

O papel da PESCO na implementação da Estratégia Global de Segurança: desafios e oportunidades

Prof. Doutora
Ana Isabel Xavier



A Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto.

Robert Schuman (9 Maio 1950)

Introdução

Defense matters (A defesa importa)! É inevitável começar por citar a primeira frase das conclusões da reunião do Conselho Europeu de Dezembro de 2013, na qual os Estados-membros (EM) solicitaram progressos concretos e orientações adicionais sobre todas as questões relativas à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). No mesmo Conselho Europeu foi recordada a necessidade de uma ação mais coordenada e sistemática, tanto em questões de defesa europeia como na investigação e cooperação tecnológica relacionadas com a PCSD, admitindo a possibilidade de serem desenvolvidas capacidades militares europeias através da atribuição de fundos comunitários.

Neste seguimento, no Verão de 2015, o Conselho Europeu encarregava a Alta

Representante, Federica Mogherini, para apresentar, em estreita cooperação com os EM, uma “Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança” (EUGS), no Conselho Europeu de Junho de 2016.

Dois anos após a apresentação deste documento, no primeiro conselho europeu pós referendo que ditou o *Brexit* (Techau, 2016), os compromissos dos Estados-membros têm-se centrado em estratégias sectoriais de implementação e de *follow up* da Estratégia. No domínio da segurança e defesa, o avanço mais assinalado nos últimos meses prende-se com a cooperação estruturada permanente (PESCO, no original *Permanent structured cooperation*) que, embora esboçada no Tratado de Lisboa em 2007, só dez anos depois viria a conhecer um avanço substantivo com a assinatura por parte de 25 Estados-membros⁽¹⁾ de uma notificação conjunta entregue à Alta Representante e ao Conselho.

Com este enquadramento em mente, urge assim problematizar em que medida a PESCO dá visibilidade às prioridades e nível de ambição definidos na EUGS, explorando os desafios e oportunidades presentes e futuras desta iniciativa. De facto, tendo este instrumento como objetivo fundamental desenvolver conjuntamente capacidades de defesa e projetos comuns, bem como reforçar a disponibilidade operacional e o contributo das forças armadas (FFAA), importa questionar como poderá evoluir a cooperação no domínio da defesa europeia, nomeadamente no reforço de uma indústria de defesa autónoma e competitiva a nível internacional.

Do mesmo modo, e antes de concluir, importa igualmente refletir brevemente sobre as implicações deste novo paradigma da União Europeia no apoio à edificação de capacidades militares para Portugal.

1. 2003-2016: o caminho faz-se caminhando

Em 2003, o então alto representante para a política externa e de segurança comum, Javier Solana, apresentou a sua ‘Estratégia em matéria de segurança - uma Europa segura num mundo melhor’. Uma estratégia que apresentava, à data, três grandes objetivos estratégicos: primeiro, enfrentar as velhas e novas ameaças, classificadas como mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis (o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada); segundo, promover estabilidade, boa governação e segurança na vizinhança; e, terceiro, contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo (Bailes, 2005; Conselho Europeu, 2003).

Em 2008, nas vésperas de se despedir do cargo, por força do Tratado de Lisboa, Solana apresentava ainda um relatório de execução da Estratégia (Conselho Europeu, 2008) que não descurou aspetos como as alterações climáticas, as pandemias, a segurança energética e onexo segurança-desenvolvimento (Vasconcelos, 2010). Para além disso, o relatório reconhece os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como parceiros estratégicos, reafirma a importância da relação transatlântica no equilíbrio da ordem mundial, retoma

a política de vizinhança como eixo prioritário de intervenção e não esquece o equilíbrio entre o leste e o sul da vizinhança europeia, inclusive a pedido de Portugal.

No entanto, quer o documento de 2003 quer o seu relatório de execução de 2008 padeceram do mesmo destino: foram *welcomed* pelos EM mas não *endorsed* (o recurso ao original em língua inglesa é importante pela percepção exata do alcance do jargão comunitário), não os vinculando legalmente a nenhuma premissa ou visão comum.

Nesse sentido, quando, em Junho de 2015, os EM apelaram à apresentação ao Conselho Europeu de uma estratégia global da UE sobre a política externa e de segurança, acordando também na prossecução dos trabalhos com vista a uma política comum de segurança e defesa mais eficaz, visível e orientada para os resultados, a expectativa era clara: dotar a UE de uma verdadeira estratégia subscrita formalmente pelos EM e instituições, reunindo as estratégias sectoriais e regionais produzidas até então numa visão estratégica comum que projete a UE como verdadeiro provedor de segurança internacional (Raik, Helwig e Iso-Markku, 2015; Sede, 2015; Lundin, 2012). Para além disso, caso não definisse um nível de ambição (*end state*), na qual fossem delineados as linhas de orientação e os meios para o atingir (*ways and means*), fracassaria facilmente como uma narrativa ilusória sem qualquer capacidade de avaliação anual dos progressos realizados ou de estabelecimento de novas diretrizes e prioridades.

De igual modo, seria necessário dar solidez institucional a uma abordagem abrangente (Faria, 2014; Drent, 2011), o elemento distintivo da UE em comparação com outros provedores de segurança, que depende do uso consistente de uma ampla gama de instrumentos de poder *soft* e *hard* no ciclo de gestão de crises de prevenção, estabilização e reconstrução.

Ora, os esforços de Mogherini para assegurar uma ampla consulta pública efetuada junto do meio institucional, político, civil, académico e militar teve como reflexo mais visível a nomeação de Nathalie Tocci, atual diretora do *Istituto Affari Internazionali*, como Conselheira Especial da Alta Comissária para a Política Externa e de Segurança da UE. Em menos de um ano, Tocci (2015; 2017) percorreu as principais capitais mundiais e europeias para se reunir com políticos e diplomatas e para ouvir o que cada país considerava que devia estar presente na Estratégia^[2].

