

# A Hora da Defesa Europeia

General  
Luis Valença Pinto



É um facto sabido e sentido que a Europa enfrenta nesta hora muito relevantes desafios em matéria de Segurança e Defesa.

Saber, todos o sabemos, embora algumas lideranças estatais, como por exemplo as da Eslováquia e da Hungria façam por o ignorar, ou tenham sobre elas posições pelo menos incompreensíveis.

Sentir já é mais relativo, desde os países do Norte e Nordeste europeus que têm uma muito aguda perceção da ameaça e que por isso mesmo organizaram as respetivas sociedades para a resposta que têm como necessária e possível, até aos países mais meridionais que julgam beneficiar de um conforto proporcionado pela maior distância geográfica e que, por essa, via relativizam, senão minimizam o problema.

Para a União Europeia (UE) há neste estado de coisas dois preocupantes fatores. O primeiro, é que isto afeta a harmonia, a unidade e coesão que se esperam e desejam da União. O segundo, é que esta é uma leitura muito enviesada e incompleta da realidade. Como tal, falsa.

Os desafios de Segurança que se colocam à UE não se limitam à situação existente na Ucrânia, em resultado da intolerável agressão da Federação Russa. Esse é um problema maior. Ninguém o contesta. Mas é grave e irresponsável desconsiderar as muitas tensões que têm origem nas periferias Sul e Sudeste do nosso continente, designadamente as provenientes da África do Norte, da região do Sahel e da fachada mediterrânica do Médio Oriente e que de várias formas se projetam nos Estados nas sociedades europeias.

No plano geopolítico e forçando um pouco a nota, todos os 27 Estados membros da UE estão, de uma maneira ou de outra, na linha da frente das ameaças ao continente europeu.

Mas se esta é a realidade, facto é que não é assim compreendida. Do que resultam significativas diferenças de perspetiva política e estratégica entre os Estados membros.

Numa palavra, divisões dentro da União.

A esta fraqueza interna, extremamente condicionante, a UE tem que adicionar outra muito grave circunstância. A que resulta do seu atual isolamento ou solidão na ordem global. Não adianta não ser realista a este propósito.

Como consequência das posições expressas pela atual administração norte americana, a Europa não pode ter hoje a mesma garantia de solidariedade ativa que durante décadas recebeu dos EUA. Ou seja, a validade do Artigo 5.º do Tratado de Washington está posta em causa. Os EUA elegeram como prioridade estratégica o Indo-Pacífico. Isso não vai mudar no futuro previsível. O ponto é saber como, nesse quadro e concretamente, os EUA olham para a Europa. No momento presente esse olhar não é muito certo, nem muito indutor de garantias.

Por outro lado, a Rússia que, não se esqueça, é, pelo menos parcialmente do nosso continente, voltou a colocar-se objetivamente no estatuto de inimigo, que tinha deixado de ter com o fim da Guerra Fria. A Rússia não tem padrões elevados nos planos económico, social e tecnológico, mas tem uma população desinformada no sentido de um aparente e exaltado nacionalismo doentio e tem mais de 6000 ogivas nucleares...

A China é pelo menos um rival sistémico, além de manter uma cooperação estreita e portanto, de alguma forma cúmplice com Moscovo.

A atratividade que num passado não muito distante a UE tinha em regiões como a América do Sul ou África desvaneceu-se.

Entidades como os BRICS ou a Organização de Cooperação de Xangai adotam um discurso antiocidental e, portanto, também antieuropeu, procurando arregimentar para essa mesma perspetiva o chamado "Sul Global", que ninguém sabe exatamente o que é, quem é e o que vale, mas que, como narrativa, contém certamente uma perceção negativa para o Ocidente e também para a Europa

A Europa está, pois, essencialmente sozinha. O que vale por dizer que é fundamentalmente consigo própria que tem que contar. Em todos os planos: político, dos recursos, das tecnologias, e da inovação.

Isto não invalida que se procure manter aberta e até reforçada a via da cooperação entre a UE e a NATO. E que num plano europeu, assumindo a UE um papel central, será desejável ter como parceiros, ainda que mediante mecanismos nem sempre inteiramente formais, Estados como a Islândia, a Noruega, o Reino Unido e a Turquia.

