



CENTRO DE ESTUDOS
EuroDefense – Portugal

Mesa Redonda

***Implicações do Tratado de Lisboa
no quadro da
Política Comum de Segurança e Defesa***

Sínteses EuroDefense – 15

Lisboa, Abril de 2008

Temas de Debate

No quadro da Estratégia de Segurança Europeia, considerando o papel que a União Europeia pretende consolidar enquanto actor interventor na prossecução da paz e segurança internacionais, bem como a percepção definida relativamente à necessidade de reformar os instrumentos considerados indispensáveis à prossecução dos objectivos estratégicos comuns para enfrentar os desafios globais, pretende-se reflectir sobre as implicações do Tratado de Lisboa no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum – PESC, em particular no que toca à PESD, agora designada por Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD, tendo igualmente em conta a sua influência na política de Defesa Nacional portuguesa.

- **Influência na capacidade de decisão e de acção da UE no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa**
 - Será potenciada a capacidade da UE como actor global?
 - Terá influência na relação UE / NATO?
 - Quais as especificidades da Política Comum de Segurança e Defesa?

- **Avaliação dos efeitos e tendências sobre os Estados-Membros**
 - Será potenciado o empenho estadual para a participação nas decisões e acções comuns?
 - Implicará maior empenho dos Estados-Membros no quadro da Cooperação Estruturada Permanente?
 - Reforçará a coesão europeia na matéria ou poderá influenciar tendências fracturantes?
 - Implicará o reforço da componente civil da PESD?
 - Potenciará o desenvolvimento de uma estratégia comum – requisito ou condição complementar?
 - Potenciará a indústria de defesa europeia?

- **Implicações para a política portuguesa de Defesa Nacional**
 - O futuro compromisso poderá influenciar uma reestruturação das forças, instrumentos e meios envolvidos no quadro nacional, bem como o quadro da respectiva disponibilização?
 - Qual a influência no quadro da compatibilização entre os compromissos europeus e as responsabilidades no plano da Segurança Nacional?
 - Como se processará a compatibilização entre os interesses comuns e os interesses específicos nacionais?

Índice

Temas de Debate	1
Introdução.....	3
Síntese da Mesa Redonda.....	4
1. Influência na capacidade de decisão e de acção da UE no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa	4
2. Avaliação dos efeitos e tendências sobre os Estados-membros	8
3. Implicações para a política portuguesa de Defesa Nacional.....	11
Anexo – Declarações do MNE e do MDN sobre Portugal e a nova PCSD	15
Ideias – Chave	17

Introdução

No âmbito das suas actividades, o Instituto da Defesa Nacional e o Centro de Estudos EuroDefense-Portugal organizaram e realizaram, em parceria e nas instalações do IDN, no dia 20 de Fevereiro de 2008, a Mesa Redonda “**Implicações do Tratado de Lisboa no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa**” tendo como finalidade “*a análise, reflexão e debate sobre as implicações decorrentes das alterações ao Tratado da União Europeia, previstas no Tratado de Lisboa, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD e, em particular, no quadro da integração e participação de Portugal nesta política*”.

Participaram como especialistas em questões europeias de segurança e defesa as seguintes personalidades: **Dr. Júlio Miranda Calha, Dr. Vitalino Canas, Cor. Rui Clero, Dr. Carlos Gaspar, Dr.^a Margarida Marques, Prof. Doutora Isabel Ferreira Nunes, Dr. João Salgueiro, Dr. Paulo de Almeida Sande, Gen. José Alberto Loureiro dos Santos, Dr. Luís Leandro da Silva e TGen. Eduardo Mateus da Silva.**

O Documento Síntese que agora se edita, redigido de acordo com uma metodologia que foi do conhecimento dos participantes, foi organizado a partir das exposições e debate ocorridos na Mesa Redonda, tendo igualmente em referência documentos elaborados e difundidos pelo EuroDefense-Portugal. Sendo o EuroDefense-Portugal responsável pela sua elaboração, este documento tem por finalidade constituir-se num instrumento de registo e de difusão limitada a entidades com responsabilidade e interesse no processo de evolução da PESC/UE.

O Grupo Redactor do presente documento foi coordenado pelo **MGen. Mário Lemos Pires** e pela **Dr.^a Teresa Leal Coelho** e teve a colaboração do **VAlm. João Nuno Ferreira Barbosa, Dr.^a Diana Soller, Dr.^a Ana Isabel Xavier, Dr.^a Ana Craveira, Dr.^a Nélia Ribeiro, Dr. Alexandre Homem Cristo e João Annes.**

Aqui renovamos os nossos agradecimentos a todos os participantes na Mesa Redonda pela sua disponibilidade e empenho nesta reflexão aprofundada, bem como a todos que colaboraram na organização desta actividade.

Lisboa, Abril de 2008

O Presidente da Direcção
António Figueiredo Lopes

Implicações do Tratado de Lisboa no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa

Síntese da Mesa Redonda

1. Influência na capacidade de decisão e de acção da UE no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa

Existem quatro questões fundamentais nesta avaliação: (1) potencialidades da UE como actor global; (2) potencialidades de uma política comum na Europa; (3) as especificidades dessa política comum; (4) o papel da componente civil. É importante interrogarmo-nos sobre o que é que permite identificar a UE como actor global e quais serão os atributos que lhe conferem essa qualidade.