Assim, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, foi apresentada pela Alta Representante ao Conselho Europeu, a 28 de junho de 2016, que saudou a sua apresentação e convidou à prossecução dos trabalhos. Para além de se debruçar sobre a caracterização do ambiente estratégico, o documento reconhece que a UE precisa de estar mais unida e empenhada na promoção da paz e em garantir a segurança dos seus territórios, dos seus cidadãos e dos países e regiões vizinhas (Conselho Europeu, 2016). Mas vai mais longe: assume que tal implicará a assunção de um interesse mais alargado em prevenir conflitos, conhecer as causas profundas da conflitualidade, promover a segurança das pessoas e trabalhar para um mundo melhor.

A resiliência aplicada aos estados, às sociedades, à vizinhança e aos parceiros

estratégicos é um dos traços inovadores deste documento (Juncos, 2016), mas não pretende ser o único. De facto, ressalva-se da leitura do documento a ambição em torno de uma autonomia estratégica europeia; a defesa de um equilíbrio geográfico na análise dos focos de instabilidade, a leste e a sul; o reconhecimento da dimensão interna e externa da política de segurança e de um *joint-up approach* civil/militar e a importância da cooperação com parceiros estratégicos, nomeadamente a NATO. Embora o desiderato de um nível de ambição não seja definido em termos de linhas de orientação ou de meios para o atingir, abre-se espaço para pensar a flexibilização e agilização da aplicação dos instrumentos financeiros existentes e/ou a criação de instrumentos específicos para o financiamento das missões PCSD.

No domínio das 'críticas', a Estratégia acabou por não vincular, mais uma vez, a ação dos EM e o *momentum* da sua apresentação coincidiu com a discussão do resultado do referendo no Reino Unido que se realizou a 23 de junho e cujo resultado foi favorável ao *Brexit*. Outros pontos negativos do documento parecem residir na ausência de algo verdadeiramente inovador, quer na forma e no conteúdo, não dando a ênfase desejável à maior das expectativas dos EM: que a PCSD assuma um papel central e se identifique claramente como dar expressão a esse reforço operacional em matéria de segurança e defesa (Major e Mölling, 2016; Biscop, 2015).

Por isso, também rapidamente os EM se apressaram a olhar para o *day after* e empenharem-se num roteiro para a sua implementação. Uma carta endereçada pela Alta Representante aos 28 Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, a 14 de Setembro de 2016, dava conta dos próximos passos da implementação da Estratégia, prevendo-se, desde logo, a apresentação e debate do Plano de Implementação específico sobre Segurança e Defesa da UE, sincronizado com o Plano de Ação Europeu sobre a Defesa e a implementação da Declaração UE-NATO; a aprovação do Plano de Implementação Segurança e Defesa e orientação política sobre como utilizar melhor as opções previstas nos Tratados, especialmente no que respeita às capacidades; e a apresentação de um primeiro relatório de progressos anuais^[3] da implementação da EUGS.

Por sua vez, a 16 de setembro, em Bratislava, é adotado um *roadmap* com o objetivo de reforçar a cooperação UE ao nível da segurança externa e da defesa, propondo um plano de execução concreto sobre segurança e defesa e a implementação imediata da declaração conjunta UE-NATO. A 19 de setembro, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) apresenta formalmente o Roteiro para a implementação da Estratégia, realçando ser a altura de passar da visão para a ação, para atingir resultados tangíveis nos diversos domínios. Para além disso, identifica cinco eixos centrais (*building blocks*) para dar resposta aos conflitos e crises externas, desenvolver as capacidades dos parceiros e tornar a UE e os seus cidadãos mais resilientes.

Um desses *building blocks* refere-se ao plano de Implementação sobre Segurança e Defesa, por sua vez centrado nos seguintes quatro elementos: primeiro, a definição de um nível de ambição civil-militar; segundo, o reforço do desenvolvimento de capacidades civis e militares, através da elaboração de um Plano de Ação de Defesa Europeia para

apoio de capacidades e reforçando a Base Tecnológica Industrial de Defesa (BTID) europeia, incluindo a investigação conjunta e aquisição através de um futuro Programa de Defesa Europeia e identificação de áreas estratégicas; terceiro, a alteração das estruturas institucionais¹⁴¹ e a revisão de procedimentos financeiros, incluindo o mecanismo Athena; e quarto, diplomacia pública. Para a real concretização destes eixos, o entendimento transversal da chefe da diplomacia europeia é que o compromisso político é essencial para o desenvolvimento de capacidades civis e militares que condicione, de facto, a autonomia estratégica da União.

2. PESCO: buzz word ou a cooperação do futuro?

Como vimos no ponto anterior, no seguimento da apresentação da EUGS, o Conselho Europeu aprovou, em dezembro de 2016, o plano de execução em matéria de segurança e defesa definindo, assim, o caminho a seguir para dar maior solidez à PCSD. Mas já praticamente desde o lançamento das primeiras missões de gestão civil de crises e operações militares, a partir de 2003, e com a formalização da ambição¹⁵¹ de sustentar a capacidade de destacamento das forças europeias para cumprir as missões de Petersberg¹⁶¹, que as dificuldades estruturais são bem conhecidas:

(...) of an impressive overall number of over two million men and women in uniform in the EU-27, only a meagre 10 to 15% are estimated to be deployable. The causes are manifold: the low cost-effectiveness of a plethora of small-scale capabilities, unnecessary intra-EU duplications, the presence of large numbers of quasi non-deployable conscripts, capability gaps in terms of 'enablers' (in particular strategic transport, command, control and communications), and, although all EU Member States are conscious of the challenge and are implementing measures, slow transformation nonetheless from territorial defence to expeditionary warfare. The question must be asked whether the existing mechanisms for capability development, in ESDP as well as NATO, are sufficient to achieve the required transformation within a reasonable timeframe. (Biscop, 2008: 1)

