

NOTAS E REFLEXÕES

REFLEXÕES SOBRE A GUERRA NA UCRÂNIA: NOVAS ILUSÕES OU VERDADEIRAS PROMESSAS PARA A SEGURANÇA EUROPEIA?

EVANTHIA BALLA

eballa@uevora.pt

Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais (Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa), é Mestre em Política Internacional (Universidade Livre de Bruxelas) e Mestre em Estudos Europeus (Universidade de Reading), Licenciada em Ciência Política e Administração pública (Universidade de Atenas). Alumni do Georgetown University Leadership Seminar. É Professora Auxiliar na Universidade de Évora (Portugal) e Diretora do Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. É colaboradora do Centro de Investigação em Ciência Política. O principal foco de investigação é a integração europeia e a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. É autora de livros e inúmeros ensaios e artigos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais.

No dia 24 de fevereiro a invasão da Ucrânia pela Rússia coloca fim a um período de três décadas de uma 'paz fria', como descrito por Bugajski (Bugajski 2004). Na realidade, após o fim da guerra fria, o Oriente e o Ocidente distanciaram-se sistematicamente. Entre 1999 e 2020 a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), desconsiderando as promessas verbais que a administração americana sob a liderança de George Bush tinha dado à Rússia de que a Organização não iria ultrapassar a fronteira oriental de uma Alemanha unida, avança para um grande alargamento, inclusive integrando países que fazem fronteira com a Rússia, como a Letónia e a Estónia. Por sua vez, Putin inicia uma estratégia sistemática e de longo prazo para recuperar a influência russa sobre os seus antigos satélites e limitar a presença e influência ocidentais em regiões consideradas chave para sua segurança.

Neste cenário, a União Europeia (UE) tem permanecido 'uma bela adormecida', utilizando o termo que o ex-Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, empregou para caracterizar a 'Cooperação Estruturada Permanente' entre Estados Membros da União, isto é, não tendo demonstrado esforços análogos aos desafios que a rodeiam no domínio de segurança e defesa (Juncker 2017).

A União depara-se, assim, com uma nova realidade trágica e inesperada, ou como Timothy Garton Ash, o conhecido historiador e professor de Estudos Europeus da Universidade de Oxford relata, 'vestida apenas com os fragmentos das nossas ilusões



perdidas'. No seu artigo publicado um dia após a invasão, Timothy Gardon Ash coloca uma pergunta, simples, mas ao mesmo tempo desafiante devido a problemática que expõe: porque é que nós, os europeus, cometemos sempre o mesmo erro?

Após o fim das guerras dos Balcãs (1912-1913) considerámos os conflitos terminados, mas logo um ano mais tarde enfrentámos a Primeira Guerra Mundial. Em 1938, a anexação da Checoslováquia por Adolf Hitler também não nos alarmou, mas na realidade estávamos a caminhar para uma Segunda Guerra Mundial (Ash, 2022). Desde 1990, a Rússia apoiou diretamente ou indiretamente o surgimento de várias regiões étnicas separatistas na Eurásia (Transnístria na Moldávia, Crimeia, Lugansk e Donetsk na Ucrânia, Ossétia e Abkhazia na Geórgia e Nagorno-Karabakh no Azerbaijão) (Mankoff 2022). Todavia, a invasão da Ucrânia no dia 24 de fevereiro veio surpreender de novo os europeus, marcando o início de uma nova era de insegurança e instabilidade na Europa.

A União revelou unidade e determinação, algo que não tem sido o padrão normal da sua atuação face aos seus desafios externos. Decisões e ações inéditas, sucederam-se num curto prazo e em domínios considerados 'tabu' para a integração europeia, isto é, no domínio da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A Alemanha ao enunciar o envio de armamento para a Ucrânia reverte a sua política pós-Segunda Guerra Mundial, que impedia o país de enviar armas letais para zonas de conflito. Duas outras nações tradicionalmente não alinhadas, Finlândia e Suécia, também não hesitaram em enviar armas para apoiar a resistência ucraniana contra a invasão russa. Países esses que assinaram protocolos de adesão à OTAN no passado dia 05 de julho. Igualmente, a Alemanha e vários outros países da Organização, comprometeram-se a investir 2% do Produto Interno Bruto (PIB) no controverso domínio de defesa, e a Dinamarca demonstrou intenção de integrar a PCSD, permitindo que o país participe tanto em operações militares conjuntas como no desenvolvimento e aquisições militares no quadro da União.

Será então a União a avançar com um novo paradigma securitário e de integração?

Neste crítico momento é importante refletir sobre os verdadeiros poderes da UE, para não cair de novo em ilusões e expectativas falsas. Com efeito, a União desempenha um papel de protagonismo como ator regional. Todavia, como isso foi conseguido e o que significa na prática?