Há um paradigma de estabilidade na UE: o uso da força é um último recurso. Isto influencia a cultura estratégica, tornando-a mais construtiva do que conflitual, fazendo o percurso inverso ao da NATO (que sempre se preocupou com o conflitual e só depois com o construtivo).

Há problemas de coerência e consistência na UE (por ser constituída por 27 Estados) que são resolvidos pelo Tratado de Lisboa (TL). Por exemplo, a representação externa da UE ganhará eficiência, permitindo o contacto de uma (nova) cultura diplomática europeia. Também promove mais fiscalização pelo Parlamento Europeu, em particular através do contacto frequente, de consulta e de informação, do novo Alto-Representante (AR). Combate, portanto, o défice democrático que existe no seio da UE.

A UE tem sido uma força normativa, o que para alguns é uma fraqueza mas para outros um ponto forte a favor da inclusão. Os mecanismos de flexibilidade são mais adequados e enquadram-se no carácter inclusivo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A PCSD preserva a autonomia dos Estados-membros nas suas relações externas e confere cinco mecanismos de adesão, dois dos quais são imperativos (cláusula de solidariedade e cláusula de defesa comum).

A PCSD possibilita a criação de missões específicas e dinamiza as missões através de fundos de lançamento (financiamento), permitindo alguma autonomia financeira para agir de imediato.

A concepção de segurança da UE é diferente da de cada Estado-membro. A PCSD regula a política externa, a política de defesa, a política interna e a política civil, permitindo a cada Estado manter o seu conceito de segurança.

Mas há ambiguidades nos artigos referentes à política de segurança: o que são “missões de salvaguarda da segurança internacional”? É um conceito que cobre tudo. Ainda, no artigo

28 b), o que são exactamente “missões de combate para gestão de crises”? São ambiguidades que convém esclarecer e definir.

A UE não é um actor global, uma vez que não tem suficiente capacidade de influenciar devido à sua falta de “músculo”. E só terá esse “músculo”, quando Estados como a Alemanha decidirem que estão dispostos a investir mais na componente militar.

É difícil discutir hoje o tema sem lembrar que isto sempre foi uma ambição europeia. De facto o “músculo” é fundamental. Perante o Tratado de Lisboa, qual deve ser a posição europeia de política de segurança e defesa? Há falta de coerência na UE que, por isso, não consegue responder às crises de forma unida. Enfim, a União apresenta-se no Mundo como um actor “sui generis”.

A UE continua a funcionar por unanimidade em quase todas as frentes. Mas a alternativa a este sistema também lança dúvidas: a unanimidade dá poder aos países mais pequenos e por isso o bloqueio à unanimidade é difícil. Ao mesmo tempo, parece haver na UE uma grande dificuldade em decidir por maioria. É o TL uma solução para isto? Não. Continua a haver ambiguidades e maiorias qualificadas a tomar as decisões.

A UE tem necessidade de ir em frente antes dos Tratados. Tudo isto já está a ser aplicado. Há ambiguidades nos funcionamentos “menores” que, na prática, são maiores.

•

O TL traz mudanças muito significativas, como o fim das presidências partilhadas. Existe uma deslocação do centro de influência de política externa para Bruxelas, com o novo Alto Representante que é também Vice-Presidente da Comissão Europeia. Ele controla as questões políticas mas também os fundos. Ele preside às reuniões, fixa a agenda dos trabalhos e terá a percepção do que está em jogo na mesa de discussões. E estará servido pelo novo Serviço Diplomático Europeu (que poderá ser um grande desafio para Portugal, que tem poucos elementos nas estruturas europeias).

O TL promove igualmente a estabilidade na Europa, trazendo mais transparência e clareza, até porque confere personalidade jurídica à União Europeia perante a comunidade internacional. A reorganização das políticas externas é simbólica porque abrange várias áreas de funcionamento no TL.

O TL alarga as competências da UE (terrorismo) com votos por unanimidade (exemplo da cláusula de solidariedade). A UE é o maior fornecedor de ajuda aos países em desenvolvimento. Ainda, o TL abre perspectivas a uma política de vizinhança. E o novo actor, o Alto Representante, oferece mais relevo e importância à UE.

Finalmente, o TL introduz um serviço europeu para a acção externa e uma base jurídica específica para a ajuda humanitária (neutralidade, imparcialidade e um corpo de voluntários).

O TL perde o espírito federalista do Tratado Constitucional, o que é uma grande vantagem. Além disso, o TL “dá dentes à Europa no âmbito da política externa”. É uma enorme mais-valia ter “números de telefone” para o mundo (referência à famosa intervenção de Kissinger).

É muito importante a acção do AR para resolver as divergências. Aqui é dado um passo muito claro. A revisão da França na participação da NATO poderá dar um *flavour* diferente a estas questões. Vai abrir a possibilidade de forças da UE actuarem no interior de outros Estados-membros. A ênfase é colocada na Agência, que tem um papel chave.

Muita da eficácia de acção externa dependerá da forma como o triângulo de poder europeu funcionar (Conselho, Comissão e Parlamento). Há obviamente um período de adaptação até que a nova máquina de acção externa esteja oleada.

