

O Futuro da Segurança e Defesa Europeia

Isabel Ferreira Nunes

Chefe de Equipa Multidisciplinar do Centro de Estudos e de Investigação, Instituto da Defesa Nacional. Representante no Executive Academic Board do European Security and Defense College. Doutorada em Ciência Política.

Resumo

O futuro da segurança e defesa europeia implica uma reflexão sobre os condicionalismos de ordem internacional e interna sobre as aspirações da União Europeia, enquanto ator securitário, mas também uma ponderação sobre a natureza da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) como política sectorial, sobre o seu objeto, nível de ambição e processo de adaptação da segurança e defesa europeia à presente conjuntura estratégica.

Este artigo examina as condicionantes internacionais e internas da PCSD, analisa os interesses securitários da Europa e o seu impacto sobre o desenvolvimento da defesa europeia na perspetiva das perceções e interesses dos Estados-membros e do papel de atores europeus como a Agência Europeia de Defesa. Por último, elabora sobre novas modalidades de desenvolvimento e emprego de capacidades europeias, bem como sobre a relevância que iniciativas de coordenação intraeuropeia e de cooperação entre Estados membros poderão ter sobre o futuro da segurança e defesa europeia.

Abstract

The future of European security and defense

The future of European security and defense leads necessarily to a reflection on the international and internal limits to the aspirations of the European Union as a security actor, but also to an analysis regarding to the nature of Common Security and Defense Policy (CSDP) as a EU policy, its object, level of ambition and process of adaptation of European security and defense to the current strategic environment.

The article examines the international and internal conditions on which CSDP strives, analyses the European security interests and their impact on the development of European defense, through the perspective of member states perceptions and interests and the role of European actors, such as the European Defense Agency. As a final point, it elaborates on the development and use of European capacities and considers the relevance of initiatives of internal coordination and cooperation among member states and their consequences on the future of European security and defense.

Condicionantes da Política Comum de Segurança e Defesa

No contexto das condicionantes internacionais e internas da União, a configuração de uma situação de crise económica e financeira desde 2008 e a crescente difusão e transnacionalização dos riscos e ameaças internacionais tem imposto esforços adicionais, quer no quadro da gestão das políticas de defesa e segurança, quer no plano dos investimentos sectoriais dos Estados-membros da União em matéria de recursos e capacidades no quadro da segurança e defesa. A complexidade do ambiente estratégico atual permite concluir que os estados são hoje demasiado pequenos para enfrentar o elenco de riscos e ameaças internacionais e que as organizações internacionais dispõem de instrumentos de decisão e de atuação cuja operacionalização, devido a questões de complexidade institucional e processual, colide por vezes com a urgência de respostas rápidas e multifuncionais necessárias aos desafios atuais.

No quadro da União importa sublinhar o facto de a componente de defesa europeia, integrada na Política Comum de Segurança e Defesa, ser parte integrante da Política Externa de Segurança e Defesa (PESC), tal como consignado no Tratado de Lisboa, compreendendo desse modo uma dimensão externa das relações da União, que se estende muito para além da estrita dimensão militar. Sendo uma política sectorial da União e não uma estrutura ou organização de defesa como a NATO, desenvolve-se no âmbito alargado da política externa da UE e comporta dimensões civis e militares, que tenderão a ser desenvolvidas ao abrigo de uma lógica de funcionamento e emprego partilhado de meios, que importa considerar no quadro das estratégias nacionais de participação em compromissos, que os Estados-membros subscrevem no plano da defesa.

Todas as políticas de defesa são políticas reativas de resposta a ameaças e riscos externos reais ou potenciais, mas são também políticas sectoriais, que evoluem na medida dos condicionalismos nacionais. No plano nacional a ação externa dos estados pode ser condicionada pela proximidade de atos eleitorais, por circunstâncias de natureza económica, por processos de reforma das forças armadas e dos serviços e forças de segurança interna em curso ou mesmo pelo grau de investimento nacional nas áreas de investigação e tecnologia capaz de responder aos desafios das crises e conflitos atuais. No plano internacional a disponibilidade para intervir externamente poderá depender de uma avaliação pelos Estados-membros dos interesses geoeconómicos sobre as crises e conflitos em curso; da capacidade mobilizadora dos mesmos, em torno de eventuais imperativos que justifiquem uma intervenção militar; dos laços de proximidade entre Estados-membros da União e estados afetados pela instabilidade ou da perceção sobre o potencial efeito de contaminação regional dos riscos e das ameaças associados a situações de instabilidade. Esta ponderação sobre a oportunidade ou necessidade de restabelecimento da segurança internacional informa o entendimento sobre

qual o enquadramento de segurança internacional prevalecente, determinando necessariamente o tipo de política de defesa e de resposta militar e não militar, que cada ator internacional decide adotar.

A ideia de uma política de defesa europeia tem sido sempre apresentada pelos Estados-membros e aos Estados-membros, como um “processo em construção” ou como uma etapa evolutiva da política externa e de segurança da União, que a “prazo” deve adquirir uma dimensão comum, tal como figura nos Tratados de Maastricht, Nice, Amesterdão e mais recentemente no Tratado de Lisboa (Treaty of Lisbon, 2007). Este pressuposto resulta de circunstâncias várias, que se mantêm até à data e que condicionam o desenvolvimento de uma política de defesa europeia, por razões de vária ordem.

