

Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

Isabel Ferreira Nunes

Os *Policy Papers* do Instituto da Defesa Nacional resultam de investigação residente e associada, promovida pelo Instituto da Defesa Nacional.

Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre as questões de segurança e defesa nacional e internacional.

FICHA TÉCNICA

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita e Cristina Cardoso

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351)213 924 600

Fax: + (351)213 924 658

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2182-5289

ISBN: 978-972-9393-24-2

Depósito Legal: 340325/12

Contexto Atual no Quadro da Segurança Europeia

Desde 2008 que a configuração de uma situação de crise económica e financeira associada a uma crescente difusão e transnacionalização dos riscos e ameaças impõem esforços adicionais à gestão das políticas de defesa e segurança e à despesa setorial com recursos e capacidades.

A ratificação do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009 veio impulsionar o quadro da Política Comum de Segurança e Defesa num momento que este se pauta por condicionalismos vários: por restrições orçamentais; por uma situação de cansaço por parte dos principais contribuintes em missões internacionais e por uma crescente dificuldade em pacificar áreas de instabilidade onde, quer a UE quer a NATO têm empenhado substanciais recursos humanos e materiais.

A ideia de uma eventual renacionalização das políticas de defesa e segurança, decorrente do atual clima de crise financeira, afigura-se inconsistente com a intenção reiterada por organizações internacionais e pelos seus Estados-membros de continuar a desenvolver uma abordagem abrangente (*comprehensive approach*) no quadro da segurança comum e coletiva. Isto considerando que esta implica, não apenas uma perspetiva lata do quadro de missões e capacidades a utilizar, mas também maiores compromissos no quadro das organizações internacionais e regionais e uma harmonização de investimentos nas áreas da segurança e defesa.

Esta abordagem abrangente envolve ainda dois requisitos. Em primeiro lugar, um maior grau de cooperação no âmbito das organizações internacionais com uma benéfica partilha de custos e uma assunção tácita de compromissos na partilha de riscos. Em segundo, uma maior coordenação entre a dimensão civil e militar e as vertentes interna e internacional da segurança.

Âmbito de Atuação da PCSD

Uma atuação eficiente no quadro da PCSD passa por uma adaptação nacional da cultura estratégica e de segurança ao tipo de ator securitário que a União representa. Sendo parte integrante da Política Externa de Segurança e Defesa (PESC), a PCSD compreende uma dimensão externa das relações externas da UE estendendo-se para além da dimensão da defesa militar. Sendo uma política sectorial da União e não uma estrutura de defesa, desenvolve-se no âmbito alargado da política externa da UE e comporta uma singular dimensão civil da segurança, que importa desenvolver e integrar no quadro de uma estratégia nacional de participação em compromissos internacionais e nas organizações de que Portugal é Estado membro.

A PCSD não comporta uma vertente estratégica semelhante à das alianças militares. O seu propósito é menos o da gestão de conflitos militares do que o do desenvolvimento de estratégias preventivas que se reforçam mutuamente (política, económica, social, boa governação, ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária, capacitação das

estruturas de governação na pós conflitualidade, aconselhamento técnico, formação e treino de entidades e instâncias que regulam e garantem a ordem interna e a reforma do sistema judicial). Estas concorrem para a estabilidade internacional e para a prevenção ou limite dos efeitos de crises e de conflitos gerando, através dos seus objetivos de segurança, as condições de apoio público e prestígio internacional aos Estados-membros, sem os quais uma justificação pública relativa aos motivos que presidem à participação internacional fica certamente condicionada.

A capacidade preventiva da União consolida-se com base no desenvolvimento de recursos humanos e materiais e de capacidades civis e militares capazes de responder aos requisitos de aviso prévio e resposta rápida e flexível, implicando um nível de preparação e disponibilização permanente segundo um modo de emprego de recursos e capacidades *stand by*.

A acentuada componente preventiva e de atuação no quadro pós conflito da PCSD impõe aos Estados-membros da União o desenvolvimento de capital humano e material capaz de responder de uma forma multifuncional, rápida e eficaz aos desafios atuais num espectro alargado de missões (reforma do setor da segurança, desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, controlo de fronteiras, combate ao terrorismo, reconstrução dos tecidos policial e judicial e recuperação e desenvolvimento de estruturas de governação e autoridade).

Estas características proporcionam oportunidades no quadro nacional da coordenação interministerial e da cooperação no âmbito das agências nacionais que informam a segurança e defesa nacional e internacional (ministérios, universidades, organizações não governamentais e empresas), facilitando a partilha de recursos e capacidades com economia de custos no contexto da participação em missões internacionais.

Impacto do Atual Enquadramento da Segurança e Defesa Europeia sobre a Metodologia de Geração de Capacidades Militares

A PCSD promove várias lógicas de geração e emprego de capacidades: permanente, flexível, de uso duplo, abrangente, partilhada e agregada implicando a presença de capacidades facilitadoras e promotoras de multiplicação de força e de presença.

