

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

DA ESTRATÉGIA MILITAR
PARA A UNIÃO EUROPEIA

Ricardo Dias da Costa
Tenente-coronel

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Setembro de 2021

N.ºs publicados

- 1 – Estudos Estratégicos (julho de 2014)
Coordenadores: Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso
Tenente-coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 2 – O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica (setembro de 2014)
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva
- 3 – A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade (dezembro de 2014)
Major-general António Martins Pereira
- 4 – O Corpo de Estado-Maior do Exército Português: Apogeu e Queda (maio de 2015)
Coordenador: Major Luís Nunes Rodrigues
- 5 – Construir e Desconstruir a Guerra em Portugal (1568-1598) (novembro de 2015)
Coordenador: Doutor Luís Costa e Sousa
- 6 – Casos de Liderança em Contexto Militar: A prática à luz da teoria (julho de 2015)
Coordenador: Tenente-coronel António Palma Rosinha
Capitão-de-fragata Luís José Sarmento Matias
- 7 – A Estratégia Nuclear Norte-Americana: Evolução e Tendências (novembro de 2015)
Mestre Adérito Russo Vicente
- 8 – Portugal e as Campanhas em África: da imposição de soberania à Grande Guerra (Atas de seminário; dezembro de 2015)
Coordenadores: Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso
Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 9 – Estudos Estratégicos: Estratégia Contemporânea e Conflitualidades (janeiro de 2016)
Coordenadores: Coronel (Res.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 10 – Estudos do Poder Aeroespacial (janeiro de 2016)
Coordenador: Tenente-coronel João Paulo Nunes Vicente
- 11 – Geopolítica da Alemanha: Ratzel, Haushofer e as duas Guerras Mundiais do Século XX (novembro de 2016)
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes

- 12 – O Regimento de Infantaria N.º 14 nas Campanhas do Sul de Angola da I Guerra Mundial (novembro de 2016)
Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 13 – Reutilização de Edifícios Correntes para Fins Operacionais – *Blast Assessment* (dezembro de 2016)
Major Gabriel de Jesus Gomes
- 14 – Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade (janeiro de 2017)
Coordenadores (geral): Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Major João Manuel Pinto Correia
Coordenadores (planeamento estratégico): Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega
Major Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 15 – O Instrumento Militar Português como Produtor de Segurança: contributos para uma arquitetura securitária no Atlântico Sul (março de 2017)
Major Pedro Alexandre Bretes Amador
- 16 – Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção (abril de 2017)
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 17 – As Forças Armadas Portuguesas: Da Guerra do Ultramar à Atualidade - Evolução e Impactos (junho de 2017)
Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro
- 18 – O Planeamento Estratégico Militar: Adequação dos novos Paradigmas de Segurança e Defesa (setembro de 2017)
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 19 – O Serviço Militar Obrigatório. Perspetivas Futuras (novembro de 2017)
Coronel Tirocinado Rui Manuel da Silva Ferreira
- 20 – O Combatente Português (junho de 2018)
Coordenador: Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso
- 21 – Estudos Estratégicos (junho de 2018)
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Major João Manuel Pinto Correia

- 22 – Prestação de Serviço Militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas. Dificuldades e Desafios num Contexto em Transformação (setembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Professora Doutora Maria Manuela Martins Saraiva Sarmento Coelho
Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 23 – Saúde e Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades / *Health and Human Behaviour in the Portuguese Armed Forces: Challenges and Opportunities* (edição bilingue; setembro de 2018)
Coordenadora: Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 24 – O conceito Multi-Domínio e as possíveis aplicações às forças Armadas Portuguesas (outubro de 2018)
Coronel Tirocinado Nuno Correia Barrento de Lemos Pires
- 25 – A Frente Ocidental e o Atlântico (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Leonel José Mendes Martins
Major Fernando Oliveira Ribeiro
- 26 – A problemática do recrutamento e da retenção de efetivos nas Forças Armadas Portuguesas: Perspetiva complementar ao nível do diagnóstico e das medidas corretivas (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Tirocinado Francisco José Fonseca Rijo
- 27 – 100 Anos do Poder Aéreo: A história da aviação militar (junho de 2019)
Tenente-general Piloto Aviador (Ref.) Alfredo Pereira da Cruz
- 28 – O emprego das Forças Armadas em Operações de Paz e Humanitárias: O contributo da CPLP (junho de 2019)
Coronel Jacy Barbosa Júnior
- 29 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados (julho de 2019)
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia
- 30 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. I) (setembro de 2019)
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

31 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. II) (setembro de 2019)

Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade

Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

32 – Novas Guerras: Da 5.^a Geração e do *Outsourcing* ao Espaço (outubro de 2019)

Coordenador: Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

33 – Informações, Contrainformação e Segurança Enquanto Instrumentos Militares Contribuintes para a Segurança Nacional (novembro de 2019)

Coordenador: Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva

34 – A Polivalência das Forças Armadas Portuguesas na Sociedade Atual (agosto 2020)

Coordenadores: Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

Major Cristina Paula de Almeida Fachada

35 – Após as Novas Guerras: Repensar a Violência em Relações Internacionais (setembro 2020)

Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Saraiva

Professora Doutora Sandra Fernandes

36 – A Edificação da Capacidade de Ciberdefesa Nacional: Contributos para a Definição de uma Estratégia Militar para o Ciberespaço (setembro 2020)

Coronel Tirocinado Paulo Fernando Viegas Nunes

Como citar esta publicação:

Costa, R.D. (2021). *Da Estratégia Militar para a União Europeia*. Coleção “ARES”, 37. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Editor-Chefe

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

Coordenador Editorial

Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Capa - Composição Gráfica

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado

Primeiro-marinheiro Rodolfo Miguel Hortência Pereira

Assistente Técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

<http://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Paginação, Pré-Impressão e Acabamento

Fronteira do Caos Editores

Rua Diogo Cão, 1210 2º

4200-259 Porto

Tel.: (+351) 225 025 005

E-mail: fronteirado caos@netcabo.pt

www.fronteirado caoseditores.pt

ISBN: 978-989-54940-5-7

Depósito Legal:

Tiragem: 60 exemplares.

© Instituto Universitário Militar, setembro, 2021.

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade do seu autor.

*“We need a stronger Europe. This is what our citizens
deserve, this is what the wider world expects”*

Estratégia Global da União Europeia (2016, p. 7)

Aos meus filhos, Inês e Alexandre,
para que possam viver num mun-
do mais seguro e em paz ...

ÍNDICE

NOTA EDITORIAL	xv
<i>Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira</i>	
PREFÁCIO	xvii
<i>Major-general João Jorge Botelho Vieira Borges</i>	
PREFÁCIO	xxi
<i>Coronel Luís Eduardo Marquês Saraiva</i>	
INTRODUÇÃO	1
1. A UE COMO ATOR GLOBAL E O USO DA FORÇA MILITAR	7
1.1. A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA E OS DESAFIOS À UNIÃO EUROPEIA	7
1.2. A ESTRATÉGIA GLOBAL DE UNIÃO EUROPEIA E A ABORDAGEM INTEGRADA	12
1.3. O PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DEFESA E O EMPREGO DOS MILITARES PELA UE	18
2. O INSTRUMENTO MILITAR NOS TRATADOS	27
2.1. A GÉNESE DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA	27
2.2. O APARECIMENTO DA DIMENSÃO MILITAR DA UNIÃO EUROPEIA	31
2.3. AS MISSÕES DE PETERSBERG, A DEFESA COMUM E A CLÁUSULA DE SOLIDARIEDADE	37
3. A DIMENSÃO MILITAR DA PCSD	41
3.1. O COMITÉ MILITAR DA UE E AS INSTITUIÇÕES DA PESC	41
3.1.1. As competências do Conselho Europeu, da Comissão, do PE e do TJ	41
3.1.2. O Conselho da União Europeia e o Alto Representante	44
3.1.3. A importância do Comité Político e de Segurança	46
3.1.4. O Comité Militar da União Europeia	47
3.2. O ESTADO-MAIOR MILITAR DA UE E O SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA	48
3.2.1. A organização do Serviço Europeu de Ação Externa	48
3.2.2. As Diretorias da PCSD	52

3.2.3. O Estado-Maior militar da União Europeia	54
4. A ESTRUTURA DE COMANDO MILITAR	57
4.1. AS CADEIAS DE COMANDO NA UE	57
4.2. A MPCC E AS MISSÕES MILITARES NÃO EXECUTIVAS	61
4.3. AS OPÇÕES DE COMANDO E CONTROLO NAS OPERAÇÕES MILITARES	63
4.4. <i>BERLIN PLUS</i> E AS RELAÇÕES COM A NATO	67
5. AS FORÇAS MILITARES	73
5.1. <i>OS HEADLINE GOAL</i> COMO NÍVEL DE AMBIÇÃO MILITAR E OS <i>BATTLE-GROUPS</i>	73
5.2. O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES MILITARES	79
5.3. O PROCESSO DE GERAÇÃO DE FORÇAS MILITARES NA UE	82
6. O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES MILITARES	87
6.1. A AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA (EDA)	87
6.2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES MILITARES (CDP)	92
6.3. A REVISÃO ANUAL COORDENADA DE DEFESA (CARD)	95
6.4. A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE (PESCO)	98
6.5. O FUNDO EUROPEU DE DEFESA (EDF)	103
7. O PLANEAMENTO DO EMPREGO DA FORÇA MILITAR	107
7.1. A COMPONENTE MILITAR E O MECANISMO DE RESPOSTA A CRISES	107
7.2. O PLANEAMENTO MILITAR E O PLANEAMENTO MILITAR AVANÇADO	112
7.3. O PAPEL MILITAR NO PROCESSO DE RESPOSTA A CRISES AO NÍVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO	114
7.3.1. A Fase 1 e o Enquadramento Político para a Abordagem da Crise	116
7.3.2. A Fase 2 e as Opções Militares Estratégicas	117
7.3.3. A Fase 3 e a Diretiva Militar Iniciadora	119
7.3.4. As Fases 4 e 5: Execução e Reavaliação	121
8. AS OPERAÇÕES E MISSÕES MILITARES	125
8.1. AS OPERAÇÕES E MISSÕES DA PCSD	125
8.2. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NA EUROPA	127
8.2.1. Operação EUFOR CONCORDIA/FYROM, na Macedónia do Norte	128
8.2.2. Operação EUFOR ALTHEA, na Bósnia-Herzegovina	130
8.2.3. Operação EUNAVFOR MED SOPHIA e a Operação EUNAVFOR MED IRINI, no Mediterrâneo	133

8.3. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NO CORAÇÃO AFRICANO	134
8.3.1. Operação EUFOR ARTEMIS e Operação EUFOR RDC, na República Democrática do Congo	134
8.3.2. Operação EUFOR CHADE/RCA, Operação EUFOR RCA, Missão EUMAM RCA e Missão EUTM RCA, na República Centro Africana	137
8.3.3. Apoio à operação AMIS II da União Africana no Sudão	139
8.3.4. Missão EUTM MALI	140
8.4. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NO CORNO DE ÁFRICA	142
8.4.1. Operação EUNAVFOR ATALANTA, na costa da Somália	142
8.4.2. Missão EUTM SOMÁLIA	143
8.5. OS INSTRUMENTOS DE APOIO FINANCEIRO À AÇÃO EXTERNA DA UE	145
8.6. OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES MILITARES	148
9. O FUTURO DA COMPONENTE MILITAR DA UE	151
9.1. TENDÊNCIAS FUTURAS DOS CONFLITOS ARMADOS	151
9.2. CENÁRIOS PARA A DEFESA EUROPEIA	157
9.3. IMPLICAÇÕES PARA A COMPONENTE MILITAR DA UE	162
10. AS BASES PARA UMA ESTRATÉGIA MILITAR DA UE	169
CONCLUSÕES	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185



NOTA EDITORIAL

O presente número 37 da *Coleção Ares*, intitulado “Da Estratégia Militar para a União Europeia”, resulta da tese de doutoramento em Estudos Contemporâneos, realizada no Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra pelo Tenente-coronel Dias da Costa, e defendida em janeiro do corrente ano.

Felicito o autor que, decorrente da sua investigação, propõe que uma estratégia militar para a União Europeia (UE) deverá conjugar três dimensões – *ends-means-ways*, correspondentes ao trinómio “missões militares – recursos militares – linhas de atuação militar” –, e respetivos indicadores, que sucintamente abaixo se transcrevem:

- Dimensão “fins” (*ends*), referente às missões militares que a UE prevê serem cumpridas pela sua componente militar, e refletida nos indicadores do enquadramento legal dessas missões no quadro da UE e da intenção política para o emprego da componente militar expressa através de uma grande estratégia da UE;
- Dimensão “meios” (*means*), concernente aos recursos militares que a UE tem à sua disposição, e cujos indicadores, numa perspetiva estrutural, associam-se aos órgãos militares próprios da UE, às forças que os Estados-Membros colocam à sua disposição, e à estrutura de comando prevista para as operações militares, e, numa perspetiva genética, às principais iniciativas de desenvolvimento de capacidades previstas realizar no quadro da UE;
- Dimensão “formas” (*ways*), relacionada com as linhas de atuação militar definidas para o emprego do instrumento militar da UE,

repercutida, numa perspetiva operacional, nos indicadores do modo: como é efetuado o planeamento iniciador de uma operação militar liderada pela UE, como as operações militares têm sido realizadas e financiadas, e as perspetivas futuras de emprego.

A todos os leitores deste livro, destinado a uma audiência eclética (desde militares a políticos, investigadores, académicos e privados interessados por esta temática), endereço os meus sinceros votos de uma boa leitura.

IUM em Pedrouços, 07 de setembro de 2021

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira
Comandante do IUM



PREFÁCIO

Ricardo Dias da Costa é um distinto oficial da Arma de Artilharia do Exército Português que, enquanto docente do Instituto Universitário Militar (IUM), decidiu continuar a caminhar na busca do saber académico, numa perspetiva de enriquecimento pessoal e de complemento da carreira militar.

O desafio que abraçou com saber, experiência e determinação, com assumido prejuízo da sua vida pessoal, e com o apoio imprescindível do IUM, passou pela frequência do doutoramento em Estudos Contemporâneos na Universidade de Coimbra (na sequência de um mestrado em Estudos sobre a Europa, na mesma Universidade e de várias pós-graduações), cuja tese, em versão simplificada, é publicada nesta obra. E este desafio trouxe-lhe, certamente, mais valias em termos de conhecimento e competências, particularmente úteis para o seu desempenho enquanto oficial, mas sobretudo para o Ensino Superior Militar em geral e para o IUM e a Academia Militar em particular, num momento importante de consolidação das ciências militares no âmbito da avaliação dos diferentes ciclos de estudos e das diferentes instituições de ensino superior militar por parte da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

Relativamente ao livro, publicado pelo IUM na sua coleção ARES, intitulado “Da Estratégia Militar para a União Europeia”, já foi alvo do escrutínio rigoroso por parte de um júri reconhecido e especializado, o que é prestigioso para o Dia da Costa, mas também para o IUM.

Por todas as razões apontadas, sinto-me lisonjeado pela escolha do autor para escrever estas linhas, que me levaram ao prazer da leitura cuidada

do livro, cuja área do conhecimento me é familiar, seja como estrategista ou como docente de estratégia e de relações internacionais.

Organizado em dez capítulos, para além da introdução e das conclusões, o livro é de fácil leitura, seja pelo modo organizado como o Dias da Costa trata o tema, seja pela escrita fácil e clara (acompanhada de figuras complementares) como expõe a sua tese. Na prática, Dias da Costa simplifica um tema complexo, arte que é apanágio de poucos, sobretudo quando nos referimos à União Europeia (EU). Nesse sentido, começa por nos enquadrar com a UE enquanto ator global e utilizador da força militar, para depois nos encaminhar para o instrumento militar plasmado nos diferentes tratados. Segue-se a caracterização e análise mais cuidada da dimensão militar da PCSD, da estrutura de comando militar, das forças militares, do desenvolvimento das capacidades militares e do planeamento do emprego da força militar na UE. Analisa depois, em pormenor, o verdadeiro produto operacional do instrumento militar, ou seja, as operações e missões militares. Feito todo o enquadramento, particularmente útil para militares, políticos e diplomatas, pelo modo pedagógico e organizado como é apresentado, chega então à parte criadora de saber académico, sem deixar de considerar a vasta experiência militar no âmbito de operações e missões. E o contributo para a criação de saber passa pela sempre difícil prospetiva, neste caso sobre o futuro da componente militar da UE, dependente da constante e célere evolução do novo “Mundo em Mudança” de que fazem parte indissociável os diferentes Estados da UE. Por isso trabalhou as tendências globais em termos de segurança e defesa e levantou, de seguida, os cenários de evolução para a defesa europeia de modo a sustentar as implicações para a componente militar da UE. Constrói assim, de modo particularmente corajoso, os alicerces para identificar as bases para uma estratégia militar da UE. O futuro dirá se os caminhos escolhidos foram os melhores, mas independentemente das tendências e dos cenários se concretizarem em maior ou menos percentagem, o presente agradece o estudo, a reflexão e a prospetiva.

Não vou aqui refletir sobre as tendências e os cenários e muito menos sobre as bases da estratégia militar da UE, mas entendo que o trabalho do Dias da Costa foi feito com metodologia, com seriedade, com base nas melhores fontes bibliográficas e considerando implicitamente a experiência de uma carreira particularmente gratificante em termos da participação em missões no âmbito de diferentes organizações internacionais. Tendo sempre presente as três dimensões da estratégia, “fins - meios - formas” que, no caso da UE adapta para o trinómio “missões militares - recursos militares - linhas de atuação militar”, deixa contributos importantes para os planeadores e

para os decisores da UE, caso da criação de um Quartel-General permanente de nível estratégico-militar (OHQ) de pequena dimensão e ainda, da disponibilização permanente de dois Agrupamentos Táticos (BG), “com o intuito de assegurar uma capacidade de agir de forma decisiva e rápida em todo o espectro das operações de gestão de crises previstas para a União Europeia”. Na prática, as suas bases para uma estratégia militar da UE, visam tornar a União mais célere e eficaz, no sentido de atingir os objetivos políticos através do instrumento militar, considerado no âmbito da utilização coordenada das diferentes formas de coação e no sentido da construção da paz ao abrigo dos valores da União Europeia, como o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos.

Resta dar os parabéns ao Ricardo Dias da Costa por nos presentear com esta obra, resumida e adaptada de uma tese de doutoramento (tarefa particularmente difícil e trabalhosa) para os leitores de diferentes áreas do conhecimento, desde as relações internacionais à estratégia, passado pelas ciências militares. Este é certamente o início de um caminho que o Dias da Costa continuará a fazer em prol da divulgação do saber científico, sustentado na investigação, mas também na experiência de uma carreira militar.

Alfragide, 9 de agosto de 2021.

João Vieira Borges
Major-general, Presidente da CPHM



PREFÁCIO

A obra que agora se apresenta é o resultado dos trabalhos de Ricardo Dias da Costa para a tese de doutoramento que tão bem defendeu recentemente na Universidade de Coimbra. Oficial do Exército Português, Tenente-coronel de Artilharia, foi um brilhante professor no Instituto Universitário Militar, onde o conheci. Tendo eu tido a honra de ser convidado para orientador dos trabalhos da dissertação, em conjunto com a Sra. Prof. Doutora Maria Manuela Tavares Ribeiro, da Universidade de Coimbra, foi com muito gosto e com entusiasmo crescente que pude acompanhar a evolução da investigação do Ricardo Costa.

O autor apresenta-nos aqui um conjunto de ideias, bem ponderadas e apoiadas pela boa análise que realizou, sobre as condições em que a União Europeia (UE) tem vindo a desenvolver as suas capacidades militares. Desde logo começa por informar o leitor de que não vai propor que a UE descarte a, até agora, muito bem sucedida missão da NATO de garantir a Defesa da Europa. Assim, o que vai validar, ao longo da sua obra, é a ideia de que a UE deverá ter como principal preocupação as ameaças assimétricas, identificando o terrorismo, proliferação de Armas de Destruição Massiva, conflitos regionais, Estados falhados e crime organizado.

Assim, sempre cuidando de estabelecer, ou iluminar devidamente, a separação entre aquilo que serão as responsabilidades da UE e quais as da NATO, no que concerne à defesa da Europa, o autor não deixa de justificar com rigor algumas das propostas que avança, especialmente no que diz respeito à necessidade de a UE aumentar a sua capacidade de intervenção militar, tanto através da projeção de força para além dos seus territórios –

intervenções nas quais se incluem as chamadas missões de Petersberg –, como mesmo propondo a intervenção dentro das fronteiras da UE, quando tal se justifique, com a NATO ou mesmo, “para além” da NATO.

Muito interessante é a forma como sugere ao leitor a necessidade de a UE apresentar uma Estratégia Militar que, apoiando-se, ou melhor, deduzindo-se de uma Grande Estratégia da UE – ou “Estratégia Global”, como lhe chamou Federica Mogherini em 2016 –, possa facilitar a identificação de tarefas que têm de ser desempenhadas por forças militares europeias. Na verdade, a Estratégia Europeia de Segurança e Defesa de 2003, assim como o relatório de Javier Solana sobre a implementação dessa Estratégia, feito em 2008 – relatório que muito modestamente substituiu a frustrada tentativa de se aprovar nesse ano uma verdadeira “Grande estratégia” para a Europa –, eram documentos deliberadamente muito vagos sobre a necessidade de se levantarem meios autónomos para desempenharem missões militares. Aliás, alguns dos Estados-membros, especialmente o Reino Unido, foram muito críticos sobre a proposta do levantamento de um Quartel-general (QG) militar da UE, que se localizaria em Tervuren, na Bélgica, tendo votado contra essa proposta. No seu entender, esse órgão era uma redundância das facilidades concedidas à UE pela NATO, nomeadamente de utilização do seu QG em Bruxelas, ou mesmo do QG em Mons, a poucas dezenas de quilómetros de Bruxelas, o SHAPE, responsável pelas operações militares da NATO na Europa.

Uma futura Estratégia Militar da UE é assim o objeto da análise muito cuidada do autor. Apoiando-se numa minuciosa análise da evolução dos documentos estratégicos da UE, analisando a eficácia das operações que a UE tem levado a cabo, comparando os contributos líquidos dos Estados-membros para essas missões e lendo para lá dos circunstancialismos aquilo que são os verdadeiros significados dos discursos dos dirigentes europeus e dos governantes dos Estados-membros, Ricardo Costa soube manter uma postura científica de distância e imparcialidade, apresentando-nos por fim a sua proposta.

Quais as importantes ideias que retiramos do trabalho do autor? É necessário e é possível desenvolver as capacidades militares da UE, depois de ser estabelecida uma Estratégia Militar para a UE que conjugue as dimensões “fins”, “meios” e “formas”, ou seja, identificando as missões, os recursos e as linhas de atuação militares. As missões permanecerão as que foram adotadas na declaração de Petersberg em 1992. Entre os meios a criar, o autor identifica como necessário o levantamento de um pequeno quartel-general permanente de nível político-militar e a existência em permanência (e em prontidão)

de dois Agrupamentos Táticos (conhecidos pela designação anglo-saxónica de *Battlegroups*). Sobre o como, Ricardo Costa diz-nos que o atual planeamento militar da UE é adequado e que está devidamente inserido no planeamento de resposta a crises.

Em conclusão, a leitura desta obra é muito importante para a compreensão do que são os mecanismos de segurança e defesa da UE, de qual tem sido a sua evolução e de quais as tendências (e as necessidades) para o futuro. O Doutor Ricardo Costa legou-nos assim conhecimentos que serão muito úteis tanto para os Estudos Contemporâneos como para as Ciências Militares. Mais importante ainda, a sua leitura dará ao decisor político, em matéria de Segurança e Defesa da UE, elementos muito relevantes para o processo de tomada de decisão, nomeadamente no que respeita ao posicionamento nacional sobre uma Estratégia Militar da UE.

Luís Eduardo Marquês Saraiva
Coronel do Exército Português,
Professor auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de
Lisboa e docente no Instituto Universitário Militar.

INTRODUÇÃO

As principais guerras dos séculos XIX e XX foram influenciadas pelas teorias clássicas desenvolvidas pelos Generais Carl Van Clausewitz e Antoine-Henri Jomini. Teorias estas assentes na noção de que os Estados-Nação possuíam o monopólio da violência e usavam os seus exércitos na prossecução dos respetivos objetivos nacionais, com os principais conflitos a ocorrerem entre Estados. Porém, o final do século XX trouxe outras tipologias de guerra, tendo estas sido apelidadas, consoante os autores, de “novas guerras”, “nova conflitualidade”, “a transformação da guerra”, “a revolução nos assuntos militares”, “guerras de quarta geração”, entre outros conceitos. Neste âmbito, verifica-se indubitavelmente uma alteração na forma como se combate, com os conflitos entre Estados a serem significativamente reduzidos e os conflitos intraestatais a aumentarem de número, onde novos atores desafiam o monopólio da violência por parte dos Estados-Nação.

Este novo tipo de violência organizada, que surge após o final da Guerra Fria, é descrito por Mary Kaldor como estando associado ao “falhar” dos Estados, onde se verifica internamente um misto de guerra, de violação dos Direitos Humanos e de crime organizado (Kaldor, 2007, pp. 1-2). Surge, por isso, uma necessidade de garantir as condições de segurança necessárias à reconstrução desses Estados, por forma a evitar o propagar dos conflitos internos ao nível regional, bem como o desenvolvimento e a projeção transnacional das ameaças que lhe estão associadas.

A aceitação pelos Estados-Membros desta nova realidade levou a União Europeia a aprovar a Estratégia Europeia de Segurança no Conselho Europeu de dezembro de 2003, que estabelece um conjunto de linhas consen-

suais entre os Estados-Membros, com o objetivo de orientar a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Conselho Europeu 2003/12, p. 1). Esta estratégia reconhece que nenhum país consegue enfrentar isoladamente os problemas complexos que se colocam nos dias de hoje e que a Europa continua a ser confrontada com desafios e ameaças em matéria de segurança, com os conflitos a ocorrerem, de um modo geral, dentro dos Estados e já não entre Estados, provocando na sua maioria vítimas civis.

Ao relegar para segundo plano a possibilidade de, no futuro, um dos seus Estados-Membros sofrer um ataque convencional de grandes dimensões, a União Europeia realça as ameaças assimétricas como principal preocupação, identificando entre estas o terrorismo, a proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM), os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime organizado. Salienta ainda que “o conjunto de todos estes elementos – terrorismo determinado a fazer uso da máxima violência, disponibilidade de armas de destruição massiva, criminalidade organizada, enfraquecimento do sistema estatal e privatização da força – poderão colocar-nos perante uma ameaça verdadeiramente radical” (Conselho Europeu 2003/12, p. 5).

O reconhecimento pela União Europeia destas ameaças e também o reconhecimento de que “a segurança é uma condição prévia do desenvolvimento, pois os conflitos destroem as infraestruturas, incluindo as de carácter social, incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível uma atividade económica normal” (Conselho Europeu 2003/12, p. 2), levou ao reforço de um conjunto de instrumentos civis e militares que lhe permitem abranger todas as áreas da segurança e prevenção de conflitos, muito embora estes estejam dispersos pelas competências de mais do que uma instituição, em particular por diversos órgãos da Comissão e do Conselho. Neste âmbito, a Comissão Europeia passou a incluir desde 2000 a segurança e a prevenção de conflitos na sua agenda para o apoio ao desenvolvimento¹, dispondo de um conjunto diversificado de instrumentos de médio e longo prazo, como, por exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, para providenciar ajuda ao desenvolvimento dos países ACP²; ou o Instrumento

¹ Como exemplo, refere-se: Comunicação da Comissão n.º 211 sobre prevenção de conflitos de 11 de abril de 2001; Comunicação n.º 615 sobre Governança e Desenvolvimento de 20 de outubro de 2003; Declaração conjunta do Conselho, Parlamento Europeu e Comissão intitulada *European Consensus on Development*, de 24 de fevereiro de 2006.

² Esta cooperação foi instituída através do acordo de Cotonu, assinado em 2000 entre a União Europeia e 79 países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP), criando um quadro de cooperação em matéria de desenvolvimento e comércio, bem como uma dimensão

Europeu para a Democracia e Direitos Humanos, para promover a transparência do controlo democrático institucional em várias áreas, incluindo os setores da justiça e da segurança; ou o Instrumento Para a Estabilidade, para permitir à Comissão a flexibilidade suficiente a fim de responder de forma rápida a uma crise, evitando assim o demorado processo de decisão institucional característico da União Europeia (Nino-Perez, 2004, p. 120). Quanto ao Conselho, o envolvimento da União Europeia na gestão de crises passou a ser orientado para as apelidadas missões de Petersberg, que tinham sido incorporadas em 1997 no Tratado de Amesterdão, sendo realizadas no quadro institucional da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) criada aquando do Tratado de Lisboa em 2007.

Para o cumprimento destas missões, o Tratado de Lisboa atribuiu um conjunto de competências a alguns órgãos da União Europeia sob a alçada do Conselho, nomeadamente ao Comité Político e de Segurança (COPS), para auxiliar o Conselho nos assuntos relacionados com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da PCSD; ao Comité Militar da União Europeia (EUMC), para o aconselhamento do COPS em todos os assuntos militares; ao Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM), com finalidade semelhante ao Comité Militar, mas incidindo nos aspetos cívicos; ao Estado-Maior da União Europeia (EUMS), para apoio ao EUMC e à Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), para apoio ao CIVCOM. A acompanhar estas adaptações, a União Europeia desenvolve a partir de 2013 o conceito de Abordagem Abrangente às crises e aos conflitos externos, que passa a englobar todas as etapas do ciclo de conflitos e crises externas, e é comum a todas as estruturas da União Europeia, destacando-se a possibilidade de emprego dos instrumentos cívicos e militares disponíveis no âmbito da PCSD.

Apesar das medidas entretanto implementadas desde a adoção da Estratégia Europeia de Segurança, os Estados-Membros continuaram divididos sobre diversas questões fraturantes da Política Externa. Mas a crise dos refugiados que, entretanto, se agravou, bem como o crescimento de uma perceção de um renascer da ameaça russa na sequência da anexação da Crimeia, vem dar um novo folego à PESC/PCSD, levando à adoção de uma nova estratégia pelo Conselho Europeu de 28 de junho de 2016, intitulada “Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia Global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS)”.

política, com o objetivo de auxiliar na erradicação da pobreza nestes países (Conselho de Ministros ACP-CE 2000/483/CE).

Nesse contexto, novas iniciativas são lançadas ou reavivadas no âmbito da defesa, como, por exemplo, a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), com 25 Estados-Membros a associarem-se a mais 17 projetos no âmbito da PCSD; ou a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD) para acompanhar o desenvolvimento das capacidades de defesa dos Estados-Membros; ou o PRISM, com o intuito de melhorar as sinergias entre todas as áreas da UE e facilitar a aplicação do conceito de Abordagem Integrada, entretanto também introduzido na EUGS. No que respeita à componente militar da PCSD, e a par do desenvolvimento de instrumentos civis, a criação dos Agrupamentos Táticos (*Battlegroups*) em 2007 veio aumentar a capacidade de resposta militar rápida da União Europeia. É igualmente de realçar o estabelecimento de medidas significativas entretanto tomadas, como a criação em 2017 da Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC) no âmbito do Estado-Maior da União Europeia (EUMS).

No entanto, apesar de a União Europeia ter vindo a incrementar nos últimos anos um conjunto de instrumentos militares (e civis) que lhe permitem atuar num espectro alargado de conflitos, a sua aplicação debate-se ainda com um conjunto de problemas de índole institucional, cultural e política, em especial no que respeita ao emprego da componente militar disponível no quadro da PCSD. Esta situação é ainda mais agravada com as tendências futuras dos conflitos, os impactos na segurança da Europa derivados dos conflitos nas regiões próximas, as previsíveis ameaças híbridas e transnacionais aos Estados-Membros da União Europeia, as implicações nas capacidades de segurança e defesa da Europa em consequência do BREXIT, a possível diminuição da proteção militar providenciada atualmente pelos EUA e as eventuais sobreposições com a NATO. Assim, é de todo aconselhável que se desenvolva um amplo debate sobre o poder militar mais adequado para a UE, em consonância com a presente discussão sobre a Bússola Estratégica³ para a Europa.

Nesta conjunção, uma estratégia militar é o que dá substância ao termo poder militar, na medida em que interliga duas questões fulcrais: quais são os objetivos de segurança e quais são as capacidades militares necessárias para atingir esses objetivos (Knox, 1994, p. 614). Na sua essência histórica, a estratégia serve para ganhar guerras. Sendo incontestável que as

³ *Strategic Compass* – Decorrente da reunião informal dos ministros da defesa, realizada na Croácia em 4 e 5 de março de 2020, deu-se início a um processo de dois anos com o intuito de melhorar a direção político-estratégica da União Europeia no âmbito da segurança e defesa.

guerras da atualidade têm características significativamente distintas das do passado⁴, decorrendo principalmente no interior dos Estados⁵, também a estratégia usada deve ser distinta. Não obstante, o campo da estratégia militar continua a ser a tradução dos efeitos militares em resultados políticos⁶. Se a tática trata do emprego das forças militares na batalha e a arte operacional está preocupada com a condução das campanhas, a estratégia militar usa os instrumentos militares para atingir os fins da política.

Arthur F. Lykke Jr. desenvolve uma abordagem à estratégia militar com base na trilogia tradicional dos *ends-ways-means*. No seu artigo, considera que os *ends* podem ser expressos em objetivos militares (*military objectives*), os *ways* estão relacionados com as várias formas de emprego da força militar (*military strategic concepts*), e os *means* referem-se aos recursos militares (*military resources*), nomeadamente pessoal, material, dinheiro, forças, logística, etc., necessários para o cumprimento da missão (Lykke Jr., 1989, p. 5). Assim, uma estratégia militar terá de compreender o papel que a componente militar desempenha no atingir dos fins políticos, definir a forma de atuação da componente militar e identificar os meios militares disponíveis.

Mas a estratégia militar não trata apenas do emprego dos meios militares para atingir os fins políticos, englobando igualmente o desenvolvimento da força e a sua estruturação⁷. É, por isso, possível distinguir na estratégia os aspetos operacionais, que estão ligados à utilização dos meios; os aspetos genéticos, que estão relacionados com a geração e a criação de novos meios; e os aspetos estruturais, que correspondem à composição, organização e articulação dos meios (Couto, 1988, p. 119). E ainda que uma estratégia mili-

⁴ Para melhor compreensão das características das guerras intraestados, consultar: Rupert Smith em *The Utility of Force – The Art of War in the Modern World*, Mary Kaldor em *New and Old Wars – Organized Violence in the Global Era*, Ashraf Ghani e Clare Cockhart em *Fixing Failed States – a Framework for Rebuilding a Fractured World*, Boutros-Ghali em *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, John Garnett em *The causes of war and the conditions of peace* ou Martin Van Creveld em *The Transformation of War*.

⁵ Não obstante a diminuição das guerras entre Estados ser uma realidade, convém lembrar que elas não desapareceram, uma vez que os Estados, quando confrontados com uma ameaça aos seus interesses vitais, e em que a sua própria existência esteja em causa, irão com grande probabilidade recorrer a todas as formas ao seu alcance, incluindo o recurso à guerra inter-estatal.

⁶ Para o desenvolvimento dos conceitos de Estratégia consultar: André Beaufre em *Introdução à Estratégia*, Abel Cabral Couto em *Elementos de Estratégia*, David Jablonsky em *Why is Strategy difficult?*, Thomas G. Mahnken em *Strategic Theory* ou Colin S. Grey em *Strategy in the contemporary world*.

⁷ Esta situação é semelhante ao que se passa com as outras estratégias gerais.

tar tenha de apoiar a estratégia nacional no cumprimento dos objetivos políticos nacionais, a política nacional também é influenciada pelas capacidades e limitações da estratégia militar.

Acresce que uma estratégia militar não é exclusiva dos Estados. A NATO define estratégia militar como uma componente de uma estratégia nacional ou multinacional, que ilustra a forma como o poder militar deve ser desenvolvido e empregue para atingir objetivos nacionais ou de um grupo de nações (NATO, 2017, pp. 3-1). No caso da União Europeia, e apesar de não ser um ator estatal, isto também é aplicável. Afinal está-se na presença de um ator com características únicas que já deu provas de dispor de uma capacidade de influenciar a cena internacional, quer no aspeto económico, quer no político-diplomático, e, até certo ponto, no militar (Bogzeanu, 2016, p. 9).

Neste contexto, uma estratégia militar para a União Europeia terá de conjugar três dimensões: fins (*ends*), meios (*means*) e formas (*ways*). Os fins correspondem às missões militares que a União Europeia prevê que venham a ser cumpridas pela sua componente militar, os meios correspondem aos recursos militares que a União Europeia tem à sua disposição e as formas (*ways*) estão relacionadas com as linhas de atuação militar definidas para o emprego do instrumento militar da União Europeia.

1. A UE COMO ATOR GLOBAL E O USO DA FORÇA MILITAR

1.1. A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA E OS DESAFIOS À UNIÃO EUROPEIA

Apesar de a União Europeia, como se conhece, ter sido criada em 1993 pelo Tratado de Maastricht e de a mesma estar assente em três pilares, num dos quais se inclui aquela que na altura foi apelidada de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a primeira Estratégia Europeia de Segurança apenas foi adotada dez anos mais tarde, em 2003. Naturalmente, e tal como acontece amiúde no seio da União Europeia, esta opção não foi casual, tendo existido uma clara intenção de evitar um debate numa União muitas vezes dividida sobre estes assuntos e, assim, permitir o avanço num conjunto de áreas em que era possível obter consenso.

Deste modo, antes da adoção formal da Estratégia Europeia de Segurança, foi possível criar um conjunto de instituições no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, bem como desenvolver uma política externa informal, caracterizada por uma preocupação em prevenir conflitos, pela interligação entre ajuda externa, diplomacia e comércio, e pela cooperação com países parceiros, que constituíram a base das relações externas. No entanto, a incapacidade demonstrada pela UE de responder à crise na ex-Jugoslávia, e especialmente na Bósnia e Herzegovina, 1992-1995, bem como à crise no Kosovo em 1999, impulsionou o desenvolvimento institucional da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), bem como da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Mas o elemento catalisador da dis-

cussão e adoção da Estratégia Europeia de Segurança (ESS), em 2003, foi a divisão que se verificou entre os países da União Europeia motivada pela operação militar dos EUA no Iraque.

Relembre-se que no pós “11 de setembro de 2001” se viveu uma onda generalizada de apoio aos Estados Unidos, condenando-se vivamente o terrorismo. Foi nesta conjuntura que a UE aprovou prematuramente, no Conselho Europeu de Laeken, em dezembro de 2001, uma Declaração relativa à operacionalidade da Política Europeia de Segurança e Defesa, embora limitada a algumas operações de gestão de crises. Na sequência destes acontecimentos estabeleceu-se o objetivo da criação dos Elementos de Reação Rápida (*Rapid Reaction Elements*). Todavia, o apoio da Europa aos Estados Unidos transformou-se rapidamente numa contestação à política de intervenção seguida pelo seu Presidente, que se espelhou na operação que os americanos desenvolveram no Iraque, dando origem a uma crise nas relações transatlânticas e dividindo os Estados-Membros da UE entre críticos e apoiantes da política externa americana. Neste contexto, sucedem-se vários acontecimentos relevantes. A Declaração Comum Franco-germânica de 22 de janeiro de 2003 vem reafirmar a intenção de desenvolver a PESD, propondo como contrapeso aos EUA a criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa. Por seu lado, a Itália, a Polónia, a Espanha, a Dinamarca, o Reino Unido, Portugal, a República Checa e a Hungria respondem a esta proposta, reafirmando a 29 desse mês o seu apoio à administração americana no que respeita à crise iraquiana, através da apelidada Carta dos Oito⁸.

Os acordos de cooperação permanente entre a UE e a NATO, conhecidos por *Berlin Plus*, são assinados a 17 de março de 2003, sendo iniciada a primeira operação militar da UE no final desse mês e na antiga República Jugoslava da Macedónia, com a União Europeia a substituir a força da NATO no terreno com a operação EUFOR Concordia.

A Alemanha, a França, a Bélgica e o Luxemburgo, que se opunham à estratégia americana para o Iraque, reúnem-se numa cimeira em Bruxelas a 29 de abril de 2003, insistindo na ideia da necessidade de criação da União Europeia de Segurança e Defesa. No mês seguinte, o Conselho de Assuntos Gerais reconhece que a UE, apesar das limitações, já dispõe de uma capacidade operacional para toda a gama das missões de Petersberg⁹. A segunda operação

⁸ O documento conhecido como Carta dos Oito tem como título “A Europa e a América devem permanecer unidas”.

⁹ Estas missões foram inicialmente adotadas no âmbito da União da Europa Ocidental, em junho de 1992, tendo posteriormente sido incorporadas no Tratado de Amesterdão e alargadas através do Tratado de Lisboa. Elas materializam as possibilidades do

militar da UE, EUFOR ARTEMIS, é lançada em 12 de junho de 2003, desta vez fora do continente europeu, na República Democrática do Congo.

A França, o Reino Unido e a Alemanha encontram-se em Berlim a 20 de setembro desse ano para tentar aproximar as suas posições em relação à Política Europeia de Segurança e Defesa. Três meses depois, o Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2003 aprova a Estratégia Europeia de Segurança, criando assim um documento de grande importância que estabelece um conjunto de linhas consensuais da Política Europeia de Segurança e Defesa, e que passa a servir de referência a todos os Estados-Membros da UE. Saída de uma clara e profunda divisão dos Estados-Membros sobre as prioridades e ameaças à União que existiam na altura, a finalidade primária desta estratégia externa foi, efetivamente, interna (Tocci, 2015, p. 116).

Na ESS, os Estados-Membros reconhecem que, apesar de a posição militar dominante dos EUA do pós-Guerra Fria ser indiscutível, nenhum país tem a capacidade de enfrentar sozinho os problemas complexos com que a sociedade à escala global se depara, e a que a Europa não é imune, pois é confrontada com diversos desafios e ameaças à sua segurança, nomeadamente resultantes de conflitos que, de um modo geral, já não são entre Estados, mas sim no interior dos mesmos. É também nesta estratégia que os Estados-Membros reafirmam que a Europa é necessariamente um ator global, devendo por isso também assumir parte da responsabilidade na segurança global (Conselho Europeu 2003/12, p. 1).

Conforme seria de esperar, a visão materializada na estratégia assenta na partilha pelos Estados-Membros de um conjunto de valores subjacente à própria construção da União Europeia e, em particular, no seu modelo social, e que foram formalmente integrados no Tratado de Lisboa assinado em 2007, nomeadamente o respeito pela dignidade humana, os Direitos Humanos, a democracia, a liberdade, a igualdade, e o estado de direito (Tratado de Lisboa, 2007, p. artigo 2º). O próprio nome da estratégia, “Uma Europa segura num mundo melhor”, reflete esta visão, pretendendo-se que a segurança da Europa fosse garantida pela contribuição dos seus Estados-Membros como um todo na criação de um mundo melhor, em particular através da partilha dos seus valores, contribuindo assim para a proliferação de Estados democráticos bem governados. Neste contexto, os esforços da União Europeia seriam direcionados para o apoio à boa governação, à luta contra a corrupção e abuso do poder, ao apoio às reformas políticas e sociais, ao

emprego de meios civis e militares da União Europeia em missões de operações de apoio à paz, de prevenção de conflitos e para reforçar a segurança internacional.

estabelecimento do estado de direito, e à proteção dos Direitos Humanos (Conselho Europeu 2003/12, p. 10).

Existe aqui uma abordagem assente na ideia da prevenção da conflitualidade como forma de defender a União Europeia das ameaças que o documento identifica, uma vez que se considera que os países onde os Estados fracassaram não garantem o bem-estar e a segurança dos seus cidadãos e são propícios a constantes tensões, passíveis de serem geradoras de instabilidade generalizada e de inevitáveis conflitos regionais violentos, dando origem a situações de migração em massa para a Europa, ao desenvolvimento do terrorismo transnacional e da criminalidade organizada, ou ao incremento da procura de armas de destruição massiva, para além do perigo de os conflitos se estenderem a outros países da região, exponenciando as ameaças anteriormente referidas (Conselho Europeu 2003/12, pp. 3-5).

A questão da exteriorização da PCSD para fora do continente europeu ainda não é totalmente consensual entre os Estados-Membros da UE. A paz que se tem vivido nos últimos cerca de setenta anos na UE criou a ilusão nos seus cidadãos de que não serão novamente afetados pelo flagelo da guerra. Ainda assim, a abolição das fronteiras entre os Estados-Membros possibilitou a criação, ainda que inconscientemente, de uma perceção na população de que a instabilidade nas fronteiras exteriores da UE prejudica a sua segurança e, por isso, justifica alguma forma de intervenção militar em países limítrofes, como aconteceu na Bósnia e Herzegovina. Já mais complicado é para os Governos europeus justificar à opinião pública as baixas decorrentes de operações militares em territórios longínquos, o que em certa medida ajuda a compreender a opção por missões civis e por operações militares não executivas, em teatros de menor risco fora da Europa.

Por outro lado, a abordagem pretende ser abrangente, uma vez que a segurança, a liberdade e o desenvolvimento estão interligados, devendo para isso a União Europeia recorrer a todos os instrumentos que tem ao seu dispor, como, por exemplo, a ajuda humanitária, a diplomacia, o comércio ou a capacidade militar. Tal como a operação militar americana no Iraque em 2003 ou a intervenção militar aliada na Líbia em 2011 demonstraram, o recurso a opções unidimensionais, que não seja acompanhado de estratégias políticas e económicas (por exemplo, o recurso exclusivo à opção militar, mesmo que resulte em vitória militar), não garante por si só a resolução do conflito, podendo inclusive ter efeitos negativos, em que os novos regimes emergentes, mas pouco estáveis, levem a uma nova guerra civil ou mesmo a alastrar do conflito a países vizinhos.

Por último, refere-se que o documento privilegia também uma abordagem multilateral, enfatizando o diálogo e as parcerias com vista a influenciar os governos destinatários das intervenções, envolvendo para isso diversos atores, nomeadamente as Nações Unidas, as agências internacionais, as organizações regionais e as grandes potências (Conselho Europeu 2003/12, p. 9). Realçando o papel da ONU como único fórum existente que permite um debate multilateral à escala mundial, é reconhecido no documento que uma das prioridades deve ser a de dotar a Organização das Nações Unidas de meios que lhe possibilitem ser mais eficaz no cumprimento das missões. No que toca à importância das organizações regionais, a Estratégia refere que estas detêm um papel crucial na segurança ao nível internacional, ao zelarem pela manutenção da ordem ao nível regional, sendo mencionadas, como exemplo, organizações como o Conselho da Europa, a OSCE, a União Africana, o MERCOSUL ou a ASEAN, entre outras. É adicionalmente focado o papel desempenhado pela NATO por ter sido fundamental no reforço da segurança do sistema internacional.

De realçar que na Estratégia Europeia da Segurança a União Europeia opta igualmente por uma atuação a dois níveis distintos: nos países da vizinhança da UE a opção recai no desenvolvimento de uma política externa direta com vista ao incremento de uma boa governação, enquanto que, ao nível mais global, opta por uma estratégia indireta através da promoção da cooperação regional e no âmbito de quadros de atuação multilaterais.

É de referir também que a ESS de 2003 não veio trazer alterações significativas à abordagem que já era visível como emergente no âmbito da política externa da União, mas veio fornecer-lhe uma base conceptual que permitiu consolidá-la, enfatizando que o esforço deveria estar na prevenção e direcionado para as causas das tensões e dos conflitos. Naturalmente que nem sempre a prevenção resulta e as opções poderão ser reduzidas a não atuar de todo ou atuar militarmente. Neste âmbito, a ESS refere que, apesar de os conflitos regionais exigirem soluções políticas, poderá ser necessário recorrer a instrumentos militares para restabelecer a ordem, devendo a UE ser capaz de manter várias operações em simultâneo (Conselho Europeu 2003/12, p. 7).

Por fim, é também de sublinhar que, estando a ESS ao nível de uma grande estratégia, teve o mérito de criar uma narrativa comum, fomentando um quadro de atuação externa minimamente coerente, com vista a orientar a política externa das suas diversas instituições (como, por exemplo, no âmbito da diplomacia e da defesa assentes no Conselho; até ao desenvolvimento, comércio e ajuda humanitária na dependência da Comissão) e dos 27 Estados-Membros, numa organização de grande complexidade como é a União Europeia.

1.2. A ESTRATÉGIA GLOBAL DE UNIÃO EUROPEIA E A ABORDAGEM INTEGRADA

Apesar de a ESS ter resultado ao nível da narrativa, com as instituições e os Estados-Membros a tomarem decisões no âmbito da política externa fazendo alusão à estratégia, e assim demonstrando uma certa coerência assente na intenção de atuar de forma preventiva, abrangente e multilateral, a ESS não constituía uma estratégia completa. Ao tomar como referência a doutrina de construção de uma estratégia nacional, para que a ESS constituísse uma verdadeira estratégia teria de apresentar uma visão global assente na identificação dos interesses do ator em causa (*ends*), dos recursos disponíveis (*means*) e da forma como esses interesses iriam ser defendidos ou promovidos (*ways*), e isto tendo em consideração as características do ambiente de segurança internacional (Yarger, 2010, p. 45).

É obvio que uma grande estratégia tem subjacente a intenção por parte dos atores estatais de atingirem os seus interesses nacionais e, não sendo a UE um ator estatal, esta teoria poderia não ter aplicação, até porque o processo de decisão no âmbito da PCSD assenta numa lógica intergovernamental em que os Estado-membros são totalmente soberanos. No entanto, é preciso ter em consideração que a UE é um ator com características únicas no panorama das organizações internacionais e que tem demonstrado uma efetiva capacidade de influenciar a arena internacional, não apenas no aspeto económico, mas também político e, até certo ponto, militar (Bogzeanu, 2016, p. 9).

No Conselho Europeu de dezembro de 2008, e na sequência do debate sobre a revisão da Estratégia Europeia de Segurança, é adotado o Relatório sobre a execução da ESS “Garantir a segurança num mundo em mudança”¹⁰ de Javier Solana. Apesar da proximidade temporal da guerra da Rússia com a Geórgia, o Relatório manteve o enfoque nos princípios e objetivos a longo prazo. Este Relatório apresenta uma análise concisa relativa à implementação da ESS, atualizando alguns dos principais desafios e ameaças para a UE como, por exemplo, as alterações climáticas, a segurança energética ou a cibersegur-

¹⁰ O objetivo inicial dos debates iniciados em 2007, em torno da revisão da ESS de 2003, era fazer aprovar uma “Estratégia Global da UE”. A crispação profunda que provocou a divisão dos Estados-membros em dois blocos – um, atlantista, liderado pelo Reino Unido, e outro, apostando no reforço da capacidade militar autónoma da UE, liderado pela França – levou ao abandono da criação de uma nova “Grande Estratégia” da UE, tendo o Alto Representante Javier Solana declarado a sua frustração numa reunião do Conselho em 2008, onde anunciou, como fraco substituto dessa Grande Estratégia, um mero “Relatório” (Saraiva, 2020).

rança, mas fundamentalmente reafirma a opção da UE de ter uma Abordagem Abrangente e multilateral nestas questões (Conselho Europeu 2008/12b, p. 15).

Outro fator a considerar prende-se com a menção no documento à Segurança Humana. Apesar deste conceito desenvolvido no seio das Nações Unidas já estar subjacente às opções definidas na ESS, ele não tinha sido expressamente referido na Estratégia, sendo-o neste Relatório como forma de explicar a abordagem da UE como ator global. Reconhecendo a interligação existente entre a segurança e o desenvolvimento, e a frequente interligação entre os conflitos e a fragilidade dos Estados, o documento refere que a União Europeia desenvolve a sua atividade no sentido de construir a segurança humana ao nível internacional, através de ações que visam reduzir a pobreza e desigualdade, promover a boa governação e os Direitos Humanos, apoiar o desenvolvimento, e atuar nas causas da insegurança e dos conflitos.

No que respeita às capacidades militares, é feita alusão ao desenvolvimento dos Agrupamentos Táticos que vieram reforçar a capacidade de resposta rápida da União Europeia (a par das equipas de intervenção civil), bem como à necessidade de dispor de estruturas de comando e controlo ao nível de quartel-general, à necessidade de reforço da articulação entre os meios militares e civis desde o planeamento à execução, e à intensificação de esforços em matérias de partilha de encargos e de desenvolvimento de capacidades (nomeadamente transporte aéreo estratégico, equipamentos espaciais, vigilância marítima e helicópteros). A Agência Europeia de Defesa (EDA) tem um papel central neste processo (Conselho Europeu 2008/12b, p. 23). Apesar de o relatório incentivar a uma União Europeia mais capaz e mais efetiva, reafirmando a opção de atuação aos dois níveis, com um maior empenhamento direto nos países da sua vizinhança e um empenhamento indireto ao nível global, assente num aprofundamento das parcerias com vista a garantir um multilateralismo efetivo, pouco foi avançado relativamente a recomendações concretas.

No seguimento da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e face à divisão dos Estados-Membros sobre a falta de uma nova estratégia, a Suécia, Itália, Espanha e Polónia produziram um relatório em maio de 2013 intitulado *Towards a European Global Strategy - Securing European influence in a changing world*. Dele consta a proposta de alteração do racional associado aos países na vizinhança da União Europeia, assente no que é referido como uma vizinhança estratégica, ou seja, um espaço geopolítico que inclua não apenas os vizinhos geograficamente próximos, mas também áreas mais abrangentes que estejam ligadas aos interesses vitais europeus (Silvestri, Zaborowski, Powell, & Jardfelt, 2013, p. 12). Nestas áreas, a UE deveria trabalhar em parceria com os governos e sociedades locais na prossecução das

transições democráticas, dos Direitos Humanos, do comércio, mas também assumindo responsabilidades de segurança, o que exigiria dispor da capacidade de projetar e empregar meios militares (e civis), bem como a vontade política de o fazer.

A acompanhar estas diligências, é aprovada uma comunicação conjunta da Comissão e do Alto Representante, estipulando de uma forma sistematizada os princípios da Abordagem Abrangente (*Comprehensive Approach*) às crises e aos conflitos externos, princípios estes que passam a ser comuns a todas as estruturas da UE, englobando todas as etapas do ciclo de conflitos e crises externas, nomeadamente o Alerta antecipado e preparação, a Prevenção de conflitos, a Resposta a crise e gestão para a rápida recuperação e a Estabilização e reconstrução da paz (HR/VP e Comissão Europeia 2013/30). Mas, apesar do debate e das medidas entretanto implementadas, os Estados-Membros continuaram divididos sobre a necessidade de rever a ESS. Apenas no Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 foi possível adotar uma nova estratégia: “Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS)”.

Um dos grandes fatores de divisão dos Estados-Membros são as diferentes perceções relativas à origem das ameaças, com os Países a Este preocupados com a ameaça russa e os países a Sul com a crise dos refugiados. Assim, um dos principais objetivos da EUGS foi a de tentar recriar um certo sentido de solidariedade dentro da UE, redigindo um documento que fizesse efetivamente a ligação entre estas duas diferentes realidades (Leonard, 2016, p. 23). Por um lado, pela primeira vez desde o final da Guerra Fria, a ameaça de uma ofensiva convencional sobre território da União Europeia é uma possibilidade, relembrada pela anexação da Crimeia pela Rússia, pelas suas ações sobre a Ucrânia e pelas atividades de Guerra Híbrida que tem vindo a desenvolver. Por outro lado, a crise dos refugiados, mais do que uma questão prática de divisão da responsabilidade de receber e integrar, coloca em causa os valores fundamentais de solidariedade política entre os Estados-Membros que estiveram (e ainda estão) associados à criação e desenvolvimento da própria União, fragilizando assim a natureza do próprio projeto europeu (Guéhenno, 2016, p. 27). Aliás, a solidariedade, a par de outros valores como o estado de direito, a boa governação, os direitos humanos, a democracia e a liberdade, estão presentes desde a criação das Comunidades e consubstanciam a essência do edifício de segurança europeu, assente no racional da UE como produtor de segurança e como beneficiário dessa mesma segurança (Freire, 2008, p. 10).

É também digno de nota que a oportunidade temporal desta nova estratégia não foi a melhor, uma vez que foi adotada pouco tempo depois da decisão do Reino Unido de avançar para o BREXIT. Apesar de tudo, esta

estratégia introduz uma nova abordagem à política externa e de segurança da União Europeia. Se a ESS foi considerada demasiado otimista e até idealista, a EUGS pode ser entendida como um certo regresso à *realpolitik*, no sentido de procurar alcançar os ideais de uma forma realista e não utópica, estando assente no que a própria estratégia qualifica como pragmatismo de princípios (*Principled Pragmatism*) (Conselho Europeu 2016/06, p. 16). Como reflexo deste pragmatismo, anote-se o facto de que, pela primeira vez, são identificados pela União Europeia num documento oficial os seus interesses vitais, também eles partilhados pelos Estados-Membros, nomeadamente a paz e segurança, a prosperidade, a democracia e uma ordem mundial assente em regras (Conselho Europeu 2016/06, pp. 13-15).

Para a concretização desses interesses, a UE identifica cinco prioridades para a sua ação externa: a segurança da UE, a resiliência dos Estados e das sociedades da sua vizinhança, uma Abordagem Integrada (*Integrated Approach*) para os conflitos e as crises, as ordens regionais de cooperação, e a governação mundial para o século XXI. Assim, identificando um conjunto de desafios com dimensão simultaneamente interna e externa, como sejam o terrorismo, as ameaças híbridas, a segurança cibernética e energética, o crime organizado, e a gestão das fronteiras externas, a UE insiste na necessidade de assumir maior responsabilidade na sua segurança (Conselho Europeu 2016/06, p. 19).

Influenciada pelos ataques terroristas a que foi sujeita e tendo em consideração a crise dos refugiados que se fazia sentir, não é de estranhar que a segurança interna e das fronteiras fosse indispensável para a credibilidade da própria estratégia, onde a resiliência dos países na sua vizinhança detém um papel determinante, com a UE a reconhecer que a fragilidade para além das suas fronteiras ameaça todos os seus interesses vitais. A título de exemplo importa dizer que a proximidade geográfica da União Europeia à instabilidade do Médio Oriente é um incentivo a que a UE assuma um maior papel internacional, tendo em consideração que os contornos geopolíticos da região têm produzido um fluxo contínuo de ameaças substanciais à segurança da Europa (Nafaa, 2016, p. 21).

A vizinhança é agora entendida de uma forma mais alargada, estendendo-se a Este até à Ásia Central e a Sul até à África Central, com a EUGS a dar menos ênfase à promoção da democracia, contrariamente ao que acontecia na ESS. Ao verificar que muitos dos Estados da sua vizinhança são repressivos, aceita trabalhar com eles, optando por promover os Direitos Humanos através do diálogo e do aprofundamento das relações com a sociedade civil desses Estados, de forma a reforçar a resiliência dessas sociedades e, em especial, os seus esforços para responsabilizar os respetivos governos

(Conselho Europeu 2016/06, p. 25). A redução do nível de ambição no que à promoção da democracia respeita implica o aceitar de uma realidade e enquadra-se na nova abordagem do pragmatismo de princípios defendida pela EU. Apesar de a ênfase ser colocada nos Direitos Humanos e não na democratização dos Estados, fica por explicar a forma como o pretende fazer e, principalmente, como trabalhar com esses regimes repressivos sem reforçar também o seu poder.

De uma forma bem mais pragmática, a UE admite que num mundo frágil o *soft power* não é suficiente e que, por isso, tem de melhorar a sua credibilidade em segurança e defesa, sendo necessário que os Estados-Membros disponham de meios terrestres, aéreos, navais e espaciais que lhe permitam atuar em todo o espectro do conflito (Conselho Europeu 2016/06, pp. 44-45). Neste contexto, a EUGS defende que os esforços no âmbito da segurança e defesa devem contribuir para que a UE possa atuar de forma autónoma, ao mesmo tempo que também contribuem para a NATO e para ações em cooperação com a NATO. Ao reconhecer que a NATO é a principal organização de defesa coletiva dos Estados que a compõem (que na sua maioria são Estados-Membros da UE), realça que também é importante que a UE disponha de um nível apropriado de autonomia que lhe permita promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras (Conselho Europeu 2016/06, p. 19).

