

Portugal na Europa: Integração, Contributos, Estratégia

Dr.^a
Helena Bicho



Na minha intervenção procurarei dar uma visão do processo político e negocial nos últimos dois anos que conduziu a desenvolvimentos significativos na União Europeia na vertente da segurança e defesa, em particular o estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), bem como do enquadramento que permitiu que tal acontecesse. Tentarei igualmente explicar o que distingue a CEP de anteriores iniciativas colaborativas de desenvolvimento e partilha de capacidades*.

Começarei por referir, em traços muito largos, a evolução recente do aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), em torno de projetos cooperativos.

É um facto que, nos últimos dois anos, a cooperação europeia em matéria de segurança e defesa progrediu mais do que nos últimos dez anos. Até 2016, a PCSD reduzia-se quase totalmente ao lançamento e condução de missões e operações, civis e militares, em países que enfrentavam situações de instabilidade ou fragilidade. Embora as missões permaneçam a face mais visível da PCSD (embora o grau de empenho dos Estados-Membros (EM) seja muito variável), por si só, não conduzem a um verdadeiro aprofundamento da cooperação europeia em matéria de segurança e defesa.

Para além da vertente operacional das missões e operações, nos últimos anos foram lançadas algumas iniciativas com o objetivo de reforçar as capacidades militares

européias, através de uma maior cooperação e integração entre as forças armadas dos EM e do desenvolvimento de uma verdadeira indústria de defesa europeia.

No entanto, nenhuma dessas iniciativas chegou a ser plenamente implementada, embora tenham produzido resultados modestos, nomeadamente a iniciativa *pooling and sharing*. O conceito de partilha e mutualização de capacidades não era novo entre os países europeus: há décadas que estes agrupavam capacidades, através de acordos bilaterais e multilaterais (por exemplo, desde 2000 que a manutenção dos F-16 de Portugal, Bélgica, Dinamarca, EUA, Holanda e a Noruega é objeto de um arranjo multilateral). No entanto, a redução imposta dos orçamentos de defesa e a pressão orçamental dos governos europeus, determinadas pela crise económica mundial, criaram uma janela de oportunidade para o *pooling and sharing* de capacidades e este instrumento acabou por propiciar algumas soluções *ad hoc*, que visavam responder a necessidades concretas, numa perspetiva *bottom-up*^[1].

Algumas soluções foram, aliás, muito bem-sucedidas como o *Multinational Helicopter Training Center* (Centro Multinacional de Treino de Helicópteros) que Portugal irá acolher, na sequência do trabalho desenvolvido e reconhecido no âmbito dos exercícios *Hot Blade*, no quadro da Agência Europeia de Defesa (EDA).

No entanto, estes arranjos cooperativos mantinham-se apenas ao nível tático, desenvolvidos projeto a projeto, e não colmatavam as mais relevantes lacunas estratégicas dos países europeus.

Hoje, porém, a intenção e a ambição são substancialmente maiores.

Uma conjugação de fatores impulsionou, a partir de 2016, um “salto” na defesa europeia: a um ambiente de segurança deteriorado, marcado por várias crises e instabilidade na vizinhança da Europa, com efeitos diretos na segurança dos europeus (vaga de migrações, ataques terroristas) aliou-se a incerteza geopolítica gerada pelo Brexit e, seguidamente, pela eleição de Donald Trump.

Coincidindo com estas profundas alterações políticas e de segurança, foi produzido um documento enquadrador: a nova Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e Segurança (EUGS), apresentado em junho de 2016, cuja implementação conduziu diretamente às novas iniciativas a que hoje assistimos, numa abordagem *top-down*, tendo por objetivo último a construção de uma defesa europeia credível e autónoma, embora sempre complementar à NATO.

