

Instituto de Defesa Nacional

"A Estratégia Global da União Europeia e a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (PCSD)"

I Curso online sobre Estruturas de Segurança e Defesa para Oficiais Ibero americanos

**Professora Doutora Patricia Daehnhardt
IPRI-NOVA (Instituto Português de Relações Internacionais) e Universidade Lusíada
28 Junho 2017**

Agenda

- 1. Contexto europeu e internacional de múltiplas crises
- 2. O percurso de constituição da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)
- 3. A Estratégia Global de Segurança da União Europeia
- 4. Estruturas de planeamento e condução operacional
- 5. Conclusão

1. Contexto europeu de múltiplas crises

- Ameaça contínua do terrorismo internacional: vários ataques recentes em solo europeu
- Migração, crise dos refugiados e restrições à liberdade de circulação no espaço Schengen
- Partidos eurocéticos e xenofobia exercem pressão sobre sistemas partidários e crescente desencanto da opinião pública europeia com o projecto europeu
- Brexit: consequências para a capacidade da UE para agir como actor global e para a segurança da UE
- Crise da zona do euro: redução dos orçamentos de defesa, limitando as capacidades militares da Europa e alocação de recursos para a PCSD.
- Estados Membros (EM) têm interesses diferentes: difícil execução de uma estratégia comum

Desafios externos no mundo multipolar: crescente turbulência na vizinhança europeia

Ambiente externo volátil e inseguro simultaneamente em áreas geográficas diferentes:

- Crise na Ucrânia
- Deterioração das relações entre o Ocidente e a Rússia: revisionismo geopolítico russo
- Migração em massa de África e no Médio Oriente para a UE
- Guerra na Síria
- Arco de crise do norte da África ao Médio Oriente até à Europa Oriental e Rússia;
- Administração Trump: consequências para a segurança da UE

- Mudança nas relações da UE com três atores: EUA, Rússia e Turquia
- Crescente nexó entre a segurança interna e externa da UE; deficiências nas respostas afetam a credibilidade da UE como actor internacional e provedor de segurança.

Brexit e Trump: dois fatores destabilizadores para a segurança europeia

- Brexit: saída do Reino Unido (RU), o maior poder militar da UE, em 2019. Recuo de um dos impulsionadores da PCSD. EM que mais gasta em defesa em termos totais, 2% do PIB e país com o maior número total de forças terrestres expedicionárias.
- Posição inglesa: continuação do compromisso com a defesa e a segurança europeias e complementaridade e reforço mútuo entre UE e NATO
- Brexit prejudica a credibilidade da defesa comum europeia
- Fim do veto britânico que paralisava decisões sobre política de defesa: RU impediu desenvolvimento de capacidades militares europeias comuns, incluindo a criação de estruturas permanentes de Comando e Controle para a UE
- Mogherini: Reino Unido bem-vindo para contribuir com os recursos para as missões militares da UE no futuro, mas não participará na tomada de decisões após a sua saída.
- Após o Brexit, a NATO será o único fórum de cooperação de defesa entre Reino Unido, França e Alemanha

Trump e política externa norte-americana

- Trump: “America First” e “NATO obsoleta”: incerteza sobre o compromisso dos EUA com a segurança e a defesa europeias.
- Imprevisibilidade da política externa e decisões unilaterais tornam papel dos EUA como garante da segurança europeia incerto e um aliado menos fiável
- A mensagem de que os EUA querem gastar menos na defesa europeia e que os EM da NATO devem gastar 2% do seu PIB na defesa na NATO como catalisador do novo impulso na defesa europeia
- Reunião da NATO 25 Maio 2017: Trump não reafirmou o compromisso dos EUA com o Art.5º do Tratado do Atlântico Norte.
- Discurso de Angela Merkel, 28 Maio 2017: “os tempos em que podemos confiar totalmente confiar uns nos outros, em parte, acabaram”.

O Zeitgeist da defesa europeia

- Novo impulso para a integração da defesa europeia: revitalização da postura de defesa
- Eleição de Emmanuel Macron favorável à integração militar europeia, e a possibilidade de uma renovada cooperação franco-alemã, para a integração europeia em geral, e para a integração militar.
- Revitalização da política de defesa da UE: consenso sobre o reforço da política de defesa comum, e mais cooperação conjunta na defesa.
- Coesão entre EM na PESC: concordância no prolongamento das sanções económicas contra a Rússia (decidido hoje, até 31 Jan 2018); negociações do Brexit

- Papel dinâmico das instituições da UE, em particular, a Comissão, e a AR-VP
- Criação de novas estruturas de defesa:
 - Fundo Europeu de Defesa (European Defence Fund), para alocação de fundos para projetos conjuntos
 - CARD (Coordinated Annual Review on Defence) para coordenação de planos nacionais de defesa
 - MPCC (Military Planning and Conduct Capability), uma estrutura de comando (HQ) para coordenação de operações militares.

