

A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança: Desafios Pós-2008

Rui Vinhas*

Resumo

O processo de construção de uma comunidade europeia de segurança inciou-se em 1953. Apenas em 2003 foi adotada uma Estratégia Europeia de Segurança e só em 2010, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, se criou uma política comum de segurança e defesa. Desde 2003, nestes 10 anos de PESD/PCSD, foram lançadas cerca de 30 missões em regiões tão diferentes como os Balcãs, a África Subsahariana, o Sahel e o espaço da ex-União da Soviética, tocando áreas tão vastas como a reforma do setor de segurança, a formação e controlo alfandegário, o combate à pirataria ou a formação militar. Portugal participou em 11 destas missões. O elenco de riscos e ameaças constante da Estratégia Europeia de Segurança, revisto e atualizado em 2008, é exaustivo e mantém-se ajustado à presente situação internacional. As dificuldades da UE, no domínio da PCSD, prendem-se sobretudo com um conjunto de défices, em particular de vontade política e de recursos materiais e financeiros e não com a revisão da EES. Uma abordagem pragmática, que passe pela melhor definição de prioridades, de estratégias regionais, do reforço das capacidades e das indústrias de defesa, seria a melhor orientação que o Conselho Europeu de Dezembro de 2013 poderia dar às Instituições Europeias e aos Estados membros, no sentido de um esforço conjunto com vista a manter e a reforçar o papel da União Europeia enquanto fornecedor de segurança no sistema internacional.

Palavras-chave: Estratégia Europeia de Segurança, Política Comum Segurança e Defesa, Tratado de Lisboa, Conselho Europeu

* Subdiretor-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros

The process of building an European security community began in 1953. Only in 2003 was adopted a European Strategy for Security and only in 2010, with the entry into force of the Lisbon Treaty, was created a common security and defense policy. Since 2003, in 10 years of ESDP/CSDP, some 30 missions were launched in different regions, such as the Balkans, sub-Saharan Africa, the Sahel and the space of the former Soviet Union, in so vast areas as security sector reform, training and customs control, combating piracy or military training. Portugal participated in 11 of these missions. The cast of risks and threats contained in the European Security Strategy, revised and updated in 2008, is comprehensive and remains set to present international situation. The difficulties of the EU in the field of CSDP relate mainly to a set of deficits, namely of political will and financial and material resources, and not with the revision of the ESS. A pragmatic approach, passing through better prioritization of regional strategies, capacity building and defense industries, would be the best guidance that the European Council in December 2013 could give the European institutions and Member States in order a joint effort in order to maintain and strengthen the EU's role as a provider of security in the international system

Keywords: European Strategy for Security, Common Security and Defence Policy, Treaty of Lisbon, European Council

Tendo presente o tema «A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança», propunha-me fazer uma curta apresentação estruturada em quatro capítulos: uma breve resenha histórica de como aqui chegámos, um ponto de situação do presente, algumas notas sobre a eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança e, por último, o papel e contributo concreto que Portugal tem tido nesta construção e a posição que tem assumido quanto a uma eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

1. Breve Historial

Cinquenta anos. Cinquenta anos foi o tempo que demorou até que a Europa tivesse uma Estratégia Europeia de Segurança e uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A ideia de uma Comunidade Europeia de Segurança é quase tão antiga como o projeto das comunidades económicas, com os primeiros passos dados nos anos 50 em reação à Guerra da Coreia na tentativa de apoiar os Estados Unidos com uma contribuição europeia conjunta que incluísse a Alemanha. Como é sabido, este projeto inicial não foi bem acolhido pelos Parlamientos Nacionais. A Europa acabaria por se contentar com a constituição da União da Europa Ocidental (UEO) em 1954 e com o consequente reconhecimento político e material – acentuado logo a seguir com a crise do Suez – da exclusividade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) na defesa do território europeu.

A UEO só conhece um ímpeto verdadeiro a partir do início dos anos 90 do século passado. A constatação da incapacidade europeia de reagir aos horrores da guerra dos Balcãs acabaria por originar, entre muitas outras respostas, a criação das «Missões de Petersberg», que incluíam a manutenção da paz, missões de combate em gestão de crises e missões humanitárias e de salvamento.