A Estratégia Global de 2016 veio substituir a estratégia de segurança (a conhecida estratégia Solana de 2003, atualizada em 2008). A visão otimista e idealista de 2003 foi substituída por aquilo que hoje se designa por *principle pragmatism*: o princípio de que a Europa se mantém verdadeira aos seus valores e princípios fundamentais, mas deve enfrentar de forma mais pragmática os múltiplos desafios com que se depara.

A EUGS identificou cinco prioridades da ação externa da UE, das quais, a primeira é a segurança da União^[2].

Um fator determinante foi ter a apresentação da EUGS coincido com o referendo no Reino Unido sobre a sua permanência na União Europeia.

Com efeito, a opção pelo Brexit trouxe uma “janela de oportunidade” para o reforço da dimensão de defesa europeia, que foi, desde logo, aproveitado pelos EM que sempre tiveram maiores ambições nesta área, liderados pela França, a que se juntaram a Alemanha, Itália e Espanha.

Neste contexto, os trabalhos de implementação da Estratégia Global na vertente de Segurança e Defesa foram fortemente influenciados pelo Brexit e culminaram na adoção pelo Conselho de Ministros da UE, em novembro de 2016, de um novo Nível de Ambição da União em matéria de Segurança e Defesa, definindo três prioridades: i) responder a crises e conflitos externos; ii) apoiar a capacitação dos países parceiros; iii) proteger a União e os seus cidadãos.

Para concretizar esse novo Nível de Ambição, foram criados novos mecanismos e ferramentas, que configuram um grau de exigência muito maior aos EM no que respeita à coordenação, cooperação e colaboração em segurança e defesa. O “pacote de Defesa” aprovado na sequência da implementação da EUGS é composto por três principais instrumentos:

- 1) O mecanismo de Análise Anual Coordenada de Defesa (CARD), que visa coordenar e otimizar a despesa militar dos EM, de forma complementar ao planeamento de defesa da NATO;
- 2) A Cooperação Estruturada Permanente (CEP);
- 3) O Fundo Europeu de Defesa, para financiar o desenvolvimento de projetos colaborativos europeus.

Pela sua maior relevância para este debate, irei desenvolver apenas a Cooperação Estruturada Permanente (CEP ou PESCO, na sigla em inglês).

Os trabalhos conducentes à ativação da CEP tiveram início no verão de 2017, por iniciativa de quatro Estados-Membros - França, Alemanha, Itália e Espanha, que apresentaram propostas escritas.

Recorde-se que o estabelecimento da CEP está previsto no Tratado de Lisboa de 2007, não tendo ainda sido ativada (pode sê-lo, uma única vez), após uma primeira tentativa, em 2010, que falhou devido às objeções de um conjunto de países.

Após acordados os termos da notificação conjunta pelos Estados-Membros que pretendiam participar, foi adotada, a 11 de dezembro de 2017, a Decisão do Conselho que estabelece a CEP, criando assim um quadro permanente que permite aos Estados-Membros “dispostos e capazes” (*willing and able*) desenvolverem conjuntamente capacidades de defesa, investindo em projetos comuns e melhorando a disponibilidade operacional das suas forças armadas.

Embora se previsse inicialmente que apenas um número restrito de países viesse a aderir à CEP, a grande maioria dos EM (todos, à exceção do Reino Unido, Dinamarca e Malta) decidiu participar neste novo quadro.

O que diferencia a CEP das anteriores iniciativas ou projetos cooperativos em matéria de defesa europeia?

Desde logo, contrariamente às anteriores, existem requisitos para aceder à CEP e para nela permanecer. Com efeito, o traço distintivo da CEP é a assunção de um conjunto de compromissos vinculativos por todos os Estados-Membros participantes (EMp), que formam parte integral da notificação sobre a CEP.

Os 20 compromissos acordados decorrem do Protocolo 10 ao Tratado de Lisboa, abrangendo três vertentes: investimentos em defesa, desenvolvimento de capacidades e interoperabilidade e disponibilidade de forças. O cumprimento desses compromissos será objeto de uma avaliação regular, de modo a garantir que todos os EMp permanecem comprometidos e empenhados em contribuir para os objetivos da CEP.

