

A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal*

Luís Faro Ramos

Director-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, a 18 de Junho de 2010, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.

Antes de me debruçar especificamente sobre o tema a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e os decorrentes desafios e opções para Portugal, gostaria de o enquadrar e salientar algumas premissas a ter em conta na nossa reflexão.

O Tratado de Lisboa recupera as inovações introduzidas pelo Tratado Constitucional, incluindo a reforma das instituições, o fim da estrutura de pilares, a atribuição de personalidade jurídica à União, uma maior coerência a nível externo, a possibilidade de aprofundar a cooperação entre Estados membros no domínio da defesa e o propósito de desenvolvimento das capacidades europeias.

Para além de consagrar o que já vinha sendo feito na área da Política Europeia de Segurança Comum (PESC)/Política Europeia de Segurança e Defesa (PEDS), o Tratado de Lisboa estipula importantes inovações também em matéria de segurança e defesa:

1. A alteração da designação de Política Europeia (PEDS) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD);
2. A introdução da cláusula de auxílio e assistência mútua, em caso de agressão armada, e da cláusula de solidariedade;
3. O alargamento do leque de missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares; e
4. A introdução dos mecanismos de Cooperação Reforçada (CR) e Cooperação Estruturada Permanente (CEP) em matéria de defesa.

De todas estas inovações, a CEP é a mais debatida por ser também a que levanta maiores apreensões em termos da coesão europeia.

Embora algumas iniciativas anteriores, como sejam a Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF) ou a Iniciativa Europeia de Interoperabilidade Aeronaval - conduzindo à primeira frota naval estratégica da UE - lançadas sob as presidências francesa e sueca (2008/2009), configurem, com outra designação, formas de CEP, este mecanismo só é verdadeiramente institucionalizado com o Tratado de Lisboa, com a renomeada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Por isso, antes de mais, é bom ter presente o espírito e a letra do Tratado de Lisboa acerca da CEP. O n.º 6 do artigo 42.º refere que os Estados membros “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados” e que assumam “compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”.

O artigo 46.º especifica o *modus operandi* institucional: a CEP é um mecanismo aberto a qualquer Estado membro que preencha os critérios e subscreva os compro-

missos em matéria de capacidades militares prevista no Protocolo relativo à CEP, podendo um Estado membro participante vir a retirar-se voluntariamente. Prevê também a possibilidade de um Estado membro poder integrar uma CEP *a posteriori*, bem como a possibilidade de um país participante ser suspenso caso deixe de preencher os critérios ou de satisfazer os seus compromissos – é importante referir que, nestes casos, a decisão é tomada por maioria qualificada entre os Estados membros participantes na CEP, naturalmente, para este efeito não contabilizando o Estado membro visado.

Os objectivos da CEP e os critérios de participação dos Estados membros são definidos no Protocolo relativo à CEP, anexo ao Tratado. O artigo 1.º do Protocolo traduz isto em dois objectivos:

1. Um geral – proceder de “forma mais intensiva” ao desenvolvimento das capacidades de defesa europeias;
2. E outro específico – ser capaz de fornecer um *Battlegroup* “o mais tardar em 2010”.

O artigo 2.º do Protocolo define os critérios de participação que os Estados membros que desejem participar na CEP deverão assumir:

1. Acordar objectivos “relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa”;
2. “Aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa”, harmonizando, colocando em comum os seus meios e capacidades de defesa e, “se for caso disso”, especializando;
3. Tomar “medidas concretas” para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, em particular, assumindo “objectivos comuns em matéria de projecção de forças”;
4. Tomar “as medidas necessárias” para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM), “designadamente através de abordagens multinacionais”;
5. Participar, “se for caso disso”, em programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (EDA).

O artigo 3.º do Protocolo afirma que a EDA “contribui para a avaliação regular dos contributos dos Estados membros participantes em matéria de capacidades”.

Por conseguinte, à luz do espírito e da letra do Tratado de Lisboa e do respectivo Protocolo respeitante à CEP, podem retirar-se três ilações principais:

1. O mecanismo CEP não respeita a operações/missões mas, fundamentalmente, ao desenvolvimento de capacidades nacionais e europeias de projectar forças em operações.
2. A CEP vem permitir que os Estados membros que o desejem, possam aprofundar a cooperação em matéria de defesa, no quadro da União e, por outro lado, exige dos Estados membros, para poderem participar, compromissos mais sólidos relacionados com o desenvolvimento de capacidades.
3. A CEP é aberta e inclusiva, ou seja, permite a participação de todos os Estados membros que o desejem.

O quadro conceptual existe. Mas as decisões cruciais estão ainda por tomar e, em última análise, é a definição de critérios mais concretos que enformará a CEP a constituir, os Estados membros participantes e os impactos reais deste mecanismo na Defesa e na integração Europeia.