Em primeiro lugar, o facto de um dos principais documentos estruturantes da segurança europeia, a Estratégia Europeia de Segurança (European Council, 2003) e o Relatório de Implementação (European Council, 2008) que a sucedeu, terem implicitamente contrariado a propensão para a identificação de ameaças militares diretas à Europa, reconhecendo no entanto a presença de ameaças aos interesses europeus tais como: o terrorismo, a proliferação de armas, os conflitos regionais, os estados fragilizados e o crime organizado. A oportunidade ou necessidade de mitigar ou conter estas ameaças orientam o nível de ambição e de investimento dos Estados-membros no que respeita à dimensão de defesa da PCSD (Witney, 2008: 19). Para os Estados-membros e no plano estritamente nacional, o desenvolvimento de respostas aquelas ameaças, que em princípio poderão vir a constituir o âmbito da defesa europeia, recaem na tutela de ministérios distintos, em particular do Ministério da Defesa, da Administração Interna e Justiça com competências e recursos próprios, conforme as respetivas tradições nacionais e disposições legais e constitucionais. O caso da luta antiterrorista na Europa é um exemplo expressivo de interceção entre as áreas da defesa, da segurança interna e da justiça figurando como tal, quer na Estratégia Europeia de Segurança (European Council, 2003), quer na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (European Council, 2005a; European Council, 2005b; European Council, 2010; European Commission, 2010) tendo o reconhecimento desta estreita conexão sido reiterado no decurso do Conselho Europeu de dezembro (European Council, 2013) no domínio de matérias horizontais como a imigração ilegal, crime organizado e o terrorismo. Àquela especificidade de competências e de práticas de atuação no enquadramento nacional, justapõem-se as competências das próprias instituições europeias, nomeadamente do Conselho, através do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e da Comissão, bem como no quadro próprio de competências da Alto Representante (AR), que tutela a PCSD, no plano da prevenção de conflitos, da mediação, da resolução de conflitos e do apoio ao desenvolvimento por via da sua dupla função, enquanto AR e Vice-Presidente da Comissão.

A isto acresce referir que no plano da formulação, implementação e operacionalização a dimensão da defesa europeia é também afetada pela sua natureza pouco vinculativa. O Tratado de Lisboa observa estritamente os compromissos assumidos pelos Estados-membros no quadro de outras organizações internacionais, por exemplo com a NATO, das relações externas e bilaterais dos Estados-membros e das suas disposições constitucionais. Isto permite aos Estados-membros com uma tradição externa de pendor atlântico, como o Reino Unido, Portugal e Holanda, de tradição neutra como a Irlanda ou aqueles que não tomam parte na dimensão militar da PCSD, como a Dinamarca, um amplo espaço de escolha sobre qual ou quais as organizações de segurança e defesa que colhem a sua preferência, em termos de compromissos assumidos em matéria de recursos e capacidades ou de participação em projetos cooperativos no domínio da defesa.¹

Em segundo, continua a prevalecer na Europa uma cultura de segurança e de defesa, herança da Guerra Fria e da pertença da maior parte dos países da Europa Ocidental à Aliança Atlântica, segundo a qual qualquer cultura estratégica e por inerência a dimensão da defesa militar, têm por função: garantir um determinado estatuto internacional aos estados participantes; justificar a adesão de estados com interesses comuns no quadro de alianças, permitir aos estados participantes na aliança ultrapassar défices estratégicos e garantir a supremacia militar de estados e organizações em relação a inimigos e ameaças. Estas premissas, aplicáveis às alianças tradicionais, condicionam a perceção de valor acrescentado relativamente ao potencial desenvolvimento da defesa europeia, agregada sob uma mesma política sectorial aos domínios da política externa e de segurança.²

Apesar de alterações substanciais terem ocorrido no ambiente estratégico internacional, a maior parte dos sistemas de forças de grande parte dos países europeus³ apresentar uma limitada capacidade expedicionária, reduzida multifuncionalidade e baixo interface entre a dimensão civil e militar da gestão de crises e conflitos. A isto acresce o facto de a cultura estratégica prevalecente estar ainda profundamente ancorada na ideia de que a salvaguarda da defesa e segurança europeia deve preferencialmente ser concretizada através da NATO, justificando assim um menor investimento na defesa europeia. Na realidade, caso a NATO não pretenda contribuir com meios militares no quadro de operações e missões na salvaguarda de interesses europeus, os mesmos serão naturalmente assegurados a título unilateral,

-
- 1 Para uma análise detalhada sobre as características que informam a cultura estratégica de alguns Estados-membros da União Europeia, ver Venesson (2010).
 - 2 Isto pese embora o(a) alto(a) funcionário(a), que tutela a PCSD sob a designação de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança não conter a designação 'defesa' nessa mesma atribuição.
 - 3 Ver King (2014: 6 e 7).
-

bilateral ou multilateral pelos Estados-membros da UE estrategicamente mais capacitados e também por aqueles que possuem indústrias de defesa mais competitivas, capazes de sustentar um elevado grau de autonomia e garantir um maior empenhamento em missões internacionais, em particular em missões de combate. Se no plano operacional, a União pode não estar ainda em condições de atuar como um sistema de defesa integrado, pese embora o volume de forças compromissadas através dos tetos acordados no *Headline Goal Civil* (HLG) de 2008, no *Headline Goal Militar* de 2010, inscritos no Catálogo de Forças, no Plano de Desenvolvimento de Capacidades e no Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades da União, o mesmo não pode ser afirmado no plano normativo. A este nível, as missões com uma dimensão de defesa encontram-se devidamente enquadradas pelos clausulados previstos no Tratado de Lisboa, nomeadamente através da Cláusula de Defesa Mútua e da Cláusula de Solidariedade, podendo ser desenvolvidas ao abrigo de métodos de atuação específicos previstos pelas ações de Cooperação Estruturada Permanente ou por procedimentos de partilha e agregação de capacidades como as iniciativas de *Pooling&Sharing* – P&S (European Council, 2012; Voss, Major e Mölling, 2013), já em curso e que retomarei posteriormente, mencionando apenas nesta fase as parcerias existentes, por exemplo entre a Holanda-Bélgica-Luxemburgo; entre os Países Nórdicos (Ojanen, 2014); o Reino Unido-França (Zandee, 2012) e Polónia-Alemanha (Adebahr, 2011). No quadro da operacionalização efetiva de uma defesa europeia para além de se identificar capacidades e cenários, importa articular objetivos e prioridades político-estratégicas capazes de orientar o desenvolvimento de capacidades necessárias à promoção do papel da União, numa dimensão de segurança e defesa, fomentando o seu desempenho como ator global.