De alguma forma a Europa está hoje como o Reino Unido estava em 1941. O Reino Unido quis e soube vencer. Sem entrar em especulações sobre lideranças numa e noutra dessas duas situações, esperemos que a Europa também queira e saiba responder positivamente aos desafios desta conjuntura tão difícil.

A intenção de conferir à Europa uma maior autonomia (ou responsabilidade, ou iniciativa,

o termo não parece muito decisivo) estratégica é legítima e necessária e deve derivar da ambição que a Europa deseje ter quanto ao seu papel no Mundo. A menos que a Europa opte pela irrelevância, não parece que lhe sobrem outras opções face ao quadro geopolítico que a rodeia (EUA, Rússia e China). Uma coisa parece inquestionável: a UE tem suficiente massa crítica de capital humano, de recursos materiais e financeiros e de Saber para enfrentar esse caminho com naturalidade e com expectativa de sucesso.

A maior dificuldade prender-se-á provavelmente com os aspetos políticos e com as suas consequências.

Aí duas questões principais se põem. A primeira, tem que ver com a atitude de oposição quase permanente de alguns Estados-membros, nomeadamente a Hungria e a Eslováquia. A gravidade e a urgência da situação sugerem que talvez seja tempo da UE recordar a esses Estados o preceituado no artigo 7.º do Título I do Tratado da União Europeia, que estipula que, quando se verifica violação grave e persistente dos valores da UE, os Estados infratores podem ser suspensos de alguns dos seus direitos, incluindo o de voto no Conselho. A segunda, reside nas diferenças de perceção dos diferentes Estados-membros perante o quadro de ameaças. Este é um domínio muito difícil de regular, mas talvez possa ser abordado se for possível admitir para a totalidade dos 27 um quadro comum de ameaças, aceitando, contudo, que as graduações dessas ameaças possam ser diferentes de Estado para Estado, designadamente em função da sua localização geográfica por relação com essas ameaças.

Depois há que olhar para o quadro institucional, o que, evidentemente arrasta complexas questões políticas.

Sem ser exaustivo, a União precisa de rever a sua Estratégia Europeia de Segurança, datada de 2016, quando ainda de achava dificilmente imaginável que a Federação Russa desencadeasse em solo europeu uma guerra de agressão com objetivos de conquista territorial e de dominação política. Em coerência tem também que se rever a Bússola Estratégica de 2022 que, no essencial, proporcionou um roadmap para a plena materialização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), ela própria, também a carecer de ser atualizada face aos dados do presente. E são muitos mais os textos e compromissos a visitar. Há, porém, uma outra questão magna que não pode ser escamoteada, mau grado toda a sua intrínseca delicadeza. Trata-se de considerar a eventual ampliação do recurso ao voto por maioria (Qualified Majority Voting) nos domínios das Políticas Externa, de Segurança e de Defesa, até agora basicamente intergovernamentais, dada a sua inegável intimidade com a soberania. Há bastante e bom trabalho de reflexão nesta matéria, designadamente no âmbito do Parlamento Europeu, que precisa de ser reconsiderado e debatido.

Mas a agenda da Segurança e Defesa europeia está muito longe de acabar aqui. Mesmo no plano institucional.

Urge que a UE conduza uma ponderação sobre as vantagens e inconvenientes de, na presente conjuntura, manter um Comité Político e de Segurança (PSC) como um órgão à

parte e um pouco secundário por referência à restante atividade da UE. Preciso é igualmente rever as funções e a dimensão do Estado-Maior Militar da UE, por agora bastantes limitadas. E rever, valorizando, a inserção do Comité Militar na estrutura da União. Tal como não pode deixar de ser atendida a necessidade de dar coerência, consistência e unidade de propósito ao existente Serviço Europeu para a Ação Externa (EEAS), que, mau grado conter as diversas Delegações da UE junto de outros países e outras organizações internacionais, deve ser entendido, no conjunto das suas variadas componentes, como muito mais que um serviço proto diplomático. Pode haver problemas de escala e de dimensão, mas no EEAS estão todos, ou quase todos, os tipos de órgãos e de valências de que a UE carece para a condução das suas políticas e práticas de Segurança e Defesa. Pena é que não funcionem com unidade de comando e em frutuosa articulação.

