

Estratégia de Segurança Marítima Europeia: Porquê e Para Quê?

Alexandre Reis Rodrigues

Vice-presidente da Comissão Portuguesa do Atlântico. Foi Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada e comandante da EUROMARFOR, tendo desempenhado a função de Chefe do Estado-Maior internacional e Comandante da Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT) da NATO

Resumo

O artigo elenca os aspetos que caracterizam o contexto da segurança marítima e que determinam e justificam o desenvolvimento de uma estratégia de segurança marítima europeia. O autor analisa os interesses europeus a defender no espaço marítimo, próximo ou distante, com base na presença de fluxos de tráfego comercial por via marítima, vitais ao desenvolvimento e sustentabilidade da economia europeia, reflete sobre a criação de um espaço militar de defesa e sobre o papel da União Europeia enquanto ator global. Conclui com um exame da cooperação entre a UE e a NATO, e o papel que esta ocupará na estratégia marítima europeia.

Abstract

European Maritime Security Strategy: Why and What For?

The article outlines aspects that characterize the context of European maritime security that determine and justify the development of a European maritime security strategy. The author identifies the European interests to defend, in the near and far maritime space, due to the existence of fluxes of trade that flow across sea lines, vital to the development and sustainability of European economy, it reflects upon the development of a military defense dimension and the role of the UE as a global actor. It concludes with an examination of cooperation relations between the UE and NATO and that role it may have in the context of a European maritime security strategy.

Introdução

No final de 2013, o envolvimento da União Europeia na resolução de conflitos internacionais, incluía a presença em 12 missões e quatro operações, abrangendo no total cerca de 7000 efetivos. Não será um número relevante mas é, em qualquer caso, um sinal de que o caminho algo titubeante com que se iniciou essa vertente da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), começa a ter um percurso mais regular, embora ainda modesto. Não chega, no entanto, para fazer esquecer que os objetivos realmente importantes da PCSD, dos quais o mais antigo tem uma década, ainda aguardam concretização. Refiro-me ao *Headline Goal*¹ de 2003; ao desenvolvimento da iniciativa das “cooperações estruturadas permanentes”, formalmente previstas no Tratado de Lisboa mas que continuam a ser um assunto sobre o qual não há consenso; aos “agrupamentos táticos” (*Battle Groups*), cuja operacionalidade foi formalmente declarada em 2007 mas que nem em exercícios foram alguma vez testados, e, finalmente, à revisão das normas de financiamento de missões e operações militares, incluindo o *Athena Mechanism*.²

Agora que Bruxelas se dispõe a concluir até junho de 2014 a elaboração de uma estratégia de segurança marítima é preciso garantir que o desfecho desta iniciativa, ao contrário do que se verificou com a PCSD, estará à altura dos desafios que se levantam nesta área e das expectativas criadas.

Sob esta preocupação principal, o meu propósito neste texto é fazer uma breve referência à necessidade dessa estratégia, para a partir daí dar alguns contributos sobre a identificação e prioridade dos interesses a defender e sobre a forma como a União Europeia se deve organizar para responder a estes novos desafios. Concluirei com a questão da cooperação entre a NATO e a União Europeia.

1 O *Headline Goal* de 2003 foi acordado em 1999, sob o intuito de reunir um conjunto de capacidades militares que permitissem satisfazer todo o espectro das tarefas de Petersberg previstas pelo Tratado de Amesterdão e viabilizassem o envolvimento da União Europeia em tarefas de maior exigência até ao nível de um corpo de exército (15 brigadas ou 50 a 60 mil efetivos), incluindo as suas componentes aérea e naval, e com sustentação própria para um período de operações de um ano. Este *Headline Goal* veio a ser reconfigurado em 2004, em reunião informal de ministros da Defesa, para dar origem ao *Headline Goal* de 2010 no qual o conceito de “agrupamentos táticos” passou a ser a fórmula adotada pela União Europeia para resposta a necessidades de intervenção externa. Ficou acordada a constituição de 13 agrupamentos táticos.

2 “The operational costs associated with the CFSP are paid from the EU budget, apart from the costs of operations with military or defence implications, which are to be met by the Member States based on the ‘costs lie where they fall’ principle. In an exception to this rule, common funding is provided for some costs under the ATHENA mechanism set up in 2004. Eligibility for common funding assumes that there was unanimous support in the Council and means that the costs in question are met by all the EU Member States (except Denmark, which has opted out), whether or not they were present in the theatre of operations”.