Os Interesses Securitários da Europa e o Desenvolvimento da Defesa Europeia

O efetivo desenvolvimento de uma defesa europeia passará necessariamente pela resolução de alguns obstáculos no plano das perceções, dos entendimentos e dos interesses dos Estados-membros e que até à data têm desacelerado o seu empenhamento naquele contexto. Entre estes contam-se em primeiro lugar, o limitado consenso que existe no que respeita à natureza da defesa europeia, no sentido de averiguar se a sua evolução natural deverá ser a da plena integração ou se pelo contrário deverá manter o atual estatuto intergovernamental. Reconhecendo-se a tradição e propensão da União para o consenso incremental, precedido de negociação e argumentação entre os Estados-membros e refletindo sobre o enquadramento normativo já referido,⁴ que informam presentemente o que poderá vir a constituir

4 Por exemplo as Cláusulas de Solidariedade e Defesa Mútua, a existência de mecanismos de Cooperação Estruturada Permanente e de *Pooling&Sharing*, a observação tácita de obrigações e compromissos assumidos decorrentes das respetivas disposições constitucionais dos Esta-

a base de uma futura política de defesa europeia, a solução intergovernamental afigura-se-nos como aquela que, na presente conjuntura, pode melhor servir os interesses da União. A evolução da defesa europeia no sentido de uma maior integração dependerá da aferição de desempenho que os Estados-membros realizam em relação a organizações de segurança e defesa, levando-os a privilegiar uma estrutura de defesa reativa como a NATO, por influência anglo-americana, em detrimento de políticas preventivas, estabilizadoras ou reconstrutivas como a PESC e a PCSD, que melhor traduzem a prática estratégica europeia, com uma inegável economia de custos humanos, materiais e de meios.

Em segundo lugar, é fundamental a identificação do âmbito de competências da defesa europeia, em particular se estas se devem orientar por um maior grau de ambição, que tenha como patamar mais elevado a participação em missões de combate ou se ao invés, tenderá a especializar-se em ações militares de baixa intensidade, decorrente da coexistência de diversas culturas de segurança e defesa, presentes entre os Estados-membros, com consequências sobre o curso da PCSD. Esta questão é naturalmente indissociável dos recursos necessários para o alcance do grau de ambição desejado. Definir o nível de ambição e identificar os recursos necessários à sua concretização implica para qualquer organização de segurança e defesa várias condições: o entendimento por parte dos Estados-membros de que existem riscos e ameaças que afetam os seus interesses comuns; a geração de vontade política para alocar recursos humanos e materiais que possibilitem consubstanciar a ambição de ator securitário; ser capaz de garantir uma boa coordenação entre componentes civil, militar, de polícia e de justiça em função do perfil das missões e gerar um bom nível de cooperação entre atores externos. A presença de culturas de defesa e segurança distintas, plasma-se também na distribuição de competências no plano da defesa e da segurança, que entre alguns Estados-membros se encontram divididas entre diferentes ministérios, sendo objeto de competências partilhadas entre os Ministérios da Defesa, dos Negócios Estrangeiros, da Segurança Interna e da Justiça.⁵ Esta divisão de competências determinará não apenas quais as agências nacionais que terão intervenção direta no quadro da PCSD, como também qual o nível de atuação da mesma. Os Estados-mem-

dos-membros e aqueles assumidos no plano bilateral e multilateral de interesses, bem como o curso futuro do desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial Europeia (BTIE). Sem o pleno desenvolvimento desta última, a presença de clausulados normativos e mecanismos de emprego de capacidades só por si não é suficiente.

- 5 No quadro de uma aceção holística de segurança, incluindo todo o ciclo de crise da prevenção à reconstrução, Estados-membros da UE como o Reino Unido, a Holanda, Suécia e Dinamarca têm vindo a apostar em reformas no seio dos Ministérios da Defesa e Negócios Estrangeiros, das Secretarias de Estado para a Cooperação e Desenvolvimento e dos Ministérios da Administração Interna com o intuito de melhorar formas de colaboração interdepartamental e cooperação interministerial, ver Friis (2008: 8).

bros que privilegiam o quadro preventivo da segurança tenderão a valorizar esta dimensão, desenvolvendo a dimensão civil e militar da gestão de crises, a promover iniciativas de apoio à reconstrução dos estados e das instituições, a sustentar ações de apoio ao desenvolvimento e ajuda humanitária, sendo de ressaltar que cada uma destas áreas de intervenção é tutelada por várias instituições europeias e diversas agências nacionais. Os Estados-membros que privilegiam a dimensão reativa da defesa, pese embora possam fazer uso de instrumentos de diplomacia musculada, mostrar-se-ão mais permeáveis a uma defesa europeia, que tenha como patamar máximo de intervenção a participação com unidades de combate. Isto não significa que venham a ser necessariamente recetivos a uma defesa integrada, guiada por disposições juridicamente vinculativas e inibidoras de uma ação militar mais autónoma e consentânea com interesses nacionais específicos.

