



CENTRO DE ESTUDOS
EuroDefense – Portugal

Mesa Redonda

***Portugal e a PESD
no Pós-Alargamento***

Sínteses EuroDefense – 3

Lisboa, Setembro de 2004

Temas de Debate

Panorama e prospectiva da PESD no quadro da actual vocação europeia, do alargamento, da proposta de Constituição, das relações transatlânticas, do terrorismo internacional e dos interesses de Portugal.

➤ *Papel da UE como actor internacional de segurança e defesa*

- Apoio/promoção de estabilidade e desenvolvimento ou prioridade ao auto-proteccionismo europeu?
- Conceito Estratégico para a União Europeia. Documento Solana.
- Repartição do trabalho estratégico dentro da UE e entre a UE e a NATO.
- Relações com os EUA, a Rússia, o Mediterrâneo Sul e a Turquia.
- Posição face aos terrorismo internacional e outros conflitos internacionais.

➤ *Instrumento militar da UE*

- O Headline Goal e a iniciativa dos “*battle groups*”.
- A adopção da cooperação estruturada. Consequências.
- Perspectiva sobre a Agência Europeia de Defesa.

➤ *Portugal perante os novos desafios*

- A importância da segurança no seu espaço estratégico de responsabilidade nacional. A participação internacional com credibilidade

Índice

Introdução.....	3
1. A UE como actor internacional de segurança e defesa	
➤ Enquadramento internacional de conjuntura.....	4
➤ O problema do futuro da China;.....	4
➤ O desafio do terrorismo com base no radicalismo islâmico	4
➤ O conflito israelo-árabe	5
➤ Estratégia para o Grande Médio Oriente	5
➤ A parceria político-estratégica UE/NATO	5
➤ Menos interesse pelo flanco Sul.....	6
➤ Evitar o declínio europeu.....	6
➤ Reflexões para o conceito estratégico da EU.....	6
2. O instrumento militar da UE	
➤ O Headline Goal e a iniciativa dos “ <i>Battle Groups</i> ”.....	7
➤ A cooperação estruturada	7
➤ Operacionalização da Agência Europeia de Defesa	8
3. Portugal perante os novos desafios	
➤ Permanente atenção aos interesses vitais	8
➤ A importância do Espaço Estratégico de Responsabilidade Nacional.....	9
➤ Participação internacional com credibilidade	9
➤ Uma reforma necessária	10
➤ Fórmulas inovadoras de diminuir a despesa da defesa e financiar o reequipamento....	10
Considerações Finais	11

Introdução

No âmbito do Plano de Actividades do EuroDefense-Portugal para 2004 foi reactivado o Grupo de Trabalho (GT) “Portugal e a PESD” orientado para a reflexão sobre o desenvolvimento da PESC e a promoção do seu debate.

Com o patrocínio do Instituto de Defesa Nacional e planeamento e organização deste GT, a Direcção do EuroDefense-Portugal promoveu a realização, nas instalações do IDN no dia 8 de Junho de 2004, uma mesa Redonda subordinada ao tema **“Portugal e a PESD no Pós-Alargamento”** tendo como finalidade *“proporcionar a reflexão aprofundada e o debate sobre a evolução da integração europeia no quadro actual da PESD, com particular atenção à conjugação dos interesses comuns e dos interesses nacionais”*.

Participaram como especialistas em questões europeias de segurança e defesa as seguintes personalidades: **TGen. Abel Cabral Couto, TGen. Eduardo Garcia Leandro, Dr. José Mourato, TGen. José Pinto Ramalho, Valm. Alexandre Reis Rodrigues, Gen. José Loureiro dos Santos, Prof. Doutor Luís Tomé e Cor. Victor Rodrigues Viana.**

O Documento Síntese que agora se edita foi organizado a partir das exposições e debate ocorridos na Mesa Redonda e tendo em referência os documentos sobre o tema elaborados e difundidos em 2003/2004 pelo EuroDefense-Portugal.

Este documento, cuja metodologia foi do conhecimento e aquiescência dos participantes, é da responsabilidade de elaboração do GT e 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.

Aqui renovamos os nossos agradecimentos a todos os participantes na Mesa Redonda pela sua disponibilidade e empenho nesta reflexão aprofundada.

