



3.5 • Integração regional e multilateralismo

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: ‘Europa a várias velocidades’ e/ou em desaceleração?

Ana Paula Brandão

O PROJECTO MONNETIANO nasceu para dar resposta a uma preocupação securitária vestefaliana – a prevenção da conflitualidade entre Estados europeus – com recurso a um meio pós-vestefaliano, não securitário (integração económica). A “comunidade de segurança”¹, que torna tangíveis a garantia e a previsibilidade de os Estados membros não utilizarem a força militar para resolver os seus litígios, consolidou-se ao longo do tempo, sem contudo dela resultar a integração na área da segurança e defesa.

O sucesso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, instituída pelo Tratado de Paris (1951), criou o *élan* para a França avançar com um projeto de integração do domínio da defesa, sob a forma de exército europeu integrado, subordinado a um comando comum. Rejeitado pelo Parlamento francês, o plano Pléven, apresentado em 1953, não sucedeu na criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED). O fracasso tornou o tema tabu na narrativa oficial, e foi necessário o fim da Guerra Fria para que ele retornasse à agenda europeia.

A caminho da Europa da Defesa

A cimeira entre as duas potências militares europeias (Reino Unido e França), realizada, em 1998, na cidade de Saint-Malo, confirmou o sim político à que seria então designada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), parte integrante e operacional da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A base jurídica das Missões Petersberg – “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” –, em vigor desde 1 de Maio de 1999, foi consagrada pela revisão do Tratado de Amesterdão. Dez anos mais tarde, o Tratado de Lisboa consumou novas alterações: fim do sistema dual (Comunidade Europeia/ União Europeia) graças ao reconhecimento da personalidade jurídica da União Europeia; alteração da designação da política (Política Comum de Segurança e Defesa); alargamento das operações/missões (ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização no termo dos conflitos); reforço da flexibilização da cooperação (“cooperação estruturada permanente” aberta aos Estados membros que cumpram “critérios mais elevados”, tendo em vista a participação nos principais programas europeus de equipamento, a organização de forças multinacionais, o fornecimento de unidades de combate disponíveis para ação imediata; cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados; cooperação *ad hoc* através da delegação de uma missão específica num grupo de Estados); introdu-

ção de uma cláusula de defesa mútua que vincula os Estados a prestar auxílio e assistência a um Estado membro que seja alvo de agressão armada no seu território; agilização de processos (financiamento das missões; tomada de decisão).

“ Em matéria de segurança e defesa, a União Europeia pauta-se por várias velocidades. ”

Volvida mais de uma década desde o lançamento, em Janeiro de 2003, da primeira missão da então designada PESD – Missão de Polícia (MPUE), na Bósnia-Herzegovina –, é incontornável o exercício de balanço. Do lado das conquistas, elencamos sucintamente as seguintes: o desbloqueamento do assunto da segurança e defesa na agenda comunitária; a presença e visibilidade internacionais do ator de segurança europeu, graças à execução de operações militares e missões civis em diferentes palcos externos; a criação de uma estrutura orgânica especializada no seio do Conselho da União Europeia e de agências da PCSD; a consensualização de uma Estratégia Europeia de Segurança, aprovada em 2003, que identifica as ameaças, os objetivos estratégicos e os princípios de atuação comuns; o esforço de diagnóstico e de definição de metas em termos de capacidades militares (Objectivo Global para 2010, aprovado pelo Conselho em 17 de Maio de 2004) e civis (Objectivo Global Civil para 2010, aprovado pelo Conselho em 19 de Novembro de 2007); a criação dos agrupamentos táticos (*battlegroups*) europeus, operacionais desde 2005, compostos por cerca de 1500 efetivos, com uma prontidão até 10 dias e uma capacidade de sustentação de, pelo menos, 30 dias (extensíveis até 120 dias); a criação, em 2004, da Agência Europeia de Defesa que visa apoiar os Estados membros no desenvolvimento das suas capacidades militares, bem como reforçar a base tecnológica e industrial europeia²; a diversificação em termos de tipo de missões/operações (civis, militares, civis-militares), embora com prevalência para as missões civis (69% das missões/operações em curso), e alcance geográfico (Europa, África, Ásia).

Os desfasamentos da PCSD

Considerando quatro décadas de omissão europeia no domínio da segurança e defesa, as conquistas do último decénio consubstanciam um salto qualitativo no esforço coletivo conducente a uma “política de defesa comum”. No entanto, e à semelhança de outras áreas de política pública

da União Europeia, a evolução da PCSD tem evidenciado quatro desfasamentos conexos que inibem a projeção do ator de segurança europeu:

O desfasamento entre ímpeto e continuidade

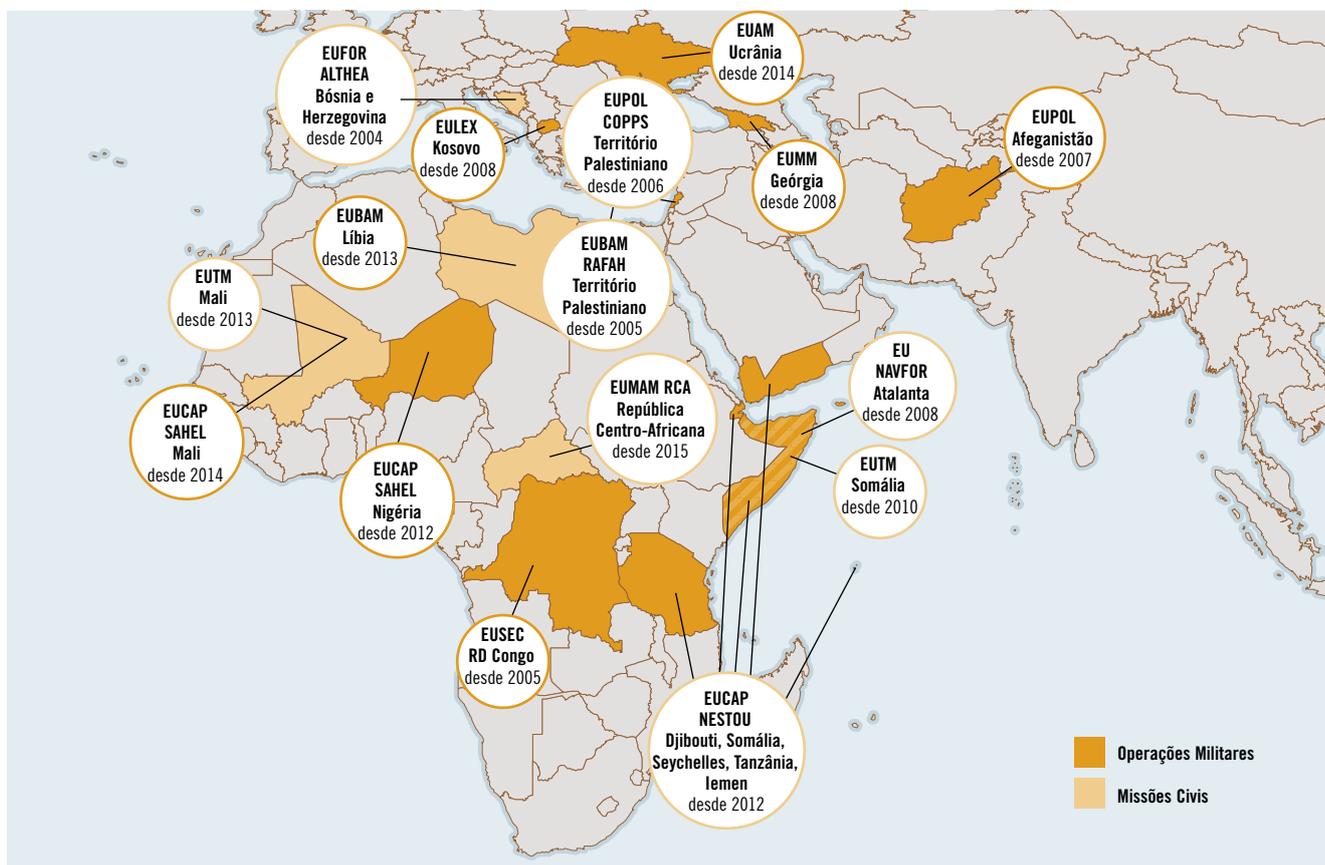
A história da construção europeia demonstra que a decisão e a ação coletivas, designadamente no domínio da segurança, são geralmente desencadeadas e aceleradas como reação a crises e/ou ameaças. Na última década do século XX, os conflitos nos Balcãs e a incapacidade da Europa comunitária de prevenir e responder aos efeitos da fragmentação da antiga Jugoslávia em espaço de proximidade catalisaram a PESC e, mais tarde, a PESD. A consolidação das políticas passa pela continuidade consistente, não dependente de reações aos acontecimentos do sistema. No domínio específico da PCSD, três casos exemplificam que, para lá dos momentos da macrodecisão, importa validar o ímpeto inicial na continuidade dada à mesma: o incumprimento dos Objetivos Globais (*Headline Goals*); a cooperação estruturada permanente por concretizar; a persistente fragmentação dos mercados da defesa. Em julho de 2014, Jean-Claude Juncker lembrava que mais de 80 % do investimento em equipamentos de defesa é ainda despendido a nível nacional.

O desfasamento entre decisão coletiva e execução nacional

É na execução, dependente dos Estados membros, que se testa verdadeiramente a eficácia da PCSD. Vários fatores, que vão dos políticos aos materiais, passando pelos institucionais, concorrem para o défice de execução: falta de vontade política dos Estados; diferenciação em termos de visão estratégica, de perceção da ameaça, e de interesses geopolíticos; declínio da despesa em defesa e recursos limitados; prevalência da regra da unanimidade no Conselho, instituição central do *policy cycle* da PCSD, possibilidade de “abstenção construtiva” (que permite ao Estado ficar dispensado de aplicar a decisão), quase ausência da Comissão Europeia, instituição representativa do interesse comum, no referido ciclo de política pública.