Em terceiro, a identificação de um nível de ambição internacional tem sido também afetada pela presença de tensões entre instituições europeias (Conselho, SEAE e Comissão) pela posse de competências, de recursos financeiros e pela colisão entre culturas institucionais e práticas de trabalho distintas como as observadas entre o Conselho, a Comissão e a Agência Europeia de Defesa (AED). Em particular entre os altos responsáveis e funcionários da Comissão prevalece uma cultura comunitária e por uma prática de trabalho caracterizada por procedimentos de comitologia, em que vários comités técnicos são responsáveis pela adaptação do tecido legislativo da União Europeia no que concerne à feitura, implementação e adoção do quadro legislativo europeu, com implicações diretas sobre como é que as diretivas comunitárias são aplicadas entre os Estados-membros. Esta lógica de transposição legalista comum, prevalecente no seio da Comissão, poderá ter consequências sobre a geração de consensos entre Estados-membros em matéria de defesa, tradicionalmente pertença dos atributos soberanos do estado, logo menos permeável ao exercício de competência supranacional. A Comissão tem vindo crescentemente a reclamar novas competências no quadro da PCSD, ao mesmo tempo que o Conselho tem reivindicado uma maior autonomia financeira em relação à Comissão, o que não deixará de ter efeitos sobre os mecanismos de financiamento de missões e operações no âmbito da PCSD. Por último, a acumulação da função de Vice-Presidente da Comissão na pessoa da Alto Representante, medida cujo propósito foi o de dar maior consistência à ação externa da União, poderá também ter um efeito condicionador sobre quem desempenha ou vier a desempenhar aquela função, no que respeita à eficácia e celeridade na resposta a situações com implicações no plano da defesa resultante da colisão entre duas culturas institucionais distintas,⁶ o que origina um desafio a uma eficaz coope-

6 Para uma leitura sobre a adaptação institucional, no seio da União, em matéria de concentração de competências no posto de Alto Representante importante no desenvolvimento mais consistente de várias dimensões da política externa europeia, ver Pirozzi (2013: 9).

ração intraeuropeia de dimensões consideráveis, se atendermos a que este esforço terá que ser desenvolvido a 27 Estados-membros.⁷

Em quarto, outra circunstância que poderá vir a afetar o desenvolvimento da defesa europeia, reside no fenómeno da externalização da dimensão interna da segurança e da internacionalização da dimensão externa de segurança, aproximando as dimensões civil-militar⁸ e fomentando uma maior conexão entre os parâmetros externo (PCSD) e o interno (JAI) da segurança (Nunes, 2014). Esta proximidade tem sido potenciada quer pela ameaça do terrorismo, quer por novas metodologias de resolução de crises e conflitos. Isto tem implicações ao nível: da delimitação de competências entre agências de segurança interna e externa dos Estados-membros; da harmonização entre políticas e práticas de segurança e defesa; da eventual transposição de diretivas europeias no plano da defesa, caso a mesma venha a evoluir para além de uma “política” de defesa comum, para uma defesa verdadeiramente integrada e comunitarizada.

Finalmente, o desenvolvimento de uma componente securitária da União, que venha a compreender a dimensão da defesa, reclamará necessariamente uma melhor cooperação no sentido do desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial Europeia (BTIE) e uma intervenção efetiva da Agência Europeia de Defesa (AED) na harmonização de critérios de desempenho, que permitam uma maior alavancagem dos pequenos e médios estados europeus em relação àqueles estrategicamente mais capacitados e uma maior capacitação militar e não militar dos Estados-membros, que tiverem interesse em tomar parte em ações de P&S por via da participação em projetos cooperativos (European Defence Agency, 2014: 10-11).

O futuro do desenvolvimento da BTIE deverá também ser equacionado à luz do que vier a ser a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Mansfield e Milner, 2014) entre os EUA e a UE no domínio dos investimentos, da investigação, do desenvolvimento e da transferência de tecnologias com incidência sobre recursos militares e não militares. Esta preocupação justifica-se, quer devido à lógica fortemente protecionista da indústria de defesa norte americana, no que reporta a exportação e importação de componentes e tecnologias, quer em virtude da tradição muito regulativa da Comissão Europeia, o que poderá gerar uma situação de impasse em relação ao projeto de um mercado transatlântico integrado.

7 Vinte e oito Estados-membros caso a Dinamarca venha a integrar a dimensão de defesa da PCSD.

8 Drent, Homan e Zandee (2013) consideram, no plano das sinergias civil-militar, a necessidade de se desenvolver sinergias em três planos de atuação distintos: segurança marítima, controlo de fronteiras e cibersegurança. Ver também os contributos de Valasek (2011) e de Dick Zandee neste número da *Nação e Defesa*.

O futuro da defesa europeia deverá materializar-se na presença de uma base tecnológica e industrial europeia suficientemente desenvolvida para apoiar a edificação de sistemas de forças, o desenvolvimento de capacidades e a promoção de mecanismos de projeção e de sustentação de força (por exemplo: mobilidade estratégica, desenvolvimento de sistemas de informações estratégicas, maior autonomia no apoio logístico e capacidade efetiva de rotação de meios e efetivos) nos teatros de operações, necessários a um eventual empenhamento integrado da União no domínio da defesa.⁹ Esta evolução dependerá certamente da geração de consensos sobre o que se pretende que a defesa europeia venha a ser, mas também do interesse que os principais Estados-membros, com segmentos de indústria de defesa militar mais desenvolvidos e concorrências no mercado europeu e internacional, venham a ter sobre uma política de defesa europeia comum.

Em 2010, a AED identificou dez áreas de empenhamento prioritário¹⁰ assentes em quatro orientações centrais (European Defence Agency, 2010): o *Plano de Desenvolvimento de Capacidades* destinado a avaliar tendências de emprego de forças e identificar requisitos militares no curto e médio prazo, apoiando as decisões dos Estados-membros no que respeita aos investimentos a realizar no setor da defesa, incluindo identificação de áreas de cooperação no quadro dos investimentos, do domínio dos armamentos e das indústrias de defesa. A *Estratégia de Investigação no Plano da Defesa e Tecnologia*, que visa fomentar a investigação e o desenvolvimento tecnológico no apoio a capacidades militares, identificando os nichos tecnológicos a desenvolver, os meios a promover e os planos de ação necessários ao seu emprego. A *Estratégia de Cooperação no Domínio dos Armamentos*, que tem por objetivo promover e melhorar os métodos de cooperação em matéria de armamentos, com base num guia de boas práticas no quadro das necessidades e capacidades no apoio a missões de PCSD. A *Estratégia de Implementação de uma Base Europeia de Tecnologias e Indústrias de Defesa*, que visa contribuir para delinear o enquadramento industrial europeu com base em quatro linhas de conduta: orientação para capacidades, maior integração, interdependência e maior especialização entre estados participantes em projetos da AED.¹¹

9 Neste contexto importa avaliar as potenciais áreas de contributo por parte dos pequenos e médios estados, em particular em domínios de participação assimétrica, como é o caso da partilha de sistemas multiplicadores de força, onde o elemento de mutualização de responsabilidades e custos tenderá a impor-se no médio-longo prazo.