Quanto à PCSD não há grandes diferenças: há alargamento das tarefas e a cláusula de solidariedade. A geometria variável na segurança europeia será uma mais-valia. A nível financeiro sabemos que será bastante exigente.

A PCSD vai exigir a criação de uma base de sustentação logística da UE articulada e coordenada para a Segurança e Defesa que favoreça a criação do Mercado Europeu do Equipamento de Defesa e de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa, com um conceito alargado de Segurança que abrange a Defesa militar e a resposta a todos os tipos de ameaças como terrorismo, tráficos, catástrofes, ambiente e migrações.

A indústria deve fornecer equipamentos e serviços para responder a essas ameaças (aproveitar as indústrias existentes, nenhuma indústria produz só para segurança ou defesa). Há uma cada vez maior necessidade de racionalizar o mercado e evitar desperdícios. A Europa tem de racionalizar a sua BSL. Os EUA investem mais e desperdiçam menos que a UE. É preciso investir melhor, antes de investir mais.

A Agência Europeia de Defesa depende do novo AR que também é vice-presidente da Comissão. Vai ter mais meios e recursos. Já em 2008, o Conselho Europeu aumentou de 22 para 32 milhões de euros o seu orçamento. A AED integra o braço de investigação e tem estabelecido as prioridades para o conjunto dos Estados-membros. Exemplo disso é o investimento nas UAV (aeronaves não tripuladas), uma grande prioridade na Europa.



Temos de ter em mente que o Tratado de Lisboa ainda não é um dado adquirido. Ver o caso da Eslováquia. O TL não define as portas de acção mas abre caminhos à audácia e à capacidade de procurar cooperação entre os Estados-membros. A Defesa é uma área lenta nas decisões.

Desde o Tratado de Amesterdão que foi possível construir progresso e definir políticas de vizinhança. Os dados da Eurostat indicam que 67% dos europeus consideram fundamental a existência de uma política externa europeia. São dados muito importantes.

Verifica-se uma significativa melhoria nas capacidades militares. “Como é que entendemos a força?” é uma pergunta fundamental. Não é no calor da luta que se resolvem estas questões. É portanto essencial rever a forma como orientamos o planeamento militar. Como é que actuamos? Com alianças ou sozinhos? Há muitas variáveis em jogo a nível nacional. Tem de ser feito de forma sistémica e não “a olho”, porque há custos importantes em jogo.

A questão não envolve apenas o hardware. É também uma questão de pessoal, doutrina e planeamento que integram as capacidades militares. Tudo tem de ser articulado. Há na UE uma lacuna na análise. Só é possível identificar lacunas depois de definir o que queremos e analisarmos as situações.

•

A posição europeia não pode ser uma remissão dos seus Estados, mas sim uma posição da própria UE. É preciso ter capacidade para concertar o que se diz. O artigo 11 n.º 1 “definição de uma política comum de defesa para uma defesa comum” é crucial. As pretensões europeias sem isto não valem nada. Têm de se consolidar as posições.

Se já houvesse Tratado de Lisboa, seria diferente a situação do Kosovo? O TL permite à UE ter algumas soluções, mas não permite resolver o Kosovo. Para isso é preciso ir mais longe. Para que possamos implementar o tipo de ideias que queremos, temos de aprofundar o artigo 11º n.º 1. É o caminho certo, mas falta ainda percorrer um longo percurso.

A área de defesa até tem sido umas das que mais tem crescido. Houve diversos impulsos falhados, mas desde o Tratado de Maastricht começa a haver mais consolidação na segurança e defesa. Há cada vez mais consenso.

A Europa é uma obra sempre inacabada. Há uma grande evolução na Europa que apostou mais no desenvolvimento do que nos equipamentos.

Há lições que a UE deve aprender. A AED- Agência Europeia de Defesa (Julho 2004) já funciona a duas velocidades e não tem conhecido problemas. O papel da AED aumentou, contudo, com o TL. E será através dela e da sua avaliação que sairão os nomes dos países que constituirão a vanguarda. A decisão é por maioria qualificada. A AED é que avalia se os países cumprem os critérios. É este o aspecto mais inovador. Os países comprometem-se vinculativamente. Mesmo assim, continua a ser essencial definir os interesses nacionais.

À PCSD aplicou-se todas as vantagens da UE. Ou é o directório que manda ou a UE não funciona. Nós temos que participar na Cooperação Estruturada Permanente. Se os países médios não participam, é ainda pior.

A situação do Kosovo mostra que a UE não é um actor global. São os EUA que marcam a agenda. “O Kosovo demonstra, de facto, como isto por vezes funciona mal”. Os tratados de pouco servem, apenas vêm confirmar o que já se fez no terreno.

Os objectivos devem vir antes das fórmulas. Quais são os objectivos? Qual a política para o Médio Oriente? E para a NATO? Ainda, há que ter prudência, porque com o Kosovo abriu-se uma Caixa de Pandora.

A causa do problema é que a PCSD é uma solução intergovernamental e não resolve as questões fundamentais.

“A UE só interessa porque é um *softpower*”. Deve, por isso, investir na comunicação entre os países e racionalizar os custos.

Não podemos confundir o que é, com aquilo que gostaríamos que fosse. Só temos condições para alianças e não para uniões. Assim como estamos, vamos a reboque do que os outros decidem.

