

REVISTA DE
HISTÓRIA
DAS IDEIAS



A GUERRA

VOLUME 30, 2009

INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS
FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

A NATO, A UNIÃO EUROPEIA E A POLÍTICA DE DEFESA EM PORTUGAL

Portugal é, simultaneamente, um país europeu e um país atlântico. Como tal, o quadro de referência da sua identidade internacional, que sustenta a construção da estratégia e da política de defesa nacional, está intimamente ligado à evolução das principais organizações internacionais de segurança e defesa de que faz parte: a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Membro fundador da Aliança Atlântica, Portugal mantém, desde 1949, uma presença constante na vida da organização, o que se revelou um elemento de relevância central, quer no plano interno quer no plano externo. No plano interno, constituiu, primeiro, um dos momentos importantes da política externa do Estado Novo e, depois, mais tarde, um factor de relevo na transição e consolidação da democracia portuguesa. Teve também importantes consequências na instituição militar e na política de defesa nacional. Constituiu-se como um motor da transformação e da modernização das Forças Armadas portuguesas, através da renovação de doutrinas, métodos e capacidades, no sentido da harmonização, interoperabilidade e trabalho cooperativo entre os diversos membros da Aliança.

No plano externo, a Aliança foi, sem dúvida, um instrumento central na afirmação de Portugal enquanto Estado responsável e produtor de segurança internacional, depois da institucionalização

* Ministro da Defesa de Portugal (2006-2009).

da democracia portuguesa. Foi com a NATO que Portugal quebrou a tradição que tinha desde o final da Primeira Guerra de não intervenção no continente europeu e participou nas missões internacionais nos Balcãs, nomeadamente IFOR/SFOR (Bosnia) e KFOR (Kosovo). Desde então, Portugal marcou uma presença constante e com elevado grau de empenhamento nas missões (terrestres, aéreas e navais) da Aliança Atlântica, não só na Europa como na Ásia, no Mediterrâneo e em África. Ao longo dos últimos 20 anos, Portugal empenhou em 15 missões da Aliança Atlântica mais de 20 mil homens. Trata-se, sem dúvida, de um contributo muito significativo e do qual o País se pode orgulhar.

No que concerne à União Europeia, a adesão de Portugal ao projecto europeu, em 1986, representa também um importante momento de viragem. Desde logo porque marca o fim de uma fase de relativa incerteza sobre o lugar de Portugal na política internacional, com a concretização da opção europeia, e o início de um período estável de desenvolvimento sustentado, orientado por uma estratégia coerente de modernização da economia e da sociedade. Por outro lado, a Comunidade Europeia, com o alargamento à Europa do Sul e o Acto Único Europeu, entra num ciclo de aprofundamento, desenvolvimento e projecção internacional. Paralelamente, as mudanças internas na União Soviética vão acelerar o fim da Guerra-fria, com a deposição dos regimes comunistas no bloco soviético e a unificação da Alemanha. Essa transformação dos equilíbrios estratégicos pós-Guerra Fria reflectiu-se na construção europeia, nomeadamente com o Tratado de Maastricht, a fundação da União Europeia (UE), a criação da moeda única e a institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Portugal, parte integrante da União Europeia e da Aliança Atlântica, deve estar, como antes esteve, na primeira linha da mudança e deve compreender o seu sentido fundamental.

Uma nova era para a Aliança Atlântica

A Aliança Atlântica foi criada em 1949, no quadro da Guerra-fria, perante a necessidade de defesa territorial da Europa face à ameaça soviética. Hoje, passadas seis décadas, a NATO tem a sua principal missão no Afeganistão, fora daquela que era a sua tradicional área de intervenção, e depara-se com um ambiente de segurança internacional

marcado, por um lado, por ameaças difusas e, por outro, pela existência de múltiplos e novos actores, incluindo actores não-estatais.