O estabelecimento da CEP constitui, assim, a primeira vez que são assumidas obrigações vinculativas em matéria de segurança e defesa no quadro da União Europeia, não obstante a participação na CEP ser voluntária. O caráter intergovernamental da cooperação em matéria de defesa é preservado e as soberanias nacionais respeitadas (as decisões da CEP são tomadas por unanimidade). Porém, o cumprimento dos compromissos pelos EMp será aferido anualmente, depreendendo-se que o não cumprimento terá consequências (jurídicas e políticas).

Os compromissos comuns da CEP – quer os de natureza financeira quer os que respeitam a capacidades e prontidão operacional – estão concebidos de forma suficientemente flexível para permitir o seu cumprimento pelos EMp à sua medida e em função dos seus meios e capacidades.

O compromisso mais tangível será, porventura, a obrigação de cada EM participar em pelo menos um projeto considerado como estrategicamente relevante para a UE. Esta obrigação visa contribuir para alcançar um dos objetivos da CEP – colmatar, através de projetos colaborativos, as lacunas de capacidades identificadas na UE e a obrigação de considerar, em primeiro lugar, uma abordagem colaborativa, mesmo para colmatar lacunas nacionais. Além disso, todos os projetos devem ajudar a tornar a indústria europeia de defesa mais competitiva e evitar duplicações.

Os EMp também se comprometem a aumentar a disponibilidade das suas forças para atingir o nível de ambição da UE e para reforçar o seu apoio a missões e operações que venham a ser lançadas pela UE.

Naturalmente, estes esforços acarretam custos adicionais e, nesse sentido, os EMp comprometeram-se igualmente a aumentar regularmente os seus orçamentos de defesa em termos reais, bem como a afetar 20% do orçamento de defesa a investimento e 20% a Investigação e Desenvolvimento.

Se o cumprimento dos compromissos sustenta e garante a credibilidade da CEP, a sua implementação prática consistirá no desenvolvimento de projetos colaborativos, orientados para o desenvolvimento de capacidades de defesa relevantes para a União bem como para o reforço das suas capacidades operacionais.

Em suma, a CEP é uma iniciativa vocacionada para atingir resultados tangíveis em duas vertentes:

- i) o cumprimento dos compromissos comuns, assegurando a realização de esforços reais por todos os EMp para atingir os objetivos da CEP;
- ii) o desenvolvimento de projetos concretos na vertente de capacidades e na vertente operacional, i.e., que reforcem as capacidades de defesa europeia e a eficácia das missões e operações militares no terreno (missões estas projetadas em países que atravessam forte instabilidade, em particular no continente africano, com impacto direto na Europa).

O sucesso da CEP dependerá do empenho e compromisso dos Estados-Membros em ambas as vertentes, a dos compromissos e a dos projetos.

Em suma, o que distingue a CEP das anteriores iniciativas e que se espera que contribua para o seu sucesso é o facto de a mesma assentar em decisões juridicamente vinculativas do Conselho. Atendendo a que estas decisões se convertem em Direito da União Europeia, o Conselho terá que anualmente avaliar se os EM estão a cumprir os compromissos que assumiram. Esta avaliação será feita com base num relatório anual apresentado pela Alta Representante da UE para a Política Externa/Vice-Presidente da UE, por sua vez, baseado na análise dos Planos Nacionais de Implementação submetidos pelos EMp.

Há ainda outro aspeto que poderá impulsionar a CEP e é também novidade face a anteriores iniciativas: a possibilidade de projetos desenvolvidos neste âmbito serem financiados através do futuro Fundo Europeu de Defesa (FED)^[3].

Ao propor a criação do FED, a Comissão Europeia tornou-se um elemento impulsionador da defesa europeia. Com efeito, será a primeira vez que atividades no domínio da segurança e defesa poderão ser financiadas através do orçamento comunitário.