Lisboa, Setembro de 2004

O Grupo de Trabalho

TGen Abel Cabral Couto

MGen Mário Lemos Pires

Dr.^a Luísa Meireles

Dr. Jorge Cabaço

Portugal e a PESD no Pós-Alargamento

Síntese da Mesa Redonda

1. A UE como actor internacional de segurança e defesa

➤ *Enquadramento internacional de conjuntura*

Estamos perante um novo contexto internacional com uma UE e uma NATO alargadas. O Sistema Internacional continua unipolar, com um pólo de hegemonia que são os EUA, mercê da sua superioridade militar, tecnológica, económica e de uma omnipresença cultural. Esta ordem internacional de hoje, é também entendida como do tipo *unimultipolar*, onde prevalece a coexistência de uma superpotência única, os EUA, com outros poderes também determinantes, nos quais se relevam várias potências regionais como a UE, a Rússia, a China e a Índia. Neste quadro a UE parece entender que, para obter o reconhecimento como actor global de segurança e defesa, terá necessidade de competir (não confrontar) com os aliados.

➤ *O problema do futuro da China*

(ver Evolução previsional do Sistema Internacional, da Síntese 2003)

A China ou implode ou será uma grande superpotência do Século XXI, talvez a partir de 2020/2030, não equilibrável por qualquer outra superpotência isoladamente. No entanto a China está rodeada por espaços geopolíticos fortes: Rússia, Japão, EUA e Índia. O grande problema é, pois, o de articular adequadamente as três/quatro futuras superpotências de uma forma que permita gerir uma relação estável com a China. Neste quadro a UE terá de ajudar a uma estratégia adequada em relação à China, em sintonia com os EUA (ou, no mínimo, nem em oposição nem em competição).

➤ *O desafio do terrorismo com base no radicalismo islâmico*

Este tipo de terrorismo é uma ameaça à estabilidade dos países islâmicos que pretendem pautar-se pelos princípios e valores da Carta das NU, ao mesmo tempo que é um inimigo “absoluto” por totalmente incompatível com os valores da Civilização Ocidental. Embora possam existir divergências quanto à forma de lidar com este inimigo comum, ele tem de ser enfrentado e derrotado, não apenas através do emprego da força.

Sobre este tema a UE e os EUA têm de estar do mesmo lado e agindo em função de estratégias o mais possível concertadas; quando um dos lados não puder acompanhar o outro deve, no mínimo, abster-se de o contrariar.

➤ *O conflito israelo-árabe*

Vastos sectores europeus tendem a ser ou anti-semitas ou anti-islâmicos enquanto vastos sectores americanos tendem a ser pró-semitas e/ou anti-islâmicos. Neste contexto a UE não pode perder de vista estes antagonismos, pelo que deverá manter uma posição de equidistância construtiva e exploradora de tudo o que for moderado e apoiar em conformidade. Esta postura pode contribuir para que os EUA não se deixem submergir pelos *lobbies* pró-semita e tenham uma posição mais dinâmica e afirmativa em relação ao Mundo Islâmico moderado.

A resolução do conflito israelo-árabe passa por um esforço coordenado entre a UE, os EUA e os Estados árabes moderados para criar um clima de negociação para a paz, aceite pelos dois lados, legitimado pela ONU e implementado no terreno com forças da sua tutela, devendo a UE participar nos planos diplomático, económico e militar.

➤ *Estratégia para o Grande Médio Oriente*

O conjunto de países que se convencionou chamar de Grande Médio Oriente é uma região vital para a segurança da UE. Não é homogénea, pelo que as suas crises são diversificadas em natureza e intensidade. Por outro lado, a perspectiva de alguns Estados-Membros da UE é significativamente diferente face a cada área ou situação.

A UE deve assumir, promover e participar em programas de estabilidade e confiança para o Grande Médio Oriente, com opções adaptadas à diversidade dos problemas e tendo em conta os interesses específicos dos Estados-Membros.

➤ *A parceria político-estratégica UE/NATO*

Duas das principais bases em que assenta a parceria estratégica UE/NATO, e também como forma de evitar duplicações desnecessárias, são o entendimento de que a UE só deve actuar militarmente “*when NATO as a whole is not engaged*” e o entendimento global (Mar 2003) sobre os arranjos permanentes para que a Aliança possa disponibilizar os seus meios e capacidades militares à União para a prossecução de operações de gestão de crises (“Arranjos de Berlim”).

