

Dilemas da Segurança e Defesa Europeia nos dias de hoje

Major-general
Augusto de Melo Correia



“Foi a paz e a prosperidade que venceram a Guerra Fria”

Vaclav Havel

Desafios do novo ambiente geopolítico e de segurança contemporâneo

As gerações europeias contemporâneas acostumaram-se a viver, durante demasiado tempo, num ambiente de paz, estabilidade e desenvolvimento económico e deram por irreversivelmente adquirida a sua segurança⁽¹⁾.

Deste clima de aparente tranquilidade e ausência de conflitos armados violentos ou de grande intensidade na Europa, resultou uma cultura europeia de passividade da sociedade civil, em geral, e dos jovens, em particular, para os aspetos da segurança e defesa, que constituem pilares fundamentais para a proteção, sobrevivência e progresso de qualquer sociedade organizada.

Acresce que este longo período de paz produziu também uma erosão significativa no poder militar europeu, principalmente nos níveis de prontidão para combate, que, segundo a Agência Europeia de Defesa, em 2014, se situava na ordem de apenas 30,9% na Europa, quando comparada com 65% na Rússia e com mais de 75% nos EUA.

Na ausência de uma liderança europeia forte e aglutinadora de vontades e interesses e de uma visão estratégica consensual, integrada e coerente, temos assistido com preocupação a uma crescente descredibilização dos princípios fundacionais da

construção europeia, que são a solidariedade e a liberdade de circulação. Não há uma resposta política da UE para os problemas mais prementes que afligem a Europa, mas sim respostas emocionais, unilaterais ou bilaterais, as mais das vezes descoordenadas e incoerentes.

Não é portanto de estranhar que se verifique hoje uma maior disposição dos Estados-membros para o isolacionismo, os nacionalismos e a xenofobia, ou mesmo para a criação de muros ou barreiras fantasiosas, que nos fazem recuar no tempo até às muralhas medievais^[2].

Não é erguendo muros, mas com vontade política, solidariedade e cooperação, que se encontrarão as respostas securitárias adequadas e uma solução humana, digna e honrosa para a grave crise migratória e de refugiados que nos assola. Como dizia recentemente um antigo Embaixador dos EUA junto da OTAN, acerca da necessidade ou não de um “exército europeu”, o problema da Europa não é a falta de um exército, mas sim a ausência de vontade política e de um compromisso político sério para com a defesa, tanto a nível nacional, como europeu ou mesmo transatlântico.

Neste primeiro quartel do século XXI, somos espectadores de uma mudança profunda no ambiente geopolítico e assistimos a uma deterioração progressiva da estabilidade, com o aumento da insegurança na periferia estratégica da União Europeia (UE), que afeta diretamente os cidadãos europeus, sobretudo a sul e a leste.

A primeira lição a tirar das mudanças em curso é que não podemos tomar por garantida a paz, a estabilidade e a prosperidade na Europa, tal como foi idealizada no *leitmotiv* da introdução à Estratégia Europeia de Segurança de 2003^[3].

O novo conceito de “vizinhança alargada” (*extended neighbourhood*) da UE implica riscos acrescidos, já que inclui não só os países do chamado “arco da instabilidade”^[4], mas também potências como a Rússia, Turquia, Egito, Irão e Arábia Saudita. Poderá mesmo estender-se até à Índia e China, em grande parte devido às crescentes importações e dependência destes países do petróleo do Médio Oriente^[5], mas sobretudo por imperativo da necessidade de garantir a segurança das rotas marítimas para defesa dos interesses comerciais da Europa.

Um exemplo disso é a anexação da Crimeia e a crise da Ucrânia, com a deriva expansionista e mais assertiva da Rússia, na esperança de se estabelecer como grande potência^[6], alicerçada numa renovada doutrina de “guerra híbrida”, que combina táticas de propaganda, subversão e emprego dissimulado de forças especiais militares^[7]. Estas táticas, por se situarem abaixo do patamar da agressão armada, dificultam a ativação do compromisso político de defesa coletiva ou de auxílio e assistência mútua, tal como plasmado, respetivamente, no Art.º 5º do Tratado do Atlântico Norte e no Art.º 42º.7 do Tratado de Lisboa, o que levanta um sério problema de segurança para os Estados-fronteira a leste, designadamente os Estados Bálticos e a Polónia.

São também exemplos destas mudanças geopolíticas em curso os conflitos e as guerras

civis no Afeganistão, Síria, Iraque, Líbia, Iémen, “Corno de África”, Mali e Sahel, com o alastramento da ameaça do jihadismo extremista e o aparecimento e expansão do autointitulado Estado Islâmico (*Daesh*) e, finalmente, com a intensificação da rivalidade regional histórica entre a Arábia Saudita e o Irão.

Como consequência, estamos perante uma grave tragédia humanitária de deslocados, refugiados e de migração em massa para a Europa de “multidões descontroladas”, como foi reconhecido pelo Presidente da Comissão Europeia, Claude Juncker^[8]. A própria UE também não está isenta de culpas, pela ausência de um verdadeiro sistema de informações estratégicas e de mecanismos eficazes de prevenção de crises, pela incapacidade de projeção de estabilidade para além das nossas fronteiras e, sobretudo, pelo fracasso da sua ação política externa fragmentada, interesseira e timorata, designadamente a Política Europeia de Vizinhança (PEV)^[9]!

Na observância do primado da interdependência da UE com os seus vizinhos a sul e a este, a PEV^[10], definida em 2004, visava criar um círculo de países estáveis, prósperos e pacíficos na periferia da UE. Esta política falhou redondamente com o aparecimento do fenómeno das “primaveras árabes”.

Em 2011, a PEV foi redefinida apressadamente no calor das “primaveras árabes”, na base do princípio da condicionalidade (“*more for more*”), assente em incentivos financeiros em função dos progressos alcançados em prol da democracia e do respeito pelos direitos humanos^{[11] [12]}. Foi novamente revista em novembro de 2015, para dar resposta aos desafios a leste e a sul, na base de uma nova abordagem de interesses comuns e benefícios repartidos (*win-win partnerships*), visando promover o reforço da estabilidade e do papel da sociedade civil, a realização de reformas, o nível de ambição da parceria, bem como os diferentes desafios do novo ambiente geopolítico^{[13] [14]}. Assim, a nova PEV é um bom exemplo da mudança de discurso e da práxis da UE, do normativo para o securitário, no sentido da consolidação dos valores internamente e da maximização dos interesses externamente^[15].

Contudo, a sua implementação tem pecado por ser eminentemente reativa e por insuficiência de uma visão estratégica abrangente^[16], que inclua e integre os conceitos de “vizinhança alargada”, abordagem global (*comprehensive approach*)^[17] e apropriação nacional (*national ownweship*). Só assim será possível antecipar as crises e debelar os fatores estruturais da insatisfação e do descontentamento latentes, e promover efetivamente o desenvolvimento económico e social das populações, no quadro da boa governação, dos valores democráticos, dos direitos humanos e do estado de direito.

Com o *Daesh*, o terror instalou-se definitivamente mais perto da Europa, se não mesmo dentro da “nossa casa”. Por outro lado, como transpirou dos ataques terroristas em Paris, com o grande fluxo de migrantes e em virtude de um sistema de identificação e registo lento e ineficaz, existe a possibilidade de infiltração clandestina de ativistas radicais islâmicos^[18]. Neste contexto, a par da indispensável e urgente resposta humanitária adequada, importa também considerar as implicações desta crise no quadro da política de segurança e defesa europeia, questão essencial que me parece não estar a ser

devidamente acautelada.

Uma vez mais, a crise de refugiados apanhou as instituições e os decisores políticos da UE desprevenidos, pese embora os diversos avisos provenientes da ACNUR^[19] e das mais variadas organizações humanitárias não-governamentais que operam no terreno. Por sua vez, a resposta da UE foi lenta, descoordenada e tergiversante, pondo em relevo as fragilidades do processo de construção e integração europeia, nomeadamente um dos seus pilares mais emblemáticos que é Schengen. Neste caso, não se pode falar em falta de recursos, meios e capacidades, mas sim do império da falta de visão estratégica, de vontade política e de solidariedade e, sobretudo, da preocupante fraqueza do cimento agregador da unidade europeia!

A crise dos refugiados pôs também em evidência a inegável importância geoestratégica da natureza euroasiática da Turquia, como charneira fundamental na ligação da Europa ao Médio-Oriente e ao Cáucaso, que uma visão política medíocre e paroquial de alguns Estados-membros tem obstaculizado sistematicamente a sua entrada na UE^[20]. Ironicamente, alguns desses Estados-membros encontram-se agora na linha da frente das diligências junto da Turquia para que esta assuma um maior protagonismo e um papel mais interventivo e eficaz na solução da crise dos refugiados e na luta contra o *Daesh*.

Assim, sob a pressão do medo e do terror, a Turquia passou de parceiro indesejável a parceiro indispensável, desempenhando um papel fundamental nos desafios urgentes que assolam a Europa de hoje, nomeadamente: crise migratória, segurança energética e conflito da Síria^[21]. Para além do mais, a Turquia é indispensável para o controlo mais eficaz dos jihadistas europeus que retornam aos seus países vindos da Síria e Iraque^[22].

A UE está decidida a injetar rios de dinheiro na Turquia, como compensação para um papel mais ativo e abrangente deste país em relação à crise de refugiados e migrantes^[23]. Com o acordo alcançado no Conselho Europeu^[24] de 16-17 de março de 2016, em Bruxelas, na base do princípio de “um por um”, pretende-se criar na Turquia uma “zona tampão” de recolocação que facilite uma identificação, registo e redistribuição mais estruturada dos migrantes e refugiados. O objetivo, segundo consta da declaração da Cimeira da UE de 7-8 de março de 2016, é salvar vidas, aliviar a pressão sobre os países da chamada “rota dos Balcãs” e arruinar o negócio dos traficantes^[25].

No entanto, as declarações do Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, proferidas após a Cimeira de 8 de março^[26], levantam algumas perplexidades e muitas dúvidas sobre a “sina” dos refugiados, tanto os que já se encontram na Grécia em trânsito na referida “rota dos Balcãs”, e que estão agora fadados a retornar à Turquia e serem eventualmente repatriados, como os muitos milhares de deslocados que aguardam na Jordânia, Líbano e Turquia^[27] a sua oportunidade às mãos dos traficantes.