A UE como actor internacional: lógicas de actuação

- Potência civil: Direito e instituições internacionais
- Potência normativa: definição de normas numa comunidade de segurança
- Exportação de normas como incentivos à transformação política: veículo de disseminação da estabilidade regional e internacional
- Gestão de crises: promoção da democracia e estado de direito, protecção dos direitos humanos e diminuição da pobreza
- Estratégia Europeia de Segurança (EES) 2003: “Multilateralismo efectivo” como estratégia de política externa
- Abordagem abrangente (*comprehensive approach*): estratégia de prevenção de conflitos e gestão de crises internacionais; componente civil-militar
- 2014-2017: o regresso da geopolítica e a emancipação europeia

2. O percurso de constituição da PCSD

- Cimeira franco-britânica Saint Malo (4 Dez. 1998): PESD**
- Declaração sobre as potenciais capacidades militares da UE
- 1. A União Europeia tem de estar em posição para desempenhar plenamente o seu papel na cena internacional
- 2. Para o efeito, a União deve dispor de **capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis**, de meios para decidir da sua utilização e disposição para fazê-lo, a fim de responder às crises internacionais.
- Questão controversa: *autonomia* da segurança europeia e relação com os EUA, receio que:
 - uma defesa autónoma europeia inviabilizaria a NATO
 - produziria a duplicação com as estruturas existentes da NATO
 - a UE adquirisse um papel de potencia militar
- Dificuldades na institucionalização de uma relação de cooperação multilateral mais efectiva entre a UE e a NATO, e na comunicação e a coordenação estratégica entre as duas instituições.

Estratégia Europeia de Segurança (ESE, 2003)

- “Uma Europa segura num mundo melhor”(“A secure Europe in a better world”)
- Objetivo: estabilização da vizinhança, e projecção global dos valores europeus

- Consolidação como ator externo e de segurança eficaz com a UE "pronta a partilhar a responsabilidade pela segurança global e construção de um mundo melhor", através do princípio de "multilateralismo efectivo"
- Gestão de crises para aumentar a segurança internacional: promoção da democracia e estado de direito, protecção dos direitos humanos e diminuição da pobreza
- Estratégia de prevenção e estabilização: abordagem abrangente europeia de questões de segurança: multidimensional e integrada política, económica, social e militarmente
- Estratégia Europeia de Contra-Terrorismo
- Crise transatlântica sobre a Guerra no Iraque.

Tratado de Lisboa (2007)

- Mudança de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).
 - Aumento da credibilidade da UE como actor internacional e maior protagonismo à PCSD.
- Artigo 24º (ex-artigo 11.º TUE): 1. “A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.”
- NATO mantém-se a principal organização de defesa colectiva
 - Criação do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE): garantir a eficácia de todas as actividades e políticas que a UE realiza no exterior - a acção externa da UE
 - Fusão do posto de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum com a posição de Comissário das Relações Externas
 - Alto Representante é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão, facilitando a coerência de políticas e acções.

Tratado de Lisboa (2007)

- ‘**Cooperação estruturada permanente**’ (arts. 42(6)º e 46º): reforça a capacidade operacional da UE: EM que possuem capacidades e vontade política podem proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa
 - Alargamento das missões Petersberg**, de peacekeeping e restauração da paz e de funções das forças de combate na gestão de crises, assistência humanitária e acções de salvamento, desarmamento conjunto, aconselhamento militar e prevenção de conflitos e estabilização pós-conflito (SSR), combate terrorismo.
 - Cláusula de assistência mútua (art. 42 nº7)**: em caso de agressão armada/ obrigação juridicamente vinculativa de defesa comum
- “se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afecta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados EM. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos

assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a realizar.”

• **Cláusula de solidariedade (art. 222º):** articula segurança interna e internacional com componente de gestão de catástrofes naturais e provocadas por acção humana. –Assistência conjunta através de *“todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares”* a um EM que seja *“alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana (...) a pedido das autoridades políticas do EM afectado”*.

Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

• Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é uma parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia.

• É uma política da UE, vocacionada para as missões civis e operações militares no exterior da UE.

• As decisões são tomadas por unanimidade, com excepção da Cooperação Estruturada Permanente, votação por maioria

• As propostas de decisão são apresentadas pelo Alto/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), participando no processo de decisão os EM, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (direito de controlar a PCSD e de tomar a iniciativa de se dirigir ao/à AR/VP e ao Conselho).