Perante o fim do conflito entre os dois blocos e a emergência de uma nova ordem internacional, a NATO encontrou-se perante um dilema. Como o então Secretário de Estado americano, James Baker, definiu: tratava-se "ou do desaparecimento ou da transformação, o *status quo* é impossível". Os aliados escolheram a transformação. Foi iniciado um processo complexo de reforma das estruturas e dos conceitos da Aliança para se adaptar às novas funções e missões, promovendo reformas no plano interno e externo, no plano político e militar. Durante a década de 90, o Conceito Estratégico da Aliança foi revisto por duas vezes (em Roma, em 1991⁽¹⁾, e em Washington, em 1999⁽²⁾). Ao mesmo tempo, foi promovido um processo de alargamento a novos membros, concretizado sem rupturas, e que permanece fiel aos princípios orientadores, inspirados no art. 10º do Tratado de Washington^{1 2 (3)}: a NATO não deve fechar a porta à entrada a novos membros, desde que preencham as condições e requisitos necessários, definidos pela Aliança, designadamente a capacidade para contribuir para a segurança e estabilidade regionais. E, obviamente, que partilhem os princípios fundadores da Aliança, como a liberdade e a democracia.

O desafio foi alcançado: a NATO tem hoje 28 membros, com a adesão em 2009 da Croácia e da Albânia. A Aliança desempenha um conjunto de missões fundamentais para a garantia da segurança e paz internacionais, entre as quais se destaca o papel central desempenhado no Afeganistão e na luta contra o terrorismo. Ou seja, a NATO conseguiu adaptar-se à nova realidade estratégica e ganhar uma nova funcionalidade internacional.

Este novo papel desenvolve-se no quadro de um ambiente estratégico internacional ditado por um conceito de segurança cooperativa. Perante ameaças transnacionais, trata-se de um conceito que vai para lá das fronteiras do Estado nacional e que, por esse motivo, não se sustenta

(1) Cf. Conselho do Atlântico Norte - Conceito Estratégico da Aliança, Roma, 1991. Disponível em <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>.

(2) Cf. Conselho do Atlântico Norte - Conceito Estratégico da Aliança, Washington, 1999. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

(3) Tratado do Atlântico Norte, assinado em Washington a 4 de Abril de 1949. Disponível em <http://www.nato.int/docu/other/po/treaty-po.htm>

na acção isolada de cada Estado. Impõem-se, assim, acções conjuntas e cooperação internacional entre os Estados que partilhem os mesmos interesses e objectivos. No quadro da segurança e defesa, a NATO não poderia constituir uma solução mais adequada, por três razões: primeiro, porque tem já um historial de planeamento de defesa e de harmonização das doutrinas e métodos aplicados nas Forças Armadas dos diversos países aliados; segundo, porque já realizou um número importante de missões multinacionais; e, terceiro, porque tem desenvolvido um conjunto de parcerias, seja com Estados "Vizinhos", seja com outras organizações internacionais, como a União Europeia. Neste sentido, perante os desafios, riscos e ameaças que se colocam aos membros da comunidade transatlântica, a NATO permanece um instrumento privilegiado de resposta, resultante não apenas do esforço conjunto entre Aliados, mas também da predisposição para trabalhar, em conjunto, com a restante Comunidade Internacional.

A Aliança Atlântica debate, actualmente, o seu futuro conceito estratégico, que se espera seja aprovado na próxima Cimeira da NATO, a realizar em Portugal. Neste debate estão presentes quatro grandes desafios que se colocam aos aliados, a saber: o alargamento; as operações fora de área; a transformação; e as parcerias estratégicas.

O alargamento constitui, provavelmente, um dos debates mais complexos no seio da Aliança. Após a adesão plena da Croácia e da Albânia, a Aliança deve reafirmar aqueles que são os princípios basilares da política de alargamento, designadamente a possibilidade de adesão de novos membros que preencham as condições e requisitos definidos (nomeadamente no *Membership Action Plan* - MAP), contemplando aspectos como a consolidação do regime democrático e das suas instituições, o cumprimento das responsabilidades e obrigações enquanto Aliados e o contributo que possam dar em termos de coesão da Aliança e no reforço da segurança internacional.