Porque Precisa a União Europeia de uma Estratégia de Segurança Marítima?

Para responder a esta pergunta quase que bastaria lembrar genericamente as vulnerabilidades a que, de forma crescente, tem estado sujeito o tráfego comercial por via marítima e evocar o facto de que é através do mar que a União Europeia processa 90% do seu comércio externo e 40% do seu comércio interno.

A tentação seria responder a esta questão com uma pergunta sobre como foi possível à Europa deixar-se ficar numa situação de quase exceção ao ignorar por tanto tempo a necessidade de encontrar respostas para os desafios que se levantam nesta área, alguns claramente ligados à sua própria segurança geral. Os EUA dispõem de uma estratégia de segurança marítima desde 2008 e há já algum tempo que não estão sozinhos até por parte de organizações tradicionalmente menos alertadas para estas questões, nomeadamente em África.

Em qualquer caso, julgo que se poderão resumir as justificações da necessidade desta estratégia aos seguintes quatro aspetos da caracterização do contexto de segurança no mar:

- (1) Crescendo de ameaças de natureza não essencialmente militar – pirataria, terrorismo e crime organizado – que estão a proliferar a partir das facilidades que lhes são proporcionados por Estados falhados, incapazes de controlarem o seu próprio território e muito menos de assumirem responsabilidades nas respetivas águas de jurisdição. No que interessa diretamente à Europa, este problema põe-se de forma mais aguda nos seus flancos sudoeste e sul, em que se insere Portugal. É uma área exposta ao tráfico ilegal de drogas e a fluxos migratórios clandestinos, problemas que, embora sem natureza militar, envolvem tecnologias e recursos só disponíveis nas forças armadas e exigem estreita cooperação internacional.
- (2) Crescendo de dependência das economias em relação às trocas comerciais por via marítima, dependência que pode vir a suscitar a tentação de um regresso ao interesse pela adoção de estratégias de perturbação da navegação comercial por parte de potências interessadas em contrariar a marcha do processo de globalização ou atores não estatais, de que é exemplo o recrudescimento da pirataria e o risco que lhe está associado de possíveis ligações com o terrorismo.
- (3) Os processos de extensão de direitos dos Estados no mar, a que se tem chamado “nacionalização dos espaços marítimos”, o que, nalguns países está a ser conduzido sob interpretações que divergem da leitura oficial partilhada pela maioria dos Estados que subscrevem a Convenção sobre o Direito do Mar.³ Este assunto constitui uma fonte de potenciais conflitos que, direta ou indire-

3 Encontra-se presentemente subscrita por 164 Estados, mas vários fazem uma interpretação dos seus direitos sobre as respetivas zonas económicas exclusivas que se afastam da leitura tradicional que é feita pela maioria dos subscritores.

tamente, afetarão a União Europeia. Alguns situam-se na sua área próxima ou relacionam-se com interesses diretos dos seus Estados membros.

- (4) As alterações por que está a passar o balanço de poder naval entre o Ocidente e as novas potências emergentes, em especial na zona Ásia/Pacífico, com a progressiva perda da vantagem que o Ocidente tinha, em resultado de dois fatores que se acumulam: os investimentos que as novas potências estão a fazer e a degradação de capacidades a que tem estado sujeito o Ocidente em resultado, no passado recente, da crise económica e financeira e, no passado mais distante, de erros de avaliação sobre a segurança no mar, erros que levaram a uma precipitada retração geral dos dispositivos navais.

Os Interesses a Defender

A identificação dos interesses marítimos que a Europa precisa de salvaguardar, como primeiro passo para o desenvolvimento de uma estratégia de segurança marítima, já dispõe de vários contributos. No entanto, para termos o ponto de partida, claro e objetivo, de que o processo precisa para se iniciar, ainda há a percorrer o caminho da completa caracterização desses interesses, incluindo respetivas prioridades. Este trabalho ou ainda não foi feito ou não foi divulgado.

