

Actualização da Política Externa de Segurança e Defesa (PESD)

Coronel
Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da Silva



1. Introdução

No último ano alguns desenvolvimentos importantes houve no âmbito da Política Externa de Segurança e Defesa (PESD) da União Europeia, nomeadamente a participação em duas operações reais na BósniaHerzegovina e em África, o desenvolvimento em termos conceptuais de todos os documentos enquadrantes da PESD, o “Tratado Constitucional”, o “European Strategic Security” (ESS) e o “Headline Goal 2010”.

Durante o ano de 2004, após a definição do “Headline Goal 2010”, iniciouse um novo ciclo de desenvolvimento de Capacidades, estando a ser desenvolvido o novo Catálogo de Requisitos Operacionais definido por RC 05, que define o primeiro passo do processo.

O conceito de “Battle Groups” e sua implementação, é um novo conceito que pretende dotar a União Europeia de uma Capacidade de Reacção Imediata, para fazer face a todo o espectro de Missões de Petersberg.

A Agência Europeia de Armamentos, que se encontra em fase de implementação, é uma nova entidade que como iremos ver vai desempenhar um papel determinante e transversal na definição de toda a PESD.

2. Balcãs Ocidentais e Operação “Althea”, as operações em curso no âmbito da União Europeia

As forças da União Europeia “EUFOR” substituíram as Forças da NATO na Bósnia, no âmbito do tratado designado por Berlim Plus, ou seja a NATO continua através do “Deputy” do SACEUR (DSACEUR) a comandar a operação, a utilizar a sua estrutura de comandos (Operational Headquarter e Force Headquarter), e a fornecer as Reservas para todo o Teatro de Operações dos Balcãs (BósniaHerzegovina e Kosovo).

Inicialmente o comando da “EUFOR” foi dado ao Reino Unido estando actualmente a ser exercido pela República Italiana.

O QuartelGeneral da EUROFOR, força a que Portugal pertence desde 1995, está actualmente a considerar a hipótese de no primeiro semestre de 2006 se oferecer para efectuar o comando da operação “Althea” na BósniaHerzegovina, substituindo os Italianos.

Em virtude da estabilidade actual existente na BósniaHerzegovina, prevê-se para o próximo ano um grande decréscimo das forças em presença no território. O território Bósnio terá três divisões territoriais, cada uma delas com efectivo semelhante a Batalhão, pelo que é de admitir que Portugal diminua a sua presença militar com forças na BósniaHerzegovina.

3. Desenvolvimento de Capacidades

a. Battle Groups

A “Constituição” da União Europeia, fala pela primeira vez em cooperações reforçadas/estruturadas. Os Estados Membros voluntariamente podem desenvolver determinadas capacidades em conjunto para serem utilizadas no âmbito da PESD.

O “European Strategic Security” (ESS), documento elaborado e apresentado pelo “High Representative” para a Política Externa de Segurança e Defesa da União Europeia, Javier Solana no ano de 2004, e considerado pela maioria dos Estados Membros da UE como o seu Conceito Estratégico, explicita a necessidade de conferir à União Europeia uma Capacidade de Reacção Imediata para poder responder a uma crise que venha a eclodir na sua área de interesse¹.

O ESS refere ainda que a Organização das Nações Unidas é a Organização Internacional por excelência sob a égide da qual devem ser colocadas as capacidades de reacção imediata da UE e o Continente Africano o seu espaço de actuação privilegiado.

O “Headline Goal” 2010, objectivo a atingir pela UE em 2010, é explícito quando refere que a União Europeia tem de criar entre 8 a 10 “Battle Groups” (BG) tendo em vista dotarse de forças capazes de lhe conferirem uma Capacidade de Reacção Imediata. Os BG (s) darão à União Europeia a Capacidade de Reacção Imediata em termos de “Forças” que a União Europeia necessita.

O Conceito de BG surgiu após a operação “Artémis”, operação lançada pela França na República Democrática do Congo durante o ano de 2003. Na operação “Artémis” a França inicialmente deslocou para o território uma força de cerca de 1500 homens e um QuartelGeneral de Força (FHQ) com capacidades de ligação e de Comando e Controlo ao QuartelGeneral Operacional de Paris (OHQ). No final da operação “Artémis” a Força foi rendida por uma força da ONU.

O Conceito de BG elaborado pelo EstadoMaior da União Europeia (EUMS), tendo por base um “Food for Thought Paper” elaborado conjuntamente pela França e Inglaterra, é um conceito operacional que estabelece a necessidade de se dotar a UE de Forças (BG) com um Comando de Força (FHQ, baseado no comando de uma Brigada) cerca de 1500 militares, tendo como base o Batalhão de Infantaria e os meios de Apoio de Combate e Apoios de Serviços achados necessários. Esta Força deve ter uma prontidão até 10 dias uma capacidade de sustentação até 60 dias sem ser reabastecida e de 120 dias caso seja reabastecida, capaz de cumprir todo o espectro de Missões de “Petersberg”.