10 Em 2011, a AED identificou 10 domínios prioritários de investimento em capacidades: combate a engenhos explosivos improvisados, apoio médico, informações-monitorização-reconhecimento, helicópteros, ciberdefesa, apoio logístico multinacional, troca de informação sobre PCSD, meios para ações de airlift, combustíveis e energia, European Defence Agency (2011).

11 Para uma útil reflexão sobre o desenvolvimento futuro de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia ver Valerio; Marrone; Molling e Valasek (2013). Este estudo foi comissionado pelo European Parliament's Subcommittee on Security and Defence.

Neste enquadramento, a AED terá um papel fundamental na harmonização de políticas, práticas e emprego de meios militares com expectáveis benefícios e economia de custos para a defesa europeia, fomentando uma maior interoperabilidade entre meios e capacidades das forças armadas europeias, bem como uma redução da dependência em relação ao mercado de defesa norte-americano.

A externalização da segurança interna, a que aludimos, poderá também deixar antever o desenvolvimento de um potencial nicho de mercado para a indústria de defesa europeia, através da capacidade de adaptação da indústria de defesa militar a segmentos de indústria no apoio à segurança interna, nomeadamente na protecção de infraestruturas críticas como os aeroportos, sistemas informáticos, banca, controlo da circulação de bens e pessoas nas fronteiras e do desenvolvimento de sistemas de vigilância aérea através do emprego de veículos não tripulados.

Do mesmo modo a singular interceção entre a dimensão civil e militar da segurança e defesa, que no quadro europeu não só tem uma tradição, como tem vindo gradualmente a desenvolver as sinergias necessárias e a incentivar o desenvolvimento de capacidades de duplo uso (European Commission (2013: §4). O interface entre a componente civil e militar da defesa é particularmente útil na prevenção de crises e conflitos e em situações de pós conflito no quadro das missões e operações PCSD. Esta relação incentivará os Estados-membros da União a desenvolver o capital humano e material capaz de responder de uma forma multifuncional, rápida e eficaz aos desafios atuais, num espectro alargado de missões como por exemplo: missões de estabilização, monitorização de processos eleitorais, apoio a outras organizações internacionais nomeadamente com forças combatentes, em missões de reforma do setor de segurança, desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, controlo de fronteiras, combate ao terrorismo, reconstrução de estruturas policiais e judiciais, bem como recuperação e desenvolvimento de estruturas de governação e administração local. Estas sinergias proporcionam oportunidades e imperativos de coordenação, incentivando o desenvolvimento de nichos de valências civis e militares, a partilha de recursos, capacidades e uma redução de custos no contexto da participação em missões internacionais.

Participar Cooperando¹²

O desenvolvimento de formas de cooperação multilateral, nomeadamente através do conceito de agregação e partilha (*Pooling&Sharing* – P&S) de capacidades no

12 Esta secção foi parcialmente desenvolvida a partir do contributo da autora no âmbito do *Policy Paper* a.a.v.v. (2013) “A Política Comum de Segurança e o Conselho Europeu de dezembro”, secção “*Pooling&Sharing*”. Documento que contou com a colaboração de vários investigadores do Instituto da Defesa Nacional no âmbito de trabalho preparatório do Conselho Europeu de dezembro 2013.

quadro da segurança e defesa, tem lugar num enquadramento internacional e europeu com contornos políticos, económicos e securitários específicos.¹³ As tensões políticas resultantes dos insucessos recentemente registados na gestão de crises e conflitos, as consequências da crise financeira e a volatilidade do ambiente de insegurança internacional têm aconselhado a uma cooperação multilateral mais eficaz e a uma gestão mais integrada de capacidades. No contexto europeu o desenvolvimento de iniciativas de cooperação de P&S resulta de três imperativos centrais decorrentes da resposta europeia às alterações verificadas no contexto estratégico transatlântico, da reação a uma crise de funcionalidade das organizações e da contração dos orçamentos de defesa nos últimos cinco anos. Em primeiro lugar, o método de emprego de capacidades designado por P&S poderá vir a concorrer para um aprofundamento do processo de europeização da segurança e defesa da União e para uma maior autonomia em relação à NATO e aos EUA, face à chamada viragem estratégica para a Ásia-Pacífico. Neste enquadramento, a promoção de ações de P&S resulta também de uma resposta europeia a uma crise de funcionalidade e desempenho das próprias instâncias de segurança e defesa, face a um ambiente internacional incerto e fluido, reclamando por isso o encontro de novos objetivos e métodos de emprego de capacidades. Por último, o impacto da crise financeira e da contração dos orçamentos de defesa dos Estados-membros tem vindo a redirecionar as estruturas de segurança e defesa para soluções alternativas de partilha de custos e de responsabilidades no sentido de uma mutualização da economia, gestão e modernização de capacidades.

No plano da implementação daquela iniciativa, um bom exemplo de operacionalização do método de P&S poderá materializar-se na constituição de agrupamentos táticos operacionais (*Battlegroups* - BG) para apoio a missões PCSD¹⁴ na medida em que, agregando valências de vários Estados-membros, corresponde ao propósito de agregação e partilha de capacidades, previsto na noção de P&S. O conceito de *Battlegroup* prevê que estas forças atuem como uma força de sustentação, capaz de assegurar uma operação, até que a mesma transite para o comando das Nações Unidas ou de outras organizações regionais sob mandato da ONU. Pese embora o ceticismo que o emprego de *Battlegroup* tem suscitado, o relatório da Alto Representante sobre PCSD, divulgado em outubro de 2013 (High Representative, 2013: 14-18) sugere modalidades concretas para a resolução de problemas no que respeita à partilha de capacidades no contexto dos BG.

