

Reflexões sobre a Conferência de Munique

Munique Muito Nublado
Bruno Cardoso Reis

Dilemas Institucionais e Cognitivos da Defesa Europeia
Carlos Moura Teixeira

Índia: do não-Occidente ao pró-Occidente?
Leonídio Paulo Ferreira

Munique 2024: um Barómetro do Ano que nos Espera
Pedro Seabra

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

Reflexões sobre a Conferência de Munique

Munique Muito Nublado

Bruno Cardoso Reis

Diretor do Doutorado em História e Defesa do
ISCTE e da Academia Militar

Esteve bom tempo para variar nesta Conferência de Segurança de Munique, mas animicamente esteve muito nublado. Uma das poucas convergências importantes nesta Conferência de Segurança de Munique foi em torno de uma visão pessimista sobre a segurança global. Veja-se o relatório lançado para alimentar as discussões neste encontro, cujo título é: *Lose, Lose?* Nele se constata que “com o agravamento das tensões geopolíticas e a crescente incerteza económica, muitos governos já não se concentram nos benefícios absolutos da cooperação global, mas estão cada vez mais preocupados com o facto de estarem a ganhar menos do que outros”. Apesar de tudo o relatório procura apontar uma alternativa, afirmando ser desejável e possível manter, nalgumas circunstâncias, “uma cooperação de soma positiva e investir numa ordem internacional que, apesar das suas falhas óbvias, ainda pode ajudar a fazer crescer o proverbial bolo em benefício de todos”. O texto, no entanto, reconhece que num mundo muito mais conflituoso, o resultado é cada vez mais os Estados serem confrontados com um menu em que apenas existem más opções. A partir deste ponto de partida destacaria três outras conclusões fundamentais deste encontro.

A ameaça mais séria à ordem global favorável à liberdade vem dos EUA

Muito do pessimismo resultou da conferência ter lugar numa Europa confrontada com a sua primeira guerra de conquista e anexação imperial desde 1945: a invasão russa da Ucrânia. É paradoxal, no entanto, que o pessimismo não resulte tanto do perfil de Putin ou das dificuldades dos ucranianos em ultrapassar densas linhas defensivas. Tudo isso era previsível. O pessimismo resulta sobretudo da polarização política persistente e paralisante nos EUA. E tem um nome e uma cara: Donald Trump. O facto de este líder populista ter novamente reais possibilidades de ser eleito presidente é uma ameaça séria à coesão da Aliança Atlântica. Trump tem mostrado não ser um delírio passageiro ou um acidente eleitoral. Está a ganhar peso no seio do Partido Republicano. Mesmo que perca estas eleições, provavelmente o velho consenso norte-americano em torno da importância prioritária da Europa está em questão. Tanto mais quanto esta viragem nacionalista dos EUA manifesta-se também em termos económicos, de maior protecção, inclusive no próprio Partido Democrático de Biden. Temos, portanto, uma viragem crucial dos EUA que de campeões da globalização passaram a defensores

de uma desglobalização, pelo menos parcial, que combina razões de segurança compreensíveis na gestão de setores e recursos críticos, com um real protecionismo inclusive em relação aos seus aliados. Veja-se o recente veto de Biden ao lado do sindicato dos mineiros à aquisição da US Steel pela maior siderurgia de um aliado próximo, o Japão. A coesão do bloco das democracias do Ocidental Global está em risco.

A Europa não pode deixar cair a Ucrânia

No meio do pessimismo pode haver uma boa notícia. A maioria dos líderes europeus deixou mais clara do que no passado a importância vital para a nossa segurança e liberdade da Ucrânia travar o brutal expansionismo imperial russo.

A questão crucial é, no entanto, se este consenso sobre a necessidade de a Europa não deixar cair a Ucrânia irá para além da retórica. A Europa tem-se caracterizado frequentemente, desde as guerras na ex-Jugoslávia em 1991, por declarações grandiloquentes, que depois resultam em nada, ou quase nada de eficaz.

Há que reconhecer que a iniciativa da Chéquia de compra, sobretudo externa, de munições, ganhou um forte impulso neste contexto. E há que destacar que Portugal deixou de lado a prudência excessiva que por vezes caracteriza a nossa política externa para anunciar um apoio que realmente faz a diferença, num momento chave e numa questão vital, de 100 milhões de euros para esse esforço para municiar a Ucrânia.

