

2014/11/17

A Estratégia Europeia de Segurança e Defesa em tempos de crise

Jorge Paulo Prazeres¹

Catherine Ashton, ainda como Alta Representante e Vice-presidente da Comissão Europeia, durante o seu discurso anual na Agência Europeia de Defesa, referia que o contorno político da segurança e defesa da Europa prende-se com a ambição da União Europeia (UE) de cumprir os seus objectivos na cena internacional (European Union, 2013a). Uma destas ambições da União Europeia (UE) é ser um actor credível e poderoso na construção de uma Ordem Global.



A Europa desenhou um projecto de paz, com especial incidência na sua vizinhança, recorrendo a uma mecânica política estabelecida através das suas Instituições que deveria envolver todos os Estados membros. Porém, a gestão desse projecto de paz tem sido reactiva, dependendo mais de situações provocadas por eventos que lhe são extrínsecos, do que das iniciativas de política externa conduzidas por cada Estado europeu (Kehonne et. al., 2014).

Sendo a UE, no conjunto dos seus Estados membros, considerada uma das maiores economias do mundo pelo facto de apresentar um dos maiores níveis de investimento e até detentora de um dos maiores orçamentos em defesa (Keohane et. al., 2014), esta mesma UE apresenta também outros aspectos fragilizantes, tais como, por exemplo, uma titubeante resposta à crise económica que a afecta, bem uma resposta até agora pouco significativa face à instabilidade securitária que tem afectado a sua vizinhança.

Os interesses económicos têm dividido a Europa. Enquanto uns Estados dependem profundamente das exportações, outros dependem do refrescamento e consolidação das suas estruturas produtivas, ao mesmo tempo que outros têm a sua economia assente em serviços e no mercado de capitais. Se a moeda dividiu a Europa em relação às economias da Eurozone, a Estratégia de Segurança Europeia (ESS) falhou na produção de uma convergência estratégica entre os Estados membros da UE e esse é considerado um dos seus grandes problemas (Dennison et. al., 2013).

Para além da garantia de condições de segurança e estabilidade decorrentes de um processo global de aplicação de regras comuns e consensuais, a UE também está interessada em difundir o respeito pela Democracia, pelos Direitos Humanos e pelo Estado de Direito, com um alcance tão largo quanto possível. Na opinião da equipa de Keohane (2014), para que possa atingir estes objectivos a UE terá que seguir uma metodologia que respeite três aspectos fundamentais: construir alianças

¹ O autor não segue o novo acordo ortográfico.

regionais e globais fortes; investir em instituições internacionais efectivas e; sobretudo, ser mais unida.

Estes três aspectos serão certamente bastante relevantes, mas diversos políticos, académicos e analistas reconhecem que a política externa da UE começa em casa e, aí, há muito que se pede que sejam criadas condições para que seja mais activa, mais capaz e mais coerente (Solana, 2003), uma vez que o mundo tem vindo a mudar e que se percebe que é necessário agir (European Union, 2008). Apesar da UE apresentar condições ímpares para se constituir como uma referência de atractividade e de cooperação intergovernamental, sobretudo no que respeita à segurança e defesa, esta não tem conseguido estabelecer uma estratégia e uma política de defesa efectiva de longo prazo (Techau, 2013), sobretudo por assentar as suas visões em políticas que se confinam aos ciclos dos mandatos políticos.

No pressuposto de que a UE tem como objectivo ser um actor credível na cena internacional, considera-se que será do seu interesse estabilizar as suas vizinhanças através da acção tendente à implementação da cooperação regional. Na procura de uma consecução mais efectiva de tais objectivo, têm sido seguidas políticas de apoio à reforma do sector de segurança e judicial dos Estados apoiados, bem como ao desenvolvimento de instituições democráticas e ao incremento de estrutura de relações intergovernamentais (Keohane et. al., 2014) (Fagersten et. al., 2013), ou seja, de espaços políticos propícios a políticas globais no âmbito do comércio, da gestão do clima, da ciber-segurança, e de outros aspectos que se tornem relevantes para o desenvolvimento e para a segurança global.

Não obstante a listagem das ameaças, riscos e desafios securitários inscritos em documentos estratégicos, as preocupações de segurança na Europa não parecem estar relacionadas com as ameaças clássicas, mas sim com questões políticas de carácter mais imediato, tais como a manutenção dos padrões de vida dos cidadãos europeus e os aspectos ligados ao crescimento, à fiscalidade, às taxas de desemprego, de natalidade, imigração, e outros de carácter político-social.