Nesta sequência, a UE e a NATO estabeleceram um acordo de segurança e um conjunto de arranjos permanentes de consultas (que vai do nível de *staffs*, passando pelo nível de comités, político e militar, até ao nível ministerial) capazes de assegurar o diálogo e a cooperação mútua. Esta cooperação prática tem existido e existe entre as duas organizações (actividades como a Operação Concórdia na Macedónia, exercícios conjuntos, a preparação pós-SFOR ocupam as agendas e com resultados muito positivos).

No entanto, também aqui reside o cerne da questão de se saber se *não corremos hoje o risco de assistirmos a um esvaziamento de conteúdo do diálogo de nível político-estratégico que a parceria UE/NATO seria igualmente suposta promover*, isto é, não se estarão a subtrair as grandes questões/crises internacionais, como a do Iraque, do contexto

desta parceria? Não estaremos a correr o risco de tornar esta parceria estratégica numa “*parceria operacional UE/NATO*”, com valor meramente instrumental? Se for esse o caso, então não estaremos seguramente a reforçar o vínculo transatlântico.

➤ *Menos interesse pelo flanco Sul*

O recente alargamento veio atenuar o interesse da UE pelo flanco Sul? Na União a “15”, seis Estados-Membros teriam interesses explícitos no Mediterrâneo e oito teriam interesses especiais no continente africano; na União a “25” acrescentaram-se apenas três pequenos novos Estados (Eslovénia, Chipre e Malta) com interesses particulares no Mediterrâneo enquanto a vocação e sensibilidade pelas questões africanas globalmente se terão atenuado.

Para minimizar e inverter este desinteresse torna-se necessário o reforço da cooperação entre os Estados com interesses maiores nesta área de forma a concretizar políticas da UE para a promoção da estabilidade, desenvolvimento e confiança no Mediterrâneo e em África. Neste âmbito, o novo instrumento militar criado pelo conceito *Battle Groups* pode ter em África uma especial aplicação. Por outro lado, há indícios evidentes de um novo interesse dos EUA pela CPLP, inclusivamente no domínio militar.

➤ *Evitar o declínio europeu*

Dados mais recentes apontam, para as próximas décadas, a continuação do envelhecimento demográfico da UE e dos respectivos encargos; também existe a previsão da queda do PIB (décadas de 40/50). Por outro lado, a absorção do necessário fluxo migratório pelo tecido social europeu não decorre com a naturalidade e integração desejáveis.

Face a este conjunto de vulnerabilidades, reais ou em desenvolvimento e promotoras de perda de relevância política da UE, torna-se necessário e urgente definir uma política comum para evitar o declínio europeu.

➤ *Reflexões para o conceito estratégico da EU*

A concepção de um conceito estratégico da UE pode balizar-se a partir de duas premissas:

- A necessidade de uma PESD compatível com uma visão transatlântica uma opção que pode ter expressão num sólido pilar europeu da NATO;
- O instrumento militar da UE, que neste ambiente e por razões políticas e psicológicas, deve, a par de uma capacidade autónoma, preocupar-se mais com uma complementaridade do que com uma simetria em relação ao dos EUA.

Esta *complementaridade* tem como argumento realista o facto de os EUA terem *Forças de Intervenção* capazes de decidirem militarmente um conflito mas não dispõem de

Forças de Estabilização suficientes e capazes, nem terem uma cultura histórica nem experiências bem sucedidas, enquanto a UE pode dispor de *Forças de Estabilização* numerosas, equipadas e experimentadas mas, por razões políticas e psicológicas, tem dificuldades em constituir *Forças de Intervenção* capazes e suficientes (apenas a Inglaterra e a França têm algumas possibilidades neste domínio).

Nesta situação, em vez de competições complexas e estéreis, a UE deve abertamente assumir, como estrategicamente lógico e desejável, que os seus instrumentos militares desejam desenvolvidos numa lógica de *complementaridade* e não de *rivalidade* com os EUA.