O desfasamento entre capacidade e expetativas³

Após décadas de inação, a emergência do provedor de segurança europeu, associado a uma narrativa de ator global, criou expetativas (internas e externas) em termos de capacidade e de presença internacional da UE. A PCSD é o que os Estados permitem que ela seja. Os espartilhos impostos pela vontade estadual encontram-se traduzidos no Tratado da



Missões e operações em curso – Março 2015.

Fonte: Serviço Europeu para a Ação Externa [<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>].

União Europeia, que define as competências das instituições, os processos políticos, a natureza e o grau de envolvimento da União Europeia, na disponibilização de recursos e na participação (variável) dos Estados membros nas operações/missões. Se a capacidade política e jurídica é desajustada da expectativa, os relatórios de diagnóstico, de proposta de intervenção e de prognóstico destacam sobretudo o défice de capacidades. A tendência tem sido no sentido da redução dos orçamentos de defesa nacionais. Se a este movimento de contração acrescentarmos a comparabilidade com os EUA, o panorama é esclarecedor: segundo dados da AED⁴, em 2011, estes despenderam 503 mil milhões de euros em defesa, em contraste com os 193 mil milhões de euros gastos pelos vinte seis Estados membros. Este declínio tem inevitável expressão no plano coletivo, como verificável pela diminuição de efetivos militares destacados nas operações da PCSD.

O desfasamento entre declaração e execução

Os Estados membros, embora reconheçam discursivamente os limites da ação nacional, a necessidade da ação coletiva para responder aos atuais desafios securitários, e as vantagens da mutualização e partilha (*pooling and sharing*) no domínio das capacidades, de facto resistem a transferir competências para a União, a disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários para executar as missões/operações, a valorizar o multilateral face ao bilateral. Mas o dado soberanista (associado a um domínio que toca o núcleo duro da soberania) não esgota a explicação dos desfa-

samentos do ator europeu. A complexidade do sistema político da UE, agravado pela especificidade do *policy cycle* no domínio da PESC/PCSD, cria constrangimentos inibidores da eficácia do quadro multilateral.

Conscientes das fragilidades desta área de política pública, agravadas em contexto de crise económica, os chefes de Estado ou de Governo definirão, no próximo mês de junho, novas orientações para a PCSD, após prévia avaliação dos progressos realizados na concretização das metas definidas pelo Conselho Europeu de dezembro de 2013. Pretende-se desta forma “aumentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da PCSD, incrementar o desenvolvimento de capacidades, e reforçar a indústria de defesa europeia”.⁵

Em matéria de segurança e defesa, a União Europeia pauta-se por várias velocidades. O ritmo diferenciado resulta da combinação de diversos fatores, entre os quais se destacam: Estados com distintas visões estratégicas, perceção de ameaças, interesses geopolíticos, capacidades militares; diferenciação histórica entre ‘atlantistas’ e ‘europeístas’; especificidade do processo de elaboração e execução da política, de marca intergovernamental, que permite a participação *ad hoc* dos Estados; modelos de cooperação flexíveis; ausência de uma cultura estratégica coletiva. Das interseções desta geometria variável resulta a desaceleração do corpo coletivo que ambiciona, de acordo com o Preâmbulo do Tratado da União Europeia, à definição de uma “política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum”.

A PCSD consubstanciou mais um passo no aprofundamento da União Europeia, desbloqueando

um tabu de quatro décadas. Mas, em 2015, mantêm-se atuais as palavras de Trevor Salmon e Alistair Shepard⁶: se esta área de política pública trouxer “um valor acrescentado ao papel internacional da UE, poderá ser o elo final no estabelecimento da paz e segurança em todo o continente europeu. No entanto, se os desafios financeiros, militares e, em menor medida, políticos não forem enfrentados, então a UE terá criado mais uma política sem substância e a credibilidade da UE como ator internacional será seriamente prejudicada”. ■

Notas

¹ Karl DEUTSCH et al. (1957) – *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

² Em 2006, a AED aprovou o relatório “Visão a longo prazo das capacidades e necessidades da defesa europeia” (*Long Term Vision 2025*), no qual identifica os principais desafios no domínio da defesa (evolução do papel da força armada e revolução tecnológica), o tipo de operações (forças expedicionárias e multinacionais destinadas sobretudo a garantir a estabilidade), forças e capacidades futuras (sinergia, agilidade, seletividade e sustentação) e questões chave (inteligência, informação e análise; interoperacionalidade; equilíbrio de recursos humanos; política industrial; aquisição rápida; flexibilidade em casos imprevistos) num horizonte de duas décadas.

³ Christopher HILL (1993) - “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”. In *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 3, pp. 305-328.

⁴ EDA (2013) - *EU-US Defence Data 2011*. Brussels: European Defense Agency.

⁵ Conselho Europeu (2013) - “Conselho Europeu – 19/20 de dezembro de 2013: Parte I, pontos 1-22 das conclusões do Conselho Europeu”. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf

⁶ (2003) – *Toward a European Army: A Military Power in the Making?* Boulder: Lynne Rienner Publishers.