• Domínio da intergovernamentalidade; na prática as instituições supranacionais avançaram parcialmente para o domínio da PESC e PCSD; p.ex. na aquisição de equipamento, a Comissão tem conseguido introduzir legislação comum numa área formalmente controlada pela Agência Europeia de Defesa, instituição intergovernamental.

PCSD: Perspectivas nacionais divergentes

— **França:** fortalecimento da dimensão militar, estruturas de decisão e capacidades da PCSD; tornar a UE um actor credível e autónomo, da NATO. França pós-Brexit quer fortalecer a integração da PCSD, com operações militares.

— **Reino Unido:** capacidades militares da UE devem ser fortalecidas mas a Aliança Atlântica deve preservar o seu papel central como principal instituição da defesa europeia; evitar duplicação de estruturas institucionais (p.ex. QG); RU opõe-se ao que receia ser uma estrutura militar de comando ou o núcleo de um futuro exército europeu.

— **Alemanha** e países nórdicos: desenvolvimento da dimensão civil e recursos da PCSD; abordagem abrangente da gestão de crises: da prevenção até à estabilização pós-conflito. Alemanha quer mais integração na PCSD, para fortalecimento da segurança da UE.

— **Portugal:** fortalecimento da PCSD e participação em várias missões e operações. Portugal integrou a PCSD desde o início, participando na maioria das missões PCSD. Parte activa na construção de uma PCSD credível.

Conselho Europeu Dez 2013

1. Aumentar a eficácia, visibilidade e o impacto da PCSD
2. Intensificar o desenvolvimento de capacidades e 'pooling and sharing'
3. Reforçar a indústria de defesa europeia: criação de sinergias no sector da defesa e Base Tecnológica e Industrial de Defesa

• *“A UE e os seus Estados-Membros têm de exercer maiores responsabilidades em resposta a esses desafios se pretendem contribuir para a manutenção da paz e da segurança, através da PCSD, em colaboração com parceiros fundamentais, tais como as Nações Unidas e a OTAN. A PCSD continuará a ser desenvolvida em plena complementaridade com a OTAN, no quadro da parceria estratégica aprovada entre a UE e a OTAN e em conformidade com a autonomia de decisão e os procedimentos próprios de cada parte. Isso exige que se disponha dos meios necessários e se mantenha um nível suficiente de investimento. O Conselho Europeu assume hoje um firme compromisso no sentido de prosseguir o desenvolvimento de uma PCSD credível e eficaz, em conformidade com o Tratado de Lisboa e com as possibilidades que oferece. O Conselho Europeu exorta os Estados-Membros a **aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações e fazendo pleno uso das sinergias**, tendo em vista melhorar o desenvolvimento e a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias.”*

- Conclusões do Conselho Europeu, 19-20 dezembro 2013

3. Estratégia Global da União Europeia, Junho 2016

- “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”
- Documento apresentado por Federica Mogherini (AR/VP) em 28 junho 2016.
- Segurança da União Europeia: PCSD uma das cinco grandes prioridades da União
- Identificação do interesse de política externa comum de todos os 28 Estados membros
- Segurança: instrumentos do multilateralismo e ferramentas civis para resolução de conflito; missões civis para sustentar acordos de paz e a reconstrução pós-conflito; institucionalização do controlo democrático, de reformas do sector da segurança e do desenvolvimento económico. A dimensão da segurança humana deve ser incluída, mas menos ênfase deve ser colocada sobre a abordagem democrática de mudança de regime político.
- PCSD credível e autonomia estratégica europeia pressupõem uma indústria europeia de defesa sustentável, inovadora e competitiva.

Principais inovações em comparação à primeira estratégia da UE (EES 2003)

- EES 2003 “A secure Europe in a better world”: UE vista como um modelo a seguir; expectativas elevadas por cumprir
 - EUGS 2016 “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”: uma abordagem mais honesta e modesta.
 - Três pontos inovadores: ‘principled pragmatism’, ‘strategic autonomy’, ‘resilience’
1. **“Pragmatismo com princípios”** para orientar a implementação da Estratégia:

- Análise realista e pragmática da realidade, com base nos valores e princípios europeus
- Boa governação através de ordem internacional baseada em regras e instituições multilaterais num mundo multipolar.
- O poder transformador da UE: mudança política dos regimes vizinhos deixa de ser princípio orientador; fim da democratização como objetivo
- Definição de interesses e prioridades europeias: visão partilhada da gravidade de cada ameaça, sua proximidade e sua resposta.