2. O instrumento militar da UE

➤ *O Headline Goal e a iniciativa dos “Battle Groups”*

O presente quadro de ameaças à UE é em grande medida comum ao dos EUA. A complementaridade euro-atlântica está, assim, materializada numa divisão do trabalho estratégico em que os EUA, mercê do seu poderoso aparelho militar, garante a capacidade de intervenção e a UE, na continuação de vocações culturais e históricas de ordenação de territórios, se oriente agora para acções de estabilização. A UE não tem grande margem para escolha: faltam-lhe as condições políticas, sociais e psicológicas que lhe permitam forjar e manter um aparelho militar desenvolvido, que garanta eficácia ao nível da intervenção.

O *Headline Goal*, a iniciativa da União para se dotar de umas substanciais Forças de Reacção Rápida, não conseguiu sucesso por falta de uma política sustentada que garantisse os adequados padrões qualitativos.

Contudo, países como a França e o Reino Unido têm como imperativo a necessidade de manutenção de uma capacidade de intervenção autónoma, nomeadamente para assegurar uma reacção rápida a crises de baixa e média intensidade. Nesse sentido, e assumindo-se como oportuna a revisão do *Headline Goal*, está em marcha o conceito *Battle Groups* que opta por um sistema mais flexível e com muito maior prontidão, permitindo uma intervenção mais rápida e credível. O sistema dos *Battle Groups*, particularmente vocacionado para responder a solicitações da ONU, estará à disposição da PESD em 2007.

➤ *A cooperação estruturada*

Se por um lado, os *Battle Groups* são uma iniciativa que representa uma fórmula possível de operacionalizar um conceito de reacção rápida, por outro lado podem constituir-se também em critério para a cooperação estruturada, o novo conceito introduzido pela Constituição Europeia.

O risco do sistema das cooperações estruturadas é o da possibilidade (tentação) da criação de directórios e, na sua seqüência, de práticas de rivalidade em vez de cooperação entre a UE e a NATO do que poderá ocorrer, para além de imprevisíveis tensões políticas, a duplicação e sobreposição de meios e tarefas na preparação e emprego dos *Battle Groups* e da NRF (*NATO Response Force*).

Daí a importância da participação dos Estados-Membros nos novos sistemas, com empenhamento político e militar, aproveitando aqueles com menor capacidade militar esta onda de oportunidade para actualização e modernização das suas forças armadas.

A linha da frente para a participação dos Estados-Membros, com credibilidade político/militar, vai estar no seu exercício nas cooperações reforçadas e nos *Battle Groups*.

➤ *Operacionalização da Agência Europeia de Defesa*

A Agência Europeia de Defesa (AED) foi aprovada na Cimeira de Bruxelas (18JUN2004) e deverá começar a funcionar no princípio de 2005. A AED vai permitir rentabilizar meios e recursos, evitar sobreposições e desenvolver autonomamente grandes sistemas tecnológicos estratégicos militares, em competição com os EUA.

A criação da AED vai, paralelamente, conduzir à constituição de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) e ao Mercado Europeu do Equipamento de Defesa (MEED), constituindo assim um sistema essencial para a autonomia do reequipamento militar europeu, para a competitividade da sua indústria de defesa e para um impulso na I&D de defesa, com reflexos importantes na indústria civil, em particular de duplo uso.

A integração e participação dos Estados-Membros na AED, em particular daqueles que têm menores capacidades, são uma oportunidade de progresso e modernização da sua indústria e das suas forças armadas; no entanto, o problema que se coloca é como tirar partido da nova Agência integrando as suas indústrias na indústria de defesa europeia de modo a beneficiar de avanços tecnológicos e obter encomendas num mercado europeu.

3. Portugal perante os novos desafios

➤ *Permanente atenção aos interesses vitais*

Portugal perante o eventual risco de afastamento NATO/UE deve jogar activamente em ambos os tabuleiros, numa concepção de “*européismo atlantista*” (no que não está só e agora mais apoiado com os países do novo alargamento).

Participar na União como na NATO não pode pôr em causa o mínimo de segurança dos nossos interesses vitais. Pelo contrário, as escolhas de parceria estratégica devem procurar otimizar a segurança dos interesses vitais de Portugal. Neste quadro, merece relevo a relação de segurança no âmbito da CPLP e com os vizinhos do Norte de África. A cooperação técnica militar é um instrumento de privilégio nestas relações.