2. Avaliação dos efeitos e tendências sobre os Estados-membros

Como acima já foi realçado, a União Europeia tem problemas de coerência e de consistência na acção externa. O que pode ser encarado não só como crítica mas também como natural consequência do sistema intergovernamental da União em matéria de PESC. Contudo, o Tratado de Lisboa introduz alterações significativas que visam colmatar a divergência interna e potenciar a sua capacidade de acção externa comum.

Esta potencialidade de “divergência” que se apresenta muitas vezes com imagem de contradição, está explicitamente referida nos anteriores Tratados e particularmente expressa no Tratado de Lisboa (Anexo sobre PESC na Acta Final da CIG - Declaração 13), onde sobressai a individualidade e liberdade de acção dos Estados membros em matéria de política de negócios estrangeiros e face à nova PCSD, que a seguir se transcreve:

“A Conferência salienta que as disposições do Tratado da União Europeia referentes à política externa e de segurança comum, incluindo a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a criação de um serviço para a acção externa, não afectam as responsabilidades dos Estados-Membros, tal como presentemente consagradas, para a formulação e condução das respectivas políticas de negócios estrangeiros, nem as suas representações em países terceiros ou em organizações internacionais.

A Conferência recorda também igualmente que as disposições que regem a política comum de segurança e defesa não prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros. ...”

É, pois, neste enquadramento, de uma política comum gerida por um sistema intergovernamental, que deve ser apreciada a importância do papel do Alto Representante na sua dupla qualidade de Alto Representante e Vice Presidente da Comissão Europeia. Por outro lado, foi acentuada a importância dos mecanismos de cooperação estruturada permanente, bem como de cooperação reforçada, os quais constituem soluções eficientes para suplantar os impasses gerados pela unanimidade (ou falta dela).

O reforço da importância dada à Agência Europeia de Defesa pelo Tratado de Lisboa, bem como o reforço orçamental da AED, foram referenciados enquanto factores significativos

para o desempenho futuro da União Europeia, mas também do desenvolvimento das capacidades e da economia dos Estados membros.

Foi referido que o Tratado de Lisboa constitui a formalização de um aprofundamento das capacidades da União Europeia. Por outro lado, sendo realçado que o TL acentua a deriva estatista europeia que continua uma antiga ambição da União Europeia enquanto actor global, foi consensual que esta ambição só poderá ser consolidada se se verificar o reforço do músculo militar europeu e isto só será possível com um credível empenhamento dos Estados membros, indispensável por parte dos grandes.

Foi consensual que o Tratado de Lisboa gera dilemas e desafios para os Estados membros. E que os Estados – também Portugal – terão de tomar opções, designadamente se vão integrar o grupo de Estados que vão participar nas cooperações estruturadas, que vão participar na 1ª linha. Foi também consensual que o reforço das capacidades passa pelo reforço das condições logísticas mas que tem também uma dimensão política significativa, designadamente no que respeita à participação nas cooperações estruturadas.

Foi também acentuado o novo paradigma “interno” europeu resultante da introdução das cláusulas de defesa comum e de solidariedade como marca indelével da nova política. As novas cláusulas obrigam os Estados membros a organizar-se e a manter um mínimo de prontidão para responder a estes novos compromissos estabelecidos pelo TL.

Foi também afirmado que o TL acentua a posição estadista da União Europeia e quem tem voz na União Europeia são os grandes Estados e assim vai continuar. A introdução da figura do Alto Representante não altera esta situação, pelo contrário acentua a tendência - na medida em que o Alto Representante será escolhido pelos grandes. Para alguns, o TL potencia a consolidação de um directório mais pesado e abre caminho para a irrelevância dos pequenos Estados; com o TL os interesses nacionais não contam ou contam substancialmente menos.

Neste âmbito foi referenciado que o Tratado de Lisboa é o resultado de uma série de impasses desde Maastricht, tendo criado condições para as principais potências europeias consolidarem a sua capacidade de acção política: desde que exista consenso entre os grandes, tudo está bem.

Por outro lado, se o TL potencia a divisão entre os Estados membros ao estabelecer a distinção entre países da linha da frente e países de segunda linha, esta distinção tem no entanto aspectos positivos, designadamente por poder promover dinâmicas interessantes entre os Estados mas, ao mesmo tempo, gerar uma geometria variável que poderá trazer algumas dificuldades e, assim, ser prejudicial no seu conjunto.

•

No que respeita à NATO (sob influência dos Estados Unidos da América), foi consensual que irá manter uma estratégia própria relativa à política de defesa comum, sobretudo vocacionada para a resposta às ameaças aos seus Estados membros, isto é “a NATO

manterá a sua função de defesa, o que é positivo”. O TL em pouco ou nada influenciará a estratégia NATO, mas mantém-se uma tendência de complementaridade que também é positiva.