Actualmente estão em fase de aprovação os “Standards and Criteria” dos BG, tendo os critérios definidos para a NATO Response Force (NRF) sido um dos documentos informadores mais importantes.

Os “Standards” dos BG vão mais além dos definidos pela NRF tendo sido desenvolvidos por forma a responder aos critérios de qualidade aprovados pela União Europeia (“Deployability, Sustainability, Interoperability, Protection, Mobility”...), ou seja para cada parâmetro de qualidade foram desenvolvidos os “Standards” que a Força deve possuir.

Os “Criteria” definidos mais importantes são:

- A Multinacionalidade como princípio para a constituição dos BG.
- O número mínimo de 8 BG necessários para se poder efectuar rotação de forças de seis em seis meses num esquema de rotação A, B, C.
- Em operações os BG auto sustentamse por 30 dias podendo se reabastecido a chegar aos 120 dias após o que são substituídos.
- Os limites temporais para atingir a “Initial Operational Capability” (IOC), até 2006 e, a “Final Operational Capability” (FOC), até 2008.
- O número mínimo de 2 BG que a UE deve possuir permanentemente em alta prontidão durante períodos de 6 meses.
- A assunção da distância de 6000 Km com centro em Bruxelas, como a distância para a qual se deve planear o número de meios de transporte necessários para efectuar a “Deployability” do BG.

Em Outubro do ano de 2004 por decisão do Ministro da Defesa Nacional de Portugal foi decidido que Portugal participaria num BG anfíbio com Espanha a Itália e a Grécia.

O “European Union Amphibious Battle Group” (EUABG), força à qual Portugal decidiu aderir é um Battle Group baseado na “Spanish Italian Amphibious Force”, Força que já existe à cerca de uma década à semelhança das EUROFORÇAS.

A SIAF é uma força multinacional constituída treinada e equipada há cerca de uma década, sendo o Comando exercido por rotação entre os dois países constituintes da Força. A SIAF passa a ser a base do EUABG, BG a constituir para a UE com a participação de Portugal e da Grécia.

Para formalizar a adesão ao EUABG foi assinada uma “Letter of Intent” pelos Ministros da Defesa Nacional dos quatro países em Bruxelas, antes da declaração formal de 22 de

Novembro de 2004 onde os Estados Membros declararam as suas participações nos BG para a UE.

Na Reunião de 22 de Novembro de 2004 em Bruxelas, durante a Presidência Holandesa da UE, os Estados Membros da União declararam oficialmente quais os BG em que iriam participar. Portugal declarou que iria participar num BG anfíbio com a Espanha a Itália e a Grécia, e que posteriormente, em data ainda não determinada, tinha intenções de iniciar conversações tendo em vista a participação noutra BG.

Na reunião de 22 de Novembro os Estados Membros da UE ofereceram 13 BG, sendo uma oferta em número muito superior ao inicialmente pretendido pela UE de 8 a 10 BG para permitir a rotação segundo o esquema A; B; C; A.

Portugal pretende disponibilizar para o EUABG, uma Companhia de Fuzileiros e parte percentual de pessoal para o comando da Força. Pelo facto de não possuímos actualmente uma LPD, Portugal só poderá no máximo embarcar uma unidade de escalão pelotão no LPD Espanhol.

O EUABG foi oferecida para o “Initial Operational Capability” (IOC) em 2006. Portugal declarou não poder participar com Forças durante a fase do IOC, no entanto está prevista a possível integração de **um oficial de ligação no EUABG**, facto que nos parece importante tendo em vista a integração da força nacional no EUABG.

Tendo em vista operacionalizar a EUROFOR, Força em que Portugal participa há já dez anos, vários estudos têm sido feitos internamente, tendo em vista a redefinição do seu futuro no actual contexto Internacional.

Durante a reunião do último “Comité Interministerial de Alto Nível” (CIMIN) tida em Dezembro de 2004 em ROMA, foi decidido iniciarem-se os estudos técnicos necessários para estudar a possibilidade de que a EUROFOR venha a poder ser entregue na UE como mais um BG.

Os Estudos técnicos já foram iniciados prevendo-se que estejam prontos no final do corrente ano, por forma a que possa ser tomada uma decisão sobre este assunto na próxima reunião do CIMIN que irá ser realizada em Portugal.

b. Headline Goal 2010

Após ter sido atingido parcialmente o objectivo definido em Helsínquia em 2003, foi definido um novo objectivo a atingir em 2010, que se designou por Headline Goal 2010 (HG 2010).