Especificamente no que à PESCO diz respeito, este instrumento foi previsto em sede de Tratado de Lisboa, já aquando da sua assinatura em 2007, abrindo a possibilidade de um grupo de EM poder reforçar a sua cooperação em matéria de defesa, mediante o estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente. Este quadro pressupõe que os EM estão dispostos e aptos a desenvolver conjuntamente capacidades de defesa, invistam em projetos comuns e melhorem a disponibilidade operacional e o contributo das suas forças armadas. No fundo, um quadro em que uma das âncoras chave do projeto europeu - a flexibilidade - continue a ser gerida em torno de uma cooperação e solidariedade mútuas:

Conceptually, 'flexibility' is the catch-all term for arrangements that do not include all member states. Hard-core, variable geometry, two-speed, à la carte - all are intended to take account of differences in integrative capacity or willingness to give up

sovereignty concerning matters of mutual interest across national borders. Countries always teamed up in the intergovernmental sphere outside the treaties and in some important areas like the Schengen agreement their arrangements were taken over by the EU only after they had proved to be successful. Flexibility was to square the circle between solidarity and effectiveness within the Union framework. (Eekelen e Kurpas, 2008: 2)

Não obstante, parecia faltar um plano real de implementação sustentado, desde logo, por critérios, flexíveis, mas mensuráveis, para que a PESCO fosse uma realidade em forma de compromisso: capacidade de destacamento e sustentação das forças; solidariedade nos gastos em defesa; solidariedade nos programas comuns tutelados pela Agência Europeia de Defesa (EDA); e solidariedade no lançamento das operações lançadas no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Biscop e Coelmont, 2008b: 2-3).

Assim, durante dez anos, a PESCO não conseguiu desenvolver-se através do quadro da União Europeia, embora tenha emergido de forma bilateral através de tratados de segurança franco-britânicos de novembro de 2010^[7], numa espécie de reencontro de Saint Malo, em que se previa uma série de iniciativas paralelas: a criação de forças multinacionais; a harmonização das suas necessidades militares através da partilha e especialização de capacidades; a cooperação em treino e logística; a interoperabilidade e a capacidade de implantação de forças; uma nova Força Combinada Conjunta Expedicionária e a partilha de porta-aviões.

No entanto, originalmente muito orientada para a criação de uma “zona euro militar”, a ser constituída por um grupo central de estados europeus que possuam as forças armadas mais avançadas e que gastem proporcionalmente mais na defesa, esta iniciativa não granjeou o consenso generalizado. Se o objetivo era trazer mais capacidades para a mesa e pressionar outros EM a desenvolver as suas forças armadas de forma mais intensa impulsionando outras ‘ilhas de cooperação’ (como entre os países báltico-nórdicos e os países da Europa Central), a interpretação acabou por ser a de que esta iniciativa seria divisiva e levaria a diferentes velocidades na Europa sem potencial para se tornar o catalisador ou mesmo o quadro para um nível mais amplo e profundo de cooperação militar europeia.

No sentido de ultrapassar esta interpretação, tornava-se assim claro, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, que a PESCO confrontava-se com um novo desafio:

(...) the challenge now is to configure PSCD in such a way that it strengthens CSDP without dividing the Union. Rather, PSCD ought to increase solidarity and convergence. No longer seeking to establish an exclusive and highly political vanguard signposting the way ahead, the aim now is to create a pragmatic process that is attractive to all Member States, output-oriented and cost-effective. (Biscop e Coelmont, 2010a: 4)

Assim, apenas dez anos depois, a 22 de junho de 2017, os chefes de Estado e de governo da UE concordaram em lançar uma cooperação estruturada permanente, a fim de

reforçar a segurança e defesa da Europa, tal como acordado no Artigo 2, Protocolo 10, tendo o Conselho adotado, a 11 de dezembro de 2017, uma decisão que estabelece a PESCO. Todos os Estados-membros da UE participam nesta iniciativa, exceto três países (Dinamarca, Malta e Reino Unido) que poderão ainda integrar-se e quando desejarem. Tal, revela claramente a aspiração por um sentido de inclusão e legitimidade que espelhe a diversidade estratégica da União. Neste sentido, a inclusão da Polónia, praticamente à última da hora, é igualmente de salientar pelo seu papel estratégico na Europa Central, não obstante as suas reservas em relação à interpretação da 'autonomia estratégica' e as disposições da indústria de defesa. (Baranowski e Quencez, 2017)

O alargamento a países terceiros está também contemplado, embora se acautele o não envolvimento no processo de tomada de decisão e a exclusão dos projetos de edificação de capacidades. Deste modo,

This understanding excludes countries such as Norway, which is a key player in conflict resolution and mediation; the UK, which is a strong policy actor and one of the largest contributors to CSDP military missions with a wide geographic outreach; and Turkey, which is a key partner in counterterrorism and a regional pivot in the Middle East and the Balkans with a growing presence in Africa. (Aydın-Düzgit e Marrone, 2018: 5)

O roteiro para a aplicação da PESCO propriamente dito foi adotado a 6 de março de 2018, na mesma data em que o Conselho adotou formalmente a aprovação por parte dos Estados-membros participantes de uma lista inicial de 17 projetos que abrangem domínios como a formação, o desenvolvimento de capacidades e a disponibilidade operacional no domínio da defesa^[8]. Mais recentemente, a 25 de junho de 2018, o Conselho aprovou um Catálogo de Progressos (em que se avaliam as lacunas em matéria de capacidades e os objetivos a atingir) e adotou regras de governação para os projetos desenvolvidos. Espera-se que, até ao final do presente ano, se atualize a lista de projetos em curso, bem como a apresentação de uma segunda vaga de projetos e dos respetivos participantes.

