. E explico o porquê da adopção de cada um dos itens.

Em primeiro lugar, **comunidade**, num duplo sentido: primeiro, na tentativa de unir numa só voz e em torno de um projecto comum os 25 Estados-membros numa lógica de autonomia e emancipação que o termo comunidade sugere na nova abordagem dos estudos críticos; segundo, na reordenação do que a comunitarização exigia em Maastricht e Amesterdão em relação ao primeiro pilar, ou seja, a necessidade de uma maior flexibilidade na tomada de decisões e a possibilidade de cooperações reforçadas como forma de respeito pelas diferentes

---

<sup>40</sup> Para colmatar a fractura no seio da NATO, em muito provocada pela intervenção americana no Iraque na sequência dos atentados do 11 de Setembro de 2001, muitos analistas consideraram que as visitas dos membros da segunda administração Bush à Europa nos finais de Fevereiro deste ano não é mais do que uma operação de charme na NATO e União Europeia na reafirmação que os dois lados do oceano devem ser parceiros fortes e recíprocos.

<sup>41</sup> expressão de Per Stig Moller, Ministro dos Negócios estrangeiros Dinamarquês, 6/07/2002, “Uma Europa”, *Público*.

velocidades e cedências políticas a que cada Estado-membro se propõe. É, assim, um termo simultaneamente de unidade e de flexibilidade.

Depois, a explicitação de que esta é uma comunidade **política**, dado considerar que é determinante ter em conta que a União «(...) não se pode concentrar sobre a única dimensão militar», já que «dispõe hoje de instrumentos estratégicos vários – diplomáticos, políticos, culturais e militares – que lhe permitem ter um papel de “potência de tipo novo”» (Leitão, 2002: 50). São estas dimensões que permitirão à União ser eminentemente política e pró-activa, com um plano estratégico definido a médio e longo prazo que passe pelo estreitamento da parceria com a ONU e o reforço da consulta, planeamento e operações com a NATO. Independentemente de tudo, «a UE constitui o modelo mais avançado de organização de integração com dimensões supranacionais e o incremento do multilateralismo nas relações internacionais depende em grande parte do papel que a União venha a exercer na sociedade internacional. A sua história e a sua especificidade acabaram por sedimentar o princípio segundo o qual o multilateralismo é chave da paz e da estabilidade no mundo» (Leitão, 2001).

E porque «os riscos que o espaço comunitário enfrenta, por um lado, e o papel internacional que a UE deve desempenhar, por outro, exigem a definição da finalidade política do processo de integração e a implementação de uma política de segurança global centrada na pessoa humana», sem a qual «a União corre o risco de ter as notas musicais, mas nunca a melodia» (Brandão, 2003: 186), a tónica que se segue é no **humano**. **Segurança e defesa** continuam a ser entendidas de forma indissociável claro.

Recorde-se desde logo que o parágrafo 62 das Conclusões da Presidência ao Conselho Europeu de Bruxelas de 17 e 18 de Junho de 2004 concluiu por: estabelecimento de uma célula civil/militar no seio do Estado-maior da UE (EMUE); criação de uma pequena célula da UE junto do SHAPE e para o estabelecimento de modalidades de ligação da NATO com o EMUE; e estabelecimento de um centro de operações disponível o mais tardar até 1 de Janeiro de 2006. É neste sentido que fui defendendo ao longo desta dissertação o aprofundamento das capacidades e meios civis e militares da União, mas integralmente direccionadas para uma nova abordagem de segurança e defesa humanas, como o ECHO tem demonstrado ser possível no Afeganistão.

Dito de outro modo, e como o próprio grupo de trabalho de Barcelona (2004) apresentou, é perfeitamente exequível e desejável que se continue a aprofundar a capacitação militar da União, mas de forma a que essa força de reacção rápida seja redireccionada primordialmente para a **segurança e defesa humanas**, ou seja, para uma lógica atempada e preventiva de garante das condições mínimas de vida para as populações de modo a que a espiral do conflito não surja sequer como uma opção. De forma inequívoca, tal constituiria o afirmar da UE como *global player* no xadrez político internacional e almejaria, na minha óptica, ao tão ansiado apoio e participação da sociedade civil europeia, revendo-se então numa política mais justa e solidária, porque humana, humanista e humanizada.

É deste modo que para mim se justifica a alusão cinematográfica a “Aqui e Algures” de Jean-Luc Godard, onde o autor confronta imagens distintas ou distantes quando a partícula «e» liga o aqui onde estamos e o algures em que nos projectamos. Este entendimento Godardiano faz para mim todo o sentido ser revisitado em duas abordagens possíveis: primeiro, o de afirmar definitivamente a União em relação a si mesma, à sua história e evolução e não em contraposição com o outro. O nosso campo de percepção é isso mesmo: nosso, único. Não precisa do seu contracampo para se definir. E tem no actual momento de adopção da Constituição o seu momento único.

E segundo, porque por entre tantas indefinições do que pode ou deve ser a União, numa obsessão quase descontrolada de definir um termo rotulável, tendemos a relegar para segundo plano as materializações da União no seu território (o “aqui”) e nos novos cenários em que pode e deve intervir (o “algures”). Aqui e/ou algures o *leit-motiv* tem que ser necessariamente o mesmo: a projecção da UE como o único actor internacional capaz de multilateralizar o sistema

internacional, defendendo com os alicerces da cultura da paz o que a eternização do terrorismo pelo terrorismo não consegue edificar: a humanização de todo e qualquer ser humano, fazendo do quotidiano uma conquista diária de segurança, independentemente dos significados díspares definidos por cada um de nós. Seja aqui. Seja algures. Seja em qualquer lugar.