Um segundo desafio tem que ver com as operações fora da tradicional área euro-atlântica. Um dos principais debates dos últimos anos, no seio da NATO, tem-se centrado nos limites geográficos das missões a realizar pela Aliança. Na verdade, o que está em questão é se queremos uma NATO, exclusivamente, centrada na região euro-atlântica e na defesa territorial, ou uma NATO com capacidade de garantir, em conjunto com outros parceiros, a segurança global. Ou seja, se queremos uma aliança de defesa regional ou uma organização de segurança global.

É certo que a missão no Afeganistão é um dos principais desafios que se colocam actualmente à Aliança. É, sem dúvida, a operação militar mais importante que a NATO está a desenvolver e situa-se, geograficamente, fora da sua tradicional área de intervenção. Mas o futuro da Aliança Atlântica não se resume ao Afeganistão; existem outros desafios de segurança relativamente aos quais a NATO é necessária e que tem de estar capacitada para responder.

Um terceiro desafio que se coloca à Aliança é o da sua transformação, nomeadamente ao nível dos conceitos, das estruturas, dos procedimentos e também das forças e capacidades. Os objectivos são claros: reforçar a capacidade operacional e a eficácia e rentabilizar recursos.

A NATO tem vindo a desenvolver um importante processo de transformação, registando-se progressos muito significativos desde a Cimeira do 50º Aniversário, em Washington, e da revisão do Conceito Estratégico da Aliança, em 1999, que ainda vigora. Trata-se de um processo dinâmico e cujo objectivo central é assegurar o sucesso no cumprimento das missões, cujo espectro varia entre a defesa colectiva e a condução e sustentação de operações de resposta a crises, por vezes em ambientes assimétricos e em teatros a longa distância.

Um dos temas que tem ocupado alguma centralidade no debate sobre transformação tem sido o da adequação da estrutura de Comandos da Aliança para responder à organização e evolução da conjuntura estratégica. Nesta matéria, é importante referir que foi alcançado um acordo no seio da NATO que veio ao encontro dos interesses nacionais, salvaguardando a posição do Comando da NATO que se encontra sediado em Portugal. Em termos de resultado, o *Joint Command Lisbon* ascendeu a *Joint Forces Command*, passando a dispor de estatuto igual aos outros dois comandos do mesmo nível, Brunssum e Nápoles, estando capacitado para conduzir duas operações conjuntas, em simultâneo.

Este progresso pode ser entendido como um duplo reconhecimento. Por um lado, o reconhecimento de Portugal enquanto *host nation* exemplar. Por outro, o reconhecimento da importância e do posicionamento do *Joint Command Lisbon* enquanto comando de elevada prontidão, apto a destacar e comandar missões da Aliança em qualquer ponto da área de responsabilidade NATO e desempenhando um papel particular para a segurança euro-atlântica e em contextos mais abrangentes.

Finalmente, um quarto e último desafio: as parcerias estratégicas. Trata-se de parcerias com outros actores que possam contribuir para

a estabilidade e segurança internacionais - como o Japão, a Austrália ou a Coreia do Sul, que estão ao lado da Aliança em missões cruciais - ou com a Rússia e outros interlocutores estratégicos, em particular, a União Europeia.

Hoje, a Aliança Atlântica pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de acção da União Europeia. Constituindo-se como dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa, NATO e União Europeia devem encontrar as formas institucionais necessárias para articular, em permanência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa. Não para rivalizar, mas para se constituírem como aliados úteis e credíveis.

Vivemos hoje um novo momento na relação transatlântica. A nova administração americana tem demonstrado reconhecer a necessidade de uma Europa forte e coesa, bem como a necessidade do reforço da autonomia da defesa europeia, num quadro em que a União Europeia partilhe com a Aliança Atlântica as responsabilidades pela segurança colectiva dos europeus. Mas é, ao mesmo tempo, necessário que os europeus, e nomeadamente os Estados-membros da União, confirmem a sua determinação em recusar estratégias que visem prejudicar, não só a coesão no interior da UE, mas também a coesão no interior da relação transatlântica.

Este compromisso é fundamental para que a Aliança Atlântica possa assumir as suas responsabilidades crescentes na segurança internacional, e para que a União Europeia possa assumir as suas novas responsabilidades pela defesa europeia e pela segurança na sua vizinhança próxima. Uma Europa forte em matéria de defesa é, seguramente, um contributo para uma Aliança Atlântica também ela mais forte, sobretudo em áreas de interesse estratégico comum, como o Mediterrâneo e África.