Um grande “calcanhar de Aquiles” da Europa e da União Europeia está nos meios próprios de que dispõe para assegurar a sua Defesa. Décadas de tranquila dependência dos EUA e da NATO neste domínio criaram, em primeiro lugar, um problema de cultura institucional e, depois, uma significativa insuficiência material europeia em matéria de meios e capacidades militares.

No essencial, em particular desde Maastricht, a questão da inexistência na UE de uma cultura de Segurança e Defesa está ultrapassada ou, pelo menos, muito minimizada. Os sucessivos Tratados de Amesterdão, Nice e Lisboa promoveram essa evolução intelectual e conceptual e as inerentes adaptações. E, como não podia deixar de ser, a gravidade da situação do presente consolidou esse movimento.

Perante as ameaças e o distanciamento norte-americano, a Europa percebeu que tinha problemas e limitações graves no que tange à capacidades de Defesa e ao equipamento e armamento militares.

Equacionar essa situação conduziu ao reconhecimento que em matéria de Defesa a Europa tem que gastar mais, gastar melhor, gastar mais em conjunto e gastar europeu.

Gastar melhor, significa antes do mais perceber que há na Europa uma enorme redundância em matéria de estruturas militares nacionais, ao mesmo tempo que há uma multiplicidade de sistemas de armas iguais ou equivalentes. A isto tem-se chamado a “fragmentação” da Defesa europeia. Mas é mais do que uma questão de fragmentação, na justa medida em que os Estados Membros da UE competem entre si no mercado de armamentos mundial. Não querendo ser pejorativo, a imagem que mais salta ao espírito quando se olha para este estado de coisas é a da “balcanização”. Uma coisa não oferece dúvidas, para o mesmo montante de investimento o produto operacional europeu é significativamente menor do que, por exemplo, o norte americano. Isso impõe uma reflexão e uma ação corretora.

Gastar mais quer dizer que os europeus, mesmo gastando melhor, têm que aumentar os seus encargos financeiros com a Defesa. A isto se referem os compromissos para fazer subir esses encargos no presente para 2% do PIB, para no futuro chegar aos 3,5% ou

mesmo aos 5% do PIB.

Claro que não se trata de algo que se deva reduzir a um indicador macro financeiro. A convergência que realmente se impõe dentro da UE não é em torno de um indicador desse tipo. O que de facto importa é uma convergência em matéria de capacidades militares o que, para ser obtido, implica naturalmente um aumento de encargos. É isso que essas metas financeiras visam permitir.

Este é seguramente um exercício difícil. Socialmente difícil. Para o abordar importa ter presente algumas ideias básicas e essenciais. Desde logo, que em todos os Estados os objetivos permanentes de Desenvolvimento e de Segurança são simultaneamente indispensáveis e obrigatoriamente harmoniosos entre si. Isso conduz ao entendimento fundamental da Defesa como uma política pública essencial do Estado, no mesmo plano da Educação, da Saúde ou da Segurança Social, competindo aos decisores políticos promover e garantir a sua compatibilização. A essa luz, os encargos com a Defesa têm que ser percebidos pelo nível político e pela opinião pública não como uma despesa que se faz a contragosto, mas como um verdadeiro investimento que se faz a benefício do conjunto social. Isto para não referir o retorno que os investimentos em Defesa trazem para o conjunto da economia, ao estimularem a inovação e o desenvolvimento.

Gastar mais europeu, corresponde a um natural desejo de maior autossuficiência e de reduzir a acentuada dependência que hoje se verifica em relação aos EUA. Nos últimos três anos, a UE e a Ucrânia têm feito um esforço relevante nesse sentido. Estima-se que nesse período se gastou 38% europeu. Mas isso ainda é muito pouco e a Comissão tem o desejo de atingir os 60% por volta de 2030. A Defesa é um setor que muito rapidamente pode ser enfraquecido, mas que só muito laboriosamente e com algum tempo pode ser levado para patamares mais elevados. O que tem como implicação maior que mesmo que os programas presentemente em curso sejam marcados por grande sucesso, haverá uma demora até que eles possam dar os frutos desejados. Ou seja, por um período que talvez ronde os dez anos, a Europa precisará de importar armamento e equipamento militar. E aí, mesmo equacionando fornecedores como o Brasil ou a Coreia do Sul, a Europa terá que ir comprar aos EUA. Não se trata de nenhum maquiavelismo da Administração norte americana ou do seu pretenso complexo industrial-militar. Trata-se de uma inevitabilidade, também ela fruto da desatenção e inércia europeias de décadas. É isto que em parte explica as sucessivas missões a Washington de líderes europeus como Macron, Merz ou Starmer, tentar evitar um corte ainda maior nas relações transatlânticas. Os próximos dez anos serão a este propósito absolutamente fundamentais.

