



### 3.3.8 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

## Pooling and Sharing europeu: processo, necessidade e dilemas

Luis Tomé

O “POOLING AND SHARING” é o novo conceito que, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE), refere iniciativas e projectos com vista à maior mutualização e partilha no domínio das capacidades militares entre Estados-membros (EMs), acompanhando assim o conceito de “smart defense” que entretanto se consagrou no âmbito da OTAN. Entre a retórica e a realidade, salientam-se três aspectos acerca do *pooling and sharing*: é parte integrante do processo de consolidação da PCSD da UE; é resultado da ambição e das necessidades europeias; e representa tanto uma oportunidade como um desafio para os EMs.

#### Parte do Processo PCSD

Depois dos progressos iniciais da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e de terem sido lançadas as primeiras operações UE, o Conselho aprovou, em 2004, um novo *Headline Goal 2010* (pretendendo dotar a UE de condições para decidir em cinco dias e implementar forças no terreno no prazo de dez dias) e também a criação da Agência Europeia de Defesa (AED). Desenvolveram-se então conceitos de Resposta Rápida militar e Catálogos de Requisitos, de Forças e de Progressos. Foram igualmente definidas as estratégias para a *European Defense, Technological and Industrial Base* e a *European Defense Research and Technology*; aprovada a criação de um Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (MEED); estabelecido o Código de Conduta sobre Aquisições para a Defesa; e elaborada uma *Long Term Vision 2025* para as capacidades europeias de defesa. Paralelamente, foram lançadas várias iniciativas multinacionais destinadas a superar lacunas críticas, em particular no domínio do transporte estratégico como o *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS), o *Strategic Airlift Capability* (SAC), o *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) ou o *European Air Transport Command* (EATC), bem como o estabelecimento do *European Air Transport Fleet* (EATF) ou o projecto A400M. E estabeleceu-se o *EU/NATO Capability Group* para articulação entre as duas organizações sobre as capacidades a desenvolver. As lacunas e necessidades identificadas foram naturalmente consideradas no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (*Capability Development Plan* – CDP) inicial criado pela AED, em 2008, derivando de quatro principais vectores: a priorização das lacunas com base no seu calculado impacto operacional; requisitos de longo-prazo para as capacidades de defesa europeias; os já existentes ou planeados projectos dos EMs; e capacidades/necessidades resultantes das lições apreendidas em operações. Em Julho de 2008, o *Steering Board* da AED seleccionou um conjunto

de 12 áreas de capacidades para iniciar trabalhos. Entretanto, confrontados com o diferencial entre as intenções e a realidade, os líderes europeus institucionalizaram no Tratado de Lisboa (2007/2009) um novo mecanismo no quadro da PCSD visando especificamente o levantamento das capacidades europeias, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) que, todavia, nunca passou do papel. Assim, e face às restrições impostas pela crise financeira, os Ministros da Defesa da UE reunidos informalmente em Ghent, em 23/24 de Setembro de 2010, assumiram então o *pooling and sharing* como solução para manter e mesmo impulsionar o desenvolvimento das capacidades militares europeias, opção esta reafirmada logo depois no Conselho dos Negócios Estrangeiros e Defesa, em Dezembro de 2010, em Bruxelas.

Em Maio de 2011, o *Steering Board* da AED encarregou a Agência de «*elaborar propostas sobre como levar avante o pooling and sharing (P&S) europeu*» e melhorar o uso dos instrumentos existentes para facilitar o P&S (*Capability Development Plan* e *Collaborative Database*, por exemplo). Em Novembro desse ano, o mesmo órgão aprovava o relatório da EDA sobre o P&S, incluindo a “*twin-track approach*” de ganhos rápidos e requisitos operacionais de longo-prazo, bem como 11 oportunidades de P&S: *Helicopter training, Air to Air Refuelling* (AAR), *Medical Support, Training, European SATCOM Procurement Cell* (ESPCPC) and *Maritime Surveillance, Intelligence Surveillance and Reconnaissance, Future Military SATCOM, Smart Munitions, and Naval Logistics*<sup>1</sup>.