O HG 2010 para além de assumir o objectivo traçado em Helsínquia (60 000 militares, 60 dias, auto sustentáveis por um ano, para efectuar missões de Petersberg), define ainda que a União Europeia deva adquirir Capacidades Suplementares que lhe permitam

afirmarse como um actor Global; ocorrer de imediato a um eventual conflito ou catástrofe natural (Capacidade de Reacção Imediata); fazer face ao terrorismo e a eventuais novos cenários de planeamento, em consonância com o documento definido a montante designado por “European Strategic Security” (“ESS” Documento “Solana”).

Para que a União Europeia atinja este novo objectivo está a ser elaborado pelo Comité Militar um novo Catálogo de Requisitos Operacionais (RC 05), primeiro passo do novo ciclo Planeamento de Defesa da União Europeia.

O RC 05 estabelece um novo cenário de planeamento designado por “Assistência a Estados Falhados” baseado no cenário do Afeganistão, (no Catálogo anterior só estavam definidos os cenários de Separação de Partes pela Força, Prevenção de Conflitos e Assistência Humanitária) e assumiu como ameaça transversal a todos os cenários o terrorismo. O terrorismo é considerado uma ameaça que à que ter em conta em todas as eventuais operações militares, não devendo ser considerado um cenário por si só.

No RC 05 foram definidas as “Strategic Planning Assumptions”, sendo que uma delas contraria o “ESS” aonde a União Europeia se assume como actor global ao estabelecer como Raio de Acção uma distância de 6 000 Km, com centro em Bruxelas. Esta distância não satisfaz os interesses nacionais por não chegar à maioria dos países Africanos da CPLP.

c. Geração de forças e processos de tomada de decisão

Pretendese na União Europeia, que a geração de Forças e a tomada de decisão sejam rápidas. Após a tomada de decisão política, que em princípio deve ser mais ágil, é necessário que as intervenções militares sejam rápidas.

Em termos conceptuais, o Conceito de Reacção Rápida na União Europeia está consubstanciado num pacote de documentos e conceitos que foram aprovados na Cimeira de Sevilha. Estes Conceitos em nossa opinião estão actuais e fornecem a ferramenta que permite agilizar o processo de tomada de decisão militar.

A criação dos BG (s) vem a agilizar ainda mais este processo, pois permite que a União Europeia passe a dispôr de Forças aptas, capazes, treinadas, e com uma prontidão muito elevada.

A Geração de Forças a partir do “Catálogo de Forças da União Europeia” é mais problemática, uma vez que é necessário que hajam sempre conferências de Geração de Forças antes de cada operação, e que os Estados Membros voluntariamente ofereçam Forças e Comandos suficientes para a Operação em questão.

Na Operação “Althea” em curso na BósniaHerzegovina o processo foi muito complicado e moroso, pelo que é aconselhável uma revisão profunda de todos os documentos e processos que foram estabelecidos nesta primeira operação no âmbito da União Europeia.

d. Melhoria na Coordenação das Capacidades

Até à presente data na União Europeia todo o processo de desenvolvimento de Capacidades tem sido sempre baseado na voluntariedade dos Estados Membros em contribuírem com capacidades nacionais e em desenvolverem capacidades não existentes na União Europeia, através do processo designado por European Capabilities Action Process (ECAP). Todo o processo tem sido baseado no “Bottom up Approach”.

No “Development Capabilities Mechanism” (DCM), documento desenvolvido e aprovado na União Europeia, é estabelecido um processo de planeamento e desenvolvimento de capacidades, que atribui a todos aos Estados Membros e a todos os órgãos da PESD existentes na União Europeia um papel no desenvolvimento das capacidades militares.

Com o aparecimento da Agência Europeia de Armamentos (EDA) surgiu um novo actor na área das capacidades que está a tentar encontrar o seu espaço. Em nossa opinião a Agência terá um papel importante na consecução dos Requisitos Operacionais determinados pelo Comité Militar.

A “Joint Action” é o documento aprovado pelos Estados Membros, que em termos gerais estabelece que a Agência é directamente dependente do Secretário-Geral, “High Representative”, define a sua orgânica e elenca algumas das suas “missões” iniciais. A EDA encontrase actualmente numa fase incipiente de levantamento.

A EDA, muito genericamente, em termos orgânicos é constituída por um Director, uma Célula de apoio ao Director de “Plans and Policy”, uma Repartição de Capacidades, uma Repartição de Investigação e Desenvolvimento, uma Repartição de Armamento, uma Repartição de Ligação à Indústria e uma de Repartição de “Apoio Geral”.