Para os mais céticos, é uma política de resignação e uma “porta que se fecha”, aliás pouco consentânea com a matriz humanitária presente na fundação da UE e em contravenção com o direito internacional e com os mais elementares direitos humanos; para outros, é uma “janela que se abre” para um imaginário de esperança e liberdade no

caminho de uma solução estruturada da crise. A verificar-se a primeira hipótese, é muito provável que volte a aumentar a pressão sobre a rota migratória Líbia-Itália, quando as condições do mar forem mais favoráveis, pondo em evidência a fragilidade e curteza de visão da estratégia gizada em 17 de março para a solução da crise migratória^[28].

O tempo dirá quem tem afinal razão, mas a recente decisão da OTAN de estender a área operacional da sua força naval permanente “*NATO Standing Maritime Group 2*” (SNMG2), de forma a incluir as águas territoriais da Turquia e Grécia, nas proximidades da ilha grega de Lesbos, em coordenação e colaboração com a agência europeia Frontex^[29], poderá ser uma primeira indicação de que o primado do direito internacional, da solidariedade e dos direitos humanos prevalece^[30].

Não deixa de ser relevante o facto de a presente intervenção militar da Rússia na Síria significar a primeira vez que, após o fim da Guerra Fria, o poder militar russo é utilizado fora das fronteiras da antiga União Soviética.

Esta operação militar, numa região de interesse estratégico para Moscovo e geradora de focos de tensão e de equilíbrios instáveis, assim como estrategicamente sensível para a Europa, é a demonstração inequívoca da vontade e da capacidade da Rússia para a utilização da força militar, nomeadamente o poder naval e o poder aéreo, como instrumentos de coação na imposição e consecução de objetivos políticos. É pois mais um aviso de alerta para a Europa face à potencial ameaça de uma Rússia “ressuscitada”^[31].

As tensões vividas desde a crise Rússia/Ucrânia não só agudizaram as relações OTAN-Rússia^[32], como podem contaminar o periclitante processo diplomático em curso, visando uma solução para o conflito da Síria, nomeadamente como moeda de troca para o reconhecimento do *status quo* da anexação da Crimeia e o levantamento das sanções económicas^[33]. A questão da Ucrânia/Crimeia corre assim o risco de se tornar mais um “conflito congelado” (*frozen conflict*)^[34].

Há também quem afirme que a intervenção militar da Rússia na Síria faz parte de uma estratégia mais abrangente de “*wars of distraction*”, tendo em vista dividir as opiniões públicas europeias^[35], servir de lenitivo para uma certa diversão e propaganda interna e para mascarar a fragilidade estrutural da sua economia. Mas tem em vista, sobretudo, testar e, ao mesmo tempo, exhibir e publicitar, num teatro de operações real situado numa região de interesse estratégico para a Europa, a eficácia das novas capacidades do seu poder aéreo^[36] e aeronaval, incluindo as suas novas tecnologias militares, nomeadamente, mísseis de cruzeiro ar-solo e anti navio, armas e munições com guiamento de precisão e guerra eletrónica^[37].

Qual deverá ser o papel da UE na crise da Síria? Até ao momento, a UE tem sido percecionada na cena internacional mais como uma vítima do que como um ator principal. De facto, localizada na sua vizinhança próxima e estando a sofrer diretamente impacto da guerra civil, a Síria constitui não só um desafio geopolítico, mas sobretudo um problema de segurança interna e um desastre humanitário para a UE^[38]. Por isso, a UE deverá aproveitar a oportunidade que lhe é oferecida pelas negociações em curso em

Genebra, para jogar o seu papel de ator internacional na gestão de crises e facilitador da paz^[39] ^[40].

A capacidade demonstrada pela Rússia de utilização de mísseis de cruzeiro a partir de submarinos da classe “Kilo”, no Mediterrâneo, ou de navios de superfície, no Mar Cáspio, com um alcance superior a 2500km, constitui uma séria ameaça para grande parte da Europa a leste e a sul, já que esta se encontra mal guarnecida de sistemas de defesa antimíssil^[41], uma vez que tais sistemas não são normalmente necessários para forças expedicionárias em operações de gestão e estabilização de crises, e que durante as últimas duas décadas constituiu a principal especialização da Europa.

É público e notório que os interesses estratégicos energéticos da Rússia em relação à dependência e vulnerabilidade da Europa em produtos derivados de hidrocarbonetos^[42], colidem com os dos países produtores de petróleo e gás natural do Médio-Oriente/Golfo e região Caucásica, configurando-se assim uma situação precursora de tensões e conflitos^[43]. Por isso, o desespero da Europa face à crise dos refugiados e o medo do terrorismo, podem proporcionar a oportunidade que a Rússia espera para readquirir o prestígio perdido com a implosão da União Soviética e voltar a exercer um maior poder de influência em toda a região do Médio Oriente e Cáucaso^[44].

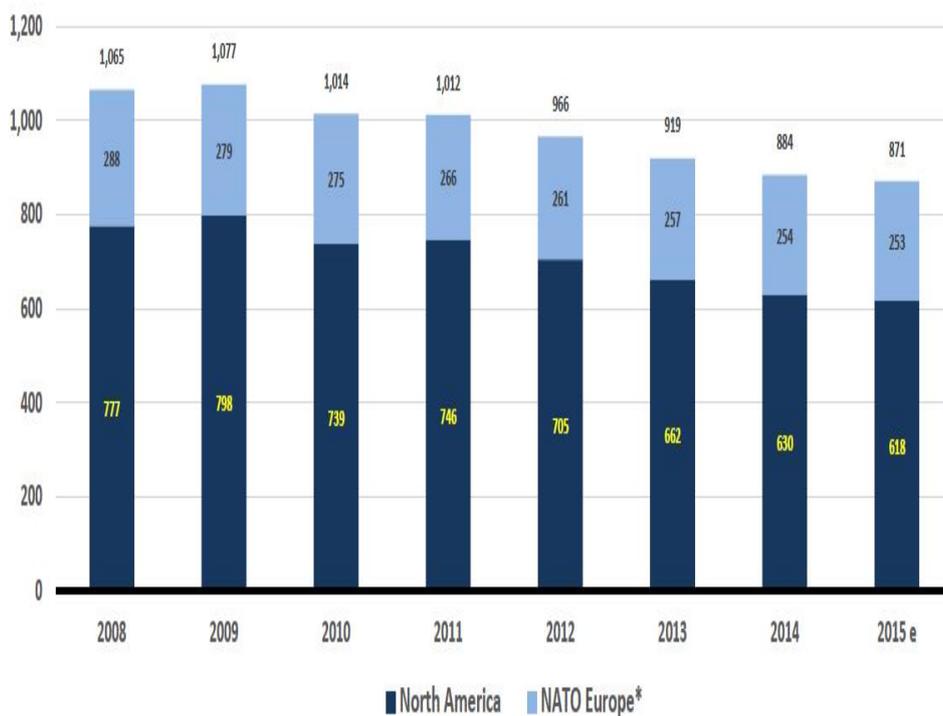
Assim, com o ressurgimento da Rússia por um lado e o caos por outro, poder-se-á antecipar um futuro de grande conflituosidade, instabilidade e incerteza para a segurança da Europa, com incidência direta na segurança dos cidadãos europeus.

Podemos assim dizer que a segurança da Europa está hoje muito mais ameaçada, precisamente num momento em que a resposta europeia se encontra mais enfraquecida economicamente e fragmentada moral e politicamente^[45].

Isto acontece ao mesmo tempo que os interesses estratégicos prioritários dos EUA estão a deslocar-se da Europa para a região Ásia-Pacífico (“pivô” estratégico dos EUA), onde a China constitui um risco crescente para a estabilidade internacional. De facto, o papel dos EUA em relação à “vizinhança alargada” da Europa tem-se pautado por uma ambiguidade crescente, com impacto inegável no seu grau de empenhamento em relação à segurança europeia, como ficou sobejamente provado com a campanha aérea e naval da Líbia (2011)^[46], ao ser ensaiado pelos EUA um novo conceito operacional de liderança a partir da retaguarda (“*leading from behind*”)^[47].

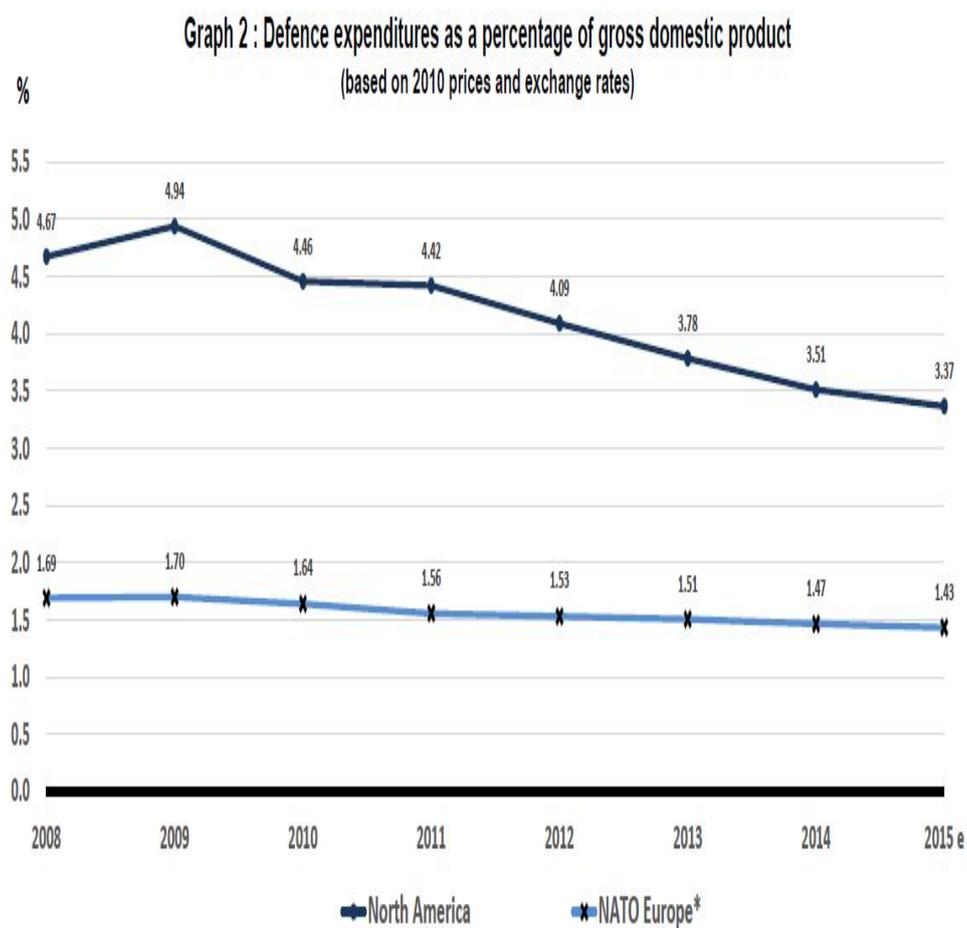
Dado que os recursos financeiros e militares dos EUA têm vindo a diminuir e são limitados para responder eficazmente à sua estratégia global, uma maior contribuição da UE para a gestão de crises e segurança internacional, nomeadamente na vertente de segurança marítima, constitui a condição *sine qua non* para que os EUA se mantenham comprometidos com a segurança da Europa^[48] ^[49].