A “janela de capacidades” do FED (que se prevê possa conter até 5 mil milhões de Euros por ano, após 2020, dos quais até 20% poderão sair do orçamento comunitário) destina-se a participar projetos multinacionais que visem colmatar lacunas identificadas a nível europeu. Para projetos CEP que sejam elegíveis, haverá um bónus de 10% relativamente a outros projetos multinacionais.

Assim, poder-se-á dizer, relativamente à CEP, que existe um “pau” (os compromissos vinculativos), mas também uma “cenoura” (a possibilidade de financiamento pelo FED).

Uma palavra sobre os projetos CEP: a primeira vaga de projetos foi lançada a 6 de março

de 2018. Trata-se de um conjunto de 17 projetos, em áreas diversas, alguns orientados para o desenvolvimento de capacidades (nas vertentes marítima, aérea, terrestre, ciber, etc.), outros para o apoio a operações (v.g., treino, comando e controlo, etc.). Cada projeto é liderado ou coordenado por um país e reúne um número variável de participantes.

Na sequência de um processo de análise e coordenação interna, foi decidida a participação nacional em seis projetos⁽⁴⁾.

A identificação dos projetos que apresentavam maior interesse, do ponto de vista das capacidades, lacunas e interesses nacionais, teve por base uma avaliação que foi efetuada de acordo com a orientação política e segundo três critérios:

1. as prioridades da política de defesa nacional;
2. o interesse militar dos projetos (i.e., a sua mais-valia para a valorização e/ou preenchimento de lacunas nacionais ao nível das Forças Armadas);
3. o interesse dos projetos do ponto de vista da indústria de defesa nacional.

No quadro da CEP serão anualmente lançados novos projetos.

Em função da evolução dos primeiros projetos, consideramos submeter futuramente propostas nacionais que valorizem as nossas capacidades e experiência em determinadas áreas.

Naturalmente que a apresentação de projetos nacionais implicará responsabilidades adicionais, enquanto Nação-líder, incluindo a afetação de recursos, materiais, financeiros e humanos, responsabilidades essas que terão que ser devidamente acauteladas. Os três Ramos das Forças Armadas identificaram já um número de possíveis projetos nacionais a apresentar no quadro da CEP.

Em conclusão:

O ano de 2018 será um ano crucial de implementação da CEP, quer na vertente dos projetos quer na do cumprimento dos compromissos comuns.

Será também o ano em que as várias peças do “pacote” de segurança e defesa começarão a juntar-se, com a operacionalização do FED e os resultados iniciais do CARD que permitirão uma primeira visão do panorama europeu de capacidades.

Assim:

- o CARD, administrado pela Agência Europeia de Defesa, fará uma monitorização sistemática dos planeamentos de defesa nacional, com vista a identificar oportunidades para novas iniciativas colaborativas;
- o FED proporcionará incentivos financeiros para fomentar a cooperação em defesa,

desde a pesquisa até a fase de desenvolvimento de capacidades, incluindo protótipos;

- a CEP desenvolverá projetos de capacidades em áreas prioritárias, nomeadamente identificados através do processo CARD. Por sua vez, os projetos elegíveis também poderão beneficiar do financiamento ao abrigo do FED, que prevê um financiamento adicional de 10% para a fase de desenvolvimento industrial de defesa dos projetos desenvolvidos no âmbito da PESCO.

É essencial que todas estas ferramentas se desenvolvam de forma coerente, complementar e reforçando-se mutuamente, contribuindo para o mesmo objetivo político.

Um outro ponto crucial diz respeito à complementaridade com a NATO: nenhuma destas iniciativas pretende desvalorizar, substituir ou duplicar os esforços que nestas áreas também são desenvolvidos por muitos dos Estados-Membros no quadro da NATO. Pelo contrário, pretende-se que elas contribuam também para fortalecer a Aliança, através de um esforço constante de complementaridade, reforço mútuo e articulação.

