



3.3.9 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O “roteiro” da PCSD para 2012-2013 e o reposicionamento francês

Augusto Rogério Leitão

AS CONCLUSÕES do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE de 1 de Dezembro de 2011, relativamente à Política (Europeia) Comum de Segurança e Defesa (PCSD), são muito importantes e será a partir delas que faremos um balanço da dinâmica e dos processos de desenvolvimento durante os anos de 2012 e 2013. Com efeito, os Estados-membros adoptaram uma espécie de “roteiro”, exprimindo, deste modo, uma vontade política de relançar o processo da PCSD, que nos últimos tempos fora marcado por uma certa atonia expressa, mormente, pelo facto de nenhuma missão ou/e operação terem sido lançadas durante os dois anos precedentes.

Etapas de um “roteiro”

Assim, e antes de tudo, o Conselho constata que a actual situação exige, mais do nunca, uma abordagem abrangente (ou “comprehensive”) que mobilize, de forma coerente e eficaz, os diferentes instrumentos e recursos da União, em função dos objectivos políticos a atingir. O grande objectivo da União “*consiste em fazer mais com menos e em estar à altura das suas responsabilidades*”.

Sem pretendermos ser exaustivos, apontaremos os aspectos mais relevantes que passam a fazer parte da agenda/roteiro da PCSD:

- prorrogação do mandato da EUNAVFOR Atalanta até fim de 2014; uma nova missão, com o apoio de especialistas militares, destinada a reforçar as capacidades navais na Somália e em toda a região do Corno de África; uma nova missão para o Sudão do Sul, centrada na segurança dos aeroportos; também, e já em estudo, outras missões na zona do Sahel, visando reforçar capacidades regionais de segurança, em estreita cooperação com a União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CE-DEAO), e uma eventual missão na Líbia de assistência à reforma do sector da segurança e gestão das fronteiras;

- desenvolvimento das capacidades civis aperfeiçoando a geração de forças; reforço das sinergias entre as vertentes interna e externa da segurança (cooperação entre a PCSD e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça); desenvolvimento das capacidades militares através de progressos concretos no quadro da implementação de processos de mutualização e partilha; revisão dos procedimentos de gestão de crises que datam de 2003; reforço dos projectos concretos, envolvendo vários Estados e a serem desenvolvidos no seio da Agência Europeia de Defesa (AED); acelerar os trabalhos em torno dos Agrupamentos Táticos (“*battlegroups*”), enquanto capacidade militar específica de reacção rápida da UE e que, até hoje, nunca foram utilizados;

revisão do mecanismo *Athena* (financiamento das operações militares); reforço da “base industrial e tecnológica da defesa europeia”, nomeadamente, pela criação de novas sinergias entre a AED e a Comissão Europeia no âmbito do novo programa-quadro de investigação e tecnologia (Horizon 2020), mas também por meio de cooperações do tipo da estabelecida entre a França e o Reino Unido (acordo de Lancaster House);

- por último, salientaremos uma decisão de princípio do Conselho de activar, pela primeira vez, seguindo uma das vias proposta por Ashley (“*tirar o maior partido das estruturas existentes*”), o Centro de Operações (*OpsCenter*) numa base *ad hoc*, para as operações e missão no Corno de África, com o fundamento de que a natureza de tais acções não exige o estabelecimento de um quartel-general nacional disponível.

O Conselho de 23 de Janeiro de 2012 aprovou, entretanto, o conceito de gestão de crises para a missão destinada a apoiar a segurança do aeroporto internacional de Juba do novo Estado Sudão do Sul (EUAVSEC). Esta reunião do Conselho decidiu ainda, no âmbito do quadro da estratégia da UE para a região do Corno de África, dar início ao planeamento para o lançamento de uma missão (civil, mas com a participação de peritos militares) destinada a reforçar num âmbito regional as capacidades navais de cinco países dessa região e do oceano Índico ocidental (EUCAP Nestor).

