

PORTUGAL E A DEFESA EUROPEIA

Paulo Vizeu Pinheiro

O recente relatório do European Council on Foreign Relations¹ (ECFR) expõe de forma muito acertada o progresso registado, as dificuldades encontradas, as fragilidades estruturais e as potencialidades da actual Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), centrada na perspectiva das capacidades.

Aponta ainda caminhos e sugere critérios para a criação de uma real e credível Europa da Defesa. Tendo como pano de fundo o espírito do Tratado de Lisboa, propõe uma integração europeia a partir da actual «Europa a várias velocidades». Pioneiros precisam-se!

Tendo o privilégio de conhecer em grande medida o pensamento do autor principal deste relatório, ex-director executivo da Agência Europeia de Defesa (EDA), pode razoavelmente deduzir-se a intenção de Nick Witney de esboçar um quadro de «bons, médios e maus alunos» na previsível construção europeia da defesa. Em diversas passagens do seu relatório, os bons e maus exemplos nacionais são mencionados. Não raro, aponta países de vanguarda na construção europeia, como o Reino Unido ou a Dinamarca, como integrando a tipologia de casos problemáticos.

Trata-se, todavia, de um relatório que é tão paradoxal quanto equívoco nas conclusões. Isto é, num exame académico, teria boa nota no esforço global de sistematização de dados e procura de critérios, mas um insuficiente em termos de lógica conclusiva.

Com efeito, não só se vislumbra com dificuldade que um país como o Reino Unido, co-signatário de Saint-Malo, esteja na cauda desta Europa da Defesa, como países sem capacidades estratégicas próprias, como defesa e policiamento aéreo (exemplo dos bálticos), ou com escasso empenhamento de forças em missões no exterior, estejam de certo modo apontados como alunos promissores.

EM QUE ERRA O RELATÓRIO

O relatório acaba por ser paradoxal porque parte de premissas equívocas.

Ninguém questiona que a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), prevista no Tratado de Lisboa, corresponda à constatação de uma Europa a várias velocidades. E que

esta Europa a várias velocidades seja necessária, com ou sem tratado, para a construção de uma verdadeira Europa da Defesa. Mas já é duvidoso que a Europa da Defesa se

NINGUÉM QUESTIONA QUE A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE, PREVISTA NO TRATADO DE LISBOA, CORRESPONDA À CONSTATAÇÃO DE UMA EUROPA A VÁRIAS VELOCIDADES.

resuma à criação de capacidades.

A CEP vai além da construção de capacidades, onde a EDA desempenha efectivamente o papel central e nevrálgico.

A CEP prevê o compromisso político e operacional, a nível multilateral. O próprio eixo central da acção da EDA, o Plano de

Desenvolvimento de Capacidades, pressupõe o envolvimento e a perspectiva sobre missões, operações e forças necessárias, a cargo do Comité Militar e, no limite, do próprio Conselho. A grelha comum de forças, que não compete naturalmente à EDA, deverá obviamente levar a uma comunhão de recursos e à construção conjunta de capacidades.

Mas a montante deverá estar a Estratégia Europeia de Segurança (EES) que está a ser revista, e uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) clara e coerente dela resultante, em que a PESD deverá assentar, incluindo aqui as capacidades necessárias. Na génese – têm de estar, e têm estado –, os *headline goals*, para os quais Portugal tem contribuído de forma notável.

Foi na nossa presidência do Conselho da União Europeia (UE) que se concluiu e aprovou o Catálogo de Progressos, um relatório quantitativo e qualitativo sobre as lacunas de forças e meios e os seus inerentes riscos operacionais, e que possibilitou a priorização dos esforços necessários. Como tudo na vida, não se chega ao destino sem o definir primeiro e sem traçar o mapa do melhor caminho para o atingir. Isto é, coloquialmente, não se deve «pôr a carroça à frente dos bois»: a visão política e estratégica deve anteceder a construção de capacidades. Daí que a análise e revisão da EES, e da PESC/PESD dela resultante, por mais complexa que seja, deva preceder a edificação de capacidades. Este será o primeiro erro lógico do relatório, a primeira premissa equívoca.

A segunda premissa equívoca consiste em extrapolar critérios ou indicadores NATO, uma aliança militar, para a PESD.

Mas, hipoteticamente, aceitemos como válido o critério de «Capacidades primeiro, Missões a seguir» e até a terceira premissa errada do relatório, a de que a CEP se deverá realizar antes de mais dentro ou no quadro da estrutura da EDA. O lema utilizado é o de que a EDA reflecte o Conceito de Pioneiros. Mas não é a única. Pioneiros foram a França e o Reino Unido e todos aqueles que estabeleceram formas estruturadas de cooperação multilateral reforçada, como Portugal fez ao criar e integrar as Euroforças e ao participar no Spanish-Italian Amphibious Force (SIAF), etc.