A Europa não é uma potência NATO *power* tendo uma tendência para o *soft power*, embora tenha também capacidades de *hard power*. Hoje é difícil distinguir o emprego das forças da NATO e o das forças da União, não sendo visível a sua complementaridade. Os EUA e a NATO e as forças da NATO e da UE vão fazer o mesmo ou vai haver uma divisão do trabalho estratégico, um *burden sharing*? Uns fazem a intervenção e outros a quadrícula? Na prática, e uma vez no terreno, militares europeus com a bandeira da NATO ou com a bandeira da UE, subsiste o conceito que a NATO é a nossa defesa colectiva e à Europa compete a gestão de crises em situação de menor intensidade de violência. Para esta função a União deve (está a) promover uma capacidade integrada de segurança interna/segurança externa, colocando no mesmo “pacote integrado” FArmadas, Gendarmerie, FPoliciais, Protecção Civil, ONG, etc. criando condições para os Estados-membros contribuírem com as suas capacidades e competências.

•

No quadro da PCSD, o Tratado de Lisboa irá potenciar a indústria de defesa europeia? A resposta requer uma avaliação num quadro mais alargado, não só sobre a indústria de defesa europeia mas sobre a Base de Sustentação Logística Europeia (BSL), organizada para responder às ameaças à segurança e à defesa entendidas em sentido lato. Nestas ameaças devem ser incluídas as que respeitam à segurança interna em estreita ligação com a segurança externa, as novas ameaças globais (terrorismo, armas de destruição maciça, tráficos e migrações), as roturas e desregulações das sociedades tecnológicas avançadas, calamidades, catástrofes e os efeitos das alterações climáticas. Na BSL deve incluir-se a indústria ligada à segurança e à defesa, a I&DT, a organização do mercado (MEED) e a criação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID).

A avaliação decorrente desta visão não resulta directamente do Tratado sendo, no entanto, influenciada pelas negociações que o precederam e contribuíram para a evolução da PCSD, que sofreu uma aceleração que vai acentuar-se com a sua aprovação. Por outro lado, esta evolução resulta também da necessidade de racionalizar o mercado e a indústria de defesa e evitar sobreposições e duplicações que se traduzam em puro desperdício.

Em resultado da evolução da União Europeia no sentido de assumir colectivamente maiores responsabilidades na segurança e na defesa, bem como do alargamento do conceito de segurança, foram, e continuam a ser, tomadas medidas que visam o estabelecimento e a consolidação da sua BSL. Interessa realçar este novo desenvolvimento porque pode proporcionar oportunidades para a indústria ligada à segurança e à defesa dos Estados membros, e em particular de Portugal, designadamente:

- 1) A criação da Agência Europeia de Defesa, AED, para a coordenação da I&DT e do mercado, para o estabelecimento do MEED e da BTID e para a definição de uma

política europeia para o armamento e o equipamento. A AED vai depender no futuro do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, que além de depender do Conselho Europeu vai também ser Vice-Presidente da Comissão Europeia. A importância da Agência vai, assim, ser reforçada e a prova é que em Novembro de 2007 os Ministros da Defesa aumentaram o seu orçamento em 30%;

- 2) Pela primeira vez a União Europeia incluiu no 7º Programa Quadro para a I&D, a vigorar no período de 2007-2013, duas novas áreas (a Segurança com 1.350 M€ e o Espaço com 1.430 M€);
- 3) A aprovação do Programa Galileu em Novembro de 2007, com uma verba da ordem dos 3.400 M€ e abertura imediata de concursos para projectos de I&D com ele relacionados;
- 4) A anunciada intenção da União Europeia criar um sistema conjunto de Protecção Civil;
- 5) A anunciada intenção da União Europeia criar um sistema de alerta de tsunamis, o que interessa particularmente a Portugal.

3. Implicações para a política portuguesa de Defesa Nacional

Ficou evidente que a grande mudança decorrente do Tratado de Lisboa será no desenvolvimento da PCSD. Este desenvolvimento está apontado para ser feito mais “em comum”, assumindo progressivamente uma “defesa comum” (como expresso desde o Tratado de Maastricht), assumindo mais capacidades “em comum” e integrando cada vez mais a Segurança e a Defesa. Estará, assim, criada uma oportunidade de maior demarcação da PESC para uma linha da frente nas políticas europeias.

É aqui que vai residir o grande desafio para Portugal, de estar ou não nesta linha da frente, como já o fez com a questão de “Schengen” e do “Euro”. Uma questão dupla, pois trata-se não só de decidir este caminho mas também de analisar se ele é possível ou como será possível.

Foi dito que Portugal tem de ser mais determinado e persistente. Nada de resignações. Temos que mudar os nossos comportamentos. Estamos a divergir da média comunitária há 7 anos. Não podemos ficar satisfeitos por ter derrotas menores.

A UE foi um desafio vencido para Portugal. Mas tornou-se num álibi, um complexo. Prescindimos de uma agenda própria. “Como queríamos nós que fosse?” é a pergunta que temos de fazer a nós próprios. Há muitas intenções e pouca consistência.

Para Portugal há o grande desafio de participar, mas é muito difícil.

Portugal deveria assumir a linha da frente, como fez com a moeda Euro. Há, no entanto, uma coisa em aberto: o Livro Branco da Defesa Francesa. A UE está na expectativa; haverá maior participação na NATO? Irá reforçar sobretudo a PCSD? Será possível reforçar ambas? Mais que tudo é fundamental que a UE passe a ter uma voz activa e não passiva.