“
O grande objectivo da União “*consiste em fazer mais com menos e em estar à altura das suas responsabilidades*”.

Posteriormente, o Conselho de 22 e 23 de Março decidiu formalmente a activação do *OpsCenter* (ver *Centro de operações da UE*) para apoio às missões/operações no Corno de África, com uma duração de dois anos, ao mesmo tempo que prorrogou, também pelo mesmo período, a operação Atalanta contra a pirataria, alargando simultaneamente a sua zona de operações (Djibouti, Quênia, Seicheles, Somália e Tanzânia), de modo a abranger igualmente a faixa costeira e as águas nacionais da Somália.

O Conselho adoptou ainda conclusões sobre o programa de mutualização e partilha de capacidades militares – ou “*pooling and sharing*” que passou a fazer parte do léxico da PCSD

e se enxerta no conceito de “*Smart Defense*” da OTAN –, avaliou os progressos das iniciativas concretas promovidas ou/e acolhidas pela AED e apelou ao reforço das cooperações entre os Estados-membros para superar as lacunas europeias e reforçar “*o potencial a longo prazo da mutualização e partilha*”.

A influência da França na PCSD

Teremos, no entanto, de referir e situar a França do Presidente François Hollande, que não deixou de expressar algumas críticas ao projecto de “*Smart Defense*” na Cimeira de Chicago da OTAN de 20 e 21 de Maio de 2012, poucos dias depois da sua tomada de posse, na medida em que ao pretender abarcar as capacidades na sua totalidade, não teria em conta o nível dos recursos financeiros disponíveis e as necessidades específicas do desenvolvimento de capacidades no âmbito da PCSD da UE. Por seu lado, Laurent Fabius, o novo MNE francês, num discurso em Varsóvia, em 26 de Julho de 2012, dedicado ao relançamento da PCSD, constata que se vive na UE “*uma espécie de resignação*” mas que a França continua a “*desejar um relançamento da defesa europeia*”, desde logo porque “*os europeus têm de assumir inteiramente as suas responsabilidades em matéria de segurança internacional, em todas as suas dimensões*” e de “*agir de maneira autónoma nas situações em que os seus interesses específicos estão em causa, e nomeadamente nas situações em que os americanos, nossos amigos e aliados, não pretendem intervir*”. O princípio segundo o qual “*os constrangimentos financeiros se impõem a todos*” pode gerar, segundo Fabius, “*um risco que tais constrangimentos se limitem a reforçar a Aliança Atlântica que absorverá o essencial das despesas dos europeus no domínio da segurança e da defesa [...] 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*”. Parece, assim, afirmar-se uma renovada vontade política no relançamento da “*Europa da Defesa*”. De facto, no relatório encomendado por Hollande a Hubert Védrine, sobre o “*balanço do regresso da França à OTAN e as perspectivas da relação transatlântica e da Europa da Defesa*”, entregue ao Presidente em 14 de Novembro de 2012, o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros sublinha que “*sem um despertar de uma vontade política forte – querer fazer da Europa uma potência, evitando que ela não se torne impotente e dependente – todos os mecanismos da Europa da Defesa permanecerão no papel, parciais ou inânicos*”. E acrescenta que “*a actual crise no Sabel cons-*

tituirá, a vários níveis, um teste para o futuro da defesa da Europa”.

Na realidade, só entenderemos cabalmente as abordagens e formulações da política de segurança e defesa de Hollande e do seu governo se tivermos presente que, desde o início desta nova governação, o dossier Mali/Sahel passou a ocupar um lugar prioritário na agenda diplomática (L. Fabius) e da segurança e defesa (Le Drian).