Graph 1 : Defence expenditures
(Billion 2010 US dollars)



Fonte: NATO Press Release
PR/CP (2016)011, 28 January
2016

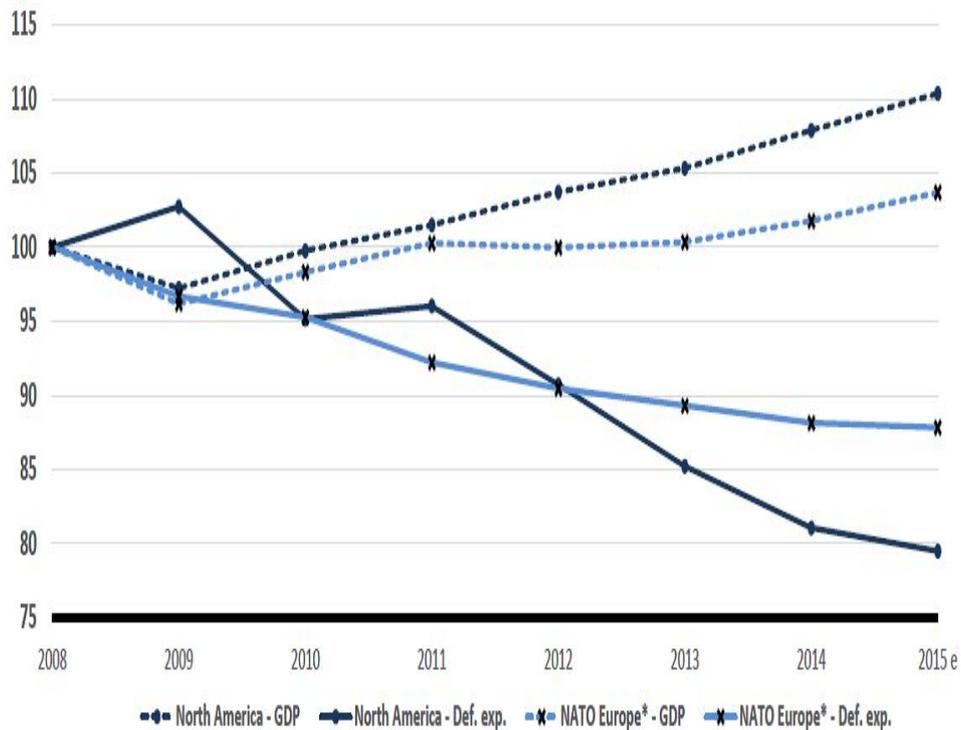
Figura 1 - Custos com a Defesa, em 2010 (em MM\$ dólares).



Fonte: NATO Press Release
PR/CP (2016)011, 28 January
2016

Figura 2 - Custos com a Defesa, em percentagem do PIB (a preços e taxa de câmbio de 2010).

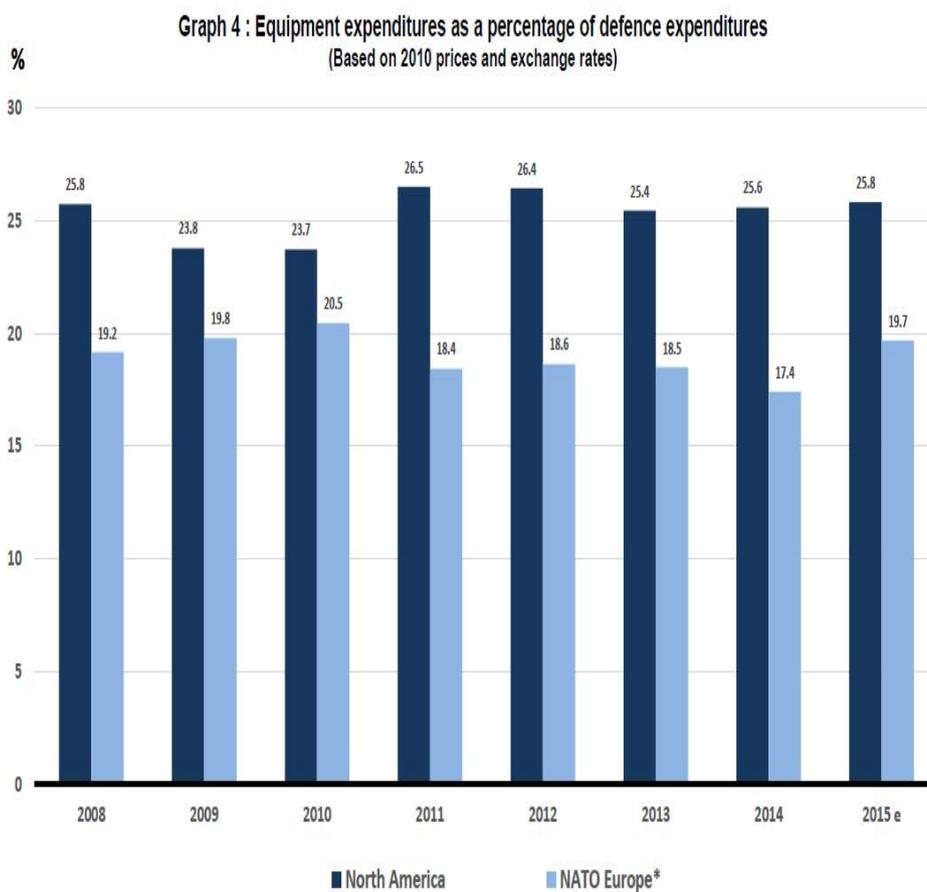
Graph 3 : Volume indices of GDP and defence expenditures
(2008=100 - based on 2010 prices and exchange rates)



* Albania and Croatia joined the Alliance in 2009.

Fonte: NATO Press Release
PR/CP (2016)011, 28 January
2016

Figura 3 - Índices de volume do PIB e custos com a Defesa (2008=100 - a preços e taxa de câmbio de 2010).

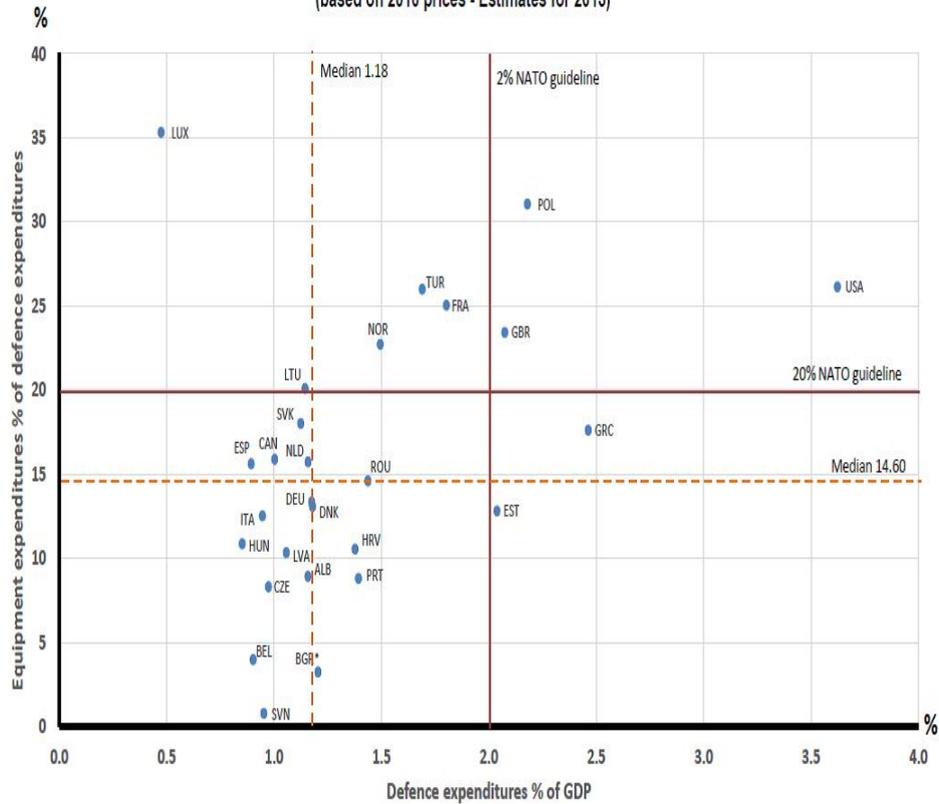


* Albania and Croatia joined the Alliance in 2009.

Fonte: NATO Press Release
PR/CP (2016)011, 28 January
2016

Figura 4 - Custos com equipamentos em percentagem dos custos com a Defesa (a preços e taxa de câmbio de 2010).