De acordo com os últimos “Brain Stormings” efectuados pela EDA em colaboração com os Estados Membros, a Agência pretende vir a ter um papel importante no estabelecimento de uma “Long Term Vision” para 2030; no “Scrutinizing” “Assessment and Evaluation” das Capacidades nacionais oferecidas para a União Europeia, e na elaboração de recomendações específicas sobre o futuro do processo “European Capabilities Action Process” (ECAP).

Relativamente à “Long Term Vision” para 2030, a Agência pretende definir quais as Capacidades que a PESD pretende vir a adquirir, definir quais os efeitos que pretende que estas Capacidades venham a ter num eventual Teatro de Operações, e caso estas capacidades não existam actualmente desenvolvê-las, pondo a funcionar a investigação e desenvolvimento e as indústrias de defesa europeias.

Relativamente ao “Scrutinizing, Assessment and Evaluation”, parecemos que teremos que ter bastante cuidado na definição dos “Standards and Criteria” que as forças da União Europeia vão ter que possuir, que devem em nossa opinião ser semelhantes aos da NATO.

Relativamente ao processo ECAP, que como sabemos numa primeira fase encontrou as

soluções para as lacunas existentes na União Europeia e listadas no documento designado por “Helsinki Progress Catalogue”, e numa segunda fase tentou num “Bottom Up Approach” implementar as soluções encontradas, não o tendo conseguido, a Agência tentará coordenar todo este processo estando ainda a estudar as formas de o efectuar.

e. Luta contra o terrorismo

O terrorismo não é uma ameaça exclusivamente militar, sendo uma ameaça que há que ter em conta em todas as eventuais operações militares em que a União Europeia venha a participar, motivo pelo qual não deve ser considerado um cenário por si só.

f. Papel das Capacidades militares da União Europeia no seguimento da catástrofe natural ocorrida no Sudoeste Asiático

A União Europeia definiu um cenário de Assistência Humanitária que consta do novo RC05. O cenário desenvolvido consubstancia uma catástrofe semelhante à ocorrida no Sudoeste Asiático. Este cenário está a servir de base à elaboração dos Requisitos Operacionais que a União Europeia do Headline Goal 2010.

4. Conclusões

Como vimos a União Europeia desenvolveu todos os documentos conceptuais necessários ao desenvolvimento duma capacidade militar autónoma, o “Tratado Constitucional”, o “European Security Strategy” e o “Headline Goal” 2010. Estes documentos estruturantes permitiram que se iniciasse um novo ciclo de planeamento de defesa na União Europeia, e que se desenvolvesse o Conceito de BG que é extremamente importante por dotar a União Europeia de Uma Capacidade de Reacção Imediata para fazer face a todo o espectro de Missões de Petersberg.

Portugal no âmbito dos BG participa no EUABG, e está a tentar que a EUROFOR também possa providenciar mais um BG para a União Europeia. Enquanto Portugal não possuir uma LPD, a sua participação no EUABG é irrelevante.

A decisão de transformar a EUROFOR num BG para a UE, caso venha a ser tomada no próximo CIMIN, **parece nos importante pois permite rentabilizar um avultado investimento realizado por Portugal na última década**, bem como permitirá ao Exército Português participar nos BG da União Europeia, participação que nos parece ser fulcral, pois permitirá ao Exército, em conjunto com a participação na NATO RESPONSE FORCE modernizarse e, equiparse.

Caso a EUROFOR não decida avançar em consonância com o preconizado supra, Portugal vai ter de encontrar uma nova parceria com outro ou outros Estados Membros.

Portugal no âmbito do processo ECAP, actualmente lidera o Project Group (PG) de Operações Especiais da União Europeia. No sentido de evitar lacunas nesta área, parecemos que é de propor a transformação deste PG num painel de peritos em operações especiais, com o objectivo de continuar a elaborar a doutrina e os conceitos necessários ao desenvolvimento das Operações Especiais.

A Agência Europeia de Armamentos está a encontrar o seu espaço no âmbito da PESD e pensamos que poderá desenrolar um papel importante no desenvolvimento de uma visão de longo prazo para a União Europeia tendo em vista o desenvolvimento de novas Capacidades, um papel semelhante ao do “Supreme Allied Command for Transformation” da NATO (SACT), na definição dum “Long Term Vision” para 2030; no “Scrutinizing” “Assessment and Evaluation” das Capacidades nacionais oferecidas para a União Europeia pelos Estados Membros; na elaboração de recomendações específicas sobre o futuro do processo ECAP; e como elemento facilitador no “Procurement” de novas Capacidades para os Estados Membros.

A PESD avança dando pequenos passos que nos parecem ser irreversíveis no sentido de uma cada vez maior integração a caminho duma mais efectiva União Política.

1 A área de interesse da União Europeia, definida no ESS vai desde os Grandes Lagos até à Coreia do Norte.