

A Europa da defesa em tempo de obrigatória reflexão

Luís Valença Pinto

Perfilam-se hoje no Mundo tendências que parecem contradizer muito do que tem caracterizado o processo europeu consubstanciado pela União Europeia (UE).

De facto, tudo sugere que estamos de volta a um tempo marcado por uma crescente multipolaridade e por competição geopolítica entre os Poderes mais expressivos. A um tempo também de crise das ideias de multilateralismo e de cooperação.

Manifestamente são tendências distintas do que a UE tem procurado ser na ordem global: um Ator normativo, fortemente apostado no multilateralismo e conseqüentemente na cooperação, e com uma prática concordante com essas opções.

“A Ucrânia é evidentemente um game changer para a Europa. Mas não é o único.”

A isto se adicionam preocupantes situações de graves conflitos na periferia da UE, designadamente na Ucrânia e em Gaza.

Este conjunto de novas circunstâncias impõe uma obrigatória reflexão. Não é algo que em si mesmo deva ser encarado como muito estranho e preocupante. Preocupante será a inação.

O processo europeu é um processo aberto, em larga medida construído com originalidade, mediante a livre ex-

pressão de vontade dos Estados Membros, assente na visão política e estratégica e na ambição que tenham para a União Europeia e, naturalmente, no seu querer. Pode e deve continuar a ser assim.

O ambiente político e estratégico

Para refletir com critério sobre a situação que contemporaneamente se lhe coloca a União carece de ponderar vários parâmetros. Longe de ser exaustivo talvez se devam enunciar oito como sendo principais. Com a consciência de que não há exatamente uma hierarquia entre eles, havendo, contudo, sobreposição de efeitos e mútuas influências.

O primeiro parâmetro corresponde à consideração da relação entre as duas principais potências do planeta, os Estados Unidos da América (EUA) e a China. Uma relação que não é adequado tomar como de absoluto e permanente antagonismo. Mas que não dispensa o entendimento de que é regida por competição em vários planos e pelo distanciamento e crítica chineses à designada ordem liberal que, em síntese, entendemos como filiada no Estado de Direito democrático, no primado da Lei e na observância dos Direitos Humanos. A relação entre estes dois superpoderes deve igualmente conter a importância de ter a China integrada na ordem internacional, segundo moldes para os quais tem o dever e o direito de também contribuir.

Este é para a Europa um determinante fator de ambiente. Mas não é o único. A ele se deve juntar o apregoado propósito de Poderes ditos emergentes para terem uma voz maior num Mundo cujo ordenamento acham iníquo e injusto. Falta, todavia, saber que propósito querem dar a essa voz. Se desejam desempenhar um papel normativo, aspirando a maior justiça e equidade ou se, opostamente, aspiram a ter uma voz maior, mas igualmente egoísta nas questões internacionais. E não é questão de somenos a circunstância da China, hoje uma superpotência, procurar persistir como parte deste grupo de poderes emergentes, talvez tendo como intenção tirar vantagem de algumas posições revisionistas e não pró-ocidentais do Brasil e do nacionalismo hindu que impera na Índia. Ao que se junta a utilização da relação russo-chinesa em claro benefício da China.

A par disto verifica-se, tanto à direita como à esquerda do espectro político, o crescimento de perspectivas iliberais e autoritárias, algumas delas com potencial para cavarem divisões entre os EUA e a Europa e no seio da Europa. Sob modelos diferentes, a Eslováquia, a Hungria e a Turquia representam situações desse tipo. Isto no pressuposto que será agora possível retirar a Polónia desta lista e que os Países Baixos não virão a integrá-la.

No que mais diretamente lhe respeita, a Europa está confrontada a Leste com a guerra na Ucrânia, provocada

pela inaceitável agressão russa, que pode vir a confirmar-se como um conflito prolongado, enquanto se verifica uma escalada dramática nas tensões que percorrem o Médio Oriente e para as quais é muito difícil identificar solução.