Graph 5 : Defence expenditures as % of GDP versus equipment expenditures as % of defence expenditures
(based on 2010 prices - Estimates for 2015)

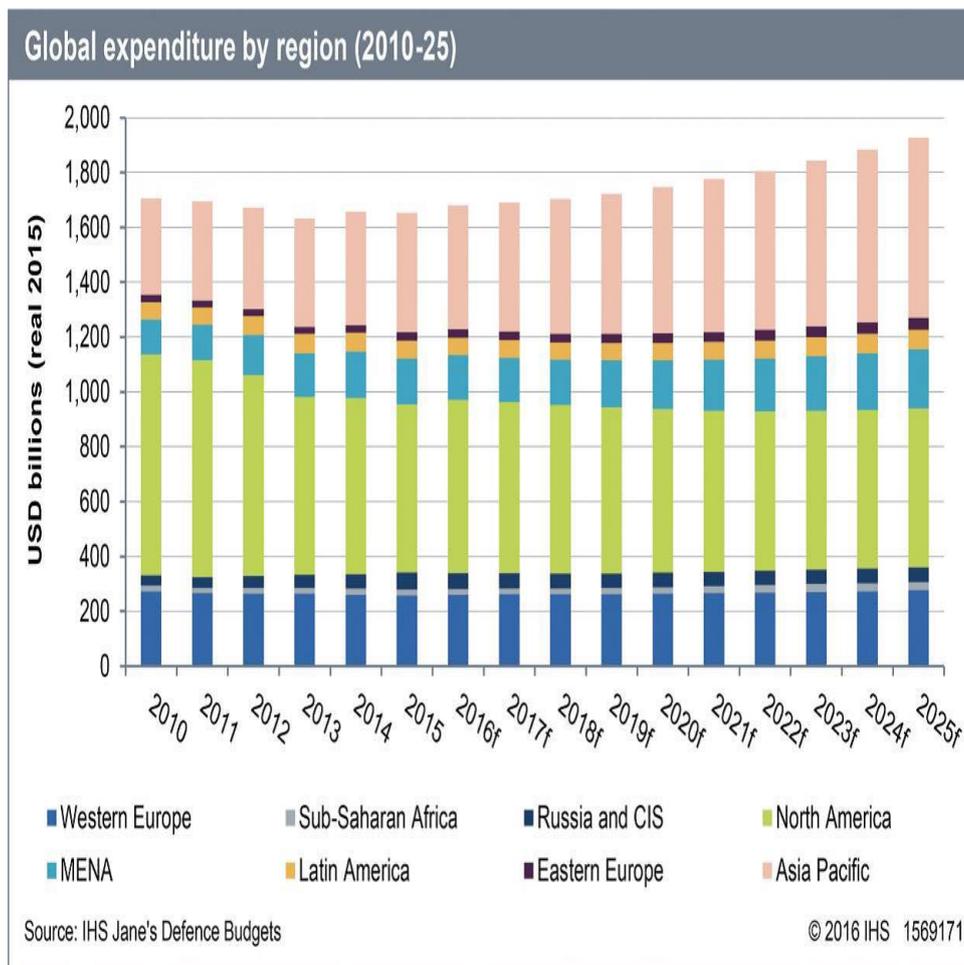


* Defence expenditures do not include pensions.

Fonte: NATO Press Release
PR/CP (2016)011, 28 January
2016

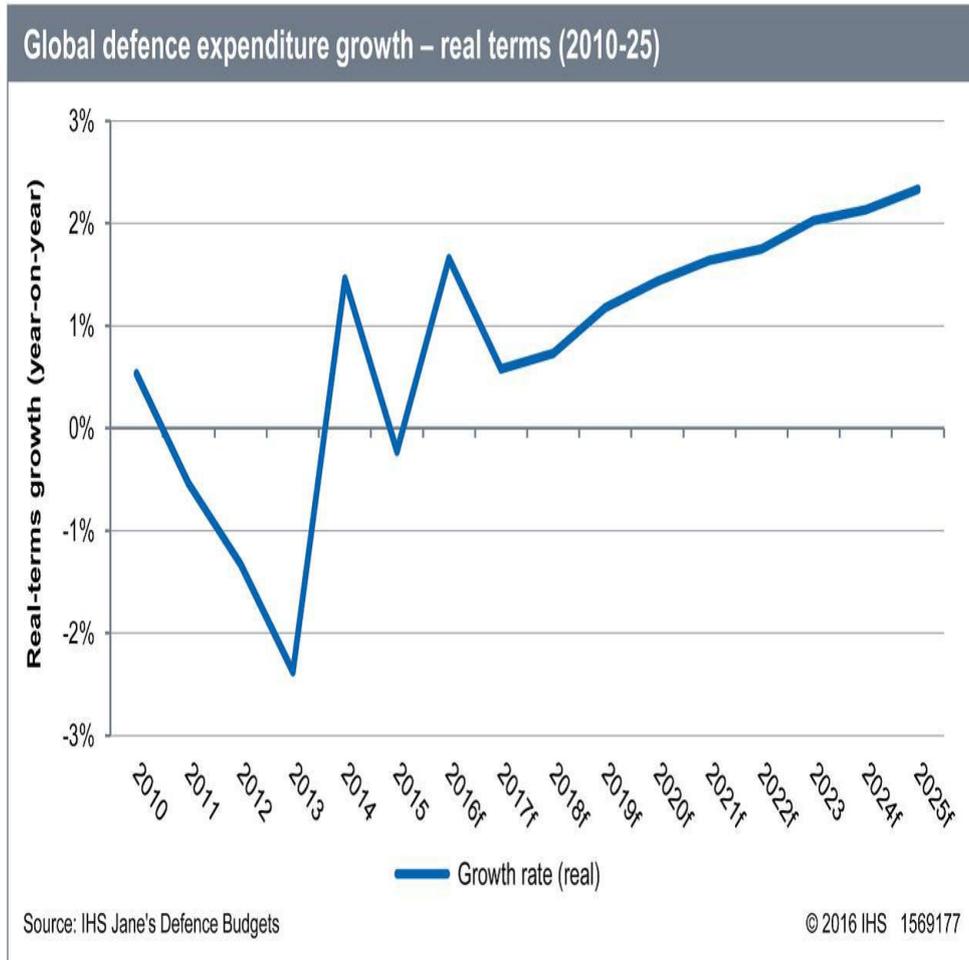
Figura 5 - Custos com a Defesa em percentagem do PIB versus Custos com equipamentos em percentagem dos custos com a Defesa

(a preços de 2010 - estimativas para 2015).



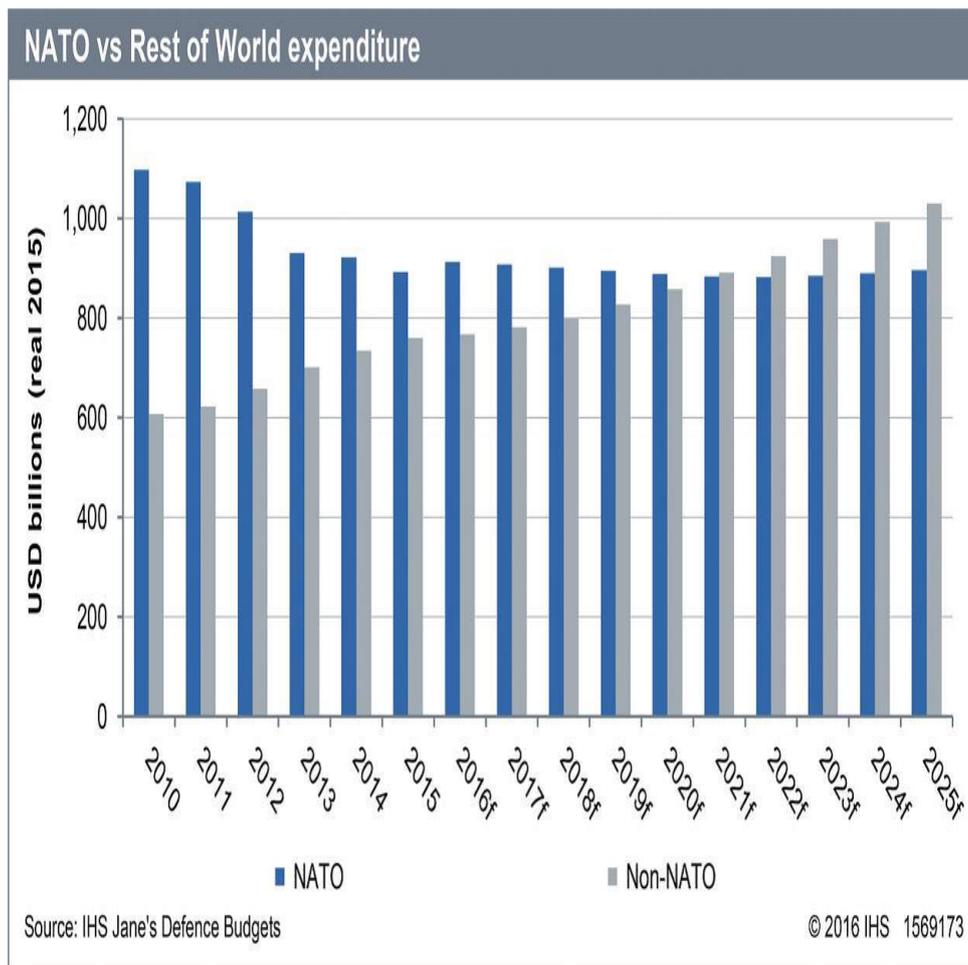
Fonte: Jane's Defence Weekly

Figura 6 - Custos globais com a Defesa, por região (2010-2025).



Fonte: Jane's Defence Weekly

Figura 7 - Taxa de crescimento dos custos com a Defesa, em termos reais (2010-2025).

