

CONV 246/02

WG VIII 1

NOTA

de:	Comissário Michel Barnier
para:	membros da Convenção
Assunto:	Mandato do Grupo sobre a Defesa

Junto se envia uma nota redigia pelo Comissário Barnier, Presidente do Grupo sobre a Defesa, na qual, para facilitar os trabalhos deste último, é particularizado o mandato enunciado no documento CONV 206/02.

Grupo de trabalho sobre a defesa

Questão 1

1. O alcance da PESD é definido no n.º 1 do artigo 17.º do Tratado: "abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum..., que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir."

Trata-se por conseguinte de um alcance muito vasto, em que o objectivo de uma defesa comum se inscreve como possibilidade para cuja concretização será suficiente uma deliberação do Conselho Europeu, sem necessidade de convocar uma CIG para o efeito. Tal deliberação carecerá, todavia, de uma transposição para os Estados-Membros segundo os moldes das respectivas exigências constitucionais.

2. No n.º 2 do mesmo artigo é referido que as questões de segurança incluem "missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz". O novo contexto geopolítico, a constatação de que a segurança dos nossos Estados se encontrava ameaçada por uma série de conflitos em regiões limítrofes do território da União, a aguda consciencialização durante a crise dos Balcãs para o facto de que os Estados-Membros da União não dispunham de capacidades militares suficientes e adaptadas para gerir crises que os afectassem directamente e que, por conseguinte, a voz da União no plano internacional não assentava no necessário apoio militar conduziram o Conselho Europeu de Colónia, de Junho de 1999, a encetar um processo de desenvolvimento da capacidade de gestão de crises.
3. Não obstante, as "missões de Petersberg", definidas no n.º 2 do artigo 17.º, não esgotam o alcance da PESD. Assim, na sequência dos atentados de 11 de Setembro, colocou-se a questão de saber se determinadas acções e, na afirmativa, quais, poderiam ser empreendidas pelos outros Estados-Membros ao abrigo do Tratado, caso contra um deles viesse a ser perpetrado um atentado semelhante ou com armas biológicas ou químicas.

Acresce que onze Estados-Membros se encontram já ligados por um compromisso de prestação de apoio mútuo ao abrigo do artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO) e que dez deles o estão também ao abrigo do artigo V do Tratado de Bruxelas (UEO).

4. *O Grupo deverá debruçar-se sobre a questão de saber se o compromisso de defesa colectiva deverá ser consignado no Tratado ou num protocolo anexo, eventualmente com uma cláusula de "opting in" para os Estados que não pretendam por enquanto subscrever tal compromisso ou não disponham ainda de capacidade para o fazer.*

Questão 2

5. Reunido em Colónia em Junho de 1999, o Conselho Europeu decidiu que a União deveria dotar-se dos meios e capacidades necessários para assumir as suas responsabilidades, tendo em termos mais particulares declarado que a União deveria dispor de "forças militares credíveis". Na reunião de Dezembro de 1999, em Helsínquia, o Conselho Europeu estabeleceu o "Headline Goal" – ou seja o objectivo global – a ser alcançado em 2003: com base numa cooperação voluntária dos Estados-Membros, a União deverá poder rapidamente mobilizar – e seguidamente manter – forças capazes de levar a bom termo todas as missões de Petersberg, o que significa uma capacidade para mobilizar até quinze brigadas (50.000 a 60.000 homens) num prazo de 60 dias e de, nesse quadro, fornecer também um menor número de elementos de reacção rápida, dotados de um elevadíssimo grau de disponibilidade. Tal mobilização de forças deverá poder ser mantida – com as rotações consideradas necessárias – durante pelo menos um ano. As referidas forças deverão ser militarmente auto-suficientes e estar dotadas das necessárias capacidades de comando, controlo e informação, de logística e de outras unidades de apoio ao combate e ainda, em caso de necessidade, de elementos aéreos e navais.
6. Subsequentemente, realizaram-se em Bruxelas, a nível de Ministros da Defesa, conferências de incremento das capacidades militares com vista à supervisão do processo que deverá permitir concretizar o objectivo global estabelecido em Helsínquia.