Tem sido notório, algum cepticismo por parte dos Estados membros na concretização deste mecanismo, com alguns a salientarem que a PESP/PCSD evoluiu bastante nos últimos dez anos, sem recurso à CEP e, utilizá-la pode fomentar mais riscos do que vantagens.

Na verdade, a UE nunca deixou de participar ou lançar missões ou operações nos mais variados teatros por falta de capacidades: em última análise foi a vontade política dos Estados membros que ditou essa participação. E encontra-se actualmente a desempenhar várias operações/missões, algumas puramente militares, outras de natureza civil-militar, e nas quais, de resto, Portugal participa: EU NAVFOR ATALANTA (Somália), EUFOR ALTHEA (Bósnia Herzegovina) EU RSS (Guiné-Bissau), EUTM Somália (Uganda) e EUSEC (Congo). Tudo isto sem CEP.

Para além disso, o Tratado de Lisboa, ao introduzir em matéria de CEP a tomada de decisão no Conselho por maioria qualificada - num domínio tão sensível de cooperação intergovernamental que constava do II Pilar (PESC) da UE, onde as decisões são tomadas por unanimidade - torna possível que um conjunto de Estados mais fortes e mais capazes possam avançar neste domínio, enquanto Estados mais pequenos e/ou com menos capacidades possam ficar excluídos, por que não basta a vontade política para participar, é também indispensável reunir os critérios de participação.

Neste sentido, o mecanismo CEP representa, o maior e mais discutido desafio em matéria de defesa: para uns, este mecanismo potencia o estabelecimento do "Directório" constituído pelos Estados membros mais capacitados, favorecendo a existência de coligações fechadas e elitistas dentro da UE e uma PCSD a duas

ou mais velocidades; outros, porém, consideram que a CEP poderá impulsionar a harmonização intra-UE e a melhoria das capacidades de defesa de todos os Estados membros que tenham efectiva vontade de participar e se disponham a fazer os esforços inerentes, contribuindo este mecanismo para levantar as capacidades europeias e expandir a política de defesa comum.

O grande desafio do mecanismo CEP consiste em conciliar inclusividade e compromisso, 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, tendo aqui a EDA um papel fundamental.

À semelhança do que acontece nas outras áreas da construção europeia, todo o desafio PESD/PCSD é mais problemático no caso de um país como Portugal, pequeno, periférico, de recursos mais limitados e que só simbolicamente afecta a dinâmica da construção europeia. Portugal enfrenta dilemas específicos na PESD/PCSD e a CEP amplifica esses desafios.

Sobre o posicionamento de Portugal, desde que o mecanismo de “cooperação estruturada permanente” foi introduzido no Tratado Constitucional, o governo português manifestou a vontade de participar na sua concretização como expressão do desígnio de se manter na vanguarda da construção da Europa da defesa. Esta opção voltou a ser reafirmada no contexto do Tratado de Lisboa.

Haverá contudo que acompanhar este processo de forma cautelosa e pragmática, assegurando que a inequívoca vontade política tenha efectiva correspondência na prática.

Isto aconselha que participemos desde a primeira hora, activamente, no processo de materialização do quadro conceptual já existente, e num momento posterior que se defina o patamar de capacidades necessário para que o nosso país esteja em condições de participar efectivamente numa cooperação estruturada permanente.

Como pano de fundo, um dado que não existia, ou não estava tão claro quando o Tratado de Lisboa foi negociado: a crise económica internacional, que a todos afecta, e que não aconselha talvez investimentos suplementares na área de aquisição de capacidades de defesa, mas sim atitudes ponderadas na assumpção de novos compromissos.

É talvez por isso que, não obstante as iniciativas tomadas desde a assinatura e entrada em vigor do Tratado de Lisboa – primeiro com a presidência francesa, depois com as iniciativas desenvolvidas pela presidência espanhola (ainda a decorrer), e as expectativas existentes relativamente aos novos desenvolvimentos da presidência belga – que organiza dentro de semanas um seminário sobre CEP – continuam a ser detectadas as mesmas fragilidades, que tornam necessária uma discussão política que ainda não teve lugar.

Referiria para terminar, muito brevemente, alguns factores na envolvente externa que estão por clarificar e que são importantes para a nossa reflexão no contexto da CEP:

1. A indefinição acerca da nova estrutura organizativa da UE, nomeadamente o papel do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) ou da Direcção-Geral de Planeamento e Gestão de Crises (CMPD) e
2. A revisão em curso do Conceito Estratégico da NATO, nomeadamente no que respeita às parcerias UE/NATO e ao nível de ambição da Aliança.

Estamos atentos a todos os desenvolvimentos que vem surgindo nestes domínios, com o objectivo de contribuir para que Portugal tenha uma posição clara sobre os moldes da sua participação neste mecanismo se e quando a União Europeia decidir utilizá-lo.