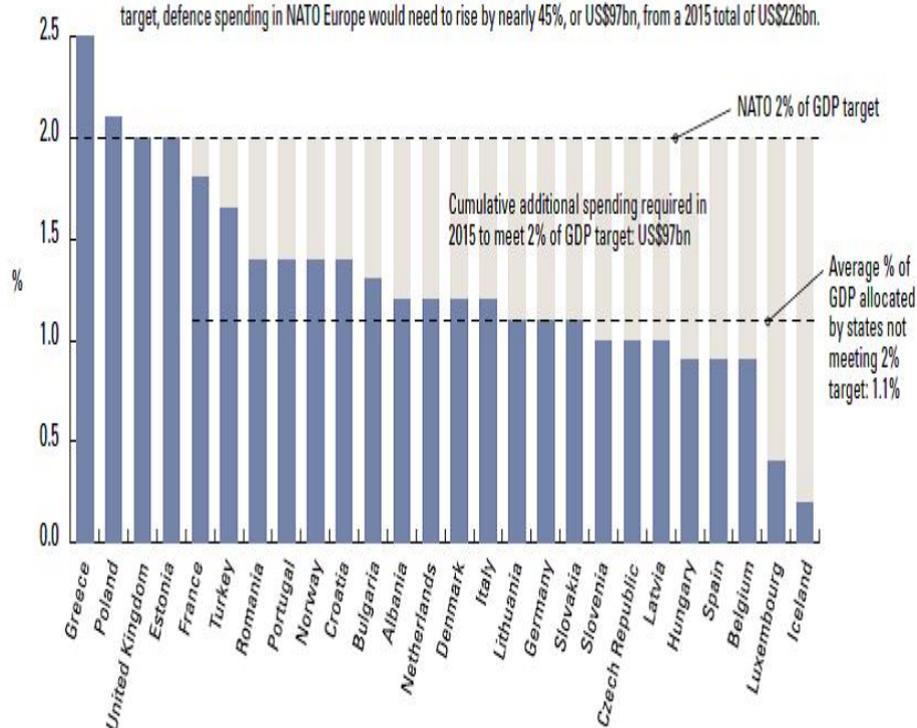


Fonte: Jane's Defence Weekly

Figura 8 - Custos com a Defesa (OTAN *versus* resto do mundo).

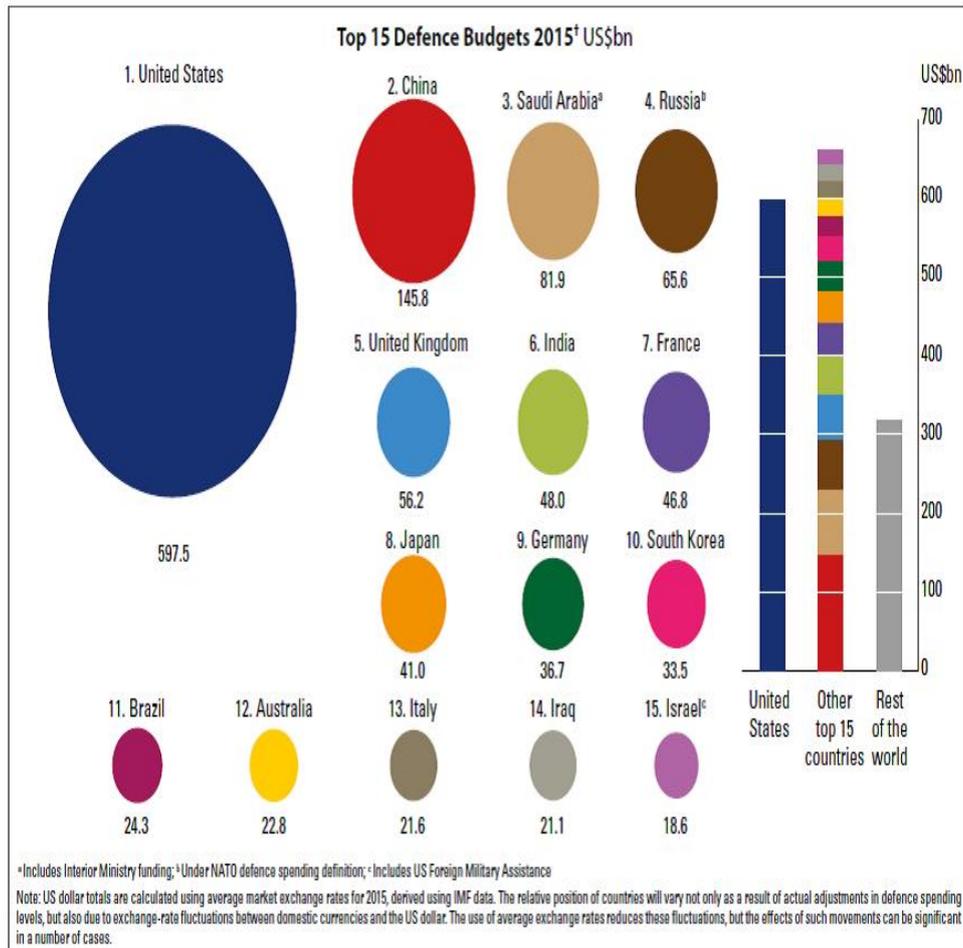
NATO European Defence Spending in 2015 – Meeting the 2% of GDP Target

In 2015, only four of the 26 European members of NATO met the 2% of GDP defence spending target mandated by the Alliance: Greece, Poland, the United Kingdom and Estonia. For the remaining 22 states, the average percentage of GDP allocated to defence was just 1.1%. As shown in the figure below, if all NATO European countries were to meet the target, defence spending in NATO Europe would need to rise by nearly 45%, or US\$97bn, from a 2015 total of US\$226bn.



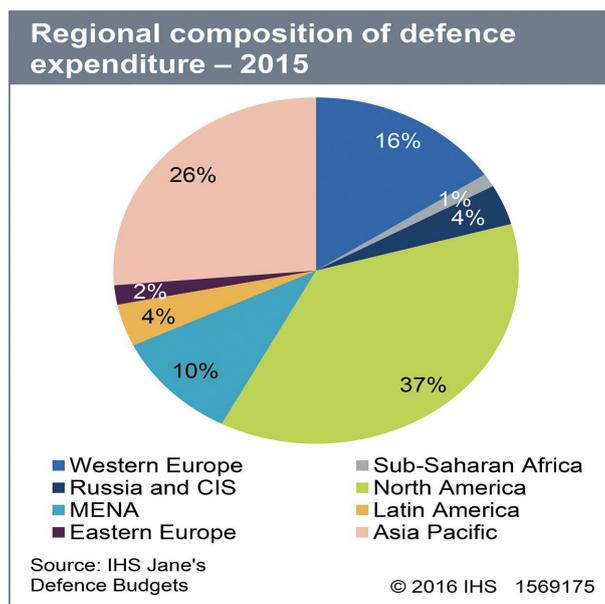
Fonte: IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016

Figura 9 – Custos com a Defesa da OTAN, na Europa (cumprindo o objetivo de 2% do PIB).



Fonte: IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016

Figura 10 - Orçamentos da Defesa em 2015 (Lista dos quinze maiores países)
(em MM\$ dólares).



Fonte: Jane's Defence Weekly

Figura 11 - Custos globais com a Defesa, por região, em 2015.

Reduções orçamentais na defesa e suas consequências

Com o fim da Guerra Fria (1989) viveu-se um período de incerteza estratégica^[50] propício à adoção de políticas “*peace dividends*”, tendo-se verificado uma tendência continuada de retração não-coordenada dos orçamentos nacionais de defesa na Europa^[51].

Esta tendência recessiva agravou-se a partir de 2007, com a crise económica e financeira que se instalou na Europa e que subsiste, tendo como consequência imediata uma redução mais acentuada dos orçamentos de defesa na UE, da ordem de 15% (taxa média de 2,0% ao ano), entre 2006 e 2013 (valores constantes)^[52]. No Reino Unido e Itália a redução foi de 17% e 10%, respetivamente. No caso de Portugal, este decréscimo não foi tão acentuado (cerca do 5%)^[53].

Particularmente afetado de forma preocupante foi o desinvestimento sistemático em novas tecnologias, inovação e capacidades de defesa, cuja redução foi superior a 19,5%, no período 2006-2013, pondo portanto em causa o futuro da segurança europeia^[54], porque a investigação tecnológica e a inovação são cruciais para as capacidades do futuro e para o desenvolvimento de uma defesa credível e eficaz.

O orçamento de defesa dos EUA também contraiu cerca 24,3% (em termos reais), entre

2010 e 2015, passando de um valor global de 721,2MM\$ dólares para 595,3MM\$ dólares^[55].

O “défice de defesa”, medido em termos de lacunas tecnológicas e capacitarias, considerado como sendo o diferencial entre as capacidades militares existentes e as requeridas para assegurar a defesa dos interesses da Europa, tem vindo a aumentar e não cessará sem um maior e mais inteligente investimento e uma maior coordenação e cooperação de defesa europeia, particularmente no que respeita à sincronização ou convergência dos planeamentos de defesa.

De facto, este longo ciclo de cortes na defesa afetou seriamente a capacidade de combate dos países europeus, tendo resultado em estruturas de forças diminuídas, com prejuízo para a credibilidade da UE na cena internacional. Por exemplo, o número de militares destacados em operações da UE diminuiu de 83.310, em 2006, para 58.068, em 2013, o que corresponde a uma redução de cerca de 31%^[56]. Em termos do número de aviões de combate, em 1991, o Reino Unido possuía 475 aviões de combate e a França 579. Vinte e cinco anos mais tarde, este número diminuiu substancialmente para 194 e 271, respetivamente. Por outro lado, em termos do número de batalhões de combate na Alemanha, Itália, França e Reino Unido, esta redução foi ainda mais impressionante, tendo diminuído, no mesmo período, de 649 para 185^[57].

Na campanha aérea da Líbia, em 2011, a Europa evidenciou uma enorme carência de meios e uma grande dependência em relação aos EUA, no que concerne a capacidades militares de alta tecnologia (inteligência, vigilância e reconhecimento; reabastecimento aéreo; armas e munições “inteligentes”; comunicações por satélite; e guerra eletrónica), que constituem potenciadores de capacidades fundamentais para o sucesso de uma guerra moderna. É justo questionar como é que a Europa, nomeadamente a França e o Reino Unido, atuarão numa próxima crise que exija uma intervenção militar robusta, se os EUA decidirem não intervir e não liderarem e apoiarem na retaguarda? Situação semelhante poderá estar a verificar-se no que respeita ao envolvimento da Europa na coligação internacional de combate ao *Daesh*.

Corre-se assim o grave risco de a Europa estar a caminhar para um processo de desarmamento estrutural, podendo mesmo tornar-se irrelevante como fornecedor de segurança internacional ou mesmo em termos de segurança e defesa dos seus interesses estratégicos, incluindo a proteção dos seus cidadãos.

Na verdade, não obstante a desaceleração económica dos países emergentes, estima-se que esta tendência de enfraquecimento do poder militar europeu se agrave a partir de 2025-2030, com a previsível deslocação paulatina do centro de gravidade económica do Ocidente para Oriente, e simultaneamente com os ambiciosos e dispendiosos programas de modernização e inovação tecnológica de defesa, que estão em curso designadamente na Rússia^[58], China e Índia. No futuro, a vantagem tecnológica que a Europa ainda desfruta no xadrez internacional será menor, podendo mesmo, eventualmente, desaparecer.