É o ponto a que sugiro que se dê precedência, juntamente com a clarificação do âmbito que se pretende dar à estratégia. Pelo que tem sido referido – e me parece o mais correto –, assumo que terá que se tratar de uma estratégia que tenha em conta a necessidade de um equilíbrio entre, por um lado, a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de ameaças que procuram explorar as suas vulnerabilidades e, por outro lado, como espaço militar de defesa e projeção de poder. Dito por outras palavras, uma estratégia que inclua, em paralelo, a vertente de segurança e a vertente de defesa e que reconheça a variedade de interesses em jogo.

Na área próxima, os interesses a defender tenderão a ser olhados como obrigações não alienáveis, a resolver em primeira instância pelos europeus. Em áreas distantes, será diferente. Mesmo que, em determinadas circunstâncias, também correspondam a obrigações não alienáveis serão, regra geral, partilháveis com outras organizações regionais. Nalguns casos, inserir-se-ão apenas num quadro de segurança cooperativa tendo em vista a redução ou eliminação de circunstâncias que ameacem a paz e a estabilidade no mundo, nomeadamente quando estiver em causa a lei e ordem internacional no mar, tal como instituída pela Convenção do Mar. As prioridades serão diferentes de caso para caso.

A destriça entre uns e outros é um passo que a estratégia não pode deixar de considerar, quer em termos dos recursos a atribuir, quer em termos da organização da resposta que lhes deve ser dada. Em primeiro lugar, porque não obstante todas as promessas de que vão ser encontradas novas soluções para as necessidades de investimento, a insuficiência de recursos vai continuar a constituir um fator limi-

tativo da postura a adotar. Quase todas as propostas que estão em cima da mesa, nomeadamente na área do *pooling and sharing* e outros modelos de cooperação já a funcionar⁴ ou previstos, não são mais do que paliativos que poderão melhorar a situação mas não resolverão o problema de fundo.

Nestes termos, parece-me evidente que, por necessidades elementares de realismo, vamos ter que evoluir por fases, através da atribuição de diferentes prioridades a cada tipo de interesses.

Os Interesses na Área Marítima Próxima

A área próxima, na minha interpretação, corresponde a uma extensa parte do Atlântico Norte, a quase totalidade do Mediterrâneo, o Mar do Norte, o Mar Negro e o Báltico. Proximamente, abrangerá parcialmente também o Ártico, como área onde dois Estados membros têm interesses específicos. Embora em graus variáveis, no seu conjunto, já constitui uma área prioritária da segurança europeia.

Distingo, no entanto, duas subáreas distintas: a dos espaços sob jurisdição dos Estados membros e a das suas aproximações pelo alto mar. São distintas pela natureza diferente do seu estatuto e pelos desiguais tipos de respostas que requerem, quer dos Estados, quer da União Europeia. São também distintas pelo diferente âmbito que, numa e noutra, pode ter o papel da NATO, mas deixo a abordagem deste aspeto para o final.

No que respeita à União Europeia, julgo indispensável diferenciar, para cada uma destas áreas, uma vertente específica de atuação. Na primeira subárea, é preciso ter em conta que o normal e expectável será sempre haver limites ao que os Estados membros poderão aceitar como papel da União, em face dos direitos e responsabilidades específicas de cada um. As responsabilidades de segurança marítima sejam quais forem as circunstâncias, começam sempre ao nível de cada Estado costeiro; só a partir daí é que devem passar para o patamar regional. O que a intervenção da União Europeia vier a abranger tem que partir desta realidade, reconhecer a diversidade de organizações internas de cada Estado membro e ajustar-se de forma flexível ao quadro interno de cada país.

O seu principal espaço de intervenção será na ajuda a tornar mais eficaz o esforço que cabe a cada Estado desenvolver na área sob sua responsabilidade direta, coordenando as respetivas atividades, onde necessário, e sobretudo integrando os vários sistemas de vigilância e de partilha de informações, um tema que requer uma abordagem muito diferente da que se fazia anteriormente.

4 Por exemplo, o *European Air Transport Command* sediado em Eindhoven que junta as esquadras de transporte aéreo e reabastecimento no ar (150 aviões) de quatro países (Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo), desde setembro de 2010, sob o controlo operacional de uma única entidade.