Um importante contributo para este compromisso é, certamente, o regresso da França às estruturas militares da NATO. A França, participante em diversas operações militares da Aliança mas tantas vezes crítica do seu papel, aceita hoje a centralidade transatlântica e procura dar o seu contributo com a Aliança e dentro da Aliança. Este regresso constitui, ao mesmo tempo, um importante elemento de reforço da coesão europeia no contexto transatlântico, podendo igualmente contribuir para a consolidação da parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia.

Vivemos, portanto, um novo momento de oportunidade nas relações transatlânticas, com três características fundamentais: primeiro, uma nova administração americana, com novos objectivos e expectativas, que procura maior diálogo e cooperação com os seus parceiros; segundo, a perspectiva de uma Aliança reforçada com o regresso da França à estrutura militar integrada; e, terceiro, um conjunto de importantes desafios que exigem a existência de uma comunidade transatlântica de defesa, coesa e duradoura.

É neste contexto que se discute o futuro da Aliança Atlântica e, com ele, um novo conceito estratégico. Um conceito que reafirmará os princípios e valores centrais da Aliança e que procurará adaptar as suas estruturas e missões às novas realidades. Passadas seis décadas da assinatura do Tratado de Washington, e apesar de todas as mudanças no ambiente estratégico internacional, europeus e americanos continuam a partilhar uma comunidade de segurança e valores. Mas, para garantir uma verdadeira aliança, é necessário mais. É necessária a reafirmação de uma vontade política que conduza ao reforço do vínculo transatlântico.

Por um reforço da Defesa Europeia

Ao mesmo tempo que se debate o novo conceito estratégico e o futuro da Aliança Atlântica, cumpre-se a primeira década desde a aprovação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) no Conselho Europeu de Colónia. Em Junho de 1999, impulsionados pela Cimeira bilateral de Saint Malo (entre a França e o Reino Unido), os então 15 Estados-membros da União Europeia decidiram, finalmente, ultrapassar o tabu que excluía a dimensão militar da construção europeia - provocado pelo fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954 - e criar as condições para que a UE "desempenhe integralmente o seu papel na cena internacional" dotando-a dos "necessários meios e capacidades que lhe permitam assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política europeia comum de segurança e defesa"⁽⁴⁾. Uma intenção que

⁽⁴⁾ In Anexo III - Declaração do Conselho Europeu sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Colónia, 3-4 de Junho de 1999. Disponível em http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/kolnpt.htm.

ficou, formalmente, consagrada no Tratado de Nice, em 2000. Dava-se, assim, um passo histórico no processo de construção europeia.

A construção europeia tem sido concretizada, no essencial, segundo dois grandes métodos. Por um lado, através do processo que se tornou dominante nos últimos anos, nomeadamente na preparação do Tratado Constitucional da União Europeia, e que se concentra na tentativa de definir uma grande visão política e uma arquitectura institucional correspondente para a UE, a qual, por definição, será sempre imperfeita e incompleta. Por outro lado, o método que prevaleceu desde a apresentação do projecto europeu por Robert Schuman, em 1950, e que procura aliar o ideal europeu à demonstração da capacidade europeia para resolver problemas comuns aos cidadãos da Europa: o método dos "pequenos passos".

Resultado da experiência, devemos admitir que as tentativas de queimar etapas - como ficou demonstrado quer com a Comunidade Europeia de Defesa, no início do processo de integração europeia, quer com o Tratado Constitucional, em 2005 - tendem a provocar recuos sérios e nem sempre fáceis de reverter. Ao contrário, o método dos "pequenos passos", sem dúvida mais paciente e trabalhoso, tem dado provas de sucesso. E a PESP é um bom exemplo deste segundo método. Independentemente dos avanços e recuos nos diversos Tratados da União, a PESP tem sido, nos últimos anos, uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia.