Começamos pelos princípios e critérios enunciados a nível geral, passando a seguir para os «critérios EDA». Dos quatro princípios gerais, um é apenas uma constatação de facto: a CEP assenta na constatação de uma Europa a várias velocidades. Restam pois três.

O primeiro é o de uma vontade política traduzida em novos empenhamentos específicos e em «critérios objectivos». Quanto a novos empenhamentos específicos, Portugal está claramente na linha da frente no que se refere às novas missões lançadas: foi um dos 14 contribuintes iniciais europeus da EUFORTCHAD e contribui com a maioria dos elementos de uma das mais recentes missões lançadas na Guiné-Bissau, a Missão de Reforma do Sector de Segurança. Trata-se de missões verdadeiramente pioneiras para a UE, em virtude de traduzirem as capacidades de acção articulada (*bridging*) com as Nações Unidas e de acção «holística» da UE (envolvendo fortemente a Comissão e actores externos). E aqui conta mais do que o número de efectivos ou elementos envolvidos o impacto concreto no terreno, numa relação custo-benefício mais do que proporcional, até pela repercussão à escala regional.

O segundo princípio prevê que a CEP deve reflectir a «Europa multifacetada» e as diferenças entre estados-membros no que respeita a valores ou capacidades acrescentadas. Fica em aberto se o autor ou autores do relatório preconizam uma visão geográfica, ou meramente política, ou uma mistura entre as duas. E a que acrescentos de valor se referem, quando falam nas diferenças entre estados-membros.

Portugal está também na linha da frente quanto a este «princípio». Quer por razões geopolíticas óbvias (está na encruzilhada Norte-Sul e no ponto de encontro entre o Atlântico Norte e Sul, e o Mediterrâneo; é membro fundador da Comunidade Euro-Atlântica e a presença lusa estende-se a quatro continentes), quer porque traz politicamente mais «facetas» à Europa do que à larga maioria dos novos estados da UE. Quanto ao valor acrescentado, as novas missões PESD falam por si.

O terceiro, o da influência proporcional à contribuição, a *vexata quaestio* da construção europeia, que ressuscita a polémica dos directórios, a que se opõem pequenos e médios países. O Tratado de Lisboa reflecte de forma equilibrada o reconhecimento da diferença sem contudo estabelecer directórios, em si prejudiciais à integração europeia. E aqui entram os critérios da contribuição, a natureza da contribuição e a definição do próprio conceito de influência.

O relatório, em si, não aponta caminhos, pela dificuldade lógica que tal apresenta sem criar fracturas ou falsas partidas, totalmente indesejáveis neste momento. Mesmo os «grupos de especialistas» na EDA, de que emanaria o *core group* com «papel privilegiado», não refere critérios específicos que possam pôr em causa afinal o próprio conceito de Europa multifacetada e de participação diferenciada de valor acrescentado.

Passemos aos «critérios objectivos» sugeridos para o primeiro princípio geral. O primeiro é o dos gastos de defesa em função do PIB. O limiar mínimo sugerido é de um por cento. Aqui Portugal também apresenta um indicador positivo. Mas este critério é questionável: um por cento de muito é muito e um por cento de quase nada é claramente pouco. E em termos de valores absolutos, boas *performances* de muito pequenos países ficam de lado. O segundo consiste na produção de Forças Armadas «usáveis» ou «projectáveis», apontando como subcritério o investimento por soldado. Mas é questionável este crité-

rio, que nada tem a ver com capacidades necessárias. Pode gastar-se muito por soldado sem que tal signifique um valor acrescentado às forças e capacidades desejadas. Um forte investimento em capacidades excedentárias (carros de combate, grandes unidades do tipo divisão ou superior) pode induzir em erro. O terceiro critério, o da vontade de usar, só pode ser aferido retrospectivamente. Para o futuro restam as declarações de intenção, que não podem servir de critério de «categorização de alunos». E aqui, Portugal está também na linha da frente. No grupo de países que traduziu a sua vontade política na participação concreta nas missões PESD realizadas ou em curso. Vejamos:

- Nas 20 operações lançadas pela UE desde 2003 até hoje, Portugal participou em 12, estando presente em todos os continentes (três) em que as operações PESD tiveram/têm lugar.
- O empenhamento dos efectivos nacionais foi efectuado sem quaisquer restrições de emprego (*caveats*).
- Em algumas dessas operações, como, por exemplo e muito recentemente na EUFOR Tchad/RCA, foi assegurado o cumprimento de missões cruciais, numa fase decisiva para o sucesso global da operação (projectão para o teatro). Feitas as contas, em dois meses de operação, os C-130 da Força Aérea Portuguesa transportaram 1024 passageiros e mais de 377 toneladas de carga, correspondendo a cerca de 70 por cento de todo o movimento aéreo efectuado pela EUFOR para o teatro de operações. Recordar-se ainda que este contributo foi proporcionado numa área onde são patentes as lacunas da UE (transporte aéreo).
- Não pode também deixar de ser destacado: o contributo para a EUFOR Althea, onde Portugal em 2006 chegou a ter cerca de 8,5 por cento dos efectivos (média anual: 211 militares); a participação na EUFOR RD Congo, onde se destaca a participação de um C-130 e um destacamento de Acções Especiais da Marinha; que Portugal contribuiu com 60 por cento do efectivo da EU SSR Guiné; e que só para a segurança dos Balcãs, entre 1996 e 2006, Portugal contribuiu com 10 494 militares.

A agenda selectivamente global de Portugal fez que a nossa participação político-militar se estendesse aos três continentes. E este nível de ambição concreta no apoio à paz e à segurança mundiais não pode ser desligado, atendendo a que a PESD depende cada

DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS
ENUMERADOS NO RELATÓRIO, PORTUGAL DEVERÁ
LOGICAMENTE FIGURAR NUM EVENTUAL PRIMEIRO
GRUPO DE BONS ALUNOS.

vez mais das parcerias efectivas, do esforço realizado em outras instâncias, como a NATO ou a ONU, para além dos esforços cooperativos estruturados, como as Euroforças, incluindo a sua componente naval, a EUROMARFOR.

Em conclusão: de acordo com os princípios e critérios enumerados no relatório, que são questionáveis, Portugal deverá logicamente figurar num eventual primeiro grupo de bons alunos.

E num relatório sem erros ou contradições lógicas, Portugal seria bom, médio ou mau aluno?

Naturalmente, toda ou qualquer categorização depende dos critérios ou indicadores a seguir. Importa antes de mais ter presente que a PESD foi, é e será um processo evolutivo, dinâmico, onde a vontade e a opção têm ido ao encontro das necessidades, num empreendimento conjunto que distingue a UE de outras entidades internacionais. A UE não ambiciona transformar-se numa organização de defesa colectiva, como a NATO, mas sim tornar-se um parceiro estratégico e global, credível e robusto do ponto de vista político-militar, na segurança cooperativa mundial.

Daí que a construção da PESD e a sua transformação em política comum resida mais em critérios também eles evolutivos, dinâmicos, qualitativos, e não tanto na cristalização de indicadores ou metas económico-orçamentais, capacidades industriais ou número de efectivos, que não respondem hoje às reais necessidades quer da UE ou mesmo da NATO, onde procedimentos e estatísticas estão desde há muito padronizados sem que daí se consiga responder cabal e oportunamente às lacunas mais prementes. Importa evitar erros e muito menos duplicações. Hoje, UE, NATO, Nações Unidas, grandes países individualmente considerados, organizações financeiras internacionais, ONG, operam em complementaridade e sinergia. Daí que importe definir um menu possível de critérios. Tendo presente a evolução e o nível realista de ambição da PESD, importa salientar os seguintes critérios ou indicadores, a que Portugal responde satisfatoriamente conforme se indica:

- A percentagem na participação das missões PESD (ver 3.º critério).
- O nível de «participação ou extensão geográfica» (tanto mais importante quanto a UE pretende ser um actor ou exportador global de paz e estabilidade) (ver 3.º critério).
- O tipo de missões e grau de complexidade e risco. *Portugal nunca se eximiu a contribuir para os teatros de maior risco em que a UE lançou operações/missões. E «caveat free»!*
- Os meios disponíveis e levados para o teatro de operações. *Apesar das limitações, sobretudo conhecidas, Portugal tem vindo a demonstrar o seu empenho e capacidade de resposta quando especificamente solicitado a contribuir para os críticos meios aéreos de transporte táctico (C-130 no Congo e no Chade).*
- As condições de operacionalidade (com ou sem *caveats*) e interoperabilidade (ver 3.º critério).
- As capacidades de planeamento conjunto. *Portugal, neste domínio, tem ampla experiência na articulação com a UE, com a NATO e com a ONU.*
- O impacto no terreno (incluindo nas populações). *É ponto comum o enorme e positivo impacto da participação portuguesa em todos os teatros de operações.*
- A capacidade de acção combinada e conjunta e a articulação com parceiros estratégicos. *Idem. Portugal tem mantido um discurso coerente em Bruxelas NATO e Bruxelas UE.*