Veremos se este modelo de minilateralismo flexível será replicável e poderá ser uma das chaves para enfrentar este desafio. A par de

incentivos financeiros do orçamento comunitário a mais investimento coordenado na indústria de defesa europeia, que precisa de ser reforçada. O grande problema da Europa não é falta de investimento em defesa em termos globais. É sobretudo as dificuldades de somar eficazmente esses esforços como resultado da Europa não ser um Estado. Certo é que, se a Rússia sair vencedora deste conflito, teremos uma Europa e um mundo muito mais conflituosos e perigosos, sobretudo para pequenas potências como Portugal.

O Sul Global é plural e está otimista

Vários comentadores contrastaram o pessimismo reinante em Munique com o otimismo reinante no Forum de Raisina liderado pela Índia e que logo se lhe seguiu. Apesar dos esforços de Munique para se globalizar – com sucesso parcial; por exemplo, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China esteve presente, mas o Brasil fez-se notar pela ausência – continua a ser visto como sobretudo centrado no Ocidente. É inevitável essa percepção numa era de política identitária e essa função continua a ser necessária. Já Raisina é uma das formas inteligentes da Índia se afirmar como ator global, privilegiando pontos de vista do dito Sul Global.

O Sul é um grupo muito diverso de mais de 100 países. Temos desde uma grande potência que já é membro do Conselho de Segurança, como a China; a principal queixa parece ser não serem eles o líder hegemónico global. Temos potências emergentes, mais descontentes como a própria Índia – um rival regional com disputas fronteiriças sérias com a China. Temos muitas pequenas potências pobres e marginalizadas e muitas outras que são das mais ricas do mundo atual.

Apesar de tudo há algo que as une: o ressentimento com o poder dos EUA e a prosperidade do Ocidente Global. Um forte sentimento de injustiça da parte de populações pobres e marginalizadas. E noção de elites frequentemente cleptocráticas e autocráticas de que o Ocidente é um alibi conveniente para as suas falhas e abusos. Este grupo parece otimista. E por razões compreensíveis.

O Sul Global parece convencido de que tem mais opções de investimento, de compra e venda, de apoio diplomático ou de fornecimento de armas. E encara a possibilidade de uma presidência de Trump e o caos e divisão que pode criar como facilitador do colapso do Ocidente Global e da sua ascensão. O mundo poderá estar menos seguro para as democracias pluralistas e mais seguro para as autocracias imperialistas, a desglobalização mesmo que parcial pode ser custosa, mas isso é um preço que muitos parecem dispostos a pagar no Sul Global para fazer cair o Ocidente Global. E pode ser que tenham razão. Ainda assim o Ocidente tem-se mostrado resiliente face a ameaças tão sérias como o nazismo ou o comunismo soviético. Se estão convencidos de que as grandes potências autocráticas serão benévolas para os marginalizados e generosos para com as pequenas potências provavelmente terão uma desilusão.

Dilemas Institucionais e Cognitivos da Defesa Europeia

Carlos Moura Teixeira

Adjunto, Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros

O anúncio pela Presidente von der Leyen da sua intenção de, caso eleita, designar um Comissário europeu com responsabilidade exclusiva sobre as matérias de Defesa para a próxima Comissão foi uma das principais mensagens da edição de 2024 da Conferência de Segurança de Munique (CSM).

Fortemente impulsionada por acontecimentos recentes, como a invasão da Ucrânia pela Rússia e o reacender do conflito no Médio Oriente após 7 de outubro de 2023, aquela que se apresentou, no início do seu mandato, como a “Comissão Geopolítica” teve de dar provas quanto à sua real capacidade de resposta face a uma ordem internacional em rápida mudança.

Alguns dos indicadores apresentados mostram, de facto, uma evolução significativa nas políticas de Segurança e Defesa da União Europeia. Destacam-se nesse âmbito:

(i) o incremento no número de novas missões de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) – de uma na Comissão Juncker para quase dez no mandato de von der Leyen;

(ii) o lançamento do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, com um envelope de 17 milhões de Euros até 2027, incluindo novos instrumentos financeiros como o Fundo de Assistência à Ucrânia, para apoiar missões e operações da União e

de países parceiros e organizações regionais e internacionais;

(iii) a elaboração da primeira Estratégia Industrial de Defesa da União Europeia, inspirada no documento congénere norte-americano – a *US National Defense Industrial Strategy* –, que visa assegurar o desenvolvimento da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

Mas sobre estes ou outros instrumentos que a UE venha a criar, com ou sem Comissário em exclusivo nestes temas, a ideia que sai de Munique é de que o investimento da União não pode cair na armadilha de três enviesamentos que podem perigar aqueles que serão os objetivos estratégicos a 27.