Porém, os problemas decorrentes da imigração, sem esquecer as questões gestão de multiculturalismo, não deixam de levantar questões securitárias à Europa. A crise energética, a necessidade de diversificação de fontes e a premência de garantir segurança ao longo das rotas de abastecimento são também aspectos que não são indiferentes para a análise estratégica europeia. As medidas de combate às alterações climáticas e os inerentes processos de negociação internacional quanto a políticas de redução das emissões de CO² para a atmosfera conferem ainda à UE matéria para ser incluída em *dossiers* de carácter estratégico (Dennison et. al. 2013).

Apesar das dificuldades decorrentes da austeridade que se atravessa e da dificuldade em gerir a crise económica e financeira que grassa na Europa, a UE não deixa de se afigurar como um espaço atractivo para outras economias e sociedades que lhe são vizinhas. Uma das formas de intervenção internacional escolhida pela UE tem sido a aplicação de sanções contra Estados prevaricadores, ou, por outro lado, a oferta de donativos financeiros e económicos como medidas potenciadoras de desenvolvimento e da segurança nos Estados apoiados. Contudo, outros doadores tais como a Rússia, a China, e outras potências do Médio Oriente têm apresentado políticas antagónicas agressivas (Dennison et. al., 2013), apresentando-se em clara competição com a UE, retirando-lhe peso potencial.

Se bem que o ambiente político-estratégico decorrente da invasão do Iraque, em 2003, bem como uma pouco eficaz contribuição da ONU para a resolução dos graves conflitos internacionais, tenha levado a Europa a considerar preferível uma postura mais multilateral para a gestão das crises, as potências não ocidentais emergentes parecem não partilhar do mesmo entusiasmo perante o multilateralismo, optando por abordagens mais consentâneas com a defesa dos seus interesses nacionais. O desgaste do conceito de "responsabilidade de

proteger" (R2P), não esquecendo o papel por vezes bloqueante que a Rússia e a China têm desempenhado ao nível do Conselho de Segurança das NU, não tem deixado dúvidas em relação à legitimidade desta apreciação.

Uma solução possível para a UE passaria por uma postura politicamente mais coesa no seio dos seus Estados membros e mais próxima da de uma maior aceitação do uso da força militar e de uma participação mais activa nesse processo (Dennison et. al., 2013). Porém, face à austeridade económica e financeira vivida, os Estados europeus têm efectuado cortes substanciais na defesa, deixando-os à beira da incapacidade para uma intervenção militar nas suas áreas exteriores de interesse. Tais cortes têm sido fruto de apreciações e decisões políticas e estratégicas eminentemente nacionais, apesar de em linha com uma política generalizada comum a outros Estados aliados. Tais políticas restritivas denotam, por um lado, alguma falta de solidariedade dentro da NATO e, por outro, uma falta de reforma no sistemas militares europeu e nacionais de modo a otimizar as valências militares ainda presentes e a minimizar assertivamente as lacunas e fragilidades encontradas.

Em acréscimo, nota-se que ao mesmo tempo que se verifica uma contenção europeia com os investimentos com a defesa, parece que os EUA, enquanto desviam as suas atenções securitárias para Oriente, optaram por considerar uma postura mais contida para a sua disponibilidade em intervenção militar, preferindo soluções que passem por "*no boots on the ground*", ou por "*a minimum of boots on the ground*", no caso do conflito no Iraque contra as ações do auto-proclamado Estado Islâmico. Numa outra óptica, esta postura poderá estar consentânea com um apelo americano aos europeus para que dêem uma maior exposição às suas responsabilidades no domínio da defesa, principalmente no que concerne a uma melhor repartição do "*burding sharing*" na NATO e a um aumento de capacidades estratégicas de carácter militar (Dennison et. al., 2013). Desta forma considera-se que não seja suficientemente avisado e prudente deixar a condução da estratégia ocidental nas mãos dos EUA sem que a UE tenha uma visão e uma política de segurança e defesa própria e internamente esclarecida (Dennison et. al., 2013) (Techau, 2013). Sem embargo, para fazer face às novas e velhas ameaças, a solidez das relações transatlânticas mantém-se como um aspecto essencial que não deverá ser descurado pela Europa (European Union, 2013b).

Mas nem só na força se pode apoiar uma reformulada estratégia europeia. Há que ter a noção, também, de que os valores de Democracia, de Governança e de defesa dos Direitos Humanos não são entendidos e defendidos da mesma forma no mundo e, sobretudo, na vizinhança da União Europeia (Dennison et. al., 2013). Como actor influente na cena internacional e com visões distintas da UE no que concerne ao carácter do seu regime político, à Democracia e aos Direitos Humanos, a China é um actor global, tendo há muito ultrapassado o mero contorno regional asiático.