Os recentes desenvolvimentos na Cooperação Estruturada Permanente e aqueles que se perspetivam para breve no quadro do seu financiamento permitem-nos acreditar que dispomos hoje de todos os instrumentos que possibilitem um verdadeiro salto qualitativo em matéria de defesa europeia e de afirmação da UE como ator mais autónomo, credível e eficaz, dotada de uma política comum de segurança e defesa, alicerçada em projetos colaborativos de capacidades-chave, que permita responder às prioridades estratégicas identificadas na Estratégia Global (relembre-se: proteger a Europa e os seus cidadãos; responder a crises e conflitos externos; apoiar a capacitação de Estados parceiros).

Caberá, naturalmente, aos Estados-Membros implementar e aproveitar da melhor forma estes novos instrumentos, que visam também responder aos desafios colocados pelo *Brexit* e pela imprevisibilidade que caracteriza atualmente a relação transatlântica.

O aprofundamento da PCSD dependerá da vontade política e empenho de todos os Estados-Membros. Mas, impulsionada pela liderança da França, coadjuvada pela Alemanha e sem o “impedimento” do Reino Unido, é hoje bem mais possível.

Uma última palavra sobre a participação de Portugal na CEP: claramente, Portugal tem que estar na linha da frente no aprofundamento da PCSD, como tem estado em todas as vertentes da integração europeia.

Portugal sempre apoiou o aprofundamento da PCSD, de forma progressiva e desde que em complementaridade com a NATO, e não como alternativa à Aliança. Com efeito, a UE não é uma organização de defesa coletiva nem pretendemos que o venha a ser. Para Portugal esta tarefa - a defesa das nossas fronteiras - compete exclusivamente à NATO. É neste entendimento que participamos na CEP.

* Em substituição do Dr. Nuno Pinheiro Torres, anunciado no Programa.

^[1] – Vg., a utilização conjunta por PT, SE, DK, NO e BE de infraestruturas no aeroporto de Bangui, na RCA, para a rotação de capacidades chave (*critical enablers*) em apoio de uma missão de manutenção de paz.

^[2] – As restantes quatro são: promoção da resiliência dos Estados e sociedades nas regiões vizinhas; uma abordagem integrada das crises e dos conflitos; a promoção dos mecanismos de cooperação regional; e o empenho na Governação Global no século XXI.

^[3] – O FED visa coordenar, complementar e ampliar os investimentos nacionais na investigação no domínio da defesa, no desenvolvimento de protótipos, e na aquisição de equipamentos e tecnologias de defesa. É constituído por duas «janelas» complementares, mas diferentes na sua estrutura jurídica e na origem do seu financiamento: uma »janela investigação« para financiar a investigação em cooperação sobre tecnologias de defesa inovadoras no domínio da eletrónica, dos metamateriais, do *software* criptado ou da robótica; e uma »janela capacidades« para atuar como instrumento financeiro e permitir aos Estados-Membros participantes adquirir determinados ativos em conjunto, de forma a reduzir os respetivos custos. O Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa (EDIDP) é parte da componente de desenvolvimento desta »janela capacidades« e destina-se a financiar projetos como a definição de especificações técnicas comuns, prototipagem, testes, qualificação e certificação de produtos de defesa novos e atualizados, bem como estudos de viabilidade e outras atividades de apoio.

Ao financiar, em parte, o desenvolvimento colaborativo de capacidades de defesa, o EDIDP foi concebido para incentivar a cooperação entre Estados-Membros e a indústria de defesa, e contribuir para enfrentar a dissonância entre a atividade de pesquisa e a aquisição de capacidades de defesa.

- ^[4] –
- European Secure Software Defined Radio (ESSOR) - liderado por FR;
 - Military Mobility - liderado por NL;
 - Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM) - liderado por BE;
 - Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO) - liderado por IT;
 - Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform - liderado por GR;

- Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations -
liderado por ES;