Sustentada nos princípios e valores comuns em que assenta a União, designadamente a liberdade, a democracia, e o respeito pelos Direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, a PESP tem sido construída, desde 1999, através de passos concretos, prudentes e sólidos nos diversos planos - institucional, das capacidades, operacional e doutrinário -, tendo mesmo ido além do definido pela letra do Tratado.

No plano institucional, a União Europeia dispõe, hoje, de uma estrutura capaz de responder a decisões com implicações militares. No Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, os Estados-membros acordaram na criação do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar e do Estado-Maior da UE, reunindo os necessários mecanismos de decisão e direcção em matéria militar.

No plano das capacidades, e seguindo uma metodologia semelhante à definida em Helsínquia, embora com um nível de ambição renovado, foi aprovado em 2004 um documento orientador, designado *Objectivo*

Global 2010⁽⁵⁾ que prevê a criação de uma capacidade de Resposta Rápida europeia capaz de intervir em missões militares de manutenção de paz, de imposição da paz e de gestão de crises. Nesta capacidade inclui-se a formação dos Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*), cuja capacidade operacional plena foi declarada em Janeiro de 2007. Na sequência deste documento estratégico, foi aprovado durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, no segundo semestre de 2007, o *Catálogo de Progressos* em que se descreve o actual momento em matéria de capacidades militares e se identificam as principais prioridades e lacunas estratégicas até 2010. Desta identificação destacam-se três áreas fundamentais: a protecção de forças; a capacidade de projecção, em particular no que concerne ao transporte estratégico; e a superioridade na recolha de informação (*intelligence*).

No plano operacional, a UE tem estado, permanentemente, no terreno a realizar missões, seja em coordenação com a NATO, ao abrigo dos Acordos de "Berlin Plus", seja de forma autónoma. Procurando responder aos desafios de segurança e estabilidade regional, a União Europeia promoveu já mais de duas dezenas de missões PESD, civis e militares, por todo o mundo e tem hoje no terreno mais de seis mil homens e mulheres, distribuídos pelas 11 missões em curso.

Finalmente, no plano doutrinário, foi apresentada, em 2003, a Estratégia de Segurança Europeia⁽⁶⁾, que identifica as principais ameaças à segurança comum. Este foi um documento inédito na construção europeia, já que definiu, pela primeira vez, uma doutrina estratégica e uma visão conjunta para a acção externa. Cinco anos após a sua aprovação, e à luz do actual contexto internacional e dos novos desafios que se colocam à União, o Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a Política Externa, Javier Solana, apresentou, no Conselho Europeu de

(5) O Objectivo Global 2010 (*Headline Goal 2010*) foi aprovado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas a 17 de Maio de 2004 e subscrito pelo Conselho Europeu de 17-18 de Junho do mesmo ano. O texto encontra-se disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

(6) A estratégia europeia em matéria de segurança, intitulada *Uma Europa segura num mundo melhor*, foi aprovada pelo Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003. O texto encontra-se disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

Dezembro de 2008, um documento de avaliação da implementação da Estratégia⁽⁷⁾, com propostas de novos elementos que permitam uma melhor execução da acção externa europeia, adequados aos objectivos e às ambições da UE para a próxima década.

Resultado deste percurso, e analisando as etapas já alcançadas, as avaliações sobre o balanço da PESD dividem-se. Uma divisão que tem por base uma clivagem histórica entre duas concepções estratégicas para a segurança europeia: a concepção continental e a concepção atlantista. Ou seja, por um lado, aqueles que defendendo o modelo do "exército europeu" e que consideram que se está muito aquém do objectivo a alcançar; por outro, os que entendem que a segurança europeia é a defesa atlântica e, portanto, que já se foi muito além do que seria necessário. Contudo, esta é uma clivagem que hoje não faz sentido. Perante as ameaças e riscos do presente, e sobretudo do futuro, é necessário ultrapassar concepções históricas e encarar os desafios à segurança e defesa europeia, e transatlântica, sem preconceitos do passado.

Perante o desafio de preparar a Defesa Europeia para as realidades estratégicas e de segurança da próxima década será necessário analisar, em primeiro lugar, o nível de ambição da União Europeia para a sua política de segurança e defesa - tal como definido no Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007 pelos 27 Estados-membros da UE - e, em segundo lugar, quais as necessárias adaptações à concretização dessa política, nos planos institucional, das capacidades, operacional e conceptual.