O primeiro é a heurística da disponibilidade. O decisor terá a tendência de priorizar a informação que lhe é mais recente e/ou memorável, sobrevalorizando a probabilidade de tais acontecimentos se voltarem a repetir. Reconhecendo o poder da memória humana em reter aquilo que lhe for mais vívido, dada a sua frequência ou intensidade, bem como o pouco tempo disponível habitualmente para a tomada de decisões, cabe ao ser humano não deixar que aquilo que não conhece ou não experienciou seja menos importante do que aquilo com que já teve de lidar.

Ainda que desafios como a insegurança marítima, a proliferação nuclear ou as ameaças híbridas representem um sério risco à paz e à estabilidade, a memória mais recente dos nefastos impactos das crises de saúde global (ex.: COVID-19) ou a ameaça do terrorismo em vários pontos do globo levará a que o decisor tenda a investir mais significativamente nestas ameaças, deixando para

segundo plano a defesa face ao primeiro grupo de riscos.

O segundo inspira-se na conhecida marca sueca IKEA para nos recordar que tendemos a valorizar algo de forma mais positiva quando encetamos esforços para a sua conceção. O “efeito IKEA” exige ao decisor que, em múltiplos momentos, avalie criticamente a sua decisão e aquilo que foi a estratégia que definiu para, sempre que necessário, calibrar a sua ação. Isto não significa que não se reconhecerá os méritos de uma estratégia – pelo contrário, constitui a oportunidade de capitalizar mais eficazmente os sucessos da direção escolhida, progredindo nos objetivos definidos. Para isso, exige-se um especial sentido crítico quanto à eficácia dos instrumentos que desenvolvemos e uma consciência aguda daquilo que já realizámos e dos nossos objetivos futuros.

Penso, por exemplo, no sentimento de maior antagonismo de que algumas missões da UE têm vindo a ser alvo nos países parceiros, seja pela abrangência (ou insuficiência) do mandato que desempenham, pela (falta de) apoio prestado face a uma ameaça ou ainda pela ausência de um estado final e de uma estratégia de saída que permita concretizar os objetivos da União de uma forma eficaz (bem delimitada na ação e no tempo).

O terceiro é o viés da retrospectiva, o qual reconhece a tentação do decisor em considerar que eventos passados, imprevisíveis, eram, na realidade, fáceis de antecipar. Se o decisor achar que um acontecimento reconhecidamente inesperado poderia ter sido estimado no momento em que uma certa decisão foi tomada – quando tal, na realidade, não seria possível à data do acontecimento

–, esta sobreavaliação na capacidade de análise e de decisão poderá desencadear riscos desnecessários.

Porque o ser humano preferirá sempre pensar que a ordem internacional é previsível e racionalizável, vale a pena lembrar a conhecida frase “a retrospectiva é sempre a melhor ciência” para evitar as consequências em que podemos incorrer.

Estes padrões comportamentais que impactam a nossa capacidade de decisão podem, felizmente, ser evitados. Para mitigar o risco de apenas investir para responder aos desafios pelos quais passámos num passado recente, o âmbito de novas políticas e instrumentos deve ser alargado e procurar refletir um conjunto alargado de sensibilidades. A conceção coletiva de políticas públicas é, por natureza, menos suscetível a esta heurística, ao se procurar refletir as sensibilidades dos 27, na expectativa de que tal não acarrete a falta de consenso em torno de objetivos mais estratégicos ou a dispersão de investimentos.

Para não acharmos que as nossas estratégias e iniciativas são melhores do que as dos nossos competidores, é indispensável uma análise comparativa face ao mesmo esforço realizado por outros, bem como uma abordagem dialogante com aqueles parceiros que beneficiam das nossas iniciativas, por forma a melhor adaptar a nossa ação. E penso aqui especialmente em África, o continente menos representado em Munique, também fruto de uma coincidência frequente entre as datas da CSM e da Cimeira da União Africana em Adis Abeba.