Não obstante esta necessidade de prestar uma atenção substantiva à realidade que decorre na vizinhança europeia, a propósito das intervenções armadas em países estrangeiros referia ainda Michael Ignatieff (2014) que não se deverá intervir, aplicando estereótipos resultantes de uma visão estritamente ocidental, em países que não se compreende. Do mesmo modo, também se poderá extrapolar que para que se verifique uma acção positiva no reforço da Governança, da Democracia, da defesa dos Direitos Humanos e Estado de Direito, será necessário um conhecimento mais aprofundado e prévio do ambiente político, social e económico envolvente. Por outro lado, o jogo estratégico desenvolvido na vizinhança europeia, ou até em outras regiões dentro do seu espaço de interesse não poderá mais ser discutido sem levar em conta o papel, o peso e influência de grandes potências estrangeiras tais como a Rússia, a China, ou a Turquia, ou até a Índia e o Brasil.

Face à complexidade da conflitualidade verificada às portas da Europa, não será viável continuar a passar ao lado das situações, preferindo aconselhar e apoiar financeiramente projectos de reforma do que ter uma actuação política, diplomática

e militar mais interveniente. Mas para que tal atitude se verifique de forma mais reconhecida, convinha que a UE apresentasse uma política externa resultante de uma maior unidade política. Neste campo, o papel das Instituições da UE e dos seus líderes não tem sido e não será fácil. Deseja-se uma Europa mais unida, de modo a que possa falar e actuar a uma só voz e, dessa forma, potenciar sinergias decorrentes das decisões e acções tomadas.

Adriano Bosoni (2014) afirmava que a Europa se encontra num estado permanente de fragmentação devido a circunstâncias históricas e geográficas. Para alguns, apenas um federalismo efectivo poderia contornar esta situação. Todavia, as diferentes visões políticas, económicas e fiscais que se podem encontrar no seio da UE fazem dela um espaço onde a materialização de uma política externa apoiada consensualmente por todos os Estados membros ainda é apenas um objectivo almejado.

Tal postura fragmentada tem tido, e terá, claros reflexos na segurança requerida para a Europa, uma vez que a resposta europeia, ou a falta dela, mesmo que corrigida no momento imediato, só poderá ter resultados a prazo. Até agora, a apetência para a União Europeia conduzir acções militares, de forma autónoma e em condições de atrição não se tem mostrado muito profícua. Os *Battlegroups* nunca foram empregues, as lacunas identificadas ao longo de várias revisões dos *Headlines Goals* europeus nunca foram colmatadas, e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa nunca foi consolidada. Em relação a conflitos como os da actual situação na Ucrânia, na Síria, no Iraque, ou na Líbia, entre outros, estes poderão vir a ter um impacto directo nas políticas de defesa da UE, bem como no estado de segurança europeia, dependendo da postura política e estratégica e diplomática assumida e da sua capacidade para influenciar positivamente a linha de decurso dos eventos futuros e das políticas regionais e locais adoptadas.

Considerando os problemas políticos, estratégicos, económicos, sociais e culturais que afectam a segurança da UE, constata-se a existência de Estados membros que apresentam diferentes visões e posturas. Havendo uns Estados com uma visão mais globalista, apostando no poder das instituições internacionais para a regulação dos conflitos, outros poderão considerar mais premente uma preocupação com a segurança interna e com o reforço do papel das fronteiras. Outros, ainda, preferirão assumir uma postura mais alinhada com a visão prevalente do colectivo, sem ter nada para acrescentar. Não faltarão, também, Estados que defendam posições anacrónicas ou marcadamente nacionalistas, ou até Estados que nem apresentem uma estratégia definida em consonância com as ameaças à segurança europeia (Dennison et. al., 2013).

As diferentes reivindicações quanto a uma política energética para a UE, considerando o acesso aos recursos, a sua rede de distribuição, a integração das energias alternativa e a protecção de interesses já instalados são um exemplo da dicotomia de interesses de difícil integração na Europa. A forma como o papel da Rússia é encarado perante a sua acção na Ucrânia e a forma como se defendem as sanções aplicadas, e a aplicar, é outro exemplo da falta de consenso político e estratégico no seio da UE (Gruyter, 2014). O modo como se encara o conflito israelo-palestiniano e se apoia, ou não o estabelecimento de um Estado palestiniano, é outro dos fortes exemplos da diversidade de posições defendidas no seio da UE. A riqueza conferida pela diversidade de perspectivas poderá não ser sinónimo de sinergia ou de potência numa acção externa devidamente consertada.

O ano de 2014, acompanhando a senda evolutiva da cena internacional, constitui-se verdadeiramente como um ano de mudança para a UE, tendo em conta a rotação dos cargos nas Instituições Europeias. Apresenta-se, assim, como um oportunidade de lançamento da rectificação da sua postura estratégica para o cumprimento do objectivo europeu de afirmação como produtor global de segurança e de actor com peso na cena internacional na defesa da Democracia, da Governança global, e dos Direitos Humanos e do respeito pelo Estado de Direito.