Apesar da participação dos EM ser voluntária e a tomada de decisões permanecer no quadro intergovernamental, ao contrário das metas definidas na Cimeira de Gales é vinculativo o objetivo de aumentar os investimentos em defesa e reforçar a cooperação no desenvolvimento de capacidades de defesa, por forma a disponibilizá-las para operações militares da UE. Caberá, assim, ao Conselho desencadear os mecanismos necessários de direção política e de avaliação para determinar se os EM estão a cumprir os compromissos assumidos, tendo em conta que:

Capability projects is only the first layer of what could be done through PESCO. The second layer is to create more integrated forces, so that additional capabilities will be operated in the most cost-effective way possible. (Biscop, 2017: 2)

Neste sentido, pode afirmar-se que há claramente uma diferença notória entre 2007 (pós tratado de Lisboa) e 2017 (pós estratégia global) reconhecendo, desde logo, a importância

da PESCO emanar de uma decisão do Conselho que é vinculativa. Tal compromete formalmente todos os EM para participarem, pelo menos em um, de uma lista de projetos de reforço de capacidades que foram consensualizados como estrategicamente relevantes de modo a colmatar, através de projetos colaborativos, as *common capability shortfalls* identificadas a nível europeu. Os EM são também compelidos a produzir um plano de implementação nacional anual, à semelhança do Processo de Planeamento de Defesa NATO (Nato Defence Planning Process - NDPP), que obviamente não garante que os objetivos sejam concretizados, mas, pelo menos, assegura transparência, lições aprendidas e prestação de contas aos parlamentos nacionais e seus cidadãos (Biscop, 2018b: 163).

Para além disso, todos os projetos devem contribuir para uma indústria mais competitiva, com vista a uma verdadeira BTID Europeia. Na prática, tal repercute-se num desafio operacional muito claro para os EM: alocar 20% dos gastos em defesa em investimento e 20% em investigação e desenvolvimento tecnológico. Ainda de forma mais prática, os EM que neste momento despendem dois terços dos seus orçamentos de defesa em *personnel*, terão obrigatoriamente que aumentar o seu investimento em defesa^[9]. De facto, os EM da UE no seu conjunto ocupavam, em 2015, o segundo lugar mundial em termos de despesas militares, depois dos EUA, com 203 mil milhões de euros despendidos na defesa^[10], mas a aparente fragmentação do mercado europeu de defesa, a duplicação onerosa das capacidades militares e a insuficiente cooperação e interoperabilidade entre os EM parecem tornar o mercado europeu pouco competitivo a nível global.

Por isso, importa aqui salientar que outro traço distintivo na evolução 2007-2017 e que se repercute no facto desta iniciativa trazer associada uma 'cenoura' (Biscop, 2018b: 163), ou seja, um claro incentivo motivacional e que se refere à proposta da Comissão Europeia de criação de um Fundo Europeu de Defesa. No próximo quadro orçamental 2021-2017, inclui-se, desde logo, uma janela de 5 mil milhões de euros por ano para projetos multinacionais nas áreas identificadas como prioritárias (idem).

Não obstante,

There is, of course, no guarantee that PESCO will deliver: Member States have equipped themselves with the tool, now they must put it to good use. (...) it is because of the long timelines that work must be started in earnest as soon as possible. This will be the benchmark against which the success or failure of PESCO will be judged: will significant capability projects have been launched in the first three to five years after its activation? (Biscop, 2018c)

Para além da eficiência e eficácia deste instrumento, a curto e médio prazo, desde que a PESCO foi formalmente lançada têm sido conhecidas algumas reservas e algum ceticismo que, grosso modo, têm revelado duas grandes correntes de objeção: a primeira, recupera o debate clássico da cooperação UE-NATO e do equilíbrio de repartição de encargos vs duplicação de esforços no âmbito da *Framework Nations Concept* da aliança transatlântica.

O entendimento europeu tem sido no sentido de lembrar que a PESCO não pretende sobrepor-se ou substituir os esforços de defesa no âmbito da NATO, desde logo, dada a onerosidade de *enablers* estratégicos relacionados com *intelligence* e *surveillance* ou transporte e munições guiadas com precisão, que ilustram a lacuna estrutural dos arsenais europeus em relação aos americanos. Nesse sentido, a PESCO é uma das respostas institucionais da UE para contribuir coletivamente para o *burden sharing*, enquanto mecanismo agregador dos esforços de defesa, quer através de projetos de investigação multinacionais quer através de capacitação em matéria de defesa. O objetivo primordial é preservar a autonomia das indústrias de defesa da Europa, importando menos do exterior (nomeadamente dos EUA) e fomentando a integração das formações militares entre os EM. Não obstante,

Those should not lead to a duplication of NATO, nor create economic barriers between both sides of the Atlantic (...) PESCO doesn't threaten NATO - it strengthens the European pillar of NATO. Moreover, if PESCO is successful, Europeans will not only be able to contribute more to collective territorial defence and expeditionary operations in a NATO framework. They will also be capable of mounting autonomous operations in their own periphery, without needing to have recourse to American assets. The more Europeans can take charge of problems around Europe, the more they can do so in their way, and the more the US can focus its military means on its own priorities. (Biscop, 2018a)

Ora, para a PESCO ser bem sucedida, esta tem que ser encarada como um chapéu de chuva agregador do desenvolvimento de capacidades multinacionais, no qual os EM cooperam e integram todos os seus objetivos de capacidades, quer da NATO quer da UE (Biscop, 2018b: 173). De facto, de acordo com o documento de notificação de 13 de novembro de 2017,

A long term vision of PESCO could be to arrive at a coherent full spectrum force package - in complementarity with NATO, which will continue to be the cornerstone of collective defence for its cooperation.

