

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o posicionamento de Portugal

A POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA (PESD), renomeada com o Tratado de Lisboa Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), é uma realidade recente na construção europeia. Efectivamente, só depois de a França e de o Reino Unido acordarem na Cimeira bilateral de Saint-Malo, em Dezembro de 1998, sobre a necessidade de desenvolver uma política europeia de segurança e defesa é que esta foi multilateralizada na União Europeia com as Cimeiras de Colónia e Helsínquia, em Junho e Dezembro de 1999, respectivamente. Desde então, a UE deu passos significativos neste domínio, prudentes, mas sólidos, fazendo progressos importantes nos planos institucional, doutrinário, das capacidades e operacional, passando a dispor de possibilidades acrescidas de decisão e de actuação na gestão de crises e conflitos e na promoção dos seus interesses e valores no mundo.

O Tratado de Lisboa e a Política Comum de Segurança e Defesa

O Tratado de Lisboa e a PCSD inserem-se, portanto, num processo evolutivo e dinâmico de construção europeia, continuando a PCSD a desenvolver-se no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), lançada em 1992, em Maastricht, sendo caracterizada pelo método de cooperação intergovernamental e de decisão por unanimidade, característico do então segundo pilar da UE. Embora o termo “comum” já fizesse anteriormente parte do léxico da PESD, a referência institucionalizada no Tratado de Lisboa tem um evidente significado político: traduz uma manifestação formal e clara de que os Estados membros (EMs) têm objectivos e interesses comuns neste domínio sensível e que estão dispostos a incrementá-los em conjunto.

O Tratado de Lisboa veio ainda desbloquear o impasse em que o processo de integração europeia se encontrava desde 2004, recuperando, no essencial, as alterações introduzidas pelo Tratado Constitucional, conferindo à UE instrumentos suplementares enquanto actor internacional. Não obstante consagrar muito do que já vinha sendo feito em matéria de

PESC/PESD, estipula importantes inovações, de que se destacam com implicações na área da Defesa: a atribuição de personalidade jurídica à União Europeia; a criação do cargo de presidente do Conselho; a criação do cargo de alto representante (AR) da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; e a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE).

Relativamente às alterações específicas no domínio da segurança e defesa, salientam-se a introdução da cláusula de auxílio e assistência mútua em caso de agressão e da cláusula de solidariedade; o alargamento do leque de missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares; e a institucionalização dos mecanismos “cooperação reforçada” (CR) e “cooperação estruturada permanente” (CEP) em matéria de defesa.

O envolvimento de Portugal na PESD/PCSD

Membro da Comunidade Europeia desde 1986, Portugal vem participando desde o início e “por dentro” no desenvolvimento da agora PCSD. De facto, assumiu a PESD como um dos pilares em que assenta e se desenvolve a Política de Defesa Nacional, a par da defesa da Soberania, da Aliança Atlântica e da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP). Conforme refere o actual “Conceito Estratégico da Defesa Nacional” (CEDN) (2003), enquanto membro da UE, Portugal «contribui empenhadamente para as suas várias políticas, incluindo a Política Europeia de Segurança e Defesa. Por isso, no quadro específico da Defesa Nacional, interessa-nos a participação nas chamadas missões de Petersberg, tal como nos interessa que a União Europeia seja capaz de ter um protagonismo mais efectivo na resolução de conflitos ou de crises que lhe digam respeito». O empenho nacional na PESD é igualmente expresso noutros documentos, como o “Conceito Estratégico Militar” (CEM), as “Missões Específicas das Forças Armadas” (MIFA 04) ou, mais recentemente, a Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013, de Abril de 2010. Constata-se, assim,

que Portugal “incorporou” a PESD/PCSD no quadro normativo estratégico nacional.

Paralelamente, Portugal vem participando em todos os subsequentes passos de criação de estruturas, geração de capacidades e nas missões/operações da UE, mantendo-se no “grupo de pioneiros” da edificação da Europa da Defesa.

No âmbito do *Helsinki Force Catalogue* (HFC), Portugal colocou à disposição das futuras forças europeias um contingente de 1059 soldados e uma força adicional de reserva de mais 800, bem como três unidades navais (uma fragata, um submarino e um navio de patrulhamento oceânico), oito aviões

(seis F-16, um C-130, e um avião para vigilância marítima) e uma equipa de controlo aéreo táctico (TACP), ficando ainda em reserva mais um navio e outras nove aeronaves.