Em primeiro lugar, o Relatório propõe a aplicação de uma estrutura modular aos BG fomentando contribuições, por parte dos Estados-membros, proporcionais aos

13 Para um desenvolvimento mais detalhado sobre cooperação multilateral europeia, ver Nunes (2012).

14 Ver Jacoby e Jones (2008).

cenários de crise emergentes e aos interesses e capacidades a disponibilizar pelos mesmos em virtude da capacitação estratégica de cada estado participante. Em segundo, sustenta o desenvolvimento de um programa de exercícios regulares e a implementação de uma metodologia de certificação de forças, fomentando uma “maior interoperabilidade, prontidão e efetiva operacionalidade das forças dos Estados-membros”.¹⁵ Em terceiro, subscreve o desenvolvimento da cooperação com a NATO, por exemplo através do conceito de *Connected Forces Initiative*,¹⁶ com particular ênfase em ações de treino e exercício. Em quarto, prevê o aperfeiçoamento de ações de planeamento em cenários de crise de maior probabilidade, onde as forças de reação rápida possam ser a categoria de forças adequada à mitigação de situações de instabilidade que afetam a estabilidade internacional. A par da identificação de potenciais cenários de emprego dos BG importa resolver os problemas decorrentes do seu financiamento, implicando uma partilha inequívoca de custos entre países contribuintes e participantes; o alargamento das modalidades de financiamento comum e a revisão do Mecanismo Atena relativamente ao financiamento de operações que envolvam agrupamentos táticos (European Council, 2013).¹⁷

As iniciativas de P&S para além de incentivarem uma maior economia de meios, incrementam a flexibilidade e adaptabilidade dos meios a disponibilizar melhorando o nível de sinergias civil-militar, por exemplo através da constituição de equipas de reação rápida civil-militar, que agreguem forças militares, forças de segurança interna, forças do tipo *gendarmérie* e agências como a Europol e Frontex, desde a fase preventiva à fase de intervenção, em contextos diversos de missões e operações.

A estes imperativos importa adicionar a necessidade de uma melhor coordenação de capacidades, a disponibilizar no quadro de missões da PCSD, pelo que a Agência Europeia de Segurança e Defesa considerou necessário identificar áreas prioritárias de investimento e de interesse direto para ações de P&S, tendo selecionado dez áreas de empenho prioritário, assentes em quatro planos de ação, conforme detalhados na secção anterior (European Defence Agency, 2010).

No quadro da cooperação europeia no domínio da defesa, o acordo sobre o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da AED prevê a identificação de potenciais ameaças, de capacidades necessárias à sua contenção e o desenvolvimento

15 No decurso do Conselho Europeu de dezembro foi acordado que a AED e a Comissão assumiriam a responsabilidade pela elaboração, até meados de 2014, de um roteiro sobre o desenvolvimento de padrões e procedimentos de certificação para o desenvolvimento da indústria de defesa europeia, ver European Council (2013, §19).

16 A *Connected Forces Initiative* visa fomentar a prontidão e eficácia no combate de forças NATO através de ações de formação, treino e exercícios, facilitadoras de maior interoperabilidade de sistemas e equipamentos e de um emprego mais eficaz de tecnologias militares.

17 Esta preocupação foi reiterada pelo Conselho Europeu de dezembro 2013.

de oportunidades colaborativas entre os estados participantes em programas da Agência. No plano da racionalização de meios, o *Código de Conduta sobre Pooling&Sharing*¹⁸ trará benefícios óbvios, quer na fase de planeamento, quer nas fases subsequentes no que respeita à geração de capacidades por quatro motivos. Em primeiro lugar porque incentiva a exploração de possibilidades de P&S para todo o ciclo de vida das capacidades identificadas, minimizando-se o número de variantes para um mesmo equipamento, melhorando-se a interoperabilidade e racionalizando-se o equilíbrio entre procura e oferta. Este requisito tem por finalidade harmonizar os vários ciclos de planeamento existentes entre os Estados participantes.

Em segundo, confere maior inclusividade e abertura aos programas nacionais em matéria de defesa dos Estados-membros, facilitando o desenvolvimento de ações de cooperação, aumentando assim o número de capacidades disponíveis e incrementando a sua projeção operacional.¹⁹ Esta situação requererá que entre os Estados-membros da União, se criem melhores condições de transparência, comunicação e confiança entre estados participantes em programas da AED.

Em terceiro fomenta o conhecimento de novas oportunidades de P&S através da criação de novas condições de permuta de informação entre peritos europeus, indústrias e especialistas dos Ministérios da Defesa.

Em quarto, incentiva a otimização de modalidades de uso conjunto de capacidades existentes, por parte dos estados participantes. Esta condição, sendo uma boa forma de racionalizar meios, irá certamente confrontar-se no plano da implementação com a diversidade de culturas e práticas estratégicas adotadas entre os Estados-membros da União.

No plano dos investimentos, o Código de Conduta prevê um conjunto de condicionalidades destinadas a salvaguardar a integridade das indústrias e empresas dos Estados-membros e garantir a sustentabilidade dos projetos colaborativos apoiados pela AED. Em primeiro lugar prevê a proteção dos investimentos realizados em projetos de P&S, em relação a ajustamentos orçamentais com consequências sobre disponibilidade de financiamento no médio e longo prazo. Esta medida poderá salvaguardar a posição de pequenos e médios estados que realizem investimentos

18 A implementação do *Código de Conduta sobre P&S* será monitorizada anualmente pela AED e complementada por avaliações anuais realizadas pelos Ministros da Defesa dos Estados-membros.