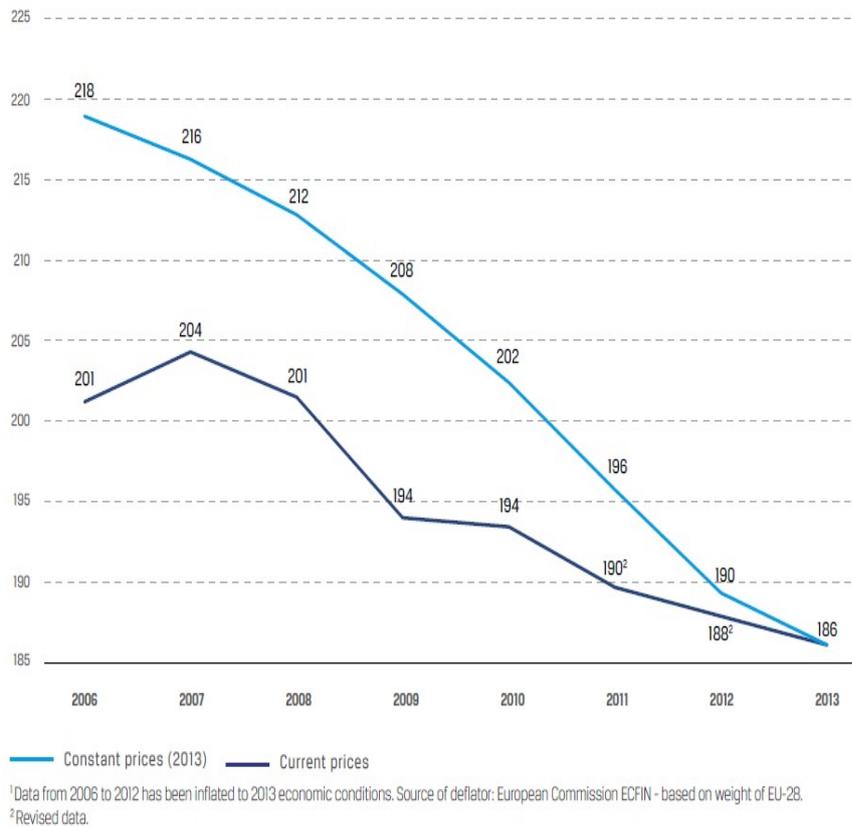
Por exemplo, a Rússia, nos últimos três anos, despendeu em defesa, em média, cerca de 9% do PIB, comparado com 4-5% nos EUA e com cerca de apenas 1,55% na UE.

Sintomático da “decadência” europeia em capacidades militares e da falta de compromisso político para com a defesa, é o facto de a Alemanha, o colosso económico, tecnológico e industrial da Europa, ter despendido em defesa, nos últimos cinco anos, uma média de apenas 1,2-1,3% do PIB, bastante abaixo da média da UE no mesmo período (1,55%). Em Portugal, a média dos últimos três anos, situou-se ligeiramente acima da média da UE (1,57%). Acresce que o peso dos EUA no cômputo das despesas com defesa à escala mundial também desceu significativamente de 47%, em 2010, para 37%, em 2015^[59].

Em 2015, apenas a Estónia, Grécia, Polónia e Reino Unido despenderam em defesa acima de 2% do PIB, valor de referência estabelecido para a OTAN na Cimeira de Gales de 2014, e para ser alcançado até 2024. Os restantes vinte e quatro membros da Aliança despenderam uma média de 1,1% do PIB^[60]. E mesmo a meta de 2% duvida-se que venha a ser conseguida, pois isso exigiria que os membros da Aliança, no seu conjunto, fizessem um esforço acrescido com defesa, em 2015, na ordem de 45%, o que equivaleria a cerca de 80.000 M€^[61]!

Em 2015, verificou-se um primeiro sinal de estabilização da longa tendência de estrangimentos orçamentais de defesa na Europa^[62]. Em 2016, estima-se uma ligeira recuperação, devido ao facto de alguns aliados da OTAN, nomeadamente a França, o Reino Unido, países bálticos e os países do leste europeu, estarem a responder unilateralmente à sua perceção da nova ameaça da Rússia e ao aumento da complexidade do ambiente de segurança internacional. Contudo, esta ligeira recuperação não compensa o declínio dos últimos anos, sendo real o risco de não dispormos de capacidades militares quando estas forem efetivamente necessárias.

3.4. Defence expenditure in current and constant¹ prices (billion EUR)

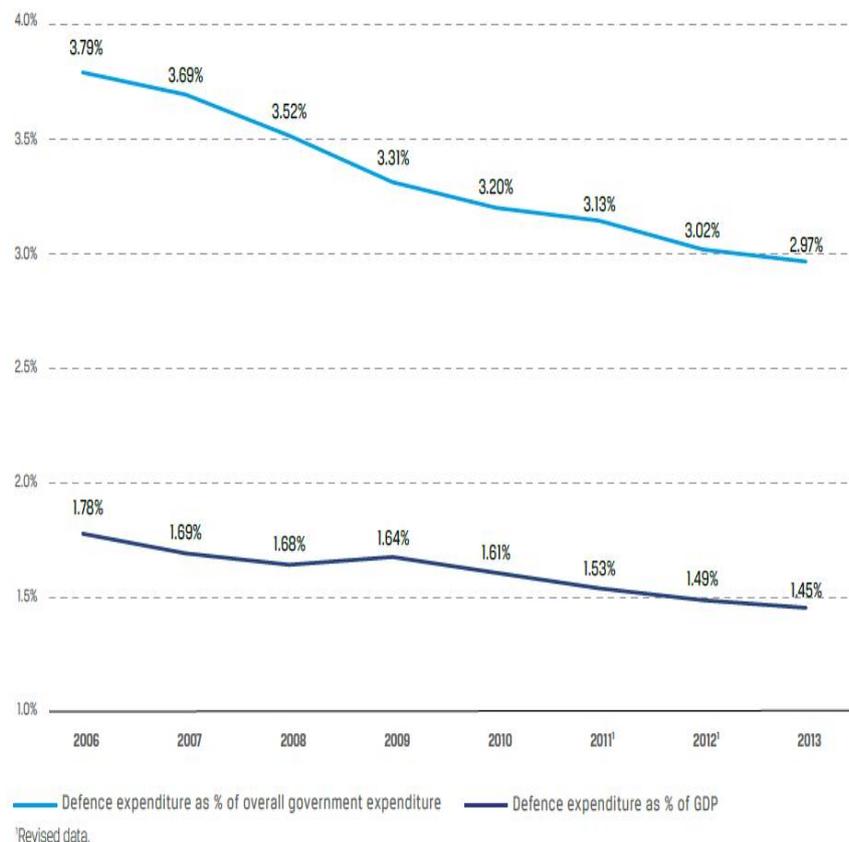


Fonte:
EDA,
Defen
ce
Data,
2013

Figura 12 - Custos com a Defesa, a preços correntes e constantes
(em MM€).

3.5. Defence expenditure as a share of GDP and overall government expenditure

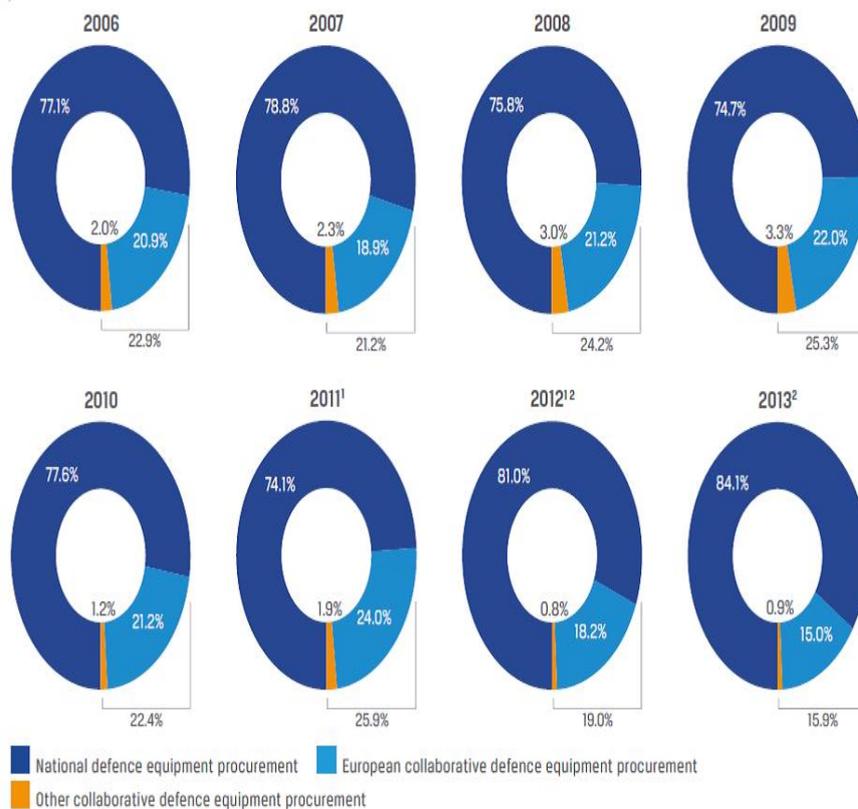
(%)



Fonte: EDA,
Defence
Data, 2013

Figura 13 - Custos com a Defesa no PIB e na despesa total do Estado (em %).

