

Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas[⊕]

Luis Tomé*

Falar da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) exige uma prévia clarificação de vocabulário: embora o termo “defesa” seja frequentemente utilizado para designar as novas ambições e actividades da União, o objectivo dos Estados Membros quando lançaram a PESD não era construir uma defesa comum, mas sim implementar um sistema eficaz de prevenção de conflitos e gestão de crises - as designadas “Missões de Petersberg” definem bem as pretensões iniciais da UE em matéria de segurança e defesa.

I. Factores cruciais para a implementação e desenvolvimento da PESD

Depois do estrondoso fracasso da tentativa de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, as expressões “política externa comum” e “política de segurança e defesa”, em si mesmas, não surgiram nos Tratados durante cerca de quarenta anos de construção europeia. A grande transformação deu-se com o Tratado de Maastricht (1992) onde, pela primeira vez, os Estados Membros inscreveram no Tratado, e logo como um dos pilares da UE, o objectivo de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) que incluiria, a prazo, a definição de uma Política de Defesa Comum (ficando, então, a UEO como “braço armado” da UE). A partir de então, o desenvolvimento da PESC e da PESD tornou-se numa prioridade da União. Vários factores explicam o surgimento e o desenvolvimento da PESC na construção europeia e a consequente implementação da PESD.

Em primeiro lugar, a sistémica alteração provocada pelo fim da Guerra Fria. Com o desmantelamento da “cortina de ferro”, a Europa perdia parte do seu significado estratégico para a única superpotência, os EUA. Acentuou-se igualmente

[⊕] Publicado in *Mama Sume, Revista da Associação de Comandos*, N° 64, Jan-Jul 2006, pp. 57-65.

* Professor na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e ainda no Curso de Defesa Nacional do IDN. Durante a legislatura 1999-2004 foi assessor do Vice-Presidente do Parlamento Europeu, José Pacheco Pereira; e entre 1998 e 2000 foi igualmente investigador da NATO. É autor das monografias *Novo Recorte Geopolítico Mundial* (também com edição em inglês), *A Segurança e a Estabilidade no Noroeste da Bacia do Pacífico*, *A Identidade e a Política Europeia de Segurança e Defesa*, *A Segurança na Ásia Oriental* (também com edição em chinês) e *O Estado e a Nova Ordem Internacional* e tem ainda inúmeros ensaios e artigos publicados nas revistas da especialidade. Integra o Conselho Directivo do Observatório de Relações Exteriores da UAL e é membro dos Conselhos Editoriais das revistas “Nação e Defesa” (do IDN), “Política Internacional” (do IPRIS) e “Janus-Anuário de Relações Exteriores”, co-edição da UAL e jornal “Público”. Co-fundador do Centro Português de Geopolítica (CPG) e colaborador do Instituto Internacional de Macau (IIM), e habitual comentador de assuntos internacionais em vários órgãos de comunicação social.

o hiato entre as capacidades norte-americanas e europeias, o que começou a afectar a estabilidade da Aliança Atlântica e a respectiva “partilha do fardo”. Além disso, a segurança colectiva e a intervenção exterior, para impor ou manter a paz e fazer respeitar os direitos humanos, assumiam-se como os novos princípios da segurança europeia e internacional. Paralelamente, a União ganhava novas ambições de integração política e de promoção do seu papel no mundo, procurando afirmar-se como um verdadeiro protagonista mundial mais completo. A emancipação da Europa em termos de política externa e de segurança tornava-se inevitável.

O segundo factor está relacionado com a própria dinâmica do processo de integração: culminada a integração económica, a vertente política converteu-se naturalmente na ambição seguinte de integração. Com efeito, o aprofundamento da União implicava corrigir o desfasamento entre o gigantismo económico e a insignificância política da UE. Com vista ao aprofundamento da integração europeia e da afirmação internacional da UE, o desenvolvimento de uma política externa e de uma política de segurança e defesa comuns eram, assim, componentes fundamentais.

Em terceiro lugar, os acontecimentos externos à União impuseram também a sua própria dinâmica. Na realidade, a política de segurança e defesa da União converteu-se numa “necessidade”, em virtude da acumulação de crises, conflitos e situações instáveis na vasta periferia da União; pela aceleração do processo de globalização que torna ilusória e impossível a separação artificial entre prosperidade e segurança; e pela inevitabilidade da concertação multilateral na gestão de crises e conflitos. Dos Balcãs ao Iraque, passando pela emergência de um “terrorismo de novo tipo” e pela conflitualidade em África, a Europa sentiu necessidade de agir.

Um factor decisivo para a evolução da construção europeia no que à PESC/PESD diz respeito foram os desafios e as insuficiências demonstradas nos conflitos dos Balcãs que questionavam a razão de ser e a credibilidade de todo o processo europeu. Depois da Guerra na Bósnia e em plena crise do Kosovo, os Estados Membros, a começar naturalmente pelas potências europeias, entendiam-se quanto à necessidade de superar a incapacidade militar e estratégica da União através de uma certa “europeização da defesa europeia” (cimeira franco-britânica de Saint-Malo, 1998) e incluíram na PESC a implementação da Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD –, fixando um primeiro “Objectivo Global” na Cimeira de Helsínquia, em Dezembro de 1999: *«em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados-Membros devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos*

*durante um ano, forças militares até 50 000–60 000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama das missões de Petersberg»*¹. Estas forças deviam ser militarmente auto-sustentáveis e autónomas. À vontade política de reforçar a *identidade* europeia no seio da Aliança e de aprofundar a integração da UE por via de uma política externa comum associava-se agora a responsabilidade de querer poder decidir autonomamente em matéria de segurança e defesa e de desenvolver capacidades de promoção da paz e gestão de crises, ou seja, para poder levar a cabo as denominadas “missões de Petersberg” que já se encontravam inscritas desde o Tratado de Amsterdão (1997) como objectivos/tarefas da UE.