No âmbito prático da defesa militar, os Europeus terão que escolher entre partilhar os seus meios ou perdê-los. A questão da soberania reveste-se de uma particular importância neste aspecto. A determinação de políticas de partilha e de integração de meios militares próprios de vários Estados da UE ainda é uma competência legítima de qualquer uma das suas instituições ou agências. Por outro lado, tal iniciativa por parte dos Estados membros ainda não é algo de expectável, tal como não se conhece nenhuma iniciativa concreta e clara de cooperação estruturada permanente em matéria de defesa, a menos que seja inserida no âmbito de alguma cooperação bilateral de interesse local. Desta forma, a determinação, no sentido descendente, ou seja, de Bruxelas, ou de Washington para os Estados, de políticas de defesa e de gestão das valências existentes ainda se encontra ao nível do debate e do estudo, sem que algumas iniciativas pontuais se passam constituir como uma verdadeira referência.

Jan Techau (2013) referia que a UE deveria liderar e determinar estratégias, em vez de apenas provê-las. Esse é certamente um desafio para Federica Mogherini, como nova Alta Representante para os Assuntos Externos da UE e uma dos Vice-Presidentes da Comissão Europeia, sem esquecer a importância do papel de Donald Tusk à frente do Conselho Europeu e Jean-Claude Juncker como presidente da Comissão Europeia.

Referências:

BOSONI, Adriano (2014) *Traveling Through Multiple Europes*. *Stratfor*, November 4, 2014. Disponível em: <http://www.stratfor.com/weekly/traveling-through-multiple-europes#axzz3I3KISQEW>. [6 de Novembro de 2014]

DENISON, Susi, Richerd GOWAN, Hans KUNDNANI, Mark LEONARD, and Nick WITNEY (2013) "Why Europe Needs a New Global Strategy." *ECFR*. ECFR/90 October 2013. Informação disponível em: http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf. [12 de Novembro de 2014]

EUROPEAN UNION (2013a) «Annual Report Agency». *European Defence Agency*. Available at: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda_ar2013_web. [6 de Novembro de 2014]

EUROPEAN UNION (2013b) "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence". European External Action Service. October 15, 2013. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf [6 de Novembro de 2014]

EUROPEAN UNION (2008) "Report on the Implementation of the European Security Strategy - Prividing Secutity in a Changing World". European Council. December 11, 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf. [12 de Novembro de 2014]

GRUYTER, Caroline de (2014) «Austrian Acrobatics in Europe». *Carnegie Endowment*. November 5, 2014. Disponível em: http://carnegieeurope.eu/2014/11/05/austrian-acrobatics-in-europe/htqh?mkt_tok=3RkMMJWWfF9wsRokuK7KZKXonjHpfSx56e8pWa%2Bg38431UFwdcjKpmjr1YEFTMV0aPyQAqobGp5I5FEIQ7XYTLB2t60MWA%3D%3D. [5 de Novembro de 2014]

FAGERSTEN, Bjorg, Alessandro MARRONE, Martín ORTEGA, and Roderick PARKES (2013) "Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World". May 28, 2013. Informação disponível em: <http://www.europeanlobalstrategy.eu>. [10 de Novembro de 2014]

IGNATIEFF, Michael (2014) «Devia ser regra: não intervenhas num país que não compreendes.» In *Público*, 6 Outubro de 2014. pp. 26-27. Disponível em: <http://www.publico.pt/mundo/noticia/devia-ser-uma-regra-nao-intervenciones-um-pais-que-nao-compreendes-1671917> [5 de Novembro de 2014]

KEOHANE, Daniel. et al. (2014) «A New Ambition for Europe: A Memo to the European Union Foreign Policy Chief». *Carnegie Endowment*. October 28, 2014. Disponível em: http://carnegieeurope.eu/2014/10/28/new-ambition-for-europe-memo-to-european-union-foreign-policy-chief/hszq?mkt_tok=3RkMMJWWfF9wsRokuanIZKXonjHpfSx56e8pWa+g38431UFwdcjKpmjr1YECTsR0aPyQAqobGp5I5FEIQ7XYTLB2t60MWA==. [5 de Novembro de 2014]

SOLANA, Xavier (2003) "A Secure Europe in a Better World". European Council. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. [12 de Novembro de 2014]

TECHAU, Jan (2013) "Why Good Arguments Won't Save European Defense?". *Carnegie Endowment* November 19, 2013. Informação disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53641> [6 de Novembro de 2014]