Apesar das hesitações e da apatia no domínio da PCSD, o Conselho aprovou, já em 2012, um acordo de cooperação entre a AED e a Organização Conjunta de Cooperação em matéria de Armamento (OCCAR), bem como um Código de Conduta sobre *pooling and sharing*.

#### Ambição e Necessidades

O progresso da sua Política de Segurança e Defesa dotou a União de orientações doutrinárias (Estratégias), estruturas de decisão e algumas capacidades de actuação que permitiram tornar a UE um actor internacional mais “completo” e mais “autónomo”. Contudo, não foram supridas lacunas estratégicas críticas e as indústrias de defesa europeias estão longe de se harmonizarem.

O paradoxo é que limitadas capacidades limitam a envergadura e a intensidade das missões/operações o que, portanto, limita quer o papel da UE enquanto actor na segurança europeia e internacional quer a sua “autonomia” estratégica face aos EUA. Esta é a razão primeira e fundamental que justifica a necessidade de desenvolvimento das capacidades militares europeias.

A questão não se colocaria se a UE não tivesse certas ambições. Mas tem. Em Dezembro de 2010, os EMs reafirmaram o seu nível de ambição para as operações civis e militares a serem conduzidas no âmbito da PCSD, segundo o qual, no quadro da projecção de 60.000 tropas em 60 dias para uma grande operação, e deixando intactos os objectivos do HG2010, a UE pretende ser capaz de planear e conduzir simultaneamente:

- duas grandes operações de estabilização e reconstrução, com uma componente civil, apoiadas por 10.000 militares durante pelo menos dois anos;
- duas operações de resposta rápida de duração limitada, recorrendo aos *battlegroups* (1.500 soldados);
- uma operação de evacuação, em menos de dez dias;
- uma missão de vigilância/interdição aérea ou marítima;
- uma operação civil-militar de assistência humanitária com duração até 90 dias;
- cerca de uma dúzia de missões civis de diversos formatos (da protecção civil ao controlo fronteiriço) em conjunto com uma missão de maior envergadura (possivelmente até 3.000 especialistas) que pode durar vários anos.

“ O *pooling and sharing* é parte integrante do processo de consolidação da PCSD da UE, é resultado da ambição e das necessidades europeias e representa tanto uma oportunidade como um desafio para os Estados-membros. ”

Além das exigências inerentes a este nível de ambição, somam-se três outros grupos de razões que justificam a necessidade da UE desenvolver capacidades e de mais *pooling and sharing* entre EMs. Desde logo, a defesa europeia continua muito fragmentada: mesmo os Estados que são membros da UE ou da OTAN ou de ambas decidem o planeamento militar numa base de “national thinking”, dificultando a harmonização das indústrias de defesa e no planeamento e aprovisionamento em armamento, subsistindo redundâncias e “duplicações inúteis” massivas em muitas áreas. Depois, a reorientação estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico, cruzada com a redução das despesas militares americanas e a “doutrina Obama” de apoiar na retaguarda os aliados que estão na linha da frente, desinvestindo portanto na defesa comum da Europa, intensifica a pressão sobre

os europeus de “partilha de responsabilidades” e de “autonomia” na acção – no fundo, os europeus têm de fazer mais e melhor pela segurança e defesa europeias.

Terceiro, a crise financeira acentuou a pressão e os constrangimentos sobre os orçamentos de defesa na Europa. Note-se que os europeus não gastam pouco na defesa: a UE-27 gasta quase tanto como todos os países da Ásia e da Oceânia juntos, por exemplo. A questão é que a Europa vem gastando cada vez menos desde o fim da Guerra Fria, desinvestindo na defesa enquanto o resto do mundo se rearma (ver quadro *Despesas militares por região, 1988-2011*), a que acresce o facto dos 27 países UE terem um PIB combinado e um número de efectivos militares superiores aos EUA mas representando conjuntamente menos de metade das despesas militares americanas (ver quadro *Despesas militares da UE e dos EUA, 1988-2011*). Por outro lado, e sobretudo, na Europa gasta-se mal: a rubrica de custos com pessoal na defesa dos EUA ronda os 50%, enquanto nos 27-UE ultrapassa, em média, os 70% e atinge em alguns países os 90%.