Relembremos também que Sarkozy, aquando da Presidência francesa da UE, no 2.º semestre de 2008, tentou convencer os seus parceiros para que tal questão fosse inscrita na agenda da PESC/PESD. Mas só no Conselho dos Negócios Estrangeiros de Outubro de 2010 foi decidido a elaboração de uma Estratégia da UE para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel, que será adoptada somente em Setembro de 2011, em razão da intervenção na Líbia e suas consequências imediatas para a região em questão. Tal estratégia desenvolve uma abordagem global dos problemas da região, abrangendo fundamentalmente as dimensões políticas, humanitárias, de desenvolvimento e de segurança, e destina-se inicialmente ao Mali, Mauritânia, o Níger e a Argélia. E a primeira missão no âmbito desta estratégia será lançada em Agosto de 2012 (EU-CAP Sahel Níger), visando, através da formação e aconselhamento das forças de segurança inter-

na, reforçar as capacidades locais de luta contra o terrorismo e aperfeiçoar a coordenação regional com o Mali e a Mauritânia no domínio da segurança. De qualquer modo, o Estado francês continuou, até meados de 2012, a gerir a questão do Mali fundamentalmente no quadro de uma cooperação com os EUA, especialmente através do AFRICOM.

Ora, quando Hollande assume o poder, o Mali, desde o início de 2012 vive uma verdadeira situação de colapso: revolta dos povos do Norte (tuaregues) reivindicando uma independência; luta contra o exército maliano que será derrotado, acompanhada da deserção de imensos militares, muitos formados pelos americanos, que se juntam aos rebeldes; golpe de estado (22 de Março de 2012) que derruba o Presidente Amadou Touré (“democraticamente eleito”) e o seu governo; intervenção da CEDEAO que exige o restabelecimento da “ordem constitucional” e consegue, em 6 de Abril, a nomeação de um Presidente provisório (Dioncounda Traoré), ao mesmo tempo que os grupos islamitas dominados pelos membros da al-Qaeda do Magrebe Islamita (AQMI) começam a dirigir-se para o sul, em direcção a Bamaco.

A via seguida por Hollande e seu governo, tendo em conta a sua nova política para a África, em especial com as ex-colónias, será a de trabalhar

diplomaticamente para implicar a comunidade internacional no problema e sua resolução e, simultaneamente, tentar a todo o custo “europeizar” a crise do Mali/Sahel. Daí que, logo em 29 de Maio, Hollande exorte a União Africana e a CEDEAO a solicitar uma reunião de urgência do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) sobre a situação no Mali e no Sahel (*Le Monde* de 29.05.2012).

A implicação da França será decisiva para que o Conselho de Segurança se ocupe finalmente da situação do Mali, através da sua Resolução 2056, de 5 de Julho de 2012, condenando, nomeadamente, o golpe de estado, a rebelião tuaregue e o terrorismo islamita e apoiando a mediação da CEDEAO e da União Africana no sentido do estabelecimento no país de uma certa ordem constitucional. O CSNU considera a situação como “uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região” (capítulo VII da Carta) e acrescenta que se debruçará sobre o pedido da CEDEAO e da União Africana para constituir e enviar uma força militar de estabilização, visando acompanhar o processo político de transição, ajudar a preservar a integridade territorial do país e lutar contra o terrorismo, uma vez que sejam apresentadas informações detalhadas sobre os objectivos e meios da força a utilizar em tal operação. ■

CENTRO DE OPERAÇÕES DA UE

A decisão de criar um Centro de Operações da UE foi tomada no Conselho Europeu de 17 de Dezembro de 2004, enquanto concessão do Reino Unido (com Tony Blair) a países como a França, Alemanha e Bélgica que vinham reivindicando – no contexto da Convenção sobre o Futuro da Europa e da divisão provocada pela Guerra do Iraque – o estabelecimento de um Quartel-General permanente para a PESD mas também do modo encontrado por Blair para “congelar” tal questão que era objecto igualmente de oposição pelos EUA. Tal Centro só passou a estar operacional (no papel) a partir de 1 de Janeiro de 2007, isto é, com capacidade para planear e conduzir operações de resposta rápida (conexão com os Agrupamentos Táticos) e especialmente missões/ operações da União. Criou-se, assim, uma segunda alternativa para as operações autónomas da UE (sem recurso à OTAN): nos casos em que se considere, por razões várias, não ser necessário a disponibilização de nenhum Quartel-general de Operações nacional (França-Mont Valérien, Alemanha-Postdam, Itália-Roma, Reino Unido-Northwood e Grécia-Larisa), o Conselho pode decidir activar o OpsCenter numa base *ad hoc*.