A EUGS identifica ao longo do citado documento um conjunto de situações onde a UE poderá empregar esta autonomia que procura obter no âmbito da segurança e defesa, desde logo no contexto da cláusula de assistência e solidariedade prevista no Tratado de Lisboa. Adicionalmente, e reforçando a ideia de que as Nações Unidas são o elemento fundamental de uma ordem multilateral baseada em regras, os meios da PCSD poderão ser empregues em apoio e complemento das operações de Manutenção da Paz da ONU.

Todavia, o aspeto mais exigente que é referido, no que ao emprego dos meios da UE respeita, é a possibilidade de os utilizar nas situações de conflitos fora das suas fronteiras, de forma a garantir a segurança e proteger vidas humanas, bem como apoiar e ajudar na consolidação de cessar fogos (Conselho Europeu 2016/06, p. 30).

Esta situação demonstra uma ambição relativamente grande, pois este tipo de intervenção exige a projeção de forças militares robustas em teatros de operações que, apesar de não serem convencionais, poderão exigir a disponibilidade e o emprego de um elevado poder de fogo. Não é, por isso, de estranhar que a EUGS remeta para uma estratégia setorial, a ser aprovada pelo Conselho, a especificação do nível de ambição militar (e civil), das tarefas, dos requisitos e a definição das prioridades para as capacidades de que necessita.

Ainda assim, a EUGS vai afirmando que para adquirir e manter essas capacidades militares, os Estados-Membros terão de melhorar a cooperação no âmbito da defesa. Sem colocar em causa a soberania dos Estados-Membros relativamente às decisões da área da defesa, realça que os programas exclusivamente nacionais são insuficientes para resolver as lacunas existentes. Ao referir que o desenvolvimento de capacidades tem de estar em sintonia com o da NATO, atribui à Agência Europeia de Defesa o papel principal no apoio aos Estados-Membros para o desenvolvimento de programas multinacionais, o que contribui igualmente para uma indústria de defesa competitiva, inovadora e sustentável (Conselho Europeu 2016/06, p. 46).

Isto não significa naturalmente a militarização da União Europeia. Pelo contrário, a EUGS reforça e aprofunda o conceito de Abordagem Abrangente (*Comprehensive Approach*) subjacente à ESS, ao sublinhar a necessidade de se efetuar uma Abordagem Integrada (*Integrated Approach*) na resolução dos conflitos e das crises, atuando ao mesmo tempo de quatro formas: multidimensional, multifaseada, multinível, multilateral (Conselho Europeu 2016/06, p. 28). Ou seja, pretende-se usar em simultâneo todos os instrumentos ao dispor da UE no âmbito da prevenção, manutenção e gestão de conflitos (abordagem multidimensional); atuar em todas as etapas do ciclo dos conflitos armados, nomeadamente na prevenção, resolução e estabilização (abordagem multifaseada); atuar ao nível local, nacional, regional e global do conflito (abordagem multinível); e envolver todos os atores presentes no conflito e necessários para a sua resolução: países, organizações regionais e internacionais, e a sociedade civil (abordagem multilateral).

Neste contexto, as conclusões do Conselho de janeiro de 2018 consideram seis elementos principais a desenvolver no âmbito da “Estratégia Integrada” (Conselho da UE 2018/3591/FA), concretamente a Análise conjunta dos conflitos, o Apoio à mediação, a Reforma do Setor de Segurança (SSR), o Sistema de alerta precoce dos conflitos, a Resposta a crises e conflitos, e a Estabilização.

A “Análise conjunta dos conflitos” permite verificar as causas e vulnerabilidades dos conflitos, os potenciais fatores de resiliência e as opções de empenhamento. O “Apoio à mediação” tem em vista a melhoria das capacidades das estruturas e processos do EEAS nesta área. A Reforma do Setor de Segurança assegura a complementaridade e coerência de todas as ações da UE nessa área, incluindo o desenvolvimento do sistema de justiça com vista a quebrar o ciclo de violência. O “Sistema de alerta precoce dos conflitos” tem o intuito de identificar prematuramente e com precisão os riscos e as dinâmicas dos conflitos violentos, contribuindo assim para identificar as ações que possam mitigar esses riscos. A “Estabilização” permite apoiar a

fase transitória no final de um conflito e/ou prevenir uma nova crise. A “Resposta a crises e conflitos” promove a coordenação e as sinergias numa etapa inicial do emprego no âmbito da PCSD, do apoio humanitário, e da cooperação para o desenvolvimento.

Aliás, sobre este último ponto, a ênfase que a EUGS dá às organizações regionais de cooperação espelha o reconhecimento da importância que têm no contexto geopolítico das várias potências regionais e globais, com a UE a afirmar a intenção de promover e apoiar as organizações regionais de cooperação, onde possível e quando em linha com os seus interesses, num claro alinhamento com o seu conceito de pragmatismo de princípios (Conselho Europeu 2016/06, p. 32). Atuando desta forma, a União Europeia não necessita de comprometer as suas ambições, mas antes de efetuar uma escolha sobre quais os projetos e quais as plataformas multilaterais em que pretende desenvolver a sua agenda (Ujvari, 2016, p. 40).

Faz-se ainda referência a diversas organizações regionais de cooperação, bem como a várias potências regionais e globais. É de destacar a ligação com os EUA e a NATO, que continua a ser a aliança militar mais forte no mundo. Especial destaque é ainda dado às ligações com a China e com a ASEAN, realçando uma ligação direta entre a prosperidade na Europa e a segurança na Ásia. No que respeita à gestão das relações com a Rússia, ela constitui um desafio estratégico que oscila entre a necessidade de aprofundar a resiliência face à mesma e o reconhecimento da interdependência que existe. O Mediterrâneo, o Médio Oriente e África também ocupam um lugar especial nas relações. Afinal fazem parte do conceito mais alargado de vizinhança da EU. Assim, é de referir o conflito no Médio Oriente, a cooperação com a Turquia, a ligação aos países do Golfo, ou o apoio à União Africana.

Se a EUGS é uma manifestação da vontade da UE em falar a uma só voz, no que respeita à política externa e de segurança comum tem como um dos principais objetivos, se não mesmo como principal objetivo, o de reconfirmar a posição de liderança europeia num mundo em grande mudança, convencendo os seus Estados-Membros e outros atores internacionais de que ainda é verdadeira a ideia de que “mais Europa” é melhor do que “menos Europa” (Hongjian, 2016, p. 25).

1.3. O PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DEFESA E O EMPREGO DOS MILITARES PELA UE

Como salientado, a adoção da EUGS coincidiu com o BREXIT, situação que, apesar de não colocar em causa o conteúdo da Estratégia, uma vez que a análise do ambiente estratégico, os interesses vitais definidos e as prio-

ridades identificadas não se alteram por causa da saída do Reino Unido, terá certamente um impacto significativo na sua implementação a médio/longo prazo. Logo à partida, porque a saída de um dos três maiores Estados-Membros tem necessariamente implicações na capacidade da União Europeia em se afirmar no contexto internacional atual. Além de ter deixado de dispor da influência diplomática e da capacidade militar que o Reino Unido possui. Por outro lado, o Reino Unido sempre demonstrou pouca disponibilidade para aprofundar a área da segurança e defesa no âmbito da UE, pelo que a sua saída também poderá significar uma oportunidade para o seu aprofundamento.

Apesar disso, não será certamente por causa do BREXIT que os desafios para a Europa diminuam, aliás, bem pelo contrário. Também por isso, e ao invés do que aconteceu com a ESS, a EUGS aponta para a necessidade de ser feita uma revisão anual em conjunto pelo Conselho, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu, bem como de se iniciar um novo processo de reflexão estratégica sempre que os Estados-Membros assim considerem necessário. De igual forma, aponta a necessidade de rever e implementar estratégias setoriais que estejam em linha com as prioridades políticas definidas na EUGS.

No que respeita à implementação de estratégias setoriais, e em sintonia com o definido na EUGS sobre a necessidade de se especificar um nível de ambição, tarefas, requisitos e prioridades no desenvolvimento de capacidades, o Conselho da União Europeia aprovou em 14 de novembro de 2016 um Plano de Implementação no âmbito da Segurança e Defesa. O nível de ambição definido realça a necessidade de desenvolver uma União mais forte no âmbito da segurança e defesa, capaz de responder aos desafios e às ameaças atuais de uma forma mais efetiva, com capacidades, ferramentas e estruturas que sejam capazes de garantir mais segurança aos cidadãos. Isto implica que a UE tenha a possibilidade de desenvolver três tarefas-chave estratégicas: *Respond, Build, Protect*, ou seja, responder a conflitos e crises externas, contribuir para a criação de capacidades de países parceiros, e proteger a UE e os seus cidadãos (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 9), tal como explícito na Figura 1.

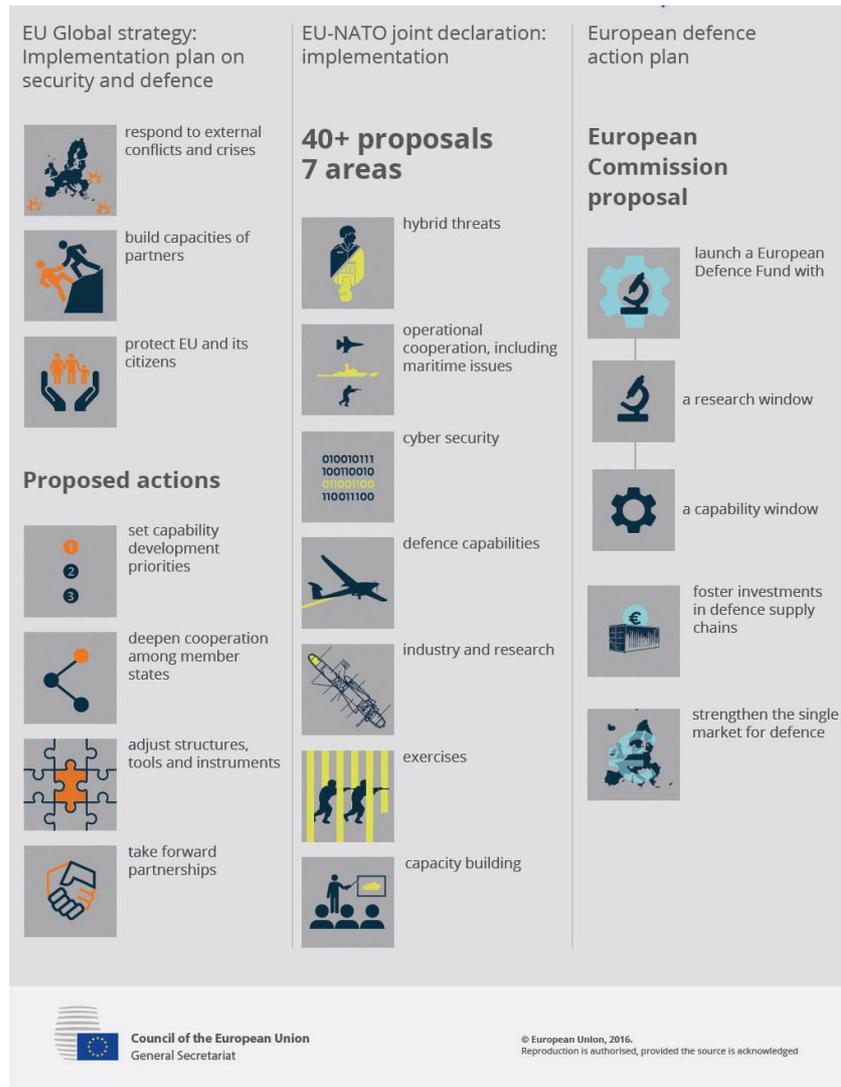


Figura 1 – Materializando a Segurança e Defesa na UE

Fonte: Serrano (2017).

A primeira tarefa, a possibilidade de responder a conflitos e crises externas, engloba todas as áreas da PCSD no âmbito da gestão de crises, civil e militar, e tem o intuito de aumentar as capacidades de resposta em todas as fases do conflito, com a finalidade de promover a paz e a segurança assente numa ordem mundial baseada em regras. É aqui reafirmada a ambição da UE de conseguir responder com decisão e rapidez em todo o espectro das

tarefas de gestão de crises definidas no artigo 43º do Tratado de Lisboa (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 11).

A segunda tarefa, a de contribuir para a criação de capacidades de países parceiros, tem o objetivo de reforçar as capacidades da PCSD no âmbito do treino, assessoria e orientação, de forma a poder contribuir para a resiliência e estabilização de países parceiros em recuperação de um conflito ou de uma situação de instabilidade. Isto deverá ser conseguido com recurso a sinergias com outros instrumentos que a UE tem ao seu dispor, bem como outros atores, e assente nonexo existente entre a segurança e o desenvolvimento. Destaca-se no documento a importância de promover o respeito pela lei internacional, em particular no âmbito dos Direitos Humanos (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 12).

A última tarefa, a proteção da UE e dos seus cidadãos através da ação externa, acentua a conexão interna e externa existente entre as ameaças à UE, tendo em vista a melhoria das sinergias nas atividades desenvolvidas pelas missões e operações da PCSD no exterior e as medidas adotadas no interior das suas fronteiras. Neste contexto, e do ponto de vista da segurança e defesa, é realçada a contribuição das missões e operações da PCSD fora da União Europeia, para reforçar várias áreas internas como, por exemplo, a segurança das fronteiras externas da UE, a prevenção e o combate ao terrorismo e à radicalização, o combate ao tráfico humano, o combate ao tráfico de armamento e ao crime organizado, a resiliência das infraestruturas críticas, entre outras (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 14).

Para o cumprimento destas três tarefas-chave estratégicas enunciadas na EUGS, e de forma a abranger todo o espectro das tarefas de gestão de crises definidas no artigo 43º do Tratado de Lisboa, toma-se como base o nível de ambição militar previamente assumido, veja-se o *Headline Goal 2010*¹¹ (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 16).

O Plano de Implementação no âmbito da Segurança e Defesa apresenta ainda diversos tipos de missões e operações militares¹² da PCSD, que a UE deverá ter capacidade de executar, como, por exemplo operações conjuntas de gestão de crises em situações de elevado risco, operações militares de resposta rápida com recurso aos Agrupamentos Táticos, operações de segurança aérea (incluindo apoio aéreo próximo e vigilância aérea), operações de

¹¹ Para o cumprimento destas três tarefas-chave estratégicas elencadas na EUGS, o nível de ambição para a componente civil é o *Civilian Headline Goal 2010*.

¹² O Plano de Implementação no âmbito da Segurança e Defesa também identifica os tipos de missões civis que podem ser feitos pela UE.

segurança marítima, entre outras (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 16). Neste Plano, são também identificadas várias ações a desenvolver para melhorar a segurança e defesa da UE. Importa citar, no que respeita à componente militar, a necessidade de os Estados-Membros desenvolverem capacidades militares navais, terrestres, aéreas e espaciais, em todo o espectro das operações, apontando a Agência Europeia de Defesa como principal veículo, a efetuar através da revisão do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), que será abordado noutra capítulo (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 21). Em linha com o anterior, aponta-se a conveniência de se rever os requisitos de capacidades militares, sob a orientação do Comité Militar assente numa revisão dos “Cenários Ilustrativos e Pressupostos de Planeamento Estratégico”, como forma de contribuir para um novo CDP.

É igualmente feita uma referência aos Agrupamentos Táticos, em particular à premência de reforçar a sua modularidade, o seu treino, e o seu financiamento. O reforço de uma abordagem modelar aos Agrupamentos Táticos, o transporte estratégico para a sua projeção, a procura de sinergias com a NATO, e o alargamento do âmbito do financiamento através do mecanismo ATHENA, são aqui realçados (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 28). No alinhamento da implementação deste plano, foram tomadas medidas significativas, nomeadamente o estabelecimento do Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC) no âmbito do Estado-Maior da União Europeia (EUMS) para o controlo das operações militares não executivas, tal como as operações no Mali ou na Somália, ou o estabelecimento da Célula Conjunta de Coordenação (JSCC) com vista à melhoria das sinergias entre as missões civis e as operações militares da PCSD da UE (EEAS, 2017, p. 10).

É de realçar também, pela importância que poderá vir a ter para a PCSD no futuro, o início da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) nas áreas da defesa em dezembro de 2017, com 25 Estados-Membros a associarem-se nessa data a 17 projetos no âmbito da PCSD (EEAS, 2018b, p. 6), ou ainda o início do Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), para acompanhar o desenvolvimento das capacidades de defesa dos Estados-Membros. De igual forma, consta o estabelecimento da célula de coordenação do EEAS designada por Divisão de Prevenção de Conflitos, Estado de Direito, Abordagem Integrada, Estabilização e Mediação (PRISM) para melhorar as sinergias entre todas as áreas da UE, o que facilita a aplicação do conceito de Abordagem Integrada introduzida na EUGS, bem como a aplicação das chamadas ações de estabilização no âmbito do artigo 28º do Tratado de Lisboa.

Houve ainda três iniciativas na área do financiamento que poderão ser determinantes para o avanço nas áreas militares da PCSD: (i) a ambiciosa

proposta feita pela Comissão, em junho de 2017, para a criação do Fundo Europeu de Defesa (EDF), que iria permitir que pela primeira vez o orçamento da UE tivesse fundos para complementar o investimento em defesa dos Estados-Membros. (ii) o acordo alcançado em junho de 2018 entre o Parlamento Europeu e o Conselho para o estabelecimento do Programa de Desenvolvimento da Indústria da Defesa (EDIDP) proposto pela Comissão Europeia, com vista ao desenvolvimento de capacidades no apoio à competitividade e inovação da indústria e defesa. (iii) a proposta do Alto Representante para a Política Externa de se estabelecer o Mecanismo Europeu para a Paz (EPF) à parte do orçamento da UE, que iria permitir o aumento da possibilidade de financiamento de atividades no âmbito da PCSD com implicações militares ou na defesa, que atualmente não podem ser financiadas pelo orçamento da UE.

Apesar destes avanços (ou de intenções), sem dúvida significativos, e que não devem ser menosprezados nas implicações que têm ou que potencialmente possam vir a ter para a PCSD, em concreto no que respeita ao desenvolvimento de capacidades militares efetivas, à melhoria das plataformas de planeamento, comando e controlo das operações militares, ao aumento da coordenação entre os instrumentos civis e militares na gestão das crises, ou ao financiamento das operações militares, a questão principal mantém-se, ou seja, a decisão política do emprego dos meios militares.

Isto, aliás, reflete-se no facto de que em cerca de 15 anos a UE participou em 33 missões e operações no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa, na sua quase totalidade nas áreas de estabelecimento de capacidades, treino e assessoria. Dessas apenas nove foram iniciadas desde a adoção do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009. A tendência que se tem verificado é a projeção de forças com o efetivo cada vez mais reduzido, oscilando entre 20 e 200 efetivos nas missões lançadas após 2010 (exceção da operação SOPHIA, com 2000 militares, e a operação militar de treino no Mali, com cerca de 500), e bem longe da operação na República Democrática do Congo em 2006, com 2400 militares, ou da operação no Chade em 2008, com 3700 efetivos. De igual forma, sublinha-se o caso dos Agrupamentos Táticos da UE que foram criados há cerca de 10 anos e até ao momento não foram empregues em nenhum teatro de operações (Pietz, 2017, p. 1).

Se se considerar a história dos conflitos vividos ao longo dos séculos entre os países europeus, apesar de cerca de 70 anos de paz, o uso da força não poderá vir a constituir de novo um instrumento de uso relativamente normal nas relações internacionais por parte da União Europeia ou dos seus Estados-Membros, contrariamente ao que sucede em algumas grandes potências, como, por exemplo, os EUA, a Rússia, ou a mesmo a China. Bem

se sabe que o instrumento militar também pode ser usado de uma forma preventiva e tem uma função dissuasora crucial, mas o efetivo emprego da força militar num contexto de estratégia baseada num pragmatismo idealista apenas poderá ser feito como instrumento de último recurso. Nessa situação, quando os interesses vitais da UE estiverem em causa, e/ou quando a Responsabilidade de Proteger (R2P) não possa ser garantida de outra forma, a Europa deve ter vontade política e estar capacitada para atuar (Biscop, 2016, p. 25).

Neste âmbito, a geopolítica dita que o foco para uma atuação autónoma da EU, como fornecedora de segurança no exterior das suas fronteiras, seja centrado nos países vizinhos, embora num conceito de vizinhança mais alargada do que a geografia recomendaria. Naturalmente que isto não implica que não o faça para além desta vizinhança. Se se tiver em consideração que as principais ameaças à Europa são provenientes da sua vizinhança, o pragmatismo de princípios, advogado pela EUGS, aconselha que a utilização dos seus meios militares seja, quando necessário, empregue nestas áreas.

É também necessário ter-se em consideração que os EUA, tradicionais aliados dos países europeus, poderão já não estar disponíveis para tomar a iniciativa de intervenção nos países da vizinhança da Europa (exceto se existir uma ameaça direta aos seus interesses vitais), uma vez que, seguindo a sua própria lógica geopolítica, têm vindo a orientar o foco estratégico para a China, que será potencialmente no futuro o seu principal competidor (Simón, 2015, p. 972).

Assim, a UE vê-se impelida a intervir militarmente quando os seus interesses vitais estiverem ameaçados ou a Responsabilidade de Proteger assim o exigir, por forma a garantir a segurança de determinadas áreas para que outros atores civis possam desenvolver a sua atividade e, desta forma, auxiliar na resolução desses conflitos (Kaldor & Solana, 2016, p. 21). De facto, uma área só pode ser considerada segura quando existirem militares no terreno com capacidade de fogo e mandato que lhes permitam atuar se necessário for. Caso contrário, voltar-se-á a assistir a casos como o de Srebrenica, na Bósnia, onde mais de sete mil civis foram massacrados, numa área que estava supostamente em segurança e tinha a presença de uma força militar no âmbito de uma operação das Nações Unidas (Rapp, 2016, p. 1).

Isto não significa que a UE tenha de atuar isoladamente. Tal como é defendido na própria EUGS, sempre que for possível é preferível atuar com, ou através de outros atores regionais ou locais, o que, em muitas circunstâncias, poderá ser o mais adequado à situação. Ou então, atuar no âmbito das Nações Unidas, da NATO ou de coligações criadas para o efeito. Mas, para que isso seja uma opção, é necessário estar preparado para agir autono-

mente. Poderá não ser possível de outra forma. Como tal, a UE deve estar pronta para detetar uma crise, analisar as suas implicações para a segurança da Europa, decidir sobre o tipo de atuação em conjunto com os Estados-Membros, envolver outros atores na solução e, se necessário, atuar autonomamente, inclusive com recurso a meios militares fortes e capazes.

O que é cada vez mais claro é que a dita autoridade global da UE e a sua capacidade em reforçar no futuro uma arquitetura global de governança, não poderão estar assentes apenas numa influência normativa. A UE necessita de escolher qual o papel que os princípios normativos devem ter no empenho na arena global, tendo em consideração que as parcerias com outros atores globais poderosos que não partilhem a sua visão liberal exigirão um cada vez maior pragmatismo por parte da União Europeia (Newman, 2018, p. 13).

2. O INSTRUMENTO MILITAR NOS TRATADOS

2.1. A GÊNESE DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Impelidas pela nova realidade estratégica que se começava a vislumbrar no mundo pós-queda do muro de Berlim, a NATO e a UE iniciam um processo de adaptação das suas estruturas político-militares. A NATO, pela necessidade de sobrevivência que se impunha, agora que o objetivo de “aliança de defesa” parecia não ter razão de ser, dá em novembro de 1991 os primeiros passos com vista a uma revisão do seu Conceito Estratégico. O conflito dos Balcãs iria justificar plenamente essa necessidade e, em 1992, a NATO atua na Bósnia-Herzegovina, já não com o objetivo de defesa da integridade territorial de um dos seus Estados-Membros, mas sim para apoiar a restauração da paz de um país que se poderia tornar num foco de instabilidade para a Europa.

Outra necessidade sentida foi a partilha das responsabilidades militares entre americanos e europeus, que levou à consagração da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI) na NATO, na Conferência de Berlim de 1996. Por outro lado, os europeus também vinham a exercer um papel mais ativo no que respeitava à sua segurança fora do quadro da NATO, tendo o Conselho da UEO previsto, em 19 de junho de 1992, na cidade de Petersburgo, a possibilidade de intervenções militares em ações que extrapolavam a defesa coletiva subjacente à criação da UEO. Estas missões, mais tarde coloquialmente apelidadas de missões de Petersberg, seriam efetuadas sob o comando da UEO, mas com recurso a meios da NATO. Elas engloba-

vam “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (UEO, 1992, p. II/4).

A 7 de fevereiro de 1992, a Europa unia-se politicamente através de um Tratado que alterava substancialmente a forma como era vista do exterior e, também, como se via a si própria: por intermédio do Tratado da União Europeia (TUE), ou Tratado de Maastricht, como é também conhecido, criava-se a União Europeia com os seus três pilares. O primeiro englobava as três comunidades económicas que já existiam então (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEE) e Comunidade Económica Europeia (CEE)); o segundo criava a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); e o terceiro abrangia a Justiça e os Assuntos Internos (JAI)¹³.

As Comunidades, agora transformadas em União, procuravam através da PESC garantir a coerência do conjunto da ação externa da União em diversos domínios, como o das “relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento” (Tratado de Maastricht, 1992, p. art.º C). Isto seria efetuado através da adoção de “posições comuns” e da concretização de “ações comuns” (Tratado de Maastricht, 1992, p. art.º J2 e J3)¹⁴.

No respeitante à segurança, o Tratado de Maastricht definia que a PESC abrangeria “todas as questões relativas à segurança da União Europeia” (Tratado de Maastricht, 1992, p. nº1 do art.º J.4)¹⁵ e previa a definição “a prazo”¹⁶ de uma política de defesa comum, apoiada na União da Europa Ocidental para executar as decisões e ações da UE nesta área¹⁷.

O conflito interno da ex-Jugoslávia iria colocar à prova estas intenções, dando origem a diversas decisões que foram determinantes no desenvolvimento da segurança e defesa da UE. Em meados de 1991, a Eslovénia abandona a federação jugoslava, a Croácia proclama a independência, e a Bósnia-Herzegovina começa a fragmentar-se num conflito político-étnico-

¹³ O terceiro pilar da UE adotou mais tarde o nome de “Cooperação Policial e Judicial em Assuntos Criminais”.

¹⁴ No Tratado de Lisboa as “disposições comuns” são tratadas nos art.º 23º a 41º.

¹⁵ No Tratado de Lisboa tem correspondência com o art.º 42º, embora com alterações relativas à UEO, sendo determinado que a Política Comum de Segurança e Defesa faz parte integrante da PESC, garantindo à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares fornecidos pelos Estados-Membros.

¹⁶ A partir do Tratado de Amesterdão usa-se a palavra “gradual”.

¹⁷ Alguns países, liderados pelo eixo Paris-Bona (incluindo Espanha), defendiam a transformação da UEO no pilar de segurança europeia, sendo a oposição liderada pelo Reino Unido, que tinha o apoio de Portugal.

religioso, com a Sérvia a tentar manter a federação a todo o custo. A UE revela-se completamente incapaz de intervir, quer política, quer militarmente, num conflito que decorria na própria Europa e não num qualquer “longínquo” Médio Oriente ou país africano. O conflito agudiza-se e só termina com a intervenção da NATO, que levou à assinatura dos acordos de Dayton em 1995 (Costa, 2007, p. 19).

Despertada de uma forma abrupta pela perceção desta triste e dura realidade, e reconhecendo a sua própria incapacidade de atuar, a Europa decide reagir para evitar que a situação se repita no futuro. No Tratado de Amesterdão, em 2 de outubro 1997, reforça-se a ideia da necessidade de uma maior ligação com a União da Europa Ocidental, visando a sua integração futura na EU. Razão pela qual a UE irá incentivar o estabelecimento de relações institucionais mais próximas com a UEO, na perspetiva da sua eventual integração. Assim, assegura-se o acesso a uma capacidade operacional, ao mesmo tempo que a apoia na definição dos aspetos da PESC relativos à Defesa (Tratado de Amesterdão, 1997, p. nº1 do art.º J.7).

O objetivo era o de utilizar a UEO como “braço armado” da União Europeia, particularmente nas missões de Petersberg (que foram incorporadas no nº2 do art.º J.7 Tratado de Amesterdão), garantindo-lhe desta forma a capacidade operacional que tanto necessitava. De referir que tal seria feito em cooperação com a NATO, da qual a UEO dependia, nomeadamente no que respeita aos meios de Comando e Controlo. Por esta razão não se pode considerar que se estava perante uma rutura com a Aliança Atlântica, até porque o Tratado de Amesterdão acautelava a existência das obrigações que alguns Estados-Membros tinham para com a NATO (Tratado de Amesterdão, 1997, p. nº1 e nº4 do art.º J.7)¹⁸.

De igual importância foi a introdução no Tratado de Amesterdão da figura da “cooperação reforçada”, que viabilizava a cooperação entre os Estados-Membros da UE de uma forma diferenciada, desde que favorecesse a concretização dos objetivos da União Europeia, embora as matérias com implicações no domínio militar ou da defesa tenham sido excluídas desta cooperação. Não obstante, o seu sucesso incentivou e serviu de exemplo à criação posterior da Cooperação Estruturada Permanente. Mas a inaptidão político-militar da UE em intervir no conflito da Bósnia-Herzegovina no iní-

¹⁸ O Tratado de Lisboa acautela ainda atualmente esta situação, referindo no número 2 do artigo 42º, que as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os EM que façam parte da NATO serão respeitadas e compatíveis com a política de segurança e de defesa comum da UE.

cio dos anos 1990 voltaria a verificar-se em 1997, quando confrontada com a situação no Kosovo. Nem a diplomacia da UE conseguiu impedir o agravamento do conflito, nem a UEO dispunha de uma capacidade militar que lhe permitisse atuar, apesar dos esforços desenvolvidos até aquele momento.

A incapacidade demonstrada pela UEO na resposta à crise dos Balcãs conduziu à desistência da UE a ter como “braço armado”. Para além da sua dependência da NATO, a UEO tinha também outros dilemas difíceis de ultrapassar, nomeadamente o facto de que a trilogia NATO-UEO-UE impunha uma complexa articulação entre os membros não coincidentes destas organizações. Ao abandonar-se a integração da UEO na UE evitavam-se estas dificuldades e concebia-se uma estrutura nova que envolvesse todos os Estados-Membros da UE, incluindo os Estados neutrais e os não pertencentes à NATO. Construía-se, assim, um processo de tomada de decisão que acautelasse os interesses de segurança dos diversos Estados-Membros.

É evidente que a criação de uma nova estrutura teria que ser efetuada de comum acordo entre todos os EM, efetivos ou futuros, que fomentasse uma cultura de segurança e defesa nos países europeus e facilitasse futuras decisões nesta área. Na verdade, eram cada vez maiores as divergências entre os países europeus (encabeçados por ingleses e franceses) e os EUA relativamente ao papel que a UE deveria ter no seio da NATO, com os americanos menos interessados na “europeização” da Aliança Atlântica, e mais no alargamento a Leste, bem como na “globalização” da NATO (Leitão, 2003, p. 338).

O Reino Unido, que até 1998 era o país da UE que mais se opunha aos projetos de uma defesa europeia, vai mudar de postura, devido à realidade que a ex-Jugoslávia veio expor, mas também pelo facto de a política externa dos EUA ter vindo a tomar um cariz cada vez mais unilateralista. Tony Blair é eleito em 1997 com uma campanha onde defendeu uma posição mais central para a Grã-Bretanha no que respeita às políticas europeias de segurança e defesa. Nelas vislumbrava um papel de liderança. De igual modo, o abandono da estrutura integrada de comando militar em 1996 pela França¹⁹ vai contribuir neste sentido, muito embora já lhe fosse reconhecida a atitude mais autónoma relativamente aos EUA, apesar de ser membro fundador da NATO.

Assim, a transformação da realidade geopolítica internacional, a reestruturação da Aliança Atlântica e a crise nos Balcãs, que demonstrou as graves limitações militares da União Europeia, conduziram a que franceses e ingleses produzissem uma Declaração em Saint-Malo, a 3 e 4 de dezembro de

¹⁹ Como exemplo refere-se a divergência em 1997 com os EUA devido ao Comando Sul da Aliança.

1998, que iria transformar para sempre a figura da segurança e defesa da Europa. Através deste manifesto defenderam que a UE devia ser provida de uma capacidade autónoma de ação, apoiada em forças militares credíveis, meios de apoio à decisão do seu emprego, e com prontidão necessária, de forma a responder a crises internacionais (Declaração de Saint-Malo, 1998).

Este documento acautela ainda os compromissos de defesa coletiva assumidos por alguns EM relativamente à Aliança Atlântica, por forma a contribuir para a vitalização da NATO que, ainda nos dias de hoje, continua a constituir o fundamento da defesa coletiva dos seus Estados-Membros. Acresce dizer, no entanto, que este documento também refere que nas situações em que NATO não atua, a UE deve ter a possibilidade de dispor de capacidades militares adequadas, que podem ser meios militares previamente eleitos dentro do pilar europeu da NATO ou capacidades nacionais e multinacionais fora do contexto da NATO. As reações a esta Declaração tiveram impacto no “velho continente”, mas também nos EUA, que apoiaram publicamente a necessidade de os países europeus assumirem uma maior responsabilidade relativamente à sua segurança e defesa (o que melhoraria a eficiência da própria NATO), muito embora também tivessem reforçado a ideia de que não deveria existir um afastamento entre os dois lados do Atlântico.

2.2. O APARECIMENTO DA DIMENSÃO MILITAR DA UNIÃO EUROPEIA

Ainda que a Declaração saída da Cimeira Franco-Britânica de Saint-Malo constitua um marco histórico na alteração do conceito de política de segurança e defesa para a Europa, foi a partir do Conselho Europeu de Colónia, a 3 e 4 de junho de 1999, que os líderes da UE adotaram em conjunto os objetivos traçados em Saint-Malo. No anexo III das Conclusões deste Conselho Europeu, que marca o fim da presidência alemã, são definidos os princípios orientadores relativos ao desenvolvimento de uma Política Europeia Comum de Segurança e de Defesa (Conselho Europeu 1999/06).

Como objetivo principal desta política, os Estados-Membros estabeleceram que a União deveria dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, bem como de meios para decidir da sua utilização e ainda de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais, nomeadamente em relação à gestão das crises no âmbito das missões de Petersberg. Para isso, assumiram o compromisso de desenvolver capacidades militares europeias mais eficazes, partindo das capacidades nacionais, binacionais e multinacionais existentes, bem como o compromisso

de reforçar as suas capacidades nas áreas das informações, transportes estratégicos, comando e controlo. Estas capacidades militares preparadas para as operações de gestão de crises deveriam ter como principais características a capacidade de projeção, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade e mobilidade²⁰ (Conselho Europeu 1999/06, p. anexo III).

Em relação às estruturas de apoio à decisão, este Conselho Europeu considerou que deveriam ser tomadas disposições adequadas para assegurar o controlo político e a direção estratégica das missões de Petersberg lideradas pela UE, bem como garantir as condições para a UE dispor de capacidade de análise das situações, de fontes de informação e de meios que lhe permitam realizar um planeamento estratégico adequado. Outra área em que a UE apostou neste documento para o desenvolvimento da PESD foi no reforço da base de defesa industrial e tecnológica. Através da reestruturação das indústrias de defesa dos Estados-Membros e da colaboração industrial, procurar-se-ia harmonizar os requisitos militares e melhorar as áreas de planeamento e de armamento (Conselho Europeu 1999/06, p. anexo III).

Para cumprir estes objetivos, estabeleceu-se que estas áreas passariam a ser tratadas em reuniões periódicas (ou *ad hoc*) do Conselho dos Assuntos Gerais, com a participação dos Ministros da Defesa, quando necessário (o que se começou a verificar logo na presidência seguinte). O cumprimento destes objetivos permitiria à UE criar as condições para participar no garante da paz e da segurança internacional, ao mesmo tempo que reforçaria a Aliança Atlântica, pois “um papel mais efetivo da União Europeia na prevenção de conflitos e na gestão de crises contribuirá para a vitalidade de uma Aliança renovada” que continua “a ser a base da defesa coletiva dos seus Estados-Membros” (Conselho Europeu 1999/06, p. anexo III).

Todavia, é no Conselho Europeu de Helsínquia, em dezembro de 1999, e sob a presidência finlandesa, que se dá o fundamental impulso ao desenvolvimento da PESD. A União Europeia reafirma a sua intenção de desenvolver uma capacidade autónoma para tomar decisões e para conduzir operações militares em resposta a crises internacionais, sempre que não exista uma participação da NATO no seu conjunto (Conselho Europeu 1999/12).

No que toca à imprescindível orientação política e direção estratégica destas operações, determinou-se a criação de órgãos e estruturas políticas e militares permanentes, tais como o Comité Político e de Segurança (COPS), o

²⁰ Características estas que já tinham sido adotadas pelas Euroforças da UEO aquando da sua criação a 15 de maio de 1995, compostas pela França, Espanha, Itália e, um ano depois, Portugal.

Comité Militar (EUMC), e o Quadro de Pessoal Militar (mais tarde com o nome de Estado-Maior da União Europeia) (Conselho Europeu 1999/12, p. apêndice 1 ao anexo IV).²¹ Em relação aos meios e capacidades militares necessários às operações militares conduzidas pela UE, este Conselho definiu o suporte político para o planeamento de forças da União Europeia, conhecido como *Helsinki Headline Goal* (HHG) com o objetivo de “até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000—60.000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama de missões de Petersberg” definidas no Tratado de Amesterdão (Conselho Europeu 1999/12, p. parte II).

Durante a presidência francesa de 2000 definiu-se o *Helsinki Headline Catalogue* (HHC) e o *Helsinki Force Catalogue* (HFC). A primeira lista correspondia às necessidades operacionais em termos de forças militares para que a UE pudesse cumprir o *Helsinki Headline Goal* e a segunda lista identificava quais as forças militares que os países estavam interessados em disponibilizar. A marcar o final desta presidência, o Conselho Europeu de Nice de dezembro de 2000 confirma a intenção de criar um Centro de Rastreamento de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança, que teriam como base de partida os já existentes na UEO (Conselho Europeu 2000/12).

O Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001, vem consagrar estes desenvolvimentos ao introduzir alterações na Política Externa e de Segurança Comum. A UE passa a ter uma dimensão militar (Leitão, 2002, p. 353). As principais alterações foram: a eliminação quase por completo da referência à UEO (que existia no nº1 e nº3 do artigo 17º do Tratado de Amesterdão); a criação do Comité Político e de Segurança (por transformação do Comité Político existente até então), que detinha agora também a responsabilidade de exercer o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises (art.º 25 do Tratado de Nice)²²; e a introdução dos artigos 27-A a 27-E²³ para regular especificamente as “cooperações reforçadas” no âmbito da PESC. Não permitia, no entanto, que incidissem sobre questões que tivessem implicações militares ou no domínio da defesa.

Durante o ano de 2001 é também elaborado o *Helsinki Progress Catalogue* (HPC), ou seja, uma lista das necessidades ainda em falta para cumprir o objetivo delineado em Helsínquia. Com base nessa lista é adotado o *European Capabilities Action Plan* (ECAP), que não é mais do que um plano para

²¹ Só a partir do Conselho Europeu de Nice, em dezembro de 2000, é que foi definida a composição, as competências e o funcionamento destas instâncias.

²² Atual art.º 38 do Tratado de Lisboa / Tratado da União Europeia.

²³ Atual art.º 20 do Tratado de Lisboa / Tratado da União Europeia e art.º 326 a 334 do Tratado de Lisboa / Tratado de Funcionamento da União Europeia.

a resolução das lacunas identificadas no HPC, como, por exemplo, nas áreas de: Transporte Estratégico, Tomada de Decisão, Projeção, Logística, Proteção e Empenhamento da Força.

Devido aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, é aprovada pelo Conselho Europeu de Laeken em dezembro de 2001 a Declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia de Segurança e Defesa, estando a UE agora capaz de “conduzir algumas operações de gestão de crises” (Conselho Europeu 2001/12).

Durante a presidência espanhola foi aprovada no Conselho Europeu de Sevilha, em junho de 2002, uma Declaração relativa ao contributo da PESC/PESD na luta contra o terrorismo. Dado que esta luta requer uma Abordagem Abrangente, considerou-se que a UE poderia dar o seu contributo através da PESC e da PESD, intensificando os esforços consagrados à prevenção de conflitos; aprofundando o diálogo político com países terceiros, a fim de promover a luta contra o terrorismo; reforçando os mecanismos que permitam a avaliação da situação e o alerta rápido, bem como o intercâmbio de informações; desenvolvendo uma avaliação comum da ameaça terrorista contra os Estados-Membros ou contra as forças da UE em operações de gestão de crises; determinando as capacidades militares necessárias à proteção de forças da UE (empenhadas em operações de gestão de crises) contra ataques terroristas; e explorando melhor a possibilidade de utilizar capacidades militares ou civis para ajudar a proteger as populações civis dos efeitos de atentados terroristas (Conselho Europeu 2001/06). Na sequência desta Declaração foi decidido criar uma força de reação rápida que passaria a ser designada por Elementos de Reação Rápida (RRE). Esta força seria retirada do *Helsinki Headline Catalogue*, teria uma prontidão de 5 a 30 dias e seria composta por 20.000 elementos.

A implementação do *European Capabilities Action Plan* possibilitou a resolução de parte das principais lacunas existentes nas forças militares. Necessária ao cumprimento do objetivo definido em Helsínquia, permitiu que a 20 de junho de 2003, no Conselho Europeu de Salónica, fosse reconhecido que “a UE dispõe agora de uma capacidade operacional para toda a gama das missões de Petersberg” tal como o HHG tinha previsto que acontecesse nesse ano, embora “limitada e restringida pelas lacunas que se reconhecem” (Conselho Europeu 2003/06). Ao reconhecer estas limitações, o Conselho Europeu apregoava a capacidade operacional da União Europeia de que necessitava, mas que, na prática, sabia ainda não possuir.

Cerca de um mês depois, a Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, convocada no Conselho Europeu de Laeken em dezembro de 2001,

apresentou oficialmente o projeto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a 18 de julho de 2003 à presidência italiana, através da Declaração de Roma. Esta Convenção tinha na sua composição diversos grupos de trabalho, tendo o Comissário Michel Barnier²⁴ liderado o Grupo de Trabalho VIII que ficou responsável pela área da Defesa. Este grupo apresentou o seu relatório final em dezembro de 2002, em que é possível identificar as seguintes recomendações: a inclusão nas missões de Petersberg de outras tarefas, como, por exemplo, “ações conjuntas em matéria de desarmamento”, “prevenção de conflitos”, “apoio na luta contra o terrorismo”, “conselho e assistência em assuntos militares” e “operações de estabilização de conflitos”; a criação de condições para uma cooperação mais próxima entre os EM nas matérias relativas à defesa e aos assuntos militares, como, por exemplo, através de cooperações estruturadas; a introdução no Tratado de uma Cláusula de Solidariedade que salvaguardasse a ajuda entre os EM na sequência de catástrofes naturais ou humanitárias; e a criação de uma Agência Europeia de Armamentos e Investigação (Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, 2002).

Entretanto, a crise iraquiana de 2002/2003 e diversas iniciativas, que se desenvolveram paralelamente, levaram a algumas alterações ao que tinha sido apresentado no relatório final do Grupo de Trabalho VIII e que foram posteriormente espelhadas na proposta da Constituição Europeia efetuada pela Convenção à presidência da União Europeia (Silva E. d., 2004). Entre as principais iniciativas que foram desenvolvidas paralelamente aos trabalhos realizados por este grupo de trabalho, refere-se a Declaração Comum Franco-Germânica publicada em 22 de janeiro de 2003. Reafirma-se a intenção de desenvolver a Política Europeia de Segurança e Defesa, inclusive propondo a formação de uma União Europeia de Segurança e Defesa. O desenvolvimento de uma cultura de Segurança e Defesa, a melhoria das capacidades militares dos Estados-Membros, e o desenvolvimento de uma política europeia de armamentos, eram alguns dos objetivos apontados nesta Declaração, muito embora se considerasse estar assim a reforçar o pilar europeu da NATO.

A 29 de janeiro de 2003, o Reino Unido, a República Checa, a Polónia, a Dinamarca, a Hungria, a Itália, a Espanha e Portugal expressaram no documento que ficou conhecido como “Carta dos Oito”, e intitulado “A Europa e a América devem permanecer unidas”, o claro apoio à política externa dos EUA no que respeita à crise iraquiana (Aznar, et al., 2003). Em 17

²⁴ A título de curiosidade a Dr.^a Eduarda Azevedo representou no grupo de trabalho a Assembleia da República e o Governo foi representado pelo Dr. Manuel Lobo Antunes.

de março de 2003 são assinados os acordos *Berlin Plus* entre a UE e a NATO, que estavam orientados para a primeira grande operação militar da UE.

Também o Parlamento Europeu expressa o seu apoio ao desenvolvimento da PESC e da PESD como fator primordial para tornar a União Europeia num ator independente na cena mundial, continuando a ser, deste modo, um parceiro determinante nas relações transatlânticas. Esta ideia vem consagrada no relatório da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, de 27 de março de 2003. Ou seja, pretendia-se ter uma Europa aliada, mas não alinhada. Entre as propostas avançadas pelo Parlamento Europeu, destaca-se a incorporação no Tratado da Constituição Europeia de uma Cláusula de Defesa Coletiva, de uma Cláusula de Solidariedade, e da reformulação das missões de Petersberg, bem como o desenvolvimento de cooperações específicas em matéria de defesa e militar (Parlamento Europeu 2002/2165).

Em 29 de abril desse ano, alemães, franceses, belgas e luxemburgueses propõem a criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa na Cimeira dos Quatro. Defendem a incorporação de novas missões de Petersberg no Tratado da Constituição Europeia, bem como de uma Agência Europeia para o desenvolvimento das capacidades militares, de cooperações mais estreitas no domínio da defesa, e de uma Cláusula de Solidariedade e Segurança Comum. Com a Operação Concordia a decorrer na FYROM, a UE lança a sua primeira operação militar exterior ao continente europeu, designadamente na República Democrática do Congo, onde a EUFOR ARTEMIS inicia a sua atividade em junho de 2003 e termina em setembro desse ano.

Com o intuito de aproximar as posições encabeçadas pelo Reino Unido e pelo eixo França-Alemanha relativas à PESD e cujas divergências se tinham agudizado durante a crise iraquiana, decorre em Berlim a 20 de setembro de 2003 o encontro tripartido Schroeder-Chirac-Blair, que permitiu o consenso em três pontos considerados fulcrais: que a PESD teria de avançar, ainda que para isso fosse necessário recorrer a “cooperações estruturadas”; que era necessário criar-se órgãos militares europeus que sejam permanentes, autónomos, e conjuntos; que a Aliança Atlântica era a principal estrutura de defesa coletiva e, por isso, o desenvolvimento da PESD deveria ser efetuado como forma de reforçar o pilar europeu da NATO.

A Estratégia Europeia de Segurança é aprovada no Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2003. Este documento, intitulado “Uma Europa segura num mundo melhor”, assenta em três áreas fundamentais: o reconhecimento de que a segurança é condição prévia para o desenvolvimento; a necessidade de a UE atuar de uma forma mais coerente, mais ativa, e mais capaz; a neces-

sidade de a Europa enfrentar as principais ameaças, apostar numa ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo, e criar segurança na vizinhança da Europa (Conselho Europeu 2003/12, p. 21).

Em 11 de março de 2004, e pela primeira vez, a UE é confrontada com o terrorismo transnacional no interior do seu território. A dura realidade dos atentados de Madrid foi um despertar. Para a opinião pública dos seus Estados-Membros, havia a ilusão de que a Europa se consegue manter afastada deste flagelo. Neste mesmo ano, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa é assinado oficialmente no dia 29 de outubro de 2004 pelos Chefes de Estado ou de Governo em Roma, tendo incorporado a maioria das propostas apresentadas para a PCSD, incluindo as referentes ao instrumento militar.

Um ano depois, as opiniões públicas holandesa e a francesa²⁵ rejeitam a Constituição Europeia em referendo, lançando a Europa numa profunda crise política. Os seus governos optaram por um período de reflexão que possibilitasse a realização de um vasto debate com a participação da sociedade civil em todos os EM, envolvendo partidos políticos, parlamentos nacionais, parceiros sociais e cidadãos. No ano seguinte, os líderes dos Estados-Membros reconheceram no Conselho Europeu de junho de 2006 que o Tratado Constitucional não seria implementado, dando origem aos trabalhos que levaram à aprovação, em junho de 2007, do Tratado de Lisboa.

2.3. AS MISSÕES DE PETERSBERG, A DEFESA COMUM E A CLÁUSULA DE SOLIDARIEDADE

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não foi ratificado. Muito do que nele estava previsto sobre a PCSD, e que vinha sendo implementado desde o Tratado de Nice, foi posteriormente incorporado no Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007, e que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009. Neste documento, a título de exemplo, referem-se algumas entidades e órgãos que adiante se analisarão, como sejam a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar, o Serviço Europeu de Ação Externa, o Estado-Maior Militar, o Centro de Satélites, a Agência Europeia de Defesa, entre outros.

No Tratado de Lisboa, pela importância que têm para o instrumento militar, importa também abordar outras áreas que sofreram alterações, como,

²⁵ O referendo holandês e o referendo francês foram, respetivamente, a 1 de junho e 29 de maio de 2005.

por exemplo, o alargamento das missões de Petersberg, a introdução da Cláusula de Ajuda e Assistência Mútua, e a Cláusula de Solidariedade. Neste âmbito, o Tratado de Lisboa determina no nº1 do artigo 42º do TUE/TL, que a PCSD é “parte integrante da política externa e de segurança comum”, garantindo à UE “uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, que podem ser empregues em vários tipos de missões. Pese embora estejam sempre subordinadas aos princípios expressos na Carta da Nações Unidas. As missões referidas continuam a ser as missões de Petersberg (*Petersberg tasks*), todavia, o Tratado de Lisboa alargava o leque de missões passíveis de serem atribuídas aos militares em missões de gestão de crises da UE.

Estas missões foram formalizadas no âmbito da União da Europa Ocidental, em junho de 1992, em Bona, tendo como referência o cumprimento pelas unidades militares de missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz, de missões de manutenção da paz e de missões humanitárias e de evacuação (UEO, 1992). Mais tarde, estas missões foram incorporadas no Tratado de Amesterdão. Foram alargadas posteriormente através do Tratado de Lisboa, podendo a União Europeia empregar meios civis e militares fora do seu território em missões para manter a paz e para prevenir os conflitos. Pretendia-se reforçar a segurança internacional, no respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas (p. nº1 do artigo 42º do TUE/TL).

As referidas missões de Petersberg englobam atualmente “as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, as missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos”. É de realçar que o Tratado de Lisboa prevê que estas missões possam contribuir para a luta contra o terrorismo (p. nº1 do artigo 43º do TUE/TL).

O Tratado de Lisboa é também claro no que respeita aos meios de que a UE deverá dispor no futuro para que possa cumprir estas missões. Ao identificar que podem ser missões militares e/ou civis, mas que não devem ser nem específicas, nem permanentes da União Europeia, o documento reflete a intenção dos Estados-Membros sobre o rumo a seguir. De facto, o Tratado estabelece que a UE dependerá do que for colocado à disposição pelos Estados-Membros, o que poderá ser feito em conjunto ou de uma forma individual (nº 3 do artigo 42º do TUE/TL), podendo estas missões também ser executadas por grupos de Estados-Membros, caso tal seja autorizado pelo Conselho (nº1 do artigo 44º do TUE/TL).

Para além das missões de Petersberg, o Tratado de Lisboa continua a reafirmar a intenção de que a PCSD inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que conduza a uma defesa comum (nº2 do artigo 42º do TUE/TL), dando assim a entender que, no futuro, a PCSD irá para além da sua função atual de instrumento da política externa para entrar, então, no campo da defesa (Rodrigues, 2010, p. 11).

O Tratado de Lisboa prevê igualmente no nº7 do artigo 42º do TUE/TL uma Cláusula de Ajuda e Assistência Mútua entre os Estados-Membros em caso de agressão armada a um deles, situação em que “os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance”, muito embora a instituição de uma defesa comum continue a depender de uma decisão, por unanimidade, do Conselho Europeu (nº7 do artigo 42º do TUE/TL). De realçar que, apesar de a palavra “militar” e a redação constante do art.º III-214º, que apareciam no projeto da Constituição, não constarem no texto do Tratado de Lisboa, a introdução da Cláusula de Ajuda e Assistência Mútua pode ser considerada já um grande avanço na procura de uma defesa comum. Isto se se considerar que esta cláusula assume uma grande importância simbólica, pois introduz a ideia de aliança coletiva no seio da UE. Note-se, no entanto, que o Tratado de Lisboa sublinha que esta situação não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de alguns dos Estados-Membros, nem coloca em causa os seus compromissos no âmbito da NATO.

É igualmente importante referir, embora não se deva confundir com o que ficou escrito no parágrafo anterior, a introdução no Tratado de Lisboa de uma Cláusula de Solidariedade. Começando já por mencionar que esta cláusula não aparece no Tratado de Lisboa na secção destinada à PCSD, nem mesmo no título correspondente às disposições específicas da PESC (integrantes do Tratado da União Europeia). Ela está consagrada no Tratado de Funcionamento da União Europeia, na parte correspondente à ação externa da União, e tem como objetivo garantir o auxílio entre os Estados-Membros, caso um deles seja “alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana” (nº1 do artigo 222º do TFUE/TL), incluindo o recurso a meios militares. Esta situação corresponde apenas a uma afirmação jurídica que, na realidade, resulta do avançado nível de interdependência em que já se encontram os Estados-Membros, pois nos dias de hoje seria impensável que qualquer Estado-Membro negasse o auxílio a outro nestas situações, mesmo sem a existência formal deste artigo.

É, no entanto, conveniente destacar dois pontos. Por um lado, a assistência ao Estado-Membro afetado só é prestada a pedido das autoridades

políticas desse Estado-Membro, o que não traz nenhum poder adicional à União Europeia. Por outro lado, quando existem implicações no domínio da defesa, as decisões são tomadas pelo Conselho por unanimidade, salvaguardando assim o processo de tomada de decisão aplicado às questões relacionadas com a segurança e defesa.

Mas a alteração mais importante com o Tratado de Lisboa (que será aprofundada noutro capítulo) foi a consagração da Cooperação Estruturada Permanente, pois a cooperação no domínio da segurança e defesa é provavelmente o último grande desafio da construção da União Europeia e indiscutivelmente o futuro da PCSD passará pela utilização deste tipo de “modelo de geometria variável” para resolver questões que, de outra forma, serão irresolúveis numa Europa a 27 Estados-Membros. Não sendo possível, nem mesmo desejável, contrariar esta tendência, a única opção é garantir que o diferencial criado com estas cooperações nunca possa ser de tal forma grande que não possibilite a participação/recuperação, em qualquer altura, por parte dos restantes Estados-Membros.

3. A DIMENSÃO MILITAR DA PCSD

3.1. O COMITÉ MILITAR DA UE E AS INSTITUIÇÕES DA PESC

3.1.1. As competências do Conselho Europeu, da Comissão, do PE e do TJ

É no Conselho Europeu, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo Presidente da Comissão, que são definidos as orientações gerais e os princípios da política, incluindo os de Política Externa e de Segurança Comum, sendo expressas nas Conclusões da Presidência. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR/VP) também participa no Conselho Europeu, demonstrando assim a importância que esta área tem para a UE e seus Estados-Membros (nº 1 e 2 do art.º 15º do TUE/TL). Cabe então ao Conselho Europeu identificar os interesses estratégicos da União, estabelecer os objetivos e definir as orientações gerais da PESC, incluindo as matérias com implicações no domínio da defesa (nº 1 do artigo 26º do TUE/TL).

Com o Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu passa a ter um Presidente, que é eleito pelo Conselho Europeu por maioria qualificada e tem um mandato de dois anos e meio, mandato este que pode ser renovado apenas uma única vez. Entre as suas competências inclui-se a autoridade para convocar uma reunião extraordinária para definir as linhas estratégicas da política da UE relativamente a um acontecimento internacional que o justifique. Também compete ao Presidente do Conselho Europeu a representação externa da União no âmbito da PESC, isto, no entanto, sem colocar em causa as atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (nº 6 do artigo 15º do TUE/TL).

É ainda importante referir que as decisões no âmbito da PESC são tomadas por unanimidade²⁶ pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, embora o Tratado de Lisboa preveja algumas situações em que a deliberação possa ser feita por maioria qualificada, facilitando assim o processo de decisão²⁷ (nº 2 do artigo 31º do TUE/TL). De notar, porém, que esta situação não é extensível à PCSD, nomeadamente as decisões que tenham implicações em matéria militar ou de defesa, onde se continua a verificar a manutenção do princípio da unanimidade entre Estados-Membros (nº 4 do artigo 31º e nº 4 do artigo 42º do TUE/TL).

Em relação à intervenção da Comissão, esta deixou de poder apresentar propostas no âmbito da PESC ou de se associar formalmente à representação externa. Apesar disso, o seu papel sai informalmente reforçado, pois o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é um dos vice-presidentes da Comissão (Dagand, 2008, p. 3). No âmbito do conceito da Abordagem Integrada identificada na Estratégia Global da União Europeia, pretende-se adicionalmente que haja uma maior consistência entre as atividades executadas no âmbito da PCSD, que são da responsabilidade do Conselho, e as outras ações externas que saem do seu âmbito e são da responsabilidade da Comissão, sem, no entanto, prejudicar as competências distintas de cada instituição.

A este nível, a dimensão militar é particularmente importante. A Comissão não está preparada para contribuir, uma vez que não tem competência para o fazer. Além de que o nº 2 do artigo 41º do TUE/TL proíbe explicitamente qualquer gasto relacionado direta ou indiretamente com o contexto de operações militares. Apesar disso, um conjunto de propostas avançadas nos últimos anos parece antever que existe uma pré-disposição dos Estados-Membros para serem adotadas soluções que, embora limitadas pelo definido no Tratado de Lisboa, possam ajudar a ultrapassar esta questão, facilitando a interação entre as atividades no âmbito da PCSD e as ações externas fora desse âmbito (Ojeda, 2017, p. 57). As ações relacionadas com implementação da PESCO e do EDF, desenvolvidas na sequência da aprovação da Estratégia Global da UE, são disso um exemplo, como adiante se analisará.

Quanto ao Parlamento Europeu, continua a ter um papel diminuto na PESC e na PCSD. Não só os Tratados limitam o seu papel nestes assuntos, que

²⁶ O correto será dizer que as decisões no âmbito da PESC são tomadas por consenso, uma vez que a abstenção não impede a tomada de decisões.

²⁷ Embora os Estados-Membros possam opor-se à adoção de uma decisão declarando “razões vitais e expressas de política nacional”, situação em que não se procederá à votação.

têm uma dimensão fundamentalmente intergovernamental (nº 1 do artigo 24º do TUE/TL), como também os Estados-Membros não estão interessados em diminuir o papel do Conselho em prol do aumento das competências do Parlamento Europeu. A esta luz, o Parlamento Europeu ganhou alguma relevância nestes assuntos pelo facto de a nomeação do HR/VP estar sujeita à sua aprovação (nº 7 do artigo 17º do TUE/TL). Por outro lado, o HR/VP tem a responsabilidade de velar para que as opiniões do Parlamento Europeu sejam tidas em conta, sendo de considerar a introdução na agenda do PE de debates sobre a PESC/PCSD duas vezes por ano, em que o Alto Representante está presente (artigo 6º do TUE/TL).

Estes aspetos têm permitido ao Parlamento Europeu exercer alguma influência nos assuntos da PCSD. A título de exemplo tenha-se em conta o relatório de iniciativa do PE com o título “a UE num ambiente global em mutação - um mundo mais ligado, mais contestado e mais complexo” (Parlamento Europeu 2015/2272), adotado em abril de 2016, e em que advoga o *pooling and sharing*²⁸ de unidades militares multinacionais com o objetivo de criar uma União Europeia de Defesa (Legrand, 2017, p. 64).

Mas provavelmente o papel mais importante está relacionado com a autoridade que o Parlamento Europeu tem relativamente à supervisão do orçamento da União Europeia, incluindo no respeitante à PESC (artigo 16º do TUE/TL), o que implica dispor de algum poder de escrutínio sobre as missões civis da PCSD, uma vez que são financiadas pelo orçamento da União Europeia. E é exatamente neste aspeto que a proposta de regulação do Fundo Europeu de Defesa, apresentada pela Comissão em 2017 (Comissão Europeia 2017/294), abre a porta para um aumento das atribuições do Parlamento Europeu sobre as áreas da PCSD, nomeadamente no escrutínio das decisões relativas à investigação e ao desenvolvimento de capacidades no domínio da defesa, bem como pelo papel de legislador do EDF (em conjunto com o Conselho) que poderá passar a ter (Fiott, 2019).