É um erro pensar na Ucrânia como sendo the game changer. A Ucrânia é evidentemente um game changer para a Europa. Mas não é o único. O que se passa no Médio Oriente, no Norte de África e no Sahel impõe igualmente que a Europa repense a sua Segurança e Defesa. Em moldes diferentes por comparação com a Ucrânia, mas não menos importantes. Mas para a Europa e para a sua Defesa é ainda muito importante atentar noutros fatores. Um deles é o aumento apreciável da atividade terrorista

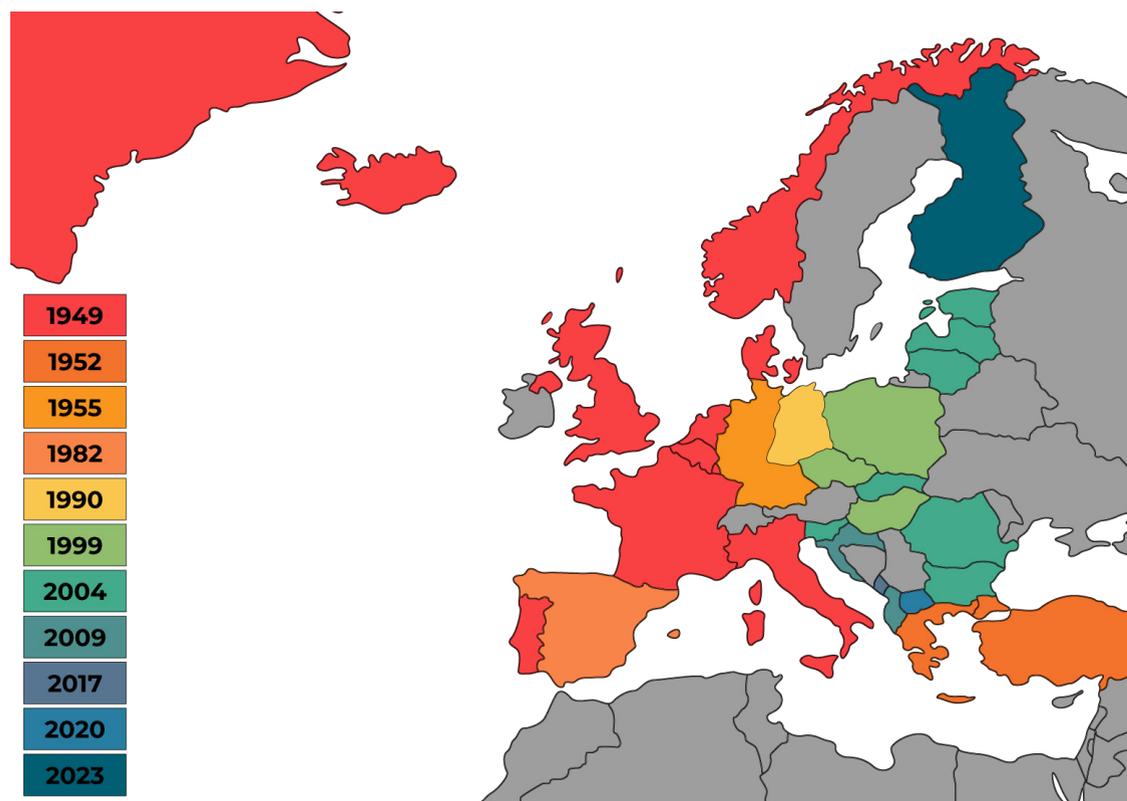
transnacional, fundamentalmente com inspiração conotável com o Daesh.

Outro, a persistente campanha de desinformação que alastra no Médio Oriente e em África, visando os valores e as opções ocidentais e tendo como principais protagonistas a Rússia e a China, cujos propósitos são a promoção de sentimentos antiocidentais, para assim se substituïrem nesses espaços à histórica influência ocidental e europeia.