6.2. National and collaborative defence equipment procurement (%)



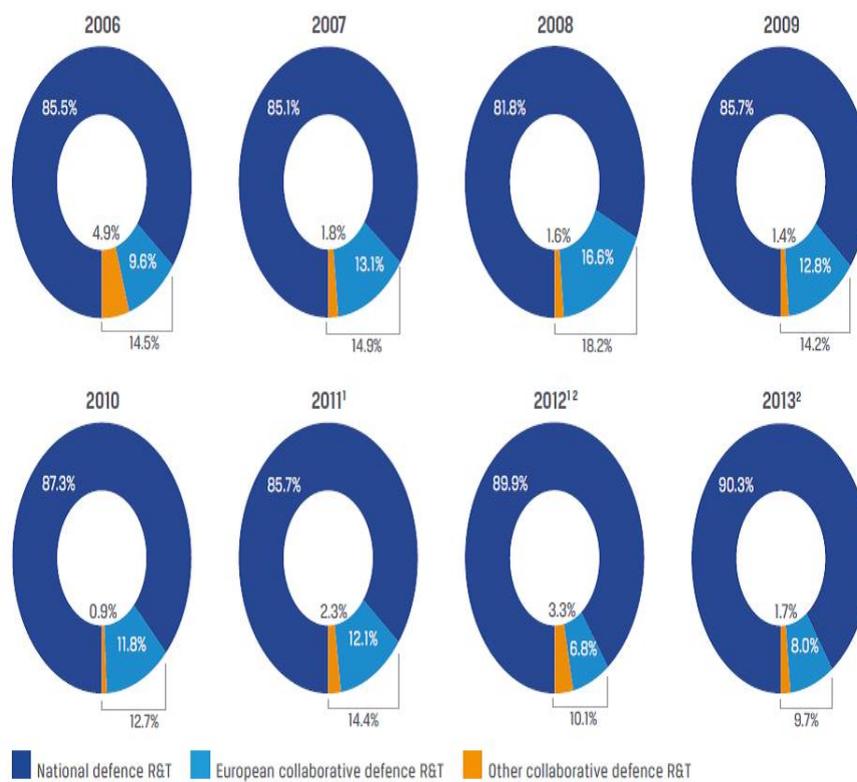
¹ Revised data.

² 2012 and 2013 figures are partial, as several Member States were not able to provide data.

Fonte:
 EDA,
 Defen
 ce
 Data,
 2013

Figura 14 - Aquisição de armamento e outros equipamentos de defesa a nível nacional e cooperativo (em %).

6.4. National and collaborative defence R&T (%)



¹ Revised data.

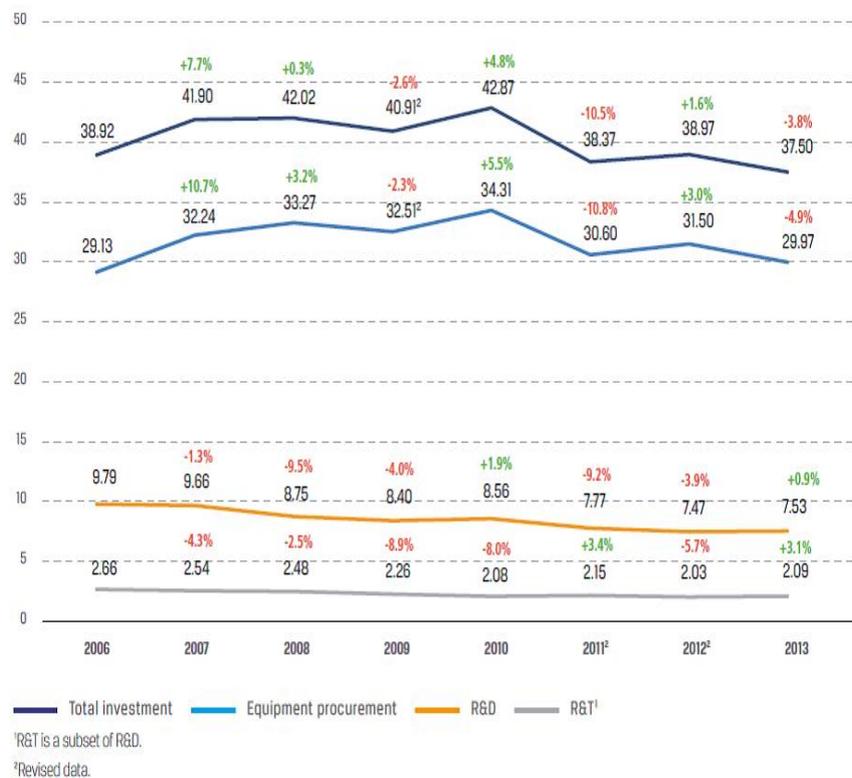
² 2012 and 2013 figures are partial, as several Member States were not able to provide data.

Fonte:
 EDA,
 Defen
 ce
 Data,
 2013

Figura 15 - Projetos de investigação e tecnologia de defesa a nível nacional e cooperativo (em %).

5.4. Defence investment breakdown

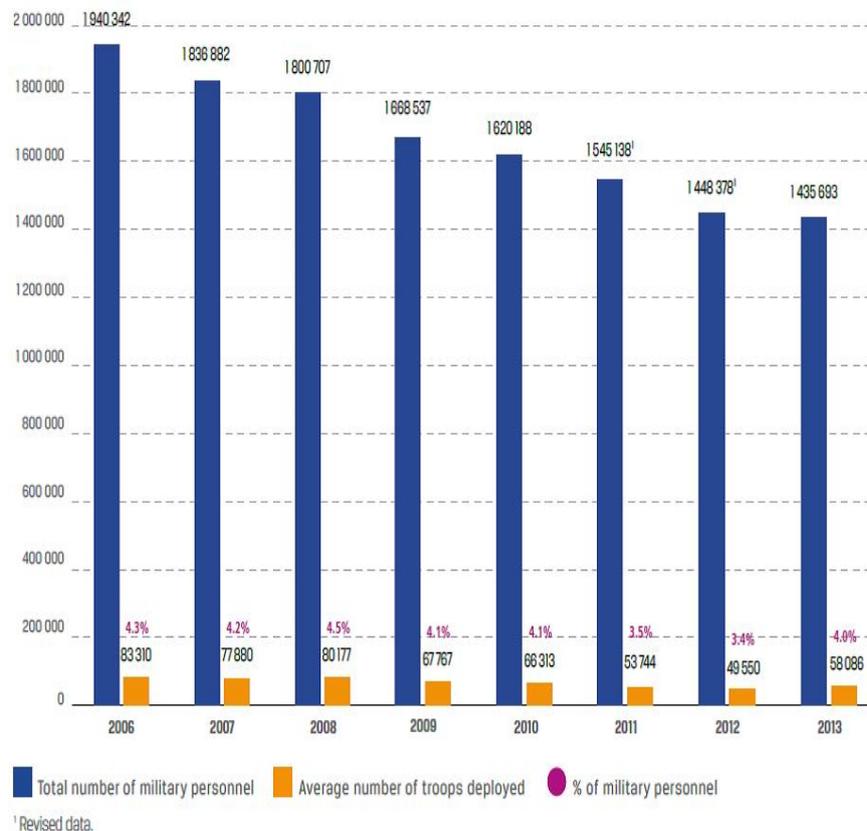
(billion EUR and % change on previous year)



Fonte: EDA,
Defence
Data, 2013

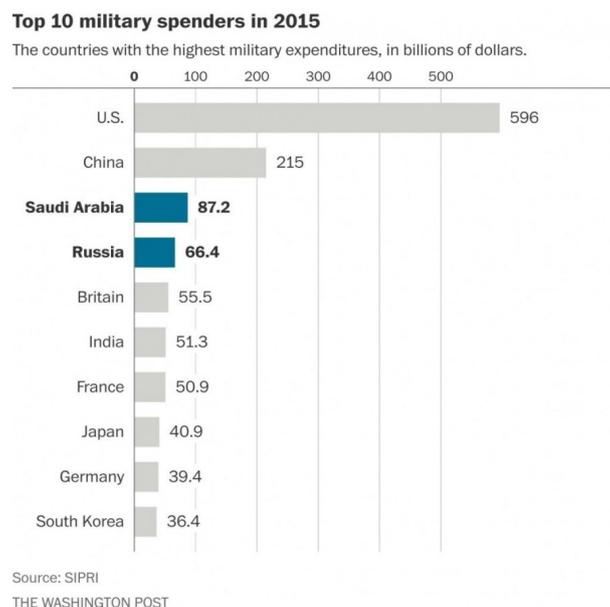
Figura 16 - Evolução dos investimentos em Defesa
(em MM€ e variação percentual em relação ao ano anterior).

7.1. Average number of troops deployed (absolute figures and %)



Fonte:
EDA,
Defen
ce
Data,
2013

Figura 17 - Valores médios de tropas destacadas (números absolutos e em %).



Fonte: SIPRI 2016, extraído do jornal Washington Post, 2016

Figura 18 - Lista dos dez países com maiores custos militares, em 2015 (em MM\$).

Dinâmicas da economia da defesa

A nível mundial, depois dos EUA, os Estados-membros da UE são os que mais despendem em defesa^[63]. Contudo, no que respeita ao poder militar, este esforço de defesa não se traduz na prática de forma proporcional. Tal facto fica a dever-se a ineficiências do sistema genético de capacidades militares e à falta de cooperação e interoperabilidade, que impedem os Estados-membros da UE de tirarem proveito maximizado das economias de escala.

Na vertente económica da defesa, o desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas de armas na Europa é crucial para fomentar a competitividade industrial e para gerar inovação, crescimento e emprego altamente qualificado. Por isso, uma base tecnológica e industrial de defesa europeia robusta, inovadora e competitiva é a condição indispensável para a salvaguarda da autonomia estratégica da Europa.

O sector da defesa é caracterizado por ciclos de desenvolvimento e produção demasiado longos e por uma persistente fragmentação tanto do lado da procura como da oferta^[64], gerando ineficiências e duplicações desnecessárias, em termos de capacidades, organizações e encargos financeiros. Na verdade, as verbas despendidas em políticas protecionistas, que originam duplicações, redundâncias e ineficiências, poderiam ter sido investidas no desenvolvimento de capacidades.

Assim, o setor económico da defesa enfrenta atualmente enormes desafios, tais como: fragmentação; diminuição de fundos; decréscimo de oportunidades de negócio; e uma crescente e mais vigorosa concorrência internacional. A partilha de infraestruturas, a convergência dos planeamentos de defesa e dos requisitos operacionais e as aquisições conjuntas e cooperativas de equipamento contribuirão significativamente para que se consiga obter mais com os mesmos níveis orçamentais de defesa.

Torna-se, portanto, indispensável que o setor da defesa se adapte às rápidas mudanças tecnológicas e inovação, que se verificam sobretudo no domínio civil, e que sejam desenvolvidas políticas comunitárias tendentes à consolidação da oferta e da procura, à minimização destas ineficiências e aumento da competitividade. Em termos de política económica de defesa, designadamente na área da investigação tecnológica, é fundamental encontrar o ponto de equilíbrio entre a centralidade do primado do interesse nacional e a minimização das duplicações e consequentes ineficiências.