Para ultrapassar uma avaliação retrospectiva errada, devemos mapear todos os resultados possíveis, incluindo aqueles que não se concretizaram, face

ao referido acontecimento, para assim perceber que a referida decisão ou o dito evento poderiam ter tido caminhos diferentes do que aquele que agora, face a nova informação, nos parece evidente. Vários académicos e responsáveis políticos, incluindo o AR/VP Josep Borrell, insistem que a UE está a atravessar o seu momento de Demóstenes – uma alusão aos discursos em que o orador apelava aos Atenenses para que reagissem, incluindo através da produção de armas, face ao ímpeto expansionista da Macedónia que desafiava a existência da Grécia livre e democrática.

Ao reconhecer e procurar responder aos muitos desafios securitários que rodeiam a UE, a ideia avançada por Ursula von der Leyen granjeará, à partida, um conjunto alargado de apoios.

Mas, mais do que o sinal político que constituiria o facto de existir um Comissário apenas e só responsável pela Defesa, creio que Munique foi uma ocasião para reconfirmar que a abordagem europeia deve ser holística (e não limitada), realista (e não egocêntrica) e rigorosa (e não fatalista).

No relatório lançado antes do evento para melhor orientar os debates, reconhece-se que, no momento atual, os “aliados transatlânticos e parceiros like-minded devem evitar uma mentalidade que seja puramente transacional e exclua toda e qualquer cooperação para além daquela que possa proporcionar ganhos limitados no curto-prazo”.

De facto, “se a recompensa de curto-prazo se tornar a principal motivação, e a cooperação de longo-prazo, que exige parcerias abrangentes e inclusivas, para além de concessões, por vezes difíceis, de todas as partes, for cada vez mais difícil de lograr”, o caminho tornar-se-á impossível de trilhar, colocando em risco

“o provimento de bens públicos globais” e o desenvolvimento das “regras da ordem internacional”.

Não faltam avisos à navegação do mundo volátil e complexo em que vivemos. É preciso, contudo, capitalizar os eventuais sinais políticos para construir melhores políticas – o que exige uma consciência aguda das simplificações cognitivas a que as nossas decisões podem estar sujeitas.

Nota

O conteúdo deste artigo é da exclusiva responsabilidade do seu autor. As opiniões dele constantes não representam nem as posições do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros, do Ministério dos Negócios Estrangeiros nem dos seus funcionários.

Índia: do não-Occidente ao pró-Occidente?

Leonídio Paulo Ferreira

Jornalista do Diário de Notícias e doutorado em História Contemporânea

Talvez a melhor pista para se entender o significado geopolítico da afirmação “A Índia é não-Occidente e não anti-Occidente” feita pelo ministro indiano dos Negócios Estrangeiros na Conferência de Segurança de Munique seja ler os livros do irmão. Com efeito, S. Jaishankar é irmão de Sanjay Subrahmanyam, biógrafo de Vasco da Gama e estudioso da presença europeia na Índia, iniciada com a chegada das caravelas em 1498. A epopeia portuguesa, citando o historiador K. M. Pannikar como Subrahmanyam por vezes faz, deu origem à “Época de Vasco da Gama”, que terminou com o fim do domínio britânico em 1947.

Ora, o discurso diplomático da Índia nestes 77 anos de independência nunca deixou de apontar o legado colonial, essa pobreza que resultou da subjogação política e económica. E durante a Guerra Fria, mesmo sendo uma democracia, a sintonia do país em termos de política externa com a União Soviética assentou em boa parte nessa memória negativa da relação com o Ocidente, sintetizada numa verdade irrefutável: a Índia, que no século XVIII produzia um quarto da riqueza mundial, chegou ao século XX a valer 4%.