Por outro lado, Portugal participa nas iniciativas e nos projectos da EDA e noutros programas de desenvolvimento multinacional de capacidades, nomeadamente: no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP); nas estratégias europeias para *European Defence*, para *Technological and Industrial Base* e para *European Defence Research and Technology*; no Regime Intergovernamental em «Procurement» de Defesa, na área de indústrias e

A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE (CEP)

Na área da Defesa, uma das principais inovações do Tratado de Lisboa, e cuja implementação é reconhecidamente um dos seus maiores desafios, é a possibilidade de os Estados membros poderem aprofundar a sua cooperação recorrendo ao mecanismo Cooperação Estruturada Permanente (CEP). A CEP, específica da renomeada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), poderá ser estabelecida pelos EMs «cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados» e que assumam «compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes» (n.º 6 do Art.º 42.º). O *modus operandi* institucional vem especificado no Art.º 46.º: i) os EMs que desejem participar na CEP «e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente notificam a sua intenção ao Conselho e ao alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança»; ii) no prazo de três meses, o Conselho adopta, por «maioria qualificada», uma decisão que estabelece a CEP e determina a lista dos EMs participantes; iii) no caso dos EMs que desejarem, posteriormente, integrar a CEP, o Conselho adopta uma decisão «por maioria qualificada» mas em que «só tomam parte na votação os membros do Conselho que representem os Estados membros participantes»; iv) do mesmo modo, «se um Estado membro participante deixar de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos» da CEP, o Conselho pode «adoptar uma decisão que suspenda a participação desse Estado» por maioria qualificada, em que naturalmente o EM em causa não participará na votação. Os objectivos da CEP são definidos no Protocolo relativo à CEP, anexo ao Tratado, cujo Preâmbulo refere «um papel mais assertivo da União em matéria de segurança e de defesa» e mesmo «a passagem para uma nova fase no desenvolvimento da política europeia de segurança e defesa». O Art.º 1.º daquele Protocolo traduz isto em dois objectivos: um geral – proceder de «forma mais intensiva» ao desenvolvimento das capacidades de defesa europeias – e outro específico, ser capaz de fornecer um *Battlegroup* «o mais tardar em 2010».

Na realidade, vários projectos bilaterais e multilaterais que têm vindo a ser desenvolvidos podem ser considerados formas embrionárias de CEP, embora com outras designações – como a AJÉTS (Advanced Jet Training School) entre Franceses e Belgas; a ABNL (Admiraal BeNeLux), cooperação entre as marinhas belga, holandesa e luxemburguesa; ou a Iniciativa Nórdica, desenvolvida entre a Islândia, a Noruega, a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia, 5 Estados com afinidades geográficas e preocupações semelhantes na área da defesa.

De qualquer modo, ao ser institucionalizada e definida daquela forma no Tratado de Lisboa e respectivo Protocolo, a CEP gera controvérsias e novos desafios. Desde logo, não só não requer a unanimidade típica da PESD/PCSD, como deixa de depender da vontade política dos EMs, uma vez que remete para capacidades, compromissos e critérios mais elevados: efectivamente, a CEP é inclusiva por ser virtualmente “aberta” a todos os EMs que desejem aprofundar a cooperação em matéria de defesa no quadro da União, mas também exige compromissos mais sólidos relacionados com o desenvolvimento de capacidades. Por outro lado, dependendo a participação na CEP de critérios que não estão determinados nem no Tratado nem no respectivo Protocolo e ainda não foram estabelecidos pelos EMs, o debate prossegue em torno das sucessivas propostas, já que são esses requisitos que definirão a CEP a constituir, os EMs participantes e os impactos reais deste mecanismo na Defesa Europeia. O grande desafio do mecanismo CEP consiste, portanto, em conciliar inclusividade e compromisso, com os critérios de participação a terem de ser alcançáveis por todos os EMs que politicamente o desejem e, ao

mercados, de que Portugal é, desde o início, um EM subscriber; no *Joint Investment Programme on Force Protection* (JIP-FP), primeiro programa *ad hoc* de categoria A da EDA; está também representado em todos os IDT (*Integrated Development Team*) e em vários *Project Teams* como, por exemplo, o *Software Defined Radio*, os *Explosive Ordnance Devices* (CBRN), o *European Air Transport Fleet* (EATF) e *Maritime Surveillance*; e participa ainda noutras iniciativas como o *Strategic Air Lift Solution*¹ (SALIS) ou o *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) de Eindhoven. Quanto a programas multinacionais tenden-