Estas questões obrigam a uma enorme responsabilidade. Em que medida Portugal, que tem sido dos mais presentes (e com reconhecido mérito) no cumprimento de missões (militares e civis), não deverá agora assumir a linha da frente?

Portugal, no âmbito da PESD, tem participado sobretudo em missões de estabilização, num quadro de baixa intensidade do emprego da força, como nas missões na Bósnia, no Kosovo e no Chade. “Não temos uma verdadeira expressão nas questões militares europeias”.

Na parte militar, a *performance* portuguesa não é má, com muitas missões a contarem com a participação portuguesa. Portugal contudo está no limite para participar nesta vanguarda de defesa. Dependerá da interpretação dos critérios do TL.

Mas, para Portugal, a política anunciada e a tendência verificada é sempre a de participar com o núcleo duro da UE. Neste domínio da PCSD, Portugal tem vários desafios e alertas mas não tem questões fundamentais. Em Portugal, a verdadeira questão fundamental é a financeira. Teremos capacidade para participar financeiramente? Há, de facto, potencial para melhorar, mas será que conseguimos?

Entretanto, a PCSD possibilita a criação de missões específicas e dinamiza as missões através de fundos de lançamento (financiamento), permitindo alguma autonomia financeira para agir de imediato. Mas estes fundos não apoiam o levantamento de capacidades nem os custos das operações, que continuam a expensas dos Estados-membros.

•

Temos, entretanto, de dar particular atenção às grandes novidades, para Portugal, que o TL integra:

- A nova capacidade de intervenção de Forças Militares dentro do espaço da UE, decorrente das cláusulas de defesa comum e de solidariedade;
- A ênfase explícita no TL no desenvolvimento de “Capacidades”, quer através da missão/acção da AED, quer do mecanismo da CEP (Cooperação Estruturada Permanente).

Nós chegámos a um momento em que temos de definir uma estratégia europeia de segurança. Além de missões de manutenção da paz, introduziu-se uma nova perspectiva que visa antecipar conflitos. Assim, é fundamental também encarar as relações entre segurança interna e externa.

A CEP obriga a começar mais rápido. Com a criação de *battle groups*, um dos objectivos é a rapidez. Para Portugal é um desafio interessante. “Não vejo que a CEP seja aproveitada para um directório”; o lançamento de missões é sempre por unanimidade e neste tipo de votação os pequenos têm o mesmo poder que os grandes. Exemplo do Chade: França propõe, UE aceita.

Entretanto, o que está em causa é uma decisão nacional, envolvendo os custos orçamentais, políticos e internacionais. É necessário fazermos escolhas e sabermos quanto nos custará fazer parte e quanto nos custará ficar de fora.

Se os países médios, como Portugal, não participam é ainda pior. Portugal não tem ideias claras sobre os seus interesses. Aderimos sem saber o que isso representa para nós. Nós não acompanhamos o que a Europa decide.

A este respeito repetimos uma Ideia-Chave inserida na Síntese EuroDefense 6, já referida: *“O risco de Portugal se comprometer, nas operações internacionais, para lá das suas capacidades financeiras, deve ser contrariado optando-se por uma participação mais especializada, quer na UE quer na NATO, que requer forças com menos efectivos, mais ligeiras e, por isso, mais baratas.”*

É no âmbito de forças ligeiras para missões de estabilização, forças policiais e meios humanitários que Portugal poderá destacar-se no seu empenho e envolvimento, tanto na UE como na NATO. E se queremos o comboio da evolução, precisamos de entrar nas missões conjuntas. Não se trata de gastar mais, mas de definir o que é prioritário.

O grande problema que Portugal enfrenta diz respeito às suas elites e à sociedade, que não concordam com a importância das missões com tropas portuguesas. É essencial reunir esse consenso para que a participação militar portuguesa seja mais eficaz.

Por outro lado, para defender os interesses nacionais, para evitar a formação de um directório, para pertencer ao grupo que conduzirá a defesa europeia, para conseguir um desenvolvimento harmonioso e a modernização das Forças Armadas é necessário estar representado e aderir aos órgãos e iniciativas agora estabelecidas no TL, como sejam a AED, a CEP e o novo Serviço Europeu para a Acção Externa. Para tal, é preciso ter ideias claras e definir quais os interesses nacionais; é preciso definir se queremos arcar com os custos políticos e financeiros e, mais importante, se temos capacidade financeira para entrar na CEP e nos projectos da Agência.

Também foi feita referência à cláusula de solidariedade que estabelece o dever de cada país contribuir com forças em situações de emergência ou de agressão, ou seja, não planeadas, o que obrigará Portugal a prever e a manter em prontidão uma força para estas contingências, para além do estudo das condições legais, logísticas e modalidades de comando em que forças da EU poderão actuar dentro do território dos países da União.

•

Conforme antes se referiu, na área da Segurança e da Defesa existem e estão a surgir novas oportunidades para as empresas e os Institutos de I&D nacionais. Porém, torna-se necessário recolher, organizar, tratar e gerir todo este manancial de informação e colocá-lo à disposição das empresas para que estas o possam utilizar. O problema é mais complexo porque se torna necessário, também, organizar uma rede internacional que ponha as

empresas em contacto umas com as outras já que normalmente os projectos obrigam à constituição de consórcios internacionais.