Estratégia Global da União Europeia, Junho 2016

- 2. "A autonomia estratégica" alcançada através da:
 - Cooperação e integração da defesa entre os EM da UE
 - Gradual autonomização das estruturas de segurança da UE e de algumas capacidades de defesa
 - Redefinição da relação UE-NATO: 42 propostas de cooperação, Dez 2016
 - Adopção de um elemento militar credível, por exemplo, baseado num Livro Branco Europeu para a Defesa que defina o nível de ambição civil e militar, as tarefas, os requisitos e as prioridades em termos de capacidades
- A definição de autonomia – de capacidades, indústrias, orçamentos e planeamento estratégico -, mantém-se controversa, por receio de duplicação - ou mesmo substituição - das estruturas da NATO.

EUGS (European Union Global Strategy): Estratégia Global da União Europeia, 28 Junho 2016

- 3. "Resiliência" dos países vizinhos como mecanismo de melhoria da estabilidade através de uma abordagem adaptada a cada país.
- EUGS define a resiliência como "a capacidade dos estados e das sociedades de se reformar, resistirem e recuperarem das crises internas e externas"
- O princípio da resiliência substitui a Política Europeia de Vizinhança (PEV) de 2003, onde o 'one size fits all' era o princípio orientador.
- Fim da "democratização" dos países vizinhos como um objetivo de política externa (ESS 2003: correlação entre segurança global e regimes democráticos).
- Recuo do objetivo de transformar os regimes políticos na vizinhança mas envolvimento ativo na transformação do sistema internacional, através da diplomacia ou da cooperação regional, p.ex. acordos comerciais.
- Problema da resiliência: a UE, com o objetivo de estabilizar um país vizinho pode estar a fortalecer um regime político não democrático.

EUGS: um ano depois

- 14 Novembro 2016: Conselho Europeu adoptou conclusões sobre a implementação da estratégia global da UE no domínio da segurança e da defesa. Nível de ambição assente em três prioridades estratégicas:
 - Responder a conflitos e crises externos
 - Reforçar as capacidades dos parceiros

– Proteger a União Europeia e os seus cidadãos.

- 15 Dezembro 2016: Conselho reafirmou a necessidade de melhorar a capacidade da UE de reação mais rápida, mais eficaz e mais transparente, como parte de uma abordagem global da UE
- 6 Março 2017: Conselho aprovou conclusões sobre os avanços na implementação da EUGS no domínio da segurança e da defesa, e para planeamento operacional e condução das missões e operações PCSD
- 18 Maio 2017: Conselho estabeleceu a MPCC (Military Planning and Conduct Capability): Capacidade Militar de Planeamento e Condução
- 22 Junho 2017: O Conselho Europeu registou progressos na implementação da EUGS no domínio da Segurança e Defesa e da Declaração Conjunta assinada na cimeira da NATO em Varsóvia em Julho de 2016. A relação transatlântica e a cooperação UE-NATO continua a ser essencial para a segurança europeia; complementaridade entre a UE e a NATO.

4. Estruturas de planeamento e condução operacional: MPCC, FED e PESCO

1.MPCC: Military Planning and Conduct Capability: Capacidade Militar de Planeamento e Condução da UE

MPCC "assumirá responsabilidades a nível estratégico para o planeamento operacional permanente e uma capacidade de condução a nível estratégico para missões militares não executivas", i.e. missões que não envolvam tropas de combate e que não podem agir de forma independente dos países anfitriões, incluindo "as três missões de treino da UE na República Centro-Africana, Mali e Somália"

A nova estrutura assemelha-se a um quartel-general operacional (OHQ) e será localizada em Bruxelas

- Operações militares 'executivas' (mandatadas para realizar ações em substituição do país anfitrião): o planeamento (no nível estratégico militar) foi conduzido externamente, através de dois mecanismos:
 - Berlin Plus (2003): capacidades de planeamento da NATO (única operação em curso: Althea na Bósnia Herzegovina)
 - Recurso a uma das cinco sedes nacionais (França, Alemanha, Grécia, Itália e Reino Unido) destinados para operações autónomas da UE, de forma ad hoc. Todos os cinco QG nacionais têm sido utilizados pela UE (problemas de comunicação e coordenação).

MPCC: Military Planning and Conduct Capability

- Capacidade Militar de Planeamento e Condução: parte de um pacote de defesa sobre cooperação estruturada permanente (PESCO), a Análise Anual Coordenada de Defesa (CARD), e a criação de um Fundo Europeu de Defesa (FED) no contexto do Plano de Acção de Defesa da Comissão Europeia (EDAP).
- Relevância política do estabelecimento da MPCC devido às contínuas sensibilidades nacionais nos debates sobre uma estrutura permanente de planeamento e condução

- UE pode adquirir uma capacidade de comando própria; se a MPCC é uma medida única ou um passo em direção a um OHQ permanente para todas as operações militares está em aberto.