A situação de crise financeira tenderá a reforçar a estratégia de relacionamento externo multilateral da União Europeia e o desenvolvimento e emprego de capacidades, segundo uma lógica de cooperação interinstitucional com outras instituições e de partilha e de agregação de capacidades dentro da União, nomeadamente no âmbito da iniciativa de desenvolvimento de um Comando de Transporte Aéreo Europeu lançada em setembro de 2010 e da possibilidade de desenvolvimento de nichos de capacidades. Na última reunião do Conselho de Ministros de Negócios Estrangeiros e Defesa da UE, que teve lugar no passado dia 9 de dezembro, as estratégias de cooperação interinstitucional e intraeuropeia foram

consideradas como um elemento “multiplicador de força”, contrariando a noção de que a configuração de várias iniciativas bilaterais ou multilaterais entre Estados-membros afetarão o curso da PCSD.¹ A Declaração Anglo-Francesa de Cooperação em matéria de Defesa e Segurança foi acolhida no seio do Conselho como um estímulo ao desenvolvimento da cooperação entre Estados-membros.

No decurso da mesma reunião foi reiterada a necessidade de desenvolver capacidades militares e estruturas de apoio indo ao encontro de seis critérios:

- eficácia operacional;
- eficiência económica;
- rapidez na capacidade de aprontamento e resposta;
- mobilidade;
- flexibilidade; e
- sustentabilidade,

implicando uma atenção especial no que respeita às dimensões da:

- interoperabilidade como elemento de referência para o desenvolvimento nacional de capacidades;
- seleção nacional das capacidades que permitem a partilha (*sharing*) de recursos entre Estados-membros; e
- definição de tarefas no quadro da segurança e defesa que possam ser desenvolvidas numa base de agregação (*pooling*) de funções de segurança.

No contexto da aplicação destes critérios os *Battlegroups*, já constituídos e dos quais Portugal faz parte, 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 meados de 2011 estas linhas de orientação deverão ser novamente apreciadas pelo Comité Político e de Segurança.

Impacto no Domínio da Geração de Capacidades Civis

O atual quadro de missões civis varia entre as operações de policiamento, de reforço do sistema judicial e penitenciário, missões de administração civil e proteção civil e de inclusão de uma dimensão do género e de direitos humanos na gestão civil de crises.

¹ Atualmente estão em fase de desenvolvimento ou de consolidação parcerias bilaterais entre o Reino Unido e a França, entre a Alemanha e a Suécia, as parcerias multilaterais entre países escandinavos e entre Holanda-Bélgica-França-Reino Unido com o propósito de agregar e partilhar recursos e capacidades face à redução dos orçamentos de defesa, reforçando os critérios de geração de capacidades da UE.

Este quadro de missões é essencial à consolidação de condições de segurança, quer na ação preventiva, quer em situações de reconstrução do Estado e da sociedade civil, em particular num quadro de circunstâncias no qual as estruturas de autoridade central tenham ficado limitadas ou incapacitadas na sua atuação de governação.

A dimensão civil da segurança europeia exige uma boa coordenação entre objetivos e dimensão temporal da atuação entre o domínio da segurança e os da governação e do desenvolvimento. Por esta razão é necessário ponderar sobre o equilíbrio necessário entre a urgência da resolução militar de problemas de segurança e o tempo de oportunidade necessário à negociação diplomática e à intervenção de peritos civis em missões de reconstrução, de desenvolvimento e de ajuda humanitária.

A componente civil da segurança da UE expressa-se através múltiplos níveis de colaboração entre os vários atores Europeus desde a dimensão comunitária da ajuda ao desenvolvimento (Comissão) e da ajuda humanitária, à dimensão intergovernamental da PCSD e da Justiça e Assuntos Internos (EUROPOL e EUROJUST).² Esta relação interdependente aconselha a adotar uma lógica nacional de articulação entre a dimensão interna e internacional da segurança, essencial ao desenvolvimento das capacidades da UE e a uma melhor coordenação entre as suas componentes civil e militar.

Finalmente, reforçar o contributo dos Estados-membros no quadro civil da gestão de crises e conflitos passa pelo desenvolvimento sistemático de ações de formação e treino de peritos civis de acordo com o *European Community Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management*, não se devendo ignorar que um contributo nacional para as capacidades civis dá visibilidade política aos Estados-membros contribuintes e à União como um todo.

Requisitos da PCSD no Quadro da Segurança e Defesa Nacional

No quadro dos recentes desenvolvimentos da PCSD (*Plano de Desenvolvimento de Capacidades Militares* e *Headline Goal Civil*) e considerando que Portugal tem condicionalismos no que respeita a possíveis contributos nas áreas mais carenciadas da segurança e defesa europeias (mobilidade estratégica, capacidades militares para proteção de forças no teatro, informação estratégica e capacidades decorrentes da indústria espacial) importa refletir sobre como adaptar a política de segurança e defesa nacional às oportunidades que se configuram no domínio europeu.