Ao contrário do que acontecia no passado, em que era possível direcionar a vigilância em função da ameaça específica com que a Europa se defrontava, hoje torna-se indispensável ter em conta que, no mar, as ameaças podem partir de qualquer atividade, mesmo as aparentemente mais inocentes, como é o caso da navegação de recreio. Exige-se, portanto, vigiar todas as atividades para saber a cada momento quem é quem e o que faz.

Na segunda vertente, a que deve cobrir as áreas de aproximação no alto mar, os desafios colocam-se de forma diferente. Aí levanta-se a necessidade de ter preparadas respostas militares integradas, ao nível de capacidade de reação rápida, para a eventualidade de conflitos que ameacem a estabilidade e paz na região. Poderá ser o caso do eventual aparecimento de Estados falhados, como é presentemente o caso da Líbia e de cujo conflito em 2010 há ilações importantes que precisam de ser tidas em conta, conforme se referirá mais tarde.

Os Interesses Marítimos Distantes

A questão que se põe em primeira instância, neste contexto, é a da segurança de rotas de navegação vitais (redes de transporte e de distribuição) que possam estar ameaçadas, sob a perspetiva dos oceanos como a infraestrutura onde funciona a globalização.

Nalguns casos, é um tema que pode facilmente tornar-se crucial para a defesa dos interesses europeus e, nesses termos exigirá uma resposta coletiva. Porém, excluindo essas situações para sermos realistas, na atual situação económico-financeira e depois do prolongado período de quase total ausência de investimentos, a autonomia de ação que a União Europeia afirma querer ter está condicionada. Não é provável que a ambição da União Europeia em ser um ator global possa ser levada ao ponto de replicar o papel dos EUA como principal garante da segurança nos mares. Faltam soluções aceitáveis por todos os intervenientes para dar maior eficácia ao potencial de capacidades que, apesar de tudo, ainda existe em termos coletivos mas que são de reduzida valia se considerados separadamente. Em termos estatísticos, no conjunto, equivaleriam à segunda maior marinha do mundo,⁵ logo depois da dos EUA e, certamente, também a marinha com os melhores padrões de prontidão e eficiência.

O grande desafio será transformar esta realidade estatística numa realidade prática. Parece um desafio algo distante, de momento difícil de perspetivar. Talvez

5 São sete porta-aeronaves, 34 navios de desembarque anfíbio, 133 fragatas, 63 submarinos, incluindo a capacidade de lançamento de mísseis balísticos com ogiva nuclear, mais de 300 corvetas e cerca de 1400 unidades mais pequenas mas nem por isso de menor importância num contexto de segurança em que a quantidade de meios conta, presentemente, quase tanto como a qualidade.

não seja tão distante como parece se tivermos presente a dimensão naval que a Europa conseguia projetar na transição da década de oitenta para noventa, com meios não muito diferentes (através da UEO) em várias operações importantes: em 1987/1988, no Estreito de Ormuz, a operação *Clean Sweep*; em 1992/1993 e em 1993/1996 no Adriático as operações *Sharp Vigilance* e *Sharp Guard*.

Por essa altura, a Europa procurava o papel de ator global, lutando contra reticências internas e externas, dos que receavam concorrência com o papel da NATO. Hoje, o discurso não se alterou mas a prática não segue a mesma linha, salvo a exceção da operação Atalanta nas costas da Somália, a primeira operação da União Europeia desenhada expressamente para a proteção do tráfego comercial marítimo. Curiosamente, o lugar das reticências que então havia, partindo sobretudo dos EUA, está hoje ocupado por incentivos no sentido de que assuma efetivamente esse papel.

Os Interesses de Segurança da União Europeia como Ator Global

Esta é uma área mais de afirmação política do que de segurança. Refere-se, na minha interpretação, ao papel da União como organização de segurança cooperativa de que podem depender iniciativas importantes para a manutenção da paz e estabilidade no mundo.⁶

Este assunto interessa em especial a uma estratégia de segurança marítima como área onde, aproveitando a natureza do domínio marítimo, a organização da cooperação internacional enfrenta menos dificuldades políticas. Não é fácil imaginar onde seria possível ver, senão no mar, unidades navais russas (duas vezes) e ucranianas (cinco vezes)⁷ a participar em operações da NATO, como é o caso da operação *Active Endeavour* no Mediterrâneo. Ou ver a China⁸, o Japão, a Índia e a Rússia a colaborarem entre si e com as potências ocidentais no combate à pirataria no Golfo de Áden e no Índico.