Não basta que Portugal apoie a existência de uma parceria estratégica UE/NATO; é fundamental que, neste contexto, promova e apoie todos os canais e procedimentos adequados a um diálogo político abrangente entre as duas organizações que vá para além da mera colaboração operacional.

➤ *A importância do Espaço Estratégico de Responsabilidade Nacional*

Garantir a segurança no seu Espaço Estratégico de Responsabilidade Nacional (EERN) é a primeira responsabilidade da política de defesa de Portugal, mas virada essencialmente para as reais ameaças de hoje (um espectro onde têm relevo as ameaças ecológicas, a criminalidade organizada transaccional e o terrorismo internacional).

Portugal, ao desempenhar este importante trabalho estratégico de segurança, como é do seu interesse e obrigação, constitui-se num factor credível de segurança Nacional, regional e internacional gerando, assim, uma imagem de prestígio.

➤ *Participação internacional com credibilidade*

O facto novo do recente alargamento conduz a que Portugal, para garantir a sua credibilidade, terá agora de competir também com maior número de aliados. Temos, assim, de escolher onde apostar porque nesta competição há que tirar dividendos de credibilidade do ponto de vista do interesse Nacional.

Para conseguir maior credibilidade Portugal deve participar nos núcleos duros, disputar com os outros, estar presente na linha da frente que agora vai ter relevo nas cooperações estruturadas. Empenharmo-nos nas áreas de maior necessidade, onde as forças são mais escassas, valorizando a nossa participação.

A área de maior escassez são as forças terrestres; os nossos critérios deverão ser o das operações de baixa e média intensidade; temos doutrina, prática, experiência de peace-keeping e um estilo nacional de cultura e comportamento.

Temos forças especiais e de operações especiais de muito bom nível. É o que sabemos fazer melhor na área das forças terrestres.

Portugal deve, assim, estar atento para participar nas células em crescimento das novas organizações (NRF e Battle Groups) mas evitando as duplicações dos meios preparados e consignados à participação internacional, como ao emprego nacional e autónomo e, em particular, explorar as suas capacidades em operações especiais.

Também neste âmbito, a participação de Portugal nas Euroforças (Eurofor e Euromarfor) se afiguram de especial interesse dada a sua flexibilidade de emprego no quadro da UE, da NATO ou em missões autónomas.

➤ *Uma reforma necessária*

Portugal tem de participar na decisão e, ao mesmo tempo, assumir as inerentes responsabilidades, isto é, não pode ficar na atitude do efeito narcótico das promessas e compromissos não cumpridos.

Portugal deve entender a actual evolução como uma janela de oportunidade constituída em estímulo para a sua anunciada reforma da defesa e das FA. Apanhar a agenda dos *Battle Groups* (e da NRF) e da AED para impulsionar a reforma com mais vivacidade e eficácia. Há que sintonizar capacidades e possibilidades de participação, ultrapassar lacunas definindo prioridades de modernização e do equipamento, incluindo o das forças de segurança ,nomeadamente quanto aos meios relativos à grande informação e ao combate ao terrorismo, estes últimos, aliás, o novo desafio da União.

Há que tomar opções, porque não podemos atender a todas. Não há alternativa sem a reestruturação da defesa e das FA, no caminho de um produto operacional conjunto. São os nossos problemas – forças conjuntas e ensino integrado. Não há país da NATO que não tenha ensino superior militar integrado. Enquanto a Europa avança, ficamos isolados. A NATO alargou a Leste, não irá caminhar para Sul? Que prioridades temos para a CPLP? Precisamos, em prioridade, de forças especiais, meios de projecção, helicópteros, *intelligence*, sistemas de C3I, viaturas blindadas, meios de defesa aérea e de defesa NBQ. É preciso lembrar que algumas destas necessidades só poderão ser satisfeitas num quadro de partilha de meios entre os Estados da UE e/ou da NATO.

Tudo isto sem esquecer as capacidades necessárias para a segurança do EERN, compatibilizando os meios e dando prioridade às exigências para esta missão.