Mais tarde, a sequência de acontecimentos gerada pelo 11 de Setembro catapultou a luta contra o terrorismo e contra a proliferação de armas de destruição massiva para o topo das prioridades da segurança europeia e internacional. Paralelamente, agravaram-se as divergências transatlânticas e manifestavam-se persistentes fracturas europeias, como se verificou em torno do Iraque. Ainda assim, a PESC e a PESD evoluíram alicerçadas no empenho europeu em relação ao “multilateralismo efectivo” e à segurança cooperativa. Em plena crise iraquiana, e apesar das muitas divergências, a União estabeleceu uma Estratégia Europeia de Segurança, acordou os termos do seu relacionamento com a NATO e lançou as suas primeiras operações.

II. Principais evoluções da PESD

Entre 1999, ano em que lançou e começou a implementar a PESD, e os dias de hoje, a União fez progressos assinaláveis neste domínio:

- estabeleceu as suas competências em matéria de segurança e defesa nos tratados e montou as suas Estruturas políticas e militares de análise, decisão e realização de operações: Comité Político e de Segurança, Comité Militar, Staff Militar, Agência Europeia de Defesa, Estado Maior, Célula de Planificação, Centro de Situação, *Battlegroups* (“agrupamentos tácticos”)², etc.;
- aprovou a “Estratégia Europeia de Segurança” e a “Estratégia Contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva”;

¹ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia, parágrafo 28.

² Os *battlegroups* são unidades integradas por 1.500 homens, com os elementos de apoio adequados, e preparadas para ser empregues no prazo de 15 dias, sendo capazes de realizar operações de alta intensidade autónomas ou como destacamentos avançados para operações de maior envergadura. Na Declaração sobre Capacidades Militares Europeias (Conselho Europeu de 22.11.2004), com o objectivo de superar a inexistência de forças especiais de alta mobilidade, os Estados Membros ofereceram contribuições para a formação de 13 *battlegroups* enquanto parte integrante da Resposta Rápida. O que se pretendia era estabelecer dois ou três *battlegroups* em 2005 e as restantes até 2007.

- implementou as suas próprias operações, manifestando aptidões para diferentes tipos de missões (policiais, civis e militares; manutenção de paz, “rule of law”, vigilância de acordos de paz e assistência à segurança), com diferentes parceiros (NATO, ONU, União Africana e ASEAN) e expandindo rapidamente o seu âmbito geográfico (dos Balcãs à Indonésia, RD Congo, Geórgia, Iraque ou Sudão);
- evoluiu de uma matriz original essencialmente em torno da *projecção* para lhe associar uma crescente envolvente de *protecção* (combate ao terrorismo e cláusula de assistência mútua incluída no Tratado Constitucional);
- promoveu conferências e catálogos de “geração de forças”, onde se identificaram as áreas em que seria necessário aumentar as capacidades existentes, se estabeleceram planos de acção para atenuar os déficits, e em que os Estados Membros afectaram meios à PESD e fixaram objectivos para harmonização e melhoramento de capacidades, tanto militares como policiais;
- incentivou a reorganização do mercado europeu de armamentos e a cooperação militar entre Estados Membros;
- desenvolveu mecanismos de gestão civil de crises;
- implementou um Mecanismo de Reacção Rápida;
- fez o seus primeiros exercícios militares no âmbito PESD;
- aprovou o “Headline Goal 2010” (Conselho dos Ministros da Defesa, Bruxelas, 17 Maio de 2004), pelo qual a UE estipulou estabelecer um mecanismo de apreciação e decisão muito mais célere e ambicioso, pretendendo poder decidir em 5 dias e implementar forças no terreno no prazo de 10 dias. Prevê igualmente o desenvolvimento de forças com elevada prontidão, credíveis, tecnologicamente apetrechadas, flexíveis, combinadas, capazes de executar um leque variado de missões numa grande diversidade de teatros;
- aprovou o “Headline Goal Civil 2008” (Conselho Europeu de Dezembro de 2004);
- definiu os mecanismos financeiros para o financiamento de operações UE;
- aprovou um Quadro Conceptual da dimensão PESD na luta contra o terrorismo, documento dinâmico que deve ser revisto e actualizado regularmente e que fixa seis princípios: solidariedade entre Estados-Membros; natureza voluntária das contribuições nacionais; claro entendimento da ameaça terrorista e pleno uso dos procedimentos de

análise de ameaça; coordenação transversal na luta antiterrorista; cooperação com parceiros relevantes; natureza complementar da contribuição PESD;

- estipulou a elaboração de relatórios periódicos que avaliam a performance em termos de melhoramento das capacidades da União (Carta sobre Melhoramento de Capacidades UE – ver anexo);
- acordou os termos da cooperação com a NATO (processo Berlim *plus*) e institucionalizou a colaboração com as Nações Unidas para a promoção da paz e gestão de crises.