Relativamente ao Tribunal de Justiça, este não dispõe de competência nestas matérias, com as exceções previstas no nº 1 do artigo 24º do TUE/TL, mormente no que respeita à competência das instituições e legalidade das decisões.

²⁸ Conceito apresentado por uma iniciativa sueca-alemã em novembro de 2010, no contexto da crise financeira, com a finalidade de criar sinergias entre os países europeus no desenvolvimento de capacidades militares, bem como da partilha dos mesmos (Ghent Initiative, 2010). Na reunião do Conselho da UE de dezembro de 2010 este conceito foi apadrinhado pelo Ministros da Defesa europeus, sob a ideia de “cooperação como multiplicador de força” (Conselho da UE 2010/3055/FA, 2010).

3.1.2. O Conselho da União Europeia e o Alto Representante

O Conselho é o órgão por excelência de decisão no âmbito da elaboração da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia devido à *intergovernamentalidade* que caracteriza esta política, sendo esta executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR/VP) e pelos Estados-Membros (nº 2 e 3 do artigo 26º do TUE/TL). O Conselho é composto pelos ministros dos Estados-Membros e reúne-se em dez configurações diferentes, sendo as decisões no âmbito da PESC/PCSD tomadas no “Conselho dos Assuntos Externos” composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, e onde os Ministros da Defesa dos Estados-Membros também se reúnem para tratar de assuntos relacionados com a segurança e defesa (Amorim, 2017, p. 50). Note-se que, apesar de se reunir em dez configurações diferentes, como formalmente apenas existe a instituição Conselho da União Europeia, qualquer uma das configurações pode decidir sobre qualquer um dos assuntos. Disto foi exemplo a decisão sobre o lançamento da operação militar ARTEMIS, decidida no âmbito do Conselho de Justiça e Assuntos Internos em 2003 e adotada como ação conjunta (Conselho da UE 2003/423/CFSP).

O Conselho dos Assuntos Externos é presidido pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, cuja criação foi uma das grandes alterações que foram introduzidas com o Tratado de Lisboa (nº 3 do artigo 18º do TUE/TL). Para preparar as reuniões do Conselho, os representantes permanentes dos Estados-Membros reúnem-se no Comité de Representantes Permanentes (COREPER), mas quem trata dos assuntos da PCSD é o COREPER II. Ao Conselho compete a responsabilidade global sobre as operações e missões militares da UE, incluindo a decisão de as iniciar ou terminar, e também de convidar países não membros da UE a participar. As responsabilidades estão especificadas num documento de 2013 referente aos procedimentos de gestão de crises, das quais se destacam as seguintes (EEAS, 2013): a aprovação do Conceito de Gestão de Crises (CMC); a escolha das Opções Militares Estratégicas (MSO); a nomeação do Comandante da Operação (OpCdr) e a identificação do Quartel-General de nível estratégico-militar para a operação (OHQ); a aprovação do Conceito de Operações (CONOPS) de nível estratégico-militar e dos Requisitos das Capacidades (SOR); a aprovação do Plano de Operações (OPLAN) de nível estratégico-militar e das Regras de Empenhamento (ROE); a alteração dos objetivos das operações militares da UE.

De referir igualmente o Grupo de Conselheiros de Relações Externas (RELEX), que é o órgão responsável pela discussão dos assuntos jurídicos, institucionais e de financiamento da PESC, incluindo a PCSD. É presidido

por um representante da presidência rotativa do Conselho e tem responsabilidades sobre as sanções, as operações e as missões de gestão de crises, os representantes especiais, o financiamento de atividades externas, os assuntos de não proliferação, bem como outros assuntos transversais.

Sobre as competências do HR/VP, convém mencionar que surge da necessidade de garantir uma ligação mais eficiente entre o Conselho e a Comissão, sendo por isso o resultado da fusão das competências do Alto-Representante para a PESC (do Conselho) e o Comissário para as Relações Externas (da Comissão). Assim, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é nomeado pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, e com o acordo do Presidente da Comissão. Ele tem como competências assegurar a coerência da ação externa da União Europeia, quer ao nível da condução da PESC (e PCSD), quer no domínio das Relações Externas, sendo o HR/VP, por isso, também um dos vice-presidentes da Comissão (nº 2 e 4 do artigo 18º do TUE/TL). Entre as suas atribuições consta a participação na elaboração da PESC (e da PCSD), apresentando ao Conselho “iniciativas” ou “propostas”, podendo mesmo convocar, por iniciativa própria ou a pedido de um Estado-Membro, uma reunião extraordinária do Conselho nos casos em que seja exigível uma decisão rápida (nº 2 do artigo 18º e artigo 30º do TUE/TL). Este poder de iniciativa que o HR/VP detém, através da elaboração de estudos e da formulação de opiniões de maneira independente das instituições da UE, já está contemplado desde o Tratado de Amesterdão (Sánchez, 2000, p. 401).

Também pode apresentar propostas no âmbito da PCSD²⁹, incluindo a de lançamento de uma missão, cuja aprovação compete ao Conselho em deliberação por unanimidade (nº 4 do artigo 42º do TUE/TL). De igual forma, tem a atribuição de representar externamente a União Europeia, exprimindo a posição da União nas organizações e conferências internacionais e conduzindo um diálogo político com países terceiros em nome da UE (nº 2 do artigo 27º do TUE/TL). Para que seja possível uma abordagem comum nos *fora* internacionais, existe uma obrigação de os Estados-Membros se consultarem mutuamente no Conselho Europeu ou no Conselho antes de empreenderem qualquer ação ou assumirem qualquer compromisso que possa afetar os interesses da UE. Compete ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança assegurar essa coordenação (artigo 32º e nº 1 do artigo 34º do TUE/TL). Para o desempenho das suas funções, o HR/VP é apoiado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros (nº 3 do artigo 27º do TUE/TL).

²⁹ Esta iniciativa é também partilhada pelos Estados-Membros.

3.1.3. A importância do Comité Político e de Segurança

O Comité Político e de Segurança (COPS) reúne-se normalmente duas vezes por semana ao nível dos embaixadores dos Estados-Membros e é o órgão intergovernamental mais elevado da UE que prepara as decisões no âmbito da PESC/PCSD, sendo, por isso, fundamental para a mesma.

O COPS está definido no Tratado de Lisboa no artigo 38^{o30} e garante o acompanhamento em permanência da situação internacional, contribuindo para a definição das políticas através de pareceres³¹ ao Conselho em todos os assuntos relacionados com a PCSD. Também monitoriza a implementação das medidas adotadas, sem prejuízo das competências do HR/VP.

Quanto à sobreposição das competências no âmbito do COREPER, pode dizer-se que esta questão foi em parte ultrapassada em junho de 2002 no Conselho Europeu de Sevilha, passando a realizar-se duas reuniões do Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas (CAGRE), com o COPS a assumir principal relevância nas áreas de planeamento, preparação e monitorização das operações da PCSD no contexto do COREPER II (Duke, *The Linchpin COPS. Assessing the working and institutional relations of the Political and Security Committee*, 2005). O Tratado de Nice reforçou os seus poderes ao conferir-lhe a capacidade de exercer o “controlo político e a direção estratégica” de operações de resposta a crises que a UE desenvolva, nomeadamente no âmbito das missões de Petersberg alargadas (art^o 38^o do TUE/TL)³².

O COPS atua essencialmente como órgão de consultadoria para todos os assuntos relativos à PCSD mantendo, por conseguinte, uma ligação muito próxima ao HR/VP (é presidido por um representante do HR/VP escolhido pelos Estados-Membros), e recebendo aconselhamento e recomendações do Comité Militar da União Europeia e do Comité para os Assuntos Cíveis de Gestão de Crises. O COPS é também apoiado pelo Grupo Político-Militar (PMG) na preparação dos aspetos políticos no que respeita aos assuntos militares ou cíveis-militares das operações de gestão de crises, providenciando recomendações, preparando conclusões, monitorizando a implementação, contribuindo para o desenvolvimento das políticas e facilitando trocas de informação.

A decisão do Conselho que estabelece o COPS determina no n^o2 que, para efeito do “controlo político e a direção estratégica”, o COPS, com base nas recomendações do Comité Militar, avalia os elementos essenciais a serem

³⁰ O Comité Político e de Segurança surgiu em Amesterdão com o nome de Comité Político (art.º J.15 do Tratado de Amesterdão).

³¹ Os pareceres podem ser solicitados pelo Conselho, a pedido do HR/VP ou por iniciativa própria.

³² Art^o 25^o do Tratado de Nice.

submetidos ao Conselho, nomeadamente as Opções Militares Estratégicas, incluindo a cadeia de comando, o conceito da operação e o plano da operação (Conselho da UE 2001/78/CFSP). As Missões e Operações são assim principalmente discutidas quando estes fazem os relatórios semestrais, quando as revisões estratégicas são conduzidas e quando o Chefe da Missão ou o Comandante da Operação é nomeado.

Para além do controlo político e da direção estratégica das operações e missões militares da UE, o COPS tem ainda as seguintes responsabilidades principais (EEAS, 2013): aconselhamento ao Conselho sobre o Conceito de Gestão de Crises (CMC); recomendação sobre a priorização das Opções Militares Estratégicas (MSO), incluindo a estrutura de Comando e Controlo; aconselhamento ao Conselho sobre o Conceito de Operações (CONOPS) e o Plano de Operações (OPLAN) de nível estratégico-militar; poderá ainda ser-lhe delegado pelo Conselho um conjunto de decisões posteriores, como, por exemplo, alterações na Cadeia de Comando e aprovação de documentos de planeamento.

3.1.4. O Comité Militar da União Europeia

No respeitante aos assuntos civis das missões desenvolvidas no âmbito da PCSD, o Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM) é o órgão responsável por formular recomendações e aconselhar o COPS. Desempenha um papel semelhante ao do Comité Militar, mas para as áreas civis, com particular ênfase no planeamento das missões, nos relatórios periódicos, no desenvolvimento dos conceitos para os aspetos da gestão civil de crises, bem como no melhoramento das capacidades civis de gestão de crises (Conselho da UE 2000/354/CFSP).

Quanto ao Comité Militar da União Europeia (EUMC), é o órgão militar mais elevado do Conselho da União Europeia, competindo-lhe a direção de todas as atividades militares da UE, bem como o aconselhamento militar ao COPS e as recomendações nos assuntos militares (Conselho da UE 2001/79/CFSP, p. nº2). Entre as suas funções destaca-se o aconselhamento ao COPS em diversas áreas. É o caso do desenvolvimento dos aspetos militares do Conceito de Gestão de Crises, os aspetos militares relativos ao controlo político e à direção estratégica das operações de gestão de crises, a análise de risco em potenciais crises, a dimensão militar das situações de crise e as suas implicações, o desenvolvimento das capacidades militares, e as estimativas financeiras para o emprego dos meios militares em operações. É ainda responsável por aprovar a Diretiva Militar Iniciadora (IMD) (EEAS, 2013).

É composto pelos Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas de todos os países da UE, que estão representados normalmente por intermédio

dos seus representantes militares (MILREP), competindo a presidência a um General de quatro estrelas, cuja eleição é feita pelos restantes e nomeado pelo Conselho da União Europeia (Conselho da UE 2001/79/CFSP, p. n°4). Note-se que os membros do Comité Militar da UE por norma também desempenham as mesmas funções no Comité Militar da NATO³³. O Presidente do Comité Militar da União Europeia assume um mandato de três anos e participa nas reuniões do COPS, assistindo também às reuniões do Conselho, sempre que os assuntos estiverem relacionados com a defesa. Assume igualmente o papel de Conselheiro militar do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

O Grupo de Trabalho do Comité Militar da União Europeia (EUMCWG), composto pelos “números dois” da Representação Militar (MILREP), apoia o EUMC nos assuntos militares da UE, particularmente na preparação de relatórios ou das reuniões e assegura assim a continuidade no funcionamento (EUMCWG, 2019).

3.2. O ESTADO-MAIOR MILITAR DA UE E O SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA

3.2.1. A organização do Serviço Europeu de Ação Externa

O Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS) foi criado com a adoção do Tratado de Lisboa, no intuito de apoiar o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR/VP) (n° 3 do art° 27° do TUE/TL). A criação do EEAS, cuja intenção remonta ao Tratado Constitucional, é de grande importância, uma vez que as atividades externas da UE são desenvolvidas por várias estruturas dispersas no âmbito do Conselho e da Comissão Europeia. O EEAS é um órgão que não está na dependência da Comissão e nem do Secretariado-Geral do Conselho, tendo autonomia jurídica no desenvolvimento das suas tarefas e na prossecução dos seus objetivos (Conselho da UE 2010/427/UE, p. n° 19 do art 1°).

Este serviço desempenha diversas tarefas, que de uma forma geral têm como intuito assegurar a coerência e a coordenação de todas as políticas e atividades desenvolvidas pela União Europeia no exterior. A cooperação com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros, com a Comissão e com o Secretariado-Geral do Conselho, assume um papel preponderante (Conselho da UE 2010/427/UE, p. art° 2°). Para o efeito, o EEAS é liderado por um Secretário-Geral e composto por cinco grandes Departamentos assentes em unidades com

³³ Portugal é um exemplo desta situação, em que os membros do Comité Militar da UE e do Comité Militar da NATO, são os mesmos.

carácter geográfico e que abrangem todas as regiões do mundo (África; Américas; Ásia e Pacífico; Europa e Ásia Central; Médio Oriente e Norte de África), bem como por um Departamento temático global (áreas de Direitos Humanos, Economia, Democracia, Migrações, Desenvolvimento, e Relações Multilaterais), sendo enquadrados por dois Secretários-Gerais Adjuntos, respetivamente, o Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Políticos (DSG-POL) e o Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Económicos e Globais (DSG-ECO).

No que à PCSD respeita, o enquadramento é efetuado por um Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises (DSG-CSDP-CR), que dispõe de um conjunto de estruturas, espelhadas na Figura 2 e que inclui: a Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD)³⁴, a Diretoria para as Políticas de Segurança e Defesa (SECDEFPOL.DMD)³⁵ e a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC). Importa acrescentar que desde o início de 2020 a ISP.DMD e a SECDEFPOL.DMD estão enquadradas no âmbito do Departamento de PCSD e Resposta a Crises (MD-CSDP-CR)³⁶.

Acresce ainda dizer que o Centro de Análise de Informações da UE (EU INTCEN) deixou de depender do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, e passou a estar na dependência direta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quanto ao Estado-Maior militar da UE (EUMS), é importante enfatizar que não está na dependência do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, pois está sob a autoridade direta do HR/VP. No entanto, trabalha em estreita ligação com todos os Departamentos supervisionados por este Secretário-Geral adjunto, sendo por isso também alvo de análise neste capítulo.

³⁴ A Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz assumiu as responsabilidades que do antecedente estavam principalmente concentradas na Diretoria de Planeamento e Gestão de Crises (CMPD).

³⁵ A Diretoria para as Políticas de Segurança e Defesa assumiu as responsabilidades que do antecedente estavam principalmente concentradas na Diretoria para as Políticas de Segurança e de Prevenção de Conflitos (SECPOL).

³⁶ O Departamento de PCSD e Resposta a Crises representa uma evolução da Divisão PRISM (*Prevention of conflicts, Rules of Law/security sector reform, Integrated approach, Stabilisation and Mediation*), que tinha sido criado em dezembro de 2016 pela fusão da Divisão de “*Conflict Prevention, Peacebuilding and Mediation Division*” da SECPOL, com a “*Crisis Response and Coordination Division*”.

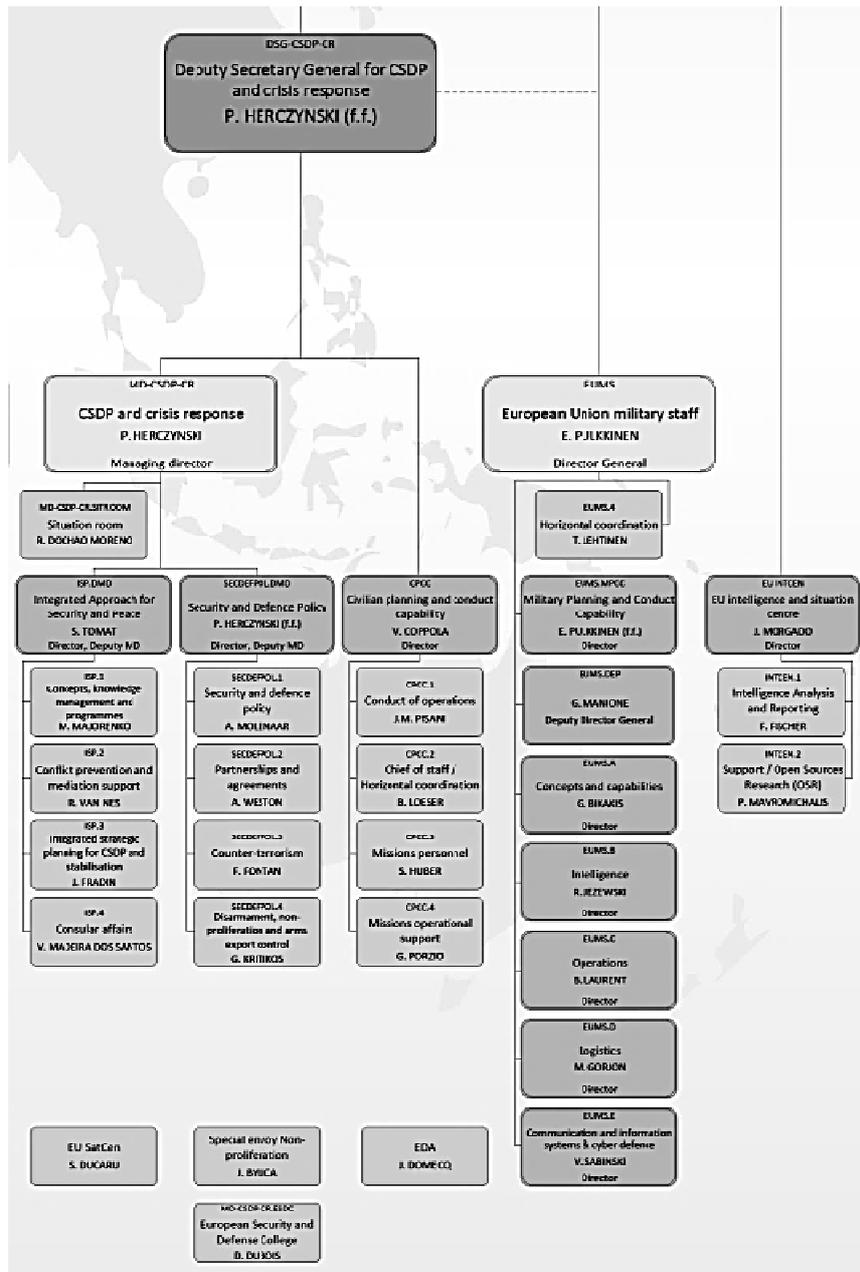


Figura 2 - Organigrama do EEAS

Fonte: EEAS (2020).

Além do trabalho tradicional desenvolvido pelas missões civis de gestão de crises, que assenta fundamentalmente na construção de capacidades dos países onde estas são empregues, tem existido uma visível tentativa de alinhar as missões civis no âmbito da PCSD com a agenda de segurança interna da UE, em linha com a prioridade de “proteger a UE e os seus cidadãos” e com o crescente nexos entre a segurança interna e externa. Enquanto no passado as missões da PCSD eram fundamentalmente instrumentos da política externa da UE, agora têm tendência para espelhar as preocupações internas de segurança da UE, através dos efeitos que procuram obter no exterior, em particular no que respeita à migração irregular e ao contraterrorismo (Tardy, 2018, p. 2).

Neste contexto, e tal como refletido na Figura 3, para além das missões tradicionais de construção de capacidades nas áreas do estado de direito, reforma do sector de segurança, governança, gestão de fronteiras, entre outras, bem como na monitorização de acordos de paz ou no desenvolvimento de tarefas executivas de polícia, administração civil, etc., têm vindo a ser identificadas um conjunto de potenciais áreas de emprego dos meios da PCSD, nomeadamente civis, como sejam nas atividades relacionadas com a migração ilegal, as ameaças híbridas, a segurança cibernética, o contraterrorismo, o crime organizado, a segurança marítima, entre outras. Áreas estas que se encontram historicamente fora das atividades da PCSD.

Civilian CSDP and non-CSDP Crisis Management Activities			
Current areas of activity	Scenarios for civilian CSDP missions *	Potential future areas of civilian CSDP missions **	Non-CSDP crisis management actors/activities
<ul style="list-style-type: none"> Capacity building (training, advising in the fields of the rule of law, security sector reform, governance, counter-terrorism, border management, etc.) Cease-fire monitoring Executive tasks (police and law enforcement, civil administration, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Civilian and military rapid response [including military rapid response operations inter alia using the EU Battlegroups as a whole or within a mission-tailored Force package] Substitution/executive civilian missions Civilian capacity building and security sector reform missions (monitoring, mentoring and advising, training) inter alia on police, rule of law, border management, counter-terrorism, resilience, response to hybrid threats, and civil administration as well as civilian monitoring missions 	<ul style="list-style-type: none"> Irregular migration and security-related challenges Hybrid threats and cyber security Countering terrorism and radicalization Organized crime Border management Maritime security 	<ul style="list-style-type: none"> European Commission (good governance, security sector reform, border management, etc.) Actions on the basis of article 28 of the Lisbon Treaty Trust Fund-funded activities Justice and Home Affairs Agencies (FRONTEX, border management / EUROPOL, police activities, etc.)

* taken from Council Conclusions, Brussels, 14 November 2016
 ** taken from Council Conclusions, Brussels, 13 November 2017

Figura 3 - Atividades das missões civis

Fonte: Tardy (2018).

Por último, refere-se que, tendo o EEAS a intenção de permitir à União Europeia uma melhor organização e coerência da sua ação externa, a sua atividade é desenvolvida no seio de uma organização extremamente complexa, e de uma área caracterizada pela *intergovernamentalidade*, em que os Estados-Membros continuam a ter um papel muitas vezes autónomo na prossecução dos seus interesses externos.

3.2.2. As Diretorias da PCSD

Conforme foi referido anteriormente, sob supervisão do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises trabalha um conjunto de Diretorias, nomeadamente a Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD), a Diretoria para as Políticas de Segurança e Defesa (SECDEFPOL.DMD), a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), bem como o Departamento de PCSD e Resposta a Crises (MD-CSDP-CR).

À Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD) é atribuída a responsabilidade político-estratégico da gestão de crises. As suas principais atividades incluem o planeamento político-estratégico de novas missões civis e de novas operações militares, em coordenação com o DG EUMS, bem como a verificação de missões e operações em curso (ISP, 2018). A coordenação político-estratégica do desenvolvimento das capacidades civis e militares, bem como os conceitos e as políticas subjacentes, constituem outras grandes áreas da sua responsabilidade. Esta Diretoria tem ainda a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento de estratégias para a gestão de conflitos, bem como de contribuir para todos os órgãos da PCSD com análises de especialistas em conflitos, paz e segurança³⁷. De referir que as atividades levadas a cabo pela ISP.DMD são executadas sob a responsabilidade do HR/VP e sob o controlo político e a direção estratégica dos Estados-Membros atuando por intermédio do Comité Político e de Segurança.

Quanto à Diretoria para as Políticas de Segurança e Defesa (SECDEFPOL.DMD), realça-se que apoia o HR/VP na elaboração de políticas da UE com vista à promoção da paz, ao reforço da segurança internacional e à defesa. De igual forma desenvolve as suas atividades para apoio ao desenvolvimento de políticas no âmbito do desarmamento, da não proliferação e do controlo de exportação de armas (convencionais e armas de destruição maciça), da luta contra o terrorismo, e das ameaças externas (incluindo a dimensão espacial e cibernética). Outra atividade de grande importância está relacionada com as

³⁷ Do antecedente, esta atividade era da responsabilidade do SECPOL.

parcerias ao nível político-estratégico da PCSD com outras organizações, destacando-se a ligação com as Nações Unidas, a OSCE, e a NATO³⁸.

No que respeita à Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), é uma estrutura permanente responsável pelo planeamento e condução das missões civis da PCSD ao nível estratégico-operacional (CPCC, 2018). Atuando como um Quartel-General para as missões civis, dispõe de uma estrutura permanente com cerca de 70 elementos para apoio do comando e controlo exercido pelo Comandante das missões civis, função que acumula como Diretor do CPCC. O CPCC tem a função de apoiar o ISP.DMD no planeamento estratégico das missões civis, bem como de efetuar o planeamento operacional das mesmas. Também efetua a condução das missões civis da PCSD assente em três divisões organizadas geograficamente (Europa, África, Ásia/Médio Oriente). Outra das suas responsabilidades é garantir o apoio adequado a essas missões civis.

Quanto ao Departamento de PCSD e Resposta a Crises (MD-CSDP-CR), na dependência direta do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, é considerado um elemento fundamental na ligação das atividades da responsabilidade da Comissão com as da responsabilidade do EEAS, ao mesmo tempo que interliga internamente as atividades das Diretorias do EEAS. Desta forma pretende-se que facilite a coordenação da resposta da UE em todo o ciclo do conflito, incluindo análise dos conflitos, alerta prévio, prevenção dos conflitos e construção da paz, mediação, Reforma do Setor de Segurança e Estado de direito, resposta a crises e estabilização (Kammel, 2017, p. 72). O MD-CSDP-CR tem, assim, como objetivo providenciar um conjunto de serviços especializados, funcionando como um catalisador na aplicação do conceito de Abordagem Integrada da União Europeia na resolução de conflitos armados.

Outra estrutura do EEAS, que apesar de já não se encontrar na dependência do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, tem uma grande importância para estas áreas, é o Centro de Análise de Informações (EU INTCEN)³⁹. Foi criado em 2012 e é um serviço de cariz exclusivamente civil que, em conjunto com a Diretoria de Informações do EUMS, providencia o apoio de informações à estrutura da PCSD, incluindo o HR/VP, toda a EEAS, bem como os Estados-Membros. O EU INTCEN monitoriza e analisa em permanência a situação internacional, com especial enfoque nas áreas geográficas mais sensíveis, bem como nos assuntos relacionados com o terrorismo e a proliferação das armas de destruição massiva. Sem dispor de

³⁸ Do antecedente, esta atividade era da responsabilidade do CMPD.

³⁹ Até 2012, Centro de Análise de Informações denominava-se Centro de Situação da UE (SITCEN).

uma capacidade autónoma para recolha das informações, o EU INTCEN efetua a análise estratégica com base nas informações disponibilizadas pelos Estados-Membros, bem como de fontes abertas. Do seu trabalho resultam relatórios únicos que congregam a análise feita pelas informações civis e militares, no âmbito da Capacidade de Análise de Informações Única (SIAC).

3.2.3. O Estado-Maior militar da União Europeia

O Estado-Maior militar da União Europeia (EUMS) foi criado pela Decisão do Conselho de 22 de janeiro de 2001 e trabalha sob a orientação do Comité Militar da EU, a quem reporta, e sob a autoridade direta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (Conselho da UE 2008/298/PESC, p. nº2). É considerado uma fonte de especialistas militares dentro do EEAS e tem a missão de garantir o aviso prévio, a avaliação da situação e o planeamento estratégico das operações militares no âmbito das missões de Petersberg.

Desempenha um conjunto de funções, das quais se destaca o apoio ao Comité Militar na avaliação da situação e nos aspetos de planeamento estratégico, incluindo o desenvolvimento das opções estratégicas de resposta militar, bem como o assegurar da ligação entre o Comité Militar e os recursos militares colocados à disposição da União Europeia (Conselho da UE 2008/298/PESC, p. nº3 e nº4). De igual forma, tem a função de monitorizar potenciais crises recorrendo às capacidades de informações nacionais e multinacionais, por forma a garantir um aviso prévio das mesmas em colaboração com o Centro de Análise de Informações civil (EU INTCEN) e através da Capacidade de Análise de Informações Única (SIAC).

Outra tarefa a seu cargo é a organização e coordenação dos procedimentos com os QG nacionais e os QG da NATO disponibilizados para a UE, bem como o reforço dos QG nacionais designados para a condução de operações autónomas da UE. É ainda responsável por gerar uma capacidade de planeamento e condução de operações militares autónomas. Refere-se também o contributo para o processo de elaboração, avaliação e revisão das metas para o desenvolvimento de capacidades militares, trabalhando em estreita coordenação com a EDA.

Para o desempenho das suas tarefas, o EUMS é composto por cerca de 200 militares dos vários países da União Europeia, é chefiado por um general de três estrelas e está dividido em cinco repartições, como consta na Figura 4: Conceitos e Capacidades, Informações, Operações, Logística, Comunicações e Sistemas de Informação. (EUMS, 2019b).

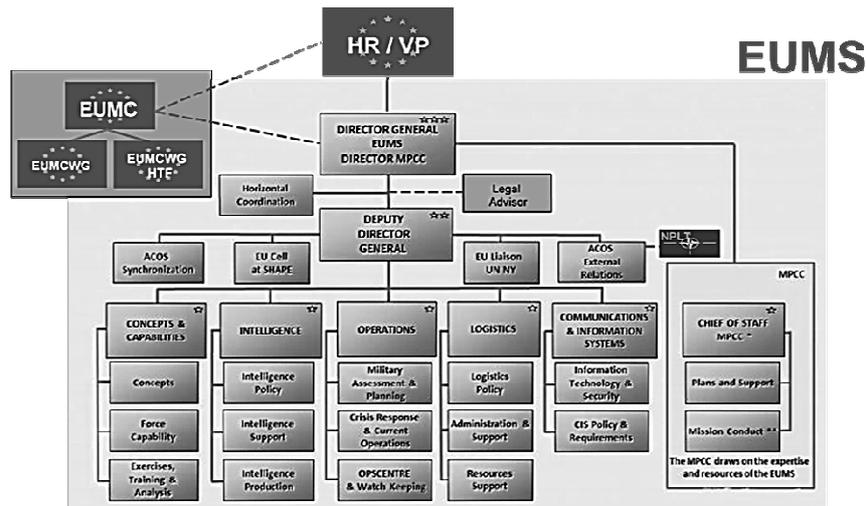


Figura 4 - Organograma EUMS

Fonte: EUMS (2019b).

A repartição de Conceitos e Capacidades é responsável pelos conceitos, doutrina, e por efetuar o planeamento, nomeadamente nas áreas de exercícios, treino, análise e lições aprendidas. É ainda responsável pelo planeamento conducente ao desenvolvimento de capacidades militares que permitam o cumprimento do nível de ambição militar da UE acordado politicamente, bem como pela cooperação com a Agência de Defesa Europeia.

A repartição de Informações é responsável por contribuir para o aviso prévio e a avaliação da situação. Participa no planeamento do EUMS através do fornecimento das informações necessárias ao mesmo e garante as informações no âmbito do planeamento de resposta a crises e para avaliação das operações e dos exercícios.

Quanto à repartição de Operações tem como função planear as operações de resposta a crises lideradas pela União Europeia, incluindo o planeamento estratégico em apoio ao processo de decisão. Também monitoriza as operações da PCSD e garante a capacidade de planear e conduzir as operações autónomas da UE.

No que respeita à repartição de Logística, é responsável por todos os assuntos no âmbito logístico, e ainda por contribuir para o processo de planeamento do EUMS, pela doutrina logística, pelo planeamento e avaliação do elemento logístico nas operações e nos exercícios, e por garantir o apoio administrativo ao EUMS.

Relativamente à repartição de Comunicações e Sistemas de Informação, é responsável por desenvolver as normas para a implementação, operação e manutenção dos sistemas de informação e comunicação (CIS) e de ciberdefesa, em apoio das atividades da PCSD. Contribui para o planeamento do EUMS na área CIS e da ciberdefesa, e garante o planeamento e a avaliação CIS nas operações e exercícios.

Por último, e na sequência da adoção em 2016 do Plano de Implementação da EUGS no âmbito Segurança e Defesa, está em fase de implementação no Estado-Maior Militar da UE a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC). A MPCC tem um objetivo semelhante à Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), mas no âmbito militar, sendo destinada ao planeamento e controlo estratégico-militar. Funciona como um Quartel-General mas apenas para as operações militares não executivas, o que adiante aprofundar-se-á.

O EUMS tem ainda uma célula destacada no SHAPE/NATO, cuja missão é a de preparar operações da UE com recurso a meios da NATO, no âmbito dos acordos *Berlin Plus* e apoiar o DSACEUR no seu eventual papel de Comandante estratégico de uma missão liderada pela UE. Também contribui para a transparência na ligação entre a NATO e a UE, no âmbito da parceria estratégica na gestão de crises.

4. A ESTRUTURA DE COMANDO MILITAR

4.1. AS CADEIAS DE COMANDO NA UE

A cadeia de comando é a estrutura mediante a qual as instruções de comando são transmitidas e o controlo é exercido entre o nível político, estratégico, operacional e tático, incluindo a definição da autoridade, responsabilidades e atividades dos Comandantes militares e dos Chefes das missões civis. No topo da cadeia de comando encontra-se o Comité Político e de Segurança, através do qual os Estados-Membros exercem o controlo político e a direção estratégica das missões civis e operações militares de gestão de crises, atuando sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante. Mas o resto da cadeia de comando assenta em opções distintas de Comando e Controlo na gestão de crises, consoante se trate de missões civis, missões militares não executivas ou operações militares.

No que respeita às missões civis, a ligação com Bruxelas é efetuada através do Comandante das missões civis (CivOpsCdr), que é mandatado pelos Estados-Membros para o exercício do Comando e Controlo ao nível estratégico, bem como pela condução de todas as missões civis da PCSD. O CivOpsCdr chefia a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), que desde 2007 materializa o Quartel-General permanente para as missões civis da PCSD.

Como Quartel-General permanente, a CPCC tem tido um papel crucial no planeamento ao nível estratégico, sendo responsável pela elaboração do CONOPS e do OPLAN com vista ao estabelecimento das missões civis, bem como pelo apoio e acompanhamento do desenvolvimento das mesmas, incluindo a elaboração de avaliações e ajustes necessários nas missões. Para

esse efeito, a missão mantém um contacto diário com a CPCC, sendo também efetuados relatórios mensais e semestrais (bem como relatórios especiais quando necessário) que são enviados para o CivOpsCdr, que, por sua vez, os distribui para os Estados-Membros e outras instituições, de acordo com as orientações estipuladas pelo Alto Representante (UK Stabilisation Unit, 2014, p. 14).

Relativamente aos Chefes da missão civil (EU HoM), eles assumem a responsabilidade da missão ao nível do Teatro de Operações, onde se fundem os níveis operacional e tático face ao reduzido número de efetivos que uma missão civil envolve. Exercem o Comando e Controlo do pessoal, das equipas e das unidades dos Estados-Membros que contribuem para a missão. Têm igualmente responsabilidade administrativa e logística dos meios, dos recursos e da informação disponíveis para a missão.

É importante referir os Representantes Especiais da UE (EUSR) e os Chefes das Delegações da UE, que, embora não façam parte da cadeia de comando, também dão orientações políticas (sem prejuízo da cadeia de comando) aos Chefes das missões civis, nomeadamente nos aspetos em que tenham um papel efetivo (Glume, 2015, p. 34).

Existem cerca de 140 Delegações da UE espalhadas pelo mundo, que desempenham um papel fundamental na política externa da UE através da sua presença permanente no terreno, da análise e do reporte do desenvolvimento das políticas da UE, da manutenção do diálogo político, da ajuda ao desenvolvimento, do acompanhamento dos assuntos ligados ao comércio, do estreitamento de laços culturais, entre outras atividades, sendo, por isso, importante a ligação com as missões civis da gestão de crises (Fiott & Bund, 2018, p. 31).

Quanto aos Representantes Especiais da UE⁴⁰, são atualmente os oito, com vista a promover as políticas e os interesses da UE em regiões e países considerados problemáticos, tendo um papel ativo no esforço de consolidação da paz, da estabilidade e do Estado de direito, sendo por isso fundamental a interligação com as missões civis da gestão de crises (EEAS, 2019).

As operações de gestão de crises da União Europeia, quer sejam civis, quer sejam militares, poderão ainda englobar a participação de países europeus que não sejam membros da UE. Esta eventualidade nasce em dezembro de 1999 com o Conselho Europeu de Helsínquia, tendo os detalhes sido acordados na reunião do Conselho Europeu de Nice, cerca de um ano depois. O objetivo primordial era o de consentir a participação nas operações de gestão de crises lideradas pela UE de países candidatos à União Europeia,

⁴⁰ Representantes Especiais da UE para a Bósnia e Herzegovina, a Ásia Central, o Corno de África, Direitos Humanos, Kosovo, o Médio Oriente, o Sahel e a Geórgia.

contribuindo desta forma para um aproximar dos procedimentos, bem como das relações, entre os Estados-Membros e estes candidatos, situação aliás análoga ao que era praticado em outras áreas da União nessa altura. Assim, efetuavam-se reuniões periódicas para viabilizar trocas de pontos de vista nas situações que envolvessem as questões de segurança e defesa, facilitando as ligações institucionais entre estes países e os Estados-Membros, quer ao nível do EUMC, quer ao nível do COPS, quer ao nível do Conselho da UE. Após o último alargamento da União Europeia, em 2013, com a entrada da Croácia, esta hipótese passou a ser dirigida à Noruega, à Islândia, e à Turquia. A possibilidade de países terceiros participarem em operações comandadas pela UE também está aberta a países não europeus, bastando para o efeito que eles manifestem esse interesse e que o Conselho da UE assim o determine. Porém a decisão de iniciar uma operação de gestão de crises sob a liderança da UE mantém-se na competência exclusiva da própria União⁴¹.

Quanto à cadeia de comando militar, e tal como apresentado nas Figuras 5 e 6, ela compreende os níveis estratégico-militar, operacional e tático, cada um destes representado pelo seu Comandante e apoiado pelo respetivo Quartel-General. Os militares também participam no nível político-estratégico através do EUMC, que é apoiado pelo EUMS (EUMS, 2015b, pp. 8-29). Ao nível estratégico-militar, o Comandante da Operação (OpCdr) é nomeado pelo Conselho para conduzir a operação militar, estando autorizado a exercer o Comando e o Controlo sobre as forças que lhe forem atribuídas e tendo a responsabilidade de elaborar o Conceito da Operação (CONOPS) e o Plano de Operações (OPLAN). Compete-lhe ainda coordenar a projeção, a sustentação e a retração da força militar liderada pela UE. Para esse efeito é apoiado por um Quartel-General de nível estratégico-militar (OHQ), localizado fora da área de operações. Não dispondo a UE de nenhum Quartel-General permanente, existem três opções para o Comando e Controlo que serão explicitadas adiante. Ao nível operacional, é nomeado pelo Conselho ou pelo COPS um Comandante da Força (FCdr), que atua sob a autoridade do Comandante da Operação, para exercer o Comando das forças que lhe forem atribuídas. Para esse efeito, é apoiado por um Quartel-General de nível operacional (FHQ), que se encontra localizado dentro da área de operações. Ao nível tático, existem ainda os Comandantes das Componentes e diversos níveis de comando, dependendo da

⁴¹ Para além das condições apresentadas anteriormente, e no caso de recurso aos acordos de *Berlin Plus*, a participação de países terceiros está também dependente da aceitação da NATO.

dimensão da força, a quem são atribuídas a autoridade necessária à missão e as tarefas que desenvolvem.

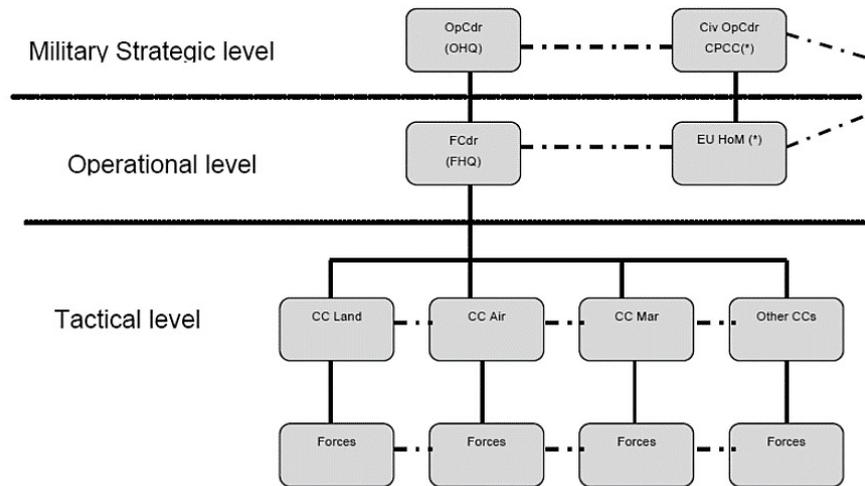


Figura 5 - Cadeia de Comando da UE
 Fonte: EUMS (2015b, pp. 13-29).

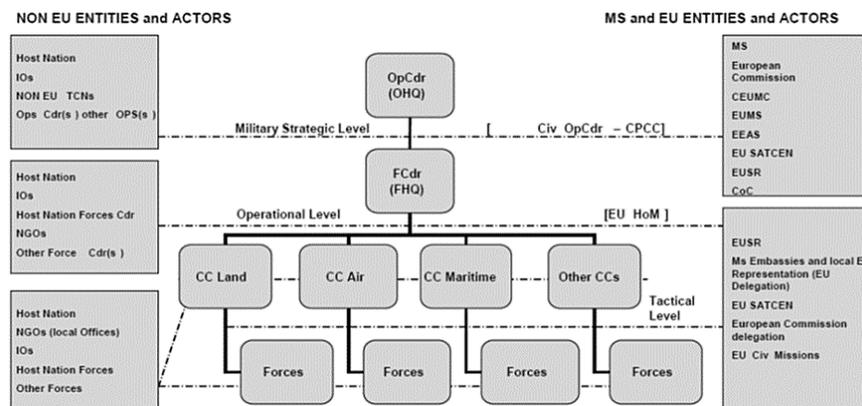


Figura 6 – Estruturas de coordenação e ligação nas operações militares da UE
 Fonte: EUMS (2015b, pp. 22-29).

No que respeita às missões militares não executivas, e desde 2017, o Diretor da Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC), instalado permanentemente no EUMS, exerce o papel de Comandante ao nível estratégico-militar de todas as missões militares não executivas. Tal como acontece com as missões civis, e tendo em consideração o reduzido número de

efetivos que as missões militares não executivas tem, o nível operacional e tático da cadeia de comando funde-se num só, sendo materializado no Comandante da Missão Militar (MCdr). Este Comandante é apoiado no Teatro de Operações pelo Quartel-General da missão.

4.2. A MPCC E AS MISSÕES MILITARES NÃO EXECUTIVAS

Na sequência das Conclusões do Conselho de novembro de 2016 sobre a implementação Estratégia Global da UE, foi formalmente criada em 8 de junho de 2017 a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC). A MPCC faz parte do Estado-Maior Militar da UE e tem um objetivo semelhante ao da Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), mas no âmbito militar, destinando-se exclusivamente ao planeamento e à condução ao nível estratégico-militar das missões militares não executivas, ou seja, de missões de assessoria em apoio da nação hospedeira ou de treino das forças locais (Conselho da UE 2017/971).

Inicialmente, neste tipo de missões, o Comandante militar da missão no Teatro de Operações assumia as responsabilidades ao nível estratégico-militar, operacional, e tático, sendo apoiado pelo Estado-Maior da UE, como ocorreu, por exemplo, nas missões de treino da União Europeia na Somália, no Mali e na República Centro Africana, que passaram a estar enquadradas pela MPCC. Esta situação, anterior à criação da MPCC, apresentava vários problemas, entre eles, a dificuldade inerente a uma situação *ad-hoc* em estabelecer lições aprendidas, as complicações na efetiva coordenação das atividades devido à distância, ou ainda o enfraquecimento das missões pela inexistência em Bruxelas de uma estrutura permanente ao nível estratégico. Da mesma forma, implicava uma sobrecarga sobre o Comandante militar, que tinha que ausentar-se frequentemente do Teatro de Operações para participar em reuniões com o Comité Político e de Segurança, ou o Comité Militar, entre outros, situação que também não se adequava aos padrões de exemplo moral inerentes à função de comando de forças militares.

Também ao nível político o debate sobre a eventual criação de um Quartel General permanente para as operações militares tem sido constante e com posições extremadas, com alguns Estados-Membros a defender a necessidade de o criar para garantir à UE um efetivo papel como ator de segurança, e outros a contrapor com a necessidade de evitar duplicação com estruturas da NATO, além de uma certa relutância numa excessiva militarização da UE.

Exatamente por isso, e tendo em consideração a sensibilidade que envolve o debate político sobre a criação de estruturas militares permanentes

de Comando e Controlo na UE, é de referir que o estabelecimento da MPCC tem, por si só, um grande significado político (Tardy, 2017, p. 3). Não é de estranhar naturalmente o contexto em que a MPCC é criado. Por um lado, a aprovação da Estratégia Global da União Europeia criou uma oportunidade, por outro lado, a perspectiva de saída do Reino Unido da UE ajudou à perceção dessa necessidade. De qualquer maneira, o estabelecimento deste novo órgão marca uma certa aceitação de que a UE poderá vir a adquirir uma capacidade autónoma de comando e controlo, algo que no passado sempre teve grande resistência. Isto não significa, no entanto, que a MPCC seja um passo no sentido da criação de um Quartel-General da UE para operações militares.

Ao fazer parte do Estado-Maior da UE, a MPCC responderá perante o Diretor do EUMS, que assumirá adicionalmente o papel de Diretor da MPCC. E exerce, assim, “de facto” o papel de comandante ao nível estratégico-militar de todas as missões militares não executivas, incluindo a responsabilidade de coordenar com o mecanismo ATHENA que providencia uma parte (pequena) do financiamento para as despesas com as missões militares. Mas apesar de fazer parte do EUMS, a MPCC gozará de uma autonomia semelhante à do homólogo para as operações civis, com quem coordenará, através da Célula Conjunta de Coordenação (JSCC), recentemente criado com vista à melhoria das sinergias entre a dimensão civil e a dimensão militar da PCSD. De referir que este duplo papel de Diretor do EUMS e Diretor da MPCC poderá criar alguma ambiguidade e potenciais lacunas na comunicação, uma vez que, como Diretor do EUMS, reporta diretamente ao Alto Representante e, como Diretor da MPCC, deverá reportar ao Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, tal como acontece com os Diretores do ISP.DMD e do CPCC (Bodescu, 2017, p. 15).

A MPCC terá cerca de 30 elementos, na sua maioria oriundos do EUMS, e o restante, dos Estados-Membros, sendo responsável pelo planeamento e condução ao nível estratégico-militar de missões militares não executivas. Terá a responsabilidade de elaborar diversos documentos, como, por exemplo, o conceito de operações (CONOPS), o plano de operações (OPLAN), e as regras de empenhamento (ROE), além de contribuir também para o processo de geração da força, e posteriormente conduzir ao nível estratégico as missões militares não executivas.

Além do planeamento e condução ao nível estratégico-militar, a MPCC terá ainda que desempenhar um conjunto de atividades em assuntos relacionados com os relatórios para o Comité Político e de Segurança e o Comité Militar, com a harmonização de procedimentos e documentos das missões

não executivas da UE, ou com a contribuição para a base de dados da UE de lições aprendidas.

Apesar de tudo, é importante realçar que a MPCC é uma estrutura modesta, sem grandes implicações financeiras para a UE, estritamente militar, e orientada exclusivamente para as missões militares não executivas. Está muito distante de uma estrutura com as capacidades e as responsabilidades de um Quartel-General de nível estratégico-militar. No entanto, a forma como desempenhará o seu papel no futuro irá certamente ter um impacto no debate sobre um possível Quartel-General para as operações militares da União Europeia.

4.3. AS OPÇÕES DE COMANDO E CONTROLO NAS OPERAÇÕES MILITARES

Ao nível operacional e tático, a UE poderá recorrer a um Quartel-General identificado no Catálogo de Forças (ainda que tenha que ser sempre confirmado pelo Estado-membro que o disponibiliza), ou criar um especificamente para a operação pelo processo de geração de forças definido para a UE. Ao nível estratégico-militar, e face à inexistência de um Quartel-General permanente da UE para as operações militares (OHQ), existem três opções para o Comando e Controlo: por intermédio de um Quartel-General disponibilizado por um dos Estados-Membros da União Europeia; através do Centro de Operações da União Europeia; com recurso às capacidades da NATO disponibilizados no âmbito dos acordos de *Berlin Plus*.

O recurso a um Quartel-General de um dos Estados-Membros da UE tem sido a opção mais comum, em que os QG nacionais são normalmente reforçados por elementos de outros Estados-Membros, dando-lhes uma característica multinacional, com a nação hospedeira a ser conhecida como a “nação-quadro”. Até ao momento, seis Estados-Membros disponibilizaram OHQ para operações autónomas da UE, nomeadamente: a França, em Mont Valerien, perto de Paris, ativado para a operação ARTEMIS na RDC e para a EUFOR CHADE/RCA; a Alemanha, perto de Potsdam, ativado para a operação EUFOR RDC; a Grécia, em Larissa, ativado para a operação EUFOR RCA; a Itália, em Roma, tendo já sido ativado para a operação EUNAVFOR MED; o Reino Unido, em Northwood, ativado para a operação EUNAVFOR ATALANTA na Somália, cuja disponibilidade terminou em 29 de março de 2019; a Espanha, em Rota, que assumiu a responsabilidade da operação EUNAVFOR ATALANTA em 29 de março de 2019.

Esta opção, apesar de politicamente ser mais fácil de aceitar, tem inerente um conjunto de problemas. Por um lado, os problemas de cariz prático como sejam os resultantes das dificuldades de coordenação com outras estruturas do Serviço de Ação Externa da UE ou ainda o estabelecimento de lições aprendidas relativas ao emprego da força militar em operações de gestão de crises da UE. Por outro lado, a própria afirmação da dimensão militar no seio da União Europeia sai mais debilitada pelo afastamento dos militares do centro de decisão. É ainda de realçar o facto de que estes QG nacionais poderão não ser disponibilizados para uma determinada operação militar da UE, o que coloca em causa o efetivo papel da UE como ator de segurança, além de contrastar com o discurso político que tem vindo a ser adotado pela UE nos últimos anos. Muito embora seja de realçar que estão previstas outras alternativas para o Comando e Controlo das operações militares.

Assim, em determinadas situações, nomeadamente para operações conjuntas civis/militares e em que nenhum dos QG nacionais seja disponibilizado, o Conselho da União Europeia pode optar pela atribuição do planeamento e da condução de uma operação autónoma da União Europeia ao Centro de Operações da UE (OPCEN) (EUMS, 2015b). O Centro de Operações da UE foi criado na sequência da decisão do Conselho Europeu de dezembro de 2003 com o intuito de disponibilizar um elemento que permitisse melhorar a coordenação entre a componente militar e a componente civil, sendo relevante acentuar que não se está na presença de um Quartel-General. A possibilidade de dotar a UE com um Quartel-General, que permitisse planear e conduzir operações lideradas pela EU, levantou vários problemas diplomáticos no interior da NATO, e dos próprios EM, motivo pelo qual essa intenção foi então abandonada (Arnaud, 2008, p. 29).

Este Centro era composto por um núcleo permanente que começou a funcionar no início do ano de 2007, estando localizado na repartição de Operações do EUMS, com a possibilidade de poder ser reforçado, se necessário, por elementos provenientes de outras repartições do próprio EUMS, ou do EEAS, ou dos Estados-Membros. Este núcleo permanente constituía igualmente uma “capacidade de vigilância” (WKC) que garantia a monitorização permanente (24 horas por dia) das operações desenvolvidas no âmbito da PCSD.

Apesar de o emprego do Centro de Operações da UE no Sahel e Corno de África ser frequentemente apontado como um exemplo de sucesso, é de realçar que a opção de utilização do OPCEN na atual configuração tem duas grandes lacunas. Por um lado, é necessário tempo entre a decisão do Conselho sobre a sua ativação e o reforço dos efetivos do OPCEN que lhe permitam cumprir a missão (uma vez que o núcleo permanente é extremamente reduzido

e materializado numa capacidade de “vigilância”), o que limita a sua utilização para situações urgentes. Por outro lado, o efetivo previsto para a sua máxima configuração (cerca de 90 pessoas) implica que, na prática, não disponha de capacidade para exercer o comando e controlo sobre forças de grande dimensão, nem em Teatros de Operações de grande exigência, o que não está de todo alinhado com as transformações no ambiente estratégico atual, nem com o nível de ambição identificado pela União Europeia (Hynek, 2010, p. 7).

Acresce dizer que em novembro de 2018 o Conselho concordou que as tarefas desenvolvidas pelo OPCEN fossem incorporadas na MPCC, como parte do fortalecimento da Abordagem Integrada, com um máximo de 60 efetivos permanentes e até 94 reforços (*augmentees*), para que no final do ano 2020 pudesse assumir total responsabilidade no planeamento e condução nas missões militares não executivas, e também eventualmente de uma operação militar de escalão reduzido até 2.500 efetivos, que corresponde sensivelmente ao emprego de um Agrupamento Tático.

Apesar de tudo, é notório o aumento das sinergias entre as dimensões militares e civis da UE na gestão de crises, quer pela necessidade de responder a emergências de uma forma coerente, quer pelo desenvolvimento da doutrina que preside a este tipo de situações. Isto resulta da necessidade sentida pela UE de uma ação externa mais coerente e mais efetiva, espelhada na articulação das diversas dimensões através da Abordagem Abrangente e, mais recentemente, no conceito de Abordagem Integrada, a que já se aludiu, com o intuito de que todas as missões e operações, civis e militares, no âmbito da PCSD, estejam integradas numa política externa única.

De igual forma, a necessidade de resposta aos desafios da migração e à crise na Ucrânia também contribuiu para uma maior sinergia entre as dimensões civis e militares, assente numa relação entre a segurança interna e externa, bem como na necessidade de resposta às ameaças híbridas. Aliás, sobre este último aspeto cite-se a Declaração Conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho de abril de 2016, que estabelece a resposta da UE às ameaças híbridas⁴². Identificando-se quatro áreas de atuação: melhorar o alerta precoce, construir a resiliência, responder à crise e recuperar, e aumentar a cooperação com a NATO (HR/VP e Comissão Europeia 2016/018). Destas, realça-se como exemplo das sinergias necessárias entre as

⁴² As ameaças híbridas correspondem à mistura de atividades coercivas e subversivas, e métodos convencionais e não convencionais (ex. diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos), que podem ser empregues de forma coordenada por atores estatais e não estatais, por forma a atingir objetivos específicos, mantendo-se sempre abaixo do limite da necessidade de declaração formal de guerra (HR/VP e Comissão Europeia 2016/018).

capacidades civis e as capacidades militares da UE, a contribuição militar com informação para a *Hybrid fusion cell* criada no Centro de Análise de Informações (EU INTCEN) na sequência da adoção desta comunicação conjunta, ou o estreitamento das relações UE-NATO no que respeita ao sistema de alerta precoce, à comunicação estratégica, ou à cibersegurança.

Também as lições aprendidas das intervenções nos diversos teatros de operações pela comunidade internacional, como, por exemplo, o Iraque ou o Afeganistão, demonstraram que o recurso exclusivo à ação militar não garante uma solução definitiva e sustentável para uma determinada crise. É determinante para a sua resolução o desenvolvimento político, económico, social, entre outras áreas. A necessidade de se fomentarem sinergias entre a dimensão militar e a dimensão civil da gestão de crises é, também por isso, refletida na Estratégia Global da UE de 2016 e nos documentos posteriormente produzidos que lhe estão associados, como, por exemplo, o Plano de Implementação no âmbito da Segurança e Defesa.

É de relembrar que, na observância do conceito de Abordagem Integrada, se procura obter coerência nas ações que ocorreram no âmbito da segurança interna e externa, visando implementar respostas nas múltiplas dimensões do conflito e em todas as etapas da crise. Nesse sentido, os instrumentos de gestão de crises da PCSD, quer militares, quer civis, são uma das ferramentas que podem ser utilizadas pela União Europeia no apoio à sua ação externa, sendo de esperar, no futuro, um aumento das sinergias entre a dimensão militar e a dimensão não militar.

No entanto, existem diferenças substanciais no que respeita à necessidade e à evolução das capacidades civis e militares. Logo à partida, as capacidades militares à disposição da UE são providenciadas e financiadas pelos Estados-Membros, enquanto a UE dispõe de capacidades civis próprias, asseguradas por intermédio de um financiamento comum, com os Estados-Membros a disponibilizar os recursos humanos (Lintern, 2017, p. 36). Não obstante, o processo de desenvolvimento das capacidades civis e militares assenta na mesma metodologia, baseada no nível de ambição. Assim, e apesar da complexidade do processo, é de realçar que as capacidades militares podem ser usadas nas missões civis, e as capacidades civis podem ser usadas nas operações militares. Como exemplo referem-se os meios para projeção de forças para um teatro de operações, as capacidades de transporte existentes num determinado teatro de operações, os equipamentos de reconhecimento e vigilância aérea, os recursos médicos existentes num teatro de operações, entre outros.

Mas tal não é por si só justificativo da necessidade de existir uma estrutura única de Comando e Controlo civil-militar. O que é determinante é

identificar as tarefas no âmbito do *Headline Goal* que potencialmente possam ser comuns, o que teria de ter consequências na composição e dimensão das forças à disposição da UE, nomeadamente dos Agrupamentos Táticos, bem como de meios com dimensão estratégica, como, por exemplo, projeção estratégica ou capacidades médicas.

Para além disso, é também necessário o estabelecimento de mecanismos de coordenação entre a dimensão militar e a dimensão civil aos vários níveis, com vista à melhoria das sinergias entre as missões civis e as operações militares da PCSD da UE, como é o caso do recente estabelecimento da Célula Conjunta de Coordenação (JSCC) (EEAS, 2017, p. 10). A JSCC será composta por elementos provenientes do EUMS e do CPCC e materializará a estrutura formal para a cooperação diária entre militares e civis ao nível estratégico. Assegura-se, deste modo, a melhoria dos procedimentos de coordenação, um rápido fluxo de informação, bem como a coerência dos produtos resultantes do planeamento. Naturalmente que, para a coordenação ser eficaz, têm de ser estabelecidas estruturas de coordenação civil-militar nos diferentes níveis de atuação, desde o político-estratégico ao nível tático.

Com efeito, os aspetos relacionados com a decisão, as questões legais e o financiamento constituem a grande dificuldade deste tipo de sinergias, mas é uma opção oportuna e racional, tendo em consideração as ações mais recentes, no âmbito do desenvolvimento de capacidades, e que adiante melhor se explicitará.

4.4. *BERLIN PLUSE AS RELAÇÕES COM A NATO*

Como já foi anteriormente referido, outra das opções para o Comando e Controlo das operações militares da União Europeia assenta no recurso às capacidades da NATO através dos acordos *Berlin Plus*. Esta opção implica, na prática, o estabelecimento de um Quartel-General no SHAPE⁴³ da NATO em Mons, Bélgica.

Os acordos de *Berlin Plus*⁴⁴, adotados na sequência da Cimeira da NATO de Washington de 1999 e formalmente concluídos em 17 de março de 2003 pelo Alto Representante para a Política Externa da UE, Javier Solana, e pelo Secretário-Geral da NATO, Lord Robertson, tinham como objetivo direto a utilização dos meios e capacidades da NATO pela União Europeia na operação CONCORDIA/FYROM que iria ser iniciada no final desse mês na

⁴³ O SHAPE é o Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa.

⁴⁴ O nome *Berlin Plus* foi inspirado na cidade onde decorreu a reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 1996 que levou à criação da ESDI.

atual República da Macedónia do Norte, em substituição da Operação ALLIED HARMONY da NATO (CONCORDIA/FYROM, 2015). Estes acordos abrangiam sete grandes áreas alusivas às operações de gestão de crises lideradas pela UE com recurso a meios da NATO: garantir a segurança referente à troca de informação classificada entre a NATO e a UE; garantir o acesso da União Europeia às capacidades de planeamento da NATO; assegurar a disponibilidade das capacidades e meios da Aliança para emprego pela UE, como, por exemplo, comunicações e Quartéis-Generais; especificar as condições da sua utilização; clarificar as relações de comando entre a UE e a NATO, incluindo o papel do DSACEUR⁴⁵ da NATO como Comandante da Operação da UE (OpCdr) ao nível estratégico-militar; permitir requisitos de capacidades coerentes e mutuamente benéficos; e facilitar a consulta mútua entre a NATO e a UE no contexto de uma operação de gestão de crises (EUMS, 2019, p. Anexo K).