A actual crise financeira e orçamental não só agravou estas tendências como exige maior partilha e gestão mais eficientes dos recursos e impõe a adopção de novas formas de cooperação: entre 2008 e 2012, as despesas militares do conjunto UE27 diminuíram cerca de 20% e a percentagem do PIB para a defesa passou, em média, de 1,83% para 1,11%; ao mesmo tempo que os orçamentos de defesa europeus se reduzem, o custo do equipamento militar aumenta 6 a 8% ao ano; um estudo da *York University*<sup>2</sup> estima que um mercado único de defesa poderia significar para os EMs da UE uma poupança até 20% nos custos com pesquisa, desenvolvimento e aquisições militares.

### Dilemas nacionais e europeus

O *pooling and sharing* – induzindo o estabelecimento de prioridades e a adopção de opções racionais de eficiência e eficácia entre as ambições operacionais e o possível financeiramente, agregando às economias de escala e consequente redução de custos de aquisição e de desenvolvimento, ganhos mútuos na interoperabilidade dos meios, multiplicando o respectivo valor operacional – representa, portanto, uma solução e uma oportunidade para o desenvolvimento articulado das capacidades nacionais, europeias e aliadas. Porém, a história da cooperação europeia em matéria de armamentos e capacidades militares mostra que esse objectivo não é fácil de alcançar, o que se deve a dilemas que o P&S também enfrenta.

Primeiro, trata-se de partilha e mutualização entre um conjunto de Estados com realidades e capacidades muito díspares, com “grandes” e “pequenos”: o Reino Unido, a França e a Alemanha figuram no top 10 dos maiores orçamentos de defesa do mundo; a França e o Reino Unido juntos representam cerca de 50% da totalidade das despesas militares dos 27-UE, e 65% se somados à Alemanha; estes “três grandes” europeus representam quase 90% da totalidade das despesas em pesquisa e desenvolvimento na defesa dos 26 europeus

	1988	1998	2008	2011
África	15,3	14,4	27,8	32,2
Américas	600	424	714	780
América do Norte	560	381	650	712,7
Ásia e Oceania	132	172	283	330
Europa	707	318	384	376
Europa Ocidental	305	275	296	283
Europa Central	70,7	19,7	22,4	20,5
Europa de Leste	331	23,2	64,9	72,1
Médio Oriente	56,1	66	99	106
Total mundo	1.511	994	1.507	1.625

### Despesas militares por região, 1988-2011

(em mil milhões USD a preços constantes de 2010).

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*.

OTAN; e os mesmos G3 mas também a Espanha, a Holanda e a Itália estão no top 10 dos maiores exportadores mundiais de armamento...

Segundo, e talvez sobretudo, os EMs querem salvaguardar as suas “soberanias” e mostram-se relutantes e desconfiados em ceder ou partilhar competências neste domínio. Daí a assunção de que há meios e capacidades que “não são partilháveis nem delegáveis” em países terceiros ou a cautela em evitar a “excessiva dependência” face às capacidades de Estados mais fortes – como alerta o CEMGFA português, General Luís Araújo<sup>3</sup>. Associado a este temos o tradicional “proteccionismo” das indústrias de defesa nacionais. O que ajuda a explicar o veto alemão à fusão da EAD com a BAE systems, em Outubro de 2012, e que assentava num acordo franco-britânico. Por outro lado, tal proteccionismo torna alguns EMs extraordinariamente “sensíveis” aos riscos decorrentes da maior abertura e liberalização do mercado de armamento, com os países mais débeis a recearem a “canibalização” pelos mais fortes.

Finalmente, há ainda quem tema, incluindo dirigentes de “grandes” países europeus, o «risco que tais constrangimentos [financeiros] se limitem a reforçar a Aliança Atlântica... E se tal acontecer, isso realizar-se-á só em benefício das cadeias de produção americanas. Subsiste, pois, claramente, para nós, europeus, um desafio de preservação, não só da nossa autonomia estratégica e militar, mas também da nossa indústria e empregos»<sup>4</sup>...