No fundo, a UE passou da retórica à prática em matéria de segurança e defesa!

III. Ambiguidades e Dilemas da PESD

Não obstante aquelas evoluções, persistem uma série de ambiguidades e dilemas no domínio da PESD. Primeiro, temos o dilema que confronta objectivos/ambições com as capacidades disponíveis ou a disponibilizar, o que naturalmente também afecta decisivamente o tipo de missões que a UE pode desempenhar (apenas missões humanitárias e de *manutenção* da paz ou também de *imposição* da paz?) e a cobertura geográfica das mesmas (apenas na imediata periferia da União ou por todo o globo?). Por exemplo, uma missão de imposição da paz numa região como o Cáucaso ou a África Subsahariana, contra um “agressor” poderoso e hostil, requer naturalmente meios substancialmente mais robustos do que uma missão policial ou mesmo militar de manutenção da paz numa região bem mais próxima como os Balcãs. Depois, desempenhar certas missões de maior envergadura com capacidades “exclusivamente europeias”, isto é, sem recurso às capacidades NATO/EUA obriga a que se desenvolvam capacidades que não existem ou que são claramente insuficientes. Tentando ultrapassar este dilema, a UE: a) fixou “Objectivos Globais” que conduziram às conferências de geração de forças, identificaram as áreas em que seria necessário aumentar as capacidades existentes, e estabeleceram planos de acção para atenuar os déficits; b) acordou as linhas de cooperação com a NATO, estipulando também as modalidades de acesso UE às capacidades NATO; c) vem desenvolvendo operações de menor risco e baixa intensidade cuja envergadura não comprometerá a capacidade da União em responder eficazmente, deixando para a NATO ou a ONU missões mais pesadas e complexas; e d) incentiva e apoia a participação e desenvolve as suas missões no terreno em cooperação com outras organizações como a União Africana (UA) e a Associação das Nações da Ásia do Sudeste (ASEAN). A verdade é que, apesar dos progressos, muito ainda há para

fazer em termos de melhoramento de capacidades, harmonização entre Estados Membros e concretização das ambições europeias.

Ligado a este dilema temos um outro relativo aos orçamentos de defesa europeus. A verdade é que apesar da retórica em relação à PESD, os europeus continuam a não se mostrar dispostos a investir significativamente na defesa, nos seus programas militares e na reestruturação e modernização das suas forças armadas. Os orçamentos de defesa agregados dos 24 países Europa-NATO representam apenas cerca de metade do orçamento americano de defesa (220 mil milhões USD para 405 mil milhões USD, respectivamente). Os Estados Unidos dedicam por ano cerca de 3.7 % do seu PIB à defesa; a média na UE fica-se pelos 1.9%. E enquanto os EUA gastam anualmente entre 30 e 50 mil milhões USD em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, os países UE gastam anualmente, em conjunto, menos de 10 mil milhões USD. Em grande medida, isto ajuda a explicar que, segundo algumas análises, a capacidade de projectar forças dos europeus é de apenas 10-15% da dos EUA! Estes dados não justificam, necessariamente, um acréscimo significativo dos orçamentos de defesa na Europa, até porque, por um lado, muito se pode ainda fazer na União em termos de cooperação e harmonização dos sistemas militares europeus e, por outro, a UE não tem nem pode ter as ambições universais e estratégicas dos EUA, tal a disparidade de forças (apesar de alguns, erradamente, quererem fazer da PESD um instrumento ao serviço da competição com os EUA pela hegemonia mundial!). Mas o certo é que os recursos financeiros que os europeus atribuem à defesa limitam a União na prossecução de certos objectivos, na afirmação de certas ambições e no desempenho de certas missões.

Em terceiro lugar, temos o dilema das “duplicações inúteis”. Com efeito, tendo cada Estado Membro da UE os seus próprios desígnios, compromissos e motivações nacionais que os leva a manter e querer desenvolver certas capacidades, e sendo que a esmagadora maioria dos países UE é igualmente membro da Aliança Atlântica (19 UE entre os 26 NATO), com a implementação da PESD há evidentemente o risco de se “duplicarem inutilmente” capacidades quer em relação à NATO quer entre os próprios países europeus, o que significaria um enorme desperdício de recursos. O risco de “duplicações inúteis” é efectivo, mas convém distinguir as situações. Com efeito, a duplicação de capacidades não é sempre inútil e nalguns casos até é desejável: dadas as graves lacunas existentes na Europa e a disparidade em relação aos EUA, o desenvolvimento de certo tipo de capacidades, ainda que em “duplicação”, não só dota os europeus de meios suplementares para a implementação da sua autónoma PESD como, em virtude do consequente reforço do eixo europeu da NATO, se reforça simultaneamente o

conjunto da Aliança Atlântica. Ainda assim, torna-se premente saber que capacidades se devem desenvolver na Europa que permitam à UE agir de forma “autónoma”, mesmo que isso implique uma duplicação em relação ao que já exista suficientemente nos EUA e, portanto, na NATO e, por outro lado, saber que capacidades se devem desenvolver ao nível europeu e por cada Estado Membro face ao que já exista no quadro das capacidades nacionais dos países europeus. Em ambos os casos, a resposta correcta volta a residir numa apreciação ponderada e acertada, na harmonização prévia e na complementaridade.