Neste sentido, foram criados diversos mecanismos de coordenação por forma a auxiliar a implementação destes acordos, dos quais se destacam as reuniões com carácter periódico para tratar dos aspetos essenciais relacionados com os assuntos de segurança e defesa de interesse comum às duas organizações. Nelas participavam o Alto-Representante para a PESC e o Secretário-Geral da NATO. A necessidade de garantir um trabalho contínuo no tratamento destes assuntos levou à presença em permanência de civis e militares da estrutura operacional da UE na estrutura operacional da NATO.

O recurso aos acordos de *Berlin Plus* pela UE foi ainda efetuado na operação ALTHEA iniciada em 2004, e que ainda decorre, em substituição da operação SFOR da NATO (EUFOR ALTHEA, 2019). No entanto, os acordos de *Berlin Plus* tornaram-se em parte inadequados, até porque estão muito orientados para a substituição das operações da NATO por operações da UE, e atualmente é pouco provável o recurso aos mesmos (Tardy, 2017, p. 2). Não obstante, o ambiente externo poderá repensar esta situação e ditar outras opções. Em termos de gestão de crises, a NATO é primeiramente uma aliança político-militar *hard-power* de 29 países que não dispõe de uma dimensão civil autónoma de resposta a crises que possa empregar num determinado teatro de operações. No entanto, procura cooperar com os diversos atores civis que atuam nesse teatro de operações, integrando os efeitos dessa cooperação nos planos de operações, nem sempre com sucesso (Bodescu, 2017, p. 12). Por seu lado, a União Europeia é primeiramente uma parceria político-económica *soft-power* de 27 Estados-Membros, que dispõe de uma multiplicidade muito

⁴⁵ DSACEUR é o Comandante Adjunto Supremo Aliado para a Europa.

diversificada de meios civis, como, por exemplo programas de apoio ao desenvolvimento, de ajuda humanitária, entre muitas outras áreas, que emprega em apoio dos países afetados pelas crises. Quando existe uma necessidade de resposta militar, ainda que limitada, a UE procura empregar essa dimensão em complemento da intervenção civil num determinado teatro de operações.

Assim, os novos desafios no que respeita às operações de gestão de crises têm obrigado a NATO e a UE a adaptarem-se, com implicações na sua atuação, tendo as intervenções da UE demonstrado ter mais sucesso do que as operações da NATO nesta área, muito embora seja de realçar que as operações da NATO são muito mais exigentes em termos de tamanho, objetivo e complexidade. Não obstante, a UE tem vindo a tornar-se num ator de segurança com um elevado nível de legitimidade, dispondo de uma capacidade única de misturar dimensões civis e militares numa Abordagem Abrangente de gestão de crises, isto apesar do modesto número e dimensão das missões/operações que tem desenvolvido. Por seu lado, a característica militar da NATO tem implicado alguma dificuldade na adaptação ao ambiente da gestão de crises, procurando incluir uma dimensão civil que lhe garanta a manutenção de um papel relevante como ator de segurança neste tipo de atuação. O *Berlin Plus in reverse* constitui uma possibilidade em potencial da NATO aceder aos meios civis da UE nas operações de gestão de crises (Vukasović & Stančić, 2012, p. 150).

Uma parceria estratégica entre a NATO e a UE, no âmbito dos acordos de *Berlin Plus* ou em outro contexto, é algo difícil de ser implementado politicamente. Por um lado, devido à existência de Estados-Membros que não fazem parte das duas organizações e que, na prossecução dos seus interesses nacionais, limitam politicamente essa opção. Por outro lado, os Estados-Membros das duas organizações também têm demonstrado dificuldades em adotar uma posição comum que facilite a implementação de uma visão estratégica conjunta entre a UE e a NATO, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento da PCSD, o que em parte se justifica pela vontade de manter a flexibilidade de utilizar as duas organizações, conforme lhes for mais conveniente. Não obstante, as ameaças e os desafios contemporâneos à segurança necessitam, aconselham, e até incentivam, a que no futuro sejam desenvolvidas relações entre a NATO e a UE com vista a uma cooperação mais efetiva, embora muito provavelmente fora do contexto dos acordos de *Berlin Plus*. Nem a NATO nem a União Europeia dispõem, por si só, das capacidades necessárias para responder aos desafios futuros de segurança, pelo que a cooperação entre as duas organizações é essencial (Garcia, 2018, p. 9).

Para que uma parceria estratégica seja conseguida, a UE deveria clarificar a sua opção política no âmbito da PCSD em dois pontos fundamentais (Aghniashvili, 2016, p. 88): 1) A definição da área e das condições em que as operações e missões no âmbito da PCSD são ativadas; 2) O aprovisionamento, de uma forma racional, das suas estruturas para gestão de crises da PCSD com os recursos humanos, materiais e financeiros necessários. A UE deveria melhorar a coordenação entre as suas estruturas de forma a mais facilmente implementar os objetivos e as tarefas atribuídas, bem como desenvolver uma estrutura formal de cooperação com a NATO fora dos acordos *Berlin Plus*, que estão demasiado orientados para a cooperação militar. As duas organizações deveriam mobilizar esforços no sentido de resolver alguns assuntos historicamente pendentes entre os seus membros, como, por exemplo, o caso de Chipre, e contribuir para a adoção de uma visão estratégica conjunta NATO- UE, assente numa clara divisão de responsabilidades.

Assim, existe uma elevada necessidade de partilha de responsabilidades entre a UE e a NATO no atual e complexo ambiente de segurança, de forma a potenciar as capacidades existentes nas duas organizações com vista a uma gestão de crises mais efetiva e eficiente. Além de que, as duas organizações partilham mais do que vinte e dois Estados membros, uma vez que têm uma grande aptidão para mobilizar diversos atores capazes de responder aos atuais desafios militares e não militares (Nunes, 2020, p. 29). É neste contexto que a Declaração conjunta UE-NATO de julho de 2016 vem dar um novo alento às relações entre as duas organizações, justificado com os desafios sem precedentes originários do Sul, e principalmente do Leste da Europa. Reconhecem nesta Declaração que uma NATO forte e uma UE forte saem mutuamente reforçadas, conseguindo garantir em conjunto uma melhor segurança à Europa e arredores. Uma vez que a segurança das duas organizações está interligada, em conjunto conseguem mobilizar um maior leque de ferramentas capazes de responder melhor aos desafios que enfrentam, e assim usam os respetivos recursos (que em parte tem origem nos mesmos países) de uma forma mais eficiente (UE-NATO, 2016).

Esta Declaração conjunta identificou diversas áreas em que era necessário aprofundar a cooperação, tendo posteriormente sido definidas 74 ações conjuntas a desenvolver, em áreas como ameaças híbridas, comunicação estratégica, resiliência, segurança marítima, ciberdefesa e cibersegurança, desenvolvimento de capacidades, e exercícios, cuja necessidade de implementação foi novamente realçada através da Declaração conjunta UE-NATO de 2018 (UE-NATO, 2018). Um exemplo dessa reaproximação são os exercícios paralelos EU PACE17 e NATO CMX 17 realizados em setembro/outubro

de 2017, que estiveram focados nas capacidades de gestão de crises das duas organizações, num cenário comum de ameaças híbridas e cibernéticas.

Realça-se igualmente o assumir pelas duas organizações da necessidade de existir uma maior coerência entre o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP) e o correspondente Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades militares (CDM) na União Europeia, bem como a disponibilidade mútua das capacidades desenvolvidas pela NATO ou pela UE, e ainda a complementaridade dos projetos de interesse comum.

A NATO não constitui a única organização com a qual a UE desenvolve atividades no âmbito da gestão de crises. Também a cooperação com a União Africana tem um papel importante, principalmente no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança em África (APSA), existindo ainda cooperações com a ASEAN, com a Liga dos Estados Árabes, ou com a OSCE. É de todo importante anotar que também têm sido envidados esforços desde 2015 no sentido de melhorar a cooperação entre a União Europeia e as Nações Unidas, nomeadamente na necessidade de aumentar a cooperação na rapidez de resposta a crises, incluindo o estabelecimento de operações da UE em paralelo ou em ligação com as operações de manutenção de paz das Nações Unidas. Neste sentido é de relembrar, conforme referido pelo HR/VP numa comunicação no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 9 de maio de 2017, que a União Europeia, em conjunto com os seus Estados-Membros, contribui com cerca de 40 por cento do orçamento de que as Nações Unidas dispõem para as operações de apoio à paz, e ainda com cerca de metade do orçamento das Nações Unidas para as agências, onde se inclui o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Alimentar Mundial (WFP), e o Alto Comissariado para os Refugiados (UNHCR) (ONU, 2017).

5. AS FORÇAS MILITARES

5.1. OS *HEADLINE GOAL* COMO NÍVEL DE AMBIÇÃO MILITAR E OS *BATTLEGROUPS*

O Conselho Europeu de Helsínquia de dezembro de 1999 constituiu o suporte político para a definição das capacidades militares necessárias às operações militares conduzidas pela UE, num documento conhecido como *Helsinki Headline Goal 2003* (HHG), em que foi estipulado o objetivo de “até 2003, posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000–60.000 pessoas [escalão de Corpo de Exército com as correspondentes forças navais e aéreas], capazes de desempenhar toda a gama de missões de Petersberg” (Conselho Europeu 1999/12, p. parte II).

Durante a presidência francesa seguinte foi elaborado o *Helsinki Headline Catalogue* (HHC) correspondente às necessidades em termos de forças militares para que a UE pudesse cumprir os HHG, bem como o *Helsinki Force Catalogue* (HFC), onde foram identificadas quais as forças militares que os países estavam dispostos a disponibilizar. Por sua vez, o *Helsinki Progress Catalogue* (HPC) foi elaborado durante o ano de 2001, consubstanciando uma lista das necessidades ainda em falta para cumprir o objetivo delineado em Helsínquia. Com base nessa lista, posteriormente foi adotado em dezembro de 2001 no Conselho Europeu de Laeken o *European Capabilities Action Plan* (ECAP), com a finalidade de resolver as lacunas identificadas no HPC, nomeadamente nas áreas de o Transporte Estratégico; Tomada de Decisão; Projeção; Logística; Proteção; e Empenhamento da Força (Schmitt, 2004).

Em junho de 2002, no Conselho Europeu de Sevilha, foi aprovada uma Declaração relativa ao contributo da PESC/PESD na luta contra o terrorismo. Nesta sequência, foi decidida a criação de uma força de reação rápida que passaria a ser designada por Elementos de Reação Rápida (RRE). Esta força seria retirada do *Helsinki Headline Catalogue*, teria uma prontidão de 5 a 30 dias e seria composta por 20.000 elementos (Conselho da UE 2003/C 280 E/050).

Mas a experiência obtida nas operações militares EUFOR CONCORDIA e ARTEMIS, bem como as alterações no ambiente de segurança, resultou num afastamento dos objetivos estipulados no HHG 2003, que previa forças de grande dimensão, em prol de uma abordagem mais qualitativa e assente em forças de pequena dimensão. Em maio de 2003 o Conselho reconhece as lacunas que ainda existiam nas capacidades militares da UE e em dezembro desse ano é aprovada a Estratégia Europeia de Segurança. Neste contexto, o Conselho de Assuntos Gerais de 17 de maio de 2004 assume o *Headline Goal 2010* como um novo objetivo a atingir até 2010, que será posteriormente reafirmado pelo Conselho Europeu de junho de 2004 (Conselho Europeu 2004/06). Com este novo objetivo, os Estados-Membros da UE propunham ter a capacidade de, até 2010, agir de uma forma decisiva e rápida em todo o espectro das operações de gestão de crises previstas para a União Europeia, contribuindo desta forma para a afirmação da União Europeia como “ator global”, como previsto na Estratégia Europeia de Segurança.

Para conseguir uma Capacidade de Reação Rápida, a UE iria socorrer-se dos Agrupamentos Táticos (*Battlegroups - BG*), que se tornaram na parte central do *Headline Goal 2010*, concentrando os seus esforços no desenvolvimento de três capacidades capitais: Projeção, Interoperabilidade e Sustentabilidade. Com o *Headline Goal 2010* a União Europeia pretendia ser capaz de tomar a decisão de iniciar uma operação militar de gestão de crises até cinco dias após a aprovação do conceito da operação, bem como de projetar as suas forças, ou parte delas, para um teatro de operações até dez dias após a decisão, tal como se pode ver na Figura 7 (Clero, 2012, p. 37).

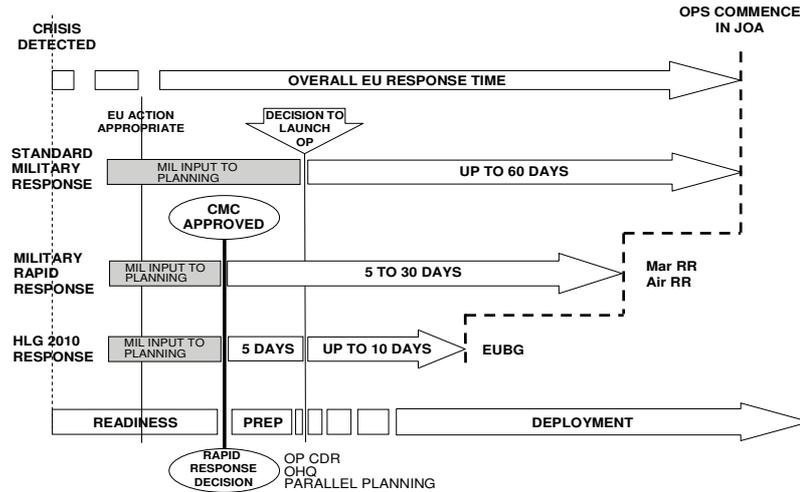


Figura 7 - Capacidade de Resposta Rápida

Fonte: Clero (2012, p. 37).

Neste contexto, foi também dada grande relevância ao transporte estratégico naval, aéreo e terrestre, que se pretendia que estivesse operacional até 2010, tendo sido estipuladas as seguintes metas específicas a atingir (Conselho Europeu 2004/06): estabelecer os critérios de treino e prontidão que as forças militares dos Estados-Membros disponibilizadas para o *Headline Goal* teriam de cumprir; melhorar o comando e controlo aos vários níveis, nomeadamente através do desenvolvimento de equipamentos e meios de comunicações compatíveis; desenvolver totalmente os Agrupamentos Táticos até 2007; atingir em 2010 a capacidade de transporte estratégico (aéreo, terrestre e naval) necessário à projeção das forças.

A Declaração das Capacidades Militares Europeias foi aprovada pelos Ministros da Defesa dos Estados-Membros numa conferência em Bruxelas a 22 de novembro de 2004. Nesta Declaração reforça-se o propósito de cumprir os objetivos estipulados pelo *Headline Goal 2010*, definem-se os primeiros 13 Agrupamentos Táticos que serão constituídos pelos Estados-Membros da União Europeia, estabelece-se uma “Abordagem Abrangente para a projeção de forças”, e apresenta-se uma avaliação da implementação do ECAP de 2001 até 2004, que foi a base de trabalhos para o desenvolvimento deste *Headline Goal* (Conselho da UE 2004/2622/CFSP). Posteriormente foram aprovados pelo Conselho da União Europeia, o Catálogo de Requisitos 2005, o Catálogo de Forças

2006 e 2009, e finalmente o Relatório de Progresso 2007. Pretendia-se que a partir de 2007 a UE tivesse a capacidade de iniciar e sustentar duas operações de BG ao mesmo tempo, sujeitos a uma rotação de 6 em 6 meses tal como exigido pelos “*Standards and Criteria*” (Briand, 2012, p. 16).

O primeiro Agrupamento Tático atingiu a capacidade operacional completa (FOC) em janeiro de 2007 e, desde aí, a UE tem mantido dois BG em elevada prontidão e assente num esquema de rotação semestral, conforme se pode verificar na Figura 8.

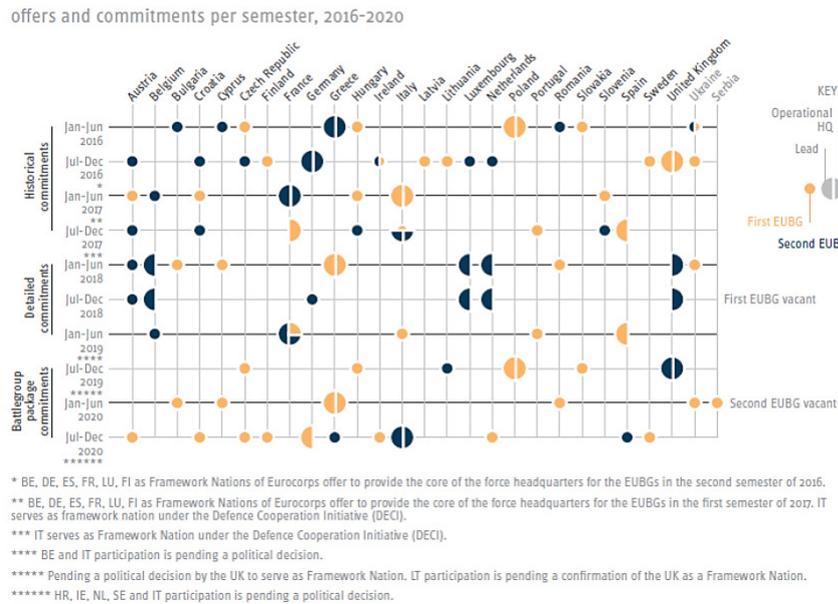


Figura 8 - Rotação dos Agrupamentos Táticos, 2016-2020

Fonte: Fiott e Bund (2018, p. 137).

Estes Agrupamentos Táticos (BG) são forças constituídas por cerca de 1500 militares (escalão Batalhão), dispoendo de capacidades de Apoio de Combate e capacidades de Apoio de Serviços que lhes garantem autonomia no desempenho de diversos tipos de operações e até um período de 30 dias sem necessidade de serem reabastecidos, ou quatro a seis meses caso o sejam (Fiott & Bund, 2018, p. 137).

De apontar que a multinacionalidade característica dos Agrupamentos Táticos pode trazer alguns problemas, como, por exemplo, os que resultam das distintas restrições legais no emprego das forças militares que existem nos diferentes países da União Europeia, na interoperabilidade dos meios de

Comando e Controlo das forças dos vários Estados-Membros, ou até na diferença e domínio da língua usada, isto tendo em consideração que se está na presença de escalões multinacionais considerados de pequena dimensão. Em todo o caso, a experiência da participação em conjunto em operações militares, algo que ainda não aconteceu até ao momento, iria contribuir certamente para encontrar soluções para estes ou outros problemas semelhantes.

Aliás, a opção da UE pelos BG é frequentemente criticada pelo facto de que os mesmos nunca foram empregues até aos dias de hoje, no entanto, o não emprego dos BG não significa que não exista essa capacidade. As razões pelas quais a UE nunca optou por empregar os BG são fundamentalmente de três tipos: política, militar e financeira. Por um lado, as razões políticas assentam nas diferentes visões dos Estados-Membros sobre o racional de emprego para forças militares deste género. Por outro lado, as razões militares estão centradas na questão de saber se esta tipologia de forças é a mais adequada às operações atuais de gestão de crises. Já as razões financeiras estão relacionadas com o inadequado financiamento, uma vez que a maioria dos custos recai sobre as nações que participam no BG que se encontra em prontidão (*stand-by*). De facto, a maioria dos Estados-Membros não está disponível para assumir, por si só, os encargos financeiros inerentes às operações militares, ainda mais face às restrições financeiras dos últimos anos.

Todos estes aspetos estão atualmente em revisão, com vista a aumentar a relevância, a usabilidade e o eventual emprego dos BG, com a ênfase a ser colocada na modularidade, na preparação e no financiamento (Andersson, 2017, p. 2). Tornar os BG mais flexíveis e assentes num conceito modular permitiria alargar o espectro de possíveis tarefas a desempenhar, recorrendo a um leque mais variado de meios, como, por exemplo, *enablers*⁴⁶ estratégicos do tipo de forças especiais, aviões de combate, helicópteros, meios navais, engenharia, forças de polícia de cariz militar (*gendarmerie*), capacidades civis-militares, entre outros. De facto, a modularidade permitiria moldar os BG às missões que iriam desempenhar, incluindo o emprego separado de elementos, ou a substituição de módulos de uns Estados-Membros que não tivessem interesse em participar numa determinada operação por outros Estados-Membros, ou ainda a oportunidade de mais Estados-Membros participarem nos BG em áreas específicas, sem terem responsabilidades sobre o BG completo.

No entanto, esta modularidade também traz dificuldades acrescidas, ao exigir uma preocupação adicional com os meios de Comando e Controlo,

⁴⁶ *Enablers* são meios adicionais que permitem potenciar uma capacidade.

bem como ao requerer uma adaptação do treino e do processo de certificação de forças, para que os vários módulos possam integrar-se na força sem afetar a sua operacionalidade, situação que poderá ser difícil (mas não impossível) de obter aos mais baixos escalões. Mas o maior obstáculo atual ao emprego dos BG é o seu financiamento, pelo que também aqui terá de existir flexibilidade e solidariedade, com o mecanismo de financiamento ATHENA a continuar a ser um elemento importante, mas que não poderá ser o único, tal como será abordado noutra capítulo.

São igualmente de sublinhar as conclusões do Conselho de dezembro de 2010 referentes ao desenvolvimento das capacidades militares, onde são apontados três vetores fundamentais: é reforçada a ideia da necessidade de aumentar a cooperação entre os Estados-Membros sob a forma de *pooling and sharing* como multiplicador das capacidades; são realçados os potenciais benefícios do desenvolvimento de capacidades assentes em sinergias civis e militares; e ainda é reafirmada a necessidade de continuar a política de cooperação com a NATO no desenvolvimento de capacidades militares (Conselho da UE 2010/3055/FA). Tal como adiante se demonstrará, a Agência Europeia de Defesa é aqui apontada como o veículo de excelência para o desenvolvimento das capacidades militares da UE, a quem foi cometida em 2008 a responsabilidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP).

Por último, refere-se que a aprovação do *Headline Goal 2010* como nível de ambição para uma força de reação rápida, nomeadamente através da utilização dos Agrupamentos Táticos, não anula o *Helsinki Headline Goal 2003* como nível de ambição militar da União Europeia, muito embora o torne mais realista na procura de uma capacidade militar mais efetiva, credível e coerente, para a União Europeia cumprir as missões de Petersberg. Esta ideia é reforçada pelo plano de implementação da EUGS no âmbito da Segurança e Defesa, ao identificar que a UE deverá estar preparada para executar operações conjuntas de gestão de crises em situações de elevado risco, operações militares de resposta rápida com recurso aos Agrupamentos Táticos, operações de segurança aérea (incluindo apoio aéreo próximo e vigilância aérea), operações de segurança marítima, entre outras (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 16).

Ou seja, em alternativa ao emprego do Corpo de Exército numa grande operação, a UE deverá ter a capacidade de planear e conduzir simultaneamente um conjunto de operações e missões mais pequenas, designadamente: duas operações de estabilização e reconstrução envolvendo até 10.000 efetivos por um período de pelo menos dois anos; duas operações de resposta rápida com duração limitada usando os Agrupamentos Táticos; uma operação de emergência em menos de 10 dias para a evacuação de nacionais europeus; uma

operação de interdição marítima ou aérea; uma operação civil-militar de assistência humanitária com duração até 90 dias; doze missões civis de PCSD com formatos variados em conjunto com missões militares, durante vários anos e até 3.000 especialistas (Conselho Europeu 2008/12, p. 15). No entanto, isto não significa que o nível de ambição atual da UE tenha sido alterado, pois continua a ser um Corpo de Exército, com as correspondentes forças navais e aéreas, o único escalão apropriado quando se discute a implementação da ambiciosa Estratégia Global da União Europeia (Biscop & Coelmont, 2016).

5.2. O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES MILITARES (CDM)

Para a identificação das lacunas da componente militar da PCSD é utilizado o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM) militares, aprovado pelo Conselho em março de 2003, com vista ao posterior desenvolvimento das mesmas através do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), que se analisará num outro capítulo.

A aprovação deste mecanismo teve três objetivos: permitir à UE facilitar e monitorizar o processo de desenvolvimento de capacidades militares, em termos qualitativos e quantitativos; possibilitar que a UE avalie, e se necessário reveja, os objetivos que estipulou relativos às capacidades necessárias ao cumprimento das missões de Petersberg, caso as circunstâncias assim o exijam; e finalmente auxiliar na coerência entre as capacidades identificadas para a UE e para a NATO, principalmente no que respeita aos países membros das duas organizações (Laporte & Fischer, 2012, p. 39). Este mecanismo era um processo e não um ciclo, pois não tinha periodicidade definida, sendo apenas elaborado quando politicamente se considerava necessário. No entanto, com o alinhamento do planeamento com o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP) e com a implementação da Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD) a partir do Outono de 2019, esta situação foi alterada passando a ser um ciclo denominado de *Headline Goal Process* (HLGP).

O Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, atualmente em vigor na UE, baseia-se no que foi usado no processo do *Helsinki Headline Goal 2003*. A condução do CDM é da responsabilidade do EUMS, sob controlo do Comité Militar da UE e supervisão política do COPS, sendo composto por quatro passos, nomeadamente: orientação política; definição de capacidades; monitorização e avaliação do progresso; resolução de lacunas.

O primeiro passo, “Orientação política”, tem atualmente por base o Tratado da União Europeia, a Estratégia Global da União Europeia e as Con-

clusões do Conselho de 14 de novembro de 2016 relativas à implementação do Plano de Segurança e Defesa no âmbito da EUGS, podendo incluir igualmente outras orientações emanadas pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho da União Europeia. Conforme já foi referido anteriormente, o Tratado da União Europeia, em particular o artigo 43º, estipula quais as missões em que a UE pode empregar os meios militares e civis da PCSD, as missões de Petersberg. A Estratégia Global da União Europeia, por seu lado, clarifica o papel que a UE quer ter no mundo, com as Conclusões do Conselho de 14 de novembro de 2016 relativas à implementação do Plano de Segurança e Defesa no âmbito da EUGS⁴⁷ a dar um conjunto de orientações para a definição do nível de ambição militar. Com base nestas orientações, e partindo do nível de ambição militar previamente assumido, nomeadamente o *Headline Goal 2010* e o *Helsinki Headline Goal 2003*, o Estado-Maior da UE, em estreita ligação com o Comité Militar, deduz o nível de ambição militar para apoio da elaboração do Plano de Desenvolvimento de Capacidades.

Isto permite passar ao segundo passo, “Definição de Capacidades”, onde são identificadas as tarefas que se pretendem que sejam realizadas pela componente militar da PCSD, bem como as capacidades necessárias ao cumprimento dessas tarefas, sendo inscritas no “Catálogo de requisitos de capacidades” (RC) e apresentadas aos Estados-Membros. Estes requisitos militares são deduzidos pelo EUMS tendo igualmente em consideração os pressupostos de planeamento estratégicos baseados em cinco potenciais cenários de emprego das forças militares da UE. Estes pressupostos estratégicos assentam na distância, no tempo de reação, na duração, na rotação, e na simultaneidade, sendo de grande importância no processo de planeamento militar, muito embora não constituam uma limitação na capacidade de ação da UE (Laporte & Fischer, 2012, p. 42).

Os cinco potenciais cenários de emprego das forças militares da UE, que foram revistos⁴⁸ e estão baseados no atual nível de ambição, são os que constam da Figura 9, mormente: Imposição da força (PE); Prevenção de conflitos (CP); Estabilização e apoio à edificação de capacidades (SSCB); Apoio à assistência humanitária (SHA); e Resgate e evacuação (R/E) (Fiott, 2018, p. 2).

⁴⁷ Este Conselho da UE foi realizado conjuntamente entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e os Ministros da Defesa e as Conclusões foram sancionadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de junho de 2004.

⁴⁸ Os cenários de emprego constantes no Catálogo de Requisitos 2005 eram: Separação de forças (SOPF), Estabilização e reconstrução (SR), Prevenção de conflitos (CP), Operações de evacuação (EO), Assistência humanitária (HA).

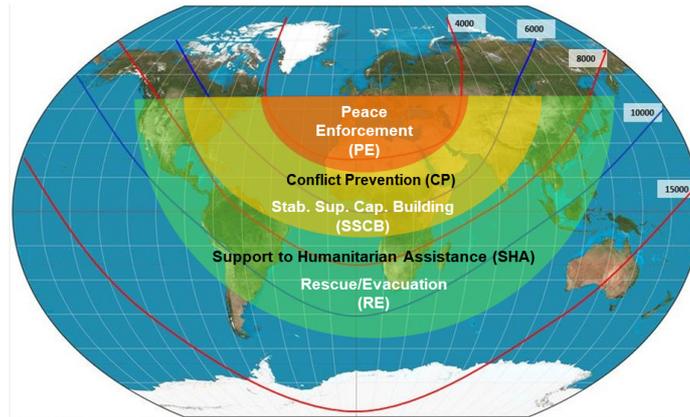


Figura 9 – Distância para o emprego das forças militares da UE

Fonte: Paulino (2019, p. 23).

O terceiro passo, “Monitorização e Avaliação do Progresso” (MEP) é composto pelo “Questionário de contributos dos EM” (EUMCQ) e pelo “Escrutínio, Análise, Avaliação e Priorização” (SEAP), terminando com a elaboração do “Relatório de Progresso” (PC). O EUMCQ tem a finalidade de identificar as forças que os Estados-Membros pretendem disponibilizar, de forma voluntária, para serem eventualmente utilizadas em missões e operações da União Europeia. Segue-se o “escrutínio” que corresponde à compilação das contribuições dos EM e à realização de diálogos bilaterais com cada um dos Estados para clarificação das referidas contribuições, sendo organizadas num “Catálogo de Forças” (FC). Posteriormente é efetuada uma “análise comparativa” entre o necessário, identificado no RC, e o disponibilizado, identificado no FC. De seguida é feita uma “avaliação” do potencial risco operacional e das vulnerabilidades resultantes da diferença entre o necessário e o oferecido, bem como uma “priorização” da criticidade das lacunas. De referir que os EM disponibilizam as suas forças à UE em Códigos de Capacidade (CCS), que atribui a cada capacidade uma numeração alfanumérica, código esse que é o mesmo que é usado pela NATO, o que permite uma comparação entre as duas organizações (Fiott, 2018, p. 3).

Este passo termina com a elaboração do “Relatório de Progresso” (PC), no qual são listadas as capacidades obtidas, identificadas as lacunas existentes (priorizando-as relativamente à sua criticidade), e apresentado o risco potencial para as operações, como apresentado na Figura 10. O relatório de Progresso informa o nível político acerca do cumprimento, ou não, do nível de ambição estabelecido e em simultâneo é uma das contribuições do EUMC (Vertente A) para o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) liderado pela EDA. A outra contribuição

do EUMC (Vertente D) é composta por uma análise das lições identificadas em operações correntes da UE. A última revisão do “Relatório de Progresso” foi aprovada pelo Conselho em 25 de junho de 2018, sendo de destacar que pela primeira vez este relatório resultou na definição dos Objetivos de Capacidade de Elevado Impacto (HICG) (Domecq, 2018, p. 5).

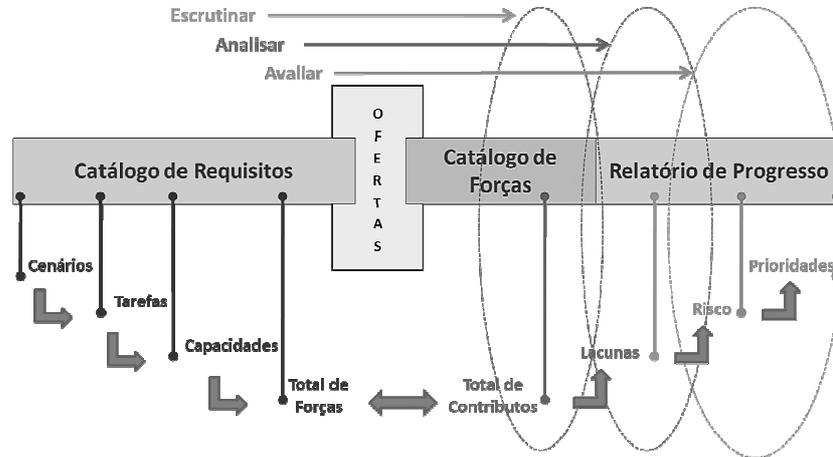


Figura 10 - Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades
 Fonte: Adaptado a partir de Clero (2012, p. 19).

O último passo, “Resolução de Lacunas”, corresponde atualmente à elaboração do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) da responsabilidade da Agência Europeia de Defesa, feito em colaboração com o Comité Militar da União Europeia e apoiado pelo Estado-Maior da UE, e que será alvo de análise em outro capítulo. A partir de 2016, a elaboração do CDP passou a ser conjugado com outros instrumentos entretanto criados, nomeadamente a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), e o Fundo Europeu de Defesa (EDF).

5.3. O PROCESSO DE GERAÇÃO DE FORÇAS MILITARES NA UE

Não obstante a existência de forças militares previamente identificadas, sempre que é necessário conduzir uma operação/missão militar pela União Europeia, dá-se início a um processo de geração de forças especificamente orientado para essa operação ou missão. O comprometimento político dos Estados-Membros constitui assim a chave para o sucesso de uma determinada operação ou missão militar da UE, traduzido no final do processo nos meios ou forças por eles disponibilizados.

Assim, para o início de uma nova operação/missão militar, o EUMS e o Comandante da Operação Militar (OpsCdr), ou o Comandante da Missão Militar (MCdr), uma vez nomeado pelo Conselho, são responsáveis pelo processo de geração da força, sendo que a passagem de responsabilidade de planeamento do EUMS para o Comandante se dá com a Diretiva Militar Iniciadora (IMD). Ao OpsCdr/MCdr compete também assegurar o nível de detalhe necessário que permita a decisão política, inicialmente através do Conceito de Operações (CONOPS), e posteriormente através do desenvolvimento do Plano de Operações (OPLAN) ou Plano de Missão (MPLAN). É, por isso, fundamental a identificação atempada do Comandante da Operação, bem como a ativação do seu Quartel-General, para que se possa rapidamente iniciar a geração de forças para a operação, o que nem sempre é célere em virtude de a UE não dispor de um Quartel-General permanente de nível estratégico-militar. É igualmente de referir que países não-membros da UE poderão ser convidados pelo Comité Político e de Segurança a participar numa operação ou missão liderada pela UE, sendo a particularidade da sua participação alvo de especial atenção, quer pelos requisitos da mesma, quer pelos aspetos da segurança das informações que lhes possam ser disponibilizadas.

Relativamente ao Processo de Geração de Forças (FGP), apresentado na Figura 11, é de salientar que compreende um conjunto de etapas destinadas à identificação formal dos meios disponibilizados para uma determinada operação pelas Nações Contribuidoras das Forças (TCN), nomeadamente (EUMS, 2015): Compreensão da intenção dos Estados-Membros sobre a disponibilização dos meios; Geração da força propriamente dita; Previsão da disponibilidade futura dos meios.

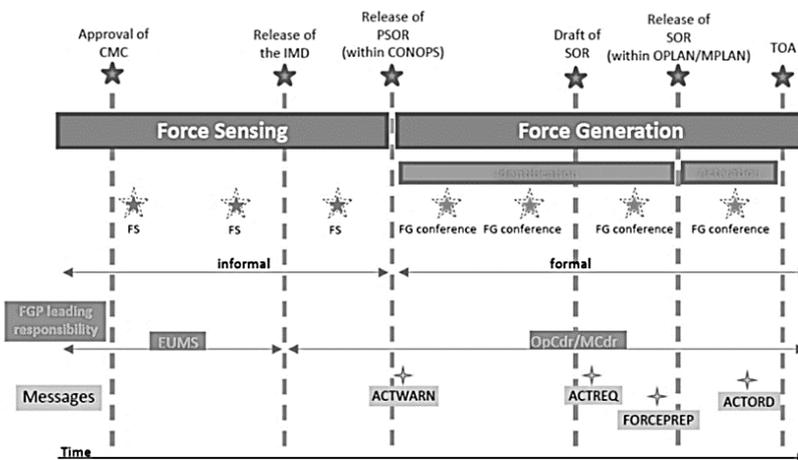


Figura 11 - O processo de geração de forças

Fonte: EUMS (2015, p. 12).

A “Compreensão” da intenção dos Estados-Membros constitui um passo fundamental e materializa-se numa troca informal de informações com os Estados-Membros, com vista a aferir das suas intenções no que respeita à disponibilização dos meios para uma determinada operação. Esta troca de informações é efetuada inicialmente pelo EUMS, e posteriormente pelo Comandante da Operação Militar (ou Comandante da Missão Militar), após a sua nomeação pelo Conselho, e destina-se a facilitar as estimativas dos requisitos de capacidade necessárias, como sejam a dimensão da força, a sua natureza, ou a previsão temporal do seu emprego, podendo influenciar no planeamento. Nesta etapa, as tarefas a desempenhar pelos militares são retiradas da missão e é feita uma estimativa inicial das forças necessárias. Quanto mais cedo isto for conseguido, mais depressa se continua o planeamento, bem como se identificam as possíveis contribuições dos Estados-Membros e os eventuais impactos financeiros.

Durante o desenvolvimento do Conceito de Gestão de Crises (CMC), o EUMS irá estar em ligação com os Estados-Membros, recolhendo as informações necessárias sobre as possíveis contribuições, incluindo a identificação do Quartel-General de nível estratégico-militar para a operação (OHQ). Realça-se que a manifestação das possíveis contribuições pelos EM, nesta fase, não é vinculativa. Da mesma forma, o EUMS mantém a ligação com os Estados-Membros durante o desenvolvimento das Opções Militares Estratégicas (MSO), onde deverá constar para cada uma delas, uma estimativa das capacidades necessárias, bem como a identificação das forças que potencialmente poderão ser disponibilizadas pelas Nações Contribuidoras das Forças (TCN).

Após a aprovação do CONOPS e dos Requisitos das Capacidades (SOR) provisórios, o Comandante da Operação, ou Comandante da Missão, assume o papel primordial, dando início à etapa da “Geração” da força, que já é formal e vinculativa. Esta etapa inclui um conjunto de conferências de geração de forças que decorrem antes da Decisão do Conselho de iniciar uma operação ou missão militar, podendo igualmente acontecer durante o desenrolar da operação/missão, caso seja necessário aumentar ou substituir as forças. O início desta etapa é materializado no envio da mensagem de Aviso de Ativação (ACTWARN) para todas as potenciais Nações Contribuidoras das Forças, indicando formalmente que será necessário constituir uma força militar da União Europeia. Neste aviso, é expresso o tipo de operação ou missão a efetuar, incluindo as tarefas militares, bem como é identificado a fita do tempo para o planeamento, nomeadamente as datas das conferências de geração de forças. As SOR provisórias são enviadas juntamente com a

ACTWARN, com a indicação do tipo e escalão das forças necessárias. As Nações Contribuidoras das Forças respondem à ACTWARN, formalizando assim as suas contribuições, que serão confirmadas e devidamente especificadas nas conferências de geração de forças. O produto final resultante das conferências permite ao Comandante da Operação (ou da missão) desenvolver a versão de trabalho dos Requisitos das Capacidades (SOR) que refletem essas contribuições, bem como desenvolver o OPLAN (ou MPLAN) em concordância com o mesmo.

Uma vez terminada a versão de trabalho das SOR, o OpsCdr/MCdr envia para as Nações Contribuidoras a mensagem de Solicitação de Ativação (ACTREQ) das forças, com a resposta formal a ser remetida no formato de mensagem de Preparação da Força (FORCEPREP). Desta poderão constar as limitações (*caveats*) nacionais sobre o emprego das mesmas, incluindo áreas geográficas, Regras de Empenhamento, disponibilidade temporal, entre outros. O processo termina com a Ordem de Ativação (ACTORD) das forças pelo Comandante da Operação (ou missão), após a aprovação pelo Conselho do OPLAN, incluindo as respetivas SOR, bem como da Decisão do Conselho em iniciar a operação ou missão militar.

Quanto à “Previsão” da futura força, torna-se necessária quando existe um emprego a longo prazo da operação/missão militar, assente normalmente numa rotação semestral das forças, e competindo ao EUMS o papel determinante nesta etapa do processo.

6. O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES MILITARES

6.1. A AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA (EDA)

Em termos formais existem três agências da PESC que apoiam a Política Comum de Segurança e Defesa: o Centro de Satélites da União Europeia, o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, e a Agência Europeia de Defesa. O Colégio Europeu de Segurança e Defesa, embora não seja formalmente considerado uma agência da PESC, está inserido no EEAS.

O Centro de Satélites da UE (SATCEN) tem como principal objetivo auxiliar o processo de tomada de decisão da União Europeia nas áreas relativas à PESC, bem como à PCSD, em particular na monitorização de crises e prevenção de conflitos, através da produção de informações decorrentes da análise da observação espacial da superfície terrestre (Conselho da UE 2001/555/CFSP). A título de exemplo refere-se a contribuição para a missão EUFOR CHAD/RCA através da disponibilização e análise de imagens satélite (Arnaud, 2008, p. 31). Os seus produtos são disponibilizados aos Estados-Membros, constituindo um exemplo concreto das vantagens do pooling and sharing de conhecimento e serviços em áreas sensíveis, com os Estados-Membros a contribuírem apenas com uma parte do orçamento, mas a receberem a totalidade dos seus produtos (Legai, 2017, p. 162).

O Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS) tem como objetivo o desenvolvimento de uma cultura europeia de segurança, que promova os interesses da União e, desta forma, contribua para o desenvolvi-

mento da PCSD (Conselho da UE 2014/75/PESC, p. artº 2º). Para isso, investiga e debate assuntos no âmbito da segurança e defesa que possam ter interesse para a União Europeia e proporciona ao Conselho da UE e ao Alto-Representante uma análise prévia destes assuntos. Edita algumas publicações periódicas, das quais se destacam os *Chaillot Papers*, que têm constituído fontes credíveis de análise e informação para académicos e para políticos do mundo inteiro (EUISS, 2018).

O Colégio Europeu de Segurança e Defesa (ESDC) organiza-se como uma rede, congregando universidades, institutos, academias, escolas, instituições e outros intervenientes identificados pelos Estados-Membros que tratem de assuntos da PCSD, bem como o EUISS (Conselho da UE 2016/2382/PESC, p. art 5º). Ou seja, através de uma estreita ligação com diversas instituições dos Estados-Membros e da própria União Europeia, cujo trabalho verse os assuntos relacionados com a segurança e defesa, ministra a formação a militares e civis dos Estados-Membros da UE, normalmente provenientes de instituições governamentais que tratam da segurança e defesa, dos Negócios Estrangeiros, e dos Ministérios da Defesa (ESDC, 2019).

Mas a agência que tem o papel mais preponderante no desenvolvimento das capacidades militares é a Agência Europeia de Defesa (EDA). O projeto da Constituição Europeia de 2004 previa a criação de uma agência que desenvolvesse a sua atividade “no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos” (nº 3 do art.º I-41 e art.º 311 do projeto da Constituição Europeia). Por decisão do Conselho, em 12 julho de 2004, foi criada a Agência Europeia de Defesa (EDA) com esse intuito, tendo esta começado a funcionar em 2005. Com o abandono do projeto da Constituição Europeia, a EDA é inserida no Tratado de Lisboa de 2007 no âmbito da PCSD, com o objetivo de reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa (nº3 do artigo 42º do TUE/TL). Pretendia-se que a EDA apoiasse o desenvolvimento das capacidades de defesa da União Europeia, promovesse a investigação e desenvolvimento nas áreas de defesa, promovesse a cooperação ao nível do armamento e criasse um mercado competitivo de equipamento de defesa europeu. A necessidade de implementação do Tratado de Lisboa deu origem a uma nova decisão do Conselho em 12 de julho de 2012, que foi alterada posteriormente em 12 de outubro de 2015 com a decisão do Conselho 2015/1835.

Contrariamente ao EUISS e ao SATCEN, a supervisão política da EDA compete ao Conselho (e não ao COPS), a quem tem que apresentar relatórios e do qual recebe orientações para o desenvolvimento da sua

atividade, mediante parecer do COPS e de outras entidades competentes. De referir pela sua importância que a EDA tem de prestar ao Conselho informações sobre o seu contributo para as atividades no contexto da Cooperação Estruturada Permanente (Conselho da UE 2015/1835/PESC, p. art 4º). Por outro lado, o Chefe da EDA é o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sendo coadjuvado por um Diretor executivo, e fazendo parte do Comité Diretor. Para além da reunião ao nível dos Ministros da Defesa, efetuada pelo menos duas vezes por ano, o Comité também se reúne em formações específicas como, por exemplo, ao nível dos diretores nacionais de armamento, diretores de capacidades, diretores de investigação e desenvolvimento, diretores de política de defesa (Conselho da UE 2015/1835/PESC, p. art 7º a 10º).

Esta agência tem como missão apoiar o Conselho e os Estados-Membros no aperfeiçoamento das capacidades de defesa da UE no domínio da gestão de crises, bem como apoiar a PCSD atual e a sua evolução futura, contribuindo para a definição e aplicação das medidas necessárias ao reforço da base industrial e tecnológica do setor da defesa da União Europeia (Conselho da UE 2015/1835/PESC, p. art 2º). Para tal, a EDA contribui para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros, nomeadamente através da identificação das futuras necessidades em matéria de capacidades de defesa, da coordenação da implementação do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), e da avaliação dos compromissos de capacidades assumidos pelos Estados-Membros (Conselho da UE 2015/1835/PESC, p. art 5º). De igual forma, promove a harmonização das necessidades operacionais, propõe projetos multilaterais relativos às capacidades militares e assegura a coordenação dos programas em execução pelos Estados-Membros da UE, bem como apoia a investigação em matéria de tecnologia de defesa.

No que respeita à Cooperação Estruturada Permanente, e sob reserva de decisão do Conselho, facilita iniciativas conjuntas ou europeias de grande envergadura em matéria de desenvolvimento de capacidades, e avalia periodicamente os contributos dos Estados-Membros em termos do desenvolvimento dessas capacidades. Desta forma, as competências que estão atribuídas à EDA, juntamente com o processo de decisão adotado, fazem com que as indústrias de defesa dos Estados-Membros estejam interligadas e possibilitem o desenvolvimento de iniciativas conjuntas de grande valor (Flournoy & Smith, 2005). De realçar que os projetos a desenvolver no âmbito da EDA são decididos pelos Estados-Membros de acordo com as suas prioridades estratégicas, os requisitos operacionais ou os seus interesses em determinados

projetos, competindo-lhes também a definição de quando e até que ponto pretendem participar nos programas, atividades ou projetos da EDA.

Assim, a EDA providencia uma plataforma onde os Estados-Membros podem desenvolver as suas capacidades militares através de cooperações com outros Estados-Membros, abrangendo uma variada panóplia de abordagens: desde a harmonização de requisitos até ao fornecimento de capacidades; desde atividades de investigação e inovação até ao desenvolvimento de tecnologias; ou desde o treino e exercícios até à manutenção e apoio das operações (Domecq, 2017, p. 165). Neste aspeto, as capacidades desenvolvidas através da EDA podem ser utilizadas no âmbito das operações da PCSD, da NATO ou de outros empenhamentos nacionais e multinacionais. De igual forma a EDA representa e defende os pontos de vista dos militares no processo de adoção e implementação das políticas da UE neste âmbito, oferecendo uma plataforma de diálogo aos diversos intervenientes, como, por exemplo, Comissão Europeia, os Ministros da Defesa, as indústrias de defesa nacionais, ou os instrumentos de financiamento.

Sob a ideia de que a cooperação entre os Estados-Membros assente no *pooling and sharing* é considerada a solução mais adequada e com melhor custo-benefício para que a União Europeia tenha a possibilidade de adquirir, manter e desenvolver as capacidades de defesa críticas de que necessita, a EDA lançou quatro grandes programas de desenvolvimento de capacidades em 2013⁴⁹ nas áreas do reabastecimento aéreo, de aeronaves pilotadas à distância, da ciberdefesa, e das comunicações satélite, bem como outros projetos em diversas áreas (EDA, 2018).

Mas o desenvolvimento de capacidades militares não se limita à existência da EDA, sendo conjugado com um conjunto de outros instrumentos destinados a reforçar a coordenação entre os EM. De facto, é uma realidade inegável que os mercados de defesa da UE estão de tal forma fragmentados que, para além das implicações na interoperabilidade dos equipamentos, existe um enorme diferencial entre o que é gasto pelo conjunto dos EM e as correspondentes capacidades que são efetivamente produzidas, como é possível observar na Figura 12 e onde se destaca, por exemplo, a enorme diversidade de sistemas de armas existentes nos países da União Europeia.

⁴⁹ Estes programas de desenvolvimento foram sancionados pelo Conselho Europeu de dezembro de 2013.

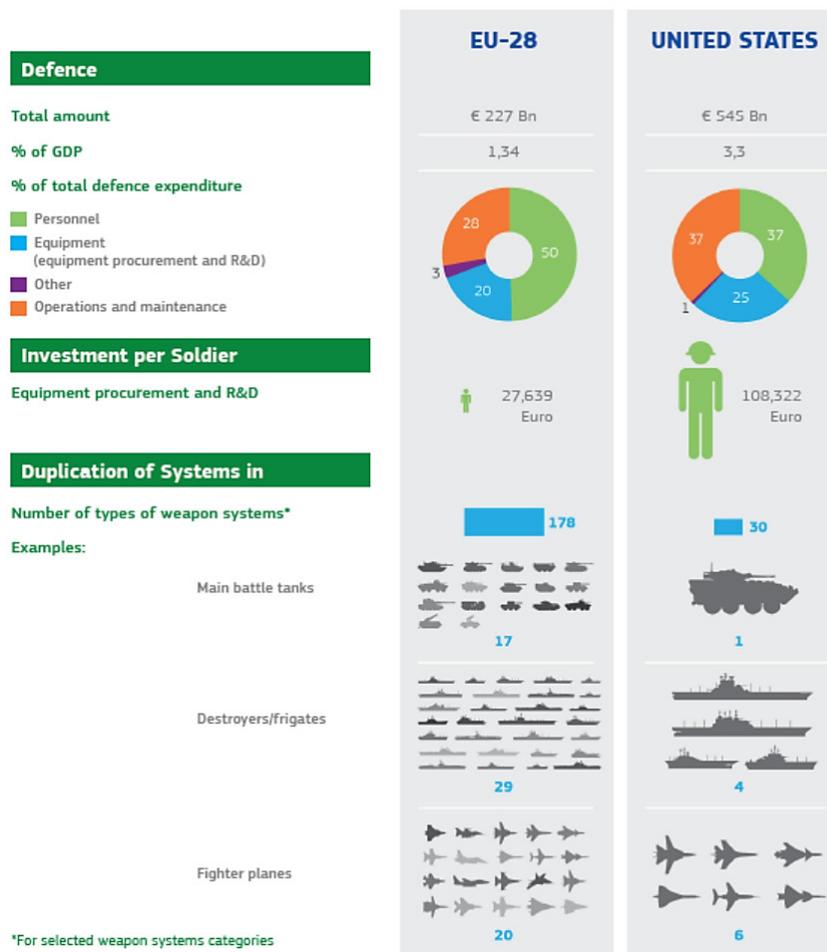


Figura 12 - Duplicações nos gastos de defesa da UE

Fonte: IISS (2017, p. cap 4).

Acresce que, no mundo atual globalizado, as economias de escala são determinantes, e os Estados-Membros da UE já são demasiado pequenos para, por si só, garantirem as capacidades militares de que necessitarão no futuro para responder às ameaças e desafios previsíveis. É neste contexto que se entende, desde a adoção da Estratégia Global da UE de 2016, o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos destinados a reforçar a coordenação entre os EM, como sejam o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e o Fundo Europeu de Defesa (EDF).

6.2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES MILITARES (CDP)

As iniciativas no âmbito da implementação do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) são de grande importância para a União Europeia, cuja responsabilidade de produção e atualização recai na EDA desde 2008, em estreita cooperação com os Estados-Membros e com os contributos do Comité Militar da União Europeia e do Estado-Maior militar da UE. O objetivo fundamental deste Plano é aumentar a coerência do planeamento feito pelos Estados-Membros no que se refere às necessidades de material, definindo prioridades comuns no desenvolvimento de capacidades e incentivando a cooperação europeia assente nas necessidades futuras (EDA, 2019b). O primeiro CDP foi publicado em 2008, revisto em 2010, e novamente em 2014. A última versão do CDP é de junho de 2018, sendo de realçar as 11 novas prioridades no desenvolvimento de capacidades, numa análise efetuada com base em quatro grandes vertentes (A, B, C, e D) e em três perspetivas (curto, médio, e longo prazo).

As quatro grandes vertentes que fazem parte da estrutura do CDP desde 2008, são as seguintes: a “vertente A” refere-se às lacunas existentes nas capacidades militares, visto numa perspetiva de cooperação a “curto prazo”; a “vertente B” tem em consideração as tendências futuras num horizonte para além de 2035, visto numa perspetiva de cooperação a “longo prazo”; a “vertente C” olha para as oportunidades de colaboração entre os Estados-Membros, numa perspetiva a “médio prazo”; e a “vertente D” avalia as lições aprendidas das operações e missões, também numa perspetiva de cooperação a “curto prazo” (Madsen, 2012, p. 86).

Assim, na perspetiva a “curto prazo” foram identificadas as lacunas e os riscos operacionais associados, resultantes da comparação entre as capacidades declaradas pelos Estados-Membros e os requisitos identificados para o cumprimento das tarefas inerentes à participação militar nas missões e operações da PCSD (vertente A). Esta informação foi fornecida pelo Comité Militar (apoiado pelo EUMS), tendo resultado da aplicação do Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM) militares, já explanado anteriormente. De igual forma, também foram levadas em consideração as lições aprendidas das operações e missões militares que foram realizadas no âmbito da PCSD (vertente D), informação que também foi disponibilizada pelo Comité Militar e EUMS.

Quanto à perspetiva a “médio prazo”, avaliaram-se as possibilidades de colaboração entre os Estados-Membros com base nas principais atividades que os mesmos pretendem desenvolver entre 2018 e 2030 (vertente C), fundamentalmente com recurso à informação existente na Base de Dados Colaborativa CODABA gerida pela EDA, bem como a programas nacionais (EDA, 2019b).

Por último, a perspectiva a “longo prazo” forneceu uma análise das tendências futuras para além de 2035, e potenciais requisitos para cada capacidade a desenvolver, com base na ligação entre prováveis ambientes para o emprego da força militar e a perspectiva de evolução tecnológica (vertente B), sendo esta análise da responsabilidade da EDA.

De referir que, das prioridades identificadas no CDP, três estão relacionadas com o Comando, Controlo e o domínio informacional, duas com o domínio terrestre, duas com o domínio marítimo, três com o domínio aéreo, e uma é transversal (EDA, 2019b). Conforme a Figura 13 mostra, as onze novas prioridades são: ciberdefesa, informações e comunicações no espaço, superioridade informacional, capacidades de combate terrestre, capacidades de apoio logístico e médico, capacidade de manobra naval, controlo subaquático, superioridade aérea, mobilidade aérea, integração das capacidades militares aéreas no setor de aviação, capacidades transversais.



Figura 13 - Prioridades definidas no Plano de Desenvolvimento de Capacidades

Fonte: EDA (2019b).

A dimensão da investigação e a situação das indústrias de defesa europeias foram também incluídas no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), pela importância determinante que têm nesta área. O processo de implementação do CDP é ainda apoiado pela elaboração dos chamados “Casos de Contexto Estratégico” (SCC), em que, para cada uma das onze prioridades do CDP, são apresentadas as principais características, oportunidades e desafios, associados aos horizontes temporais de curto, médio, e longo prazo.

Vale a pena realçar que uma das formas em que o CDP de 2018 difere dos processos anteriores está relacionada com o ambiente estratégico em que este documento foi elaborado. No âmbito do *Helsinki Headline Goal 2003*, adotado em 1999, o pressuposto de planeamento era que a UE deveria ser capaz de projetar 60.000 militares, no espaço de 60 dias, e até um ano, em operações de gestão de crises. Após a adoção da Estratégia de Segurança Europeia em 2003, e do *Headline Goal 2010*, em 2004, este pressuposto manteve-se, mas também foram identificados novos requisitos, que resultaram no desenvolvimento dos Agrupamentos Táticos e no compromisso de desenvolvimento de *enablers* críticos estratégicos, como, por exemplo, a capacidade de Comando e Controlo e as capacidades estratégicas de transporte navais, terrestres e aéreas.

Com a adoção da Estratégia Global da União Europeia, bem como das Conclusões do Conselho de 14 de novembro de 2016 relativas à implementação do Plano de Segurança e Defesa, o nível de ambição da União Europeia aumentou. Além de pretender continuar a conduzir operações de gestão de crises e de apoiar a edificação de capacidades de países terceiros, também deseja proteger a União Europeia e os seus cidadãos, o que tem implicações no planeamento militar (Fiott, 2018, p. 4). Neste âmbito, não é de estranhar um aumento das lacunas identificadas nas capacidades militares da União Europeia, cuja dificuldade no desenvolvimento dessas capacidades irá certamente ser amplificado com a saída do Reino Unido da UE, pela importância militar que tem. Apesar deste desafio, e na sequência da Estratégia Global da UE de 2016, está a ser estabelecido um conjunto de iniciativas no âmbito da defesa com vista ao desenvolvimento das capacidades da UE, nomeadamente a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e o Fundo Europeu de Defesa (EDF), como é ilustrado na Figura 14.



A coherent approach from priorities to impact

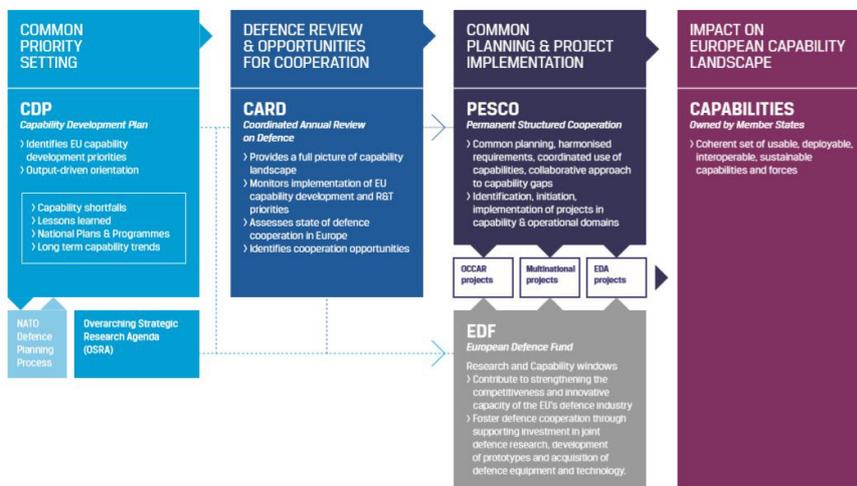


Figura 14 – Abordagem da UE no desenvolvimento de capacidades

Fonte: EDA (2019).

Assim, as prioridades estabelecidas pelos Estados-Membros no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) são analisadas no ciclo da Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), permitindo o início de novos projetos colaborativos pelos Estados-Membros, quer com recurso à Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), quer no âmbito da EDA, quer através de outros projetos bilaterais ou multilaterais, alguns dos quais poderão ser cofinanciados por intermédio do Fundo Europeu de Defesa (EDF).

6.3. A REVISÃO ANUAL COORDENADA DE DEFESA (CARD)

Como já foi referido, uma das grandes iniciativas na área do desenvolvimento das capacidades militares é a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), em que a EDA tem um papel preponderante, uma vez que atua, em conjunto com o EUMS, como o “secretariado” da CARD. A CARD foi criada no âmbito da implementação da Estratégia Global da União Europeia na área da segurança e defesa, com o objetivo de desenvolver (numa base voluntária) uma forma mais estruturada de garantir as capacidades identificadas, assentes numa maior transparência, visibilidade política e no comprometimento dos Estados-Membros (Conselho da UE 2016/14392, 2016, p. 13.a). Assim, e na sequência de um trabalho colaborativo que envolveu o EEAS, o Comité

Militar da UE, os diretores nacionais de armamento, os diretores de capacidades, e os diretores de política de defesa dos Estados-Membros, a EDA apresentou uma proposta de estabelecimento das modalidades da CARD, que foi sancionada pelo Conselho em 18 de maio de 2017. A implementação da CARD envolveu um conjunto de procedimentos graduais experimentais tendo em vista a sua implementação total como ciclo no final de 2019, nomeadamente os seguintes passos: informação inicial, diálogos bilaterais, análise CARD, e relatório CARD (EDA, 2019).