tes a promover uma doutrina e uma cultura europeia comuns de segurança e defesa e, simultaneamente, promover a interoperabilidade das Forças Armadas Europeias, é de referir a participação de Portugal na instituição do Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD), com vários institutos portugueses a integrarem essa rede – como o Instituto de Defesa Nacional (IDN), o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e o Instituto Superior de Polícia (ISP) – e com participantes nacionais a frequentarem os seus cursos e demais actividades. Similarmente, integra o Grupo de Implementação do “Erasmus Mili-

tar”, tendo organizado o primeiro curso PESD sob a égide do CESD, em Setembro de 2009. No que respeita à participação nas EUROFORÇAS, Portugal e os restantes parceiros (Espanha, França e Itália) puseram à disposição da UE forças militares para missões em tempo de crise. Relativamente à EUROMARFOR, Portugal detém o comando até Setembro de 2011 e estão a ser desenvolvidos esforços no sentido de essa força poder ser utilizada em operações no âmbito da UE e da ONU. No que respeita à EUROFOR, Portugal foi impulsionador para que, com base no seu Quartel-General, se desenvolvessem estudos para que esse comando pudesse ser um “BG Package Framework”, assumindo Portugal o comando dessa força multinacional no 2.º semestre de 2011. Portugal detém presentemente e até 2012 o comando do QG da EUROFOR.

“**Membro da Comunidade Europeia desde 1986, Portugal vem participando desde o início e “por dentro” no desenvolvimento da [...] PCSD.**”

Em relação ao envolvimento nacional na edificação de uma capacidade de reacção rápida da UE, apoiando-se no conceito de *Battle-groups* (BG), Portugal participou no *Spanish Framework Nation Battlegroup* (ESP FN BG), em prontidão no 1.º semestre de 2008. Em formato idêntico, Portugal participou no *Spanish European Battlegroup* no 2.º semestre de 2010. Além disso, Portugal contribuirá com um Batalhão de Infantaria, 1 avião de transporte C130 e com a capacidade de evacuação sanitária (MEDEVAC), para o BG da EUROFOR em *stand-by* à UE no 2.º semestre de 2011, assumindo também a responsabilidade de comando do “BG package” oferecido, uma vez que tem também o comando da EUROFOR no biénio 2010-2012. Portugal tem ainda vindo a participar de forma regular e empenhada nas missões/operações da UE, sob diversas formas e em distintos teatros de operações, incluindo os de maior risco, sendo o emprego dos efectivos nacionais efectuado sem restrições e assumindo, por vezes, o cumprimento de missões cruciais (como o transporte tático no caso das missões efectuadas na RD Congo e no Chade). Em Dezembro de 2010, Portu-

gal tem destacadas cerca de três dezenas de militares em cinco missões/operações no quadro da União Europeia: duas delas operações militares – EU NAVFOR ATALANTA (Somália) e EUFOR ALTHEA (Bósnia-Herzegovina) – e as restantes missões civis-militares e de formação: EU RSS (Guiné-Bissau), EUTM Somália (Uganda) e EUSEC (Congo).

Considerações finais

O desenvolvimento da PESD/PCSD não escamoteia os desafios e dilemas associados ao peso das soberanias nacionais e do *national thinking* em matéria de Defesa, bem como aos constrangimentos orçamentais, às conhecidas lacunas das capacidades europeias, aos receios de duplicação de custos e à articulação com a NATO. Ainda assim, a PESD/PCSD tem progredido com base no “mínimo denominador” entre os EMs, contribuindo para aprofundar a integração europeia e tornar a UE um actor internacional mais activo, autónomo, credível, relevante e completo.

Apesar dos desafios acrescidos relacionados com os custos financeiros, o planeamento da defesa nacional, a assunção de novos compromissos e o balanceamento NATO-UE, o envolvimento activo e empenhado de Portugal na edificação da Europa da Defesa confirma o posicionamento tradicional na UE de procurar estar sempre na “linha da frente” da integração europeia como forma de atenuar a nossa situação de periferia geográfica e política e de evitar a consagração de um “directório europeu”. Simultaneamente, esse envolvimento visa sublinhar a nossa identidade e especificidade euro-atlântica e insere-se na perspectiva de efectiva complementaridade NATO-UE. Com efeito, uma UE mais autónoma e mais capaz favorece o pilar europeu da Aliança Atlântica e fortalece o conjunto NATO, sendo esta a opção que melhor serve os interesses nacionais, europeus e transatlânticos. ■

Notas

¹ Apesar de ter anunciado a sua retirada em 2012.