Num debate em Munique com o secretário de Estado americano Antony Blinken e a ministra alemã dos Negócios Estrangeiros Annalena Baerbock, a 17 de fevereiro, Jaishankar respondeu a uma pergunta do moderador sobre a Índia comprar petróleo à Rússia depois da invasão da Ucrânia e se tal era bem aceite pelos EUA: “Temos múltiplas opções? Sim. Isso é um problema? Por que deveria ser um problema? Se eu sou inteligente o suficiente para ter várias opções, deveria admirar-me, não deveria criticar-me.” Na audiência houve aplausos. Na continuação do debate, Jaishankar falou do surgimento dos BRIC numa “era em que a dominação ocidental era muito forte” através do G7, com “um grupo de potências relevantes no mundo a sentirem que, bem, não eram parte do G7 mas que talvez podiam acrescentar valor à mesa sentando-se e debatendo”. Os BRIC originais eram o Brasil, a Rússia, a Índia e a China. Depois incluíram a África do Sul e hoje são uma dezena de países os membros do BRICS+, o que levou o ministro indiano a sublinhar que com cerca de 30 candidatos a novo alargamento “algo de bom devemos ter feito”. Tal não significa que a Índia aposte tudo nessa

organização de potências emergentes, como Jaishankar fez questão de salientar, e é nesse momento que profere a frase chave, que marca a diferença:

“Penso que é importante fazer uma distinção entre ser não-Ocidente e ser anti-Ocidente. Eu certamente caracterizaria a Índia como um país que é não-Ocidente, mas o qual tem uma relação extremamente forte com países ocidentais que se vai tornando melhor a cada dia. Não necessariamente todos os outros naquele grupo poderiam ser incluídos nesta descrição”.

O atual governo do Partido do Povo Indiano – Bharatiya Janata Party ou BJP, na sigla em inglês – não renega a boa relação da Índia com a Rússia, que vem da era soviética e ainda é evidente não só na compra de petróleo, mas até na de armas. Mas ao contrário do Partido do Congresso, que governou nas primeiras décadas da independência, mostra uma vontade clara de aprofundar os laços com os EUA, país onde a diáspora indiana se destaca cada vez mais, seja na liderança de empresas, seja na política, veja-se o caso da vice-presidente Kamala Harris. Na visita aos Estados Unidos em junho de 2023, Narendra Modi foi aplaudido pelo Congresso, e o facto de o primeiro-ministro indiano ter sido convidado pelo presidente Joe Biden a falar perante o Senado e a Câmara dos Representantes reunidos é a prova do valor da nova parceria estratégica entre os dois países, ambos preocupados com a ascensão da China. Biden retribuiu a atenção visitando Nova Deli para a cimeira do G20, o grupo das maiores economias – a Índia é a quinta, e em breve será a terceira.

Entrevistado no Diário de Notícias em novembro, o chefe da diplomacia indiana procurou sublinhar a independência estratégica do país, mas a referência ao Quad, aliança informal que junta ainda EUA, Japão e Austrália, é significativa:

“As duas grandes contradições do nosso tempo são a polarização Este-Oeste, atualmente centrada no conflito na Ucrânia, e a divisão Norte-Sul, acentuada pelo impacto da covid-19. Durante a sua presidência do G20, a Índia demonstrou capacidade para fazer a ponte entre ambas e ajudar a criar um terreno comum para uma agenda global. Isto deveu-se ao facto de sermos uma entidade política independente que pensou em termos de interesse nacional e de bem global e não de política coletivista. De qualquer modo, o mundo também está a caminhar para um maior reequilíbrio e multipolaridade. É necessário trabalhar com muitos parceiros em diferentes agendas. Podemos chamar-lhe multivetorial, independente ou, nalguns casos, até multi-alinhamento. A realidade é a capacidade de estabelecer parcerias com diferentes intervenientes em questões concretas, por vezes numa arena específica. Isto é visível no avanço do Quad no Indo-Pacífico”.

Não é coincidência que no debate em Munique também Blinken tenha enfatizado o Quad, destinado a contrariar a China.

“A história é uma herança. O que fazemos dela depende de nós”, disse Jaishankar durante a visita a Portugal. Se a história afastou a Índia do Ocidente, o presente está a aproximá-la. Estará para breve o momento em que a Índia

passará do neutral "não-Occidente" a pró-Occidente?

Bibliografia

Jaishankar, S., 2020. The India Way. HarpersCollins.

Jaishankar, S., 2024. Why Bharat Matters. Rupa Publications.

Keay, J., 2023. História da Índia. BookBuilders.

Maddison, A., 2007. Contours of The World Economy 1-2030 AD. Oxford University Press.

Subrahmanyam, S., 2024. Vasco da Gama. Desassossego.