19 Este objetivo foi reiterado pelo Conselho Europeu de dezembro, tendo os Estados-membros acordado na necessidade de uma maior transparência e partilha de informação no domínio do planeamento de defesa, permitindo aos nacionais responsáveis pelo planeamento e a decisores considerarem uma maior convergência, as capacidades necessárias e o cumprimento de prazos para o seu desenvolvimento, fomentando-se a cooperação necessária entre a Alto Representante e a AED no sentido de, até ao final de 2014, se promover uma política-quadro que permita uma maior coerência com o ciclo de planeamento NATO, ver European Council (2013: §12).

nestas áreas, podendo e devendo ser criados incentivos financeiros no setor da defesa, assegurando-se simultaneamente a proteção dos projetos daí resultantes em relação a eventuais cortes orçamentais.

Em segundo, o Código de Conduta incentiva a potenciação de fatores de eficiência em torno de ações de P&S no que respeita ao apoio ao desenvolvimento de novas capacidades. Esta avaliação de desempenho eficaz carece da aplicação de um programa de “lições aprendidas”, que fundamente a consolidação de capacidades existentes ou o desenvolvimento de novas capacidades.

Em terceiro, visa conciliar iniciativas de P&S com outras iniciativas europeias no âmbito de programas-quadro de regulação, standardização e certificação.²⁰

Em quarto, o Código de Conduta destina-se também a contrariar o receio de duplicação de esforços e recursos, o que implicará o desenvolvimento de plataformas de troca de informação, através do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e da base de dados sobre oportunidades colaborativas da AED.

Em quinto, incentiva os estados participantes a manter estreita comunicação com a Agência, sempre que procederem à revisão dos respetivos conceitos de defesa nacional e estratégias sectoriais, em particular se os mesmos resultarem em cortes no plano orçamental, que possam comprometer o desenvolvimento de projetos colaborativos.

Em sexto, o Código de Conduta estimula a partilha dos planeamentos de defesa, em particular no que respeita a áreas deficitárias, o que implica superar problemas de confiança política e os condicionalismos decorrentes de dependências estruturais em relação a parceiros concorrenciais.

No plano estritamente militar, o desenvolvimento de capacidades e a reforma de estruturas das forças armadas em curso entre vários Estados-membros, deverão ser consentâneos com os critérios identificados em inúmeros documentos emanados de organismos europeus (Comité Político e de Segurança, Comité Militar, Estado Maior Internacional da UE e AED), com responsabilidade no plano da eficácia operacional; da eficiência económica; da capacidade de aprontamento e resposta; da mobilidade; da flexibilidade e da sustentabilidade. No quadro da cooperação multilateral e a montante dos critérios acima referidos deverá subsistir uma preocupação central com o fator interoperabilidade, como elemento de referência no desenvolvimento de contributos nacionais em matéria de capacidades. Esta deve estar presente na seleção das capacidades dos Estados-membros elegíveis para agregação (*Pooling*) de recursos e na definição de tarefas no quadro

20 Neste enquadramento, o Conselho Europeu de dezembro 2013 veio sublinhar a imperativa colaboração entre a AED e a Comissão Europeia na regulação, por exemplo, do emprego de aeronaves pilotadas remotamente (*Remotely Piloted Aircraft Systems - RPAS*) e a sua integração no Sistema de Aviação Europeia, ver European Council (2013: §11).

da segurança e defesa, que possam ser desenvolvidas numa base de partilha (*Sharing*) com outros Estados-membros da União. No contexto da aplicação destes critérios, os Agrupamentos Táticos (*Battlegroups*), já constituídos, poderão funcionar como facilitadores de implementação dos mesmos, em particular no que respeita ao critério de aprontamento, flexibilidade, sustentação e interoperabilidade em operações de reação rápida, em cenários de crise e de resolução de conflitos, quer no quadro de missões PCSD, quer no âmbito do apoio a outras organizações como as Nações Unidas.

Considerações Finais

A União Europeia na ausência de uma política de defesa comum deve fazer dos condicionamentos resultantes da presença de conjunturas de oportunidade uma vantagem, investindo em relações de cooperação mais estreitas entre os Estados-membros, com organizações internacionais e em parcerias com países amigos e aliados, que possam simultaneamente valorizar o desempenho da Europa, e projetar e proteger os interesses europeus no quadro da segurança e defesa internacional.

Às imperativas alterações estruturais resultantes de processos de reforma das instituições europeias e nacionais, com responsabilidade no domínio da segurança e defesa, importa desenvolver uma cultura estratégica em que a ausência da força militar possa ser considerada uma “virtude”, em particular em domínios como o da gestão civil de crises, com grande procura por parte de atores no mercado internacional da segurança.

No plano da defesa europeia o reforço do papel da AED, enquanto estrutura de regulação, certificação e monitorização do desenvolvimento das indústrias de defesa europeias e de capacidades europeias, deve acompanhar de uma forma seletiva, mas empenhada a integração dos Estados-membros em projetos desenvolvidos pela AED. A Europa deverá investir numa estratégia de cooperação europeia diversificada e mitigadora de dependências externas, concentrando os seus investimentos de uma forma seletiva e coerente em capacidades que possam ser desenvolvidas no quadro dos programas promovidos pela AED ou no âmbito de capacidades existentes. Um maior interesse dos Estados-membros sobre projetos da AED poderá fomentar uma cultura de integrada de planeamento de defesa, o desenvolvimento de consórcios promotores de economias de escala e uma política de aquisição de equipamentos conjunta no seio dos Estados-membros, aumentando o futuro nível de interoperabilidade e eficácia no emprego de forças europeias.