O conceito de uma "defesa coletiva" para a Europa surge em 1948, antes da criação da OTAN, até antes da Declaração de Robert Schumann de 1950. O Reino Unido, a França, a Bélgica, o Luxemburgo e a Holanda assinam o Tratado de Bruxelas, estabelecendo uma base de ação coletiva e de garantia de que os países signatários teriam o apoio militar por parte dos demais em caso de agressão. Abriu-se assim o caminho para a organização transatlântica, e a nível europeu para a criação da União da Europa Ocidental (UEO) em 1954 e que permaneceu ativa até 2011.

Na realidade, porém, desde a falhada tentativa de criar uma Comunidade Europeia de Defesa nos anos '50 e o fracasso dos planos Fouchet (I e II) nos anos '60 para incluir a defesa no quadro da integração europeia, os países da Europa Ocidental demonstraram que a cooperação no domínio da defesa materializou-se sobretudo dentro do contexto da OTAN.



As Políticas Externa, de Segurança e de Defesa, enquanto áreas de ação política da integração europeia, seriam retomadas pelos Estados Membros apenas em 1992, com o Tratado de Maastricht. Na conferência de Maastricht os então doze Estados Membros decidiram pôr em prática uma Política Externa e de Segurança Comum, incluindo o compromisso, a prazo, de uma política comum de defesa. Mas como afirmam Keukeleire e Delreux, a PESC *'was a panicked response to turbulent geopolitics* (Keukeleire e Delreux 2022, 111)".

De facto, o Tratado de Maastricht foi assinado num período marcado por um contexto internacional próprio, após o fim da Guerra Fria. A UE embarcava para um ambicioso aprofundamento e alargamento, incluindo uma União Económica e Monetária e de uma moeda única em três etapas. Os Estados Unidos por outro lado estavam a desviar cada vez mais a atenção para a região Ásia Pacífico, começando a exigir aos europeus o *burden sharing* - partilha justa dos encargos - para com a responsabilidade do continente europeu. Tragicamente, a Guerra Civil Jugoslava revelou a vergonhosa incapacidade da UE de garantir a segurança e a estabilidade de países membros da 'família' europeia.

Na realidade, o Tratado de Maastricht tinha permitido uma eventual 'cooperação sistemática' entre os Estados Membros e a realização de 'ações comuns' nos domínios que os mesmos teriam interesse em cooperar. Quanto ao sistema de decisão desta atuação, o Conselho Europeu, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos países membros, fixavam por consenso as linhas gerais da PESC. O Conselho de Ministros por sua vez decidia, por unanimidade, se uma questão concreta deveria ser ou não objeto de uma ação comum. Em caso afirmativo, o Conselho decidia sobre os domínios em que as decisões complementares poderiam ser tomadas por maioria qualificada.¹ Nestes termos, as decisões importantes permaneciam nas mãos dos governos europeus. Assim, antes da União conseguir 'falar com uma única voz', teria de concertar múltiplos interesses geoestratégicos divergentes.

O Tratado de Amesterdão assinado em 1997 após a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia, veio introduzir inovações nos domínios da PESC, de forma a dar resposta aos desafios externos, procurando facilitar e reforçar a cooperação entre os parceiros europeus. A título de exemplo, o novo Tratado criou a possibilidade de uma 'cooperação reforçada' entre Estados Membros no quadro dos Tratados, utilizando procedimentos e meios da União. Criou também a possibilidade de 'abstenção construtiva' por parte de Estados minoritários que não quisessem participar em 'estratégias comuns' europeias, mas com direito de veto por razões de interesse nacional vital. Igualmente, o Tratado estabeleceu um Alto Representante para a PESC e introduziu os Acordos de Petersberg destinados a missões humanitárias ou de restabelecimento da paz. Do mesmo modo, introduziu o recurso à UEO para executar decisões neste quadro (JO C 340). A UEO permanecerá, no entanto, separada da União em virtude da oposição do Reino Unido e da Dinamarca, apoiados pelos países neutros, à integração daquela organização na União. Um ano mais tarde, após iniciativa Franco-britânica assinava-se a declaração de St. Malo; Declaração essa que criaria as bases para o lançamento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa em 2000.

¹ Título V Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum, JO C 191.



O início do novo século foi marcado pelos ataques terroristas em Nova York e Washington em 11 de setembro 2001 e pela subsequente guerra no Afeganistão. Estes acontecimentos tiveram um efeito tanto divisivo como revigorante para a UE e a sua relevância como ator regional e global. Num processo de contínuo aprofundamento do projeto europeu e preparando-se para o seu maior alargamento com dez novos países: da Europa Central e Oriental, Chipre e Malta em 2004, a União procurou reforçar e facilitar de novo os mecanismos e métodos de cooperação entre os seus Estados nos domínios em questão. Neste contexto, o Tratado de Nice de 2003 veio introduzir novas modificações para otimizar o processo de decisão inclusive no domínio da segurança e defesa. A título de exemplo, as funções de gestão de crise da União da Europa Ocidental ficaram incorporadas na UE.