No que diz respeito às determinações do Tratado de Lisboa⁽⁸⁾, e tendo em conta que a PESD se desenvolve no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), é importante salientar três inovações essenciais. Em primeiro lugar, a introdução de duas importantes cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa: uma cláusula de

⁽⁷⁾ O Conselho Europeu, em Dezembro de 2007, convidou o Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a Política Externa, Javier Solana, para, em conjunto com a Comissão e com os Estados-Membros, analisar a implementação da Estratégia e propor novos elementos para uma melhor execução da mesma. O relatório final apresentado ao Conselho da UE encontra-se disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/stl7/stl7104.en08.pdf>.

⁽⁸⁾ Aversão consolidada do Tratado da União Europeia encontra-se disponível em <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>

defesa mútua (art. 42º n. 7)⁽⁹⁾ e uma cláusula de solidariedade (art. 222º), válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, bem como em caso de atentados terroristas. De acordo com estas duas cláusulas, os Estados-membros comprometem-se com acções de assistência mútua aos seus pares em cenários definidos, promovendo os princípios em que a UE se baseia, de solidariedade entre os seus membros.

Em segundo lugar, e no que concerne à identificação das missões, o Tratado de Lisboa alarga o leque de missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares (art. 43º) - originariamente conhecidas como missões *Petersberg* - enumerando, pela primeira vez, o tipo de missões que se inserem nesta categoria⁽¹⁰⁾ 11.

Finalmente, o Tratado de Lisboa introduz dois importantes mecanismos de cooperação em matéria de segurança e defesa: o mecanismo de cooperação reforçada⁽¹¹⁾ e o mecanismo de cooperação estruturada permanente⁽¹²⁾. No que diz respeito às cooperações reforçadas, trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice à política externa e de segurança comum, quando estejam em causa objectivos de cooperação que não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu conjunto e desde que, pelo menos, nove Estados-membros participem no projecto. Já o mecanismo de cooperação estruturada permanente prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros que o desejem e demonstrem vontade e capacidade para realizar maiores esforços no domínio da segurança. O objectivo é claro: ser um catalisador de mudança que estabelece, com critérios acordados entre todos os Estados-membros,

(9) De acordo com a qual "se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance".

(10) A saber: acções conjuntas em matéria de desarmamento; missões humanitárias e de evacuação; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz; e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

(11) Título IV do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

(12) Artigos 42º e 46º do Tratado da União Europeia e Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 42º do Tratado da União Europeia.

um quadro político e um instrumento efectivo para o desenvolvimento de capacidades militares europeias. Pretende-se, objectivamente, que os Estados canalizem os recursos, que hoje já despendem com a Defesa, de forma mais orientada para os interesses colectivos, em particular, no que diz respeito à capacidade de projecção e sustentação de forças e à promoção da investigação e desenvolvimento em matéria de Defesa.

O desenvolvimento deste mecanismo de cooperação poderá ter duas interpretações. Por um lado, os críticos consideram que apenas cria a oportunidade para as principais potências europeias aprofundarem a sua cooperação, deixando os restantes à margem. Mas, por outro lado, poderá impulsionar o desenvolvimento das capacidades de defesa de todos os Estados-membros que demonstrem vontade de contribuir para a defesa e a segurança comuns.

A criação destes instrumentos visa, no essencial, um propósito: dotar a União Europeia de uma visão abrangente e coerente, que lhe permita tornar-se um actor internacional com um papel decisivo na promoção de um mundo mais seguro e estável. E, para que tal aconteça, é fundamental que a defesa europeia seja assumida como um desígnio prioritário. É, portanto, necessário um fortalecimento da PESP.

Face aos desafios que a União Europeia enfrenta, seria importante promover um conjunto de adaptações nos planos institucional, conceptual, das capacidades e operacional.