² Os vários acordos de cooperação permitem a partilha de material, equipamento, a construção de instalações comuns, mútuo acesso aos respectivos mercados e indústrias de defesa, cooperação tecnológica relativa à gestão dos arsenais nucleares. De entre as iniciativas comuns, destaca-se ainda a criação de uma força expedicionária conjunta e combinada, não permanente, mas disponível, através de um pré-aviso, para operações bilaterais no quadro da NATO, União Europeia, Nações Unidas, entre outras. Adicionalmente permite a partilha de porta-aviões, a constituição de uma força aero naval franco-britânica e ainda a cooperação quanto à manutenção, logística e formação das tripulações das aeronaves A400M.

mesmo tempo, exigindo de cada participante esforços adicionais e verificáveis no sentido de melhorar e disponibilizar mais capacidades que possam ser empregues e destacadas ao nível multinacional. Percebe-se, assim, a controvérsia sobre a CEP, uma vez que oferece possibilidades mas também comporta riscos: pode contribuir para o desenvolvimento de capacidades europeias e suprir identificadas lacunas europeias mas pode, igualmente, promover o “directório” dos mais ricos e mais fortes e/ou conduzir à institucionalização de uma Europa da Defesa a várias velocidades. Similarmente, compreende-se a sensibilidade e a notória prudência em implementar a CEP, até porque a oportunidade, a necessidade, a vantagem e os critérios para recorrer a este mecanismo ainda não são evidentes, quer em termos europeus, quer em termos nacionais. Ao invés, sem a CEP, o risco é a cooperação entre EMs no domínio da defesa prosseguir e aprofundar-se fora do quadro da UE. Isto mesmo foi recentemente comprovado com a assinatura, em 2 de Novembro de 2010, do Tratado em matéria de Defesa e de Segurança (o primeiro a ser constituído após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa) entre a França – um dos principais EMs impulsionadores da CEP – e o Reino Unido, visando estabelecer um mecanismo legal que dê expressão à cooperação já existente entre os dois países nestas áreas². Trata-se, de facto, de um Tratado estritamente bilateral, que não está aberto a outros países, não tem a denominação de CEP, não foi decidido no Conselho nem por unanimidade nem com recurso à maioria qualificada e, além disso, foi feito fora do quadro comunitário, portanto, à margem dos novos mecanismos que o Tratado de Lisboa oferece.

É verdade que a CEP não é a solução para todos os problemas e lacunas europeus, mas poderá ser um instrumento válido para estimular os EMs a cooperar mais, a elevar o nível de ambição da UE e a pensar o desenvolvimento de capacidades em termos integrados e não apenas em termos nacionais ou bilaterais. Só uma nova dinâmica política de pensar e actuar multilateralmente no sentido de planejar e desenvolver mais, melhor e em conjunto pode evitar duplicações inúteis e promover economias de escala. Quanto a Portugal, com um bom *curriculum* em termos de participação na PESD/PCSD – incluindo a participação em vários projectos cooperativos multinacionais, tanto no quadro da Agência Europeia de Defesa (EDA) como fora dela, por exemplo, no NH90 (aquisição conjunta de helicópteros para o Exército), no AEJPT (*Advanced European Jet Pilot Training*) ou em projectos de Investigação & Desenvolvimento, essencialmente através da participação industrial –, já mostrou a vontade política de participar na CEP, se bem que a definição da posição nacional dependa ainda naturalmente dos critérios a estabelecer, bem como das áreas e projectos a desenvolver e dos respectivos parceiros. Numa CEP concebida de forma verdadeiramente inclusiva, flexível e gradual, com ambições realistas e requisitos alcançáveis, é do interesse nacional participar para se manter no “pelotão da frente” e no “centro” da PCSD e da construção europeia. Porém, essa eventual participação nacional na CEP implica desafios suplementares, sobretudo num contexto difícil de contenção orçamental, sendo imprescindível evitar assumir novos compromissos que possa não conseguir cumprir, já que tal prejudicaria gravemente o prestígio e credibilidade internacional do país.

Atendendo às especificidades nacionais – de forte tradição marítima, com uma vasta ZEE e pretensões relativamente à extensão da plataforma continental – e às suas condicionantes, Portugal deve direccionar os seus recursos para as áreas de interesse estratégico, garantindo a sua área de soberania e cumprindo os seus compromissos internacionais, estabelecendo parcerias com países de dimensão semelhante e interesses comuns e, simultaneamente, perspectivando como pode tirar partido do mecanismo CEP fazendo-o coincidir com os interesses nacionais em áreas como a vigilância marítima ou o transporte estratégico.