O ponto de partida para a implementação da CARD foi em setembro de 2017 com a análise de toda a informação relevante que a EDA tinha disponível ou que foi disponibilizada pelos Estados-Membros, incluindo investimentos no âmbito da NATO (dos Estados-Membros da UE que também fazem parte da NATO). O resultado desta informação inicial foi partilhado de forma bilateral com os Estados-Membros. De seguida a EDA iniciou um diálogo bilateral com cada um dos Estados-Membros no intuito de validar, complementar e consolidar a informação inicial recolhida, em consonância também com o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP).

Após o fim dos diálogos bilaterais, a EDA compilou e analisou os contributos dos Estados-Membros, tendo produzido a “análise CARD”, em que identificou as tendências respeitantes aos planos nos gastos com a defesa dos Estados-Membros, as prioridades resultantes do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), elaborado entretanto em 2018 no âmbito da EDA, e as oportunidades de cooperação na área da defesa. A análise CARD foi depois sujeita à discussão com os Estados-Membros, cujo resultado sustentou a elaboração do relatório CARD, no qual foram espelhadas as principais conclusões e recomendações. Estes resultados foram apresentados na reunião da EDA dos Ministros da Defesa em 20 de novembro de 2018 e são os que de seguida se apresentam (EDA, 2019).

O relatório CARD confirmou a tendência crescente nos gastos na defesa pelos 27 Estados-Membros desde 2015, embora ainda se mantenha abaixo do valor de 2005. De facto, as despesas na defesa, em particular de aquisição, têm vindo a aumentar na União Europeia, mas com ritmos e escalas diferentes entre os Estados-Membros. Apenas 12 Estados-Membros representavam cerca de 81% do total de investimento dos EM da União Europeia em defesa, num valor que rondou os 47 mil milhões de euros em 2017. Apesar disso, o investimento em investigação e desenvolvimento nas áreas da defesa decresceu de 23,5% em 2015 para 21% em 2017, com apenas oito Estados-Membros a serem responsáveis por 95% deste tipo de investimentos, o que levanta preocupações quanto à capacidade tecnológica de inovação da UE na área da defesa a longo prazo.

De acordo com a contribuição do Comité Militar na elaboração da CARD, a União Europeia não dispõe de todas as capacidades militares necessárias para a implementação do nível de ambição expresso na Estratégia Global da União Europeia no que respeita à componente militar da PCSD, nomeadamente nas capacidades com grande impacto estratégico. Assim, a CARD também identificou as áreas que constituem as oportunidades de colaboração entre os Estados-Membros, que estão todas interligadas com as prioridades identificadas em 2018 no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), sendo de destacar as seguintes áreas: defesa aérea de baixa altitude (SHORAD), veículos blindados, helicópteros, apoio médico, ciberdefesa, satélites de comunicações, sistemas táticos aéreos não tripulados, e segurança marítima. O relatório CARD também realçou que os Estados-Membros, apesar de cooperarem entre si, continuam a pensar os seus investimentos na área da defesa fundamentalmente numa perspetiva nacional, devendo a UE evoluir no sentido de criar condições que permitam um alinhamento estruturado e sistematizado no planeamento da defesa dos Estados-Membros.

É importante realçar que a CARD não pretende ser uma ferramenta única no processo de planeamento de capacidades da defesa, mas veio permitir uma melhor compreensão da situação dos Estados-Membros nesta área, nomeadamente no que respeita aos gastos na defesa e, em particular, aos esforços nacionais no âmbito da investigação e desenvolvimento. No entanto, é também de referir que a CARD é um mecanismo voluntário, pelo que levanta um conjunto de questões. Por um lado, poderá constituir um grande desafio manter a disponibilidade dos Estados-Membros em partilhar os seus planos de investimentos na defesa com todos os restantes. Por outro lado, será interessante verificar se a CARD conseguirá estimular a cooperação entre os Estados-Membros para além do que já tem sido conseguido numa base voluntária no passado (Fiott, 2017b, p. 2).

A título de exemplo, refere-se que a participação dos Estados-Membros em projetos no âmbito da EDA ficaram aquém dos compromissos que, voluntariamente, por eles foram assumidos 2007. Assim, é de questionar se a abordagem voluntária continua a ser atualmente a melhor opção para atingir a finalidade de ter uma defesa europeia mais credível. Em todo o caso, as lições tiradas do processo de implementação da CARD irão também permitir o início completo do ciclo CARD no final de 2019, sendo de realçar novamente que a CARD não deve ser vista como uma ferramenta isolada, mas antes em conjunto com o CDP (para o qual poderá contribuir, nomeadamente nas vertentes A, B e C), com a PESCO e com o EDF. Desta forma, o resultado do conjunto destes instrumentos constituirá o pilar do mecanismo coerente que permitirá à UE o avanço no planeamento, no desenvolvimento, na aquisição e na operacionalização das capacidades de defesa.

6.4. A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE (PESCO)

A mais importante alteração no âmbito da defesa com o Tratado de Lisboa foi a possibilidade do estabelecimento de uma Cooperação Estruturada Permanente entre Estados-Membros da União Europeia, por forma a realizar as missões de Petersberg anteriormente descritas. Antes de se introduzir este conceito, que será essencial no desenvolvimento futuro da PCSD, é de todo conveniente proceder a um breve enquadramento histórico. Imediatamente após o Tratado de Maastricht, a União Europeia começou a idealizar o conceito de “uma Europa a várias velocidades”, tendo esta ideia ganho consistência com a introdução no Tratado de Amesterdão da “cooperação reforçada”, muito embora as áreas da PESC e da PESD estivessem excluídas destas cooperações.

O referido Tratado salvaguardava que o estabelecimento da “cooperação reforçada” entre dois ou mais Estados-Membros da UE tinha de favorecer a realização dos objetivos da União. Esta situação veio consentir a cooperação de uma forma diferenciada entre os diversos Estados-Membros, o que permitiu um avanço num conjunto de matérias onde o consenso entre todos os EM era difícil de obter (Tratado de Amesterdão, p. nº1 do artigo 43º). Com o Tratado de Nice, a utilização da figura da “cooperação reforçada” passa a ser possível em matérias da Política Externa e de Segurança Comum, tendo de cumprir os requisitos definidos nos artigos 27º-A a 27º-E, introduzidos especificamente para a PESC. No entanto, é importante acrescentar que estas cooperações incidiam sobre “posições comuns” e sobre “ações comuns”, sendo vedadas as questões que tivessem implicações no domínio da defesa ou no domínio militar (Tratado de Nice, pp. artigo 27º-B).

Esta restrição deixa de constar formalmente no Tratado de Lisboa, embora a “cooperação reforçada” só esteja prevista para a PESC e não para a PCSD (nº2 do artigo 329º do TFUE/TL), onde apenas é aplicável a agora introduzida Cooperação Estruturada Permanente. A Cooperação Estruturada Permanente é realizada entre Estados-Membros que preencham “critérios mais elevados”⁵⁰ e tenham assumido “compromissos mais vinculativos” em matéria de capacidades militares, de forma a permitir a realização de “missões mais exigentes” (nº6 do artigo 42º e nº1 do artigo 43º do TUE/TL). Estes compromissos estão previstos no Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente anexo ao Tratado de Lisboa. O artigo 1º deste Protocolo explica que a Cooperação Estruturada Permanente está aberta a qualquer Estado-Membro que se comprometa a: desenvolver mais intensamente as suas capacidades de defesa, nomeadamente através da participação em forças multinacionais e da

⁵⁰ De referir que não é definido quais são estes “critérios mais elevados”.

participação nos principais programas da Agência Europeia de Defesa; ser capaz de fornecer, a título nacional ou como elemento de grupos multinacionais de forças, unidades de combate configuradas como um Agrupamento Tático e treinadas para as missões programadas por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo, e cuja prontidão deve ser 5 a 30 dias.

Os artigos 2º e 3º deste Protocolo representam uma necessidade de alinhamento das políticas de defesa nacionais com o fim de alcançar os objetivos referidos no artigo 1º, onde a Agência Europeia de Defesa (EDA) aparece como elemento fundamental, com o objetivo de reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa. Refere-se ainda que o recurso à Cooperação Estruturada Permanente permite que os Estados-Membros assumam compromissos mais vinculativos na área da defesa e da segurança para com a União Europeia, mas também entre eles, facilitando o avanço da Política Comum de Segurança e Defesa. No entanto, também retira a capacidade de intervenção à maioria dos países da UE, deixando aos Estados-Membros mais preponderantes a possibilidade de influenciarem determinantemente a PCSD da UE. Situação que poderá contribuir para um agravar da divisão entre os países-membros em assuntos tão melindrosos quanto a defesa. Aliás, esta foi a principal razão pela qual durante muito tempo a PESCO não se materializou. Isto apesar de já existirem cooperações permanentes entre os Estados-Membros da União Europeia, mas num quadro bilateral ou multilateral, e não no quadro da PESCO, como é o caso do Comando de Transporte Aéreo Europeu ou o EUROCORPS (Coelmont, 2016).

Quando o Tratado de Lisboa entrou em vigor, ficou rapidamente evidente que nenhum dos Estados-Membros, nem das instituições europeias, mostraram grande interesse na PESCO, com as poucas iniciativas desenvolvidas neste âmbito que nada tinham em concreto. É verdade que o contexto de crise na zona euro também não proporcionou as condições adequadas e também a necessidade de implementação do EEAS desviou as atenções, mas a principal razão apontada prendeu-se com o facto de que o formato da PESCO era percecionado como um foco de divisão entre os Estados-Membros. Esta situação é facilmente perceptível, por exemplo, pelo facto de nas Conclusões do Conselho Europeu de 2013, dedicado pela primeira vez desde o Tratado de Lisboa aos assuntos de defesa, não ter sido feita qualquer referência à PESCO (Conselho Europeu 2013/12).

O ponto de viragem desta situação começar-se-ia a verificar após a crise da Ucrânia, com os europeus mais uma vez a verificarem a dificuldade de apresentar uma resposta militar em caso de uma ameaça junto às suas fronteiras. A isto se juntam igualmente os ataques terroristas sofridos no território da UE, os conflitos na Síria e na Líbia (que alimentaram a crise de migração em 2015-2016), o resultado do referendo do BREXIT e a surpresa pela eleição de Donald Trump

para Presidente dos EUA. Estas razões levaram a um aumento da consciência de que os europeus necessitariam de alterar a sua postura relativamente aos assuntos da segurança e da defesa (Fiott, Missiroli, & Tardy, 2017, p. 20). Apesar disso, o receio de interferência da UE numa área tão delicada mantinha-se, sendo essa a razão pela qual a EUGS vem reforçar a ideia de que os Estados-Membros se mantêm soberanos no que respeita às decisões da defesa, competindo à Agência Europeia de Defesa (com o apoio do EEAS/EUMS) o papel principal de apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento das suas capacidades.

Outro dos incentivos para o desenvolvimento das cooperações no âmbito da PESCO prende-se com o facto de que os apoios financeiros da UE, atribuídos por intermédio do Fundo Europeu de Defesa (EDF), serão preferencialmente atribuídos aos projetos de desenvolvimento de capacidades que forem realizados no quadro da PESCO, tal como será esclarecido em outro capítulo. De acrescentar que existe apenas um único quadro de Cooperação Estruturada Permanente, muito embora seja da competência exclusiva dos Estados-Membros a decisão de participar, ou não, em cada um dos projetos específicos. Assim, como forma de dar um novo alento à PESCO, os Ministros da Defesa de 23 Estados-Membros da UE assinaram em 13 de novembro de 2017 uma comunicação para o Conselho e o HR/VP. Nela afirmaram a intenção de colaborar em projetos no quadro da PESCO, tendo apresentado 20 compromissos nas áreas de investimento da defesa, desenvolvimento de capacidades, e prontidão operacional (Member states joint notification, 2017).

Nessa sequência, o Conselho adotou em 11 de dezembro de 2017 uma Decisão aprovando a PESCO e definindo a lista dos 25 Estados-Membros participantes. Estabeleceu que a responsabilidade de decisão compete exclusivamente aos Estados-Membros participantes na PESCO, sendo as decisões tomadas ao nível do Conselho e por unanimidade (Conselho da UE 2017/2315/CFSP). Quanto aos projetos, são geridos pelos Estados-Membros que participam em cada um deles, tendo as regras para esse efeito sido aprovadas pelo Conselho em 25 de junho de 2018. As funções de secretariado são asseguradas pela EDA e pelo EEAS, incluindo o EUMS.

O Alto Representante apresenta anualmente ao Conselho um relatório do progresso da PESCO, baseado na informação fornecida pelos Estados-Membros participantes através do respetivo Plano de Implementação Nacional. O primeiro relatório foi apresentado em 22 de março de 2019. Entre outras recomendações, é referida a necessidade de assegurar a coerência entre a PESCO, a CARD, o EDIDP e o EDF (Conselho da UE 2019/C 166/01, 2019). Em 6 março de 2018, o Conselho aprovou os primeiros 17 projetos no âmbito da PESCO, agrupados em três áreas (treino; sistemas terrestres,

navais, aéreos, cibernéticos; *enablers*), conforme a Figura 15, tendo para cada um dos projetos sido identificados os Estados-Membros participantes.



Figura 15 - Os primeiros 17 projetos da PESCO

Fonte: EEAS (2018).

No Conselho de 19 de novembro de 2018 foram aprovados mais 17 projetos e, numa terceira fase, foram aprovados mais 13 projetos no Conselho de 12 de novembro de 2019. A União Europeia contabiliza atualmente 47 projetos em desenvolvimento no quadro da PESCO, identificados na Figura 16. As áreas dos projetos são diversificadas e estão agrupadas em: instalações e treino, sistemas terrestres, sistemas navais, sistemas aéreos, sistemas conjuntos, cibernética e comando e controlo, e espaço (PESCO, 2019).

<p>TRAINING, FACILITIES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC) ▪ European Training Certification Centre for European Armies ▪ Helicopter Hot and High Training (H3 Training) ▪ Joint EU Intelligence School ▪ EU Test and Evaluation Centres ▪ Integrated European Joint Training and simulation Centre (EUROSIM) ▪ EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH) ▪ Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC) ▪ CBRN Defence Training Range (CBRNDR) ▪ European Union Network of Diving Centres (EUNDC) <p>LAND, FORMATIONS, SYSTEMS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deployable Military Disaster Relief Capability Package ▪ Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle ▪ Indirect Fire Support Capability (EuroArtillery) ▪ EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC) ▪ Integrated Unmanned Ground System (UGS) ▪ EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems 	<p>MARITIME</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maritime (sem) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM) ▪ Harbour and Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO) ▪ Upgrade of Maritime Surveillance ▪ Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (Divepack) ▪ Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS) ▪ European Patrol Corvette (EPC) <p>AIR, SYSTEMS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone) ▪ European Attack Helicopters TIGER Mark III ▪ Counter Unmanned Aerial System (C-UAS) ▪ Airborne Electronic Attack (AEA) <p>ENABLING, JOINT</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ European Medical Command ▪ Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations ▪ Military Mobility ▪ Energy Operational Function (EOF) ▪ Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS) ▪ Co-basing ▪ Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE) ▪ Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance (TWISTER) ▪ Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU) ▪ EU Collaborative Warfare Capabilities (ECOWAR) ▪ European Global RPAS Insertion Architecture System 	<p>CYBER, C4ISR</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ European Secure Software defined Radio (ESSOR) ▪ Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform ▪ Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security ▪ Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations ▪ European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability ▪ One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO) – (SOCC) for SJO ▪ Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JSR) Cooperation ▪ Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC) <p>SPACE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ EU Radio Navigation Solution (EURAS) ▪ European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N)
--	--	---

Figura 16 - Projetos PESCO atuais

Fonte: Fiott (2019b, p. 87).

Assim, a PESCO constitui um quadro legal ambicioso, inclusivo, e obrigatório, destinado a incentivar a cooperação entre os Estados-Membros nas áreas do desenvolvimento de capacidades de defesa (Fiott, Missiroli, & Tardy, 2017, p. 7). De acordo com este quadro, os Estados-Membros que voluntariamente participam na PESCO aceitam um conjunto de compromissos relacionados com o aumento dos gastos na defesa de uma forma concertada, com o desenvolvimento conjunto de capacidades militares e com a disponibilização de meios para as operações.

De realçar que, apesar do aspeto voluntário de participação dos Estados-Membros na PESCO, o Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente anexo ao Tratado de Lisboa obriga ao compromisso vinculativo de desenvolver mais intensamente as suas capacidades de defesa, ainda que deixe à consideração dos Estados quais os projetos específicos e qual o nível de profundidade de participação nos mesmos. É igualmente de sublinhar que, quer os compromissos, quer os projetos específicos, são objeto de verificação regular pelo HR/VP, pela EDA, pelo EEAS, e pelos outros Estados-Membros. É a combinação deste conjunto de elementos, assente na natureza dos compromissos vinculativos assumidos pelos Estados-Membros, na prestação de contas relativa à sua efetivação e na existência de um quadro permanente de cooperação, que constitui a mais-valia da PESCO, relativamente aos esforços passados, na criação de condições propícias a alterar as práticas e as mentalidades nacionais no que respeita à cooperação entre os Estados-Membros na área da defesa.

Não obstante o enfoque da PESCO (e do EDF) incidir na importância do desenvolvimento de capacidades militares, é também de realçar a dimensão operacional da PESCO, em que os Estados-Membros participantes estão vinculados ao compromisso de disponibilizarem forças militares para o cumprimento das missões e operações militares da PCSD.

6.5. O FUNDO EUROPEU DE DEFESA (EDF)

Na sequência da adoção da Estratégia Global da União Europeia, a Comissão Europeia propôs a 30 novembro de 2016 um Plano de Ação para a Defesa Europeia (EDAP), que estava em linha com os objetivos identificados no Plano de Implementação no âmbito da Segurança e Defesa e na Declaração Conjunta UE-NATO (Comissão Europeia 2016/950). Através do EDAP, pretende-se promover o investimento em Pequenas e Médias Empresas, ou em Empresas emergentes (*start-ups*), ou outros fornecedores para a indústria de defesa europeia, por exemplo, através da melhoria do acesso ao Banco Europeu de Investimento (EIB), entre outros. Também através do EDAP se pretende fortalecer o mercado único para a defesa, atuando nas condições que permitam o desenvolvimento de um mercado de defesa europeu competitivo e aberto, assim facilitando a atividade na área da defesa desenvolvida pelas empresas nacionais, através das fronteiras da UE. Mas a principal medida proposta assenta na criação de um Fundo Europeu de Defesa (EDF) direcionado para apoiar o investimento na investigação conjunta e no desenvolvimento conjunto de capacidades da defesa. Este fundo inclui duas janelas

de oportunidade que, sendo complementares, têm diferentes enquadramentos legais e recursos financeiros (Comissão Europeia 2017/295, p. 4).

Uma janela de oportunidade é destinada à investigação e orientada para o financiamento de projetos de investigação colaborativos em tecnologias inovadoras na área da defesa, como por exemplo, eletrónica, software de encriptação ou robótica. Outra janela de oportunidade é destinada às capacidades pretendendo-se que funcione como uma ferramenta de financiamento para os Estados-Membros participantes que pretendam adquirir conjuntamente alguns meios, como, por exemplo, através do desenvolvimento conjunto de helicópteros, tal como se apresenta na Figura 17.

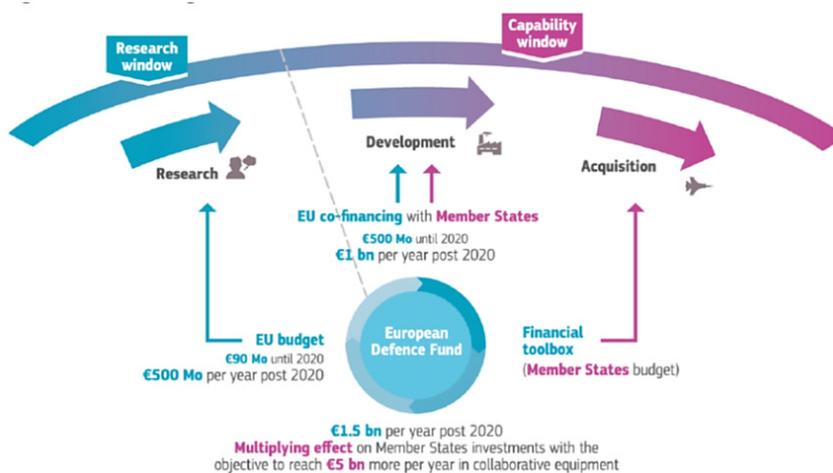


Figura 17 – Fundo Europeu de Defesa

Fonte: Comissão Europeia 2017/295 (2017, p. 4).

Estas janelas de oportunidade serão coordenadas conjuntamente pela Comissão, pelo Alto Representante, pelos Estados-Membros e pela Agência Europeia de Defesa, estando os diversos programas e ferramentas abertos à participação de beneficiários de todos os Estados-Membros. Relativamente aos projetos a desenvolver no âmbito da janela de oportunidade destinada à investigação, serão financiados na totalidade pelo orçamento da UE através de programas específicos no contexto do Quadro Financeiro Plurianual (MFF), que se pretende que esteja totalmente implementado até 1 de janeiro de 2021. Lembre-se que, pela primeira vez, o orçamento da União Europeia terá uma linha específica para a defesa.

No que respeita à janela de oportunidade destinada às capacidades, apesar do financiamento vir principalmente dos Estados-Membros, a partici-

pação do orçamento da UE permitirá reduzir o risco nas fases iniciais do ciclo de desenvolvimento industrial. Estas contribuições serão disponibilizadas através do Programa de Desenvolvimento da Indústria da Defesa (EDIDP), de forma a apoiar a competitividade da indústria de defesa europeia (Comissão Europeia 2017/294). Apesar disso, ainda será necessário esclarecer algumas questões no futuro. Por exemplo, o financiamento dos custos relacionados com o desenvolvimento de capacidades conjuntas pode chegar aos 20%, e se forem projetos desenvolvidos no âmbito da PESCO o financiamento poderá chegar aos 30%. No entanto, fica a dúvida de como será assegurada a coerência estratégica e industrial entre os projetos PESCO e os não-PESCO, que poderão ser cofinanciados pelo EDF (Fiott, Missiroli, & Tardy, 2017, p. 48).

Importa saber como é que a Comissão Europeia pretende assegurar a complementaridade entre os esforços desenvolvidos na janela de oportunidade de investigação na defesa e na janela de oportunidade do desenvolvimento de capacidades conjuntas (Fiott, 2017). Mais especificamente, e tendo em consideração a Figura 18, como será feita a passagem do financiamento das fases de Investigação e Tecnologia (R&T) para as fases da Investigação e Desenvolvimento (R&D).

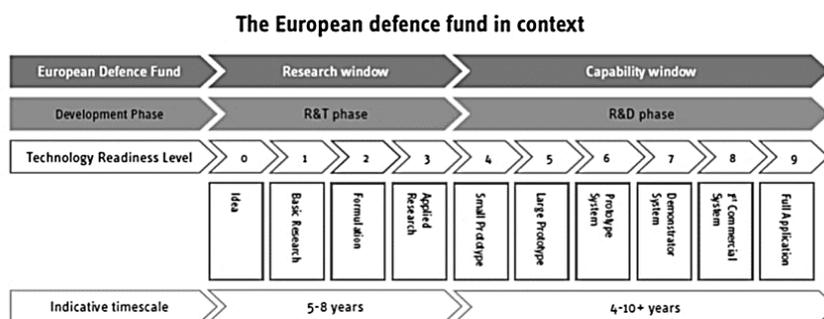


Figura 18 - O Fundo Europeu de Defesa no contexto da investigação

Fonte: Fiott (2017).

Não obstante, ao todo o Fundo Europeu de Defesa contará com cerca de 13 mil milhões de euros para o financiamento de projetos de investigação conjuntos e para cofinanciar o desenvolvimento de capacidades conjuntas (EEAS, 2018b), o que corresponde a uma ferramenta de grande importância e atratividade para fomentar a cooperação entre os Estados-Membros no desenvolvimento de projetos na área da defesa. Neste contexto, e na sequência da aprovação pelo Conselho em novembro de 2018 dos requisitos para a Mobilidade Militar dentro e fora das fronteiras da UE,

refere-se, a título de exemplo, a intenção manifestada pela Comissão Europeia em apoiar a Mobilidade Militar através do cofinanciamento, a ser negociado no âmbito do próximo MFF 2021 – 2027 (Fiott, 2019b, p. 94).

7. O PLANEAMENTO DO EMPREGO DA FORÇA MILITAR

7.1. A COMPONENTE MILITAR E O MECANISMO DE RESPOSTA A CRISES

Como atrás analisado, o Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 veio realçar a necessidade de se efetuar uma Abordagem Integrada na resolução dos conflitos e das crises, atuando ao mesmo tempo de quatro formas: multidimensional, multifacetada, multinível e multilateral. Neste contexto, através das conclusões do Conselho de janeiro de 2018, a UE considerou seis elementos principais a desenvolver no âmbito da Abordagem Integrada: Sistema de alerta precoce dos conflitos; Análise conjunta dos conflitos; Apoio à mediação; Reforma do Setor de Segurança; Estabilização; e Resposta a crises e conflitos (Conselho da UE 2018/3591/FA). Dado que a componente militar pode participar em qualquer uma delas, importa aqui efetuar uma breve referência à forma como tal poderá acontecer.

A “Análise conjunta dos conflitos” pode ocorrer em qualquer momento do ciclo do conflito e tem por objetivo verificar as causas e vulnerabilidades dos conflitos, os potenciais fatores de resiliência e as opções de empenhamento. O produto final é frequentemente materializado numa análise desse conflito com enfoque numa determinada região, num setor, programa ou projeto específico. A responsabilidade primária é do MD-CSDP-CR e da DEVCO, mas poderá receber o contributo do Estado-Maior da UE, que fornecerá a perspetiva militar dessa análise. A “Reforma do Setor de Segurança” (SSR) consiste num processo de transformação da estrutura de segurança de um determinado país, para que seja possível garantir a segurança aos seus cidadãos de uma forma mais efetiva, e de acordo com o respeito pelos Direitos Humanos, pela democracia, pelo estado de direito e pelos princípios da boa governação. Neste quadro, as capacida-

des militares são fundamentais em áreas como o treino das forças militares, o controlo das armas ligeiras, bem como as atividades de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) de ex-combatentes (EUMS, 2019, pp. 3-2).

A “Estabilização” tem o intuito de apoiar a fase transitória no final de um conflito e/ou prevenir uma nova crise, socorrendo-se para este efeito das missões e operações desenvolvidas no âmbito da PCSD no terreno para garantir um ambiente estável e seguro. As operações militares podem ainda participar através de um conjunto variado de tarefas, incluindo o apoio ao cessar das hostilidades, a separação pela força das partes em conflito, o restabelecimento da ordem pública, ou a melhoria das condições de segurança no território, entre outras. O “Sistema de alerta precoce dos conflitos” (EWS) é uma das tarefas-chave da PCSD. Este sistema é da responsabilidade do MD-CSDP-CR e tem o intuito de identificar prematuramente e com precisão os riscos e as dinâmicas dos conflitos violentos, contribuindo assim para identificar as ações que possam mitigar esses riscos (EUMS, 2019, pp. 3-3).

A base inicial de trabalho do EWS assenta no *Global Conflict Risk Index* (GCRI) que analisa 26 variáveis em cinco dimensões (social, económica, política, geográfica/ambiental e de segurança) expressas estatisticamente no risco de ocorrência de conflitos violentos num espaço temporal entre um a quatro anos (JRC, 2018). Esta análise é complementada com os relatórios no âmbito da Capacidade de Análise de Informações Única (SIAC), produzidos conjuntamente pelo Centro de Análise de Informações civil da UE (EU INTCEN) e pela Diretoria de Informações do EUMS, que apresentam o risco de violência num espaço temporal mais curto de seis meses.

Mas o enfoque da participação da componente militar nas atividades desenvolvidas no contexto da Abordagem Integrada recai na “Resposta a crises e conflitos”, com vista à promoção da coordenação e das sinergias numa etapa inicial do emprego no âmbito da PCSD, do apoio humanitário e da cooperação para o desenvolvimento. O Mecanismo de Resposta a Crises do EEAS (CRM), esquematizado na Figura 19, consiste num conjunto de procedimentos internos ao EEAS de resposta coordenada a crises e emergências de natureza externa à UE, tendo sido aprovado pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança em 2016 (EEAS, 2016).

De destacar que, apesar de ser um mecanismo interno ao EEAS, foi constituído tendo em consideração o duplo papel desempenhado pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão Europeia. É por isso determinante na tentativa de emprego integrado dos diversos instrumentos à disposição da UE, sejam eles no contexto da PCSD ou no âmbito da Comissão. Este Mecanismo de Resposta a Crises abrange as que decorram fora do território da UE e que possam afetar a segurança ou os interesses da UE, incluindo as que possam ter um impacto nas delegações da UE ou nos seus meios, humanos e materiais, em países terceiros (EEAS, 2016).

Architecture of the EEAS Crisis Response Mechanism

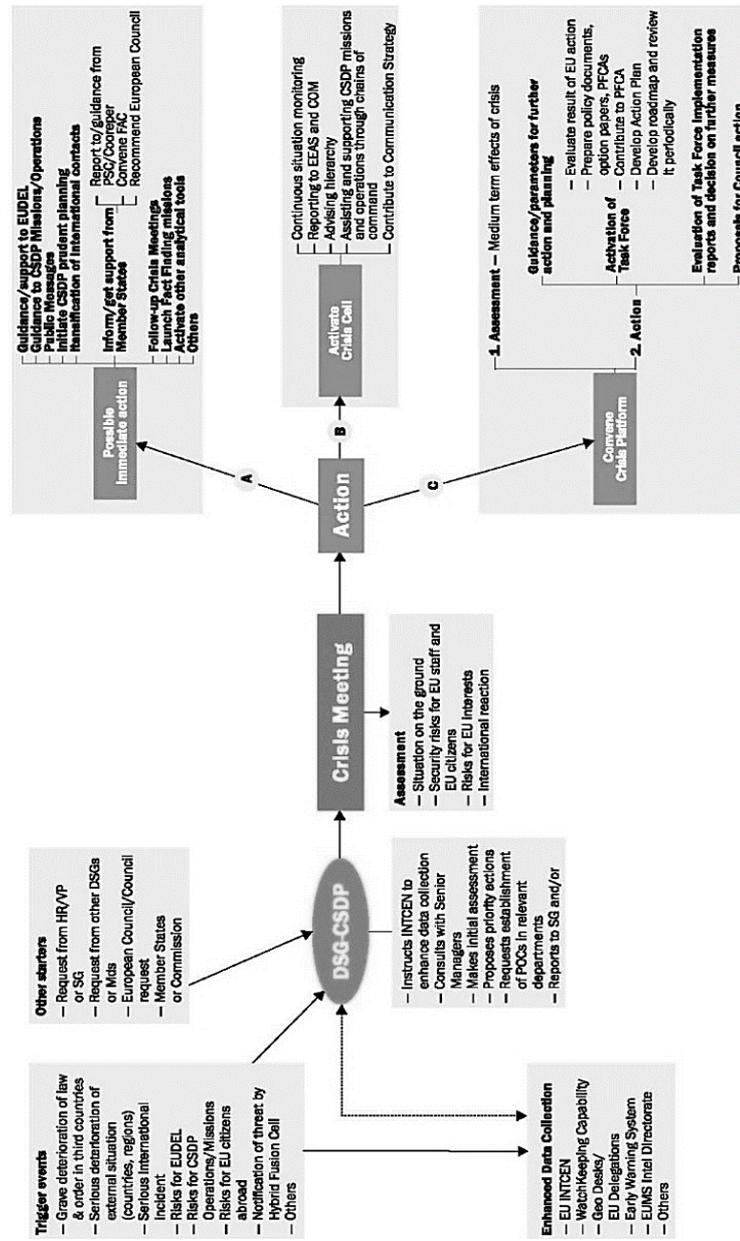


Figura 19 – Mecanismo de Resposta a Crises dp EEAS

Fonte: EEAS (2016).

Este mecanismo é ativado (e supervisionado) pelo Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, após consulta com o Alto Representante para a Política Externa, com o Secretário-Geral do EEAS, com os outros Secretários-Gerais adjuntos, ou com os outros Diretores, incluindo o Diretor-Geral do EUMS. Pode também ser ativado por solicitação destes, ou ainda por solicitação do Conselho Europeu, pelo Conselho da UE ou pelos Estados-Membros da UE. Os eventos que podem levar à ativação deste mecanismo são, por exemplo, a deterioração de uma determinada crise num país não membro da UE (ou o aparecimento de uma nova crise ou emergência), incidentes internacionais que coloquem em causa a segurança ou os interesses da UE, eventos ou situações de risco que possam afetar as delegações da UE, ou as missões ou operações da PCSD, entre outras.

A ativação deste mecanismo inicia-se com uma Reunião de Crise e envolve elementos-chave do EEAS, da Comissão e do Conselho, que estejam diretamente ligados com a situação de crise em causa, sendo alimentada por informações específicas sobre a situação fornecidas pelo EU INTCEN e pelo EUMS INT no âmbito do SIAC. Esta reunião serve para avaliar os efeitos a curto prazo da crise. Do resultado da reunião poderão ser implementadas uma ou mais das seguintes modalidades de ação: tomar uma Ação Imediata de acordo com um catálogo já disponível; ativar a Célula de Crise; convocar a Plataforma de Crise.

Relativamente à primeira, a Ação Imediata poderá incluir orientações para as missões e operações da PCSD, apoio às delegações da UE, emanar informação para a opinião pública, intensificar os contactos internacionais, solicitar apoio dos EM, entre outras. Caso se justifique, será ativada a Célula de Crise por forma a assegurar a implementação de decisões e o acompanhamento permanente da situação de crise. É dirigida por um representante do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises, em conjunto com um representante do serviço diretamente envolvido na crise. Pode eventualmente receber reforço de pessoal externo ao EEAS, bem como do EUMS.

A última modalidade de ação consiste em convocar a Plataforma de Crise. Esta opção tem como objetivo garantir um acompanhamento a médio/longo prazo da situação, contrariamente às referidas anteriormente, que visam um curto espaço de tempo. É normalmente presidida pelo Alto Representante ou pelo Secretário-Geral do EEAS (ou eventualmente pelo Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises), e envolve a presença de elementos ao mais alto nível do EEAS, da Comissão e do Conselho na identificação de ações futuras a implementar. Nestas situações poderá também ser ativada uma Força Tarefa (*task Force*) para apoiar o

trabalho da Plataforma de Crise. É importante acentuar que esta Plataforma de Crise não tem competência para tomar as principais decisões, como, por exemplo, a decisão sobre que instrumentos podem ser usados para responder a uma crise, sejam eles no âmbito ou não da PCSD, como também não é competente para decidir do início, da extensão, da finalidade ou do término de uma operação ou missão militar (ou civil).

De relembrar que a PCSD é uma política intergovernamental, com as decisões a serem tomadas pelos Estados-Membros por unanimidade ou consenso, como já foi referido anteriormente, e onde o Conselho, auxiliado pelo COPS, é determinante no que respeita a estas decisões. Mas, apesar disso, este mecanismo do EEAS, e em particular a sua Plataforma de Crise, constitui um excelente veículo para assegurar uma compreensão comum da situação de crise, o que permite a tomada de decisão por parte do Conselho. A decisão sobre qual a resposta mais adequada para uma determinada crise é assim apoiada por uma estrutura que envolve elementos ao mais alto nível do EEAS e dos serviços da Comissão, permitindo identificar um conjunto de instrumentos que poderão incluir ajuda financeira, apoio ao desenvolvimento, ação diplomática, sanções, ou ações militares ou civis no âmbito da PCSD (Rehrl, 2015, p. 28).

Essas opções são apresentadas ao Conselho sob o formato do Enquadramento Político para a Abordagem da Crise (PFCA), elaborado numa versão de trabalho pelo Departamento Geográfico do EEAS com responsabilidade sobre essa área. Caso haja previsibilidade de emprego dos instrumentos no âmbito da PCSD, e sob a indicação do COPS, é desenvolvido o Conceito de Gestão de Crises (CMC) pela Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD) do EEAS, envolvendo na sua elaboração a CPCC e o EUMS. Isto permite que o Conselho, sob recomendação do COPS, decida sobre o estabelecimento da operação ou da missão militar, bem como da missão civil, sendo este procedimento alvo de análise em outro capítulo.

Não obstante a existência deste mecanismo, é também importante referir outro mecanismo setorial de resposta a crises. O ARGUS, criado em 2005 pela Comissão Europeia, tem como objetivo melhorar a capacidade da Comissão para garantir uma resposta rápida, coerente e eficiente, numa situação de crise multissetorial que envolva várias áreas da Comissão Europeia, onde o EUMS também pode eventualmente contribuir, mediante solicitação, mas sempre de forma mais limitada. De igual forma, também se refere ao nível político o Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR) no apoio ao Presidente do Conselho Europeu, sendo ativado pelo mesmo ou a pedido de um Estado-membro, como forma de facilitar o processo de

consulta entre os Estados-Membros ao nível político, na eventualidade de uma situação de crise ou de emergência com grande impacto político.

Por último realça-se que, no âmbito do Mecanismo de Resposta a Crises do EEAS, e ainda antes de se ativar a Célula de Crise, o EUMS poderá iniciar o planeamento avançado para apoiar na resolução da crise, tal como explicitaremos.

7.2. O PLANEAMENTO MILITAR E O PLANEAMENTO MILITAR AVANÇADO

O planeamento militar na UE é efetuado com vista à preparação do lançamento de uma missão ou operação ou durante o desenvolvimento da mesma para fazer face a eventos não previstos. É baseado num objetivo político a atingir, e inclui frequentemente a preparação antecipada de opções alternativas para responder a circunstâncias previsíveis, que posteriormente podem ser vertidas em Planos. Na União Europeia o planeamento militar é conduzido a quatro níveis por elementos distintos, que nem sempre pertencem à estrutura militar permanente da UE, nomeadamente o político-estratégico, o estratégico-militar, o operacional e o tático (EEAS, 2015, p. 5). O nível político-estratégico corresponde ao nível institucional da UE onde intervém o Comité Militar com o apoio do EUMS. O nível estratégico-militar é representado pela MPCC para as missões militares e pelos Quartéis-Generais de nível estratégico-militar (OHQ) nas operações militares, consubstanciados através dos formatos seguintes: Quartel-General de um dos Estados-Membros da União, Centro de Operações da União Europeia, ou acordos de *Berlin Plus*, já referidos anteriormente. O nível operacional é garantido sempre com recurso a capacidades disponibilizadas pelos Estados-Membros e materializa-se nos Quartéis-Generais de missão (MHQ) ou Quartéis-Generais de nível operacional (FHQ), consoante se trate de missões ou operações. O nível tático é igualmente assente nas forças fornecidas pelos Estados-Membros e materializa-se no nível de Comando de Componente ou inferior.

Apesar de o planeamento aos quatro níveis ser interdependente, até ao estabelecimento da estrutura de Comando e Controlo para uma determinada operação militar da UE algumas ações de planeamento de um determinado nível podem ter de ser efetuadas por outro, como é o caso do nível estratégico-militar em que, até à identificação do OHQ e do respetivo Comandante, é assumido pelo EUMS. Isto implica que EUMS apoie o Comité Militar da UE no planeamento político-estratégico, bem como desenvolva parte do planeamento

estratégico-militar, nomeadamente no que respeita às Opções Militares Estratégicas (OME), com vista ao cumprimento das missões de Petersberg, tal como estão definidas no Tratado da UE. Este planeamento militar inclui na realidade duas grandes vertentes que estão igualmente integradas com a componente civil, nomeadamente o Planeamento Avançado (AP) e o Planeamento de Resposta a Crises (CRP).

O Planeamento Avançado reduz o tempo de resposta da UE e é uma tarefa contínua com o intuito de facilitar a reação oportuna da UE numa crise potencial. Os produtos resultantes deste trabalho variam desde *country books*⁵¹ genéricos até estratégias específicas para lidar com as crises, incluindo opções de emprego das capacidades civis e militares. Dentro do EEAS, o Planeamento Avançado é conduzido por diversos Departamentos com objetivos distintos, nomeadamente, pelo MD-CSDP-CR, pelo ISP.DMD, pelo CPCC e pelo EUMS.

O MD-CSDP-CR tem a responsabilidade de desenvolver, implementar, e rever as estratégias da UE, sendo apoiado pelos relatórios produzidos no contexto do SIAC. O ISP.DMD coordena e assegura o quadro político-estratégico de emprego dos instrumentos civis e militares da PCSD. O CPCC assegura o apoio ao ISP.DMD nas questões civis do planeamento político-estratégico. O EUMS assegura o apoio e aconselhamento militar ao CPCC no planeamento político-estratégico, bem como garante o desenvolvimento das Opções Militares Estratégicas e planos de contingência.

O Planeamento Avançado pode ser iniciado a pedido do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, ou do Presidente do Comité Militar da UE, ou dos Estados-Membros, ou do ISP.DMD, ou ainda por iniciativa do Diretor do EUMS, dependendo da natureza da crise emergente, e consiste em duas formas: Planeamento genérico ou Planeamento de contingência. O Planeamento genérico corresponde à produção de documentos generalistas para potenciais operações, em que não estão disponíveis todos os elementos necessários ao planeamento e, por isso, apenas são identificadas capacidades genéricas eventualmente necessárias. O Planeamento de contingência materializa-se na produção de documentação específica para potenciais operações, incluindo a identificação das opções de projeção e dos recursos necessários, constituindo normalmente a base para o planeamento subsequente no âmbito do Mecanismo de Resposta a Crises do EEAS.

⁵¹ Os *country books* são livros com informação detalhada sobre os países onde podem surgir crises.

O EUMS conduz frequentemente análises e avaliações internas ao nível político-estratégico, com um detalhe muitas das vezes de nível estratégico-militar, operacional, ou mesmo tático, para apoio do processo de planeamento, visto estas estruturas não existirem em permanência. Quando os OHQ, MHQ, ou FHQ estão identificados e disponíveis, podem também ser envolvidos no processo, acrescentando mais valor à informação obtida. Estas avaliações apoiam não apenas o EEAS, mas também os Estados-Membros, por intermédio do COPS e do Comité Militar, sendo disponibilizadas durante o Planeamento Avançado, mas também no Planeamento de Resposta a Crises.

7.3. O PAPEL MILITAR NO PROCESSO DE RESPOSTA A CRISES AO NÍVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO

O planeamento militar de resposta a crises ao nível político-estratégico é integrado num conjunto de procedimentos de gestão de crises acordados em 2013, com o objetivo de permitir à UE responder adequadamente a crises existentes ou emergentes. Inicia assim que uma crise é identificada ao nível político-estratégico e, caso exista, apoia-se no Planeamento Avançado.

Refira-se que este processo é baseado inicialmente num documento produzido pelo EEAS, com o nome de Enquadramento Político para a Abordagem da Crise (PFCA), e poderá levar ao desenvolvimento do Conceito de Gestão de Crises (CMC), que, por sua vez, poderá resultar nas Opções Militares Estratégicas (MSO) e na Diretiva Militar Iniciadora (IMD). Estes produtos permitem a elaboração subsequente do Conceito de Operações (CONOPS) e do Plano de Operações (OPLAN) pelo Comandante da Operação⁵² (EEAS, 2015, p. 9). É de realçar que este processo sequencial poderá ser abreviado, caso a situação assim o exija, saltando um conjunto de passos, o que garante flexibilidade e pragmatismo a todo o processo. O processo de gestão de crises assenta assim em cinco fases progressivas, conforme se pode verificar nas Figuras 20 e 21 (EEAS, 2013): Fase 1 – Identificação da crise; Fase 2 – Aprovação de uma operação ou missão da PCSD; Fase 3 – Planeamento da operação ou missão da PCSD; Fase 4 – Execução da operação ou missão da PCSD; Fase 5 – Revisão estratégica da operação ou missão da PCSD.

⁵² No caso das missões militares é efetuado o Plano de Missão (MPLAN) pelo Comandante da Missão.

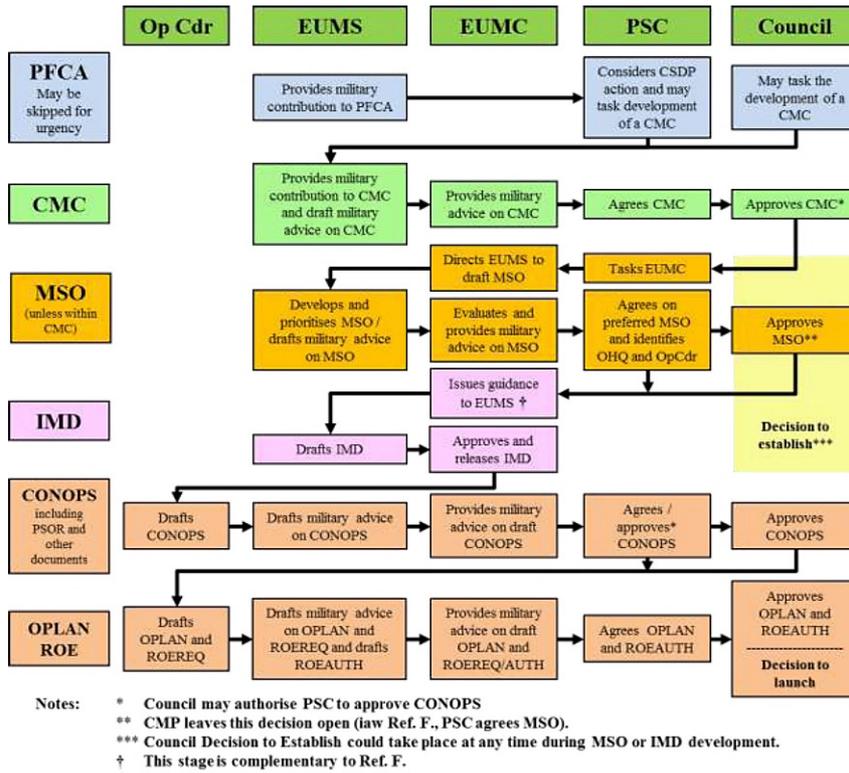


Figura 20 – Processo normal de planeamento militar de resposta a crises

Fonte: EEAS (2015).

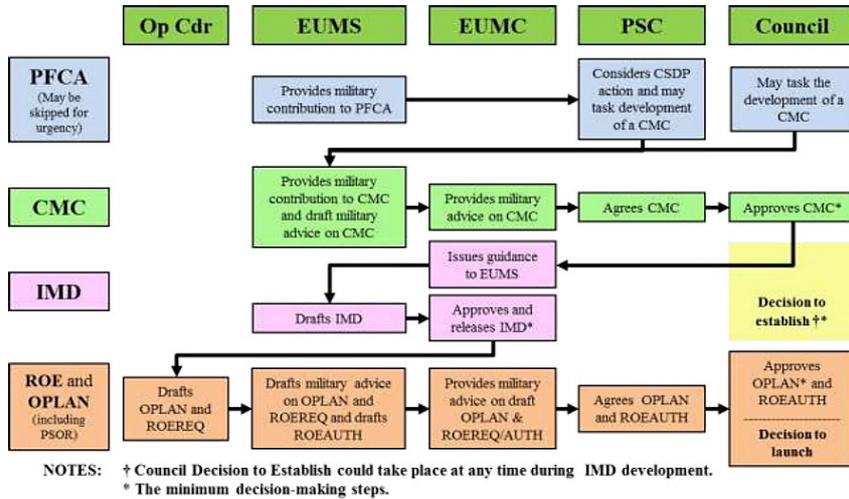


Figura 21 - Processo rápido de planeamento militar de resposta a crises

Fonte: EEAS (2015).

7.3.1. A Fase 1 e o Enquadramento Político para a Abordagem da Crise

A Fase 1 (identificação da crise) materializa-se na monitorização permanente com o intuito de detetar prematuramente crises. Embora seja algo contínuo, poderá dizer-se que tem o seu (re)início no começo de cada presidência do Conselho, altura em que é feita uma discussão global do ambiente de segurança baseada no trabalho desenvolvido pelos grupos de trabalho geográficos e temáticos, o que permite atualizar a “*watch list*”⁵³ do Comité Político e de Segurança (COPS). Esta fase envolve a intervenção e responsabilidades partilhadas entre diversas instituições e órgãos da UE, com o Comité Político e de Segurança a receber informação dos Estados-Membros e da Comissão, bem como do Conselho. Tanto o Comité Militar da UE (EUMC), como o Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM) avaliam o risco de potenciais crises e fornecem aconselhamento e recomendações ao COPS, respetivamente nos aspetos militares e nos aspetos cívicos.

Quando uma crise acontece, como já referido, o processo pode ser iniciado a pedido de diversas entidades, como, por exemplo, do COPS, do Alto Representante para a Política Externa, ou do Secretário-Geral adjunto para a PCSD no âmbito do Mecanismo de Resposta a Crises do EEAS. O resultado visível desta fase materializa-se num documento intitulado Enquadramento Político para a Abordagem da Crise (PFCA), elaborado numa versão de trabalho pelo Departamento Geográfico do EEAS com responsabilidade sobre essa área, sendo apoiado pela respetiva delegação da UE e por especialistas do EEAS nos diversos assuntos (*Subject Matter Experts - SME*), incluindo do ISP.DMD e do EUMS. Adicionalmente, o Centro de Análise de Informações (EU INTCEN) e a Diretoria de Informações do EUMS, no âmbito da Capacidade de Análise de Informações Única (SIAC), monitorizam e analisam em permanência a situação de crise, providenciando o necessário apoio de informações a todo o processo.

O PFCA apresenta aos decisores políticos um conjunto alargado de opções disponíveis para a UE lidar com a crise, incluindo o uso dos instrumentos no âmbito da PCSD, espelhando assim a Abordagem Integrada à crise que a UE aprovou na Estratégia Global de UE de 2016. O desenvolvimento do PFCA de forma inclusiva e alargada às diversas instituições e órgãos da EU apresenta a todos os intervenientes uma apreciação global e comum da crise,

⁵³ A *watch list* é uma lista de países potencialmente propícios à ocorrência de crises, que necessitam de ser permanentemente acompanhados com o intuito de detetar o aparecimento de crises.

avaliando o impacto da crise nos interesses, valores e objetivos da UE, bem como possíveis empenhamentos a curto, médio e longo prazo, procurando obter sinergias transversais a todos os instrumentos da UE (EEAS, 2015, p. 8). Convém, no entanto, assinalar que compete aos respetivos órgãos do Conselho, nomeadamente ao EUMC, ao CIVCOM e ao PMG, finalizar este documento, garantindo assim o consenso dos Estados-Membros da UE antes da sua apresentação ao COPS. É ainda de aludir que a decisão política sobre quais os instrumentos a utilizar para responder à crise é igualmente acompanhada de um processo de consulta política com diversas organizações internacionais, regionais e não-governamentais, incluindo a NATO e a ONU.

Neste contexto, o EUMS desempenha um papel duplo. Por um lado, providencia aconselhamento e recomendações às diversas instituições e órgãos nos aspetos militares, nomeadamente através da análise da dimensão militar da crise, dos desafios de segurança, da avaliação do risco, da disponibilidade dos instrumentos militares da PCSD, entre outros. Por outro lado, apoia a elaboração de uma versão de trabalho do Aconselhamento Militar do Comité Militar da UE ao COPS, que constará no PFCA. Refere-se ainda que, nesta fase, e mesmo ainda antes de a crise ser declarada, poderão ser constituídas pelo EUMS as Equipas de Alerta Situacional (SAT), sempre que tal seja considerado necessário para acompanhar assuntos específicos que potencialmente possam necessitar do emprego do instrumento militar da UE, facilitando assim a avaliação da situação e eventualmente o início do Planeamento Avançado (EEAS, 2013). Por fim, sublinha-se que o trabalho desenvolvido ao longo desta fase pelo EUMS, é mantido constantemente atualizado e usado para garantir o fluxo de informação nos aspetos militares das potenciais crises. Os produtos do EUMS nesta fase são os seguintes (EUMS, 2019): atualização da situação ao EUMC; requisitos de Informação Crítica do Diretor do EUMS; produtos de informações no âmbito da SIAC (avaliação da situação, relatórios especiais, notas, sumários, avaliação das ameaças e riscos, briefings, etc); contributo militar para o PFCA; contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC relativo ao PFCA. Quando é feito o Planeamento Avançado, o EUMS produz também: conceitos, *country books*, estimativas e avaliações militares estratégicas, e planos de Contingência.

7.3.2. A Fase 2 e as Opções Militares Estratégicas

A Fase 2 (aprovação de uma operação ou missão da PCSD) é iniciada caso o COPS considere a necessidade de avançar com uma resposta à crise recorrendo aos instrumentos da PCSD. Nessa situação, é desenvolvido o Conceito de Gestão de Crises (CMC) pela Diretoria para a Abordagem Integrada

para a Segurança e Paz (ISP.DMD) do EEAS, que tem a responsabilidade primária no planeamento político-estratégico da PCSD. É apoiado pela Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC) e pelo Estado-Maior da União Europeia (EUMS), garantindo assim a coerência e abrangência no emprego dos instrumentos civis e militares da PCSD.

No CMC é analisada a situação de crise, são identificados os interesses políticos da UE, as opções estratégicas disponíveis e o objetivo final a atingir. O documento é de seguida submetido à consideração do COPS pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que recebe o aconselhamento do EUMC e do CIVCOM. Este processo é ao mesmo tempo acompanhado de uma consulta aos Estados-Membros sobre a possível participação e contributo de forças na operação ou missão. O Estado-Maior da União Europeia apoia a elaboração do CMC através da disponibilização de especialistas militares ao ISP.DMD, ao mesmo tempo que assegura o aconselhamento e recomendações sobre o CMC ao Comité Militar da UE.

O contributo do EUMS para a elaboração do CMC assenta numa análise e avaliação dos parâmetros militares da eventual operação, incluindo a viabilidade das opções, bem como uma estimativa inicial das capacidades militares necessárias. As Opções Militares Estratégicas podem ser incluídas no CMC, saltando assim o passo da apresentação das Opções Militares Estratégicas (MSO), e permitindo a decisão sobre o início de uma operação militar pelo Conselho (EEAS, 2015, p. 9). Caso seja necessário, são apresentadas as Opções Militares Estratégicas (MSO), que identificam as modalidades de ação possíveis, incluindo os constrangimentos e os recursos necessários. A elaboração das MSO é da responsabilidade da Equipa de Planeamento Principal do EUMS (CPT) nomeada para o efeito, composta por especialistas militares de diversas áreas e chefiada pelo Chefe da Secção de Operações (ou, se necessário, pelo Diretor da Repartição de Operações). O CPT mantém uma estreita ligação com todas as repartições do EUMS, de quem recebe apoio. Mediante solicitação pode ser reforçada com elementos exteriores ao EUMS (EEAS, 2016).

As MSO devem ser priorizadas e identificar, para cada uma, a missão atribuída, os objetivos estratégicos militares, o estado final desejado, a estratégia de saída, os efeitos e as tarefas a desenvolver, a fita do tempo, a avaliação da viabilidade e do risco envolvido, o custo estimado, e a proposta das estruturas de Comando e Controlo. Incluem também as recomendações relativas à nomeação do Comandante da Operação, do Comandante da Força, bem como do Quartel-General de nível estratégico-militar para a operação (OHQ) e do Quartel-General de nível operacional (FHQ). As Opções Militares Estratégicas

são enviadas para o COPS que, baseado no aconselhamento militar do Comité Militar da UE, poderá emanar orientações sobre a opção preferida.

No que respeita ao Conceito de Gestão de Crises (CMC), uma vez recebida a concordância do COPS, é posteriormente aprovado por uma Decisão do Conselho, dando origem à autorização para a realização de uma operação ou missão da PCSD. Com base nessa decisão do Conselho, são iniciadas as negociações dos Acordos relativos ao Estatuto das Forças ou da Missão (SOFA ou SOMA), nas quais os Estados-Membros definem quais os direitos, as obrigações, ou as imunidades da Força, bem como a participação de países não pertencentes à União Europeia. Para as operações militares é também nomeado o Comandante da Operação e o Comandante da Força, bem como é identificado o Quartel-General de nível estratégico-militar para a operação (OHQ) e o Quartel-General de nível operacional (FHQ). No caso de se tratar de uma missão militar, será proposto apenas o Comandante da Força da Missão e o Quartel-General da Força da Missão, uma vez que o Quartel-General da Missão é o recentemente criado MPCC, e o Comandante da Missão acumula com o Diretor da MPCC. Situação semelhante acontece com as missões civis, devido à existência permanente do CPCC.

Nesta fase poderá ainda ser criada a Equipa de Planeamento Avançada (APT) composta por elementos do Quartel-General de nível estratégico-militar identificado para a operação (OHQ). Esta equipa deverá ser incorporada no CPT de forma a contribuir para o planeamento político-estratégico, bem como facilitar a transição para o planeamento de nível estratégico-militar, após a Decisão do Conselho de estabelecer uma operação militar. Embora esta opção tenha sido pensada para as operações militares com recurso aos acordos de *Berlin Plus*, poderá ser utilizada nas outras opções de Comando e Controlo (NATO, 2013).

Os produtos do EUMS nesta fase são os seguintes (EUMS, 2019): Contributo militar para o CMC; contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC relativo ao CMC; versão de trabalho do MSO (eventual).

7.3.3. A Fase 3 e a Diretiva Militar Iniciadora

Para as operações militares, a Fase 3 (planeamento da operação ou missão) começa pela elaboração da Diretiva Militar Iniciadora (IMD) por parte do CPT do EUMS nomeado para o efeito, de forma a garantir que o Conceito de Gestão de Crises (CMC) aprovado pelo Conselho seja vertido em orientações militares com o adequado nível de detalhe. A IMD deverá providenciar uma clara descrição dos objetivos políticos e militares a atingir, atribuir uma missão para a concretização desses objetivos, e incluir os efeitos estratégicos a alcançar e as ações a desenvolver. Deverá igualmente incluir as orientações, as limi-

tações e os pressupostos que o Comandante da Operação deverá ter em consideração ao elaborar o CONOPS, a SOR, o OPLAN, e as ROE. Também deve identificar a forma como se pretende que a operação seja concluída, ou seja, o estado final desejado e a estratégia de saída (EEAS, 2015, p. 10).

A IMD é aprovada pelo Comité Militar da UE, atribuindo assim a missão ao Comandante da Operação militar ou ao Diretor da MPCC no caso das missões militares. Com base neste documento, continua-se o planeamento de nível estratégico-militar, desenvolve-se o Conceito de Operações (CONOPS) e os Requisitos das Capacidades (SOR). A aprovação do CONOPS e das SOR pelo COPS, sob o aconselhamento do Comité Militar (apoiado pelo EUMS) permite ao Comandante da Operação militar preparar o Plano de Operações (OPLAN) (no caso das missões militares o Diretor da MPCC prepara o Plano de Missão – MPLAN) e as Regras de Empenhamento (ROE). De referir que, tal como as MSO, também o CONOPS poderá não ser elaborado, passando-se logo para a elaboração do OPLAN, isto por indicação do COPS. Relembre-se a importância para as operações militares das Regras de Empenhamento (ROE), uma vez que constituem diretivas para os Comandantes militares e as suas forças, nas quais são definidas as circunstâncias, as condições, o grau, e a forma de emprego da força armada (EUMS, 2011).

O OPLAN e as ROE serão alvo de análise do EUMC (e do CIVCOM no caso das missões civis) com vista a garantir o consenso dos Estados-Membros, antes de serem submetidos ao COPS. De seguida, através de uma Decisão do Conselho são aprovados o OPLAN e as principais ROE. De igual forma, é nesta fase que os Acordos relativos ao Estatuto das Forças ou da Missão (SOFA ou SOMA) são finalizados e aprovados. Estes acordos são determinantes para as operações e missões militares, pois uma vez que a UE não dispõe de forças próprias, depende do comprometimento político dos Estados-Membros que, através do processo de geração da força, garantem os meios militares necessários para executar a operação.

Esta fase termina com a Decisão do Conselho de iniciar a missão ou operação militar no âmbito da PCSD (ou de uma missão civil). Durante todo este processo, o EUMS assegura o apoio ao planeamento desenvolvido pelo Comandante da Operação militar ou pelo Diretor da MPCC, garantindo assim uma transição suave do planeamento ao nível político-estratégico para o nível estratégico-militar. Os produtos do EUMS nesta fase são os seguintes (EUMS, 2019): versão de trabalho da IMD; contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC relativo à IMD; apoio ao planeamento estratégico-militar; contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC relativo ao CONOPS (eventual); contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC relativo ao OPLAN.