Em quarto lugar, na medida em que a PESD surgiu baseada no objectivo da UE em ser “autónoma” em matéria de segurança e defesa, temos o dilema respeitante ao relacionamento da União com outras organizações como a NATO e as Nações Unidas. O dilema respeita tanto ao relacionamento inter-institucional como à difícil equação autonomia *versus* complementaridade. Inicialmente, a questão colocava-se sobretudo em relação à NATO: temia-se que a “autonomia” da UE viesse a fragmentar definitivamente a Aliança, pela competição entre os dois eixos, o europeu e o americano. Estes riscos subsistem, até porque parece ser cada vez menos coincidente a cultura estratégica entre os Estados Unidos e algumas potências europeias. É verdade que, tendo estabelecido relações formais desde Janeiro de 2001, foi dado um passo importante a 13 de Dezembro de 2002 com a aprovação da Declaração NATO-UE sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD): desde então, as duas organizações negociaram uma série de acordos e documentos e vêm colaborando activamente, o que constitui uma evolução interessante da parceria estratégica entre as duas organizações, em particular num contexto particularmente tenso marcado pela crise iraquiana. Mas na medida em que a UE tem acentuado, sobretudo, a sua “autonomia” e muitos europeus se têm esmerado em salientar as suas “divergências” em relação aos Estados Unidos, a UE e a NATO tendem a aparecer mais como concorrentes do que complementares.

Talvez mais surpreendente sejam os efeitos da PESD e da “autonomia” da UE no relacionamento com ONU. De facto, as Nações Unidas elogiam o papel da UE na promoção da paz, mas insistindo no princípio da complementaridade e não no da substituição. É que obter um mandato das Nações Unidas para as operações PESD parece não ser um requisito para a UE, bastando o consentimento do Estado visado e que sejam de natureza não coerciva ou civil. Depois, agrava-se o enorme diferencial entre o contributo financeiro e a disponibilidade de meios civis e militares dos Estados Membros UE para as operações de paz da ONU: colectivamente, a contribuição financeira da UE representa 39% do orçamento de *peacekeeping* da ONU; todavia, os Estados Membros da UE representam, no seu

conjunto, apenas 6.5% das tropas, polícias e observadores ao serviço das Nações Unidas, uma percentagem que diminuiu para 2.3% nas operações da ONU em África. A UE mostra também muito mais empenho em levar outras organizações regionais a desenvolverem operações de paz (por exemplo, em África) do que convencer os países a disponibilizarem capacidades para operações lideradas pela ONU. Por outro lado, os Estados Membros UE são grandes contribuintes para as operações de paz *mandatadas* pelas NU mas muito mais modestos nas disponibilidades para as operações *lideradas* pela Organização. Por razões diversas, os países europeus têm-se mostrado relutantes em participar nas operações *lideradas* pelas Nações Unidas, privilegiando as organizações regionais (UE e NATO) ou as coligações de Estados. A verdade é que o desenvolvimento da PESD, desde 1999, e o lançamento de operações UE, desde 2003, parecem ter como efeito a diminuição da participação dos Estados Membros nas operações de paz da ONU. A comparação entre a contribuição de polícias, militares e observadores europeus em Abril de 2002 (antes das operações UE) e Abril de 2005 (com operações UE em curso) mostra uma relação inversa de movimentos: uma diminuição nos totais UE15+10/UE25 de 6.271 para 4.321 envolvidos enquanto que os contingentes totais da ONU aumentaram de 46.799 para 66.565!!! Ou seja, a percentagem do envolvimento UE nas operações de paz da ONU passou de 13.4 em 2002 para 6.5 em 2005! A questão reside, pois, no equilíbrio adequado entre a “autonomia” da UE e o reforço da ONU em nome do “multilateralismo efectivo”.

Finalmente, outro dos grandes dilemas da PESD respeita ao peso das soberanias nacionais. A UE continua a ser uma soma de nações soberanas que querem continuar a sê-lo e que, embora tenham vindo a ceder e a partilhar muitas das suas competências nos mais variados domínios, continuam a oferecer grande resistência em matéria de política externa, de segurança e defesa. O maior sintoma disso mesmo é o modo de decisão para os assuntos PESC/PESD que se rege pela regra quase universal da unanimidade. Entre o respeito das soberanias nacionais e a eficácia colectiva, o dilema é tremendo. Com efeito, é extraordinariamente complexo conjugar interesses, perspectivas, tradições e mundivisões tão distintas quanto o número de países membros da UE. Em consequência, a Política Externa e a Política de Segurança e Defesa avança pelo “mínimo denominador comum” e, por vezes, aparece como incoerente e titubeante, susceptível de paralisar ou mesmo ruir face a uma crise mais acentuada ou na discussão de temas mais sensíveis (como aconteceu, por exemplo, em torno da intervenção militar no Iraque ou da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas). Daqui resulta uma enorme dificuldade em assumir posições e acções comuns em questões cruciais, como a área prioritária de

actuação estratégica da União - nomeadamente entre o Leste europeu (Ucrânia, Bielorrússia, Rússia e/ou Cáucaso), o Mediterrâneo e o Médio Oriente/Norte de África e a África Subsahariana -, que tipo de relacionamento cultivar com os Estados Unidos e que papel deve ter a NATO na segurança europeia e internacional. Da mesma forma, é frequente encontrar posições distintas entre os europeus sobre as vias correctas de agir na guerra contra o terrorismo, no tratamento os Estados suspeitos de pretenderem dotar-se de armas de destruição massiva, em particular nucleares, na forma adequada para promover a paz e a estabilização de uma região, como a Palestina, ou ainda na postura a adoptar perante determinada crise ou conflito. O peso das soberanias e as diferentes perspectivas nacionais tornam igualmente ambíguo saber qual o papel que a União pretende, efectivamente, desempenhar no sistema das relações internacionais.