Finalmente, e este é um aspeto muito preocupante, o crescendo de instabilidade e de vazio de Poder na vizinhança europeia, nomeadamente na região do Sahel, a que se junta um aumento das presenças russa (especialmente através do Grupo Wagner) e também da China. Pela ação do Grupo Wag-

ner a Rússia é largamente responsável por este processo tão negativo e tão preocupante. Um processo que tem originado vários golpes de Estado, o fomento de grupos rebeldes e de milícias, e a conseqüente saída da região de importantes e tradicionais Atores europeus, designadamente da França. Para garantir uma voz europeia na região, tanto por razões geopolíticas e securitárias, bem como por razões humanitárias, está fora de causa presumir manter uma influência pós-colonial. Também por essa razão a Europa deve, em unidade e na base do multilateralismo e da cooperação, trabalhar com os governos da região, com as organizações regionais existentes e fomentar a criação deste tipo de organizações, sempre respeitando o ownership, dos Atores locais.

História do alargamento da NATO



Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:History_of_NATO_enlargement.svg Atribuido a Patrickneil, CCBY-SA3.0

As condições existentes

É um facto que, no essencial, a comunidade ocidental foi capaz de evidenciar, manter e mesmo reforçar uma postura comum no que respeita à Ucrânia. Mas, designadamente no que tange à UE, não parece que o mesmo tipo de unidade seja atingível no que respeita ao que se passa a Sul e a Sudeste.

“(...)bom será que a União levante forças que sejam caracterizáveis como sendo de Reação Rápida, aptas a intervir com elevada prontidão onde os seus legítimos interesses sejam postos em causa(...)”

Relativamente a África e desconsiderando os múltiplos e dramáticos problemas que afetam o continente, o que muito frequentemente se observa é um erróneo distanciamento de alguns países da Europa Central e do Norte, que se iludem presumindo o que se passa em África como algo de muito distante. No que tange ao Médio Oriente, constatam-se, infelizmente, divisões de facto. Votações recentes nas Nações Unidas atestam-no com eloquência, com parceiros europeus a votar a favor, outros contra e outros ainda a abster-se. Estas divisões não podem deixar de gerar grande satisfação em Moscovo. A enorme derro-

ta política e estratégica de Putin na Ucrânia no referente à sintonia entre os EUA e a UE e à coesão desta pode ser revertida em Gaza.

Se mais não houvesse, isto é bastante para que se atente nas conexões políticas e estratégicas entre o que se passa na Ucrânia e o que se está a passar no Médio Oriente. A isto deve ainda adicionar-se a circunstância de Poderes não convergentes com a UE estarem a atuar simultaneamente nesses dois espaços: é o caso da Rússia, da China, da Turquia e do Irão.

Não se pode pretender que exista um Master Plan visando maximizar de modo coerente, coordenado e sincronizado todos estes aspetos tão negativos para a Europa. Mas facto é que a Europa está exposta a todos eles e a todos tem de fazer face.

Realmente, em matéria de Segurança e Defesa, a Europa enfrenta tempos muito difíceis e, ao mesmo tempo, muito desafiantes. A sua voz e a sua capacidade para intervir continuam a ser bastante limitadas. Mesmo levando em linha de conta a sua intervenção muito positiva nos contextos humanitário e da ajuda ao Desenvolvimento. Essa intervenção, que continua a ser esperada, continua a ser uma realidade, fazendo da UE um efetivo produtor de Segurança, fundamentalmente através das suas dimensões civis, uma vez que, por enquanto, as suas capacidades militares são limitadas e relativamente fracas.

Uma conclusão manifesta é que, para alterar positivamente este estado de coisas, a União carece de concentrar esforços sobretudo no domínio da Defesa militar.

Um caminho de evolução

O primeiro requisito para uma evolução da UE no que respeita à Segurança e Defesa é a existência entre os Estados Membros de uma comum vontade política nesse sentido. Não é algo que se possa dizer que, por definição, está disponível.