### Quo vadis?

O velho cliché de que os europeus precisam de recorrer a capacidades militares americanas para assumir “autonomamente” as suas responsabilidades continua hoje válido, como demonstram as mais recentes intervenções na Líbia ou no Mali. Conscientes disto, os líderes europeus voltam a assumir nas Conclusões do Conselho Europeu de 13/14 de Dezembro de 2012 «*que as atuais restrições financeiras põem em evidência a urgente necessidade de reforçar a cooperação europeia a fim de desenvolver capacidades militares e colmatar as lacunas críticas, nomeadamente as identificadas em recentes operações*».

A consciência dos dilemas e dos desafios não deve servir para sucessivos impulsos declaratórios mas antes para a acção decidida na procura de soluções realistas e realizáveis. Afinal de contas, o objectivo do P&S é “gerar mais (capacidades) com menos (recursos)” permitindo à UE e aos

Estados europeus estarem à altura das suas responsabilidades, sendo o resultado final pretendido benéfico para todos: forças europeias mais eficientes, mais capazes e mais credíveis que, independentemente do nível de integração, estão disponíveis para operações quer nacionais quer da UE quer também da OTAN ou da ONU. É provável, assim, que no Relatório que apresentará ao Conselho até Setembro de 2013, a Alta Representante Catherine Ashton comece por repetir palavras que já proferiu: «*if Europe is to be a credible player in the world, it requires more than just soft power. Military capabilities matter and that is why pooling and sharing – allowing the development of key capabilities with limited resources – is so important. It is a political imperative if CSDP is to progress*»<sup>5</sup>. ■

	1988	1998	2010	2011
Alemanha	63.629	47.046	45.075	43.478
Áustria	3.285	3.209	3.513	3.305
Bélgica	7.939	5.562	5.233	5.136
Bulgária	-	770	894	722
Chipre	525	775	478	494
Dinamarca	4.519	4.379	4.504	4.515
Eslováquia	-	1.169	1.130	968
Eslovénia	-	481	772	668
Espanha	14.611	12.473	14.744	13.984
Estónia	-	115	330	336
Finlândia	2.515	2.842	3.400	3.656
França	65.266	57.779	59.098	58.244
Grécia	6.968	8.126	7.162	7.502
Holanda	12.850	10.405	11.277	10.945
Hungria	4.262	1.518	1.351	1.287
Irlanda	774	1.200	1.274	1.207
Itália	35.274	36.008	35.532	31.946
Letónia	-	83,1	260	267
Lituânia	-	290	410	405
Luxemburgo	173	222	-	-
Malta	40,0	46,2	58,7	58,7
Polónia	7.982	6.271	8.781	9.149
Portugal	3.346	3.724	4.821	4.285
Reino Unido	53.751	43.232	58.099	57.875
Rep. Checa	-	2.687	2.498	2.254
Roménia	8.966	2.326	2.086	1.945
Suécia	7.155	6.663	5.886	5.960
Total UE-27	303.830	261.772	279.682	271.628
EUA	540.415	366.918	698.281	689.591

### Despesas militares da UE e dos EUA, 1988-2011

(em mil milhões USD a preços constantes de 2010).

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/milex> [acesso em 04/02/2013].

### Notas

<sup>1</sup> Ver *website* oficial da Agência Europeia de Defesa (AED). Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/>

<sup>2</sup> HARTLEY, K. (2003) — “The future of European defence policy: an economic perspective”. In *Defence and Peace Economics*, vol. 14, n.º 2, January 2003, pp. 107-115.

<sup>3</sup> Abertura do Seminário “O impacto da crise financeira na Defesa da Europa – novas iniciativas cooperativas, *pooling and sharing*, desafios e oportunidades para Portugal”. Lisboa: IDN, 22 Novembro de 2011.

<sup>4</sup> Laurent Fabius, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês — Discurso perante os Embaixadores polacos dedicado ao lançamento do PCSD. Varsóvia, 26 de Julho de 2012. Disponível em: <http://www.rpfrance.eu/Intervention-du-ministre-des.html> [acesso em 01/02/2013].

<sup>5</sup> Abertura da Conferência Anual da AED, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_11814\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11814_en.htm) [acesso em 03/02/2013].