Ora, não só a PESCO não ameaça a NATO, como fortalece o seu pilar europeu e abre caminho a que o *full spectrum* de missões de gestão de crises seja efetivamente concretizado podendo, a longo prazo, avançar-se inclusive para missões de *peace enforcement*. De facto, são pelo menos sete os cenários em que uma força ou capacidade pode ser utilizada numa operação enquadrada no âmbito da PESCO:

a traditional CSDP operation - EUFOR or EUTM - with participation from EU member states that are PeSCo members as well as non-PeSCo members; a traditional CSDP operation with participation from PeSCo members only; a CSDP operation with participation from PeSCo members only, established under 11 Article 44 of the Lisbon Treaty; a non-EU operation (in a coalition) with participation from PeSCo members only; a NATO-led operation with participation from PeSCo members only, or from PeSCo members and other European and non-European NATO members; a UN-led operation with participation from PeSCo members only, or from PeSCo members and

other European states; an internal security (home defence) operation. (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017: 33)

A segunda corrente de objeção vai de alguma forma ao encontro desta elencagem e questiona o desiderato de autonomia estratégica. De facto, embora ainda a percorrer os primeiros passos, a PESCO poderá revestir-se como um guarda-chuva que agregará os esforços dos EM em alcançar as metas da NATO e alcançar a autonomia estratégica europeia muito para além do domínio das capacidades militares. Nesse sentido, as vozes críticas que apenas olham para o impacto potencial da PESCO em termos de capacidade de projeção, parecem ignorar um objetivo muito mais amplo e estratégico: o reforço da credibilidade da política externa europeia em forjar compromissos e oferecer uma contrapartida diplomática em assuntos tão diversos como o sistema global de comércio, as alterações climáticas, a não proliferação nuclear, a ascensão da China ou o equilíbrio de forças com a Rússia.

3. Implicações para Portugal

Embora os últimos governos constitucionais tenham sido constituídos por partidos políticos de diferentes eixos do arco de governação, a posição negocial portuguesa nesta matéria sempre se pautou publicamente pela coerência e linearidade com os compromissos assumidos pelo nosso país junto das Instituições Europeias.

O facto de Portugal não ter conseguido concluir os procedimentos internos necessários para figurar na fotografia de grupo dos 23 EM que, a 13 de novembro de 2017, assinaram uma notificação conjunta sobre a cooperação estruturada permanente, tal facto parece ter sido totalmente ultrapassado a 7 de dezembroⁱⁱⁱⁱ, quando Portugal notificou a decisão de se associar à PESCO, mesmo a tempo de figurar na iniciativa votada no Conselho dos Negócios Estrangeiros, a 11 de dezembro. Sempre foi público e consensual em termos da posição negocial portuguesa que não se perdesse a oportunidade e a visão estratégica de estar na PESCO desde o primeiro momento. Por outras palavras, era importante que se desse um sinal claro que Portugal é um dos Estados-membros dispostos a ir mais longe nesta iniciativa, que tão bem apoiámos aquando das negociações do Tratado de Lisboa e como sempre aconteceu no passado, nas grandes linhas do projeto de construção europeia (UEM ou Schengen são apenas exemplos).

Não obstante, importa recordar como emanaram da Assembleia da República algumas ressalvas de natureza estratégico-estrutural sobre a adesão de Portugal a este quadro de cooperação e que podem ser agregadas em três pontos principais:

- Primeiro, a PESCO não deve substituir a NATO como pilar essencial da nossa segurança coletiva, nem devem ser descuradas as duplicações desnecessárias de estruturas comuns;
- Segundo, a PESCO não pode conduzir, mesmo de forma gradual, à criação de um

exército europeu ou concretizar qualquer especialização de valências próprias e inerentes das Forças Armadas (FFAA) dos EM;

- Terceiro, a PESCO não deve prejudicar outras ações de integração, nomeadamente de aperfeiçoamento e completamento da União Económica e Monetária e da política de coesão.

Mas pretendendo ser um quadro legal, vinculativo e inclusivo, destinado a incentivar a cooperação entre os EM no domínio do desenvolvimento de capacidades em matéria de defesa, diríamos que podemos esperar três implicações principais e concretas para o nosso país: primeiro, espera-se que Portugal reforce o seu orçamento de defesa para capacidades, mas sobretudo para a área da inovação, investigação e tecnologia; segundo, espera-se que Portugal adapte/ajuste as capacidades operacionais já existentes para unidades estrategicamente implantáveis e disponíveis para atingir o nível de ambição declarado pela União Europeia; terceiro, espera-se (em consequência das duas implicações anteriores) que Portugal seja um Estado-membro ativo no desenvolvimento de programas conjuntos de aquisição e desenvolvimento de equipamentos, nomeadamente no âmbito da EDA.

Outra implicação expectável prender-se-á, a nível do debate político, no ressurgir da questão do 'exército europeu'. De facto, a declaração conjunta menciona o fortalecimento da política de defesa comum como um passo em direção a uma defesa comum, incluindo a criação de todo o espectro de forças entre os membros signatários da PESCO. No entanto,

It is important to note that the PESCO commitment does not cover a standing force, a readiness force, or a stand-by force: in other words, PESCO is no EU army. The hope is that common commitments, increased co-operation, and jointly developed capabilities - in particular joint training centres - will make it easier for EU militaries to deploy together (Besch, 2017: 2)

Também Biscop (2018c) clarifica esta questão ao afirmar:

PESCO is not about creating a European army. PESCO will not encroach on the prerogatives of NATO. (...) the notion of a European army has become toxic, and therefore counterproductive. Presenting PESCO as a step towards a European army will generate resistance that would not otherwise be there.