Em 1998, tivemos outro momento politicamente importante nesta construção, quando a França e o Reino Unido se põem de acordo, na célebre Cimeira de Saint-Malo, quanto aos princípios fundamentais para uma defesa europeia, tendo os restantes Estados europeus concordado com a necessidade de uma Europa capaz de assegurar sua defesa com autonomia e credibilidade.

Estavam lançadas as sementes da Política Comum de Segurança e Defesa.

As chamadas «tarefas de Petersberg» viriam a ser progressivamente integradas na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD – na altura), lançada formalmente pelo Conselho Europeu de Colónia em 1999, até que o Tratado de Lisboa determinou que a UEO era, largamente, uma redundância e a extinguiu – apenas em 2010, o que reflete bem a lentidão e as dificuldades do processo.

Ao longo deste processo de formação da vontade política e de engenharia institucional, foram-se desenvolvendo as primeiras missões europeias, umas no quadro UEO, outras sob o chapéu da NATO e que passariam finalmente para a União Europeia a partir de 2003, como foi o caso da operação ALTHEA na Bósnia-Herzegovina.

Finalmente, em 2003, assistíamos à elaboração da Estratégia Europeia de Segurança por parte de uma Europa dividida e traumatizada pela sua desunião face à intervenção americana no Iraque. Ajudar a sarar algumas das feridas surgidas dentro da União Europeia foi aliás um dos grandes méritos do exercício.

E entramos agora na caracterização do presente.

2. Estratégia Europeia de Segurança/Política Comum de Segurança e Defesa: O Presente

A Estratégia Europeia de Segurança é um documento ambicioso que procurou definir e sistematizar os desafios de segurança que a União Europeia tem que enfrentar no plano internacional e quais os meios disponíveis para lhes fazer face. Como ameaças foram e são identificadas o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime organizado. É um documento claramente tributário da identidade e do perfil da Europa no plano dos valores e dos princípios: a prevenção e o combate às ameaças à segurança coletiva da União Europeia assenta essencialmente em mecanismos multilaterais, privilegiando o direito e a diplomacia em detrimento do uso da força.

Como é sabido, cinco anos mais tarde, em 2008, um relatório de aplicação viria a rever, a complementar e a atualizar o documento inicial. Na verdade, não foi um puro ou mero relatório de execução e de balanço dos cinco anos decorridos desde 2003. Foi bastante além disso, tendo sido aproveitado o *momentum* para atualizar o elenco de

ameaças à segurança internacional, acrescentando designadamente o ciber-terrorismo, a pirataria, as parcerias com os Estados emergentes, as pressões demográficas provocadas pelas alterações climáticas e pela pobreza, a segurança energética e a crise financeira internacional. Em 2008, a Estratégia Europeia de Segurança foi assim objeto de uma importante atualização, sendo adaptada a novas realidades, entretanto surgidas, como a pirataria e até a crise financeira internacional que continuam, em 2013, bem atuais e no topo das preocupações dos europeus.

Convirá aqui olhar um pouco para o que foi feito desde 2003. Mesmo com dificuldades, podemos dizer que durante estes 10 anos de PESD/PCSD houve muitos sucessos a registar. Discretamente, a União Europeia foi utilizando o seu *soft power* em vários pontos do globo, constituindo-se como produtor líquido para a segurança internacional. Até ao presente, foram lançadas cerca de 30 operações em sítios tão diferentes como os Balcãs (6), o espaço da ex-União Soviética (3), a África Subsahariana (7) e o Sahel (2).

Em termos de domínios de intervenção, a Política Comum de Segurança e Defesa tocou áreas tão vastas e diversas como a reforma do setor de segurança no Iraque, a formação e controlo alfandegário no Kosovo, a formação militar na Somália, ou o combate à pirataria e escolta de navios de ajuda humanitária no Índico.