Reconhecendo que o método de integração funcional (esse suave despotismo iluminado, como também foi chamado), que regeu o aprofundamento europeu em tantas áreas, não é aplicável nos domínios da Política Externa, da Segurança e da Defesa, tão íntimas elas são das soberanias. Ainda assim, será recomendável adotar um caminho incremental na construção dessa necessária vontade comum. Não por razões de experimentalismo, mas antes como um processo de crescente estabelecimento de confiança.

Um passo fundacional desse caminho pode talvez corresponder ao desenvolvimento de uma compreensão comum sobre a atual situação, o que implica começar por entender que as situações existentes na Ucrânia e no Médio Oriente são ambas parte da mesma equação. Depois, e como corolário, desenvolver uma perspetiva comum em matéria de identificação de ameaças e riscos, ainda que admitindo naturais diferenças de grau na perceção que cada Estado possa ter relativamente a cada ameaça e risco. Outro aspeto a ponderar respeita à articulação com os EUA. É sabido o enfoque prioritário que os norte-americanos dão hoje à região do Indo-Pacífico, algo que nada sugere que venha a ser alterado. O que não significa

que os EUA se tenham desinteressado e descomprometido com a Europa. A Ucrânia evidencia-o. Uma expectativa razoável consiste em assumir que os EUA não se dispensarão em matérias que envolvam a Rússia, a dimensão nuclear ou a existência de Israel, mas que noutros casos alimentam a ideia de que os europeus podem e devem reagir por si. Isto deve levar a UE a procurar desenvolver a sua autonomia estratégica, sem com isso prejudicar o vínculo transatlântico, prestando, todavia, boa atenção a uma eventual reeleição de Donald Trump ou de alguém com visões semelhantes, certamente muito nefastas para a NATO.

O aprofundamento da cooperação NATO-UE é também um requisito imperativo, cujo primeiro fundamento deve residir no reconhecimento da partilha do modelo civilizacional e político entre as duas organizações e que encontra tradução na pertença simultânea a ambas de vinte e três Estados. E também na identificação da natural complementaridade funcional entre elas, com a NATO forte no plano militar, fraca enquanto ente coletivo nos planos político e diplomático e inexistente nos outros domínios; e a UE razoavelmente forte em quase todos os domínios que hoje definem a Segurança (político, diplomático, económico, financeiro, social, ambiental, cultural, etc), exceto no plano militar que, embora exista, é ainda limitado. Aprofundar esta cooperação pode permitir algo tão essencial como a compatibilização, no mínimo a coordenação, dos respetivos Planeamentos de Defesa. Pelo menos para vinte e três Estados faz todo o sentido, na

medida em que, para cada um deles, os compromissos com a NATO e com a UE assentam no mesmo conjunto de pessoas, de forças militares e de recursos financeiros.

Proceder dessa forma conduzirá, em cada uma das organizações, à identificação da sua Estrutura de Forças, o que nada terá de novo para a NATO, mas será uma enorme novidade e um enorme avanço para a UE. Nesse âmbito, bom será que a União levante forças que sejam caracterizáveis como sendo de Reação Rápida, aptas a intervir com elevada prontidão onde os seus legítimos interesses sejam postos em causa. Isto não fará necessariamente dela um Ator global, mas qualificá-la-á como um Ator capaz de intervir em qualquer ponto do globo.

No quadro da cooperação NATO-EU, outros aspetos podem e devem evoluir igualmente. Um deles é a partilha de informações, embora aqui tenha de se compreender que haja naturais limites; outro é a vantagem em promover o uso coordenado e não competitivo das suas Bases Tecnológicas e Industriais de Defesa.

Porém, há muito trabalho que a União tem de fazer por si própria, desde logo, melhorando a sua capacidade para planear e executar operações militares, pelo menos e numa primeira fase, de média intensidade.