Não sendo a criação de um exército comum um objetivo estratégico da cooperação permanente, mas sendo explícita a necessária e gradual sincronização gradual das políticas de defesa, não deixa, no entanto, de ser natural que se reavive esta matéria em Portugal. De facto, são conhecidas posições divergentes entre os partidos que têm liderado tradicionalmente as soluções governativas à esquerda e à direita, por um lado, e outros partidos com assento parlamentar, por outro.

Para além disso, o facto de se desenvolver um instrumento para financiar diretamente a investigação em matéria de defesa e desenvolvimento de capacidades, reveste-se como

um desafio e oportunidade de grande importância para a BTID de países como Portugal que têm todo o interesse em, assim, beneficiarem e contribuírem para uma cooperação inclusiva em matéria de indústrias de defesa. Do mesmo modo, o facto dos projetos do PESCO estarem associados ao Plano de Desenvolvimento de Capacidades e à EDA, permitirá a devida identificação e acompanhamento dos grandes processos de planeamento e aquisição de equipamentos estratégicos. Para além disso, como o objetivo geral é iniciar um processo de maior sincronização entre os EM, o planeamento e implementação das operações militares no âmbito da PCSD serão mais ágeis e consistentes, o que constitui uma imensa oportunidade e desafio para as nossas FFAA.

Acresce que Portugal tem pontos fortes inequívocos que poderemos potenciar. Por um lado, do ponto de vista operacional, o *know how* e *expertise* distintivos e internacionalmente reconhecidos em diferentes teatros de operações das nossas FFAA, nomeadamente no que refere às nossas tropas de elite, na resposta aos conflitos e crises internacionais. Do ponto de vista institucional, o facto de já termos experiência em alguns projetos da EDA, bem como de projetos numa base de *pooling and sharing*, demonstra também estarmos cientes das responsabilidades da permanência numa estrutura deste teor, quer no desenvolvimento das nossas capacidades quer na dos nossos parceiros. Tal é demonstrado, desde logo, na lista dos seis projetos¹²¹ a desenvolver no âmbito deste quadro de cooperação em que Portugal está envolvido e que foi publicado após Decisão (PESC) 2018/340 do Conselho, de 6 de março de 2018.

No entanto, podem também ser identificadas quatro fragilidades, três internas e uma quarta externa que nos poderão impedir de assumir compromissos neste âmbito. A primeira fragilidade pode repercutir-se a nível orçamental. Portugal tem ainda um desafio estrutural importante a cumprir nesta matéria, num duplo sentido: por um lado, a alocação de mais recursos orçamentais à área da Defesa Nacional que, embora sendo uma área de soberania, tem sido alvo de opções estratégicas sucessivas de cumprimento rigoroso dos limites estabelecidos pelo défice e cativações (gastar mais); por outro, a alocação do orçamento disponível para investimento em capacidades e desenvolvimento de projetos de investigação e tecnologia (gastar melhor).

A segunda fragilidade seria a nível operacional. Portugal continua empenhado, e bem, em cumprir os seus compromissos num triplo chapéu - ONU, UE e NATO - o que pode condicionar a disponibilidade do nosso país para cumprir projetos baseados nos planos nacionais de implementação que serão avaliados tendo em conta a sua contribuição operacional, estratégica e de capacidades. Reitere-se que o papel complementar da PESCO à missão da NATO como pedra angular da defesa de seus membros é inquestionável, mas cada vez mais será necessário equilibrar estrategicamente a alocação de recursos humanos e materiais às diferentes solicitações e compromissos internacionais (gastar mais e gastar melhor).

A terceira fragilidade (que de alguma forma foi previamente esboçada em termos de desafio) poderá ser de natureza política, ou seja, quer de articulação entre prioridades/capacidade operacional/interesses dos Ramos das FFAA e as prioridades/interesses do governo em exercício quer de gestão dos compromissos no seio

do governo em termos orçamentais e políticos (tendo em conta o facto do atual governo ser apoiado por partidos tendencialmente críticos do investimento em matéria de defesa). A ameaça externa poderá relacionar-se com o modo como os outros Estados-membros da UE ainda podem olhar para Portugal como um estado de pequena dimensão e relativa reduzida visibilidade nos seus compromissos em matéria de investimento em recursos, investigação e tecnologia e, desse modo, subvalorizar o seu compromisso nesta matéria. Nesse sentido, a diversificação de projetos para lá do pelotão dos países do sul ou parceiros tradicionais deve ser equacionada como parte da nossa ambição estratégica.

Para além disso, a nossa BTID (que é institucionalmente apresentada como sendo composta por empresas com capacidades competitivas, extremamente inovadoras, com estruturas flexíveis e grande experiência nos mercados de Defesa e Segurança) deve reforçar uma estratégia nacional clara e continuada para potenciar o valor dos nossos recursos humanos, financeiros e materiais e canalizar o investimento europeu também para as pequenas e médias empresas do sector. Neste sentido, o desenvolvimento de uma verdadeira diplomacia económica de defesa, sustentada pela IdD - Plataforma das indústrias de defesa nacionais -, em estreita coordenação com os ramos das FFAA, universidades e outros parceiros estratégicos na área da inovação e tecnologia, parece assumir-se como determinante.

Tendo todas estas questões em mente, Portugal deverá continuar a seguir este debate na primeira linha, mantendo a política de segurança e defesa europeia como prioridade nacional, contribuindo ativa e construtivamente para reforçar a eficácia, visibilidade e impacto de PCSD, o desenvolvimento de capacidades e a indústria de defesa europeia.