O degrau seguinte foi a entrada em vigor, em 2010, do Tratado de Lisboa. A União Europeia, através deste Tratado, passou a ficar dotada da possibilidade de integrar as suas várias políticas de ação externa, o que reforçou a sua capacidade do ponto de vista da racionalização, da coerência e da eficácia. As estruturas de gestão de crises da União Europeia, tanto civis como militares, passaram a articular-se dentro do Serviço Europeu de Ação Externa, na dependência direta da Alta Representante/Vice-presidente da Comissão Europeia e sob a direção político-estratégica dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

Este novo quadro institucional permite que a União Europeia tenha ao seu dispor um conjunto muito mais potente e abrangente de ferramentas para abordar situações complexas, como sejam a reabilitação e a capacitação de Estados falhados ou a sua reconstrução no pós-conflito. No que se refere à gestão de crises, a União tem hoje instrumentos que lhe permitem atuar de forma diferenciada e complementar à NATO

e às Nações Unidas, podendo desenvolver «abordagens abrangentes» das crises.

São disso exemplos as políticas para o Corno de África e para o Sahel. Nestes casos, foram delineadas estratégias específicas para cada uma destas regiões, que incluem ajuda ao desenvolvimento, ação humanitária e operações/missões PCSD. São as chamadas Estratégias Regionais.

3. A Eventual Revisão da Estratégia Europeia de Segurança

Aqui chegados, cabe-nos refletir sobre a efetiva necessidade de uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança. Com efeito, a discussão está já em marcha, embora num estágio ainda relativamente incipiente.

O que é que temos que nos interpele no sentido de fazer a revisão?

Temos a oportunidade. Por um lado, a Estratégia Europeia de Segurança faz 10 anos. Um aniversário – e de uma década – é sempre um convite politicamente difícil de recusar. Por outro lado, fazendo jus à forma habitual da União Europeia funcionar, depois de quatro ou cinco anos de algum marasmo neste domínio, está marcado, para dezembro deste ano, no quadro de uma iniciativa do Presidente Rompuy, um Conselho Europeu para tratar exclusivamente da PCSD. Digo que é a forma habitual, não só pelo gradualismo e o passo a passo da construção europeia nas várias dimensões da União, mas também porque primeiro marca-se uma reunião e depois trata-se do seu objeto, da definição da sua agenda e de conformar a vontade política de obter um resultado na mesma.

Temos também um eventual interesse de adequar os princípios e a doutrina ao modelo institucional resultante do Tratado de Lisboa, entrado em vigor sete anos após a Estratégia Europeia de Segurança.

Temos igualmente a eventual necessidade de ajustar a União Europeia e a sua Estratégia Europeia de Segurança às alterações do chamado *security environment* que os seus parceiros operaram entretanto. Na verdade, no atual contexto de segurança internacional e face à sua própria crise económica e financeira, a União Europeia tem que procurar fórmulas que evidenciem as suas mais-valias

relativamente à NATO, que alterou o seu Conceito Estratégico em 2010 na Cimeira de Lisboa; e aos Estados Unidos, interpretando a «viragem para o Pacífico» que a sua nova Estratégia Nacional de Segurança, adotada em 2012, traduz. No caso americano está em causa, não só uma redefinição de prioridades, mas também uma declaração política de «reconhecimento» da maturidade dos europeus em termos de assegurarem a sua segurança e defesa. Digo «reconhecimento» porque a revisão de prioridades foi porventura a razão prevalecente na decisão de Washington, como também, do lado dos europeus, talvez se preferisse que essa maturidade não fosse já reconhecida, sobretudo no momento que a Europa enfrenta a sua maior crise económica do pós-guerra.

Temos ainda por último – e a ordem dos fatores é aqui arbitrária – uma série de recentes crises internacionais em que a Europa é ou será convocada a dar um contributo para a sua resolução, sob pena de perder irremediavelmente peso, importância e credibilidade perante a Comunidade Internacional. São exemplos, a Síria, o Irão e a necessidade de estabilização da região do Magrebe e do Médio Oriente no pós Primavera Árabe.