Em primeiro lugar, uma adaptação institucional. Para além da definição das ameaças, já consagrada na Estratégia de Segurança Europeia, será necessário analisar a forma como estas ameaças se inter-relacionam e como a União lhes poderá responder com eficácia. Desde logo, será fundamental promover uma acção coordenada inter-pilares, de modo a que a estratégia definida encontre um reflexo na formulação de políticas e mecanismos práticos de acção global e integrada. Por exemplo, apesar da sua complementaridade, as esferas da Segurança e Desenvolvimento estão divididas entre dois dos pilares da construção europeia: o pilar comunitário, gerido pela Comissão, e o pilar da Política Externa de Segurança e de Segurança Comum, da responsabilidade do Conselho e dos Estados-membros. Por isso, deve ser dada ênfase à coordenação interna da União Europeia, quer ao nível das várias instituições quer ao nível da coordenação entre as políticas desenvolvidas pelos Estados-membros.

Por outro lado, será indispensável não só aproximar as comunidades políticas dos objectivos da PESD como melhorar o controlo democrático dos instrumentos militares à disposição da União Europeia. Uma função até agora desempenhada pela Assembleia Parlamentar da União da Europa Ocidental e que, após a aprovação do Tratado de Lisboa, e sem prejuízo das competências do Parlamento Europeu, deverá ser da responsabilidade reforçada dos Parlamentos nacionais. O objectivo é sensibilizar as opiniões públicas europeias para a importância das questões de segurança e defesa, não só ao nível da presença internacional da União mas também para o próprio processo de construção europeia.

Em segundo lugar, é necessária uma adaptação conceptual. Isto é, uma actualização da Estratégia Europeia de Segurança. É necessário que a União reconheça e enfrente os novos desafios e riscos, tendo em conta não só o actual contexto internacional mas também a afirmação da UE como actor que partilha responsabilidades na segurança internacional. Ao nível dos desafios, a União não poderá excluir a importância da relação com a Rússia e com as novas potências emergentes, como a Índia, a China e o Brasil; bem como as questões relacionadas com a globalização e a crescente rapidez na circulação dos fluxos, sejam eles fluxos de informação ou fluxos financeiros. Ao nível dos riscos, para além dos já identificados na Estratégia de Segurança, será importante considerar conceitos como a segurança energética, a segurança marítima, a segurança alimentar ou a ciber-segurança, bem como os riscos decorrentes das alterações climáticas - como os desastres naturais e as pandemias.

É ainda necessário definir as regras e os quadros de intervenção militar, designadamente em teatros de risco. Não devemos ignorar que o sistema internacional é marcado pela incerteza e que as solicitações para uma intervenção da União Europeia, de carácter civil ou militar, tendem a ser crescentes. Acresce a possibilidade de os cenários de intervenção se alargarem com a introdução, pelo Tratado de Lisboa, das cláusulas de defesa mútua e solidariedade entre os Estados-membros.

Para além disso, a UE tem a obrigação de assumir crescentes responsabilidades na segurança e na defesa não só dentro das suas fronteiras, no território europeu, mas também na produção de estabilidade na designada "Vizinhança próxima", em particular, em África e no Mediterrâneo. Como tal, não pode depender exclusivamente da capacidade militar da Aliança Atlântica, o que aliás implicaria negar as suas próprias responsabilidades de defesa. Não se trata de rivalizar com

a Aliança Atlântica, pelo contrário, trata-se de dispor de capacidade para agir, de forma complementar mas autónoma, como aliado útil e credível à construção da estabilidade e da paz no sistema internacional.

Em terceiro lugar, é necessária uma adaptação no plano das capacidades. Falar na Europa da Defesa é falar no desenvolvimento de capacidades militares autónomas, credíveis, adaptadas e edificadas tendo em consideração os requisitos do novo ambiente estratégico internacional.

Perante os desafios que se colocam à União Europeia, será necessário aprofundar a capacidade de resposta rápida a situações de crise em três vertentes: a constituição de *Battle Groups* nas suas três dimensões - terrestre, aérea e naval; o reforço da capacidade autónoma de planeamento e condução de operações; e a criação de uma base industrial europeia. Neste sentido, é necessário um mecanismo intergovernamental que promova a harmonização das necessidades militares, criando as economias de escala fundamentais à sustentação de uma base comum de indústrias de Defesa entre o Estados-membros da UE. É este o papel central da Agência Europeia de Defesa (EDA).