4. Em guisa de conclusão

“Em tempos difíceis, uma União forte é a que pensa estrategicamente, compartilha uma visão e atua de forma conjunta”. A frase é da chefe da diplomacia europeia, Federica Mogherini, na página web do SEAE, decerto, tendo em mente os desafios do Brexit ou da expansão da narrativa populista em diferentes EM, preparando o fôlego para as europeias de 2019.

A verdade é que nunca como no *follow up* da EUGS, a Comissão Europeia assumira uma liderança institucional tão significativa a nível da segurança e defesa, em muito, pelo facto da Alta Representante ser também Vice-Presidente desta instituição comunitária. Ora, tendo em conta que a UE reduziu 10% de investimento em defesa na última década, enquanto a Rússia aumentou 97%, a China 167%, a Arábia Saudita 112% e a Índia 39%, se os europeus quiserem assumir-se como um verdadeiro ator de segurança e defesa, precisam não só de investir mais, mas sobretudo investir melhor.

Se a nova estratégia global de segurança foi equacionada sob o pressuposto que este é um tempo de incertezas, que a União precisa de uma estratégia e uma ação comuns com

definição concerta dos princípios, interesses e prioridades europeias, então fará todo o sentido que a PCSD seja um pilar essencial para projetar a Europa no mundo e, sobretudo, projetar a vontade política dos Estados-membros em mais e melhor Europa.

Embora a PESCO seja ainda um teste muito embrionário aos compromissos dos EM, sem qualquer previsão da solidez ou debilidade dos seus avanços e recuos, é importante salientar como este passo é crucial para cumprir o objetivo geral de aprofundar a cooperação no domínio da defesa da União Europeia, contribuindo para fornecer capacidades, forças e ativos que sejam necessários para alcançar o nível de ambição desejados. Independentemente de projetos multinacionais fora dos Tratados da UE existentes ou futuros, e dado o seu caráter vinculativo, os projetos integrados na PESCO têm verdadeiro potencial para reforçar a coerência e eficiência das sinergias, bem como o reforço da interoperabilidade das forças armadas nacionais.

Já que o Brexit e a incerteza da administração Trump funcionaram como *triggers* para o pontapé de saída desta iniciativa que até há pouco tempo permanecia adormecida, então que comece o jogo, onde as regras estão a ser permanentemente construídas. O desfecho, esse, é totalmente incerto, porque condicionado pelos interesses e compromissos dos EM em reconhecerem que um esquema colaborativo é a única opção se quiserem aumentar significativamente a sua capacidade militar ou até atingir um certo grau de autonomia estratégica.

Nesse sentido, se recuperarmos os cinco cenários preconizados para 2025 no domínio da segurança e defesa do Livro Branco sobre o futuro da Europa apresentado pela Comissão Europeia, a 1 de Março de 2017, é crucial que, mais do que se assegure a ‘continuidade’ (com progressos na adoção de posições únicas nos negócios estrangeiros e estreitamento da cooperação no domínio da defesa) ou se restrinjam os progressos ao mercado único (em que algumas questões de política externa são cada vez mais tratadas ao nível bilateral), se encontre um cenário equilibrado entre ‘fazer mais quem quiser mais’ (com um grupo de países que aprofundem a cooperação no domínio da defesa, centrada na coordenação militar e equipamento comum) e ‘fazer menos com mais eficiência’ (o que significaria que a UE falaria a uma só voz em todas as questões de política externa e se instituiria uma União Europeia da Defesa), ao encontro de ‘fazer muito mais todos juntos’ em que uma União Europeia de Defesa seria, por fim, uma realidade.

Referências bibliográficas

Aydın-Düzgit, Senem e Marrone, Alessandro (2018), PESCO and Security Cooperation Between the EU and Turkey. Global Turkey in Europe working paper 19.

Bailes, Alyson J.K. (2005), The European Security Strategy - An Evolutionary History. SIPRI Policy Paper No. 10. Estocolmo: SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute.

Besch, Sophia (2017), PESCO: Paper tiger, paper tanks? CER Bulletin Issue 117. Londres: Center for European Reform.

Biscop, Sven (2018a), PESCO: Good News for NATO from the EU. Commentaries. Abril 2018. Egmont Royal Institute for International Relations

_____ (2018b), European Defence: Give PESCO a Chance. Survival, vol. 60 no. 3, pp. 161-180.

_____ (2018c), Don't be too shy about PESCO. Commentaries. Setembro 2018. Egmont Royal Institute for International Relations.

_____ (2017), European Defence: What's in the CARDS for PESCO? Security Policy Brief. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.

_____ (2015), Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security Policy. Roma: Istituto Affari Internazionali.

_____ (2008), Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration. 3 Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy: "Strengthening ESDP: The EU's Approach to International Security" Helsinki, 18-19 September 2008. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.

Biscop, Sven e Coelmont, Jo (2010a), Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces. Bruges Political Research Papers no 15. Bruges: College of Europe.

_____ (2010b), Permanent Structured Cooperation In Defence of the Obvious. Security policy brief no 11. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.

Conselho Europeu (2016), *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2008), *Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2003), *Estratégia Europeia em matéria de Segurança - Uma Europa segura num mundo melhor*. Bruxelas.

Drent, Margriet (2011), The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Coordination?. Studia Diplomatica 2011, LXIV-2.

Eekelen, Willem F. Van e Kurpas, Sebastian (2008), The evolution of flexible integration in European defence policy: is permanent structured cooperation a leap forward for the common security and defence policy? CEPS working document no. 295. Bruxelas: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Faria, Fernanda (2014), What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond. Briefing note n° 71. European Centre for development policy management.

Fiott, Daniel; Missiroli, Antonio e Tardy, Thierry (eds.), (2017), Permanent Structured Cooperation: What's in a name? Chaillot Paper no. 142. Paris: EUISS - European Union Institute for Security Studies.