- A modernização de equipamentos, a reorganização de estruturas políticas e de comando operacional. Está em curso uma ampla reforma da estrutura superior do MDN e das Forças Armadas, exactamente com esse objectivo.
- A participação em cooperação (estruturada permanente) quanto à participação/desenvolvimento de forças multinacionais. Neste particular destaca-se que, em relação às Euroforças, existe um acordo de princípio para as adequar ao modelo Battle-Group (BG) 1500, tendo em vista o seu oferecimento à UE em 2011.
- A percentagem das despesas da Defesa no PIB. Portugal está na média europeia, reconhecendo-se contudo que importa inverter a linha de tendência causada pelos constrangimentos orçamentais resultantes do PEC.
- As iniciativas inovadoras de financiamento da contribuição nacional em missões internacionais. Está em estudo um novo mecanismo de financiamento de projecção de forças incluindo as stand by.
- A participação nas forças de reacção rápida e preenchimento de quotas de forças em reserva. Quanto ao primeiro aspecto, desde a NATO Response Force (NRF) 2^a que Portugal tem vindo a cometer unidades para a componente terrestre ou de Operações Especiais a todas as suas rotações. Ciclicamente, por vezes cumulativamente, tem disponibilizado meios para as componentes navais e aéreas. No que aos BG diz respeito, refira-se a participação no SIAF based BG (em que também participa a Grécia) e também o BG que esteve em prontidão durante o primeiro semestre de 2008 (em que a Espanha era a Nação Quadro, participando a França, a Alemanha e Portugal, que disponibilizou uma companhia de engenharia).
- A participação nos programas e projectos da EDA. Portugal participa activamente nos seguintes projectos e iniciativas em curso no seio da EDA, contribuindo para a sua prossecução. Salientam-se as principais áreas de participação nacional:
 - › no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP);
 - › no desenvolvimento/implementação das três estratégias europeias: European Defence, Technological and Industrial Base, European Defence Research and Technology e Armamentos;
 - › no Regime Intergovernamental em «Procurement» de Defesa, na área de indústrias e mercados, de que Portugal é, desde o início, um estado-membro subscritor;
 - › no primeiro programa ad hoc de categoria A da EDA – Joint Investment Programme on Force Protection (JIP-FP);
 - › por último, no âmbito dos trabalhos associados ao desenvolvimento de capacidades, a participação nacional contempla representação em todos os IDT (Integrated Development Team) e nos seguintes PT (Project Teams): 1) Software Defined Radio; 2) CBRN EOD; 3) 21st Soldier Systems; 4) Maritime Surveillance.
- A participação em sistemas de cooperação internacional de transporte estratégico. Recentemente, Portugal renovou a sua participação no Strategic Air Lift Interim Solution³ (SALIS) e foi tomada a decisão de aderir ao Movement Coordination Centre Europe (MCCE) de Eindhoven. Está ainda a ser considerado o regresso ao Multinational Implementing Arrangements (MIA,

sealift) e, supletivamente, a adesão ao Athens Multinational Sealift Coordination Centre (AMSCC).

Mas, como se viu, há ainda tarefas por realizar. Quer a nível nacional, quer a nível europeu, onde importa harmonizar as políticas económicas e sociais com a política de defesa europeia. Portugal foi e é um aluno exemplar no cumprimento do Pacto de Convergência e Estabilidade. Num tempo recorde, reduzimos o défice público abaixo dos três por cento, diminuímos de forma substantiva e sustentada as despesas públicas e a reforma da Administração Central do Estado, a que MDN e Forças Armadas não estão isentas, prossegue. Este nosso esforço, e o esforço de países que se encontram em situação parecida, de enorme tensão resultante da aplicação bem-sucedida do PEC na esfera interna, não se encontram reflectidos no relatório. Não se trata de esforços despiciendos, importando retirar ilações sobre as quais devemos reflectir em termos de futuro da Política de Defesa Europeia.

Os estados-membros da UE que, nestas circunstâncias de cumprimento dos instrumentos políticos, económicos e sociais europeus mais exigentes, de inerentes constrangimentos financeiros e orçamentais, ainda assim conseguem levar a PESD mais longe honrando os seus compromissos internacionais de estabilização, paz e segurança internacionais, são naturalmente os alunos do quadro de honra.

Mas eles não podem, não devem, percorrer este caminho sozinhos, necessitando de novas, harmonizadas e coerentes políticas e instrumentos europeus. **RJ**

NOTAS

¹ WITNEY, Nick – *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Londres: European Council on Foreign Relations, Julho de 2008. Disponível em: http://ecfr.3cdn.net/678773442b7b6f9893_djm6vu499.pdf.

² Que esteve em prontidão no período de Janeiro-Junho de 2004.

³ Aquisição de horas de voo em sistema de parceria (menos participantes implica maior custo).