No que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades europeias, o caminho a seguir passa por três grandes orientações: primeiro, o desenvolvimento de capacidades tendo em consideração os mecanismos de resposta rápida europeia; segundo, o desenvolvimento de capacidades que permitam a realização de operações mais exigentes; e, terceiro, a promoção de projectos no quadro da EDA. O objectivo final deste esforço, que deve ser conjunto a todos os Estados-membros, é a criação de um mercado europeu de defesa competitivo e eficaz.

Finalmente, é necessária uma adaptação no plano operacional. A União Europeia tem tido um papel crescente em missões de prevenção, gestão e resolução de conflitos, nomeadamente, no continente africano. Trata-se de missões que, para além da componente militar, incluem uma vertente civil e abrangem diversos instrumentos do Estado, como sejam as Forças Armadas, as forças de segurança, os sistemas judiciais e a ajuda ao desenvolvimento. Trata-se de promover, de forma integrada, as vertentes da Segurança, da Construção do Estado e do Desenvolvimento. Este aperfeiçoamento poderá ocorrer em dois planos: em primeiro lugar, através da promoção de um conhecimento comum e integrado sobre áreas em que a segurança e o desenvolvimento podem trabalhar em conjunto, em particular, através da melhoria dos

mecanismos de comunicação e informação; em segundo lugar, através da criação de equipas multidisciplinares - que incluam representantes das áreas da Defesa, do Desenvolvimento, da Justiça e Assuntos Internos, da Administração Pública, entre outras - que promovam a adopção de estratégias integradas que orientem a acção externa da União Europeia.

Por outro lado, será necessário caminhar no sentido da melhoria do produto operacional das forças militares europeias. Em particular, é essencial aumentar a percentagem de forças projectáveis, face ao total de efectivos, bem como a capacidade de as sustentar no exterior, procurando promover a criação de forças mais pequenas, mas mais expedicionárias, assentes em forças conjuntas e combinadas. É este o caminho que tem sido seguido nos processos de modernização das Forças Armadas dos diversos países europeus.

Finalmente, será fundamental repensar e adaptar os mecanismos de financiamento da PESD às necessidades decorrentes das situações de crise internacional, em particular as que exigem uma resposta rápida. Os custos com as missões PESD, civis e militares, devem ser assumidos pelos Estados-membros, da mesma forma que o são as responsabilidades na produção de segurança internacional.

Para uma visão estratégica euro-atlântica

A Aliança Atlântica e a União Europeia são dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa. O papel da defesa europeia no sistema de segurança internacional não deve ser de rivalidade nem de subsidiariedade em relação à NATO; deve ser, inequivocamente, de complementaridade. É este o espírito em que se baseiam os Acordos de "Berlin Plus" - que estão na base da parceria estratégica entre a União Europeia e a NATO - e deve ser este o espírito que norteia os Estados-membros da União e da Aliança Atlântica.

O quadro estratégico das relações entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, no domínio da segurança, defesa e gestão de crises, deve ser mais definido e reforçado. É certo que há uma cooperação concreta entre as duas instituições. Mas mais do que isso é necessária uma visão estratégica comum, sem a qual a complementaridade entre a Aliança Atlântica e a União Europeia no domínio da defesa e da segurança não se

pode estruturar de uma forma estável e permanente. Este deve constituir um objectivo a alcançar no contexto do relacionamento transatlântico, de forma a restaurar plenamente a confiança entre os dois pilares da Aliança: europeu e norte-americano. Este é o momento para o fazer.

Trata-se de um compromisso necessário para que a Aliança Atlântica possa assumir as suas responsabilidades crescentes na segurança internacional, e para que a União Europeia possa assumir as suas responsabilidades na defesa europeia e na segurança da sua vizinhança próxima.

O futuro da Europa como actor internacional exige que a União Europeia assuma as suas responsabilidades. Sem deixar de ser uma potência económica, sem deixar de ser uma potência civil, mas sem deixar também a dimensão militar. Este é, sem dúvida, um desígnio europeu e, como tal, um desígnio assumido por Portugal.