Ao nível nacional não faltam oportunidades para as empresas na área da Segurança e Defesa poderem satisfazer necessidades/aquisições de material militar e de segurança. Estas necessidades poderiam e deveriam, nalguns casos, dar origem a Projectos de I&D e ao desenvolvimento de equipamentos e sistemas. Para isso torna-se necessário conhecer as necessidades dos utilizadores (Forças Armadas expressas na LPM, dos organismos dependentes do MAI e outros) e estabelecer um diálogo destes com a indústria e os organismos de I&D e inserir esses projectos nos mecanismos de apoio (QREN, PRIME, FCT, Plano Tecnológico Nacional e outros).

Não é fácil colocar todos estes actores em concertação, de modo a surgirem projectos concretos. Este sistema não tem funcionado bem no passado. Com o desenvolvimento actual das tecnologias de informação e comunicação parece possível estabelecer as redes de ligação e as metodologias para que todos os participantes interessados possam trabalhar em conjunto. Há aqui um papel que cabe às Associações Empresariais mas que tem sido menosprezado no passado.

Em resumo, estamos perante uma conjuntura europeia de grandes oportunidades para o desenvolvimento de equipamentos e sistemas na área da Segurança e Defesa que devem ser tidas em atenção porque as tecnologias necessárias são das mais evoluídas e sofisticadas, com aplicações de duplo uso que muito poderiam contribuir para o desenvolvimento da nossa indústria e economia. Neste âmbito, foi sugerido o estabelecimento de um plano que integrasse:

- As necessidades, a médio e longo prazo, de todas as forças e organismos com responsabilidades na sector da Segurança e Defesa;
- A participação em projectos internacionais de desenvolvimento e fabricação de novos equipamentos e sistemas para satisfazer as necessidades acima referidas;
- A utilização das contrapartidas com a finalidade de favorecer o desenvolvimento da I&D e da indústria, em particular em áreas que correspondem às necessidades dos utilizadores, para criar capacidade de fabricação, montagem e manutenção, conforme os casos e contribuir para a integração da nossa indústria de defesa na Base Tecnológica e Industrial da Defesa Europeia;
- A definição de projectos nacionais de desenvolvimento e fabricação de equipamentos e sistemas, quando tal for do interesse nacional e não existirem projectos internacionais e tendo sempre em conta a viabilidade de exportação.

Anexo

Declarações do MNE e do MDN sobre Portugal e a nova PCSD

O texto da presente Síntese EuroDefense apenas pôde ser editado no final de Abril. Entretanto, a ratificação, por Portugal, do Tratado de Lisboa teve lugar na Assembleia da República no dia 23 de Abril. Na semana anterior, em ocasiões distintas, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro da Defesa Nacional tiveram oportunidade de exprimir publicamente as suas ideias sobre o desafio que o Tratado coloca a Portugal em matéria da nova PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa, sendo evidente a sintonia das suas afirmações.

Dado o interesse significativo deste assunto para Portugal e a oportunidade e a importância das opiniões destes dois membros do Governo e da sua relação com o debate que ocorreu na Mesa Redonda que a presente Síntese regista, entendemos incluir estas opiniões, socorrendo-nos de duas locais do jornal “Público”, as quais a seguir se transcrevem.

“Defesa europeia será igual ao euro, diz Amado”,

(Teresa de Sousa com Sofia Branco, publicado no “Público” de 18 de Abril de 2008)

“O ministro do Estado e dos Negócios Estrangeiros disse ontem que o novo Tratado de Lisboa coloca Portugal perante a opção estratégica de integrar o futuro núcleo duro da defesa europeia. Luís Amado falava durante um almoço organizado pela revista Segurança e Defesa para uma audiência maioritariamente constituída por personalidades ligadas às áreas militar e de segurança. Considerou que é no capítulo da política externa e da defesa europeia que o novo Tratado de Lisboa, que equiparou em importância ao de Maastricht, terá as maiores implicações para a Europa e para Portugal. E destacou o papel que poderá desempenhar o novo alto-representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança na “identificação da matriz de interesses comuns europeus”, a partir da qual será possível definir o interesse estratégico europeu.

Sobre a nova Política Comum de Segurança e Defesa, Amado disse que a questão que se vai colocar a Portugal é a de saber se quer ou não participar no “pelotão da frente” da defesa europeia, da mesma maneira que participou no euro. Ou seja, nas suas próprias palavras, “as alterações do tratado obrigam-nos a fazer opções muito rápidas neste domínio”.

Teremos de saber, como explicou, se “queremos ou não queremos acompanhar o núcleo de países que vão avançar mais rapidamente” para uma “cooperação estruturada permanente”. Ele próprio deixou a (sua) resposta: “Um Estado como Portugal não pode deixar de se empenhar fortemente” neste objectivo que, acrescentou, exigirá um esforço que o país, no seu conjunto, terá de assumir – esforço em matéria de investimento na defesa e esforço na compreensão de uma nova cultura de partilha.”

Portugal deve aderir à “Europa da defesa”

(Sofia Branco, publicado no jornal “Público”, em 19 de Abril de 2008)

“O grande desafio do Tratado de Lisboa vai passar pela área da política externa e de segurança e defesa, que será “o catalisador do processo de integração europeia no seu conjunto”. E Portugal terá de decidir se pretende estar no “núcleo duro” dessa “construção”, defendeu ontem o ministro da Defesa, Nuno Severiano Teixeira, orador numa iniciativa promovida pelo Instituto da Defesa Nacional.