7.3.4. As Fases 4 e 5: Execução e Reavaliação

Na Fase 4 (Execução da operação ou missão da PCSD), o COPS garante o controlo político e a direção estratégica, sob a autoridade do Conselho, com o Comité Militar a monitorizar e reportar a execução da operação ou missão militar, sendo apoiado pelo EUMS e pelo Comandante da Operação militar ou Diretor da MPCC nas missões militares.

Se, no caso das missões militares, a criação da MPCC veio melhorar este processo, no que respeita às operações militares a inexistência de um Quartel-General permanente continua a constituir uma dificuldade, tal como já foi anteriormente analisado. Relativamente às missões civis, o CIVCOM desempenha um papel semelhante ao EUMC no apoio ao controlo político e à direção estratégica feita pelo COPS, com o Comandante Civil da Missão a acumular funções de Diretor do CPCC.

Após o início da operação, o EUMS continua a monitorizar o ambiente estratégico, providenciando aconselhamento ao nível político-estratégico, que é assegurado através da criação da Equipa de Monitorização da Missão (MMT) em substituição da CPT. Esta equipa é fundamentalmente composta por elementos da repartição de operações, sendo chefiada pelo Chefe da Repartição de Operações, e terá a representação de um elemento de cada uma das outras repartições do EUMS. Ela garante também o apoio necessário ao Comandante da Operação militar ao longo da sua execução. Eventualmente, o Comandante da Operação militar poderá destacar para o EUMS uma pequena Equipa de Apoio à Missão (MST), que funcionará como seu elemento de ligação em Bruxelas (NATO, 2013).

A Fase 5 (Revisão estratégica da operação ou missão da PCSD) é efetuada regularmente com vista à manutenção, reorientação, ou término da missão ou operação no âmbito da PCSD, sendo dada uma especial atenção ao mandato e às estruturas implementadas. Esta fase exige uma reavaliação do Conceito de Gestão de Crises (CMC) pelo COPS, com recomendações ao Conselho a implementar em conjunto com os Estados-Membros. Nessa sequência poderá haver uma nova Decisão do Conselho no sentido de alterar, ou de terminar a missão ou operação da PCSD. Uma operação ou missão também poderá terminar, se tiver sido incluída inicialmente uma data final para a mesma na Decisão do Conselho que a aprovou (Xavier & Rehr, 2017, p. 82). Os produtos do EUMS nestas fases são os seguintes (EUMS, 2019): briefings; relatórios; avaliações; notas; contributo para o Aconselhamento Militar do EUMC; contributo militar para a revisão estratégica da operação (fase 5).

Este processo assente em cinco fases foi implementado para facilitar a coordenação dos instrumentos de gestão de crises ao dispor da UE, assegu-

rar a sua complementaridade, e garantir uma rápida projeção das capacidades nas missões e operações da UE. Embora este processo tenha vindo a ser utilizado, na realidade e como se pode verificar na Figura 22, nem todos os passos são cumpridos, e nem todos os produtos são efetivados, o que não significa que o processo não funcione. Aliás, numa organização tão complexa quanto a UE, a flexibilidade e o pragmatismo nos processos é fundamental para a concretização das ações.

	Artemis	Althea (Berlin +)	EUFOR RD Congo	EUNAVFOR Atalanta	EUCAP NESTOR	EUAM Ukraine	EUCAP Sahel Mali
PFCA						✓	✓
CMC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MSOD CSOD		✓		✓			
IMD		✓	✓	✓			
CONOPS		✓	✓	✓	✓	✓	✓
OPLAN/ ROE-RUoF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3 weeks	9 months		5 months		6 months	10 months

Graphic: European External Action Service

Figura 22 – Aplicação do processo de resposta a crises nas operações da UE

Fonte: Xavier e Rehl (2017, p. 81).

Ainda que seja de reconhecer que estes processos vieram facilitar a decisão do emprego dos meios, deverá continuar a ser feito um esforço no futuro no sentido de melhorar a rapidez do processo de decisão, tornando-o mais aligeirado e flexível. Além disso, importa realçar que a inexistência de um Quartel-General ao nível estratégico-militar se traduz numa dificuldade acrescida na condução do planeamento militar, bem como na coordenação de forma permanente entre a componente militar e a componente civil da PCSD ao nível estratégico-militar. A título de exemplo, as operações EUFOR ALTHEA na Bósnia-Herzegovina ou a EUFOR RD Congo demonstraram a existência de lacunas no planeamento militar ao nível estratégico-militar.

No caso da EUFOR ALTHEA em 2004, cujo planeamento foi feito com recurso aos acordos de *Berlin Plus*, desentendimentos políticos levaram a um atraso de cerca de seis meses no planeamento (Simón, 2010, p. 29). Da mesma forma, a incerteza na definição do OHQ para a operação EUFOR RD Congo em 2006 resultou na paralisação, em cerca de um mês, do processo de planeamento após a aprovação do Conceito de Gestão de Crises (Simón, 2010, p. 34).

A necessidade de um Quartel-General ao nível estratégico-militar assume assim aqui uma importância que extravasa as dificuldades no planeamento já referidas e se contextualiza na própria afirmação da PCSD, e por consequência da PESC. Sem um instrumento militar permanente, não pode haver política externa digna de seu nome, e sem política externa não pode haver política comercial ou mercado único (Simón & Mattelaer, 2011, p. 11). Isto tendo em consideração uma interpretação alargada do papel que a PCSD desempenha como instrumento de apoio permanente da PESC, espelhada nas decisões do Conselho que criaram as diversas instituições permanentes no âmbito da PCSD, como o COPS, o Comité Militar, o EUMS, ou a EDA, entre outros. Tal como a PESC pressupõe uma PCSD, também uma PCSD pressupõe uma capacidade militar permanente de planeamento.

Afinal, o objetivo de se dispor de uma capacidade militar não é a sua efetiva utilização, mas a possibilidade de a utilizar. A perceção dessa possibilidade pelos países vizinhos da UE, bem como em outras áreas de interesse, reforça a posição diplomática da UE, sem que seja necessário recorrer à mesma, pois esta naturalmente traz grandes custos políticos e económicos.

8. AS OPERAÇÕES E MISSÕES MILITARES

8.1. AS OPERAÇÕES E MISSÕES DA PCSD

É importante começar por realçar que muitas das missões da PCSD, quer civis, quer militares, são efetuadas em África, tal como é visível na Figura 23, e no contexto da Arquitetura de Paz e Segurança em África (APSA), sendo desenvolvidas em cooperação com a União Africana e outras organizações regionais de segurança africanas.

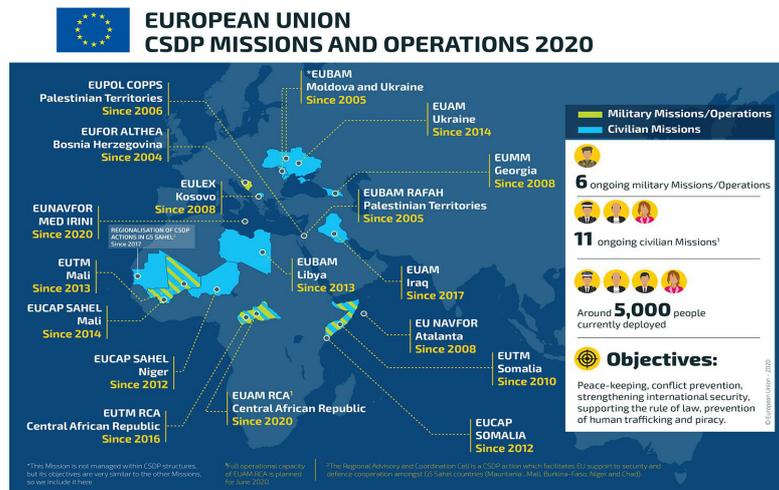


Figura 23 - Missões e Operações da União Europeia
 Fonte: EEAS (2020b).

Espelha, deste modo, o princípio da apropriação⁵⁴ defendido pela UE, de que devem ser encontradas soluções africanas para os problemas daquele continente (Ramunno, 2015, p. 170).

Acresce dizer que não é objetivo deste capítulo efetuar uma análise do sucesso das operações ou missões militares da União Europeia. De facto, a própria definição do que corresponde ao sucesso militar numa operação ou missão de gestão de conflitos é, por si só, complexa. Apesar de ser uma prática comum na UE (e não só) avaliar o sucesso de uma operação militar pelo cumprimento do mandato que lhe foi atribuído (Solana, 2009, p. 8), esta definição é redutora, pois, por um lado, reflete apenas a intenção que uma determinada organização tem para um dado teatro de operações, e, por outro lado, até pode nem ser possível manter essa situação após a saída da força militar.

Além de que, uma avaliação do sucesso militar de uma operação ou missão de gestão de crises assente apenas no resultado visível no terreno (normalmente associado a uma paz estável, a um sistema de justiça funcional e a uma redução do sofrimento humano) também é altamente discutível, pois não se pode esperar que sejam os militares a resolver as causas profundas de um determinado conflito, cuja resolução está dependente das ações desenvolvidas pelos diversos atores locais, regionais e internacionais, envolvidos num determinado conflito (Johansen, 1994, p. 307).

Assim, nem o que corresponde ao sucesso definido internamente por uma organização, nem o que corresponde ao sucesso verificado no terreno, pode constituir a base conceptual de análise do sucesso de uma operação ou missão militar de gestão de conflitos, que tem de incorporar as diversas dimensões apresentadas na Figura 24, abrangendo o interesse de quem intervém (neste caso a UE), o objeto da intervenção (o conflito propriamente dito) e a razão desse tipo de intervenção (gestão de conflitos) (Rodt, 2015, p. 185).

⁵⁴ As dinâmicas da reforma em África dos anos oitenta levaram ao desenvolvimento do conceito da apropriação (*ownership*) africana relativa à capacidade de auto-confiança e auto-sustentabilidade, que ficou conhecida como “soluções africanas para os problemas africanos” (Pereira A. M., 2011).

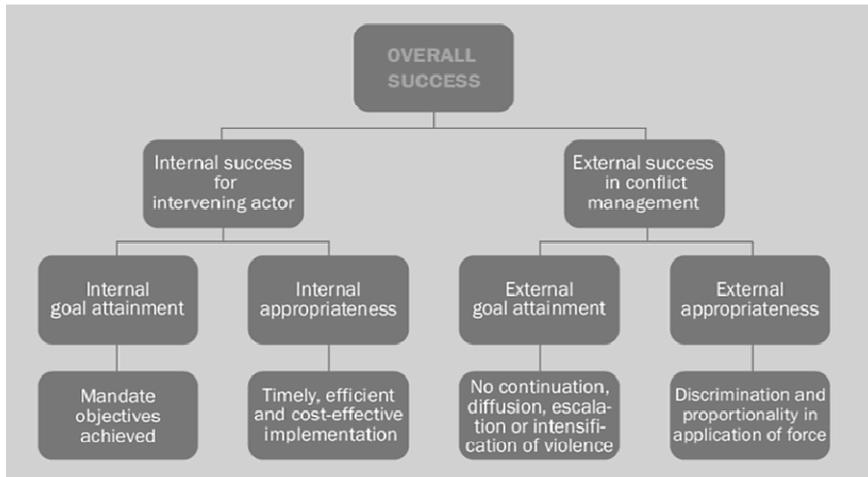


Figura 24 – Avaliação do sucesso de operações militares

Fonte: Rodt (2015, p. 184).

Apesar disso, e sem efetuar esta avaliação, pretende-se com este capítulo retirar algumas ilações sobre as operações e missões militares que foram desenvolvidas pela União Europeia. De referir que foram igualmente realizadas diversas missões civis no contexto da PCSD em diversos locais, como por exemplo Bósnia, Macedónia, R. D. Congo, Sudão, Somália, Mali, Líbia, Iraque, Ucrânia, Kosovo, Geórgia, Territórios Palestínianos, Afeganistão, entre outros, e em áreas tão diferenciadas como aconselhamento, apoio nas fronteiras, construção de capacidades, justiça e estado de direito, monitorização, polícia. No entanto, apenas serão aqui referidas as missões civis que, de alguma forma, tiveram ligação com as missões militares, sem, no entanto, se aprofundar essa ligação.

8.2. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NA EUROPA

Neste subcapítulo será efetuada uma breve apresentação das operações militares desenvolvidas pela União Europeia no continente europeu, nomeadamente a operação EUFOR CONCORDIA/FYROM, na Macedónia do Norte, e a operação EUFOR ALTHEA, na Bósnia-Herzegovina. Será também efetuada uma breve apresentação das operações EUNAVFOR MED SOPHIA e EUNAVFOR MED IRINI, decorridas no Mediterrâneo.

8.2.1. Operação EUFOR CONCORDIA/FYROM, na Macedónia do Norte



A Operação EUFOR CONCORDIA, que teve o seu início a 31 de março de 2003 e fim a 15 de dezembro desse ano, foi a primeira operação militar da União Europeia, tendo sido realizada na atual Macedónia do Norte, então conhecida como FYROM⁵⁵ (CONCORDIA/FYROM, 2015). Esta operação foi lançada na sequência do fim da operação *Allied Harmony* da NATO e por solicitação das autoridades da Macedónia do Norte, cuja vontade de aderir à UE constituía um forte fator motivador em prol da paz. Embora não exista nenhuma resolução da ONU que a autorize especificamente, é comum considerar que está abrangida pela resolução n.º 1371 de 26 de setembro de 2001 do Conselho de Segurança da Nações Unidas. Os documentos da UE que enquadram esta missão são os seguintes: Ação Conjunta do Conselho 2003/92/PESC de 27 janeiro de 2003 referente à operação militar da UE na FYROM; Decisão do COPS de 18 de março de 2003, que estabelece um Comité de países contribuintes para a operação militar liderada pela UE na FYROM; Decisão do Conselho de 18 de março de 2003 relativa ao início da operação militar da UE na FYROM; Decisão do Conselho 2003/563/PESC de 29 julho de 2003 que estende a operação militar da União Europeia na FYROM.

A principal finalidade desta operação era a de continuar a contribuir para a estabilização da situação no território da Macedónia do Norte, que tinha sido iniciada pela Aliança Atlântica, e assegurar as condições de segurança indispensáveis à implementação do acordo “*Ohrid Framework Agreement*”⁵⁶ assinado em agosto de 2001 (OSCE, 2001).

Esta operação militar inseria-se no quadro do apoio prestado pela União Europeia à FYROM, e incluía também outros instrumentos políticos e económicos. Como principais objetivos militares da operação destacam-se: estabelecer a ligação com as autoridades da FYROM, com as lideranças locais, com as organizações internacionais que operavam no território, com os líderes locais e com a população

⁵⁵ *Former Yugoslav Republic of Macedonia.*

⁵⁶ O Acordo-Quadro de Ohrid foi assinado entre as diversas partes do conflito, com o intuito de terminar com a violência inter-étnica entre os guerrilheiros do UÇK e as forças de segurança macedónias. Embora uma parte substancial das reivindicações dos albaneses tenha sido espelhada neste acordo, uma parte considerável das posições iniciais do UÇK não o foi (Pereira P. S., 2015, p. 212).

em geral, em especial nas zonas de potencial conflito; assegurar a proteção adequada das suas forças militares, bem como dos representantes da União Europeia presentes no território, e da comunidade internacional; manter uma presença militar visível, em especial nas zonas com tensões étnicas e potencialmente instáveis, por forma a garantir a estabilidade do território.

Tendo esta operação da UE substituído a *Allied Harmony* da Aliança Atlântica, é de realçar o recurso aos acordos de *Berlin Plus* pela primeira vez, que aliás foram firmados apenas uns dias antes (17 de março de 2003) e já com este objetivo. No âmbito destes acordos, e ao nível estratégico-militar, o Quartel-General da UE para a operação CONCORDIA (OHQ) situava-se no SHAPE. O Comandante (OpsCdr) da operação da UE acumulava também as funções de Comandante Adjunto no Quartel-General da NATO (DSACEUR). Esta situação foi de grande importância, uma vez que assegurou a coordenação entre a UE e a NATO ao mais alto nível, o que facilitou a atividade das duas organizações a todos os níveis.

A UE montou também um Elemento de Comando (EUCE) junto ao Comando da Aliança Atlântica situado em Nápoles/Itália (AFSOUTH), que estava responsável pelas operações nos Balcãs. Este elemento permitia que a UE estivesse permanentemente informada sobre a situação no Teatro de Operações da Macedónia do Norte, bem como nos países vizinhos. Assim, era garantido o fluxo de informação entre o Estado-Maior da União Europeia (que apoiava o Comité Militar da UE e o COPS na direção estratégica e no controlo político da operação), o OHQ da União Europeia localizado no SHAPE, o elemento de comando no AFSOUTH, e as forças no Teatro de Operações.

Ao nível operacional, para a condução da operação EUFOR CONCORDIA no Teatro de Operações, foi nomeado como Comandante da Força (FCdr) o Major-General português Luís Nelson Ferreira dos Santos, tendo o Quartel-General da EUFOR CONCORDIA, ficado localizado em Skopje.

Vinte e seis países⁵⁷ participaram na EUFOR CONCORDIA com forças militares, entre os quais treze dos quinze Estados-Membros que na altura faziam parte da União Europeia, tendo os efetivos da força militar rondado os 400 militares. Ao nível tático, existiam três Quartéis-Generais regionais localizados respetivamente em Tetovo, Kumanovo e Skopje, bem como várias Equipas de Ligação dispersas pelo Teatro de Operações (oito equipas pesadas e vinte e duas equipas ligeiras), e ainda diversos Elementos de Apoio, destinados à destruição de explosivos, ao apoio médico, e ao apoio aéreo.

⁵⁷ Treze Estados-Membros da UE (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido), seis Estados-Membros da NATO, mas não da UE (República Checa, Hungria, Islândia, Noruega, Polónia, Turquia), sete Estados que não eram membros da NATO nem da UE (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia).

A desproporção entre o número de Quartéis-Generais presentes no TO e as forças militares que existiam, assentes fundamentalmente em equipas de ligação sem uma capacidade de intervenção militar efetiva, era notória e devia-se essencialmente a dois fatores. Primeiro, o território da FYROM estava já relativamente estável pelo facto de a Aliança Atlântica ter forças no Teatro de Operações desde 2001⁵⁸, não carecendo, por isso, de elevados efetivos militares. Em segundo lugar, esta era a primeira operação da União Europeia, tendo servido fundamentalmente para obter experiência ao nível do Comando e Controlo, que foi determinante para a substituição da NATO no Teatro de Operações da Bósnia-Herzegovina, em que a UE empregou uma força militar já com uma capacidade razoavelmente grande.

A 15 de dezembro de 2003 a estabilidade existente no TO, bem como a necessidade de afirmação internacional de que a Macedónia estava numa situação efetivamente melhor levaram à substituição da operação militar Concordia pela Missão de Polícia da UE EUPOL PROXIMA/FYROM. Esta missão de Polícia tinha como objetivos aconselhar e monitorizar a polícia local, bem como apoiar o Governo no combate ao crime organizado, tendo envolvido cerca de 200 efetivos (EUPOL PROXIMA/FYROM, 2015).

Passados dois anos, a missão de aconselhamento EU POLICE ADVISORY TEAM EUPAT substituiu a missão de Polícia UE EUPOL PROXIMA/FYROM, com o objetivo de apoiar a estrutura superior da polícia local e do Governo da Macedónia, dispondo de cerca de 30 polícias especialistas num conjunto alargado de áreas, como, por exemplo, combate à corrupção, controlo de fronteiras, crime organizado, entre outros (EUPAT, 2015).

8.2.2. Operação EUFOR ALTHEA, na Bósnia-Herzegovina



Em dezembro de 2004 foi iniciada a Operação EUFOR ALTHEA na Bósnia-Herzegovina, que substituiu a força militar da NATO na Bósnia apelidada de Força de Estabilização (SFOR). Este desafio foi aceite em julho de 2004 pelo Con-

⁵⁸ A operação da União Europeia sucedeu à operação *Allied Harmony* da NATO, que por sua vez tinha substituído a *Task Force Fox* da NATO, e que antes tinha substituído a operação *Essential Harvest*, que se encontrava no TO desde agosto de 2001.

selho da União Europeia, na sequência do sucesso da Operação EUFOR CONCORDIA/FYROM e da Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (EUPM/BiH). De recordar que a Missão de Polícia EUPM/BiH foi a primeira missão da PCSD, tendo-se iniciado em janeiro de 2003, ainda antes da Declaração da operacionalidade da UE apresentada em maio desse ano. Esta missão, com mandato estendido até ao final de 2007, substituiu a *UN International Police Task Force* (IPTF), seguindo por isso o formato de atuação da IPTF no contexto do apoio ao cumprimento dos acordos de Paz de Dayton. Atuava essencialmente no âmbito da monitorização, da inspeção, e do aconselhamento das forças de polícia da Bósnia-Herzegovina. Contou com a participação de cerca de 470 efetivos provenientes de vinte e sete Estados-Membros da União Europeia e de sete países não membros, entre os quais a Rússia e quatro países membros da NATO, nomeadamente a Turquia, a Noruega, a Islândia, e o Canadá (EUPM/BiH, 2015).

Conforme já foi referido, após o sucesso desta missão, bem como da operação EUFOR CONCORDIA/FYROM, é então decidido o início da Operação EUFOR ALTHEA na Bósnia-Herzegovina em julho de 2004, tendo a UE produzido um conjunto de documentos, dos quais os mais importantes se identificam adiante (EUFOR ALTHEA, 2019): Ação Conjunta do Conselho de 12 de julho de 2004 n° 2004/570/PESC, relativo à operação militar da União Europeia na Bósnia-Herzegovina; Decisões do Comité Político e de Segurança n° 2004/739/PESC-BiH/3/2004 e n° 2004/822/PESC-BiH/5/2004, de 29 de setembro e de 3 de novembro de 2004, que estabeleceram um Comité dos países que contribuiram para a operação militar sob a liderança da União Europeia; Decisão do Conselho de 25 de novembro de 2004 n° 2004/803/PESC, relativo ao início da operação militar.

A Operação EUFOR ALTHEA, que teve o seu início em dezembro de 2004 e que ainda decorre, é realizada sob a égide da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n° 1575 adotada em 22 de novembro de 2004⁵⁹. Esta operação constitui a maior força militar até agora utilizada pela União Europeia, tendo-se iniciado com cerca de 7.000 efetivos disponibilizados por 22 Estados-Membros da União Europeia e 11 não-membros. Esta força tinha como objetivos a criação de condições de segurança e estabilidade que permitissem o desenvolvimento político, económico e social da BiH, estando inserida no contexto dos Acordos de Paz de Dayton. Concomitantemente, tinha também a missão de procurar e deter indivíduos indiciados como criminosos de guerra pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia. Tal como tinha acontecido na operação EUFOR CONCORDIA, a União Europeia recorreu aos acordos *Berlin Plus* para assegurar a estrutura de Comando e Controlo ao nível estratégico-militar, estan-

⁵⁹ A última Resolução do Conselho de Segurança é a Resolução 2496 de 5 de novembro de 2019.

do o Quartel-General estratégico-militar da UE (OHQ) assente no SHAPE, com um elemento de Comando no AFSOUTH.

A EUFOR ALTHEA dispunha também de um Quartel-General (QG) de nível operacional situado em Sarajevo, do qual dependiam três Quartéis-Generais regionais de nível tático situados respetivamente em Tuzla (MNTF N)⁶⁰, em Mostar (MNTF SE)⁶¹ e em Banja Luka (MNTF NW)⁶². De referir igualmente a existência de uma *Integrated Police Unit* (IPU) no TO que se encontrava dispersa pela Bósnia, executando missões típicas de polícia, em coordenação com a polícia local. Atualmente a estrutura militar existente no Teatro de Operações foi fortemente reduzida para cerca de 600 militares, provenientes de vinte países⁶³. Dela fazem parte um Batalhão Multinacional fundamentalmente orientado para o cumprimento da missão não executiva de apoiar o treino das Forças Armadas da BiH, com vista a uma aproximação aos standards das Forças da NATO. Mantém, no entanto, a missão executiva de contribuir para um ambiente estável e seguro na Bósnia, podendo recorrer ao Batalhão Multinacional ou a meios exteriores ao Teatro. Combina ainda a sua ação neste sentido com 17 Equipas de Ligação e Observação (LOT) dispersas pelo território da BiH.

O emprego do instrumento militar da UE na BiH estava alinhado com um esforço mais alargado que vinha sendo desenvolvido pela União Europeia, no sentido de prover a BiH com estruturas políticas, económicas e sociais que permitisse, no futuro, ambicionar a integração na UE, contribuindo, desta forma, para a manutenção da paz e segurança na Europa. O compromisso da União Europeia em empenhar-se na reconstrução da BiH foi assumido em junho de 2003 através da Agenda de Salónica, que está inserida no processo de estabilização para os Balcãs Ocidentais e que engloba um conjunto de acordos com diversos países da região⁶⁴. Foi reforçado em 12 julho de 2004 com o mandato do Representante Especial da UE na Bósnia-Herzegovina (EUSR BiH), atribuído através da Ação Conjunta do Conselho 2004/569/PESC. O EUSR BiH desempenha um papel capital na promoção de uma ação coerente e coordenada entre as capacidades de União Europeia que estão presentes no território da Bósnia-Herzegovina, ligando-se diretamente ao Alto-Representante.

⁶⁰ *Multinational Task Force North.*

⁶¹ *Multinational Task Force Southeast.*

⁶² *Multinational Task Force Northwest*

⁶³ Albânia, Áustria, Bulgária, Chile, República Checa, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, República da Macedónia do Norte, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suíça, Turquia, Reino Unido.

⁶⁴ Sérvia e Montenegro (incluindo o Kosovo), antiga República Jugoslava da Macedónia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, e Albânia.

8.2.3. Operação EUNAVFOR MED SOPHIA e a Operação EUNAVFOR MED IRINI, no Mediterrâneo



A operação naval EUNAVFOR MED SOPHIA decorreu no mar Mediterrâneo, entre 22 de junho de 2015 e 31 de março de 2020, no âmbito de uma resposta mais alargada à questão da migração (EUNAVFOR MED SOPHIA, 2019). Teve o contributo de vinte e seis países, entre Estados-Membros e não membros, contando com cerca de 400 militares e dispondo do seu Quartel-General de nível estratégico localizado em Roma, Itália.

Esta operação consistiu num conjunto de atividades no sentido de identificar, capturar e persuadir navios e outros meios usados pelos contrabandistas ou traficantes de migrantes, contribuindo assim para um esforço mais alargado efetuado pela UE para desfazer as redes contrabando e tráfico humano que atuam no Mediterrâneo (Conselho da UE 2015/778/CFSP).

Em junho de 2016, o Conselho da UE atribuiu mais duas tarefas a esta força, nomeadamente, treinar a Marinha e a Guarda Costeira da Líbia, e contribuir para o embargo de armas decretado pelas Nações Unidas na costa da Líbia (Conselho da UE 2016/993/CFSP). Em julho de 2017, o Conselho autorizou a implementação de um sistema de monitorização e troca de informações sobre tráfico humano com a FRONTEX, com a EUROPOL e com os Estados-Membros (Conselho da UE 2017/1385/CFSP).

Na sequência da Conferência de Berlim sobre a Líbia, realizada em 19 de janeiro de 2020, o Conselho da UE decidiu abrir uma nova operação militar no Mediterrâneo. A mais recente operação militar naval da União Europeia é a EUNAVFOR MED IRINI, que teve o seu início em 31 de março de 2020, em substituição da operação naval EUNAVFOR MED SOPHIA, da qual assumiu parte das atribuições. O seu Quartel-General de nível estratégico está localizado em Roma e a operação tem um mandato inicial até 31 de março de 2021 (EUNAVFOR MED IRINI, 2020).

A missão principal da EUNAVFOR MED IRINI é implementar o embargo de armas decretado pelas Nações Unidas na costa da Líbia, através do uso de meios navais, aéreos, e de satélite, contribuindo assim para o processo de paz no país. Como tarefas adicionais, monitoriza e recolhe informações

sobre exportações ilícitas de produtos petrolíferos da Líbia, contribui para a capacitação da Marinha e a Guarda Costeira da Líbia, e contribui para o esforço de disrupção das redes de contrabando e tráfico humano no mar Mediterrâneo (Conselho da UE 2020/472/CFSP, 2020).

Nesta zona, refere-se igualmente a missão civil de apoio à gestão de fronteiras EUBAM LIBYA, iniciada em maio de 2013, com o objetivo de prestar assistência no processo da Reforma do Setor de Segurança Civil, bem como apoiar ativamente as autoridades líbias na gestão de fronteiras por forma a desfazer as redes de criminalidade organizada (EUBAM LIBYA, 2019).

8.3. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NO CORAÇÃO AFRICANO

Neste subcapítulo será efetuada uma breve apresentação das operações e missões militares desenvolvidas pela União Europeia no continente africano⁶⁵, nomeadamente a operação EUFOR ARTEMIS e operação EUFOR RDC, na República Democrática do Congo; a operação EUFOR CHADE/RCA, a operação EUFOR RCA, a missão EUMAM RCA e a missão EUTM RCA, na República Centro Africana; o apoio civil-militar da UE à operação AMIS II da União Africana no Sudão; e a Missão EUTM MALI.

8.3.1. Operação EUFOR ARTEMIS e Operação EUFOR RDC, na República Democrática do Congo



Outro marco da Política Comum de Segurança e Defesa foi a operação EUFOR ARTEMIS por se tratar da primeira operação (ou missão civil ou militar) realizada fora da Europa. Esta operação de Gestão de Crises foi iniciada por decisão do Conselho da União Europeia em 15 de junho de 2003 no nordeste da República Democrática do Congo, em particular na cidade de Bunia, tendo uma breve duração de três meses, com o seu final a 1 de setembro desse ano (EUFOR ARTEMIS, 2015). Uma característica a realçar nesta operação foi a coordenação muito estreita com as Nações Unidas, e mais especi-

⁶⁵ Com exceção das realizadas no Corno de África.

ficamente com a missão da ONU MONUC⁶⁶ que já operava no território, baseando-se a operação da União Europeia na Resolução nº 1484 de 30 de maio de 2003 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este mandato autorizava a operação com o objetivo de contribuir para a estabilização das condições de segurança e melhoria da situação humanitária, assegurando a proteção do aeroporto, dos deslocados internos nos campos em Bunia e, caso fosse necessário, contribuiria para a segurança da população civil, do pessoal das Nações Unidas, bem como das agências humanitárias presentes no território.

O enquadramento desta operação militar na legislação da União Europeia é feito através dos seguintes documentos: Posição Comum adotada pelo Conselho a 8 de maio de 2003 nº 2003/319/PESC, respeitante ao apoio da União Europeia ao processo de paz da República Democrática do Congo e no âmbito da implementação do Acordo de Cessar-fogo de Lusaca; Ação Conjunta do Conselho de 5 de junho de 2003 nº 2003/423/PESC, relativa à operação militar da União Europeia na República Democrática do Congo; Decisão do Conselho de 12 de junho de 2003 com o nº 2003/432/PESC, relativa ao início da operação militar da UE na República Democrática do Congo.

Tal como as operações militares anteriores, a direção estratégica e o controlo político estiveram a cargo do COPS, com o apoio do Comité Militar da UE. Mas é de realçar que esta operação militar foi a primeira operação realizada pela União Europeia sem recurso aos acordos de *Berlin Plus* da NATO. Pela primeira vez foi usado um Quartel-General de um dos Estados-Membros da União para o planeamento e condução desta operação ao nível estratégico-militar, com a França a servir de nação-quadro (*framework nation*) e o Quartel-General disponibilizado a ser o de Mont Valérien, perto de Paris⁶⁷. O Comandante da Força ao nível operacional teve sob o seu comando cerca de 1.800 militares, na sua maioria provenientes de a França, tal como os recursos materiais empregues, situação explicada pelos interesses que a França tem nesta região, e que aliás têm sido impulsionadores da maioria das operações e missões realizadas em África pela União Europeia.

A República Democrática do Congo volta a ser destino de mais uma operação militar de Gestão de Crises da União Europeia, quando em 2006 é iniciada a operação EUFOR RD CONGO, agora com o intuito de apoiar a missão MONUC das Nações Unidas durante o processo eleitoral, com o mandato que lhe foi atribuído a estar assente na Resolução nº 1671 adotada em 25 de abril de 2006 pelo Conselho de Segurança da ONU (EUFOR RD CONGO, 2015).

⁶⁶ Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo.

⁶⁷ *Centre de planification et de conduite des opérations.*

O mandato atribuído pelas Nações Unidas impunha a limitação de que a operação deveria estar terminada até quatro meses após o período de eleições, não podendo exceder o tempo determinado para a missão da MONUC das Nações Unidas. A força da União Europeia teve as seguintes tarefas específicas: executar operações limitadas de extração de pessoas em perigo; garantir a segurança e liberdade de movimento do pessoal da EUFOR RD Congo, bem como das suas instalações; contribuir para a proteção do aeroporto de Kinshasa; contribuir para proteção dos civis cuja integridade física fosse ameaçada; apoiar a MONUC na estabilização da situação, caso fosse necessário.

No âmbito da União Europeia esta operação tinha como suporte legal a Ação Conjunta do Conselho nº 2006/319/PESC de 27 de abril de 2006, relativa à operação militar da UE de apoio à missão da ONU na RDC durante o processo de eleições. A estrutura de Comando obedecia ao mesmo esquema adotado para a operação EUFOR ARTEMIS, agora com a Alemanha a servir de “nação-quadro” e tendo o Quartel-General da UE de nível estratégico-militar para esta operação sido colocado no Comando de Operações Alemão em Potsdam⁶⁸.

No que respeita às missões civis da PCSD no território da República Democrática do Congo, refere-se que, em abril de 2005 e em Kinshasa, foi iniciada a missão de polícia da UE EUPOL KINSHASA por solicitação do Governo do Congo. Esta missão, chefiada pelo português Superintendente Custódio, da Polícia de Segurança Pública, terminou em junho de 2007 e envolveu 30 efetivos, tendo como objetivo ajudar na criação de uma unidade de polícia local para assegurar a proteção das instituições do Estado (EUPOL KINSHASA, 2015).

Coexistindo com esta missão, a missão de aconselhamento e assistência para a Reforma do Setor de Segurança, EUSEC RD CONGO, teve a duração de cerca de um ano, entre junho de 2005 e junho de 2006. Integrou oito especialistas com o objetivo de prestar assistência e aconselhamento às autoridades do Congo responsáveis pela segurança, por forma a garantir a promoção de políticas compatíveis com a transparência e respeito pelo estado de direito, os princípios democráticos, os princípios de boa gestão pública, os direitos humanos e o direito internacional humanitário (EUSEC RD CONGO, 2016).

A missão da EUPOL KINSHASA foi substituída em julho de 2007 por uma nova missão com um leque de atuação mais alargado e que durou até setembro de 2014. A EUPOL RD CONGO atuava no âmbito da Reforma do Setor de Segurança (RSS), envolvendo cerca de 50 efetivos civis e da polícia, trabalhando em conjunto com a Polícia Congoleza nas áreas de policiamento, justiça civil e criminal, direitos humanos, direito das crianças, violência sexual, entre outras áreas (EUPOL RD CONGO, 2015).

⁶⁸ *Einsatzführungskommando der Bundeswehr.*

8.3.2. Operação EUFOR CHADE/RCA, Operação EUFOR RCA, Missão EUMAM RCA e Missão EUTM RCA, na República Centro Africana



A Operação EUFOR CHADE/RCA decorreu entre janeiro de 2008 e março de 2009, tendo sido realizada sob a égide das Nações Unidas através da Resolução do Conselho de Segurança 1778, com a concordância dos governos do Chade e da República Centro Africana. Esta operação abrangeu a parte Este do Chade e o Nordeste da RCA, tendo os seguintes objetivos (EUFOR Tchad/RCA, 2015): contribuir para a proteção dos civis em perigo, nomeadamente refugiados e deslocados; contribuir para a melhoria da segurança da área de operações, facilitando o movimento das agências humanitárias e a entrega da ajuda humanitária às populações; contribuir para a proteção dos elementos das Nações Unidas, as suas instalações e equipamentos, e garantir a segurança e movimento do seu pessoal.

Esta operação foi a maior operação militar da UE em África, tendo envolvido cerca de 3.700 militares, oriundos de 23 Estados-Membros e três países não membros, nomeadamente a Albânia, a Rússia e a Croácia. O Quartel-General de nível estratégico-militar (OHQ) para esta operação encontrava-se em Mont Valérien, França, com o Quartel-General de nível operacional (FHQ) a ficar instalado no Chade, em Abéché, dispondo ainda de um FHQ recuado em N'Djamena, capital do Chade.

Ao nível tático, contou com três batalhões localizados na parte Este do Chade, nomeadamente em Forchana, em Iriba e em Goz Beida, bem como um destacamento na República Centro Africana, em Birao. Em março de 2009 esta operação foi substituída pela operação das Nações Unidas MINURCAT⁶⁹, de acordo com a Resolução do Conselho de Segurança 1834. A operação EUFOR CHADE/RCA fez parte de um conjunto de medidas desenvolvidas pela UE para responder à situação de crise no Darfur, no âmbito político-diplomático e financeiro, que incluíram o apoio à União Africana⁷⁰ e à ONU com vista a encontrar

⁶⁹ Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade.

⁷⁰ Incluindo também o apoio civil-militar à operação AMIS II, realizado entre julho de 2005 e dezembro de 2007, e que será abordado mais à frente.

uma solução para a questão do Darfur⁷¹, bem como o financiamento da ajuda humanitária e a criação de condições de segurança para o acesso à mesma.

Em fevereiro de 2014 a União Europeia iniciou uma nova operação militar na República Centro Africana, a EUFOR RCA. Esta operação foi desenvolvida no âmbito da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2134, estando enquadrada nos seguintes documentos da UE (EUFOR RCA, 2015): Decisão do Conselho sobre a República Centro Africana, de 20 de janeiro de 2014; Conclusões do Conselho sobre a República Centro Africana, de 17 de março de 2014; Conclusões do Conselho sobre a República Centro Africana, de 14 de abril de 2014; Decisão do Conselho sobre a extensão da operação militar da UE na República Centro Africana, de 7 de novembro de 2014.

A EUFOR RCA tinha o objetivo de garantir um ambiente estável e seguro na região de Bangui, e especificamente no aeroporto e em dois distritos da cidade, com vista à transferência dessa responsabilidade para uma operação no âmbito das Nações Unidas. À força militar competia contribuir, na sua área de operações, para os esforços da comunidade internacional em proteger as populações em risco e assegurar as condições de segurança necessárias à ajuda humanitária. Para esse efeito, foi identificado o Quartel-General de nível estratégico-militar (OHQ) da Grécia, em Larissa. Inicialmente a operação foi aprovada por um período máximo de seis meses, mas, por solicitação do Secretário-Geral das Nações Unidas e do Presidente da República Centro Africana, teve de ser estendida até março de 2015 para que fossem criadas as condições necessárias à transferência de responsabilidades para a missão MINUSCA⁷² da ONU, estabelecida pela resolução das Nações Unidas 2149 de 2014.

Ao mesmo tempo que terminava a operação militar EUFOR RCA, iniciava-se a Missão Militar de Aconselhamento da União Europeia EUMAN RCA. Esta missão durou de março de 2015 a julho de 2016, sendo aprovada pela Decisão do Conselho 2015/78 de 19 de janeiro de 2015 (Conselho da UE 2015/78/CFSP). O seu objetivo era o de apoiar as autoridades da República Centro Africana na preparação da Reforma do Setor de Segurança, tendo a sua atuação cingindo-se à área de Bangui. Uma vez que ainda não tinha sido criada a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC), formalmente estabelecida em 8 de junho de 2017, foi nomeado um Comandante da

⁷¹ O conflito no Darfur teve o seu início em 2003, sendo em parte influenciado pelas guerras civis sudanesas que levaram à clivagem entre o Norte e o Sul do Sudão. As razões invocadas estão relacionadas com a discriminação do governo do Sudão relativamente às populações não árabes da região, apresentando diversas vertentes, nomeadamente, ética, política e económica (Bispo, 2006).

⁷² Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana.

Missão (MCdr) que exercia as funções de Comandante ao nível estratégico-militar e operacional. O Quartel-General da missão (MHQ) ficou localizado na RCA, em Bangui, com uma célula de apoio junto do EUMS em Bruxelas.

Em julho de 2016, a Missão Militar de Aconselhamento EUMAN RCA foi substituída pela Missão Militar de Treino EUTM RCA, que ainda se encontra em funcionamento, tendo o seu mandato inicial sido estendido até 19 de setembro de 2020 (EUTM RCA). Esta missão já tem atualmente o Diretor da MPCC como Comandante da Missão (MCdr), que, estando localizado em Bruxelas, assume o planeamento ao nível estratégico-militar. O Comandante da Força (MFCdr), no Teatro de Operações, é apoiado por um Quartel-General da missão sediado em Bangui, e é responsável por 187 militares provenientes de 11 nações contribuidoras. Esta missão procura contribuir para a Reforma do Setor de Segurança na República Centro Africana, coordenada pela MINUSCA. Desenvolve a sua atuação no sentido de assegurar o aconselhamento militar ao mais alto nível, quer no Ministério da Defesa, quer nas Forças Armadas, mas também no Ministério do Interior e na própria presidência. De igual forma, apoia a formação e o treino dos militares das Forças Armadas da RCA (Conselho da UE 2016/610/CFSP).

Esta sucessão de operações e missões militares na RCA, com os mandatos das operações militares a focarem-se inicialmente no estabelecimento de condições de segurança que permitissem a passagem de responsabilidade para uma força das Nações Unidas, bem como a substituição das operações por missões militares com o objetivo de aconselhamento no âmbito do processo de Reforma do Setor de Segurança, e de formação e treino das forças militares locais, ilustra claramente a intenção na forma de atuar da União Europeia. Também aqui é de sublinhar o apoio financeiro vinculado pela Comissão Europeia, que em 2017 rondou os 382 milhões de euros para apoiar o desenvolvimento socioeconómico (Comissão Europeia 2017/06/07/PR, 2017).

8.3.3. Apoio à operação AMIS II da União Africana no Sudão

Também no âmbito da Reforma do Setor de Segurança, mas na província do Darfur, no Sudão, é de referir o apoio civil-militar à operação AMIS II, realizado entre julho de 2005 e dezembro de 2007, data em que a missão da UA foi substituída pela missão conjunta da União Africana e das Nações Unidas UNAMID⁷³. Através da Ação Conjunta do Conselho 2005/557/PESC, a UE aprovou a criação de uma ação de apoio civil-militar da UE, com o nome AMIS EU SUPPORTING ACTION, formada por uma componente militar e uma componente de polícia civil.

⁷³ Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur.

A União Europeia atribuiu ao Representante Especial da UE para o Sudão (EUSR Sudão)⁷⁴ e ao Alto-Representante a responsabilidade pela ligação com a União Africana, com o COPS a garantir o controlo político e a direção estratégica deste apoio. A responsabilidade de aconselhar o COPS recaiu sobre o CIVCOM e o Comité Militar da UE, como já era normal. O apoio foi prestado pelo EUMS numa antevisão do Centro de Operações da União Europeia, que só começou a funcionar em 2007 com o intuito de apoiar operações conjuntas civis/militares (Costa, 2007, p. 79).

Relativamente aos apoios a prestar, foram estipulados para a componente civil os seguintes: apoio no desenvolvimento de uma força de polícia civil na dependência do Secretariado da União Africana; apoio no treino dos elementos da CIVPOL; apoio à cadeia de comando da polícia da missão AMIS II. Para a componente militar foram atribuídas as seguintes tarefas: observação aérea; transporte tático e estratégico; treino de militares da UA pertencentes à missão AMIS II; fornecimento de Observadores Militares; e assistência técnica à cadeia de comando da missão da AMIS II, bem como no âmbito logístico.

No contexto do apoio militar a uma missão civil, embora em outra região, é também relevante a participação militar na missão civil EU SSR GUINEA-BISSAU, desenvolvida entre junho de 2008 e setembro de 2010 no âmbito da Reforma do Setor de Segurança, com o objetivo de providenciar aconselhamento e apoio às autoridades da Guiné-Bissau na implementação da estratégia nacional na Reforma do Setor de Segurança (EU SSR GUINEA-BISSAU, 2015).

8.3.4. Missão EUTM MALI



Já no Mali, a UE lançou em fevereiro de 2013 uma missão militar de treino. Esta missão foi efetuada no seguimento de uma operação militar francesa, que teve o seu início em janeiro de 2013, com o objetivo de recuperar o território do norte do Mali de grupos rebeldes de cariz islâmico. A EUTM MALI já teve quatro mandatos, com o primeiro e segundo a focar-se no treino com vista à melhoria das capacidades das Forças Armadas do Mali, e em estreita

⁷⁴ Nomeado através da Ação Conjunta do Conselho 2005/556/PESC, de 18 de julho de 2005.

coordenação com as Nações Unidas e com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS) (Conselho da UE 2013/34/CFSP) (Conselho da UE 2014/220/CFSP). O terceiro mandato alargou a área de responsabilidade de atuação e introduziu o apoio à consolidação da capacidade operacional da força conjunta G5 Sahel, nomeadamente no que respeita ao combate ao terrorismo e ao tráfico de pessoas. O quarto mandato estendeu a missão e reforçou o apoio à G5 Sahel (Conselho da UE 2016/446/CFSP) (Conselho da UE 2018/716/CFSP).

À semelhança das outras missões militares, atualmente o Comandante da Operação ao nível estratégico-militar é o Diretor da MPCC, com o Comandante da missão e seu Quartel-General ao nível operacional/tático a estar localizado em Bamako. Composta por cerca de 600 militares de países membros e não membros da UE, atua fundamentalmente através do treino e aconselhamento das forças militares do Mali, bem como da força conjunta G5 Sahel. Para esse efeito dispõe de uma unidade baseada no campo de treino em Koulikoro para treinar os militares das Forças Armadas do Mali. Dispõe igualmente de uma unidade de aconselhamento localizada em Bamako, destinada ao aconselhamento ao nível do Ministério da Defesa, do Estado-Maior do Exército e das Regiões militares, bem como do Quartel-General da força conjunta G5 Sahel. Dispõe ainda de unidades de proteção da força e unidades de saúde militar (EUTM MALI, 2019).

Concorrentemente à missão militar, a UE tem no Mali desde abril de 2015 uma missão civil no âmbito da PCSD denominada EUCAP SAHEL MALI, com o objetivo de apoiar as autoridades do Mali na implementação da Reforma do Setor de Segurança, através do treino e aconselhamento da polícia local (EUCAP SAHEL MALI, 2019).

Ainda no âmbito do apoio à Reforma do Setor de Segurança e como parte de uma estratégia para melhorar a estabilidade política, a segurança, a governação e a coesão social na região do Sahel, é de citar a missão civil EUCAP SAHEL NIGER, iniciada em julho de 2012, e que se prevê terminar em setembro de 2020, com o objetivo de melhorar as capacidades das Forças de Segurança da Nigéria no combate ao Terrorismo, ao crime organizado, e no controlo dos fluxos de migração irregulares (EUCAP SAHEL NIGER, 2019).

Também aqui é perceptível a utilização abrangente dos instrumentos militares e civis da PCSD: a EUTM MALI foca-se no treino das forças locais e no aconselhamento ao nível das chefias, bem como no apoio à força conjunta G5 Sahel, em coordenação com as Nações Unidas e com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. Por seu lado, a missão civil EUCAP

SAHEL MALI e a missão civil EUCAP SAHEL NIGER apoiam o processo de Reforma do Setor de Segurança, em particular no que respeita à polícia local.

8.4. OPERAÇÕES/MISSÕES MILITARES NO CORNO DE ÁFRICA

Neste subcapítulo será efetuada uma breve apresentação das operações e missões militares desenvolvidas pela União Europeia no Corno de África, nomeadamente a operação EUNAVFOR ATALANTA, na costa da Somália, e a missão EUTM SOMÁLIA.

8.4.1. Operação EUNAVFOR ATALANTA, na costa da Somália



Em dezembro de 2008, a UE iniciou a primeira operação militar naval no quadro da PCSD e no âmbito da Abordagem Integrada da UE para a Somália. A EUNAVFOR ATALANTA tem como objetivo contribuir para dissuasão, prevenção e repressão dos atos de pirataria nessa zona (EUNAVFOR ATALANTA, 2019). Esta operação militar, assente nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1814, 1816 e 1838, de 2008, relativas à pirataria nessa zona (ONU, 2012), foi lançada por Decisão Conjunta do Conselho da União Europeia 851/CFSP de 10 de novembro de 2008 (Conselho da UE 2008/851/CFSP). A missão desta força militar, cujo mandato foi estendido até dezembro de 2020, engloba: a proteção dos navios do Programa Alimentar Mundial (WFP) na distribuição da ajuda alimentar na Somália; a proteção dos navios mercantes que atravessam a costa da Somália e a dissuasão, prevenção e repressão dos atos de pirataria e assalto armado nessa zona.

A área de operações da EUNAVFOR cobre uma área que vai desde o sul do Mar Vermelho ao Golfo de Áden e grande parte do Oceano Índico, incluindo a costa da Somália e as suas águas territoriais interiores. No âmbito do mandato que lhe foi atribuído, esta força pode tomar as medidas necessárias, incluindo o uso da força, para deter, prevenir, ou intervir, em atos de pirataria e assalto armado, podendo os prisioneiros ser depois transferidos para um outro Estado-membro ou para países terceiros para serem julgados em tribunal. A detenção de pessoas que cometeram, ou eram suspeitas de ter cometido, atos de pirataria e assalto armado, levantou inicialmente alguns problemas jurídicos, nomeadamente no que respeitava à transferência de prisioneiros para a Somália onde

existia a pena de morte, situação que foi posteriormente ultrapassada com a assinatura, em março de 2009, dos acordos com o Quênia, que permitiam a transferência dos prisioneiros dos navios da EUNAVFOR para serem julgados em tribunal (Treves, 2009, p. 412).

À semelhança das restantes operações militares, o controlo político compete ao COPS e a direção militar ao Comité Militar da UE. O Comandante da Operação é apoiado pelo Quartel-General de nível estratégico-militar, que inicialmente se encontrava em Northwood, no Reino Unido, tendo em março de 2019 sido transferido para Rota, em Espanha⁷⁵. Quanto ao Comandante da Força, exerce o seu comando através de um navio de um dos Estados-Membros localizado na área de operações, com a composição da força a ser variável, mas envolvendo normalmente cerca de 600 militares, entre um a três navios de combate e até dois aviões de patrulhamento marítimo.

Como parte de uma Abordagem Integrada para a Somália, esta operação militar coexiste atualmente com outras duas missões da PCSD a decorrer naquele território, nomeadamente a EUTM SOMÁLIA e a EUCAP SOMÁLIA.

8.4.2. Missão EUTM SOMÁLIA



A EUTM SOMÁLIA é uma missão militar da UE iniciada em abril de 2010 com vista a apoiar e prestar aconselhamento no âmbito da Reforma do Setor de Segurança na Somália, bem como a treinar, aconselhar e orientar elementos das suas Forças Armadas e do Ministério da Defesa da Somália (EUTM SOMALIA, 2019). Atualmente no sexto mandato, tem a sua missão estendida até 31 de dezembro de 2020, sendo constituída por cerca de 200 militares de sete Estados-Membros e um não-membro da UE (Sérvia).

O mandato inicial da missão estava centrado no treino das forças militares locais, tendo sido acrescentadas, no terceiro mandato, atividades de aconselhamento e orientação ao nível dos decisores políticos e militares. Na quarta extensão do mandato, houve um incremento das atividades de aconselhamento ao nível do Ministério da Defesa Somali e da estrutura superior das Forças

⁷⁵ Na sequência da saída do Reino Unido da UE, o Conselho da EU decidiu a 17 de julho de 2018 realocar o OHQ para Espanha, tendo igualmente aprovado a prorrogação até 31 de dezembro de 2020 do mandato da Operação Atalanta (EUNAVFOR ATALANTA, 2019).

Armadas, mantendo-se o apoio ao treino tático das forças militares, com especial atenção aos Comandantes. Tal como nas outras missões militares não executivas, atualmente o Diretor da MPCC é o Comandante da Operação, responsável pelo planeamento ao nível estratégico-militar, estando o Comandante da missão e seu Quartel-General localizado em Mogadíscio.

Da componente civil da PCSD (mas que incluía especialistas militares) é também de referir a missão EUCAP NESTOR, atualmente EUCAP SOMÁLIA, iniciada em julho de 2012, com o objetivo de fortalecer a capacidade de segurança marítima dos países da região do Corno de África, para que efetivamente possam garantir a segurança sobre as suas águas territoriais. Desde 2015 que as atividades desta missão estão concentradas na Somália, com o seu foco a recair fundamentalmente sobre o aconselhamento e a orientação estratégica (EUCAP SOMÁLIA, 2019).

Assim, também na Somália é visível a forma de atuação integrada da União Europeia no contexto da PCSD. Por um lado, está representada com a operação militar EUNAVFOR ATALANTA, destinada a dissuadir, prevenir e reprimir atos de pirataria nessa zona. Por outro lado, marca presença pela extensão temporal e de atuação da missão militar EUTM SOMÁLIA, assente no treino das forças locais e aconselhamento ao mais alto nível das Forças Armadas e Ministério da Defesa da Somália. Simultaneamente, conjuga a componente militar de atuação com a missão civil EUCAP SOMÁLIA para auxiliar a Somália na capacidade de garantir a segurança marítima sobre as suas águas territoriais.

Este esforço é acompanhado por apoios financeiros da Comissão Europeia, referindo-se, a título de exemplo, o apoio de cerca de 200 milhões de euros disponibilizado em maio de 2017 para responder às causas profundas da destabilização, da migração irregular, e dos deslocados internos (Comissão Europeia 2017/11/05/PR), ou ainda a disponibilização em março desse ano de cerca de 120 milhões de euros para apoio à AMISOM⁷⁶ (Comissão Europeia 2017/03/17/PR)

É de salientar que estas operações e missões da UE se integram adicionalmente num quadro estratégico da União mais abrangente para o Corno de África⁷⁷, coordenado desde 2012 por um Representante Especial da UE, e assente em cinco prioridades de ação: contribuir para a prevenção e resolução de conflitos; mitigar ameaças à segurança com origem nesta zona; construir estruturas políticas robustas e responsabilizáveis; apoiar a cooperação regional económica; e promover o crescimento económico (Conselho da UE 2011/3124/FA).

⁷⁶ A AMISOM é a Missão da União Africana para a Somália.

⁷⁷ Para este efeito a UE considera que os seguintes países fazem parte do Corno de África: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda.

8.5. OS INSTRUMENTOS DE APOIO FINANCEIRO À AÇÃO EXTERNA DA UE

No âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança em África (APSA), o envolvimento da UE no apoio à Reforma do Setor de Segurança (RSS) é um ponto fundamental, visível quer pelo recurso aos instrumentos militares e civis da PCSD, quer pelos apoios financeiros prestados por intermédio da Comissão Europeia, com a UE a pretender auxiliar os países parceiros a assegurar a supervisão dos militares pelas instituições civis locais, bem como a criar condições para que os serviços de segurança e justiça sejam efetivos, legítimos e responsabilizáveis. Assim, as ações da UE no âmbito da RSS foram reavivadas e incrementadas com a comunicação conjunta da Comissão Europeia e do EEAS de julho de 2016, cuja aplicação não está limitada a África, nem ao contexto da APSA, apesar de serem dos principais beneficiados.

Neste contexto foi criado um novo quadro de apoio aos países terceiros, cujos objetivos assentam em: estabelecer mecanismos de coordenação nacional e políticas integradas de justiça e de segurança; providenciar treino e equipamento não letal às forças de defesa e de segurança; criar mecanismos internos de responsabilização e sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros (HR/VP e Comissão Europeia 2016/031). Estes programas têm implicado avultados apoios financeiros por parte da União Europeia, nomeadamente nas regiões de África Ocidental e do Sahel (mas não só), sem que seja fácil perceber o real impacto na redução da fragilidade, dos conflitos e da violência nesta zona do globo e, por consequência, para a segurança da Europa.

Não obstante, estes desafios são reais para o continente africano, e atualmente, quer por razões de interesse geopolítico ou por imperativos de ordem moral, há mais dinheiro e mais recursos da UE disponíveis para apoiar os países da região a conter o caos e aumentar a resiliência. No entanto, só com os melhores instrumentos se pode maximizar o valor destes investimentos, transformando as visões estratégicas em resultados concretos (Bisca, 2019, p. 7).

Apesar de tudo, a ação externa da União Europeia é apoiada financeiramente através de instrumentos e agências agrupados tematicamente por assuntos relacionados com as questões de segurança, permitindo que esta desempenhe um papel importante em atividades económicas e de desenvolvimento, ou na ajuda humanitária, entre outras áreas⁷⁸. É aqui de referir o papel

⁷⁸ *Development Cooperation Instrument (DCI); European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR); European Neighbourhood Instrument (ENI); EU Aid Volunteers initiative (EUAV); European Development Fund (EDF); Guarantee Fund for External Actions (GF); Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP); Instrument for Humanitarian Aid; Instrument for Nuclear*

da DEVCO⁷⁹ responsável pela política de cooperação para o desenvolvimento, dentro de um quadro de cooperação internacional mais abrangente (DEVCO, 2019), bem como o papel desempenhado pela ECHO⁸⁰ na ajuda humanitária às populações, nomeadamente em situações de crises humanitárias (ECHO, 2019). A maioria destes instrumentos de apoio são estabelecidos de acordo com as prioridades e os limites constantes nos Tratados da UE e no Quadro Financeiro Plurianual (MFF), estando agrupados numa única secção os que têm ligações com a ação externa da UE (ex. cooperação e desenvolvimento, ajuda humanitária, PCSD, etc.), conforme se pode verificar na Figura 25.

2014-2020, € million

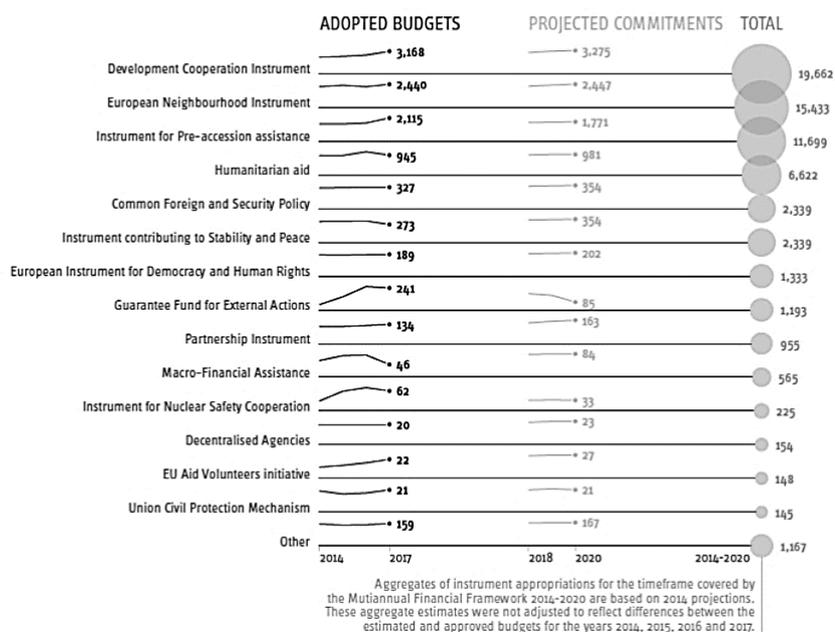


Figura 25 - Instrumentos financeiros de apoio à ação externa da UE

Fonte: Fiott e Bund (2018, p. 107).

Estes instrumentos de apoio financeiro, que atuam numa abordagem positiva, podem também ser conjugados com outros instrumentos assentes numa abordagem negativa, como sejam as sanções, tal como é visível na Figura 26.

Safety Cooperation (INSC); Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II); Macro-Financial Assistance (MFA); Partnership Instrument (PI); Union Civil Protection Mechanism (UCPM).

⁷⁹ Direção-Geral para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento.

⁸⁰ Direção-Geral para a Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias.

in force in 2017



Figura 26 - Medidas restritivas adotadas pela UE

Fonte: Fiott & Bund (2018, p. 105).

