



1.2 • Conjuntura internacional

O IMPACTO DO BREXIT NA SEGURANÇA E NA DEFESA EUROPEIA: O QUE ESPERAR QUANDO SE ESTÁ À ESPERA...!?

Ana Isabel Xavier

A POUCOS MESES DE SE OFICIALIZAR a revogação da lei de adesão do Reino Unido à Comunidade Europeia em 1973 e a transferência das diretivas e regulamentos comunitários para a ordem jurídica interna britânica, uma das áreas que sempre permaneceram relativamente ausentes do *tour de table* foi a da segurança e defesa. Tal deveu-se sobretudo a duas razões: primeiro, porque as negociações acabaram por se centrar sobretudo na salvaguarda das quatro liberdades fundamentais (bens, pessoas, mercadorias e capitais) e num *backstop* para a fronteira entre as duas Irlandas; segundo, porque o Reino Unido sempre beneficiou de alguns *opt-outs*, cláusulas de exclusão ou não participação neste domínio, revelando-se inclusive como um obstaculizador natural de maior integração e aprofundamento. Não obstante, em dois anos de negociações, foi sempre claro que nem o Reino Unido tinha interesse em desistir ou enfraquecer a segurança euro-atlântica, nem em restringir os seus compromissos multilaterais em relação à NATO ou aos projetos multinacionais de segurança e defesa europeias.

De facto, o Reino Unido pode deixar de ser membro pleno da União Europeia (UE), mas continuará a ser um Estado europeu, pelo que os contornos da relação futura (multilateral e bilateral) devem evitar uma fragmentação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), o que prejudicaria a segurança europeia e a credibilidade e legitimidade do ator União Europeia dentro e fora das suas fronteiras.

Prós e contras

Não obstante a UE e o Reino Unido terem um interesse mútuo nas relações de defesa e segurança, esta é uma área em que dois níveis de análise parecem não convergir. Por um lado, a saída do Reino Unido da União Europeia parece revelar uma perda significativa de capacidades e aspirações para a UE evoluir enquanto ator político com reconhecimento global e potência militar com capacidade de dissuasão nuclear. Do mesmo modo, embora questionável pelos demais Estados-membros, a verdade é que a posição britânica de natural relutância a mais aprofundamento em matéria de segurança e defesa sempre facilitou um “equilíbrio” desejável, deixando assim um lugar vazio que rapidamente será aproveitado ou pelo *hub* franco-alemão ou por coligações *ad hoc* entre os países do Sul ou do Leste.

Por outro lado, como o Reino Unido tem sido sempre relutante em aceitar uma maior integração da defesa da UE e de reformas institucionais importantes, bloqueando permanentemente o destacamento de missões e operações, vetando a aspiração de uma sede operacional permanente e opondo-se a um aumento do orçamento da

Agência Europeia de Defesa, o Brexit pode trazer um novo impulso e oportunidades várias. De facto, a ausência de uma forte voz opositora ao desenvolvimento de uma estrutura militar dentro da UE poderia reforçar a militarização da PCSD. Do mesmo modo, os ajustes do modelo de governança intergovernamental dentro da PCSD podem tender a favorecer a liderança de outros Estados-membros nesse campo. Recorde-se que o nível de ambição política, estratégica e operacional – *Headline Goal* – aprovado em Helsínquia em 1999 foi acordado apenas entre os 15 Estados-membros, não incluindo o Reino Unido.

“
O Reino Unido pode deixar de ser membro pleno da UE, mas continuará a ser um Estado europeu, pelo que os contornos da relação futura devem evitar uma fragmentação da Política Comum de Segurança e Defesa.”

Limitações e oportunidades

Vale a pena antecipar algumas limitações e oportunidades concretas em cinco áreas principais: missões e operações; instituições europeias; financiamento; desenvolvimento de capacidades; aquisição, integração do mercado e investigação; e *Berlin Plus*.

O PESO MILITAR E SECURITÁRIO DO REINO UNIDO

Para além de ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma potência nuclear, em 2016 o Reino Unido foi o quinto país do mundo que mais gastou em defesa (The Military balance 2017) e o terceiro maior orçamento de defesa da NATO, mantendo o investimento numa média de 2,2% do PIB (UK Defence in numbers, 2017). Assume-se ainda como o segundo maior exportador de produtos e serviços de defesa, maioritariamente para o Médio Oriente (49%), mas também para a América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico (UK Defence and security export statistics 2016). Apesar da sua credibilidade internacional, a participação do Reino Unido em missões e operações da PCSD, o contributo do pessoal do Reino Unido até à data representou apenas 2,3% do total das contribuições dos Estados-membros e a contribuição financeira do Reino Unido para as missões civis não passou dos 15% (House of Lords, 2018: 3; 42). Em 2016, o Reino Unido participou nas seguintes missões e operações: EUFOR ALTHEA (Bósnia e Herzegovina), com 31 elementos; EUTM Mali (Mali), com 26 elementos; EUNAVFORMED/Sophia (Mediterrâneo), com 1 FFGHM; e EUTM Somália (Somália), com 5 elementos. Em 2017/2018, entre as 16 missões civis e operações militares em curso, o Reino Unido participou com 6 elementos na EUAM Ucrânia, 8 na EUMM Geórgia, 1 na EUPOI COPPS, 8 na EULEX Kosovo, 6 na EUFOR Althea, 4 na EUTM Somália, 2 na EUCAP Somália, 6 na EUNAVFOR Med e 8 na EUTM Mali. A participação mais representativa é ilustrada pela EUNAVFOR Somália (Operação Atalanta), com o quartel-general da operação (Northwood), comandante operacional (major-general Charlie Stickland) e 56 elementos. No entanto, nenhuma representação adicional foi assegurada na EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Níger, EUTM RCA, EUAM Iraque, EUBAM Líbia ou EUBAM Rafah (House of Lords, 2018: 18; The Military Balance 2017).