Analisando atentamente o referido processo, verifica-se que, embora tenham sido bem identificadas as lacunas existentes, não foram ainda tomadas medidas suficientes para as colmatar. As capacidades postas à disposição da União pelos Estados-Membros continuam a ser as já recenseadas, não se verificando por enquanto qualquer acréscimo ou melhoramento substanciais. Só dois Estados-Membros anunciaram recentemente ter procedido a aumentos sensíveis do seu orçamento para equipamento. As lacunas críticas são as seguintes:

- o sistema de comando, controlo e comunicação;
- a informação estratégica e a vigilância e protecção das tropas mobilizadas;
- o transporte estratégico;
- a capacidade de empenhamento efectivo.

Para tais lacunas serem colmatadas são necessários investimentos, que podem ser obtidos, por um lado, através de um aumento das dotações nos orçamentos da defesa e, por outro, mediante uma melhor utilização dos recursos (v. Questão 6.).

7. A suficiência das capacidades militares constitui um verdadeiro teste à credibilidade da capacidade da União Europeia para conduzir operações de gestão de crises e, num plano mais vasto, à capacidade dos Estados-Membros para cumprirem as suas obrigações em matéria de defesa.

Importa, por conseguinte, definir os mecanismos que deverão assegurar o cumprimento pelos Estados-Membros dos seus compromissos em matéria de capacidades militares. Uma possibilidade poderá consistir em procurar inspiração no que já foi feito para a união monetária, ou seja, estabelecer critérios rigorosos a satisfazer pelos Estados-Membros para que a sua participação na política de defesa da União Europeia possa ser aceite, bem como um "pacto" que deverão subsequentemente observar. Os Estados-Membros que não se encontrassem em condições ou não desejosos de participar neste mecanismo poderiam aderir mais tarde, quando para tanto cumprissem as necessárias condições.

Questão 3

8. Os elementos desenvolvidos nos pontos I e II mostram que o grau de disponibilidade dos Estados-Membros para progredir no domínio da defesa não é necessariamente uniforme. Alguns membros da Convenção interrogaram-se quanto aos meios para gerir tal diversidade de vontades e capacidades no seio da União Europeia.
9. *Em matéria de gestão de crises, poder-se-ão considerar modalidades específicas de cooperação acrescida entre determinados Estados-Membros, que lhes permitiriam desencadear uma operação que beneficiaria do apoio implícito, ou da abstenção construtiva dos outros e que seria considerada uma operação da União Europeia.*

Em matéria de apoio recíproco e de capacidade militar, deverão ser criados mecanismos que permitam aos Estados levar mais longe os seus compromissos, caso assim o desejem e para tanto disponham de meios.

Questão 4

10. Segundo o Tratado, as decisões de lançamento de operações de gestão de crises só podem ser tomadas pelo Conselho. Assim, a decisão do Conselho relativa às actividades da MPUE (Missão de Polícia da União Europeia) na Bósnia-Herzegovina foi pronunciada sob a forma de acção comum. Tais decisões deverão, em princípio, definir o objectivo ou os objectivos da operação, bem como determinado número de parâmetros a respeitar durante a sua execução e ainda as condições em que o Alto Representante, que presidirá então ao Comité Político e de Segurança, deverá ser incumbido da execução dos seus aspectos políticos, militares e policiais. No que se refere a estas últimas medidas, o Alto Representante deverá assim agir com o assentimento do referido Comité, que, segundo os termos das Conclusões do Conselho Europeu de Nice, exerce o controlo político e a direcção estratégica da operação.