Assim, na sua ação externa, a União Europeia exerce o poder político-diplomático junto das organizações internacionais e dos países terceiros em zonas de conflitualidade, onde as Delegações da UE e os Representantes Especiais desempenham um papel fundamental, conjugando esse poder político-diplomático com o poder económico, nomeadamente através dos apoios prestados pela Comissão Europeia, ao mesmo tempo que emprega os instrumentos da PCSD em operações e missões civis e militares nos países afetados pelas crises.

8.6. OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES MILITARES

No que respeita ao financiamento propriamente dito das operações e missões militares levadas a cabo pela União Europeia, o Tratado de Lisboa determina que as despesas ocorridas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum devem ser financiadas pelo orçamento da União Europeia, com exceção das despesas que decorram de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (artigo 41º do TUE/TL). Nestas situações, o Tratado de Lisboa determina que a responsabilidade das despesas compete aos Estados-Membros, salvaguardando, no entanto, que os países que optem formalmente pela abstenção na votação que autoriza o início da operação militar não estão obrigados a contribuir para o financiamento da mesma.

Relativamente aos custos comuns das operações militares, refere-se o mecanismo ATHENA, que tem como objetivo administrar o orçamento aprovado para as mesmas, e que foi criado a 23 de fevereiro de 2004 pela Decisão do Conselho nº 2004/197/PESC⁸¹. O ATHENA é dirigido por um Comité que foi criado para esse efeito, sendo composto por um representante de cada Estado-membro. O Comité delibera por unanimidade dos seus membros, ficando estes vinculados à decisão, exceto os Estados-membros que optaram por se abster aquando da tomada de decisão de iniciar uma operação (Conselho da UE 2015/528/CFSP, p. Article 6). Este mecanismo é financiado por todos os Estados-Membros da União Europeia, com exceção da Dinamarca, que também não participa na elaboração e implementação de ações e decisões da UE com implicações na defesa, sendo o contributo para o orçamento baseado no Rendimento Nacional Bruto.

O mecanismo ATHENA dispõe em permanência de uma Administração, que é nomeada por períodos de três anos, e que inclui os Comandantes de cada uma das operações militares em causa, e dispõe também de uma Contabilidade, cujo mandato é de dois anos. No caso das missões militares, compete ao Diretor da MPCC a participação na Administração, por assumir as funções de Comandante das missões ao nível estratégico-militar. Quanto aos países contribuintes das operações ou missões militares, mas que não pertencem à União Europeia, compete ao Administrador, e sob indicação do

⁸¹ Este documento já sofreu alterações em alguns artigos decorrentes de Decisões posteriores, com a versão atual a ser consubstanciada pela Decisão 2015/528/PESC de 27 de março de 2015.

Conselho, negociar para cada caso as disposições administrativas específicas que serão aplicáveis a cada uma das operações.

Os custos comuns que são financiados pelo mecanismo ATHENA estão descritos nos anexos I a IV da Decisão do Conselho 2015/528/PESC, associados às fases apresentadas na Figura 27, sendo fundamentalmente custos relacionados com o Planeamento da operação militar efetuado antes do seu início (anexo II); com a implementação e o funcionamento dos Quartéis-Generais ao nível estratégico-militar e ao nível operacional, com o apoio médico ao nível do Teatro de Operações (Role 2 e 3) e com a aquisição de informação (anexo III-A). Em certas situações, e caso o Conselho autorize, o mecanismo ATHENA também poderá cobrir os custos do transporte na projeção e retração de forças para o Teatro de Operações (anexo III-B). Quando solicitado pelo Comandante da Operação, e caso o Comité ATHENA assim o aprove, também poderá englobar os custos com alojamento/infraestruturas das forças projetadas no Teatro de Operações, bem como outras capacidades críticas ou equipamentos essenciais necessários no decorrer da operação (anexo III-C).

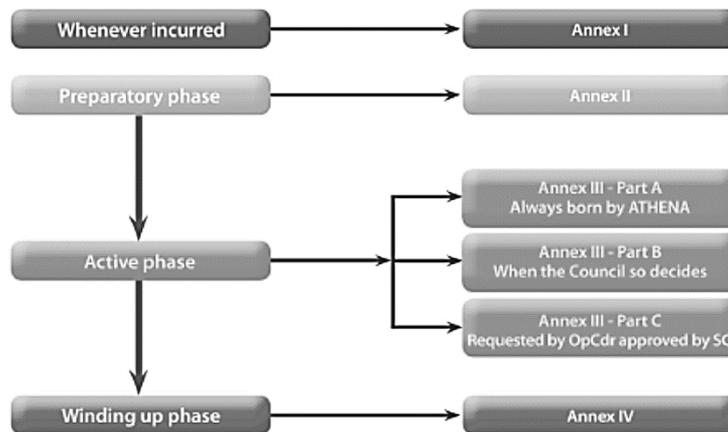


Figura 27 - Financiamento pelo mecanismo ATHENA

Fonte: General Secretariat of the Council (2017, p. 12).

Não obstante a existência do mecanismo ATHENA para administrar os fundos comuns, é fundamental realçar que os custos que são financiados neste âmbito correspondem a cerca de 10% da totalidade dos custos de uma operação militar (EPSC, 2015, p. 10). De facto, a grande fatia dos custos com as operações militares da União Europeia continua a recair sobre os países participantes nessa operação, o que é frequentemente apontado como a principal razão que limita o recurso à componente militar (Tsitsikostas, 2017, p. 86).

Foi com o intuito de ultrapassar esta limitação que o Alto Representante propôs o estabelecimento do Mecanismo Europeu para a Paz (EPF) como instrumento para o financiamento das atividades no âmbito da PCSD que tenham implicações militares ou na defesa (EEAS, 2018b, p. 7).

Um orçamento de cerca de 10,5 mil milhões de euros, previsto no espaço temporal 2021-2027⁸², corresponde a um aumento substancial do que está atualmente disponível através do mecanismo ATHENA para as operações e missões militares. E tal como acontece com o ATHENA, o financiamento do EPF assenta nas contribuições dos Estados-Membros de acordo com o seu Rendimento Nacional Bruto. No entanto, é de sublinhar que o EPF tem uma abrangência também superior à do atual ATHENA. De facto, pretende-se que ele substitua tanto o mecanismo ATHENA, como o Mecanismo para a Paz em África (APF) (EEAS, 2018c).

A ser implementado, o EPF irá permitir o financiamento das missões e operações militares da PCSD numa base permanente e numa percentagem maior do que o ATHENA, mas também irá possibilitar o apoio às operações de paz desenvolvidas por parceiros à escala global, que atualmente o Mecanismo para a Paz em África limita apenas ao continente africano. Irá também aumentar a capacidade de apoio prestado aos países parceiros no desenvolvimento das suas capacidades militares, por exemplo, cobrindo custos no âmbito do treino, do equipamento ou das infraestruturas, nomeadamente como complemento das atividades desenvolvidas pelas missões militares de treino.

O EPF destina-se apenas a cobrir os custos das atividades que tenham implicações militares ou na área da defesa, não cobrindo os custos das atividades da PESC/PCSD que possam ser financiadas por intermédio do orçamento da União Europeia. É o caso dos custos das missões civis ou do Fundo Europeu de Defesa (EDF) propostos pela Comissão para as atividades de investigação e desenvolvimento de capacidades.

⁸² Este espaço temporal é coincidente com o próximo Quadro Financeiro Plurianual.

9. O FUTURO DA COMPONENTE MILITAR DA UE

9.1. TENDÊNCIAS FUTURAS DOS CONFLITOS ARMADOS

Uma análise histórica dos conflitos armados do passado permite perceber uma tendência da sua diminuição nas últimas décadas, quer entre Estados, quer dentro dos Estados⁸³ (CSP, 2019). No entanto, o facto de esta tendência ter existido no passado, não significa por si só que se mantenha no futuro. Ainda assim, e não sendo possível prever o futuro, é possível fazer uma análise prospetiva das tendências futuras dos conflitos armados.

Apesar da importância da reflexão sobre os mesmos, é útil verificar que este exercício padece normalmente de uma grande ambiguidade, sobretudo pela complexidade inerente aos conflitos armados. Esta ambiguidade prende-se, em grande medida, com uma ponderação excessiva do impacto que o progresso tecnológico terá nos conflitos do futuro, ao mesmo tempo que se menospreza a letalidade do armamento menos sofisticado, ou a importância da estratégia utilizada, particularmente quando se fala de conflitos dentro dos Estados (Freedman, 2018). A estes fatores acresce ainda uma análise frequentemente pouco cuidada das principais razões motivacionais que estão na génese dos diversos tipos de conflitos armados, e que muitas vezes sofrem mutações consoante os casos concretos, determinantes na continuidade dos mesmos.

⁸³ Algumas fontes, como é o caso do Departamento de Investigação em paz e conflitos da Universidade de Uppsala, advogam a tendência de aumento dos conflitos dentro dos Estados (Uppsala Universitet, 2019).

Não obstante, existem vários estudos dedicados a esta problemática, sendo de referir um estudo da *RAND Corporation* de 2017, que identificou 12 fatores primariamente responsáveis pela maior ou menor probabilidade de ocorrência e de violência dos conflitos armados, nomeadamente (Szayna, Watts, O'Mahony, Frederick, & Kavanagh, 2017, p. 3): capacidade de atuação das instituições estatais; grau de polarização étnica e sectária de uma sociedade; predomínio de democracias consolidadas; taxa de crescimento económico; nível de interdependência económica; capacidade das organizações internacionais; grau de predominância dos EUA (entenda-se existência de uma superpotência); robustez das normas internacionais; disseminação da tecnologia letal; grau de desgaste dos recursos devido à pressão da população; grau de hegemonia regional; grau de contestação territorial.

A análise destes fatores permite compreender as razões pelas quais a conflitualidade armada, quer entre Estados, quer dentro dos Estados, tem vindo a diminuir nas últimas décadas. São exemplos justificativos o aumento significativo de Estados democráticos mais estáveis e fortes e que permitiram a introdução de mecanismos e normas de resolução de conflitos entre Estados de forma pacífica. Não menos importante, o aparecimento de organizações internacionais mais capacitadas, acompanhado de um aumento do empenho dos diversos atores internacionais em operações de manutenção da paz e de imposição da paz, contribuiu para a diminuição dos conflitos armados, principalmente dentro dos Estados. Também o assinalável crescimento económico, que o mundo tem experienciado nas últimas décadas e que permitiu retirar milhões de pessoas da pobreza em África, na Ásia e na América Latina, foi determinante na diminuição do número e da intensidade dos conflitos verificados ao longo das últimas décadas, muito embora seja de assinalar que esta diminuição não se distribuiu de forma equitativa. Ou seja, muitas regiões continuam sujeitas a frequentes confrontos armados.

Ao usar como base para a prospetiva dos conflitos futuros os 12 fatores anteriormente apresentados, o estudo da RAND de 2017 conclui que o mais provável é que no futuro se mantenha a tendência de diminuição dos conflitos armados, quer entre Estados, quer internamente em cada Estado, tal como visível nas Figuras 28 e 29. No entanto, existem dois cenários prospetivos que poderão aumentar a probabilidade e violência dos conflitos armados. Um deles está relacionado com um aumento dramático da competição entre a China e os Estados Unidos na cena internacional, que poderá elevar o nível de violência ao que foi vivido durante a Guerra Fria, nomeadamente através das guerras por procuração (*proxy wars*). O outro, relacionado com uma recessão económica à escala global, que terá implicações no incremento de guerras entre Estados, bem como na exponenciação de conflitos dentro dos Estados.

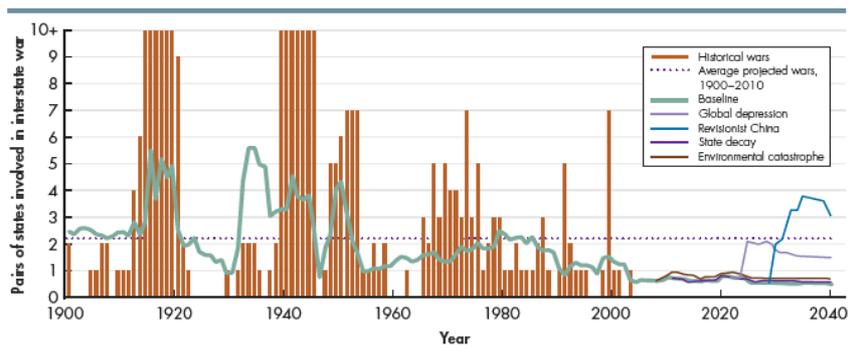


Figura 28 - Cenários de conflitos armados entre Estados, 1900-2040

Fonte: Szayna, Watts, O'Mahony, Frederick e Kavanagh (2017, p. 7).

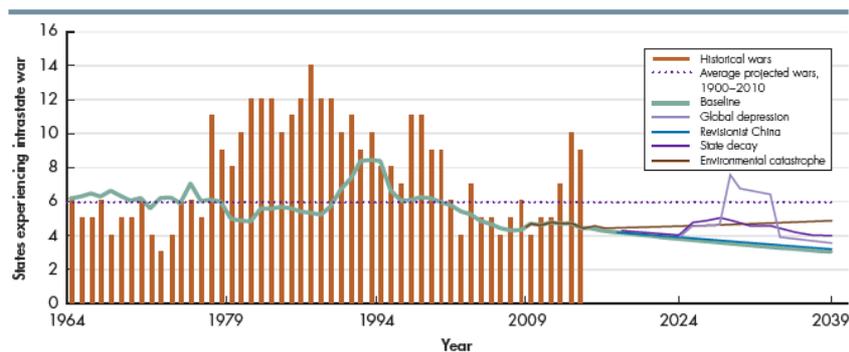


Figura 29 - Cenários de conflitos armados dentro dos Estados, 1964-2040

Fonte: Szayna, Watts, O'Mahony, Frederick e Kavanagh (2017, p. 7).

Não obstante a possibilidade de efetivação destes cenários mais dramáticos ou da concretização dos cenários mais prováveis de manutenção da tendência de diminuição dos conflitos armados, o estudo apresenta duas grandes ilações que interessa realçar (Szayna, Watts, O'Mahony, Frederick, & Kavanagh, 2017, p. 8). Por um lado, apesar de existir um elevado grau de certeza de que os conflitos entre Estados no futuro venham a ser menos frequentes, é provável a existência ocasional de conflitos de grande dimensão. Por outro lado, apesar de os conflitos internos nos Estados previsivelmente também continuarem a diminuir de um modo geral, esta tendência não é uniforme, diferindo significativamente de região para região, com algumas regiões a continuarem a ser palco de conflitos violentos. Tais conclusões têm uma grande importância na influência das opções futuras para a componente militar da União Europeia e para as Forças Armadas dos seus Estados-Membros.

No que respeita à primeira, o facto de ser provável a existência, ainda que esporádica, de conflitos de grande dimensão entre Estados, aconselha vivamente a que os Estados-Membros da UE mantenham e desenvolvam a sua capacidade militar. Esta pode ser empregue de forma dissuasora ou mesmo efetiva por intermédio de alianças, onde a NATO terá de ter um papel determinante nas opções de defesa, comparativamente à União Europeia. Sobre esta questão, o relatório de análise prospetiva da NATO de 2017 refere que, apesar de a tendência nos níveis de violência associados aos conflitos armados ter vindo a decrescer, o ambiente de segurança em redor da região euro-atlântica tem ficado mais volátil, com um crescente potencial para conflitos entre Estados, bem como um aumento da ameaça do terrorismo, da polarização e da regionalização (NATO, 2017b, p. 75).

Esta situação, associada aos desafios à ordem global atual e às mudanças prováveis na balança dos poderes, implicará que a NATO continue a garantir ao principal quadro de atuação para a defesa coletiva da região euro-atlântica. Neste contexto, não é de descartar o cenário mais dramático, referido anteriormente, decorrente de um aumento da competição entre a China e os Estados Unidos como previsíveis superpotências do futuro, acrescida de um grau de complexidade maior relativamente à passada Guerra Fria, pela presença de outras grandes potências como a Rússia, a Índia, a União Europeia e/ou alguns países europeus, entre outros.

Em concordância com este cenário, refere-se que o Relatório de Riscos Globais 2019 apresenta como o mais urgente risco global da atualidade o aumento das tensões geopolíticas e geoeconómicas entre as maiores potências globais (World Economic Forum, 2019, p. 6), embora isto não signifique o regresso a um mundo bipolar semelhante ao da Guerra Fria, nem ao multipolar do século XIX. Afinal, é certo que no futuro nenhum Estado por si só será capaz de responder sozinho aos principais desafios globais, isto tendo em consideração as grandes tendências identificadas no relatório de prospetiva da União Europeia “Tendências Globais para 2030”, que estão relacionadas com as alterações climáticas, a demografia, a urbanização, o crescimento económico, o consumo de energia, a conectividade, e os fatores geopolíticos.

Estas grandes tendências apontam que o aumento da temperatura provocará danos ambientais e económicos que se farão sentir em todo o planeta; que a Europa terá um desafio demográfico relacionado com o envelhecimento da sua população, ao mesmo tempo que África terá de lidar com uma grande parcela da população jovem com dificuldades económicas e de desemprego; que dois terços da população estarão concentrados em cidades, o que terá impacto no crime, na poluição e na violência; que a China será a maior econo-

mia mundial, enquanto a UE passará para terceiro lugar; que o consumo de energia irá aumentar, principalmente nas economias emergentes; que a conectividade através da internet irá aumentar, amplificando as atividades boas e más desenvolvidas pelos seres humanos; que o mundo deixará de ser unipolar, passando a ser composto por “nós de influência”⁸⁴ (Gaub, pp. 7-21).

Sobre este último ponto, é de referir que eventualmente poder-se-á vir a assistir a um mundo “bi-multi-nodal”, com duas superpotências, várias potências globais/regionais, e um conjunto de outros atores, atuando em diversos pontos de influência que se cruzam, e onde a importância dos Estados dependerá da capacidade de emprego de uma variedade de mecanismos destinados a influenciar as decisões políticas de outros Estados e atores. Ainda assim, o confronto armado poderá acontecer e tomar formas muito variadas, quer com recurso a meios navais, terrestres ou aéreos, em particular associado às guerras por procuração, mas também nos domínios do espaço ou do ciberespaço, podendo também assumir a forma de guerras híbridas (Kaspersen, Eide, & Shetler-Jones, 2016).

No que respeita à segunda ilação, nomeadamente o facto de a maioria dos conflitos que possam vir a acontecer nos anos vindouros serem previsivelmente dentro dos Estados, aliado ao facto de se concentrarem em algumas regiões de interesse estratégico para a Europa, nomeadamente no Médio Oriente, no Norte de África, e mesmo na África Subsaariana (IEP, 2018, p. 15), terá inevitavelmente implicações para a segurança da UE. Claramente, o desemprego e a desigualdade económica, em particular nos jovens, a disseminação das armas ligeiras e a conectividade dos atores não-estatais, implicarão que os Estados, que atualmente já se debatem com desafios internos, venham muito provavelmente a sentir no futuro mais dificuldades, agravadas ainda pelas implicações económicas das alterações ambientais.

Assim, é credível que a UE continue empenhada na prevenção dos conflitos. Em particular nos locais onde a sua Abordagem Integrada, com recurso a capacidades civis, militares, económicas, diplomáticas, entre outras, e a sua capacidade de envolver um conjunto alargado de atores, constituem uma clara mais-valia (Conselho Europeu 2016/06). Além disso, a necessidade de resposta por parte da UE a estes conflitos dentro dos Estados ditará certamente o

⁸⁴ De acordo com Florence Gaub, no futuro o poder não será medido apenas pelas dimensões clássicas (população, recursos, força militar, etc.), nem será exclusivo dos Estados, mas incluirá também cidades, regiões, empresas, movimentos transnacionais, entre outros. A conectividade, interdependência e pluralidade implicará a existência de um sistema nodal, com pontos onde as diversas entidades que partilham o poder se cruzam e onde a importância de cada um dos atores depende da capacidade de influenciar os outros (Gaub, p. 19).

desenvolvimento da sua componente militar, muito embora tendo sempre em consideração que se trata de uma pequena parte, ainda que uma parte importante, da estratégia global da UE. Acresce dizer que a intervenção neste tipo de conflitualidade exige capacidades militares distintas das empregues nos conflitos entre Estados, nomeadamente por se esperar um longo e contínuo empenhamento de forças no terreno, associado a um predomínio de armamento menos sofisticado, embora letal, e necessariamente, a um compromisso político de longa duração. Neste contexto, o relatório de prospetiva da União Europeia identifica um conjunto de desafios e preocupações relativos aos conflitos do futuro, dos quais se destacam de seguida os principais (Gaub, p. 26).

No que diz respeito ao progresso tecnológico, o relatório assume que terá implicações na condução da guerra, em particular no que respeita à rapidez, à letalidade e à multidimensionalidade, ainda que tenha consequências diferenciadas consoante sejam conflitos entre Estados ou dentro dos Estados, e que nestes a sua importância é mais reduzida. Também a conectividade através da internet, que caracteriza o mundo atual, implica que o ciberespaço constitua inevitavelmente um espaço de batalha por excelência de qualquer conflito do futuro, muito embora naturalmente com menos importância em regiões onde ela é inferior.

Apesar de a melhoria das capacidades de gestão de informação, associada à facilidade de acesso à mesma, proporcionar a previsão da ocorrência de conflitos, esta previsão será sempre limitada e não perderá a ambiguidade que a caracteriza. Ainda assim, existem algumas certezas, como, por exemplo, o facto de que o mundo muçulmano se manterá instável, situação que continuará a ter um impacto nos níveis de imigração ilegal para o território europeu e, por consequência, nas políticas europeias. Também o aumento substancial de uma população jovem em zonas de maior instabilidade e pobreza terá certamente um impacto significativo nos conflitos armados do futuro, em particular nos conflitos dentro dos Estados. Entre diversas razões, é de notar que os conflitos armados internos se correlacionam com desigualdades políticas, sociais e económicas. Neste âmbito, também é de esperar que os conflitos no interior dos Estados sejam localizados predominantemente nas cidades, com implicações nas técnicas, nas táticas, e nos procedimentos das forças militares, aplicados numa guerra urbana.

De igual forma, é referido que o desmembrar dos acordos destinados a prevenir a propagação do armamento, incluindo os das armas de destruição massiva, poderá aumentar a probabilidade e a perigosidade dos conflitos. Outra certeza é que a Europa não poderá continuar a depender na totalidade do chapéu de segurança que os EUA lhe têm providenciado desde a II Guerra Mundial, isto tendo em consideração a mudança nas preocupações estratégicas para a Ásia que os americanos têm vindo a demonstrar, bem como o contexto económico inerente, o que aconselha à melhoria das capacidades de

defesa à sua disposição e também à forma como gere os conflitos. Mas provavelmente a mais importante conclusão identificada é que o setor de defesa europeu não está preparado para dar resposta aos conflitos complexos, entre outras razões, como já referido, pelo facto de estar muito fragmentado.

9.2. CENÁRIOS PARA A DEFESA EUROPEIA

As grandes tendências que foram identificadas no relatório de prospectiva da União Europeia aconselham a que a Europa continue a dar passos no sentido de estar preparada para responder aos desafios relacionados com os diversos cenários de conflitualidade, e, ao mesmo tempo, que se mantenha empenhada na prevenção e resolução de conflitos armados. No entanto, isto não significa que a União Europeia tenha que estar dotada autonomamente com todas as capacidades militares necessárias para garantir essa resposta em todo o espectro do conflito. Neste contexto, tal como espelhado na Figura 30, é de citar três cenários desenhados pela Comissão Europeia que ilustram diferentes níveis de ambição no que respeita ao estabelecimento futuro de uma União de Segurança e Defesa: cooperação em Segurança e Defesa, segurança e Defesa Partilhada, segurança e Defesa Comum.

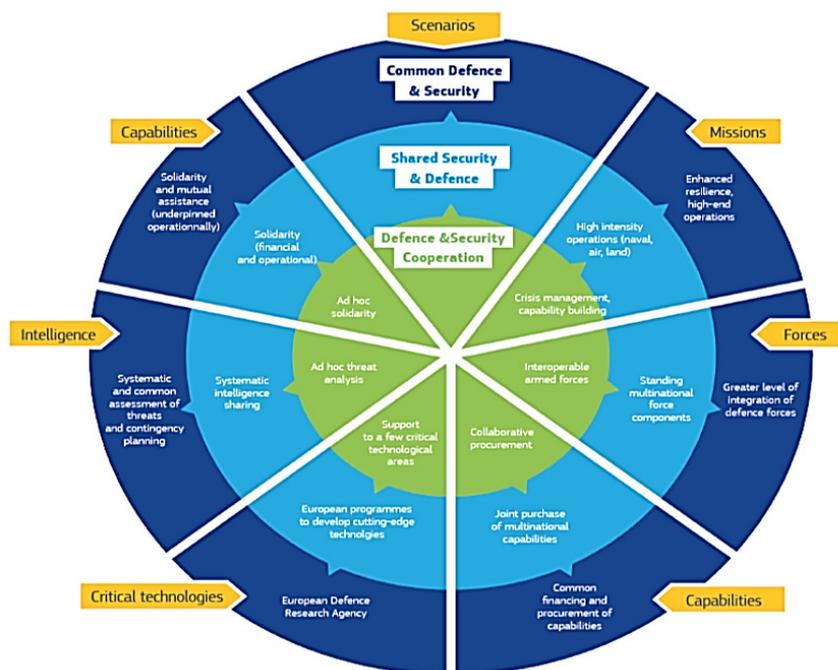


Figura 30 – Elementos de uma União de Segurança e Defesa

Fonte: Comissão Europeia 2017/315 (2017, p. 17).

O primeiro cenário, Cooperação em Segurança e Defesa, representa a continuidade do passado, muito embora as exigências resultantes das tendências anteriormente apresentadas impliquem que haja uma necessária cooperação mais frequente do que a verificada nos nossos dias. Ainda assim, essa cooperação manter-se-ia a ser principalmente efetuada numa base voluntária e em períodos em que situações de crise ou ameaça o obrigassem (Comissão Europeia 2017/315, p. 12). A UE continuaria a desenvolver missões civis e missões militares no âmbito da PCSD, usadas, em particular, na construção de capacidades de países parceiros, bem como operações militares de pequena dimensão e destinadas à gestão de crises. As operações mais complexas ficariam a cargo dos Estados-Membros mais capazes. A UE continuaria a complementar os esforços individuais dos seus Estados-Membros no desenvolvimento de capacidades militares. Teria de estreitar as relações com organizações parceiras, sendo de destacar a NATO, nomeadamente em áreas como ameaças híbridas, ciberdefesa, segurança marítima, entre outras.

Também as respostas às ameaças não convencionais que extravasam onexo interno-externo, como, por exemplo, o terrorismo, continuariam a ser em grande parte uma responsabilidade nacional, embora com o apoio da UE a facilitar a coordenação em áreas como a partilha de informação, a resiliência das infraestruturas, ou o alerta oportuno das ameaças. No entanto, a indústria de defesa europeia continuaria fragmentada, com implicações na manutenção a longo prazo das capacidades militares das Forças Armadas dos Estados-Membros, mesmo dos de maior capacidade, em particular em áreas críticas da defesa, como a projeção estratégica. Isto limitaria, no futuro, a capacidade de os Estados-Membros atuarem em todo o espectro da conflitualidade.

Este cenário, apesar de melhorar a atual cooperação nas áreas da defesa, não parece permitir responder de forma adequada às prováveis ameaças e desafios que a União Europeia terá de enfrentar no futuro, decorrentes das grandes tendências já explicitadas no capítulo anterior, nomeadamente por não aprofundar o desenvolvimento de uma cultura estratégica comum, nem permitir o desenvolvimento de capacidades militares nos Estados-Membros que possibilitem enfrentar as ameaças e os desafios futuros. Além de que os aspetos de cultura institucional e de natureza corporativa, também são fatores condicionantes das perspetivas dos EM no que respeita à Segurança e Defesa (Nunes, 2012, p. 8).

O segundo cenário, Segurança e Defesa Partilhada, implicaria uma maior solidariedade operacional e financeira na área da defesa, assente numa compreensão mais alargada e aprofundada das ameaças comuns, bem como numa maior convergência das culturas estratégicas (Comissão Europeia 2017/315, p. 13). Esta situação permitiria aumentar a capacidade de projeção do poder militar, empenhando-se de uma forma mais intensa na gestão de

crises externas, e também na construção de capacidades de segurança e defesa de países amigos. Ao mesmo tempo, possibilitaria melhorar a capacidade de proteger a Europa em áreas com implicações externas-internas, como, por exemplo, o contra-terrorismo, a defesa de ataques cibernéticos, a contenção das ameaças híbridas, a segurança energética, o controlo marítimo, ou o controlo das fronteiras externas da União Europeia.

Neste contexto, a partilha de informações e o alerta antecipado de novas crises e ameaças teriam de ser aprofundados, ao mesmo tempo que se implementariam medidas mais fortes com vista a reforçar a resiliência dos EM, e da UE como um todo. A ligação com a NATO seria também aprofundada, com as duas organizações a melhorarem a coordenação na gestão de crises, procurando sistematicamente coordenar a mobilização dos respetivos instrumentos à sua disposição. A UE teria uma maior capacidade de planejar, de projetar forças, e de conduzir operações militares de gestão de crises em ambientes mais complexos e intensos do que atualmente, ainda que sempre abaixo do limite previsto no Tratado da NATO para a defesa coletiva. Para isso, também teriam de ser implementadas estruturas de planeamento e de comando e controlo militar ao nível da UE, cuja capacidade seria exponenciada através de formação conjunta, do treino e de exercícios no quadro das operações a desenvolver pela UE.

Porém, esta capacidade também teria de ser acompanhada de vontade política para a efetivar, assente num processo de decisão mais rápido e eficiente, o que permitiria à UE apresentar-se como um maior e mais forte provedor de segurança na cena internacional. Para isso, a cooperação na defesa entre os Estados-Membros passaria a ser a norma e não a exceção, com os planeamentos nacionais de defesa a estarem mais alinhados, facilitando a cooperação na aquisição e manutenção de capacidades dos Estados-Membros, com impactos na melhoria da interoperabilidade. Iria ainda existir um incremento no desenvolvimento de capacidades multinacionais partilhadas, sobretudo em áreas críticas como o transporte estratégico, as comunicações satélite, os sistemas de vigilância, entre outros. Também as tecnologias críticas nas áreas de inteligência artificial, biotecnologia e supercomputação seriam desenvolvidas no âmbito de programas europeus.

Este cenário traria uma melhoria significativa das capacidades militares dos Estados-Membros, bem como a possibilidade do seu emprego em operações militares de gestão de crises no contexto da UE, que permitiriam aumentar a credibilidade da resposta face aos desafios e ameaças futuras previsíveis. No entanto, ele só é passível de se concretizar caso haja um alinhamento e aprofundamento da cultura estratégica de defesa comum entre os EM, bem como o estabelecimento de uma clara linha limitadora da tipolo-

gia de operações militares que poderiam ser conduzidas no quadro da UE, com vista a evitar excessivas e perigosas duplicações com a NATO.

O último cenário previsto, Segurança e Defesa Comum, implicaria uma maior cooperação e integração, tendo em vista o estabelecimento de uma defesa comum (Comissão Europeia 2017/315, p. 14). O planeamento de defesa dos Estados-Membros estaria totalmente sincronizado, sendo as capacidades de defesa desenvolvidas em estreita cooperação e, até certo ponto, integração e especialização. A UE seria capaz de planear e conduzir autonomamente operações militares num elevado grau do espectro do conflito, existindo uma maior integração das forças de militares dos diversos Estados-Membros, bem como o pré-posicionamento de algumas forças, que estariam permanentemente disponíveis para a rápida projeção no quadro das operações da UE. Apesar disso, este cenário prevê o respeito total das obrigações dos Estados-membros que veem a sua defesa coletiva realizada no contexto da NATO, com a proteção da Europa a ser uma responsabilidade mútua da UE e da NATO.

No entanto, para que a UE tivesse esta capacidade, teria de dispor de estruturas de planeamento e de comando e controlo de operações militares totalmente independentes e de grande dimensão, que lhe permitisse empregar os meios militares autonomamente em operações tão exigentes. Assim, não seria possível evitar excessivas duplicações com a NATO, o que além de implicar um elevado custo financeiro adicional para os países membros que já fazem parte das duas organizações, levantaria certamente questões políticas fraturantes, quer ao nível externo entre países membros da UE e a da NATO que não fossem comuns, quer ao nível interno entre os próprios Estados-Membros da União Europeia.

No entanto, estes cenários não podem, nem devem, ser interpretados como sendo estanques ou mutuamente exclusivos. Eles apenas levam em consideração as diferentes tendências futuras e representam distintos níveis de ambição na área da defesa, em termos de operações, capacidades, uso de recursos financeiros e indústria de defesa.

Mas qualquer que seja o futuro plausível que possa ser levantado, a cooperação na defesa será necessariamente uma realidade caso a União Europeia venha a ser um ator global de segurança. Muito embora possa tomar formas diversificadas, o foco dessa cooperação nas próximas duas décadas será nas capacidades e na autonomia (Andersson, Biscop, Giegerich, Mölling, & Tardy, 2016, p. 37). Em acréscimo, o papel dos Estados Unidos continuará a ser importante, pois os países europeus continuarão com grande probabilidade a manter-se parcialmente dependentes das capacidades e da liderança americana.

Apesar disso, e conforme foi anteriormente explanado, não obstante os conflitos no interior dos Estados previsivelmente estarem a diminuir ao nível global, eles podem vir a aumentar em determinadas regiões de interesse estratégico para os Estados-Membros da UE, como é o caso do Médio Oriente, do Norte de África, e do Sahel. E os EUA podem não estar interessados em se envolverem numa determinada situação em que a UE tenha um interesse estratégico. Isto tem de constituir uma preocupação para a União Europeia e para a qual ela deve estar munida de capacidades militares. Estas incluem planeamento e comando e controlo autónomos, que permitam atuar no âmbito de operações militares de gestão de crises, por forma a mitigar as consequências do agravamento das situações, isto para além da atuação das missões civis e militares direcionadas para a construção de capacidades dos países parceiros. Neste quadro, parece-nos que o segundo cenário apresentado, Segurança e Defesa Partilhada, é mais adequado e provável para a União Europeia, isto no atual contexto de integração política.

Já no que respeita aos conflitos de grande dimensão, quer entre Estados, quer resultantes de elevados níveis de violência nos conflitos dentro dos Estados, apesar de também dever constituir uma preocupação da União Europeia, esta não tem necessariamente de dispor de capacidades militares autónomas que lhe permitam responder a este tipo de desafios. Aqui, claramente a NATO deverá continuar a constituir o principal veículo de resposta militar, com 21 dos 27 Estados-Membros da UE a fazerem parte desta organização, entre os quais estão os de maior capacidade militar. Todavia, essa preocupação deve existir por parte da União Europeia, materializando-se num conjunto de medidas que permitam melhorar a cooperação com a NATO, no âmbito da partilha da informação, da ciberdefesa, da disponibilização de instrumentos da UE para serem empregues em operações da NATO, ou do recurso a meios da NATO para o desenvolvimento de operações mais exigentes da UE, entre muitas outras.

Ao mesmo tempo a União Europeia também deverá desenvolver ações no sentido de apoiar os seus Estados-Membros para que disponham de capacidades militares mais adequadas aos desafios militares do futuro, ainda que estes meios possam vir a ser utilizadas fora do quadro das operações militares previstas para serem executadas pela UE. Aliás, tendo em consideração o atual contexto de integração política, não sendo a UE uma organização intergovernamental em estrito senso, também não constitui uma federação de Estados, pelo que devem ser encontradas soluções que permitam aprofundar a cooperação no domínio da defesa e no contexto da EU. Torna-se essencial num mundo cada vez mais global, mas ao mesmo tempo também permite que os Estados-Membros preservem a sua soberania nesta área que lhes é tão sensível.

Neste quadro, o investimento nas capacidades militares dos Estados-Membros deve constituir uma preocupação fulcral. Opções como a criação de um Comissário europeu para a Segurança e Defesa, com competências nas áreas espaciais, cibernética e de defesa, em particular para a dimensão industrial relacionada com a produção das capacidades militares, constituiria um contributo muito significativo na identificação das prioridades para o desenvolvimento das capacidades (Coelmont, 2019). Aliás, é absolutamente vital um aumento do alcance e da eficiência dos gastos na área da defesa, que possibilitem uma melhoria da interoperabilidade dos equipamentos da defesa, melhorem a prontidão das Forças Armadas e corrijam as lacunas nas suas capacidades militares, independentemente de o emprego dos meios vir a ser feito no contexto das operações conduzidas pela UE ou fora do seu quadro de emprego.

Esta cooperação sistemática na defesa é fundamental e exige o desenvolvimento de um mercado comum para a defesa, em que seja possível o acesso das pequenas e médias empresas à cadeia de reabastecimento dentro das fronteiras da UE, a especialização, a economia de escala, a capacidade de produção otimizada, os custos de produção baixos, entre outros. Este mercado comum para a defesa facilitaria igualmente a investigação e o aparecimento de empresas destinadas ao desenvolvimento de tecnologias de futuro necessárias à resposta aos desafios de segurança. As ações desenvolvidas pela UE nos últimos anos, em particular desde a adoção da Estratégia Global da UE de 2016, têm demonstrado a vontade de seguir nesta direção, sendo exemplo disso instrumentos como o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), o Fundo Europeu de Defesa (EDF), ou o Programa de Desenvolvimento da Indústria da Defesa (EDIDP).

Não obstante, as ameaças híbridas e transnacionais com que os países membros da UE se deparam atualmente, bem como os impactos na sua segurança derivados dos conflitos nas regiões próximas, aconselham a um ainda maior aprofundamento da cooperação nas áreas da defesa, onde é essencial um alinhamento das culturas estratégicas, um entendimento comum das ameaças, bem como das respostas mais adequadas.

9.3. IMPLICAÇÕES PARA A COMPONENTE MILITAR DA UE

Quando se compara o nível de ambição declarado no discurso político da União Europeia através da Estratégia Global da União Europeia, com o nível de ambição militar identificado nos *Military Headline Goals*, com as missões previstas nos Tratados, com as implicações para a segurança do espaço europeu resultantes das tendências identificadas nos cenários prospetivos, e com as capacidades militares efetivamente disponíveis para a União Europeia, é fácil chegar à conclusão de

que não existe coerência. Aliás, no que respeita aos discursos políticos relacionados com a dimensão militar da UE, é frequentemente usada uma linguagem apelativa e poderosa, mas que se foca mais nos riscos do que nas ameaças, constituindo mais uma plataforma em que a UE se define a si própria, ao invés de identificar respostas para os desafios externos (Koivula, 2016, p. 124).

Não sendo possível conhecer o futuro, as tendências que já se identificaram anteriormente permitem compreender que as ameaças com que a Europa se deparará no futuro irão certamente tornar-se mais perigosas caso a sua capacidade de defesa diminua. Aliás, mesmo que os atores responsáveis por eventuais futuras ameaças não aumentem a sua força, o simples facto de os Estados-Membros diminuírem a sua capacidade de defesa contribui para um aumento relativo do poder de ameaça desses atores. Em acréscimo, a diminuição da capacidade militar de se defenderem, quer ao nível nacional, quer no contexto da UE, quer no quadro da NATO, também terá implicações na capacidade de responder a outros desafios de segurança.

Afinal, convém lembrar que os governos ocidentais têm estado habituados a operar em ambientes militares onde as suas Forças Armadas são tecnologicamente superiores a quaisquer adversários que se lhes oponham. No futuro, esta vantagem será mais pequena, ou até eventualmente inexistente, uma vez que outros atores estatais estão a investir significativamente em tecnologias, tais como veículos não tripulados, aviões de combate de 5ª geração ou mísseis anti-navios. Além de que existe uma cada vez maior facilidade de acesso a tecnologias com emprego militar por parte de atores não-estatais, que no passado estavam restritas aos atores estatais (Giegerich, 2016, p. 3).

Apesar das recentes iniciativas de desenvolvimento de projetos em comum, nomeadamente no âmbito da EDA, com o intuito de aumentar a capacidade militar dos Estados-Membros e assegurar *enablers* estratégicos, o ritmo não parece ser tão elevado quanto seria de esperar quando comparado com o discurso político vigente. Mesmo que todos os projetos se viessem a concretizar, o que nos parece algo extremamente improvável, e apesar disso constituir uma clara melhoria nas capacidades militares de ação autónoma relativamente à situação atual, a União Europeia continuaria a ter severas limitações para responder às previsíveis situações futuras de crise.

Considerando-se que a NATO deve continuar a ser a organização através da qual a defesa coletiva é garantida, e que deve constituir o quadro preferencial de atuação para a resolução de crises em conflitos de grande intensidade e dimensão, a União Europeia deverá aprofundar plataformas de coordenação mais estreita com a NATO. Ao mesmo tempo, deve desenvolver ações no sentido de garantir aos seus Estados-Membros as necessárias capacidades militares, independentemente do emprego dos meios poder ser no quadro

da UE ou da NATO. Isto não invalida, no entanto, a necessidade de a União Europeia dispor de capacidades militares autónomas que lhe permitam atuar fora do âmbito da NATO até um determinado nível do espectro do conflito.

Uma análise destes fatores permitirá distinguir quais os tipos de operações militares que a UE pretende desenvolver autonomamente e quais as que pretende desenvolver apoiando-se na (ou apoiando a) NATO, qual o nível de ambição para as forças militares que pretende ter disponíveis para essas operações, num contexto ou noutro, qual a estrutura de Comando e Controlo que necessita de ter para o planeamento e a condução das operações militares autónomas, qual a forma de financiamento para essas operações, e quais as capacidades militares de que os Estados-Membros necessitam de dispor, independentemente do quadro de atuação ser a UE ou a NATO.

Se se tomar como referência os conceitos NATO, as operações militares podem ser descritas com base na dimensão das forças envolvidas, desde Operações Conjuntas de Grande Envergadura (*Major Joint Operation* - MJO) a Operações Conjuntas de Pequena Dimensão (*Small Joint Operations* - SJO) (NATO, 2011). Tendo em consideração que o *Helsinki Headline Goal 2003* representa ainda atualmente o nível de ambição militar da União Europeia, e que também é o que permite responder aos objetivos políticos identificados na Estratégia Global da União Europeia, a UE deverá ter a capacidade de projetar e manter uma operação com forças militares até 50.000 – 60.000 pessoas, ou seja de escalão de Corpo de Exército com correspondentes meios aéreos e navais, pelo menos durante um ano, o que corresponde a uma Operação Conjunta de Grande Envergadura.

Mas isso não significa que tenha de ter capacidade de o fazer de forma autónoma, pois isto exigiria, por exemplo, dispor de uma estrutura permanente de Comando e Controlo com uma grande dimensão, duplicando a já existente na NATO, e com custos elevados, pois grande parte dos países da UE pertencem também à NATO. Tal pode, e deve, ser efetuado com recurso aos meios a disponibilizar pela NATO, na qual os Estados-Membros da UE com maior capacidade militar já estão presentes. Naturalmente que isto implicaria um estreitar e aprofundar das ligações já existentes entre as duas organizações.

Esta situação não invalida, em boa verdade até incentiva (pois este é o nível de ambição militar declarado) a UE a continuar a desenvolver um quadro que permita a eficiência dos gastos na área da defesa com vista à melhoria da prontidão das Forças Armadas dos seus Estados-Membros. Permite ainda desenvolver um mercado comum para a defesa, facilitando a especialização, a economia de escala, e os custos de produção baixos, bem como o apoio à investigação e ao desenvolvimento de tecnologias de futuro fundamentais à resposta

aos desafios de segurança, independentemente desses meios serem usados no contexto da UE, da NATO, de outras organizações, ou de forma autónoma.

Já no que respeita às operações de pequena/média dimensão, incluindo as de escalão superior a Brigada, a União Europeia deverá dispor de uma capacidade autónoma para manter pelo menos três ao mesmo tempo, isto para ir ao encontro das aspirações políticas e dos interesses de segurança objetivos (Mattelaer, 2016, p. 2).

De acordo com os conceitos vigentes na NATO, para além da dimensão das forças envolvidas, as operações militares também podem ser descritas em termos de intensidade e frequência dos combates, variando entre alta e baixa intensidade. Como se pode verificar na Figura 31, o espectro do conflito com base na intensidade e frequência dos combates divide-se em grandes temas, nomeadamente “Empenhamento militar em tempo de paz”, “Apoio à paz”, “Segurança” e “Guerra”.

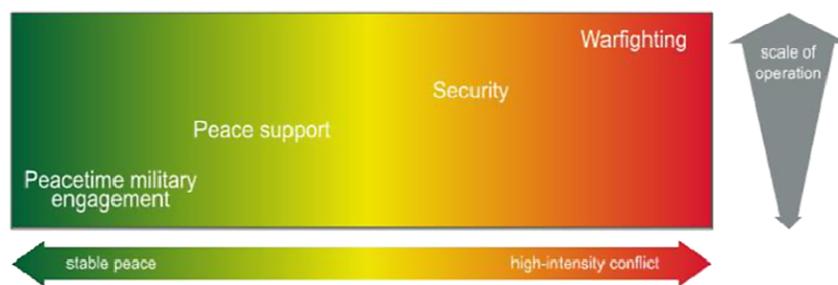


Figura 31 - O espectro do conflito

Fonte: NATO (2017, pp. 2-15).

Em qualquer um dos temas da campanha, podem ser conduzidas atividades militares ofensivas, defensivas, de estabilização ou de capacitação, no entanto a dimensão e a frequência dessas atividades militares são substancialmente diferentes, consoante o tema da campanha em questão.

O “Empenhamento militar em tempo de paz” engloba um conjunto de atividades militares destinadas a moldar o ambiente de paz e a apoiar a estabilidade local e regional, como, por exemplo, apoio ao treino das forças locais ou atividades de aconselhamento e assessoria (NATO, 2017, pp. 2-20). No contexto da União Europeia, encontra-se correspondência com as missões militares que atualmente são planeadas e comandadas através da MPCC, como a EUTM SOMALIA, a EUTM MALI, ou a EUTM RCA ainda ativas e que envolvem entre 100 e 500 militares.

O tema de campanha “Apoio à paz” corresponde a um empenhamento na sequência de um acordo ou de um cessar-fogo que proporcione um

ambiente permissivo para a atuação das forças militares (e civis) com baixa probabilidade de disrupção. Apesar de as atividades desenvolvidas pelas forças militares serem fundamentalmente de estabilização, deve existir uma capacidade de efetuar ações ofensivas ou defensivas, ainda que de pequena dimensão e onde o uso da força está normalmente muito limitado (NATO, 2017, pp. 2-20). De facto, os números das operações das Nações Unidas suportam a ideia de que quanto mais robustas são as operações militares de manutenção da paz e maior é o seu financiamento, também maior é a probabilidade de contribuir para a recuperação pós-conflito de um país, evitando a recaída num novo conflito (Faleg & Gaub, 2019, p. 6).

No âmbito da UE, pode-se encontrar paralelismo com as operações militares EUFOR ARTEMIS, a EUFOR RDC, a EUFOR CHADE/RCA, já terminadas, ou a EU NAVFOR ATALANTA ainda a decorrer, e que envolveram entre 1.000 e 4.000 efetivos. Aqui, a UE tem recorrido a um Quartel-General de um dos seus Estados-Membros para suprimir a lacuna que tem ao nível do planeamento e do comando e controlo de nível estratégico-militar. Muito embora com nefastas implicações, como, por exemplo, a existência de dificuldades de coordenação com outras estruturas do Serviço de Ação Externa da UE, ou ainda a identificação das lições aprendidas nas operações que desenvolve, ou ainda o facto de que estes QG poderão não ser disponibilizados à UE, o que demonstra a fragilidade da UE como ator de segurança global. Quanto às forças, apesar dos Agrupamentos Táticos nunca terem sido empregues, este tema enquadra-se perfeitamente dentro do que seria espetável para a sua utilização, com as atividades desenvolvidas a serem maioritariamente de estabilização, mas onde existe uma capacidade de desenvolver operações ofensivas ou defensivas, embora limitadas.

O tema “Segurança” reflete a transição das operações de “apoio à paz” para as operações de “combate”, onde é importante o estabelecimento de condições de segurança, bem como da perceção dessa segurança, que permitam a atuação de um conjunto diversificado de instrumentos estatais e de atores não-estatais em áreas relacionadas com a sustentação do estado de direito (NATO, 2017, pp. 2-19). Operar neste ambiente implica a execução de um conjunto de atividades de estabilização pelas forças militares, bem como apoio a outros atores e instrumentos, ao mesmo tempo que se mantêm as operações ofensivas e defensivas, nomeadamente contra forças irregulares, e, em particular, no contexto de operações de contrainsurgência.

Não se pode considerar que a operação EUFOR ALTHEA esteja enquadrada neste tema, apesar de ser a maior força militar até agora usada pela União Europeia, com cerca de 7.000 militares provenientes de 22 Esta-

dos-Membros e de 11 não membros, mas antes no tema do “Apoio à paz”. No entanto, existe alguma proximidade ao tema “Segurança” uma vez que os objetivos desta força estavam relacionados com a criação de condições de estabilidade e segurança que possibilitassem o desenvolvimento económico, político e social do país. Assim, considera-se que a União Europeia não dispõe atualmente de capacidade militar para atuar autonomamente neste contexto. É, no entanto, de referir que alguns dos seus Estados-Membros têm capacidade de atuar neste ambiente, e que o fazem de forma bilateral com os EUA ou no âmbito da NATO.

No tema de campanha “Guerra”, a maioria das atividades é dirigida contra forças militares de grande dimensão, quer de atores estatais, quer de atores não-estatais com grande organização e recursos. O empenho das forças é feito num contexto de alta intensidade, variando a frequência dos empenhamentos e a dimensão das forças militares envolvidas, e podendo coexistir com atividades de insurgência, terrorismo, criminalidade, entre outras (NATO, 2017, pp. 2-19). A UE não dispõe de capacidade militar para atuar neste contexto, muito embora alguns dos seus Estados-Membros de maior dimensão mantenham, pelo menos para já, essa capacidade.

Tendo como referência o espectro dos conflitos apresentados anteriormente, e cruzando a dimensão da participação com forças militares, com a intensidade e frequência dos combates onde os meios militares podem ser empregues, é fácil concluir que a UE tem hoje capacidade de atuar autonomamente no espectro de “Empenhamento militar em tempo de paz”. De facto, a criação da MPCC constituiu um grande avanço e uma mais-valia. Assim, vai ao encontro do nível de ambição relacionado com o desenvolvimento de doze missões civis de PCSD em conjunto com missões militares durante vários anos.

A UE também dispõe da capacidade de atuar de forma autónoma no espectro das operações de “Apoio à paz”, muito embora com sérias limitações pela necessidade de se socorrer dos QG nacionais. Sendo este tema o que mais corresponde à probabilidade de emprego de forças militares da UE, assente em operações de pequena/média dimensão e com intensidade e frequência dos combates baixa, é de todo aconselhável que a UE ultrapasse esta limitação com a criação de um QG permanente de nível estratégico-militar de pequena dimensão, bem como com a flexibilização do conceito dos Agrupamentos Táticos e o financiamento das operações, que lhe permitiria atuar militarmente num cenário que tem uma grande probabilidade de ocorrer.

Desta forma, irá ao encontro do nível de ambição militar referente a duas operações de resposta rápida com duração limitada usando os Agrupamentos Táticos; uma operação de emergência para a evacuação de nacio-

nais europeus; uma operação de interdição marítima ou aérea; uma operação civil-militar de assistência humanitária de curta duração, ou duas operações de estabilização e reconstrução envolvendo até 10.000 efetivos por um período de pelo menos dois anos (Conselho Europeu 2008/12, p. 15).

No que respeita ao espectro das operações de “Segurança”, a UE não dispõe atualmente de capacidade para atuar de forma autónoma, sendo admissível que a existência de um QG permanente de nível estratégico-militar mais robusto, mas ainda assim de pequena dimensão, poderia permitir a atuação autónoma neste tipo de ambiente, embora em operações de relativa reduzida dimensão, como por exemplo de escalão Brigada com *enablers* ou Divisão (escalão que equivale aos Elementos de Reação Rápida previstos em 2002 no Conselho Europeu de Sevilha). Neste âmbito, é igualmente determinante o crescendo de capacidades próprias de recolha, análise, disseminação, e partilha de informações, que permitam a previsão, e que potencialmente previnam ou contenham os conflitos. Aqui, o estreitamento das ligações com a NATO e o aprofundamento de acordos neste sentido permitiriam, através do recurso a meios da NATO, que a União Europeia conduzisse operações militares de média/grande dimensão no tema “Segurança”. Assim, iria ao encontro do seu nível de ambição de conseguir empenhar 50.000 a 60.000 efetivos, ou seja, de escalão de Corpo de Exército.

Quanto à participação no âmbito do tema “Guerra”, pela exigência e complexidade inerente ao mesmo, não seria feita no âmbito da UE, mas apenas no quadro de atuação da NATO. De realçar que no que respeita às ações no âmbito da defesa coletiva, independentemente do seu espectro ou dimensão, seriam também da exclusiva responsabilidade da NATO.

Desta forma, garantia-se uma capacidade militar de atuar autonomamente nos espectros de conflito em que a UE mais provavelmente terá de se envolver no futuro, ao mesmo tempo que se acautelava a possibilidade de participação em operações mais exigentes e complexas. Isto evitando excessivas duplicações com a NATO, grandes gastos, bem como o agudizar de divergências políticas internas e externas. Em qualquer uma das situações, quer se trate de operações autónomas da União Europeia, de operações da UE com recurso a meios da NATO, de operações efetuadas em conjunto pela UE-NATO, ou ainda em operações exclusivas da NATO, os Estados-Membros da UE necessitam de dispor de capacidades militares para atuar em todo o espectro dos conflitos, onde a interoperabilidade constitui um fator determinante, pelo que é crucial o papel a desempenhar pela UE no desenvolvimento dessas capacidades de forma coerente e integrada.

10. AS BASES PARA UMA ESTRATÉGIA MILITAR DA UE

Uma estratégia militar para a União Europeia terá de conjugar três dimensões: fins (*ends*), meios (*means*) e formas (*ways*). Tal como apresentado na Figura 32, os fins correspondem, num sentido mais abrangente, às missões militares que a União Europeia prevê que venham a ser cumpridas pela sua componente militar, pelo que importa perceber como indicadores, tanto o enquadramento legal dessas missões no quadro da União Europeia, como a intenção política para o emprego da componente militar expressa através de uma grande estratégia da UE. Os meios correspondem aos recursos militares que a União Europeia tem à sua disposição, cujos indicadores, numa perspectiva estrutural, estão relacionados com os órgãos militares próprios da UE, as forças que os Estados-Membros colocam à sua disposição, e ainda a estrutura de comando prevista para as operações militares. Também numa perspectiva genética, é importante conhecer as principais iniciativas de desenvolvimento de capacidades que se prevê serem realizadas no quadro da União Europeia. As formas estão relacionadas com as linhas de atuação militar definidas para o emprego do instrumento militar da União Europeia, ou seja, numa perspectiva operacional importa compreender, como indicadores, de que forma é feito o planeamento que leva ao início de uma operação militar liderada pela União Europeia, bem como analisar a forma como as operações militares têm sido realizadas e financiadas e, ainda, quais as perspectivas futuras do seu emprego.

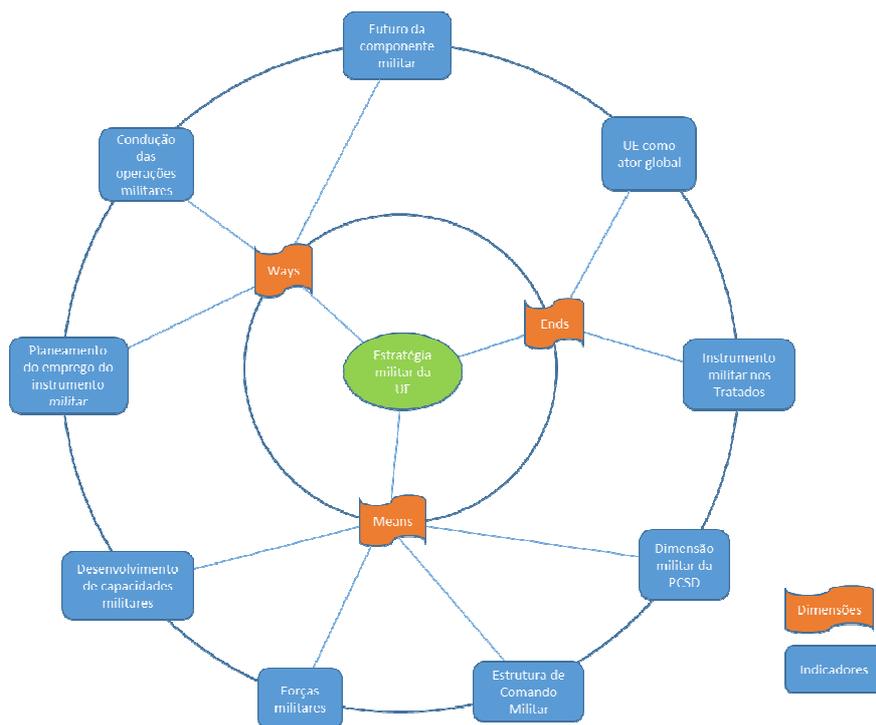


Figura 32 – Modelo para uma Estratégia Militar da UE.

Relativamente aos fins (*ends*) de uma estratégia militar para a UE, realça-se que a vontade de dispor de uma capacidade militar não é de agora. O Tratado de Maastricht de 1992 criou a União Europeia que assentava em três pilares, dos quais um era a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e que incluía uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). O Tratado de Amesterdão, em 1997, reforçou a intenção de integrar a União da Europa Ocidental (UEO) na União Europeia como forma de garantir o acesso a uma capacidade operacional própria, tendo incorporado as missões de Petersberg. O Tratado de Nice em 2001 abandonou a intenção de ter a UEO como “braço armado”, tendo criado condições para o desenvolvimento de uma estrutura autónoma, mormente através do desenvolvimento de estruturas de apoio à decisão, da definição de metas a atingir, da previsão da criação de novas instituições, bem como de forças militares, o que permitiu que a União Europeia passasse a dispor de uma dimensão militar autónoma com vista ao cumprimento das missões de Petersberg. Por fim, o Tratado de Lisboa, em 2007, criou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), na qual foram materializadas

importantes alterações no âmbito militar e da defesa, destacando-se o alargamento das missões de Petersberg, a introdução da Cláusula de Ajuda e Assistência Mútua e da Cláusula de Solidariedade, ou a consagração da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), que constituirá provavelmente a mais importante ferramenta para o desenvolvimento futuro de capacidades militares.

Com a adoção em 2016 da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, constituindo a mesma uma evolução da Estratégia de Segurança Europeia de 2003, a União Europeia passa a defender uma atuação externa assente num pragmatismo de princípios. Reconhece a necessidade de assumir uma maior responsabilidade na sua segurança no que respeita aos desafios com dimensão simultaneamente interna e externa, bem como o facto da fragilidade dos Estados para além das suas fronteiras ameaçar os seus interesses vitais. Isto implica que a União Europeia tenha de ter a capacidade de desenvolver três tarefas chave: responder a conflitos e crises externas, contribuir para a criação de capacidades de países parceiros, e proteger a UE e os seus cidadãos, tal como identificado no Plano de Implementação da EUGS no âmbito da Segurança e Defesa.

Para isso, reforça a necessidade de ter uma Abordagem Integrada na resolução de conflitos, tendo vindo a reformular as suas estruturas no sentido de melhorar a coordenação entre todos os instrumentos à sua disposição, bem como de desenvolver capacidades civis e militares passíveis de serem empregues. Neste contexto, e quando os seus interesses vitais estiverem em causa, a União Europeia poderá ter de empregar o seu instrumento militar de forma efetiva, com uma dimensão substancial e com um elevado poder de fogo, quer de forma autónoma, quer em conjunto com outras organizações internacionais. Para tal, a União Europeia precisa de estar dotada de capacidades militares autónomas, até porque a atuação autónoma, ainda que não desejável, poderá ser a única opção.