Juncos, Ana (2016), Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? European Security. Taylor & Francis.

Lundin, Lars-Erik (2012), From a European Security Strategy to a European Global Strategy: Take II: Policy options. Ocasional Ulpapers no 13. Swedish Institute of International Affairs.

Major, Claudia e Mölling, Christian (2016), Common Ground for European Defense: National Defense and Security Strategies Offer Building Blocks for a European Defense Strategy. Policy brief 107. The German Marshall Fund of the United States.

Quencez, Martin e Baranowski, Michal (2017), An inclusive PESCO moves forward despite remaining concerns. Transatlantic take. The German Marshall Fund of the United States.

Raik, Kristi; Helwig, Niklas e Iso-Markku, Tuomas (2015), Crafting the EU Global Strategy - building blocks for a stronger Europe. FIIA Briefing Paper 188. The Finnish Institute of International Affairs.

Sede, Afet (2012), Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security. European Parliament: Directorate-General for external policies - policy department.

Techau, Jan (2016), The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless? Carnegie Europe Carnegie Endowment for International Peace.

Tocci, Nathalie (2017), Framing the EU Global Strategy - a stronger Europe in a fragile world. Palgrave Studies in European Union Politics. Suiça: Palgrave Macmillan.

Tocci, Nathalie (2015), Towards an EU global strategy. In Missiroli, Antonio (ed.), (2015) Towards an EU Global strategy: Background, process, references. Paris: EUISS - European Union Institute for Security Studies. Pp. 115-120.

Vasconcelos, Álvaro (ed.) (2010), A strategy for EU foreign policy. Paris: EUISS - European Union Institute for Security Studies.

^[11]

— Vide <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> (data de última consulta a 27 de Agosto de 2018).

^[12] — Em Portugal, esteve a 1 de Fevereiro de 2016, a participar enquanto *keynote speaker* num seminário no Instituto da Defesa Nacional sobre os trabalhos conducentes à Estratégia e desenvolveu reuniões paralelas com as Direções gerais dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional.

^[13] — A análise do ano 1 da EUGS encontra-se disponível para consulta em <http://europa.eu/globalstrategy/en/vision-action>, sendo também interessante aceder ao projeto EUGS Watch do *Istituto Affari Internazionali*, disponível em <http://www.iai.it/en/ricerche/eu-global-strategy-eugs-watch> (data da última consulta a 23 de Agosto de 2018).

^[14] — Poderá estabelecer-se um Quartel-General Único, com vista a reforçar a capacidade de planeamento e condução de missões e operações e a reação rápida e expandir as capacidades de resposta, através do desenvolvimento de instrumentos de reação rápidos, incluindo opções para o uso dos agrupamentos táticos (*Battlegroups*) e o artº 44º TUE.

^[15] — No Conselho Europeu de Helsínquia de dezembro de 1999, e no seguimento da Declaração Conjunta Franco-Britânica adotada em St. Malo, em dezembro de 1998, foi definido um objetivo estratégico (*Headline Goal*) com o horizonte temporal traçado para 2003 e o objetivo de desenvolver ação autónoma apoiada por forças militares confiáveis como parte de uma política de defesa comum. Por sua vez, o Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas”, de 17 de Maio de 2004, apoiado pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de Junho de 2004, definiu um novo *Headline Goal* para, até 2010, destacar uma Força Europeia de Reação Rápida potencialmente implantável durante, pelo menos, um ano.

^[16] — Na sequência do conselho ministerial da União da Europa Ocidental (UEO), de junho de 1992, foi aprovada a possibilidade dos países membros da UEO colocarem à disposição da UEO, mas também da NATO e da UE, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais para desempenharem as seguintes missões: missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais; missões de prevenção de conflitos e as missões de manutenção da paz; missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz; ações conjuntas em matéria de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar e operações de estabilização no termo dos conflitos.

[7]

— Vide <https://www.defense.gouv.fr/english/actualites/articles/defence-the-outcome-of-the-franco-british-summit> (data da última consulta a 1 de setembro de 2018).

[8]

— Disponíveis em <http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf> (data da última consulta a 29 de Agosto de 2018)

[9]

— Para o efeito, espera-se que a Análise Anual Coordenada em Matéria de Defesa (AACD) proporcionará um apoio crucial para a avaliação das despesas no domínio da defesa, do investimento nacional e dos esforços de investigação dos EM.

[10]

— Vide “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões - Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa”, Bruxelas, 30.11.2016, COM(2016) 950 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0950> (data da última consulta em 3 de setembro de 2018).

[11]

— Data em que a Assembleia da República aprova a Resolução n.º 35/2018, que recomenda ao Governo que, no quadro da União Europeia, integre a Cooperação Estruturada Permanente em matéria de Segurança e Defesa, prevista no artigo 42.º, n.º 6 e no artigo 46.º do TUE. Na mesma data, o Conselho de Ministros do Governo Português aprova a Resolução n.º 191/2017 sobre a participação de Portugal, como membro fundador.

[12]

— A saber: Sistema rádio europeu seguro definido por software (ESSOR) (com BE, FL, FR, IT, NL, PL e RFA); Mobilidade militar (com AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RFA, RO, SE, SL, SK); Sistemas marítimos (semi) autónomos de medidas anti minas (MAS MCM) (com BE, EL, LV, NL e RO); Vigilância e proteção marítima e portuária (HARMSPRO) (com EL, ES e IT); Plataforma de partilha de informações relativas às ciber ameaças e à resposta a incidentes informáticos (com AT, CY, EL, ES, HU e IT); e Sistema de comando e controlo estratégico (C2) para as missões e operações da PCSD (com ES, IT e RFA).