Recomendações:

- No atual contexto de escassez de recursos importa adotar uma lógica de participação global mas seletiva, onde Portugal possa oferecer um valor acrescentado, apostando em áreas específicas de cooperação (civil-militar) e de

² Conforme proposto em GAERC, Doc. 14807/07, 19 de novembro de 2007.

alguma especialização em nichos de capacidades não duplicando recursos existentes.

- Capitalizar as presenças de altos funcionários portugueses no quadro de interceção funcional entre as instituições internacionais e europeias – Alto-Comissário para os Refugiados (concorrendo para o desenvolvimento de um regime de direitos humanos, promoção de questões de género e auxílio humanitário na gestão de crises), pertença de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (ajuda ao desenvolvimento, apoio à ação preventiva na gestão de crises e conflitos) e direção do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia em Paris (concorrendo ativamente para a formação de uma cultura de segurança Europeia) – conferindo responsabilidades e oportunidades acrescidas a Portugal no apoio ao desenvolvimento do multilateralismo efetivo, em particular no quadro de relações UE-ONU.
- Sensibilizar as administrações nacionais com responsabilidade nas áreas de segurança e defesa para a dimensão Europeia da segurança, através de ações de formação e treino, quer no quadro do Colégio Europeu de Segurança e Defesa, quer no contexto nacional.
- Apoiar a Agência Europeia de Defesa (EDA) no esforço de implementar um processo de desenvolvimento sistemático de capacidades, indo ao encontro dos requisitos operacionais e das necessidades de longo prazo da UE, harmonizando e desenvolvendo capacidades militares com elevado grau de interoperabilidade com as de outros Estados-membros.
- Importa avaliar em que medida a EDA poderá impulsionar as indústrias nacionais e as áreas da investigação, tecnologia e produção concorrendo para o desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial Europeia com participação do setor público e privado português.
- Incrementar práticas de *outsourcing*, de partilha e agregação de capacidades com outros Estados-membros, ultrapassando reservas no que respeita a formas de cooperação multilateral.
- Avaliar a possibilidade de disponibilização de bases em território nacional para operações europeias de *airlift*, considerando o menor grau de congestionamento do espaço aéreo português e a localização geográfica de Portugal no que concerne à projeção de forças para cenários de instabilidade regional e internacional.
- Potenciar o emprego de forças especiais projetáveis e de forças de segurança interna no contexto de missões de reação rápida europeias.

- No quadro das capacidades militares, outra área carenciada reporta-se ao desenvolvimento de meios de combate aos Engenheiros Explosivos Improvisados e de recursos de apoio médico, áreas onde Portugal poderá dar um contributo.
- Promover o estudo de nichos de capacidades, conforme previsto no HLG 2010 e no Plano de Desenvolvimento de Capacidades, nomeadamente no âmbito do apoio médico e da área das comunicações, vertentes menos controversas da CSDP. Estas permitem não só o desenvolvimento de capacidades de duplo uso (civil-militar), bem como a mobilização e participação conjunta do setor público e privado nacional, sendo compatível com o nível de recursos que Portugal poderá disponibilizar no quadro europeu.
- Desenvolver recursos humanos que permitam a Portugal participar em missões de gestão de crises ao abrigo de uma perspetiva abrangente da segurança (*comprehensive approach*) (em conformidade com conclusões adotadas no decurso da reunião de Conselho em 9 de dezembro sobre Desenvolvimento de Capacidades Militares) implica formas de cooperação para além dos tradicionais contributos civis-militares, incluindo também a facilitação de contactos e mediação entre atores locais estatais e não estatais, organizações não-governamentais, Nações Unidas, NATO e União Africana.
- Contribuir para uma *pool* de peritos na área da Reforma do Setor da Segurança respondendo à solicitação do Conselho de Relações Externas formalizada em 2010.
- Contribuir para a dimensão civil da PCSD na gestão de crises, implica gerar uma cultura de segurança civil no quadro da administração nacional (Ministério da Defesa, Negócios Estrangeiros, Justiça e Administração Interna), promovendo ações sistemáticas de cooperação interministerial e interdepartamental.
- Edificar uma estratégia de gestão civil de crises no quadro da cooperação interministerial nacional.
- Desenvolver uma nova cultura de gestão e administração de recursos humanos, facilitadora da criação de uma *pool* voluntária de peritos civis, com valências várias e concorrentes para o reforço da carenciada dimensão civil da segurança, quer pela via da prontidão para a participação em missões civis europeias, quer pelo capital de conhecimentos e experiência profissional adquirida na fase pós-participação. Estas missões têm uma duração variável e são de natureza multifuncional.
- Esse capital de conhecimento deve ser desenvolvido em conformidade com os requisitos e necessidades inerentes a missões UE de estabilização e reconstrução na fase pós-intervenção militar, a missões de prevenção de conflitos através de ações de monitorização e apoio aos Representantes

Especiais da UE, mediante o fortalecimento de instituições e apoio civil a operações humanitárias.

- Alocar financiamento próprio no apoio à formação, treino e sustentação de grupos de peritos civis para missões da UE.
- Desenvolver estruturas de consulta interministerial no apoio ao aprontamento de missões de gestão civil de crises.