É do interesse europeu evitar a criação de novas capacidades, sob o pretexto de que são necessários novos sistemas de armas ou novos meios de projeção de poder, potenciando-se ao invés o desenvolvimento e emprego efetivo de capacidades existentes, por exemplo através da partilha de nichos de capacidades disponibilizados pelos Estados participantes em missões de PCSD, da potenciação da participação

e emprego de Agrupamento Táticos e da contribuição com capacidades em falta, onde a União tem uma clara vantagem competitiva em relação a outros parceiros internacionais, nomeadamente no apoio à gestão civil de crises.

Uma participação mais ativa dos Estados-membros, no quadro da segurança e defesa europeia, permitirá equilibrar também os problemas decorrentes da alteração da relevância estratégica da Europa Ocidental, da alegada viragem estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico e das transformações resultantes do quadro da relação transatlântica e do alargamento da NATO à Europa de Leste. Ao tomar parte nos programas de cooperação da União, sob os auspícios da Agência Europeia de Defesa, alguns Estados-membros poderão beneficiar de uma participação mais ativa em projetos e em missões no quadro da PCSD. Este processo de cooperação poderá facilitar também o acesso a nichos de capacidades, que individualmente alguns não conseguirão adquirir, nem sustentar ou que não pretendem dispor numa base permanente.

Quer no contexto europeu, quer no contexto transatlântico, importa continuar a prosseguir uma política de segurança e de defesa sustentadas na partilha comum de objetivos e interesses, numa melhor coordenação europeia, numa segurança cooperativa assente na diversidade de parcerias e em práticas colaborativas e cooperativas conducentes à estabilidade e segurança internacional.

Referências

- A.a.v.v. (2013). “A Política Comum de Segurança e o Conselho Europeu de Dezembro”, *Policy Paper*. Lisboa: IDN. Documento elaborado no âmbito de trabalho preparatório do Conselho Europeu de dezembro 2013 desenvolvido pelo Instituto da Defesa Nacional.
- Adebahr, Cornelius (2011). “The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort”, *Genshagener Papiere*, n.º 6, March. Genshagen Genshagen Foundation.
- Biscop, Sven & Jo Coelmont (2011). “CSDP and the ‘Ghent Framework’: The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?”, *European Foreign Affairs Review*, vol.16, n.º 2, pp.149- 168.
- Briani, Valerio; Alessandro Marrone; Christian Molling e Tomas Valasek (2013). *The Development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*. Brussels: European Union.
- Drent, Margriet; Kees Homan e Dick Zandee (2013). *Civil-Military Capacities for European Union*. The Hague: Clingendael Institute.
- European Commission (COM(2010) 673 final). *The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps towards a More Secure Europe*. Brussels, 22 November.
- European Council (5842/2/10). *Draft Internal Security Strategy for the European Union: Towards*

- a European Security Model*. Brussels, 23 february.
- European Council (14366/3/05) (2005a). *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels, 30 November.
- European Council (14469/4/05) (2005b). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Brussels, 30 November.
- European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*. Brussels, 12 December.
- European Council (2004b). *Conceptual Framework on the ESDP Dimension on the Fight against Terrorism*, 17-18 June. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf.
- European Council (2008). *Report on Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11-12 December.
- European Council (2012). *Council Conclusion on Pooling and Sharing of Military Capabilities*. Brussels, 22- 23 March 2012.
- European Council (2013). *Council Conclusions, Brussels, 19-20 December 2013*.
- European Defence Agency (2014). *Annual Report 2013*. Brussels: EDA.
- European Defense Agency (2010). *European Defence Agency Seeking Savings Through Pooling and Sharing*. Brussels, 9 dezembro.
- European Defense Agency (2011). *Building Capabilities for a Secure Europe*, <http://eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities>. Acesso em 22-09-2013.
- Friis, Karsten e Pia Jarmyr (eds.) (2008). *Comprehensive Approach – Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- High Representative (2013). *CSDP Report*, 10 October.
- Jacoby, Wade e Christopher Jones (2008). “The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities”, *European Security*, vol.17, n.º 2-3, pp. 315-338.
- King, Anthony (2014). *The Transformation of Europe’s Armed Forces - From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindstrom, Gustav (2007). “Enter the Battlegroups”, *Chaillot Papers* 97. Paris: ISS.
- Mansfield, Edward e Helen V. Milner (2014). *The Domestic Politics of Preferential Trade Agreements in Hard Times*, March, disponível em <http://www.princeton.edu/~hmliner/working%20papers/Mansfield%20and%20Milner%20PTAhard%20times%2003112014.pdf>. Acedido em 12 abril 2014.
- Nunes, Isabel Ferreira (2012). *Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu*, Policy Paper n.º 2, outubro, Instituto da Defesa Nacional, ISSN: 2182-5289/ISBN: 978-972-9393-25-9, disponível em http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/

Policy_Paper_2_Opcoes%20Coop%20Multilateral_IFN2012.pdf.

- Nunes, Isabel Ferreira (2014). "Segurança na União Europeia", capítulo no prelo.
- Ojanen, Hanna (2014). "Nordic Defense Cooperation-Inspiration for the EU or a Lesson in Matching Expectation", *TEPSA Policy Paper*. Tampere, February.
- Pirozzi, Nicoletta (2013). "The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management", *EU Crisis Management Papers Series 12*. Brussels: DCAF.
- Treaty of Lisbon (2007). *Official Journal of the European Union*. (2008/ C115/01), 9 May.
- Valasek, Tomas (2011). *Surviving Austerity - The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*. Centre for European Reform.
- Venesson, Pascal (2010). "Competing Visions for the European Union Grand Strategy", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 1, pp. 57-75.
- Voss, Alicia von; Claudia Major e Christian Mölling (2013). "The State of Defence Cooperation in Europe", *Working Paper FG3-WP n° 3*. Berlin: Research Division, International Security, German Institute for International and Security Affairs.
- Witney, Nick (2008). "Re-energising Europe's Security and Defence Policy", *Policy Paper*. London: ECFR.
- Zandee, Dick (2012). "Bridging the Channel", *Clingendael Policy Brief*, n.º 10, July. The Hague: Clingendael Institute.