Na coluna do passivo, usando uma linguagem economicista, podemos facilmente identificar dois fatores. Em primeiro lugar, olhando seriamente para os documentos de 2003 e 2008, não é fácil vislumbrar ameaças que não estejam já previstas e cobertas pelo catálogo ali consagrado. Esta questão pode apontar-nos outros caminhos que não o da revisão total e absoluta daqueles textos. Em segundo lugar, a magnitude do exercício, já muito difícil no passado, será porventura ainda mais difícil, no atual momento da União Europeia, em termos de consensualização política de uma nova Estratégia Europeia de Segurança. De facto, quando passamos dos conceitos vagos e indeterminados com que todos concordam, como tornar a União Europeia «*more capable, coherent and active, responsible engagement*», para questões como o nível de ambição ou para as regiões prioritárias – Leste vs. Sul – ou mesmo para aspetos mais concretos, como seja a criação de um Quartel-General para missões da União Europeia, recentemente recusado por um Estado-membro, surgem imediatamente enormes clivagens.

4. Portugal: Contributo Para a PCSD e Papel e Posição Sobre a Revisão da Estratégia Europeia de Segurança

Portugal, como é do conhecimento geral, tem participado desde 1991 em operações de gestão de crises. Sob a égide da NATO, das Nações Unidas e da União Europeia, estivemos presentes em 18 teatros de operações, tendo sido destacados cerca de 36.000 militares (incluindo a Guarda Nacional Republicana) e 1600 polícias. Hoje mesmo, apesar da crise que nos assola, Portugal mantém uma participação em 11 operações, sendo que 5 são PCSD, empregando um total de 400 homens e mulheres. Em concreto, no que respeita à PESD/PCSD, participámos em 11 das cerca de 30 missões até hoje realizadas.

No contexto europeu, procurámos, desde a primeira hora – meados dos anos 90 –, ser participantes ativos e relevantes nas estruturas de defesa. Fizemos uma evolução relativamente rápida de uma posição solidamente atlantista, em que se privilegiava quase exclusivamente a NATO, para uma postura de inequívoco apoio a uma capacidade europeia de segurança e defesa, independentemente da sua moldura institucional e conceptual, assumindo-nos claramente com um pé no Atlântico e outro na Europa. Desde essa altura, Portugal tem sido um contribuinte importante para a dimensão europeia de segurança e defesa, quer para a formulação política e institucional da PESD/PCSD, quer no contributo concreto e efetivo para as diferentes missões.

Não nos devemos, por isso, alhear da presente discussão sobre uma eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

Que posição temos ou devemos assumir neste exercício?

Sublinharia antes de mais que, à semelhança aliás da maior parte do Estados-membros da União Europeia, não temos ainda uma posição formal, muito definida e fechada sobre esta matéria. Refira-se aliás que, à exceção dos Nórdicos, a maior parte dos Estados-membros ainda não se definiu com clareza sobre o assunto. Mesmo o Serviço Europeu de Ação Externa, porventura por alguns dos seus dirigentes de cúpula terem participado no difícil exercício de 2003, têm também manifestado muitas dúvidas quanto à bondade de se embarcar numa revisão de grande magnitude.

Partilharia seguidamente algumas notas sobre o que nesta fase e ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros pensamos sobre o

assunto, revelando, desde já, que não somos entusiastas da revisão pela revisão (pelo aniversário...).

Como já referi, não nos parece que a avaliação da situação internacional plasmada nos documentos de 2003 e 2008, bem como o catálogo das ameaças, estejam obsoletos.

As dificuldades da União Europeia, neste domínio, prendem-se essencialmente com os seguintes aspetos:

- um défice de vontade política;
- um défice de recursos materiais e financeiros;
- a dispersão e falta de dimensão da indústria de defesa;
- um défice na mutualização das capacidades de defesa;
- algum défice na definição de prioridades (questões, regiões, países);
- algum défice na definição de estratégias;
- um excesso de soberanismo e de interesses puramente nacionais.

Todos estes aspetos, isoladamente ou em conjunto, representam constrangimentos reais e acabam por impedir que a União Europeia explore, em termos de PCSD, todo o potencial dos seus textos, estruturas e instrumentos e que os aplique de forma eficaz.