Reflectindo sobre a problemática soberanias nacionais *versus* eficácia colectiva, alguns temem os efeitos do último alargamento da UE sobre a PESC/PESD, na medida em que daí derivou um acréscimo significativo do número de países membros. É certo que, numa matéria que depende do acordo de todos, a 25 e talvez, num futuro próximo, a 28 ou 30, a União poderá ter mais dificuldades em tomar decisões e agir do que quando havia apenas 15 membros. Porém, creio que o impacto do alargamento sobre a PESD é relativo pois esta depende, acima de tudo, da própria dinâmica da integração europeia – ora, são as principais potências europeias, que estão entre os “velhos membros” que, fundamentalmente, determinam o ritmo da construção europeia. As hesitações e as incoerências da PESC e da PESD devem-se muito mais às divergências entre as “velhas” potências europeias do que à entrada de novos membros.

Conclusões e Recomendações

1. Embora o âmbito e a cobertura das denominadas “missões de Petersberg” venha sendo alargada, a PESD é, acima de tudo, um instrumento de promoção da paz, no âmbito e por via do reforço da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC) – não é, pelo menos por enquanto, um mecanismo de defesa colectiva. A implementação da PESD também não significa a criação de Forças Armadas europeias, e muito menos de um Exército único europeu. Os meios e os efectivos ao serviço das estruturas e das operações da UE e da sua PESD são dos Estados, e é exclusivamente a estes que cabem as decisões sobre a implementação de operações e a disponibilidade de capacidades. A PESD não é um processo de militarização da construção europeia: é, antes, um mecanismo suplementar de promoção e de afirmação da União como protagonista

mundial “completo”, capaz de mobilizar e coordenar os recursos disponíveis – políticos, económicos, comerciais, humanitários, diplomáticos, policiais e, naturalmente, também militares – para actuar mais eficazmente no sistema internacional em defesa dos interesses e dos valores europeus.

2. Em termos de capacidades, algo se fez mas muito há ainda para fazer - se a União quiser, de facto, como afirma, suprir riscos numa gama superior de escalada e intensidade das operações e dispor de forças mais flexíveis, mais bem equipadas, com maior grau de prontidão, capazes de desempenharem um leque mais variado de missões numa maior diferenciação de cenários. É a própria União a reconhecer a necessidade de, por um lado, aprofundar e harmonizar muito mais a cooperação entre os Estados Membros na área da defesa e, por outro, melhorar, prioritariamente, nos domínios da mobilidade, apoio logístico, efectividade de combate, intelligence, comando, controlo, comunicações, vigilância e reconhecimento (ver Carta sobre Melhoramento de Capacidades). Por outro lado, parece evidente a pouca apetência dos europeus para aumentarem os gastos com a defesa. Convém, por isso, que a União paute as suas pretensões em matéria de PESD segundo as capacidades existentes e daquelas que, realisticamente, se podem desenvolver à luz do que, efectivamente, se pretende gastar neste domínio.

3. Em virtude das muitas lacunas nas capacidades operacionais europeias, deve investir-se na modernização das forças e no aumento das capacidades europeias, mas numa perspectiva de complementaridade em relação à NATO, não de competição. Na medida em que a Aliança Atlântica reúne os dois eixos, o americano e o europeu, quanto mais robusto for o pilar europeu mais forte ficará o conjunto transatlântico. Por outro lado, o incremento de capacidades militares na Europa não deve ser “cego”, isto é, deve evitar as “duplicações inúteis” face à NATO e entre os países UE; incentivar a cooperação, a partilha, a harmonização e a complementaridade entre os países membros da União; e partir da definição de objectivos e ambições realistas em matéria de política externa e de segurança e defesa, sob pena de tudo não passar de um mero exercício de retórica e de ferir a credibilidade da UE.

4. Pelos dilemas associados às suas capacidades e objectivos, mas também pelas questões relativas ao seu relacionamento com a NATO e com a ONU, a União deve saber definir que tipo de missões quer e pode desempenhar autonomamente, aquelas que deverão caber prioritariamente à NATO, e

ainda aquelas missões que devem, preferencialmente, ser lideradas pela ONU. O facto é que, trabalhando a União Europeia com a NATO, é assegurado um acesso muito maior e mais rápido a um poder substancialmente mais coercivo, além de dispensar o desenvolvimento de um certo tipo de capacidades próprias. A UE deve também salvaguardar a autoridade e bater-se pelo reforço e prestígio das Nações Unidas. O desenvolvimento da PESD e a “autonomia” da UE não deve impedir que a União e os Estados Membros participem nas missões *lideradas* pelas Nações Unidas e lhe forneçam os meios necessários para que possa desenvolver eficazmente a sua missão e implementar operações mais complexas e robustas. No entanto, o “multilateralismo efectivo” e o reforço da ONU não deve ser um fim em si mesmo. Por isso, assumindo que a prioridade é a promoção da paz e da segurança, a gestão de crises e a prevenção de conflitos, a UE e seus Estados Membros deverão estabelecer critérios para o envolvimento conjunto da União e saber optar pela via institucional (UE, NATO, ONU ou coligação de Estados) que se revele mais adequada à prossecução daqueles fins prioritários. Por outro lado, a UE deve desenvolver os mecanismos adequados de cooperação com outros parceiros (União Africana, ASEAN, Rússia e CEI) e organizações (ONU, NATO, OSCE), de forma a assegurar a boa cooperação e a necessária complementaridade, pois uma operação da União não é impeditiva da acção simultânea, precedente ou posterior de outra organização ou actor.