Relativamente aos meios (*means*) de uma estratégia militar para a UE, refere-se que o Conselho da União Europeia é o órgão por excelência de decisão no âmbito da elaboração da PESC/PCSD devido à *intergovernamentalidade* que caracteriza esta política. Em particular, é ao Conselho dos Assuntos Externos na configuração COREPER II, composto pelos Ministros da Defesa dos Estados-Membros e presidido pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR/VP), que compete a responsabilidade global sobre as operações e missões militares da UE, incluindo a decisão de as iniciar ou terminar. Neste âmbito, o Comité Político e de Segurança (COPS) contribui para a definição das políticas através de pareceres ao Conselho em todos os assuntos relacionados com a PCSD, tendo a competência de exercer o “controlo político e a direção estratégica”

de operações de resposta a crises. É aconselhado pelo Comité Militar da União Europeia, pelo Grupo Político-Militar e pelo Comité para os Assuntos Cíveis de Gestão de Crises. O Comité Militar da União Europeia (EUMC), composto pelos Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas de todos os países da UE, é o órgão militar mais elevado do Conselho da União Europeia, competindo-lhe a direção de todas as atividades militares da EU. É responsável pelo aconselhamento militar ao COPS e assume igualmente o papel de Conselheiro militar do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é também apoiado pelo Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS) criado com o Tratado de Lisboa, realçando-se o papel da Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD) a quem é atribuída a responsabilidade político-estratégica da gestão de crises, com as principais atividades a incluírem o planeamento político-estratégico de missões civis e de operações militares. O Estado-Maior militar da UE (EUMS), composto por cerca de 200 militares, é parte integrante do EEAS e desempenha um conjunto de funções nesse âmbito, ao mesmo tempo que apoia também o Comité Militar. Está dividido em cinco repartições: Conceitos e Capacidades, Informações, Operações, Logística, Comunicações e Sistemas de Informação.

Quanto à estrutura de comando nas missões militares não executivas, relembra-se que é diferente da estrutura de comando nas operações militares, bem como da estrutura de comando nas missões civis. Nas missões militares não executivas, o Comandante ao nível estratégico-militar é, desde 2017, o Diretor da Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC) instalada no EUMS, que coordena estas missões com o seu homólogo para as operações civis através da Célula Conjunta de Coordenação (JSCC), recentemente criado com o objetivo de melhorar as sinergias entre a dimensão civil e a dimensão militar. Por sua vez, o nível operacional e tático da cadeia de comando fundem-se num só, sendo materializados no Comandante da Missão Militar (MCdr) que é apoiado no Teatro de Operações pelo Quartel-General da missão disponibilizado por um dos Estados-Membros. Nas operações militares, o Comandante da Operação (OpCdr) é apoiado por um Quartel-General de nível estratégico-militar (OHQ), que pode ser assegurado de três formas distintas, designadamente, através de um dos Quartéis-Generais já identificados pelos Estados-Membros da União Europeia; ou através do Centro de Operações da União Europeia instalado no EUMS; ou ainda com recurso aos acordos de *Berlin Plus* com a NATO. Ao nível operacional, é nomeado um Comandante da Força (FCdr) que é apoiado por um Quartel-General de nível operacional (FHQ) disponibilizado por um dos

Estados-Membros e localizado dentro da área de operações. Ao nível tático estão ainda previstos os Comandantes das Componentes e diversos níveis de comando, dependendo da dimensão da força, também assegurados pelos Estados-Membros participantes na operação.

Se a opção de criar a MPCC contribui claramente para a melhoria da capacidade de comando e controlo das missões militares não executivas, bem como do fortalecimento da Abordagem Integrada através do desenvolvimento das sinergias entre a dimensão militar e civil da gestão de crises, já a inexistência de um Quartel-General permanente de nível estratégico-militar (OHQ) continua a constituir uma lacuna na capacidade de comando e controlo das operações militares lideradas pela União Europeia. Isto porque a utilização de um Quartel-General de um dos Estados-Membros da UE, que tem sido a opção mais comum até ao momento, tem inerente um conjunto de problemas, resultantes das dificuldades de coordenação com outras estruturas do Serviço de Ação Externa da UE ou ainda o estabelecimento de lições aprendidas relativas ao emprego da força militar em operações de gestão de crises da EU. Além disso, debilita a afirmação da dimensão militar da União Europeia. Também a opção do Centro de Operações da UE (OPCEN) constitui cada vez mais uma possibilidade remota, quer pela pequena dimensão do seu núcleo permanente, que limita o recurso ao mesmo em situações urgentes, quer pelo efetivo previsto para a sua máxima configuração não permitir capacidade de comando e controlo sobre forças de grande dimensão, quer pelo facto de as suas tarefas terem passado para a MPCC.

Quanto à opção para o Comando e Controlo das operações militares da União Europeia com recurso aos acordos de *Berlin Plus*, ela só pode ser compreendida num contexto em que as duas organizações tenham interesse em estarem envolvidas, o que limita à partida a capacidade autónoma da União Europeia. Não obstante, é de realçar que as ameaças e os desafios contemporâneos à segurança incentivam a que no futuro sejam aprofundadas as relações entre a NATO e a UE com vista a uma cooperação mais efetiva, quer no âmbito dos acordos de *Berlin Plus*, ou *Berlin Plus in reverse*, ou em outro contexto. No entanto, para que essa parceria estratégica seja conseguida, é necessário que a União Europeia clarifique a sua opção política no âmbito da PCSD em dois pontos fundamentais: que defina a área e as condições em que as operações e missões militares são efetuadas; e que disponha de estruturas para gestão de crises da PCSD com os recursos humanos, materiais e financeiros necessários.

No que respeita às forças militares que estão previstas para as operações a liderar pela União Europeia, refere-se que ainda é válido o definido em 1999 no *Helsinki Headline Goal 2003* como nível de ambição militar da UE, ou

seja, um Corpo de Exército com os correspondentes meios aéreos e navais (cerca de 50.000 - 60.000 pessoas) para uma Operação Conjunta de Grande Envergadura (MJO). No entanto, apesar de nunca ter formalmente abandonado este nível de ambição, também nunca o materializou em ações concretas. Com a adoção da Estratégia Europeia de Segurança, a União Europeia assume em 2004 um novo objetivo, o *Headline Goal 2010*, pretendendo dispor de uma capacidade de agir de uma forma decisiva e rápida em todo o espectro das operações de gestão de crises previstas para a União Europeia, contribuindo desta forma para a afirmação da União Europeia como “ator global”. Para o conseguir, mantém desde 2007 permanentemente disponíveis dois Agrupamentos Táticos (BG), constituídos por cerca de 1500 militares (escalão Batalhão com Apoio de Combate e Apoio de Serviços, bem como *enablers* aéreos e navais), sem, no entanto, os ter usado até ao momento.

Apesar do referido, sempre que é necessário conduzir uma operação/missão militar, dá-se início a um processo de geração de forças especificamente orientado para essa operação ou missão, que compreende três etapas. A etapa da “Compreensão” da intenção dos Estados-Membros no que respeita à disponibilização dos meios para uma determinada operação, incluindo a identificação do Comandante de nível estratégico-militar para a operação e o seu Quartel-General. A etapa da “Geração” da Força, já formal e vinculativa, e que inclui um conjunto de conferências de geração de forças que decorrem antes da Decisão do Conselho de iniciar uma operação ou missão militar. A etapa da “Previsão” da futura força, necessária quando se prevê que a operação/missão militar seja de longa duração.

Com a implementação da Estratégia Global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS) a partir de 2016, identifica-se que, em alternativa ao emprego do Corpo de Exército numa grande operação, a UE deverá ter a capacidade de planear e conduzir simultaneamente um conjunto de operações e missões mais pequenas, designadamente: duas operações de resposta rápida com duração limitada usando os Agrupamentos Táticos; uma operação de emergência para a evacuação de nacionais europeus; uma operação de interdição marítima ou aérea; duas operações de estabilização e reconstrução; uma operação civil-militar de assistência humanitária. Para a identificação das necessidades militares em falta a UE tem estabelecido desde 2003 o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM) militares. Com este mecanismo, da responsabilidade do EUMS, elabora um “Catálogo de requisitos de capacidades” e um “Catálogo de Forças”, cujo diferencial resulta num “Relatório de Progresso”, onde são listadas as Capacidades obtidas, identificadas e priorizadas as lacunas existentes, e

apresentado o risco potencial para as operações, o que permite apoiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP).

Desta forma, as prioridades estabelecidas pelos Estados-Membros no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), cuja responsabilidade de coordenação é desde 2008 da EDA, são analisadas no ciclo da Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), o que permite o início de novos projetos colaborativos pelos Estados-Membros com recurso à Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) (ou de outros projetos dentro ou fora da EDA), alguns dos quais poderão ser cofinanciados por intermédio do Fundo Europeu de Defesa (EDF).

A última versão do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) tem por objetivo principal aumentar a coerência do planeamento feito pelos Estados-Membros no que se refere às necessidades de material, definindo prioridades comuns no desenvolvimento de capacidades, e incentivando a cooperação europeia assente nas necessidades futuras. Desta forma, as novas prioridades no desenvolvimento de capacidades foram elencadas com base em quatro grandes vertentes, nomeadamente A - identificação das necessidades, B - lições aprendidas, C - possibilidades de colaboração e D - tendências futuras, e em três perspetivas (curto, médio e longo prazo).

Por seu lado, a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD) tem o objetivo de desenvolver de uma forma mais estruturada as capacidades de defesa, e onde a EDA tem um papel preponderante, uma vez que atua, em conjunto com o EUMS, como o “secretariado” da CARD. A CARD permite uma melhor compreensão da situação dos Estados-Membros relativamente ao investimento nas capacidades de defesa, no entanto, trata-se de um mecanismo voluntário pelo que levanta um conjunto de questões, como, por exemplo, se conseguirá estimular a cooperação entre os Estados-Membros para além do que já tem sido conseguido numa base voluntária no passado. Deve-se, por isso, questionar se a abordagem voluntária continua a ser atualmente a melhor opção para atingir a finalidade de ter uma defesa europeia mais credível.

Quanto à Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) entre os Estados-Membros da União Europeia, urge dizer que, apesar do aspeto voluntário de participação dos Estados-Membros na PESCO, existe um compromisso vinculativo pelos EM que decidem aderir, muito embora seja deixado à consideração dos Estados quais os projetos específicos e qual o nível de profundidade de participação nos mesmos. É a combinação deste conjunto de elementos, assente na natureza dos compromissos vinculativos assumidos pelos Estados-Membros, na prestação de contas relativa à sua efetivação, e na existência de um quadro permanente de cooperação, que constitui a mais-valia da PESCO relativamente aos esforços passados.

O Fundo Europeu de Defesa (EDF) é direcionado para apoiar o investimento na investigação conjunta e o desenvolvimento conjunto de capacidades da defesa que, apesar de complementares, têm diferentes enquadramentos legais e recursos financeiros. O primeiro pode ser financiado pela primeira vez e na totalidade pelo orçamento da EU, e o segundo, apesar de o financiamento ser menor, a participação do orçamento da UE permitirá reduzir o risco nas fases iniciais do ciclo de desenvolvimento industrial.

Assim, é de constatar que o desenvolvimento de capacidades militares pela União Europeia tem assumido uma cada vez maior importância, plenamente justificada pela fragmentação atual dos mercados de defesa da UE, com implicações na interoperabilidade dos equipamentos e no enorme diferencial entre o que é gasto pelo conjunto dos EM e as correspondentes capacidades que são efetivamente produzidas. A isto acresce um mundo globalizado onde as economias de escala são determinantes, com os Estados-Membros da UE a serem já demasiado pequenos para, por si só, garantirem as capacidades militares de que necessitarão no futuro. Assim, a Agência Europeia de Defesa (EDA) desempenha, principalmente desde a adoção da Estratégia Global da UE de 2016, um papel fundamental na melhoria desta situação.

Relativamente às formas (*ways*) de uma estratégia militar para a UE, refere-se que o planeamento militar de resposta a crises é integrado num planeamento de resposta a crises da União Europeia composto por cinco fases sequenciais e progressivas, embora o processo possa ser abreviado, nomeadamente: identificação da crise (Fase 1), aprovação de uma operação ou missão da PCSD (Fase 2), planeamento da operação ou missão da PCSD (Fase 3), execução da operação ou missão da PCSD (Fase 4) e revisão estratégica da operação ou missão da PCSD (Fase 5).

Neste âmbito, é inicialmente produzido pelo Departamento Geográfico do EEAS com responsabilidade sobre a área da crise um documento com o nome de Enquadramento Político para a Abordagem da Crise (PFCA), onde se apresenta um conjunto alargado de opções disponíveis para a UE lidar com a crise, contribuindo assim para a Abordagem Integrada. O PFCA poderá levar ao desenvolvimento do Conceito de Gestão de Crises (CMC) pela Diretoria para a Abordagem Integrada para a Segurança e Paz (ISP.DMD) do EEAS, com o apoio da CPCC e do EUMS, garantindo assim a coerência e abrangência no emprego dos instrumentos civis e militares da PCSD. Nesta fase o EUMS prepara também as Opções Militares Estratégicas (MSO) que identificam as modalidades de ação possíveis e os recursos necessários, incluindo o Comandante da Operação e o Comandante da Força, e respetivo Quartel-General de nível estratégico-militar para a operação (OHQ) e Quartel-General de nível operacional (FHQ). Caso seja autorizada pelo

Conselho o início de uma operação ou missão militar, o EUMS elabora a Diretiva Militar Iniciadora (IMD) que é aprovada pelo Comité Militar da UE, o que permite a elaboração subsequente do Conceito de Operações (CONOPS) e do Plano de Operações (OPLAN) pelo Comandante da Operação.

É de reconhecer que este processo veio melhorar a decisão do emprego dos meios, devendo continuar a ser feito um esforço no futuro no sentido de melhorar a rapidez, tornando-o mais aligeirado e flexível. Também de destacar que a criação da MPCC veio facilitar o planeamento das missões militares, no entanto, no que respeita às operações militares, a inexistência de um Quartel-General permanente de nível estratégico-militar continua a constituir uma dificuldade acrescida no planeamento militar, bem como na coordenação de forma permanente entre a componente militar e a componente civil da PCSD.

Uma análise das operações e missões militares já desenvolvidas sob a liderança da União Europeia, também permite compreender a importância de África como centro de gravidade da PCSD da União Europeia, procurando, por norma, seguir o princípio da apropriação, sendo a ênfase da participação da UE assente no aconselhamento ao processo de Reforma do Setor de Segurança, no apoio ao treino, e nas atividades de capacitação das forças militares locais, como são exemplo as missões militares não executivas que a UE presentemente desenvolve na República Centro Africana, no Mali e na Somália. Não obstante, quando necessário, realiza também operações militares com o intuito de garantir um ambiente estável e seguro, como é o caso da EUFOR ALTHEA, reprimir atos de pirataria e proteção dos navios, como acontece com a EUNAVFOR ATALANTA; ajudar na interrupção do tráfico humano, como no caso da EUNAVFOR MED SOPHIA; ou ainda assegurar um embargo de armas, como é exemplo a EUNAVFOR MED IRINI.

De igual forma, é de referir que, quando se justificou, as operações militares evoluíram para missões militares, como foi o caso da operação militar EUFOR RCA que foi substituída pela missão militar de aconselhamento EUMAM RCA, e posteriormente pela missão militar de treino EUTM RCA. A utilização abrangente dos instrumentos militares e civis da PCSD também é visível nos diversos teatros de operações, com as operações e missões militares a serem conjugadas ou sucedidas por missões civis que, consoante a necessidade, atuam em áreas variadas, como aconselhamento, apoio nas fronteiras, construção de capacidades, justiça e estado de direito, monitorização ou polícia. Este envolvimento com o recurso aos instrumentos da PCSD em operações e missões civis e militares nos países afetados pelas crises é ainda conjugado com o poder político-diplomático junto dos países terceiros das zonas de conflitualidade, nomeadamente através das Delegações da UE, dos Representantes Especiais, mas também de sanções, e ainda com os

apoios financeiros da Comissão em áreas tão diversificadas como ajuda humanitária, desenvolvimento, democracia, paz, ou Direitos Humanos, entre outras, materializando assim a Abordagem Integrada que defende.

Quanto ao financiamento, é da responsabilidade dos países participantes nessa operação ou missão, o que é frequentemente apontado como umas das principais razões que limitam o recurso à componente militar, e em particular às operações militares. Os custos comuns são administrados desde 2004 através do mecanismo ATHENA, que poderá vir a ser substituído no futuro pelo Mecanismo Europeu para a Paz (EPF), pensado como um instrumento com uma maior capacidade de financiamento e com uma abrangência mais global.

No que respeita às perspetivas futuras para o emprego do poder militar da União Europeia, apesar dos cenários prospetivos apontarem no sentido de que os conflitos entre Estados no futuro serem previsivelmente menos frequentes, continua a ser provável a existência ocasional de conflitos de grande dimensão. Por outro lado, embora os conflitos internos nos Estados também tenham tendência para diminuir, algumas regiões de interesse estratégico para a União Europeia continuarão a ser palco de conflitos violentos.

Assim, e no que respeita aos conflitos de grande dimensão, quer entre Estados, quer resultantes de elevados níveis de violência em conflitos dentro dos Estados, apesar de também dever constituir uma preocupação da União Europeia, esta não tem necessariamente de dispor de capacidades militares autónomas que lhe permitam responder a este tipo de desafios, para os quais a NATO deverá continuar a constituir o principal veículo de resposta militar, sendo que a maioria dos Estados-Membros da UE também fazem parte da NATO. Neste contexto, a União Europeia deverá desenvolver ações no sentido de estreitar as relações com a NATO, ao mesmo tempo que apoia os seus Estados-Membros para que disponham de capacidades militares mais adequadas aos desafios militares do futuro, ainda que estes meios possam vir a ser empregues fora do quadro das operações militares previstas para serem desenvolvidas pela UE.

Quanto aos conflitos dentro dos Estados de menor dimensão, é previsível que a União Europeia continue certamente empenhada na prevenção dos conflitos através da Abordagem Integrada e recorrendo a capacidades civis, militares, económicas, diplomáticas, entre outras, bem como envolvendo um conjunto alargado de atores. Mas a UE irá também necessitar de desenvolver a sua componente militar para dar resposta a conflitos dentro dos Estados mais exigentes, nomeadamente nas regiões de interesse estratégico para a União Europeia e nos quais os EUA podem não estar interessados em envolver-se.

Isto implicará uma maior solidariedade operacional e financeira na área da defesa, permitindo aumentar a capacidade de projetar o poder militar, conduzindo operações militares de gestão de crises em ambientes mais complexos

e intensos do que atualmente, ainda que sempre abaixo do limite previsto no Tratado da NATO para a defesa coletiva. Para tal, terá de implementar estruturas de planeamento e de comando e controlo militar ao nível da UE, cuja capacidade seria exponenciada através de formação conjunta, do treino e de exercícios no quadro das operações a desenvolver pela UE, sendo acompanhada de vontade política assente num processo de decisão mais rápido e eficiente, que lhe permitia apresentar-se como um maior e mais forte provedor de segurança no sistema internacional. A cooperação na defesa entre os Estados-Membros passaria a ser a norma e não a exceção, com os planeamentos nacionais de defesa a estarem mais alinhados, facilitando a cooperação na aquisição e manutenção de capacidades dos Estados-Membros, com impactos na melhoria da interoperabilidade. Isto é passível apenas de concretizar caso haja um alinhamento e aprofundamento da cultura estratégica de defesa comum entre os EM, bem como o estabelecimento de uma clara linha limitadora da tipologia de operações militares que poderiam ser conduzidas no quadro da UE, com vista a evitar excessivas e perigosas duplicações com a NATO.

Tomando como referência os conceitos NATO, o “Empenhamento militar em tempo de paz” engloba um conjunto de atividades militares, como, por exemplo, apoio ao treino das forças locais ou atividades de aconselhamento e assessoria. Com elas, pode-se encontrar correspondência nas missões militares da EUTM Somália, da EUTM MALI, ou da EUTM RCA, e para as quais a criação da MPCC constituiu um grande avanço e uma mais-valia na capacidade de planeamento, comando e controlo. Assim, vai-se ao encontro do nível de ambição relacionado com o desenvolvimento de doze missões civis de PCSD em conjunto com missões militares durante vários anos.

Por outro lado, o tema de “Apoio à paz” corresponde a um empenhamento na sequência de um acordo ou de um cessar-fogo que permita um ambiente permissivo para a atuação da força militar. Apesar disso, embora o uso da força esteja normalmente muito limitado, pode ser necessário desenvolver ações ofensivas ou defensivas, ainda que de pequena dimensão. Aqui podemos encontrar paralelismo com as operações militares EUFOR ARTEMIS, EUFOR RDC, EUFOR CHADE/RCA, EU NAVFOR ATALANTA ou EUFOR ALTHEA, onde tem sido normal o recurso a um Quartel-General de um dos seus Estados-Membros para suprimir a lacuna que existe ao nível do planeamento e do comando e controlo de nível estratégico-militar, embora com sérias limitações.

Uma vez que este tema é o que mais corresponde à probabilidade de emprego de forças militares da UE, assente em operações de pequena/média dimensão e com intensidade e frequência dos combates baixa, é de todo aconselhável que a UE ultrapasse esta limitação com a criação de um QG permanente de nível estratégico-militar de pequena dimensão, bem como

com a flexibilização do conceito dos Agrupamentos Táticos, e o financiamento das operações, o que lhe permitiria atuar militarmente num cenário que tem uma grande probabilidade de ocorrer. Desta forma, vai-se ao encontro do nível de ambição militar referente a duas operações de resposta rápida com duração limitada usando os Agrupamentos; uma operação de emergência para a evacuação de nacionais europeus; uma operação de interdição marítima ou aérea; uma operação civil-militar de assistência humanitária de curta duração, ou duas operações de estabilização e reconstrução envolvendo até 10 mil efetivos por um período de pelo menos dois anos.

Quanto ao tema “Segurança”, reflete a transição das operações de “apoio à paz” para as operações de “combate”, onde as forças militares devem ter a capacidade de desenvolver um conjunto de atividades de estabilização e, ao mesmo tempo, de conduzir operações ofensivas e defensivas, nomeadamente contra forças irregulares. Neste quadro é admissível que a existência de um QG permanente de nível estratégico-militar mais robusto, mas ainda assim de pequena dimensão, possa permitir a atuação autónoma neste tipo de ambiente, embora em operações de relativa reduzida dimensão, como, por exemplo, de escalão Brigada com *enablers* ou Divisão. Já o estreitamento das ligações com a NATO e o aprofundamento de acordos permitiria, através do recurso a meios da NATO, que a União Europeia conduzisse operações militares de média/grande dimensão no tema “Segurança”. Iria assim ao encontro do seu nível de ambição de conseguir empenhar 50.000 a 60.000 efetivos, ou seja, escalão de Corpo de Exército com as correspondentes forças navais e aéreas.

No tema “Guerra” a maioria das atividades é dirigida contra forças militares de grande dimensão, quer de atores estatais, quer de atores não-estatais com grande organização e recursos, sendo o empenhamento das forças feito num contexto de grande dimensão de forças e alta intensidade na violência dos conflitos. Pela exigência e complexidade inerente a este tema, a União Europeia deveria assumir que não pretende conduzir operações militares neste âmbito, com a NATO a constituir o quadro de atuação único. De realçar que as ações no âmbito da defesa coletiva, independentemente do seu espectro ou dimensão, seriam também da exclusiva responsabilidade da NATO. Naturalmente que esta situação constitui em si um risco estratégico, mas é inerente à opção por uma Estratégia Militar assente nestas bases, devendo ser assumida pela UE.

As opções elencadas permitem assegurar uma capacidade militar à UE para atuar autonomamente nos espectros de conflito com maior probabilidade de se envolver no futuro, ao mesmo tempo que acautelam a possibilidade de participação em operações mais exigentes e complexas. Também evitavam excessivas duplicações com a NATO, grandes gastos, bem como o agudizar de divergências políticas internas e externas.

CONCLUSÕES

Em suma, uma estratégia militar para a União Europeia terá de conjugar as três dimensões “fins – meios – formas” que, no caso da União Europeia, correspondem ao trinómio “missões militares – recursos militares – linhas de atuação militar”.

Deverá identificar como fins militares o cumprimento das missões de Petersberg previstas no Tratado de Lisboa, nomeadamente, ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência, missões de prevenção de conflitos, missões de manutenção de paz, missões de forças de combate para gestão de crise, missões de restabelecimento da paz, Operações de estabilização no termo dos conflitos.

Precisará também de estar inserida numa Abordagem Integrada da União Europeia para a resolução de conflitos, abrangendo as dimensões multidimensional, multifaseada, multinível e multilateral. Neste quadro, deverá ser acautelada a capacidade de executar missões mais exigentes, num contexto em que os interesses vitais da União Europeia estejam em causa, como sejam operações conjuntas em situações de elevado risco, operações militares de resposta rápida, operações de segurança aérea, operações de segurança marítima, entre outras. Essas poderão ser conduzidas de forma autónoma ou em conjunto com outras organizações internacionais, em particular a NATO. A UE deve, para isso, estar dotada de capacidades militares próprias, até porque, a atuação autónoma poderá ser a única opção.

Sobre os meios militares, para além dos órgãos próprios de que a União Europeia já dispõe ao nível político-militar, tais como o Comité Militar

e o Estado-Maior militar, uma futura estratégia militar para a UE deverá prever a existência de um Quartel-General permanente de nível estratégico-militar (OHQ) de pequena dimensão, que permita a atuação autónoma em operações militares de dimensão e complexidade relativamente reduzidas, bem como o comando e controlo de missões militares não executivas. A existência desta estrutura em permanência, permitiria igualmente fortalecer a Abordagem Integrada, pois facilitaria o desenvolvimento estruturado de sinergias entre a dimensão militar e civil da gestão de crises a esse nível.

Não obstante a manutenção do atual processo de geração de forças militares para a realização das operações/missões, uma estratégia militar para a UE deverá afirmar a necessidade de dispor de forma permanente de dois Agrupamentos Táticos (BG), com o intuito de assegurar uma capacidade de agir de forma decisiva e rápida em todo o espectro das operações de gestão de crises previstas para a União Europeia. Aqui refere-se duas operações de resposta rápida com BG, duas operações de estabilização e reconstrução, uma operação de emergência para a evacuação, uma operação de interdição marítima ou aérea, uma operação civil-militar de assistência humanitária, doze missões civis de PCSD em conjunto com militares.

Neste contexto, é determinante que a estratégia militar da UE assuma o desenvolvimento de capacidades militares no seu quadro, independentemente de o emprego dos meios ser feito em operações da UE ou da NATO. A Agência Europeia de Defesa (EDA) desempenha um papel fundamental na concretização das capacidades, com a cooperação na defesa entre os Estados-Membros a ter de passar a ser a norma, e não a exceção como tem sido até aqui. Os planeamentos nacionais de defesa devem estar mais alinhados, para facilitar a cooperação na aquisição e manutenção de capacidades dos Estados-Membros, com impactos na melhoria da interoperabilidade. Uma estratégia militar para a UE deverá prever que isto seja acompanhado do desenvolvimento de ações com vista a um alinhamento e aprofundamento da cultura estratégica de defesa comum entre os EM, sempre subordinado ao estabelecimento de uma clara linha limitadora da tipologia de operações militares que podem ser conduzidas no quadro da UE e da NATO, evitando excessivas duplicações.

No que respeita à forma de emprego do instrumento militar, considera-se que o atual planeamento militar de resposta a crises está adequado e corretamente integrado no planeamento de resposta a crises da União Europeia, englobando as cinco fases previstas, mormente, identificação da crise (fase 1), aprovação de operação / missão (fase 2), planeamento (fase 3), execução (fase 4) e revisão estratégica (fase 5). Deve, no entanto, estar prevista

numa futura estratégia militar para a União Europeia a necessidade de continuar a ser feito um esforço no sentido de melhorar a rapidez, tornando-o mais aligeirado e flexível.

A estratégia militar deverá igualmente pressupor a necessidade de alterações no sistema de financiamento das operações militares, situação que constitui um efetivo entrave ao recurso ao instrumento militar, uma vez que aquele é da responsabilidade dos países participantes nessa operação. O financiamento deve passar a ser suportado na sua totalidade por um instrumento de administração comum, de forma a ultrapassar as limitações impostas pelo Tratado de Lisboa. O futuro Mecanismo Europeu para a Paz (EPF) poderá constituir, eventualmente, uma oportunidade neste sentido. De igual forma, será fundamental flexibilizar o processo de decisão política na União Europeia no que respeita à decisão de emprego do instrumento militar em missões e operações no âmbito da PCSD, situação que também tem constituído um entrave à utilização efetiva dos meios militares já disponíveis.

Uma estratégia militar da UE deverá também realçar a previsível continuação do “Empenhamento militar em tempo de paz” no quadro da Abordagem Integrada, nomeadamente no apoio ao treino das forças locais ou em atividades de aconselhamento e assessoria. No entanto, tendo em consideração os diversos cenários prospetivos para a conflitualidade armada em áreas de interesse estratégico da UE, a estratégia militar deverá considerar igualmente provável o emprego de forças militares da UE no tema de “Apoio à paz”. Neste tema, as operações militares são de estabilização e de pequena/média dimensão, com intensidade e frequência dos combates baixa, em que os Agrupamentos Táticos deverão constituir uma opção lógica e credível.

Mas uma futura estratégia militar também deverá acautelar a possibilidade de a União Europeia ter de atuar militarmente no tema “Segurança”. Nesta situação, as forças militares da UE podem ter de desenvolver um conjunto de atividades de estabilização e, ao mesmo tempo, de conduzir operações ofensivas e defensivas limitadas, nomeadamente contra forças irregulares. A existência de um QG permanente de nível estratégico-militar mais robusto, mas ainda assim de pequena dimensão, poderá permitir a atuação autónoma neste tipo de ambiente, embora em operações de dimensão relativamente reduzida, como de escalão Brigada com *enablers* ou Divisão. Será também fundamental que uma estratégia militar para a UE assuma a necessidade do estreitamento das ligações com a NATO, o que permitirá que a União Europeia conduza operações militares de média/grande dimensão no tema “Segurança”, ou seja, de escalão de Corpo de Exército com as

correspondentes forças navais e aéreas, indo assim ao encontro do nível de ambição que assumiu.

Pela exigência e complexidade inerentes ao tema “Guerra”, ou no contexto de uma defesa coletiva, a União Europeia deverá afirmar claramente na sua estratégia militar que não pretende conduzir operações militares neste âmbito, com a NATO a constituir o quadro de atuação único nessa situação, assumindo formalmente o risco estratégico inerente a esta opção.

Pelo que foi referido anteriormente, considera-se que as bases para uma Estratégia Militar da União Europeia aqui apresentadas permitem compreender o papel que o instrumento militar da UE desempenha no atingir dos fins políticos, auxiliar a identificação dos meios militares adequados e apoiar a definição da forma de atuação da sua componente militar. De igual modo, considera-se que estas bases são adequadas ao nível de ambição assumido pela União Europeia, exequíveis para os Estados-Membros e aceitáveis politicamente no que respeita aos compromissos com a NATO, constituindo assim um contributo válido para o conhecimento com vista à concretização de uma futura Estratégia Militar para a União Europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghniashvili, T. (2016). Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation. *The Quarterly Journal*, 4, 67-90.
- Amorim, L. (2017). The European Council and the CSDP. Em: *Handbook on CSDP* (46-54). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Andersson, J. J. (2017, janeiro). Adapting the Battlegroups. *EUISS Alert 1*. European Union Institute for Security Studies.
- Andersson, J. J., Biscop, S., Giegerich, B., Mölling, C., & Tardy, T. (2016). Envisioning european defence: five futures. *EUISS Chaillot Paper 137*. European Union Institute for Security Studies.
- Arnaud, L. (2008). *Guide to the European Security and Defense Policy*. Bruxelas: Jean-Baptiste Demasion.
- Aznar, J. M., Barroso, J. M., Berlusconi, S., Blair, T., Medgyessy, P., & Miller, L. (2003). *Europa y América deben permanecer unidas*. Retirado de https://elpais.com/diario/2003/01/30/opinion/1043881206_850215.html
- Bisca, P. M. (2019, março). Can peace became affordable? Lessons from security sector expenditure reviews in West Africa. *EUISS Brief 2*. European Union Institute for Security Studies.
- Biscop, S. (2016, março). Geopolitics with european characteristics: An Essay on Pragmatic Idealism, Equality, and Strategy. *Egmont paper 82 - The Royal Institute for International Relations*.
- Biscop, S., & Coelmont, J. (2016, outubro). The EU Global Strategy and Defence: The Challenge of Thinking Strategically about Means. *Egmont paper 78 - The Royal Institute for International Relations*.

- Bispo, A. d. (2006, Junho/Julho). Os conflitos no Sudão. *Revista Militar*, 2453/2454.
- Bodescu, A. (2017). EU military planning and conduct capability. Duplication or complementarity with NATO? *NATO and EU: policies, strategies, actions - Strategic Impact No. 1*.
- Bogzeanu, C. (2016). The challenge of a new EU strategy on foreign and security policy. *Strategic impact nº2, Centre for Defence and Security Strategic Studies (CDSSS) "Carol I" National Defence University (NDU)*.
- Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores Lda.
- Briand, C. Y. (2012). EU Military Committee's Role in EU Military Capability Development: One of the Key Players among EU Bodies. Em: C. P. Defence, *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*.
- Clero, R. M. (2012). Enquadramento das Operações Militares conduzidas pela União Europeia - A Capacidade de Resposta. *Palestra no Curso de Operações de Paz e Ação Humanitária*.
- Coelmont, J. (2016, dezembro). Permanent Sovereign Cooperation (PESCO) to Underpin the EU Global Strategy. *Egmont Security Policy Brief 80 - The Royal Institute for International Relations*.
- Coelmont, J. (2019). *An EU Security Council and a European Commissioner for Security and Defence: the final pieces of the Union's Common Security and Defence Policy puzzle?* Retirado de <http://www.egmontinstitute.be/commentary-eu-security-council-and-a-european-commissioner-for-security-and-defence-final-pieces/>
- Comissão Europeia 2016/950. (2016). *European Defence Action Plan (EDAP): Towards a European Defence Fund*. 30 de novembro, Bruxelas.
- Comissão Europeia 2017/03/17/PR. (2017). *EU reinforces cooperation with the African Union and announces new peace building support of €120 million*. Retirado de https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-646_en.htm
- Comissão Europeia 2017/06/07/PR. (2017). *Europe is stepping up its support for the Central African Republic with aid of EUR 382 million*. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1543
- Comissão Europeia 2017/11/05/PR. (2017). *The European Union steps up its support to Somália with €200 million at the London Conference*. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1242
- Comissão Europeia 2017/294. (2017). *Proposal for a Regulation establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at*

- supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry.* 7 de junho, Bruxelas.
- Comissão Europeia 2017/295. (2017). *Launching the European Defence Fund.* 7 de junho, Bruxelas.
- Comissão Europeia 2017/315. (2017). *Reflection paper on the future of european defence.* 7 de junho, Bruxelas.
- CONCORDIA/FYROM. (2015). *Página na internet da operação militar da UE.* Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index_en.htm
- Conselho da União Europeia (UE) 2000/354/CFSP. (2000, 22 de maio). *Decision setting up a Committee for civilian aspects of crisis management.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2001/555/CFSP. (2001, 26 de junho). *Decision on the European Union Satellite Centre.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2001/78/CFSP. (2001, 22 de janeiro). *Decision setting up the Political and Security Committee.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2001/79/CFSP. (2001, 22 de janeiro). *Decision setting up the Military Committee of the European Union.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2003/423/CFSP. (2003, 5 de junho). *Joint Action on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2003/C 280 E/050. (2003, 21 de julho). *Written question E-0334/03 - NATO enlargement and the European Union's defence policy - Reply.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2004/2622/CFSP. (2004, 22 de novembro). *Declaration on European Military Capabilities.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2008/298/PESC. (2008, 7 de abril). *Decisão que altera a Decisão 2001/80/PESC que cria o Estado-Maior da União Europeia.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2008/851/CFSP. (2008, 10 de novembro). *Joint Action on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2010/3055/FA. (2010, 9 de dezembro). *Conclusions on Military Capability Development.* Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2010/427/UE. (2010, 26 de julho). *Decisão que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa.* Bruxelas.

- Conselho da União Europeia (UE) 2011/3124/FA. (2011, 14 de novembro).
Conclusions on the Horn of Africa. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2013/34/CFSP. (2013, 17 de janeiro).
Decision on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2014/220/CFSP. (2014, 15 de abril).
Decision amending Decision 2013/34/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2014/75/PESC. (2014, 10 de Fevereiro).
Decisão relativa ao Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2015/1835/PESC. (2015, 12 de outubro).
Decisão que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa (reformulação). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2015/528/CFSP. (2015, 27 de março).
Decision establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2015/778/CFSP. (2015, 22 de junho).
Decision on launching the European Union military operation in the southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2015/78/CFSP. (2015, 19 de janeiro).
Decision on a European Union CSDP Military Advisory Mission in the Central African Republic (EUMAM RCA). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2016/14392. (2016, 14 de novembro).
Implementation Plan on Security and Defence. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2016/2382/PESC. (2016, 21 de dezembro).
Decisão que cria a Academia Europeia de Segurança e Defesa (AESD) e revoga a Decisão 2013/189/PESC. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2016/446/CFSP. (2016, 23 de março).
Decision amending and extending Council Decision 2013/34/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2016/610/CFSP. (2016, 19 de abril).
Decision on a European Union CSDP Military Training Mission in the Central African Republic (EUTM RCA). Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2016/993/CFSP. (2016, 20 de junho).
Decision amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union

- military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA)*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2017/1385/CFSP. (2017, 25 de julho). *Decision amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA)*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2017/2315/CFSP. (2017, 11 de dezembro). *Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2017/971. (2017, 8 de junho). *Decision determining the planning and conduct arrangements for EU non-executive military CSDP missions*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2018/3591/FA. (2018, 22 de janeiro). *Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2018/716/CFSP. (2018, 14 de maio). *Decision amending and extending Decision 2013/34/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali)*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2019/C 166/01. (2019, 14 de maio). *Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO)*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (UE) 2020/472/CFSP. (2020, 31 de março). *Decision on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI)*. Bruxelas.
- Conselho de Ministros ACP-CE 2000/483/CE. (2000, 23 de junho). *Acordo de parceria entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros*.
- Conselho Europeu 1999/06. (1999, 3 e 4 de junho). *Conclusões*. Colónia.
- Conselho Europeu 1999/12. (1999, 10 e 11 de dezembro). *Conclusões*. Helsínquia.
- Conselho Europeu 2000/12. (2000, 7 a 10 de dezembro). *Conclusões*. Nice.
- Conselho Europeu 2001/06. (2001, 21 e 22 de junho). *Declaração relativa ao contributo da PESC/PESD na luta contra o terrorismo*. Sevilha.
- Conselho Europeu 2001/12. (2001, 14 e 15 de dezembro). *Declaração sobre a Operacionalidade da Política Europeia de Segurança e Defesa*. Laeken.
- Conselho Europeu 2003/06. (2003, 19 e 20 de junho). *Conclusões*. Salónica.

- Conselho Europeu 2003/12. (2003, 12 e 13 de dezembro). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Bruxelas.
- Conselho Europeu 2004/06. (2004, 17 e 18 de junho). *Headline Goal 2010*. Bruxelas.
- Conselho Europeu 2008/12. (2008, 11 e 12 de dezembro). *Conclusões*. Bruxelas.
- Conselho Europeu 2008/12b. (2008, 11 e 12 de dezembro). *Relatório sobre a execução da ESS - Garantir a segurança num mundo em mudança*. Bruxelas.
- Conselho Europeu 2013/12. (2013, 19 e 20 de dezembro). *Conclusões*. Bruxelas.
- Conselho Europeu 2016/06. (2016, 28 de junho). *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS)*. Bruxelas.
- Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa. (2002). *Relatório final do Grupo de trabalho VIII (área da Defesa) CONV 461/02*.
- Costa, J. R. (2003). *A política externa de Portugal e de Espanha na procura de uma política externa e de segurança comum para a Europa - Trabalho de pós-graduação*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Costa, J. R. (2007). *A dimensão militar da Política Europeia de Segurança e Defesa - Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CPCC. (2018). *Página na internet da Capacidade Civil de Planeamento e Condução*. Retirado de https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5438_en
- Center for Systemic Peace (CSP). (2019). *Global Conflict Trends*. Retirado de <http://www.systemicpeace.org/conflictrends.html>
- Dagand, S. (2008). The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP. *European Security Review no. 37, International Security Information Service*.
- Davis, L., Habbida, N., & Penfrat, A. (2017). *The EU's Capabilities for Conflict Prevention*. EU-CIVCAP Report DL 3.2.
- Declaração de Saint-Malo. (1998). *Declaração conjunta franco-britânica sobre Defesa Europeia*. Saint-Malo.
- DEVCO. (2019). *Página na internet da Direção-Geral para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento*. Retirado de <https://ec.europa.eu/>

- knowledge4policy/organisation/dg-devco-dg-international-cooperation-development_en
- Dias, C. M. (2009). Geopolitics Characterization of the European Union. *European security and Defence Policy Seminar*. Lisboa: Academia Militar.
- Domecq, J. (2017). The European Defense Agency. Em: *Handbook on CSDP* (164-170). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Domecq, J. (2018). *Defence Capability Needs and Added Value of the EDF: EDA perspective and contribution - Speech by EDA Chief Executive on 2 october 2018*. Retirado de <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/speeches>
- Drent, M., Landman, L., & Zandee, D. (2016). A New Strategy – Implications for CSDP. (Clingendael, Ed.) *Clingendael - Netherlands Institute of International Relations*.
- Duke, S. (2005). The Linchpin COPS. Assessing the working and institutional relations of the Political and Security Committee. *EIPA Working Paper*.
- Duke, S. (2018). European Defence Architecture: Institutional Developments. *Nação e Defesa 150 - Instituto de Defesa Nacional (IDN)*, 23-32.
- ECHO. (2019). *Página na internet da Direção-Geral para a Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias*. Retirado de https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-echo-dg-european-civil-protection-humanitarian-aid-operations_en
- Agência Europeia de Defesa (EDA). (2018). *Capability Programmes*. Retirado de <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-programmes>
- Agência Europeia de Defesa (EDA). (2019). *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. Retirado de [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
- Agência Europeia de Defesa (EDA). (2019b). *Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP)*. Retirado de <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2013). *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations (doc 7660/2/13)*. Bruxelas.
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2015). *EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level (doc 02246/8/14 Rev 8)*. Bruxelas.

- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2016). *EEAS note on the Crisis Response Mechanism*. Bruxelas.
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2017). *Implementing the EU Global Strategy - Year 1*. Bruxelas: União Europeia.
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2018). *EU Defence historic day: EU ministers agree implementation plan for closer military cooperation*. Retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40853/eu-defence-historic-day-eu-ministers-agree-implementation-plan-closer-military-cooperation_en/
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2018b). *Implementing the EU Global Strategy - Year 2*. Bruxelas: União Europeia.
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2018c). *European Peace Facility - An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security*. Retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2019). *EU Special Representatives*. Retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2020). *Organigrama EEAS*. Retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-eeas_en
- Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). (2020b). *Military and civilian missions and operations*. Retirado de https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
- EPSC. (2015). In Defence of Europe – Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment. *Strategic Notes No. 4*. European Political Strategy Centre.
- ESDC. (2019). *Página na internet do Colégio Europeu de Segurança e Defesa*. Retirado de <https://esdc.europa.eu/>
- EU SSR Guiné-Bissau. (2015). *Página na internet da missão militar da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/mission-description/index_en.htm
- EUBAM Libia. (2019). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en
- EUCAP Sahel Mali. (2019). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali_en

- EUCAP Sahel Niger. (2019). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger_en
- EUCAP Somália. (2019). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de <https://www.eucap-som.eu/>
- EUFOR ALTHEA. (2019). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/background>
- EUFOR ARTEMIS. (2015). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm
- EUFOR RCA. (2015). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm
- EUFOR RD Congo. (2015). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/index_en.htm
- EUFOR Tchad/RCA. (2015). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/index_en.htm
- EUISS. (2018). *Página na internet do Instituto de Estudos de Segurança*. Retirado de <https://www.iss.europa.eu/>
- EUMCWG. (2019). *Página na internet do Grupo de Trabalho do Comité Militar da União Europeia*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee-working-group/>
- European Union Military Staff (EUMS). (2011). *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations - Rev 2, 2 may*. Bruxelas.
- European Union Military Staff (EUMS). (2015). *EU Concept for Force Generation - Rev 6, 11 november*. Bruxelas.
- European Union Military Staff (EUMS). (2015b). *EU Concept for Military Command and Control - Rev 7, 5 january*. Bruxelas.
- European Union Military Staff (EUMS). (2019). *European Union Military Staff Crisis Management Manual*. Bruxelas.
- European Union Military Staff (EUMS). (2019b). *Página na internet do Estado-Maior da União Europeia*. Retirado de https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5436/european-union-military-staff-eums_en?page=1
- EUNAVFOR ATALANTA. (2019). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de <https://eunavfor.eu/>
- EUNAVFOR MED IRINI. (2020). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de <https://www.operationirini.eu/>

- EUNAVFOR MED SOPHIA. (2019). *Página na internet da operação militar da UE*. Retirado de <https://www.operationsophia.eu/about-us/>
- EUPAT. (2015). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupat/index_en.htm
- EUPM/BiH. (2015). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm
- EUPOL Kinshasa. (2015). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupol-kinshasa/index_en.htm
- EUPOL PROXIMA/FYROM. (2015). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/index_en.htm
- EUPOL RD Congo. (2015). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/index_en.htm
- EUSEC RD Congo. (2016). *Página na internet da missão da UE*. Retirado de http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_en.htm
- EUTM Mali. (2019). *Página na internet da missão militar da UE*. Retirado de <http://eutmmali.eu/>
- EUTM RCA. (2019). *Página na internet da missão militar da UE*. Retirado de https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-rca_en
- EUTM Somália. (2019). *Página na internet da missão militar da UE*. Retirado de <https://www.eutm-somalia.eu/>
- Faleg, G., & Gaub, F. (2019, abril). Iceberg ahead! - Rethinking conflict prevention. *Conflict Series - 4*.
- Fiott, D. (2017). Funding EU defence cooperation. *EUISS Alert 11*. European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, D. (2017b). The CARD on the EU defence table. *EUISS) Alert 10*. European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, D. (2018). EU defence capability development: Plans, priorities, projects. *EUISS Brief 6*. European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, D. (2019). *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Fiott, D. (2019b). *Yearbook of European Security 2019*. European Union Institute for Security Studies.

- Fiott, D., & Bund, J. (2018). *Yearbook of European Security 2018*. European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, D., Missiroli, A., & Tardy, T. (2017). Permanent Structured Cooperation: What's in a name? *EUISS Chaillot paper 142*. European Union Institute for Security Studies.
- Flournoy, M. A., & Smith, J. (2005). *European Defense Integration: Bringing the gap between European Strategy and Capabilities*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Freedman, L. (2018). *The Future of War: a history*. Hurst: London.
- Freire, M. R. (2008, junho). Relações UE-Ucrânia: a complexa gestão de objetivos, motivações e expectativas. *Working paper 37 - Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa (UNL)*.
- Garcia, F. P. (2017, novembro). O Espaço do Atlântico e os Principais Desafios à Segurança. Em: *Revista de Ciências Militares, Vol. V, n.º 2* (71-93). Lisboa: Instituto Universitário Militar (IUM).
- Garcia, F. P. (2018, novembro). NATO after the Brussels Summit. An optimistic perspective. *IUM Atualidade, n.º 14*.
- Gaub, F. (2019). *Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe*. European Strategy and Policy Analysis System.
- General Secretariat of the Council. (2017). *ATHENA operating manual*. Bruxelas.
- Ghent Initiative. (2010). *Pooling and sharing, German-Swedish initiative*. Berlin and Stockholm.
- Giegerich, B. (2016). *European military capabilities and future conflict*. Commentaries Vol. 8, No. 7. Retirado de <http://www.egmontinstitute.be/eur-military-capabilities/>
- Glume, G. (2015). Chain of command – command and control for CSDP engagement. Em: *CSDP Missions and Operations handbook*. Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Guedes, A. M. (2004). Sobre a União Europeia e a NATO. *Nação e Defesa 106 - Instituto de Defesa nacional (IDN)*, 33-76.
- Guéhenno, J.-M. (2016). A quintet for action. Em: *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Hongjian, C. (2016). Asking the right questions. Em: *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

- HR/VP e Comissão Europeia 2013/30. (2013). *Joint Communication: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. 11 de dezembro, Bruxelas.
- HR/VP e Comissão Europeia 2016/018. (2016). *Joint communication to the european parliament and the Council - Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response*. 6 de abril, Bruxelas.
- HR/VP e Comissão Europeia 2016/031. (2016). *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements of an EU wide Strategic Framework to Support Security Sector Reform*. 5 de julho, Bruxelas.
- Hynek, N. (2010, abril). Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of the EU OHQ. *DG EXPO Policy Department Briefing*.
- Institute for Economics and Peace (IEP). (2018). *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World*.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2017). *Military Balance*.
- ISP. (2018). *Página na internet do Integrated approach for Security and Peace Directorate*. Retirado de https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en
- Johansen, R. (1994, outubro). UN peacekeeping: How should we measure success? *Mershon International Studies Review*, 38.
- JRC. (2018). *Global Conflict Risk Index (GCRI)*. Joint Research Centre of the European Commission. Obtido de Joint Research Centre (JRC): <https://ec.europa.eu/jrc/en>
- Kaldor, M. (2007). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: University Press.
- Kaldor, M., & Solana, J. (2016). *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict*. London: The Berlin Report of the Human Security Study Group. London School of Economics and Political Science.
- Kammel, A. (2017). The EEAS and its crisis management component. Em: *Handbook on CSDP* (66-73). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Kaspersen, A., Eide, E. B., & Shetler-Jones, P. (2016). *10 trends for the future of warfare*. Retirado de <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/the-4th-industrial-revolution-and-international-security/>
- Knox, M. (1994). Conclusion: Continuity and Revolution in the Making of Strategy. Em: W. Murray, M. Knox, & A. Bernstein, *The Making of*

- Strategy: Rulers, States, and War* (614-643). Cambridge University Press.
- Koivula, T. (2016, 3 de agosto). *The European Union and the Use of Military Force: Uncovering the myths*. Routledge.
- Laporte, D., & Fischer, J. (2012). The EU Headline Goal Process. Em: C. P. Defence, *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy* (39-47). M&M Printings.
- Legai, P. (2017). The European Union Satellite Centre. Em: *Handbook on CSDP*. Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Legrand, J. (2017). The role of the European Parliament in CSDP. Em: *Handbook on CSDP* (58-66). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Leitão, A. R. (2002). O Tratado de Nice: Preliminares de uma Europa-Potência? Em: *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Leitão, A. R. (2003). A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro? *Estratégia, Revista de Estudos Internacionais*, n° 18/19.
- Leonard, M. (2016). Look East and South. Em: *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Lintern, S. (2017). What civilian-military synergies? Em: *Recasting EU civilian crisis management*. European Union Institute for Security Studies.
- Lykke Jr., A. F. (1989, maio). Defining Military Strategy. *Military Review*.
- Madsen, C. (2012). From Headline Goal to an EU Capability Development Plan. *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*.
- Mahnken, T. G. (2007). Strategic Theory. Em: J. W. John Baylis, *Strategy in the contemporary world*. Oxford University Press.
- Manners, I. J. (2020). Normative Power Approach to European Union External Actions. Em: *Studying European Union External Action: Concepts, Approaches, Theories*. Palgrave Macmillan.
- Mattelaer, A. (2016). *Three plus one: a military level of ambition for Europeans*. Commentaries Vol. 8, No. 10. Retirado de <http://www.egmontinstitute.be/three-plus-one-a-military-level-of-ambition-for-europeans/>
- Member states joint notification. (2017). *on permanent structured cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. 13 de novembro.

- Nafaa, H. (2016). Raising the game. Em: *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- NATO. (2011). *Political Guidance*. CM 0022, Bruxelas.
- NATO. (2013). *COPD - Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (V2.0)*. Bruxelas.
- NATO. (2017). *AJP-01 - Allied Joint Doctrine, Edition E, Version 1*. Bruxelas.
- NATO. (2017b). *Strategic foresight analysis*. Bruxelas: ACT.
- Newman, E. (2018, março). The EU Global Strategy in a Transitional International Order. *Global Society*, 198-209.
- Nino-Perez, J. (2004). EU Instruments for Conflict Prevention. Em: K. e. Wouters, *The European Union and Conflict Prevention: Policy and Legal Aspects*. Hague: TMC Asser Press.
- Nunes, I. F. (2012, outubro). Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu. *Policy Paper IDN 2*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Nunes, I. F. (2020, junho). Prospects for Euro-Atlantic Cooperation. *Cadernos do IDN n° 37 - Instituto da Defesa Nacional*.
- Ojeda, D. d. (2017). The role of the European Commission in CSDP. Em: *Handbook on CSDP*. Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2012). *United Nations Documents on Piracy*. Retirado de https://www.un.org/Depts/los/piracy/piracy_documents.htm
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2017). *EU an ‘indispensable’ UN partner, working for rules-based international order, Security Council told*. Retirado de <https://news.un.org/en/story/2017/05/556932-eu-indispensable-un-partner-working-rules-based-international-order-security>
- Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). (2001). *Ohrid Framework Agreement*.
- Parlamento Europeu 2002/2165. (2003). *Relatório sobre a nova arquitectura europeia de segurança e de defesa – prioridades e lacunas*. Bruxelas: Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa.
- Parlamento Europeu 2015/2272. (2016). *Relatório sobre a UE num ambiente global em mutação – um mundo mais ligado, mais contestado e mais complexo*. Bruxelas: Comissão dos Assuntos Externos.
- Paulino, C. (2019). EU Military Capability Planning. *Comunicação ao CEMC 2019/20 do IUM*.

- Pereira, A. M. (2011). Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-União Europeia: Realidades e Desafios. *Nação e Defesa 129 - Instituto de Defesa Nacional (IDN)*, 91-106.
- Pereira, P. S. (2015). *Auto-determinação nacional para além do controlo político de um território: Uma proposta de análise à emancipação colectiva e à autonomia individual em sociedades multi-étnicas - Tese de Doutoramento*. Universidade de Coimbra.
- PESCO. (2019). *Página na internet da Cooperação Estruturada Permanente*. Retirado de <https://pesco.europa.eu/>
- Pietz, T. (2017, setembro). Flexibility and “Stabilization Actions”: EU Crisis Management One Year After the Global Strategy. *ZIF Policy Briefing, Center for International Peace Operations*.
- Pinto, L. V. (2000, maio). Segurança e Defesa na Europa – A NATO e a União Europeia. *Revista Militar*, 419-434.
- Pires, N. C. (2013). *O Comando Holístico da Guerra: Wellington, Spínola e Petraeus - Tese de Doutoramento*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Ramunno, G. (2015). Military missions and operations. Em: *Handbook on CSDP missions and operations* (169-175). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Rapp, K. (2016). Protection from Tragedy: Developing Effective and Legitimate Safe Zones after the Tragedy of Srebrenica. *International Social Science Review: Vol. 91: Iss. 2, Article 3*.
- Rehrl, J. (2015). Crisis response system and management procedures. Em: *Missions and operations handbook* (254-260). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Ribeiro, M. M. (2003). *A ideia da Europa – Uma perspectiva histórica*. Coimbra: Ed. Quarteto.
- Ribeiro, M. M. (2020, janeiro-julho). Recensão do Livro de Isabel Baltazar, Repensar Portugal e a Ideia de Europa. *Debater a Europa: Segurança e liberdade no presente e no futuro da Europa, nº22*.
- Rodrigues, A. R. (2010). As relações NATO/UE. *Jornal de Defesa e relações Internacionais*.
- Rodt, A. P. (2015). The importance of benchmarking and impact assessment in CSDP operations. Em: *Handbook on CSDP missions and operations*. Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Sánchez, E. G. (2000). El Proceso de tomada de decisiones en le ámbito de la política exterior y de seguridad común. *Derecho Comunitario Europeo, Vol.4*, 383-415.

- Santos, J. A. (1982). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Saraiva, L. (2010). A União Europeia na gestão de crises. *Nação e Defesa 127 - Instituto de Defesa Nacional (IDN)*, 97-109.
- Saraiva, L. (2019). A UE como ator securitário em África: o nexó entre a abordagem multilateral e as capacidades. Em: S. Fernandes, & L. Simão, *O Multilateralismo* (165-188). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Saraiva, L. (2020, 01 de maio). Comentário do autor sobre a reunião do Conselho de 2008, onde esteve presente.
- SATCEN. (2018). *Página na internet do Centro de Satélites da UE*. Retirado de <https://www.satcen.europa.eu/>
- Schmitt, B. (2004). European Capabilities Action Plan (ECAP). *European Union Institute for Security Studies*.
- Serrano, P. (2017). *A Security and Defence Union in the making: recent developments and what's coming up*. Retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34278/security-and-defence-union-making-recent-developments-and-whats-coming_en
- Silva, E. (2004). A evolução da PESC no âmbito da Convenção Europeia e Conferência Intergovernamental. *Súmula nº 83 do Departamento de Relações Multilaterais*. Ministério da Defesa Nacional.
- Silva, P. L. (2010). *A Política Comum de Segurança e Defesa: Condicionais para a futura Força Armada Europeia Permanente*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).
- Silvestri, S., Zaborowski, M., Powell, C., & Jardfelt, A. (2013). *Towards a European Global Strategy - Securing European influence in a changing world*. International Affairs Institute (IAI), The Polish Institute of International Affairs (PISM), Elcano Royal Institute (RIE), The Swedish Institute of International Affairs (UI).
- Simón, L. (2010). Command and Control? Planning for EU Military Operations. *EUISS Occasional Paper 81*. European Union Institute for Security Studies.
- Simón, L. (2015, 16 de Setembro). Europe, the Rise of Asia and the Future of the Transatlantic Relationship. *International Affairs, Vol. 91, No. 5*, 969-989.
- Simón, L., & Mattelaer, A. (2011, janeiro). Unity of command – the planning and conduct of CSDP operations. *Egmont paper 41 - The Royal Institute for International Relations*.

- Sjursen, H. (2020). The European Union, global justice and multilateralism. *GLOBUS Policy Brief 1*.
- Smith, R. (2006). *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Londres: Penguin.
- Solana, J. (2009). Ten years of European Security and Defence Policy. *ESDP newsletter 9*.
- Szayna, T. S., Watts, S., O'Mahony, A., Frederick, B., & Kavanagh, J. (2017). *What are the trends in armed conflicts, and what do they mean for US defence policy?* RAND Corporation.
- Tardy, T. (2017, Junho). MPCC: towards an EU military? *EUISS Brief 17*. European Union Institute for Security Studies.
- Tardy, T. (2018, fevereiro). Quo Vadis Civilian CSDP? *ZIF Center for International Peace Operations*.
- Teixeira, N. S. (2013). *European Defense: Past legacy, present changes, future challenges*. Florença: European University Institute.
- Tocci, N. (2015). Towards an EU global strategy. Em: *Towards an EU global strategy – Background, process, references*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Tratado de Amesterdão. (1997). União Europeia.
- Tratado de Lisboa. (2007). União Europeia.
- Tratado de Maastricht. (1992). União Europeia.
- Tratado de Nice. (2001). União Europeia.
- Treves, T. (2009, abril). Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia. *European Journal of International Law, Volume 20, Issue 2*, 399-414.
- Tsitsikostas, G. (2017). Challenges of military operations and missions. Em: *Handbook on CSDP*. Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- UE-NATO. (2002). *EU-NATO Declaration on ESDP*. Bruxelas.
- UE-NATO. (2016). *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Bruxelas.
- UE-NATO. (2018). *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Bruxelas.
- União da Europa Ocidental (UEO). (1992). *Declaração de Petersberg*.
- Ujvari, B. (2016, junho). The EU Global Strategy: going beyond effective multilateralism. *Europe in the World Programme - European Policy Centre / Egmont - The Royal Institute for International Relations*.

- UK Stabilisation Unit. (2014). *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions - Deployee Guide*.
- Uppsala Universitet. (2019). *Página na internet da Uppsala Conflict Data Program - Department of Peace and Conflict Research*. Retirado de <https://www.ucdp.uu.se/encyclopedia>
- Vukasović, D. M., & Stančić, V. (2012). *NATO and EU in military crisis management: complementarity or rivalry?* Beograd: Institut za političke studije Beograd.
- World Economic Forum. (2019). *The Global Risks Report 2019*.
- Xavier, A. I., & Rehl, J. (2017). How to launch a CSDP mission or operation. Em: *Handbook on CSDP* (78-83). Viena: European Security and Defence College (ESDC).
- Yarger, H. R. (2010). Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the U.S. Army War College Strategy Model. Em: *US Army War College Guide to National Security Issues Vol I: Theory of War and Strategy*. U.S. Army War.