Recordo dois exemplos recentes. A crise da Líbia, em que faltou a vontade política, não houve acordo quanto à bondade de uma intervenção por parte da União – apesar de existir uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – e, apesar dos principais contribuintes para a operação militar terem sido países europeus, a posição da União Europeia saiu claramente enfraquecida nos planos político e da sua imagem. Acresce que, mesmo numa operação *light* como a Líbia, os países europeus exibiram uma grande fragilidade operacional, tendo tido que recorrer à NATO e aos Estados Unidos para que a operação prosseguisse com sucesso (dificuldades das mais diversas, desde o combustível e o abastecimento aéreo até à imprecisão dos sistemas de tiro).

O caso do Mali foi também sintomático. Trata-se de uma crise num país e numa região que pode, apenas e tão só, vir a representar, a médio prazo, a maior ameaça à segurança europeia – «se do Corno de

África à Guiné-Bissau tivermos toda uma gigantesca região de Estados falhados». A União Europeia respondeu tardiamente com uma estratégia regional para o Sahel, que praticamente não conheceu a luz do dia porque os acontecimentos se precipitaram; e quando, perante a iminência do desastre, Paris desencadeou, de forma voluntarista, uma corajosa intervenção, a União Europeia e os seus Estados-membros primaram pela ausência, preferindo contribuir com uma missão de treino das forças malianas, cujo mandato e termos de referência ficaram, de alguma forma, desajustados ainda antes da missão ser iniciada. Tudo isto é, muitas vezes, embrulhado doutrinariamente na defesa do «*regional and local ownership*», o que comentadores mais críticos consideram ser um pretexto para a inação permanente.

Ora, a vontade política não se decreta, nem se resolve com novas Estratégias de Segurança, muito menos no atual momento político da Europa e com a forte crise económico-financeira existente que, queiramos ou não, condiciona a capacidade de decisão dos Estados-membros.

O Conselho Europeu, cuja agenda não está ainda definida, tem, portanto, muitos aspetos concretos de que se ocupar sem entrar numa revisão *full fledged* da Estratégia Europeia de Segurança. A título de exemplo:

- a questão das capacidades próprias de defesa, isto é, da União Europeia ser capaz de assegurar a sua própria defesa – dos *battlegroups* ao *Pooling & Sharing*, passando pela Agência Europeia de Defesa;
- a questão – intimamente ligada à anterior – das indústrias de defesa, que envolve investigação, maior escala, mas também um enquadramento, inserção e proteção das pequenas e médias empresas (PME), uma vez que o tecido empresarial europeu nesta área, comparado com o americano, é constituído essencialmente por PME's. Sublinho que as questões de soberania são aqui muito sensíveis, como se tem assistido na «*Smart Defence*» na Aliança Atlântica, exercício gêmeo do *Pooling & Sharing* da União Europeia, embora mais focado nas indústrias de defesa;
- o aprofundamento das vantagens comparativas que a União Europeia tem em matéria de gestão de crises, otimizando a «maquinaria» do Tratado de Lisboa, face à vocação da NATO para responsabilidades militarmente mais pesadas;

- a definição de Estratégias sejam regionais ou outras – regionais existem apenas para o Corno de África e o Sahel – que são um instrumento, por definição, de abordagem abrangente;
- uma melhor definição de prioridades. As ameaças constantes do catálogo atual não são todas iguais, não existindo uma hierarquização.

Em síntese, embora consciente de que isto é um processo dinâmico, cujas evoluções acompanharemos, parece-nos que mais do que uma nova estratégia, a Europa necessita de uma abordagem pragmática, com a definição de um plano de ações, de capacidades e de prioridades, por forma a atingir os objetivos comuns em matéria de segurança, sob risco de uma dispersão que conduzirá à inação e à exaustão de recursos, cada vez mais escassos, dada à crise que vivemos.

Terminava, recordando, a propósito, a célebre afirmação do filósofo Alfred Korzibsky – «o mapa não é o território» –, querendo significar a relação/diferença existente entre o objeto e a sua representação, entre os modelos e a realidade. Ora, no presente caso, temos uma representação, um modelo, que é a Estratégia Europeia de Segurança, que está conceptual e politicamente atualizada; e é operacional. O problema é que não representa, porque não pode representar, a totalidade e a exatidão do território.

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.