5. O modelo intergovernamental e o princípio da unanimidade para produzir decisões em matéria de Política de Segurança e Defesa no seio da União é um factor limitativo da acção colectiva europeia. Contudo, a alternativa, ou seja, a transferência de competências nesta matéria dos Estados para a União ou decisões tomadas por maioria poderiam ter efeitos contraproducentes, uma vez que, em determinadas situações, isso poderia causar um profundo mal-estar entre Membros e ferir a legitimidade da acção da União. Por exemplo, uma operação militar decidida e desencadeada por alguns países em nome dos 25 seria legítima? Obviamente, não. E quais as consequências para a construção europeia de uma operação da UE decidida com o apoio da Alemanha e da França mas em que o Reino Unido e a Itália votassem (vencidas) contra? Certamente, terríveis... Por outro lado, o peso das soberanias nacionais dificulta a constituição de um “directório” em matéria de PESC e PESD. Nas circunstâncias actuais, por vezes, já se confunde a postura da França e da Alemanha com a da UE, e já é tremendamente difícil aos países mais pequenos oporem-se a uma acção se os países “grandes” que constituem uma espécie de “G3” - França, Alemanha e Reino Unido – estiverem de acordo. Imagine-se, então, se os países abdicarem da sua

soberania em matéria de política externa, de segurança e defesa para benefício da eficácia colectiva... Julgo ser preferível uma PESD eventualmente mais lenta e menos eficaz, mas onde todos efectivamente contem e participem do uma PESD inicialmente mais célere a decidir e até mais eficaz na sua acção mas onde o clima de insatisfação se poderia acentuar, alimentando rivalidades e complexos e, eventualmente, até o desejo de retrocesso na construção europeia.

6. Com 6 anos de implementação, a PESD não resolveu todas as insuficiências europeias e não fez da Europa uma superpotência, mas tem contribuído para aumentar a coordenação, a coerência e a integração europeia e afirmar a UE no mundo. Mais do que nunca, a UE é um protagonista mundial, fazendo ouvir a sua voz na cena internacional, participando activamente na promoção da paz e na gestão de crises e conflitos, expressando a sua posição acerca de qualquer assunto que releve dos princípios fundamentais e dos valores comuns em que a União assenta e que se comprometeu a defender e a promover.

ANEXOS

- Ø Carta sobre Melhoramento de Capacidades UE I/2005
- Ø Operações da União Europeia
- Ø Cooperação Militar entre Estados-Membros UE
- Ø Cooperação sobre armamentos na Europa

Carta sobre Melhoramento de Capacidades UE I/2005

Legenda: Solved – deficiência ou deficit resolvido;

Ø - situações melhorou

= - situação mantém-se

S - identificado como capacidade significativa

Q/R - deficiência qualitativa (Q) ou de prontidão (R)

Capacidades Deficientes e Catálogo de Deficits	Progressos 2002-2005	Impacto	Detalhes	Deficiência Qualitativa/ /Prontidão	Projectos e Iniciativas
TERRA					
Attack Helicopter Battalions	≈	S	Helicopters (H/C) ECAP-PG		YES
Composite Army Aviation Battalions	≈			R	YES
Medium/Heavy Helicopter Transport Battalions	≈	S			YES
Reconnaissance and Liaison Helicopter Battalions	≈				YES
Nuclear, Biological & Chemical (NBC) Battalions	Solved	S	Nuclear, Biological & Chemical ECAP-PG		
NBC Coy (balanced)	≈		NBC ECAP-PG	R	
Logistic Battalion	≈			R	
Surveillance and Target Acquisition (STA) / Unmanned Aerial Vehicle (UAV) Battalions	≈	S			YES
STA Units	≈	S			
Medical Collective Protection Unit Role 3	≈		ECAP-PG Medical		YES
<i>Available Laboratories</i>	↗	S	<i>NBC ECAP-PG</i>	Q	<i>YES</i>
MARÍTIMAS					
Carrier Based Air Power	≈				YES
Helicopter Carrier	≈				
Primary casualty Receiving Ship (PCRS)	≈		ECAP-PG Medical		
Port and Shipping advisory Team	≈				
Seaport of Disembarkation (SPOD) Units	↗				
Amphibious Brigade HQ (including Signal Company)	≈			R	
AÉREAS					
Combined Air Operations Centre (CAOC)	Solved			R	
Suppression of Enemy Air Defence (SEAD)	≈	S			YES
Air to Air Refuelling (AAR)	≈	S	Air-to-Air Refuelling (AAR) ECAP-PG		YES
Combat Search and Rescue (CSAR)	≈	S	Combat Search and Rescue (CSAR) ECAP-PG		YES
Tactical Air Transport (TCC - M)	≈				YES
Cruise Missiles and Precision Guided Munitions (PGM) Equipped A/C	≈	S			YES
Tactical Air Support for Maritime Operations (TASMO) Aircrafts (A/C)	Solved			R	
Dispersed Operating Base (DOB) Air Traffic Control (ATC) and Fire & Crash Support Element	≈				
DOB Fuel distribution Support Element	≈				
DOB Personnel Support Element	≈				
C3I					
Operation Headquarters (OHQs)	↗	S	HQ ECAP-PG	Q	YES
Force Headquarters (FHQs)	≈	S		Q	YES
Land Component Commander (LCC) Headquarters	≈	S		Q	YES
Maritime Component Commander (MCC) Headquarters	≈	S		Q	YES
Air Component Commander (ACC) Headquarters	≈	S		Q	