Entretanto, a participação activa na AED pode promover o relançamento das indústrias de defesa através de um maior envolvimento do Estado com a indústria privada e da participação de Portugal em grandes projectos europeus de desenvolvimento de novos equipamentos e sistemas que correspondam a necessidades das nossas Forças Armadas.

A aquisição futura terá como contrapartida a participação correspondente no desenvolvimento e produção industrial, como pode ser o caso do avião A400 e do helicóptero NH-90.

➤ *Fórmulas inovadoras de diminuir a despesa da defesa e financiar o reequipamento*

No passado as Forças Armadas organizavam-se para possuir órgãos próprios que satisfaziam todas as necessidades logísticas, assim como a despesa com a aquisição do armamento e sistemas de defesa era obrigatoriamente contabilizada no orçamento na sua totalidade.

Actualmente as Forças Armadas devem e tendem a reduzir a sua capacidade logística própria ao apoio da actividade operacional, subcontratando ou adquirindo tudo o resto em sistema de *outsourcing*.

Por outro lado, a despesa com os equipamentos e sistemas militares pode ser diluída no tempo com recurso a fórmulas financeiras inovadoras como o PFI – *Project Finance Investment* e as PPP – *Parcerias Público-Privadas*, que actualmente são aceites pelo Eurostat sem afectarem o défice orçamental dos Estados.

Considerações Finais

Na presente conjuntura considera-se importante que:

➤ *A UE deve:*

- Assumir-se como potência regional promotora e vigilante da segurança e estabilidade no seu espaço e zonas de vizinhança, e a nível global como parceiro participante credível na manutenção da paz mundial, em sinergia com as Nações Unidas;
- Manter uma permanente parceria com os EUA, em articulação e complementaridade estratégica com a NATO;
- Participar, com iniciativa, na grande manobra internacional contra o terrorismo com base no radicalismo islâmico, com particular ligação com os EUA e os Estados islâmicos moderados;
- Modernizar e agilizar o seu instrumento militar, garantindo capacidade permanente e grande prontidão para actuar de forma conjunta e combinada em acções autónomas ou multilaterais com um mínimo de duplicação de meios e estruturas ;
- Estimular os Estados membros na participação em comum na investigação, produção e manutenção dos meios militares europeus e nacionais, encarando estas iniciativas não só como oportunidade comum de segurança e defesa mas também de coesão e desenvolvimento.

➤ *Portugal deve:*

- Assumir, como prioridade da sua política de defesa e segurança, a segurança do seu Espaço Estratégico de Responsabilidade Nacional (EERN), especialmente orientada para fazer face às ameaças reais da actual conjuntura;
- Jogar com iniciativa, perante o risco de afastamento NATO/UE, em ambos os tabuleiros, sem pôr em causa o mínimo de segurança dos seus interesses vitais;

- Afirmar-se como um parceiro credível na UE, perante aliados e actores internacionais, particularmente através da participação nos núcleos duros, na presença na linha da frente e na competição com os aliados;
- Assumir, programar e iniciar, sem mais demoras, a anunciada mas ainda não estruturada reforma da Defesa e das Forças Armadas, no caminho de um ensino militar integrado e de um produto operacional conjunto, com prontidão e capacidade de acção combinada;
- Aproveitar, com inteligência, iniciativa e sentido de eficiência nacional, a janela de oportunidade de participação nos novos programas e projectos de meios militares da União.

Lisboa, Setembro de 2004

Mesa Redonda IDN – EuroDefense

Participantes

TGen. Abel Cabral Couto,
TGen. Eduardo Garcia Leandro,
Dr. José Mourato,
TGen. José Pinto Ramalho,
VAlm. Alexandre Reis Rodrigues,
Gen. José Loureiro dos Santos,
Prof. Doutor Luís Tomé
Cor. Victor Rodrigues Viana

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, nº 5
1399-017 Lisboa
Tel: (351) 21 392 46 00
Fax: (351) 21 392 46 58
E-mail: idn@idn.mdn.gov.pt
Site: www.idn.gov.pt

EURODEFENSE - PORTUGAL

Praça das Indústrias
Apartado 3200 – EC Junqueira
1301-965 Lisboa
Tel: (351) 21 360 11 15
Fax: (351) 21 363 56 08
E-mail: eurodef@aip.pt
Site: eurodefense.aip.pt