Para a União Europeia as possibilidades de intervenção podem, por exemplo, incluir o apoio a países parceiros e organizações regionais, promovendo o treino das suas forças e aconselhando sobre como se devem organizar e equipar para salva-

6 É interessante notar o facto de a União Europeia, não reclamar o estatuto de organização de segurança cooperativa ao contrário da NATO que o faz formalmente desde a Cimeira de Lisboa em novembro de 2010, malgrado estar longe de ter as condições que a União Europeia tem.

7 Uma fragata ucraniana foi integrada na força naval da NATO que está a operar no Golfo de Aden para combate à pirataria proveniente da Somália (operação *Ocean Shield*) por um período de cerca de três meses a partir de outubro de 2013.

8 Já se realizaram dois exercícios entre a força naval da NATO empenhada na operação *Ocean Shield* e a força naval chinesa que se encontra na área em operações de combate à pirataria. O último exercício realizou-se em abril de 2013 e incluiu uma demonstração de inserção de uma equipa de abordagem por intermédio de um helicóptero, usando a técnica de *fast rope*.

guardar a segurança das respetivas águas de jurisdição. Devem, certamente, abranger também a proteção da ordem legal instituída pela Convenção sobre o Direito do Mar, nomeadamente a resolução de disputas, o que alguns países emergentes pretendem regular de forma diferente, interpretando, de forma questionável, os direitos que a Convenção lhes confere nas respetivas ZEE.⁹

A Cooperação NATO/União Europeia

Não obstante os repetidos compromissos da NATO e da União Europeia sobre a necessidade de observação do princípio de complementaridade, o que se tem verificado na prática são mais retrocessos do que progressos na observação desse conceito. Basta comparar a solução encontrada para o combate à pirataria proveniente da Somália, que não previu a integração de forças ou a existência de um órgão central de coordenação com, por exemplo, a operação *Sharp Guard* no Adriático, na década de noventa, em que os meios europeus forem integrados com os da NATO numa *pool*,¹⁰ sob o controlo de um comando NATO. Ou então, o exemplo da intervenção na Líbia em 2010, em que, malgrado a recusa dos EUA em exercerem a liderança e a maioria do esforço ter sido europeu, a operação foi conduzida pela NATO quando tudo indicava dever ter sido pela União Europeia.

Se o processo de aprovação da estratégia de segurança marítima europeia não for aproveitado para clarificar qual a modalidade (geográfica ou funcional) em que deve afinal assentar a complementaridade estratégica entre as duas organizações, a situação existente tenderá a tornar-se mais complexa. Tirando a tarefa de dissuasão e defesa coletiva que só se encontra na estratégia marítima da NATO,¹¹ todas as outras tarefas - gestão de crises, segurança marítima e segurança cooperativa - passarão a constituir sobreposição de responsabilidades com o que previsivelmente será abrangido pela estratégia europeia.

Conviria deixar reconhecido que, em termos de segurança marítima pelo menos na área próxima, será sobretudo à União Europeia e não à NATO que cabe a coordenação de esforços. Primeiro, porque nas áreas de jurisdição nacionais só a União tem as condições que o processo exige para ser transversal a um conjunto diversificado de setores de atividade, muitos dos quais não têm uma natureza essencialmente militar e representam áreas a que a NATO não tem acesso. Segundo, porque a Europa não poderá continuar a contar na condução de crises que se desenvolvam na

9 É o caso da China que insiste em estender os seus direitos de regulação de atividades económicas à regulação de atividades militares, no que é seguida por mais dezassete países, entre os quais o Brasil.

10 Por essa altura a participação europeia era feita sob a égide da UEO.

11 Aprovada em março de 2011, na sequência da entrada em vigor do Conceito Estratégico aprovado em Lisboa em novembro de 2010.

sua área próxima com o nível de envolvimento americano que se verificava anteriormente, nomeadamente na crise dos Balcãs, no final da década de noventa, em que os EUA assumiram a quase totalidade do esforço militar. Já não foi isso o que aconteceu na Líbia. É algo, portanto, que a estratégia de segurança marítima da União Europeia, como parte da sua PCSD, deve prever.