INTELLIGENCE, VIGILÂNCIA, TARGET AQUISITION E RECONHECIMENTO (ISTAR)

Imagery Intelligence Collection	≈	S	Space ECAP-PG ECAP-PGs on ISTAR Information Exchange Framework and UAVs		YES
Signal Intelligence Collection	≈	S	ECAP-PGs on ISTAR IE Framework and UAVs		YES
Early Warning and Distant Detection Strategic Level	≈	S			YES
Theatre Surveillance and Reconnaissance Air Picture	≈	S			YES
Theatre Surveillance and Reconnaissance Ground Picture	≈	S			YES

MOBILIDADE ESTRATÉGICA

Strategic Airlift	≈	S	Strategic Air Lift (SAL) ECAP-PG	R in relation to passenger aircraft	YES
Strategic Sealift (including Strategic Medical Evacuation)	≈	S	Strategic Sea Lift (SSL) ECAP-PG		YES

OUTRAS CAPACIDADES

Tactical Ballistic Missile Defence	≈	S	Tactical Ballistic Missile Defence (TBMD) ECAP-PG	Q	YES
------------------------------------	---	---	---	---	-----

CATÁLOGO DE DEFICITS

Force Headquarters (FHQ) Carrying Ship	≈				YES
Repair Support Ship	≈				
Amphibious Ship	≈			R	YES
Patrol Vessel / Corvette (PV/FS)	Solved				
Harbour & Shallow water Mine Counter Measures (MCM) Unit	≈				
Aircraft Carrier (CV) Based Recce Pods	≈			R	YES
Division HQ	≈			R	
Light Infantry Brigade HQ	≈				YES
Light/Medium Armoured Squadrons	≈				YES
Mechanised Infantry Battalions	↗			R	YES
Light Infantry Battalions	≈				YES
Amphibious Infantry Battalions	≈			R	Aug.
Artillery Battalion (Amphibious)	≈			R	Field Ar.
Air Defence (SHORAD) Battalion	≈			R	YES
Air Defence (GBAD) Medium level	≈			R	YES
Air Defence (GBAD) Battery	Solved			R	Ground Based Air De.
Amphibious	≈			R	GBAD Battery (Amphibious)
Amphibious	≈			R	Combat Engineer Battalion (C.E.B.)
Amphibious	≈				General Support Engineer Battalion
Amphibious	≈	S			General Maintenance Engineer Battalion
Amphibious	≈			R	Reconnaissance Squadron (Amphibious)
Amphibious	Solved	ECAP-PG Medical		R	Medical Treatment Facilities Role 3 (including Theatre ashore and afloat Medical Treatment Facilities)
Amphibious	≈		R		Multi-mission Support Unit (MSU) Battalion
Amphibious	Solved		R		Forward Tactical Aeromedical Evacuation Helos

Fonte: Capabilities Improvement Chart I / 2005, Conselho da União Europeia.

Operações da União Europeia (em Fevereiro 2006)

OPERAÇÕES EFECTUADAS

- [Operação Militar da UE na Antiga República Jugoslava da Macedónia \(RJM/Concordia\)](#), de 31 Março a 15 Dezembro 2003
- [Operação Militar da União Europeia na República Democrática do Congo \(RDC/Artemis\)](#), de 12 Junho a 1 Setembro 2003
- [Missão da União Europeia para o Estado de Direito na Geórgia \(Eujust Themis\)](#), de Julho 2004 a Julho 2005
- [Missão de Polícia da União Europeia na Antiga República Jugoslava da Macedónia \(Proxima\)](#), de 15 Dezembro 2003 a 14 Dezembro 2005

OPERAÇÕES EM CURSO

- [Operação Militar da UE na Bósnia e Herzegovina \(EUFOR - Althea\)](#), desde Dezembro 2004
- [Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina \(MPUE\)](#), desde 1 Janeiro 2003
- [Missão de Polícia da União Europeia em Kinshasa \(RD Congo\) \(EUPOL "Kinshasa"\)](#), desde Abril 2005
- [Missão Integrada da UE para o Estado de Direito no Iraque \(Eujust Lex\)](#), desde 1 Julho 2005
- [Missão da UE na República Democrática do Congo \(EUSEC RD Congo\)](#), desde 8 Junho 2005
- [Missão UE de Apoio à AMIS II \(Darfur\)](#), desde Julho 2005
- [Missão UE de Vigilância no Aceh \(Indonésia\) – AMM/MVA](#), desde 15 Setembro 2005
- [Missão de Assistência Fronteiriça da UE para o Ponto de Passagem](#)