O Tratado de Lisboa tem “desafios relativamente ambiciosos, em particular nos aspectos de segurança e defesa”, abrindo a porta a “uma Europa da defesa”, considerou Nuno Severiano Teixeira.

A diferença, em relação aos tratados anteriores, é que o Tratado de Lisboa acrescenta a palavra “comum” à política de segurança e defesa, o que significa introduzir “uma cultura de partilha” que não havia neste sector, explicou o ministro, dando o exemplo das “cláusulas de solidariedade” que fixam o “auxílio mútuo” em matéria de defesa e da cooperação em casos de “ataques terroristas” e “catástrofes naturais”.

Além disso, o mecanismo das cooperações reforçadas, que “já se utilizava noutras áreas”, “permite aos estados que querem andar mais depressa fazê-lo sem dependerem dos outros”.

Já a cooperações estruturadas permanentes são “inovadoras”, mas vão colocar “grandes desafios”, pois implicam que os estados preencham uma série de requisitos “exigentes”, considerou o ministro. É neste campo que Severiano Teixeira defende que Portugal deve apostar, fazendo “todos os esforços necessários para assegurar a sua participação desde o primeiro momento”. E, tal como já tinha afirmado o ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, também Severiano Teixeira diz que a “dimensão militar” da União será tão importante “nos próximos anos” como foi a da moeda única para a construção da Europa de mercado.

“Portugal deve integrar o núcleo duro da defesa se ele vier a constituir-se”, sustentou o ministro, realçando que é preciso lançar a “reflexão política” sobre a questão. A decidir-se pela participação, terá de ser dada “prioridade estratégica à defesa e ao respectivo investimento”, realçou.”

IDEIAS – CHAVE

1. *O Tratado de Lisboa perdeu o espírito federalista do projecto de Tratado Constitucional. Entretanto, confere à União mais “Estado” sedado em Bruxelas, promove mais capacidades e melhor imagem como actor internacional, enfim, “dá dentes à Europa no âmbito da política externa” mas esta configuração não é acompanhada por uma correspondente percepção na vontade política e na opinião pública dos Estados membros.*
2. *A UE tem sido uma força normativa, o que para alguns é uma fraqueza mas para outros um ponto forte a favor da inclusão. O Tratado de Lisboa integra mecanismos de flexibilidade mais adequados que enquadram o carácter inclusivo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A PCSD, entretanto, preserva a autonomia dos Estados-membros nas suas relações externas e confere cinco mecanismos de adesão, dois dos quais são imperativos (cláusula de solidariedade e cláusula de defesa comum).*
3. *Face aos problemas de coerência e de consistência na acção externa, existentes na UE, o Tratado de Lisboa introduz alterações significativas que visam colmatar a divergência interna e potenciar a capacidade de acção externa. Foi consensual a constatação que o TL gera dilemas e desafios para os Estados membros que os obrigam a tomar opções, designadamente quanto à sua integração no grupo de Estados que vão participar na Cooperação Estruturada Permanente.*
4. *O TL confere significativo relevo e capacidade à Agência Europeia de Defesa, num caminho coerente do desenvolvimento da BSL - Base de Sustentação Logística Europeia, organizada como instrumento de apoio, eficiência e autonomia à PCSD, na sua capacidade de resposta às ameaças à segurança e à defesa entendidas em sentido lato. Interessa realçar este novo desenvolvimento porque pode proporcionar desafios mas também oportunidades para a indústria ligada à segurança e à defesa dos Estados membros e, em particular, de Portugal.*
5. *Foi consensual o entendimento que o TL aponta para uma nova prioridade da UE no campo da sua Política Externa de Segurança Comum, bem como foi evidenciado que este facto coloca Portugal perante a opção estratégica de integrar o futuro núcleo duro da nova Política Comum de Segurança e Defesa. E que, “para Portugal, a política anunciada e a tendência verificada é sempre a de participar no núcleo duro da UE”. O que fica em causa é, assim, uma decisão nacional, envolvendo os custos orçamentais, políticos e internacionais. É necessário fazermos escolhas e sabermos quanto nos custará fazer parte e quanto nos custará ficar de fora.*

Mesa Redonda
Instituto da Defesa Nacional – EuroDefense-Portugal

Participantes:

Dr. Júlio Miranda Calha

Dr. Vitalino Canas

Cor. Rui Clero

Dr. Carlos Gaspar

Dr.^a Margarida Marques

Prof. Doutora Isabel Ferreira Nunes

Dr. João Salgueiro

Dr. Paulo de Almeida Sande

Gen. José Alberto Loureiro dos Santos

Dr. Luís Leandro da Silva

TGen. Eduardo Mateus da Silva

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, nº 5
1399-017 Lisboa

Tel: (351) 21 392 46 00
E-mail: idn@idn.mdn.gov.pt
Site: www.idn.gov.pt

EURODEFENSE-PORTUGAL

Praça das Indústrias
1300-307 Lisboa

Tel: (351) 21 360 11 15
E-mail: eurodef@aip.pt
Site: eurodefense.aip.pt