11. As actuais disposições do Tratado determinam que as decisões relativas à condução de operações de gestão de crises apenas possam ser tomadas pelo Conselho, que para tanto deverá ou ser convocado com urgência ou aprovar tais decisões mediante procedimento escrito. O artigo 25.º do Tratado de Nice prevê que, durante toda a operação, o Conselho possa delegar os seus poderes decisórios no COPS. Todavia, em determinadas circunstâncias, poderá fazer-se sentir a necessidade de tomar decisões de forma extremamente rápida, nomeadamente para responder a eventuais exigências comunicadas pelo comandante da operação.
12. *O Grupo deverá interrogar-se sobre que meios serão necessários para garantir a possibilidade de, durante a execução de uma operação, serem célere e eficazmente tomadas decisões e sobre o que fazer para permitir aos responsáveis militares pela operação a definição de uma cadeia de comando clara.*

Questão 5

13. Se a operação de gestão de crises for militar, a sua planificação ficará a cargo do respectivo comandante e do seu Estado-Maior, sob a autoridade do Comité Militar, sendo este assistido pelo Estado-Maior da União Europeia. Em caso de recurso a meios e capacidades da NATO, a planificação da operação ficará a cargo das estruturas desta última.
14. Dada a panóplia de instrumentos de gestão de crises de que a União Europeia dispõe (polícia, reforço do Estado de direito, reforço da administração civil e da protecção civil, sem contar a ajuda humanitária), é provável que a operação militar venha a constituir apenas um dos elementos de uma abordagem mais global que, paralela ou sequencialmente à operação, integre outras componentes. Por conseguinte, afigura-se primordial assegurar uma planificação coerente dos diversos elementos por que é constituída a iniciativa da União Europeia.

15. *O Grupo deverá examinar a via a seguir para coordenar a planificação dos elementos militares e civis (sendo que estes elementos podem, aliás, inscrever-se no âmbito do Título V ou no âmbito do Tratado CE, e devem, por conseguinte, ser planificados pelas novas estruturas político-militares do Secretariado-Geral do Conselho e pelos serviços da Comissão, respectivamente).*

Questão 6

16. Nos termos do n.º 1, último parágrafo, do artigo 17.º, "a definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação entre os Estados-Membros em matéria de armamento, na medida em que estes a considerem pertinente".

Na realidade, não existe actualmente cooperação em matéria de armamento a nível da União. Alguns Estados-Membros participam em formas de cooperação puramente intergovernamentais que só abrangem, todavia, alguns aspectos da política de armamento. Trata-se, designadamente, da OCCAR, da qual fazem parte o Reino Unido, a França, a Alemanha e a Itália, e da LOI, da qual fazem parte os quatro países acima referidos, bem como a Espanha e a Suécia.

Existe igualmente um fórum de cooperação em matéria de armamento, o GAEO/WEAG, que reúne 19 países europeus, dos quais 14 são membros da União e 16 são membros da NATO. Neste fórum foi acordado um "master plan" destinado a abrir caminho para a criação de uma agência europeia do armamento, mas não antes de "estarem preenchidas as condições necessárias". Existem ainda modalidades específicas de cooperação entre diversos Governos europeus e as indústrias dos respectivos países no que toca a grandes projectos de equipamentos militares (p. ex. EUROFIGHTER).

17. Ora, os orçamentos da defesa dos quinze Estados-Membros, adicionados, representam 170,754 mil milhões de euros (contra 285,257 mil milhões de dólares para o orçamento da defesa dos Estados Unidos). Para que seja possível realizar progressos efectivos em termos de capacidades militares, devem envidar-se esforços não só a nível dos orçamentos da defesa, mas também a nível das aquisições, para realizar economias de escala, bem como a nível da investigação e do desenvolvimento em matéria de armamento.

O Grupo poderia examinar a questão de saber se poderiam ser inscritas no Tratado formas de cooperação em matéria de armamento: cooperação entre todos os Estados-Membros?

Cooperação voluntária subordinada a critérios de adesão?

O Grupo poderia igualmente examinar a possibilidade de se criar uma agência de armamento cujas funções (investigação, desenvolvimento, aquisições) e modalidades de funcionamento deveriam ser aprofundadas.