[de Rafa nos Territórios
Palestinianos \(MAF UE Rafa\)](#),
desde Novembro 2005

■ [Missão da UE de Assistência
Fronteiriça na Ucrânia e na
Moldávia](#), desde Novembro 2005

■ [Missão Policial da EU nos
Territórios Palestinianos \(EUPOL
COPPS\)](#), desde Dezembro 2005

■ [Missão UE de Aconselhamento
Policial na Macedónia \(EUPAT\)](#),
desde Dez 2005 – sucede Missão
PROXIMA tb da UE

Cooperação Militar entre Estados Membros em tempo de Paz

	Date	Strength	Countries	Observations
British-Dutch Amphibious Force	1973	5.000	NL, UK	NATO (and WEU)
French-German Brigade	1989	4.500	FR, GE	Integrated force
Multinational Division Centre	1991		GE, BE, NL, UK	ARRC: certified as operational by NATO
Eurocorps	1992	60.000	GE, BE, SP, LU, FR	Military staff in Strasbourg, Article V and Petersberg
German-Dutch Corps	1993	35.000	GE, NL	NATO, Military staff in Münster
Euroforce	1995	5.000-10.000	SP, FR, IT, PT (Associated)	Military staff in Florence, Rapid reaction capabilities
Euromarfor	1995	700	SP, FR, IT, PT (Associated)	Without military staff, Aero, naval and amphibious capabilities
French-British Air Group	1995		FR, UK	Permanent military staff at High Wycombe
European Air Group	1998		GE, BE, SP, IT, UK, FR, NL	Permanent military staff
Transport Coordination Cell	2002		GE, BE, SP, IT, UK, FR, NL	Permanent cell in NL
German-Polish-Danish Corps	1999	130	GE, PL, DK	NATO, HQ in Poland
Multinational Land Force (MLF)	1998		IT, Slovenia, Hungary	Highly operative infantry unit, Command in Undine, Italy
Multinational Peace Force Southeastern Europe	1998	3.000	IT, GR, TK, Romania, Bulgaria, Albania, Macedonia	Peacekeeping operations
Czech-Slovak-Polish Brigade	2002	2.481	CZ, Slovakia, PL	Operational in 2005
Lithuanian-Polish Peace Force Battalion (LITPOLBAT)	1999	800	Lithuania, PL	Rotating key staff positions
Polish-Ukrainian Peace Force Battalion (POLUKRBAT)	1999	754	PL, Ukraine	Rotating key staff positions, active in KFOR

Fonte: Jean-Yves Haine, *Force Structures*, Instituto de Estudos de Segurança da UE (ISS-IES).

Cooperação sobre Armamentos na Europa

PROGRAMMES	COUNTRIES CONCERNED	DESCRIPTION
A400M	Germany, Belgium, Spain, France, Luxembourg, UK, Portugal, Turkey	Future transport aircraft
ACCS Air command and control system	NATO countries	Command and control support system for air operations integrated at European level
BONUS	France, Sweden	Guided anti-tank shell programme
BREVEL	Germany, France	Remote-controlled light drone system
COBRA	Germany, France, UK	Counter-battery radar
EH 101	Italy, UK	Military transport helicopter
EUROFIGHTER	Germany, Spain, Italy, UK	New generation combat aircraft

FSAF Future Ground-to-Air Family	France, Italy	Air defence systems family
HELIOS	Helios I: France, Italy, Spain Helios II: France, Belgium	Optical observation system
HORIZON	France, Italy	New generation anti-aircraft frigates
HOT	Germany, France	Long-range wire-guided anti-tank missile
NG MRL New generation multiple rocket launcher	Germany, US, France, Italy, UK	Development of precision rocket, modernised fire control system and exercise rocket
METEOR	Germany, Spain, France, Italy, UK, Sweden	Medium-range air-to-air missile
MIDS Multifunctional Information Distribution System	Spain, US, France, Italy, Germany	High-speed inter-ally and inter-army tactical data transmission system
MILAN	Germany, France, UK	Medium-range portable wire-guided anti-tank missile
MRAV / GTK	Germany, Netherlands	Multi-role armoured vehicle
MU90	France, Italy	Light torpedo for anti-submarine combat vessels
NGIFF New generation Identification Friend or Foe	Germany, France	New generation air-to-air and ground- to-air Identification Friend or Foe system
NH 90	Germany, France, Italy, Netherlands, Portugal	Military transport helicopter
PAAMS Principal Anti-Aircraft Missile System	France, Italy, UK	Principal weapons system of future Franco-Italian Horizon and British T45 anti-aircraft frigates
POLYPHEME	Germany, France, Italy	Fibre-optic guided missiles
RITA	Belgium, France	Modernisation of RITA tactical telecommunications network
SCALP EG/Storm Shadow	France, UK, Italy	Long-range air-to-ground missile
SLAT Anti-torpedo combat system	France, Italy	Anti-torpedo detection and reaction system for surface vessels
TIGER	Germany, France	New generation combat helicopters

Fonte: Burkard Schmitt, *Armaments cooperation in Europe*, Instituto de Estudos de Segurança da UE (ISS-IES), Janeiro 2005.