Entretanto, Catherine Ashton, Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a pedido dos três países do Triângulo de Weimar (França, Alemanha e Polónia) formulado numa carta a ela dirigida, em Dezembro de 2010, apresenta um relatório ao Conselho a que preside, em Julho de 2011, no qual procura avaliar a exigência da instalação de um Quartel-general permanente da UE no âmbito da PCSD. Dadas as deficiências constatadas na condução das operações militares, e elencadas no relatório, Ashton propõe duas alternativas: a criação de uma nova capacidade permanente de condução e planificação das operações militares, permitindo um interface, melhor coordenação e sinergias com o órgão permanente que se ocupa (do planeamento e condução) das missões civis (CPCC); ou, então, a adopção de medidas ambiciosas visando tirar o maior partido dos activos e das estruturas já existentes. Trata-se da velha questão que está em cima da mesa desde 2003, e, como sempre, foi objecto da oposição radical do Reino Unido, que continua a considerar a criação de um Quartel-General. permanente como uma

duplicação desnecessária. De qualquer modo, a conjuntura que se vivia, isto é, a intervenção militar na Líbia, não era favorável a avanços ou compromissos nesta matéria no âmbito desta sessão do Conselho.

A “carta de Weimar”, de 13 Dezembro de 2010, pareceu também exprimir o desejo da França de não ficar “prisioneira do bilateralismo” do acordo de cooperação militar que celebrara com o Reino Unido, quarenta dias antes (2 de Novembro). Tal interpretação é reforçada ainda pelo facto dos três de Weimar terem mais tarde associado a Itália e a Espanha (o grupo dos 3+2), em Setembro de 2011, reformulando nova carta dirigida a Ashton, onde reiteraram a necessidade de “*estruturas permanentes no domínio da defesa e segurança comum*”, como uma das formas, por um lado, de enfrentar a proliferação das crises e, por outro, a diminuição dos recursos financeiros em matéria de defesa. Finalmente, o Conselho de 22 e 23 de Março de 2012 decidiu formalmente a activação do OpsCenter para apoio às missões/ operações no Corno de África, com uma duração de dois anos. Será, assim, apesar de algumas reticências britânicas, a primeira vez que o Centro de Operações da PCSD irá ser activado, quase seis anos depois da sua instalação formal. Este OpsCenter não exercerá responsabilidades de comando e respeitará plenamente as estruturas das cadeias de comando existentes. Coordenará sobretudo as três acções da PCSD a desenrolar-se no Corno de África: a EUNAVFOR Atalanta (militar), a EUTM Somália (militar) e a EUCAP Nestor (civil, com uma forte componente de pessoal militar). O Centro de Operações providenciará apoio directo ao comandante da EUCAP Nestor e agilizará a coordenação entre as operações EUTM Somália e a Atalanta, podendo também vir a apoiar a planificação estratégica de outras acções da PCSD para esta região. E quanto ao seu quadro de pessoal, será composto por elementos do Estado-Maior da UE, destacados da célula de apoio da EUTM Somália, e do grupo de contacto da operação Atalanta, ambos sediados em Bruxelas, e ainda por pessoal destacado pelos Estados-membros. No fundo trata-se, contrariamente ao que previam alguns dos seus críticos, de uma estrutura relativamente leve, quer em termos de recursos humanos, quer financeiros.