Fundo Europeu de Defesa (FED)

2. Fundo Europeu de Defesa

- 22 Junho 2017: EM decidiram atribuir 1,5 biliões de euros por ano ao FED, em parte para o financiamento para a implantação de grupos de batalha (financiamento concreto dos recursos será tema na reunião ministerial bilateral 13 Julho)
- FED pode facilitar a colaboração de aquisição entre EM, o que pode conduzir à gradual sincronização de adaptação dos ciclos de planeamento de defesa; e reforçar a cooperação entre a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa (EDA) em relação à identificação das principais capacidades de defesa
- Será a primeira vez que o orçamento da UE será usado diretamente para comprar equipamentos militares e capacidades de defesa conjunta
- Iniciativa franco-alemã para desenvolver uma defesa europeia mais integrada para responder às ameaças nas fronteiras da Europa
- Conselho Europeu: EM devem identificar aquisição conjunta de projectos de capacidade adequados para o Fundo Europeu de Defesa e para o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa
- Conselho Europeu sugere ao Banco Europeu de Investimento (BEI) para examinar os passos com vista a apoiar os investimentos em actividades de investigação e desenvolvimento da defesa

PESCO (Permanent Structured Cooperation): Cooperação Estruturada Permanente

3. PESCO: quadro para a cooperação entre os "Estados-Membros cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos uns aos outros nesta área, tendo em vista as missões mais exigentes"

- 22 Junho 2017: CE decidiu o estabelecimento da CEP, possibilitando uma maior integração na defesa europeia. Em três meses, EM apresentam uma lista comum de critérios e compromissos, e projectos concretos de criação conjunta de sinergias e capacidades
- Coordenação com o planeamento e compromissos nacionais de defesa dos Estados membros acordados na NATO e na ONU pelos Estados membros envolvidos;
- PESCO é do domínio dos Estados Membros e não da Comissão. EUGS: "os Estados-Membros permanecem soberanos em suas decisões de defesa"
- "Europa a duas velocidades" em matéria de defesa? Interpretações divergentes:
 - França: perspectiva mais ambiciosa para a formação de um núcleo de defesa europeu, para desenvolvimento de capacidades e missões no terreno
 - Alemanha: perspectiva mais abrangente para incluir maior número de países na defesa europeia, consolidando a integração e legitimidade institucional.

Conclusão

Dinamismo na PCSD causado por choques externos e internos: Brexit, Trump, Rússia, Turquia, instabilidade na vizinhança europeia

Optimismo quanto à eleição do presidente francês Emmanuel Macron e a revitalização do eixo franco-alemão

Contudo, a criação de novas estruturas de segurança e defesa depende da vontade dos Estados Membros, numa política da UE, a PCSD, que é de natureza

intergovernamental: as estruturas de defesa estão a ser criadas, depende das principais capitais europeias qual o uso concreto para esses instrumentos

Divergências nas políticas e culturas estratégicas nacionais persistem; visões distintas quanto a projecção de poder e defesa de interesses no sistema

internacional. EM muitas vezes não partilham uma visão estratégica comum, nem preferem os mesmos métodos para alcançar os seus objetivos

Diferenças quanto a natureza das operações: uns EM preferem missões civis e de treino, outros operações militares.

Incerteza quanto ao papel internacional da UE enquanto actor de segurança e defesa: com a NATO a permanecer o principal actor de defesa colectiva no Espaço Euro-Atlântico, o papel da UE/PCSD poderá ser reduzido ao de um mero facilitador de segurança.

Na sequência do Brexit, muito dependerá das lideranças francesa e alemã, e do relacionamento destas com os restantes 25 Estados membros da União Europeia.

Bibliografia

• CSDP structure, instruments, and agencies. 08/07/2016.

https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

• European Council conclusions on security and defence, 22/06/2017.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/>

• EU defence cooperation: Council establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC). 08/06/2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>

• Rettman, Andrew, “New HQ to take charge of EU military missions”, 18/05/2017.

<https://euobserver.com/foreign/137965>

• “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, 28/06/2016.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf>

•Speech by HR/VP Mogherini at the 2017 European Union Institute for Security Studies annual conference on "The EU Global Strategy: Translating vision into action", 21/06/2017. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27913/speech-federica-mogherini-high-representativevice-president-european-commission-high-level_en