Para tudo isto, a Europa (e também a NATO) tem hoje disponível um apreciável número de instrumentos financeiros e apreciáveis verbas. É, porém, imperativo raciocinar sobre esses instrumentos (European Defence Fund-FED ou Security Action for Europe-SAFE, entre outros) no sentido de lhes conferir maior unidade e coerência e de tornar o seu uso mais simples e expedito. Estão disponíveis instrumentos como uma European Defence Industry Strategy (EDIS), um European Union Defence Innovation Scheme e o Defence Omnibus, este último basicamente visando menos burocracia e maior agilidade de

processos.

Há, portanto, muitos instrumentos. Para fazer o quê? Para melhorar as capacidades militares europeias. Numa palavra, as forças militares ao dispor da UE.

A isto se liga a propalada questão do “Exército Europeu”. Não é exatamente isso o que a Europa não tem. Atente-se que a NATO, sendo como é tão militarmente poderosa, não tem nenhum “Exército da NATO”. O que a NATO tem e a UE devia passar a ter, é uma Estrutura de Forças, coerente e o mais possível completa na sua conceção e materializada pelo compromisso de atribuição de forças militares dos Estados-membros, de bom padrão militar e com graus de prontidão perfeitamente estabelecidos.

O que torna particularmente difícil uma evolução da União é o facto de, diferentemente da NATO, não conduzir um efetivo Planeamento de Defesa. A circunstância de 23 dos 27 membros da União serem simultaneamente membros da NATO, aliado ao reconhecimento da comprovada qualidade do Planeamento de Defesa da NATO, convida a adotar mecanismo idêntico na UE. Por mais do que uma vez isso foi tentado, mas motivos alegadamente políticos não o têm permitido. O que é uma pena! E até uma quase contradição com o facto de a União estar a usar os NATO Capability Targets resultantes do mecanismo de planeamento da Aliança.

Atente-se que para que um processo de rearmamento tenha o seu sucesso facilitado e a sua coerência mais reforçada é necessário articular virtuosamente três tipos de Atores, num modelo a que se tem chamado Triplo Hélix ou Triplo Hélice. Esses Atores são a Administração Pública e nela as Forças Armadas, depois a Academia e com ela o Sistema Científico e Tecnológico e finalmente a Economia, em particular a Indústria, designadamente as Indústrias de Defesa.

A preocupação subjacente é a de valorizar a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE) e, naturalmente, também as Bases nacionais. Nisto há uma consideração essencial que importa fazer. Naturalmente que para obter escala e ser competitiva a BTIDE tem que apostar nos chamados European Champions (por exemplo, Airbus, Leonardo, Rheinmettal, Thales, etc.), mas não pode deixar de apostar igualmente nas start-ups e nas PME, porque é nelas que reside muita da inovação tecnológica hoje tão requerida como fator diferenciador. Este balanço tem ainda a virtude de contribuir para o reforço da unidade e coesão da UE, na medida em que os European Champions são mais típicos dos Estados ditos mais fortes e as start-ups e as PME dos ditos menos fortes.

Naturalmente que é para as suas principais lacunas (critical capabilities gaps) por relação com os EUA e que assim sendo determinam dependência, que a Europa orienta de momento o essencial das suas prioridades. Estão nesse caso a defesa aérea, os antimísseis, munições, drones e sistemas anti-drones, os strategic enablers relacionados com o espaço e com a proteção de infraestruturas críticas, a mobilidade estratégica militar, as questões relativas ao ciberespaço, à guerra eletrónica, à robótica, à inteligência artificial e à computação quântica.

Em tudo isto, a Europa tem evidentemente um problema de escala. Por isso se procuram mobilizar vontades e levantar ferramentas que estimulem e viabilizem atuações conjuntas tanto no domínio do desenvolvimento como no da aquisição dos meios militares. É o critério de gastar em conjunto, a que antes se aludiu.