Outra tarefa que a UE tem de enfrentar consiste na necessidade de contrariar a competição e a consequente duplicação intraeuropeias que se observam no tocante ao fabrico de armamento e equipamento. O que hoje se passa explica em parte porque é que, para o mesmo volume financeiro, o produto

operacional europeu é tão baixo quando comparado com o dos EUA. A Cooperação Estruturada Permanente no domínio da Defesa (PESCO), instituída em 2017, e o Fundo Europeu de Defesa, criado em 2020, são instrumentos que visam atacar esta grande fragilidade europeia, mas que precisam de ir mais longe.

Mas, antes de tudo, há que levar a cabo trabalho político, no conjunto da União e em cada um dos seus Estados Membros, designadamente fazendo compreender a Defesa como uma política pública fundamental e as respetivas despesas como relevante e útil investimento público. O indicador dos 2% do PIB como nível financeiro a atribuir à Defesa deve funcionar como um benchmark. No entanto, não pode fazer perder de vista que o que realmente importa é a compatibilidade e a convergência das capacidades militares dos diferentes Estados Membros num adequado patamar de modernidade tecnológica e de atenção e aptidão para acompanhar a inovação e as tecnologias emergentes disruptivas que se identificam e pressentem no domínio da Defesa.

No passado, ficar para trás nesta matéria significava perder interoperabilidade com Aliados e Parceiros. Hoje e no futuro continua a ter essa muito relevante consequência, mas tem a implicação maior de não permitir exercer soberania partilhada, um modelo político tão intrínseco e tão caro à União Europeia no sentido do seu aprofundamento.

A revalidação e o revigoramento das Políticas de Vizinhança da UE, orientadas para Leste e para o Sul e com-

preendidas como parte da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) justificam igualmente uma reforçada atenção. Desejavelmente na base de uma vontade política comum e forte, é prioritário rever e atualizar a Estratégia Global de Segurança da UE, bem como a Bússola Estratégica, enquanto plano de ação para a boa concretização da PCSD, exigindo a boa atenção da UE. Passou-se muita coisa depois da elaboração destes dois documentos, em 2016 e 2022, respetivamente.

Ainda uma consideração acerca do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). É preciso que a União o compreenda como sendo mais do que um “proto-serviço” diplomático. O SEAE deve certamente integrar a rede de Delegações da União, mas precisa de ser reorganizado e reestruturado para igualmente contar com os demais órgãos ligados à Segurança e Defesa da UE. Nesse figurino, o SEAE precisa de ser um staff consistente, convergente, coerente e coordenado, que espelhe unidade de propósitos e de ação.

Tudo isto exige um trabalho intenso, bem feito e reiterado no domínio da comunicação estratégica.

Se a Europa, e concretamente a União Europeia, tiver sucesso em todos estes diferentes aspetos estará criada, de modo formal ou informal, uma organização de Defesa Europeia, fundamental para que seja mais significativo o seu papel enquanto Ator de Segurança, ao mesmo tempo preservando o seu distintivo carácter normativo, traduzido por uma prática renovada do multilateralismo e da cooperação.

Focando-se de modo integrado no díptico composto pelas situações no

Leste europeu e no Médio Oriente e África, parecem ser estes dois últimos os espaços geopolíticos onde a União Europeia mais pode acrescentar valor à Segurança do Mundo Ocidental.

Referências

AVÓ, César, Rússia toma cada vez mais o lugar da França no Sahel, in Diário de Notícias, 26 setembro 2023

PINTO, Luís Valença, A Segurança Europeia e a agressão russa à Ucrânia, in Revista Militar, nº 2641/2642, Lisboa, fevereiro/março 2022

PINTO, Luís Valença Os desafios da Defesa Europeia num novo contexto de Segurança. Uma perspectiva do Sul, in Revista Militar, nº 2645/2646, Lisboa junho/julho 2022

RODRIGUES, Maria João, A Europa em tempo de Guerras, in Público, 4 novembro 2023

SOUSA, Teresa, A impotência europeia, in Público, 29 outubro 2023