As guerras do Afeganistão e do Iraque, e também o alargamento de 2004, vieram destacar ainda mais a necessidade de a União reforçar mais as suas capacidades no domínio da política externa, segurança e defesa. Com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, a UE adquiriu personalidade jurídica, e a PCSD torna-se parte integrante da PESC. O Tratado de Lisboa também criou o Serviço Europeu para a Ação Externa e instituiu o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de forma a apoiar na execução dessas políticas. Do mesmo modo, introduziu a 'cooperação estruturada permanente', isto é, a possibilidade de determinados países da União reforçarem a sua colaboração no domínio militar através da criação de uma cooperação estruturada permanente (CEP) (artigo 42.º, n.º 6 e do artigo 46.º TUE). Hoje, todos os Estados membros da UE participam na CEP, com exceção da Dinamarca e Malta. Quanto a questões de crises ou agressão contra um Estado Membro, de acordo com o artigo 42.7 do TUE, os seus parceiros "devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas" (Artigo 42.º, n.º 7 TUE). A importância da OTAN como principal fiador da defesa coletiva e como instância própria para a concretizar é também destacada no mesmo artigo. Importa referir que o Tratado de Lisboa veio abolir a construção assente em três pilares, mas manteve a PESC sob o controlo dos governos nacionais, não alterando fundamentalmente o sistema de decisão puramente intergovernamental; confirmando assim que *old habits die hard* (Keukeleire e Delreux 2022, 126).

Na prática, desde 2003 a UE realizou 36 operações e missões em três continentes. Desde maio de 2021, estão a decorrer 17 missões e operações da PCSD, das quais 11 são missões civis e seis militares, com a participação de cerca de 5.000 militares e civis da UE (Legrand, *vide* sítio eletrónico oficial do PE). Todavia, estes desenvolvimentos, independentemente da relevância que possam ter, não significam que os Estados Membros têm abdicado das suas soberanias, deixando o poder de decisão e ação a Bruxelas. A política 'comum' é 'comum' em nome, mas não em substância.

A invasão russa da Ucrânia *ipso facto* obrigou a União Europeia a abandonar os seus 'tabus' sobre Segurança e Defesa. Ursula von der Leyen descreve este momento como um 'momento de viragem', afirmando que "a Segurança e Defesa evoluíram mais nos últimos seis dias do que nas duas últimas décadas" (Discurso, 1 de maio de 2022). No entanto, parece que quando falamos sobre o acordar de uma União mais 'bélica' após invasão da Ucrânia estamos a falar sobre mais instrumentos, cargos, respostas funcionais, no fundo respostas reativas a esta crise. A União, porém, já se deparava com



uma série de serviços e agências e um modelo de decisão basicamente intergovernamental, apoiado pelo 'aparelho eurocrata', e 'sem a participação responsável dos povos europeus' (Morreira 1999, 232-233); no fundo sem o reconhecimento do 'primado do político' no projeto da integração europeia, e sem o qual não poderá existir uma verdadeira política 'comum' entre os povos europeus.

Se a Europa continuar a ser apenas forjada nas suas crises e ser a soma das soluções adotadas para essas crises, como considerava Jean Monnet, correrá o risco de enfrentar crises perpetuas. A União parece então a necessitar de um 'novo paradigma político' na sua atuação, e não um padrão *déjà vu*.

Referências

Bugajski, Janusz (2004). *Cold Peace: Russia's New Imperialism*. Westport: Praeger; First Printing edition

Juncker, Jean-Claude (2017). Speech at the 'Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe'. Prague, 9 June. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm Consultado em 05 de abril 2022

Gardon Ash, Timothy. "The war on Ukraine will change the face of Europe forever". *The Guardian*, 25 de fevereiro de 2022

Mankoff, Jeffrey (2022). *Empires of Eurasia: How Imperial Legacies Shape International Security*. Yale University Press. Kindle Edition

Morreira, Andriano. (1999). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Publicações Dom Quixote. 1999.

Keukeleire e Delreux (2022). *The Foreign Policy of the European Union (The European Union Series)*. Bloomsbury Publishing. Kindle Edition

Legrand Jérôme. Parlamento Europeu. Fichas temáticas sobre a União Europeia. 09-2021. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>

Leyen, Von Der (2022). Speech at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine. Brussels, 1 March 2022. https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-russian-aggression-against-ukraine-2022-03-01_en

Tratados

Tratado de Lisboa. JO C 306. 17.12.2007. *EUR-Lex: Direito da UE*

Tratado de Nice. JO C 80. 10.3.2001. *EUR-Lex: Direito da UE*

Tratado de Amsterdão. JO C 340. 10.11.1997. *EUR-Lex: Direito da UE*

Tratado de Maastricht. JO C 191. 29.7.92. *EUR-Lex: Direito da UE*



Como citar esta nota

Balla, Evanthia (2022). Reflexões sobre a guerra na Ucrânia: novas ilusões ou verdadeiras promessas para a segurança europeia?. *Notas e Reflexões in Janus.net, e-journal of international relations*. Vol. 13, Nº 2, Novembro 2022-Abril 2023. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.2.01>