O propósito genérico da Europa em todo este processo prende-se, como já se referiu, com o nível de ambição que a UE deseje ter à escala global. Mas prende-se também com a necessária construção de uma capacidade autónoma de dissuasão e de uma capacidade de reação rápida.

Na questão da dissuasão sobrelevam o entendimento que só uma adequada combinação de meios nucleares e de meios convencionais a pode proporcionar, a compreensão que o nuclear não dissuade o convencional e a grande importância que terá uma desejável articulação das únicas componentes nucleares europeias, a francesa e a britânica. Pondo para já de parte a eventualidade da potencial evolução nesse sentido de países como a Alemanha, a Suécia, a Itália ou a Polónia.

No que tange à capacidade de reação rápida, a que se deve começar por conferir uma capacidade, pelo menos política, de show the flag e dissuadir, o projeto é levantar algo que associe o maior número possível de Estados membros e que seja da ordem dos 5000 militares, evidentemente bem dotados, bem equipados e bem treinados.

Uma força deste nível tão limitado não assegura evidentemente a defesa da Europa, mas, ainda assim, dispor de uma força desta natureza implica a existência de uma capacidade europeia para planear, comandar e controlar operações militares, pelo menos de média intensidade. O que hoje não está disponível no contexto puramente europeu. Há assim que considerar levantar um Quartel-General Operacional próprio da União Europeia.

Se todo o caminho aqui delineado vier a ser decidido e for trilhado, ter-se-á construído uma Organização para a Defesa Europeia. Mas é indispensável que isso radique num conceito claro do que se quer que seja e do que se pretende que venha ser a Defesa Europeia.

E tem que ser decidido como se pode e como se deseja avançar. A fórmula muito aberta de assentar em Coligações de Vontades, é politicamente mais acessível, oferece flexibilidade e facilita a participação de Estados não integrantes da UE. Tem, porém, a grande desvantagem de não institucionalizar a Segurança e Defesa no quadro geral da União Europeia.

Se o objetivo for criar para a Segurança e Defesa um quadro inequívoco no tecido da União, bom será avançar a 27 o que, de momento, não se afigura viável. Sobra então, à imagem do que existe relativamente ao Euro e a Schengen, construir uma fórmula de colaboração reforçada entre os Estados-membros que assim o pretendam. Naturalmente sempre aberta a futuras adesões dos outros Estados-membros e aberta também a acordos de cooperação efetiva com Estados-não-membros da UE. Tanto na Europa como noutras geografias, nomeadamente na região do Indo-Pacífico, tendo aí em mente os casos do Japão, da Coreia do Sul, da Austrália e da Nova Zelândia.

Na perspetiva interna à UE, um modelo deste tipo define uma situação de soberania partilhada. Obrigando a que os Estados participantes nela se empenhem de forma assumida, séria e responsável e que essa atitude seja reconhecida pelos outros. Quem assim não fizer, fatalmente será subalternizado e mesmo marginalizado.

Ainda uma reflexão, breve e sumária, sobre Portugal perante todos estes desafios. O primeiro aspeto a frisar é que Portugal deve ser parte inteira do debate e da construção que estão intensamente em curso e que continuarão a ocorrer em torno dos desafios da Segurança e Defesa europeias. Estamos perante um debate intensamente conceptual e de busca de novas soluções e nada nos impede de para ele contribuir com ideias e com trabalho sério.

Um trabalho de resto alimentado pela decisão política de, como sempre tem acontecido, manter Portugal no núcleo duro dos Estados-membros da UE. No pelotão da frente....

Para isso, Portugal pode legitimamente contar com um capital humano bem preparado, com umas Forças Armadas razoavelmente modernizadas e que sabem bem quais devem ser os caminhos do futuro em matéria militar, com alguns bons centros de inovação tecnológica, com uma economia em crescimento e com uma indústria de Defesa certamente de dimensão reduzida, mas altamente capaz e absolutamente de vanguarda em várias áreas da tecnologia mais avançada.

Mas nada disto dará bons frutos se não estiverem também presentes a vontade e a determinação políticas. Só isso levará ao apoio absolutamente indispensável das sociedades.