Missões e operações – O impacto do Brexit no apoio efetivo e participação ativa em missões e operações da PCSD será residual, não só porque a segurança e a defesa continuarão a ser uma questão estratégica para o Reino Unido, mas também porque o Reino Unido pode continuar a participar como país terceiro, tendo alguma influência a nível operacional nas missões e operações em que participa, embora sem qualquer papel formal na tomada de decisão ou no planeamento. Para além disso, o Brexit pode não só intensificar as capacidades militares da UE, como encorajar uma cooperação mais forte entre os Estados-membros no sentido de uma segurança e defesa estratégicas e competitivas. Por isso, o impacto do Brexit nesta área parece ser mais simbólico (perda relativa de um ator militar e de um contribuinte eficaz para a abordagem abrangente da UE em termos de prevenção de crises, estabilização e resolução de conflitos, mas também cooperação e desenvolvimento) do que real. O Estado-membro com os maiores recursos e capacidades militares em toda a UE é também aquele que proporcionalmente tem tido uma participação nas missões e operações da PCSD mais reduzida. Assim, o Brexit pode beneficiar o reforço de um papel estratégico autónomo para a UE, embora em complementaridade com a NATO.

Instituições europeias – O Brexit será sentido na estrutura permanente de gestão de crises políticas e militares e no seu processo de tomada de decisão, nomeadamente em órgãos com representação nacional, organismos de planeamento e em agências europeias, deixando disponíveis as posições ocupadas por funcionários britânicos destacados para os restantes Estados-membros.

Financiamento – O Brexit exigirá a necessidade de rever e atualizar o contributo dos Estados-membros para o orçamento da Agência Europeia de Defesa (EDA), do Mecanismo Athena ou do Centro de Satélites da União Europeia (SATCEN), o que representará um maior encargo financeiro para os restantes Estados-membros. A redistribuição das contribuições será exigida também no Fundo Europeu de Desenvolvimento, essencial para uma paz sustentável num contexto de crise ou pós-conflito.

Desenvolvimento de capacidades, aquisição, integração do mercado e investigação – O Brexit poderá encorajar o desenvolvimento de uma estratégia tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE), nomeadamente no âmbito da PESCO (cooperação estruturada permanente), ao mesmo tempo que o Reino Unido pode continuar, através de acordos de associação, a apoiar projetos colaborativos desenvolvidos pela Agência Europeia de Defesa. Não obstante, o Brexit pode também reforçar a fragmentação na BTIDE, já que o Reino Unido (em conjunto com França, Alemanha, Itália, Espanha e Suécia) acaba por constituir a espinha dorsal desse compromisso, tendo mesmo assinado uma carta de intenções para que esse quadro de cooperação multinacional se tornasse efetivo. Em termos de investimento em investigação e desenvolvimento, o Reino Unido participa em alguns projetos importantes no âmbito da Agência Europeia de Defesa, juntamente com outros Estados-membros, pelo que o impacto será sentido de forma significativa.

Berlin Plus – O Brexit não deve afetar o mecanismo que foi criado para facilitar o acesso às estruturas de comando, controlo, informação e comunicação da NATO pela UE, tendo os responsáveis britânicos já dado sinais positivos a iniciativas de cooperação que complementem e fortaleçam a segurança e defesa europeias e transatlânticas.

Cenários futuros

Quando se fala hoje em segurança e defesa, é claro que nenhuma análise se pode limitar a uma abordagem militar tradicional, considerando que os desafios da radicalização, terrorismo, cibernética, resiliência ou a construção do Estado não são resolvidos ou mitigados apenas pelo uso de meios ou capacidades civis ou militares. O reforço de sinergias para enfrentar as crises externas será sempre necessário para abordar o ambiente estratégico no qual as negociações ocorrerão. Por conseguinte, é necessário aguardar pelo início formal do período de transição para avaliar o grau de autonomia ou de cooperação nos processos de decisão em matéria de política externa, segurança e defesa: se o Reino Unido se vai tornar um parceiro integrado (estatuto especial sob a forma de UE + 1) com capacidade na tomada de decisão e desenvolvimento operacional; se um parceiro associado (participação caso a caso em missões e operações da PCSD, fruto de acordos administrativos e de cooperação); ou um observador especial

(privilegiando o diálogo bilateral com Estados-membros específicos da UE) na agenda de segurança e defesa (Whitman, 2016: 48-49; Black *et al.*, 2017: 46).

Seja qual for o cenário futuro, certo é que o Brexit alterará significativamente o posicionamento político-estratégico do Reino Unido na União Europeia, na relação transatlântica e no mundo, mas sem nunca desvalorizar os quadros multilaterais de negociação e compromisso coletivo como palcos privilegiados para pensar e agir em matéria de segurança e defesa. ■

Referências

- Black, James *et al.* (2017), "Defence and security after Brexit – Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU". *Compendium report*. RAND Europe. United Kingdom: Cambridge.
- Chalmers, Malcom (2017), "UK Foreign and Security Policy after Brexit". *Briefing Paper*, January 2017, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- HM Government (2017), The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, February 2017.
- House of Lords (2018), "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations". *European Union Committee, 16th Report of Session 2017–19*, Published by the Authority of the House of Lords.
- Ministry of Defence (2017), "UK Defence in numbers", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652915/UK_Defence_in_Numbers_2017_-_Update_17_Oct.pdf
- Whitman, Richard G. (2016), "The UK and EU Foreign, security and defence policy after Brexit: integrated, associated or detached?", *National institute economic review*, N.º 238.