Dada a sua reconhecida natureza dual, o investimento em novas tecnologias de defesa é a única forma de se garantir a manutenção na Europa das indispensáveis competências tecnológicas de ponta, minimizando assim as suas vulnerabilidades tecnológicas derivadas da dependência externa da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

Contudo, por inexistência de um mercado concorrencial no setor da defesa e pela sua natureza específica, os custos de desenvolvimento de novas tecnologias de defesa têm aumentado, de forma contínua, a uma taxa média de 5-7% ao ano, muito acima da taxa de inflação, o que se traduz praticamente numa duplicação de custos em cada doze anos. Ou seja, em cada ciclo normal de armamento, que rondará 25-30 anos, os custos dos novos sistemas de armas triplicarão.

Assim, as políticas orçamentais restritivas de defesa, verificadas desde o fim da Guerra Fria, em contraciclo com os custos crescentes das novas tecnologias, são responsáveis pelo estado de desarmamento estrutural atual da Europa.

Concomitantemente, tem-se assistido à perda sistemática de competências e capacidades tecnológicas e industriais, geradoras de inovação e emprego qualificado, indispensáveis a uma capacidade de defesa robusta, eficaz e credível, à manutenção da autonomia estratégica da UE, à sua liberdade de ação e à segurança do fornecimento do equipamento necessário (*security of supply*).

Numa perspetiva estratégica de médio-longo prazo, não pode deixar de ser preocupante o facto de a indústria de defesa europeia, para sobreviver economicamente, ter sido forçada a diversificar o seu portefólio de clientes para o setor civil e tenha orientado as suas estratégias principalmente para as exportações para países terceiros. De facto, estes países normalmente têm requisitos tecnológicos menos exigentes, correndo-se assim o risco de a base tecnológica e industrial de defesa europeia perder competências e “saber fazer” (*know-how*) e não estar apta, no momento certo, a desenvolver as tecnologias emergentes necessárias às futuras capacidades europeias.

Sendo as ameaças que se perspetivam mais híbridas e menos convencionais, os Estados-

membros encontram dificuldades adicionais na forma de as enfrentar com os meios militares tradicionais que estão ao seu dispor. Assim, há duas ilações a tirar aparentemente contraditórias: por um lado, há uma necessidade urgente de se incrementarem e fortalecerem os laços de cooperação internacional; por outro lado, havendo uma relação direta entre capacidades militares, competências tecnológicas e “know-how” industrial, a UE e os Estados-membros devem desenvolver políticas para minimizar a sua dependência excessiva de terceiros e para preservar e reforçar a base tecnológica e industrial de defesa europeia.

Por isso, a ex-Alta Representante, Catherine Ashton^[65], afirmou ser muito preocupante o facto de o investimento em I&D de defesa na UE, entre 2006-2013, ter decrescido mais de 19,5%, muito acima do decréscimo verificado, no mesmo período, em relação aos orçamentos de defesa^[66]. No caso de Portugal, embora não existam números fidedignos, segundo dados da Agência Europeia de Defesa (EDA), este decréscimo foi muito mais acentuado (84%)^[67].

E mesmo as metas pouco ambiciosas (*benchmarks*) estabelecidas pela EDA para estimular o I&D de defesa, quer de âmbito nacional quer no quadro cooperativo europeu, não têm sido cumpridas^[68]! Assim, em comparação com os EUA, o “fosso” tecnológico é cada vez maior, verificando-se atualmente uma diferença favorável aos EUA da ordem de 1 para 6.

Nos últimos vinte anos, não se verificaram desenvolvimentos significativos de regeneração das capacidades tecnológicas de defesa na Europa. Os últimos grandes programas de desenvolvimento e aquisição (*procurement*) de equipamento militar europeu datam do fim da Guerra Fria (EuroFighter/Typhoon, A-400M, NH-90, Rafale, Saab JAS 39 Gripen).

Na realidade, no período de 2006-2011, as importações de grandes sistemas de armas na Europa diminuíram 41%^[69]. Assim, tendo em consideração a extensão temporal dos ciclos genéticos de armamento (25-30 anos), a manutenção desta tendência recessiva constitui uma vulnerabilidade estratégica, ao colocar a Europa numa deriva de dependência tecnológica estrutural do exterior.

Importa sublinhar que o investimento em I&D de defesa gera um efeito multiplicador significativo no PIB, no emprego qualificado e em variadíssimos setores da economia, como demonstra um estudo encomendado pela EDA, em 2013, em que se conclui que um corte de 100M€ em I&D de defesa traduzir-se-á numa diminuição de 150M€ no PIB, assim como na perda de 3000 empregos, dos quais 800 altamente qualificados^[70].

Uma base tecnológica e industrial de defesa competitiva é não só crucial do ponto de vista da segurança e defesa, mas também economicamente significativa, pelo que nunca foi tão forte e evidente o elo entre segurança e desenvolvimento.

Por isso, num contexto de estrangimento financeiro, a recuperação da economia e o desenvolvimento nacional passam pelo reforço do investimento em I&D de defesa e na

modernização das forças armadas. Exemplo paradigmático constitui o Reino Unido que, em plena crise financeira e em contraciclo com esta, apostou numa estratégia de investimento e desenvolvimento de um ambicioso programa de médio-longo prazo de modernização das suas forças armadas (dois porta-aviões da classe Queen Elizabeth, caças F-35B (STVL), modernização das frotas de Typhoon e Tornado, Fragatas Type-26 e Type-45, etc.)^[71].

Neste contexto, e aparentemente com o mesmo objetivo mobilizador e de relançamento da economia europeia de defesa, o Conselho Europeu de dezembro de 2013 identificou quatro programas estruturantes e mobilizadores do desenvolvimento de capacidades militares europeias no médio-longo prazo^[72].

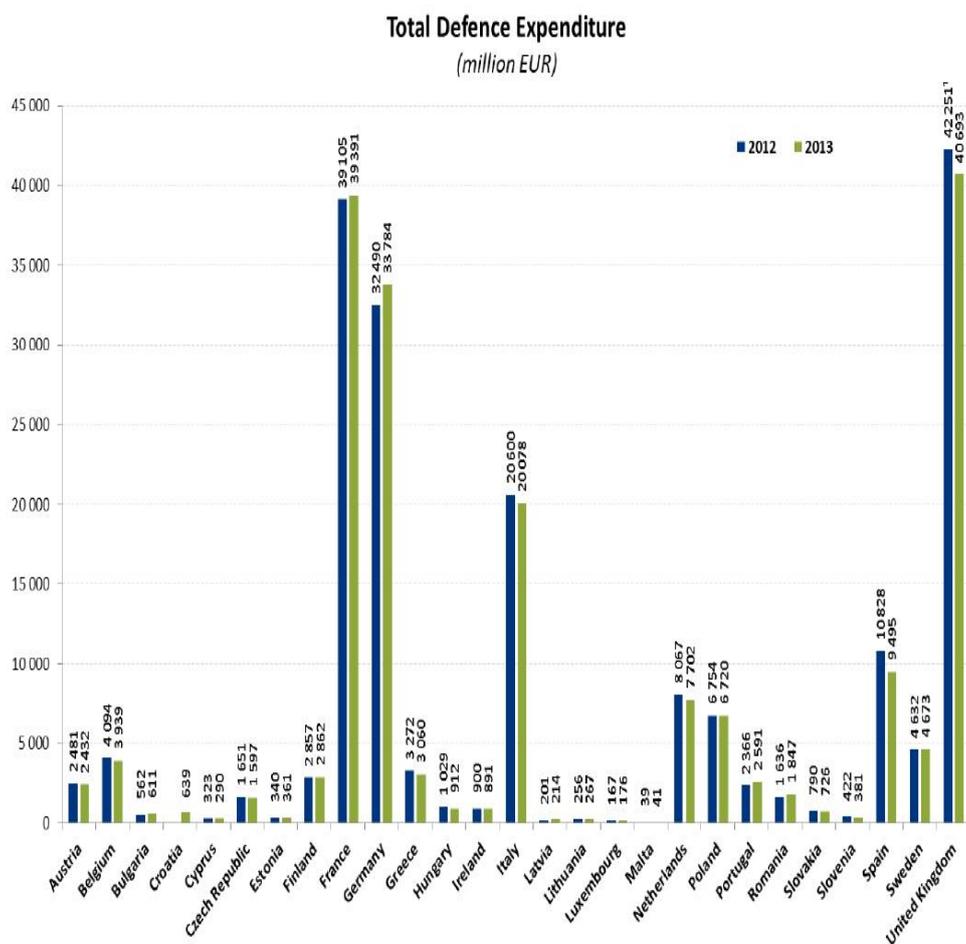
A especificidade, complexidade e elevados custos das novas tecnologias e inovação de defesa recomendam uma maior integração europeia de defesa, incluindo a base tecnológica e industrial de defesa, tendo em vista a consolidação da procura através da cooperação e de uma maior convergência dos planos de defesa nacionais.

Contudo, este desiderato só poderá ser alcançado com um esforço concertado de cooperação multinacional na área da defesa, tal como estabelecido no Tratado de Lisboa (Art.ºs 44º, 45º e 46º), nomeadamente a cooperação estruturada permanente para a defesa, que nunca foi utilizada, e cujas virtualidades, incompreensivelmente, tardam em ser entendidas e concretizadas à escala europeia. O mesmo se constata com a Força de Reação Rápida da UE (*battlegroup*), o que é bem demonstrativo da falta de vontade política que reina nas capitais, não obstante as promessas declaratórias feitas em Bruxelas.

Por sua vez, as sinergias e economias de escala resultantes de uma política efetiva de cooperação de defesa são indispensáveis à criação de um verdadeiro mercado europeu de defesa aberto, transparente, livre de protecionismos e competitivo, onde as pequenas e médias empresas (PME), como atores e agentes principais, possam ter acesso facilitado.

As vantagens resultantes de uma maior consolidação da procura e da oferta são inúmeras, ao proporcionar uma maior interoperabilidade dos sistemas de armas e uma redução significativa dos custos de aquisição, manutenção e sustentação.

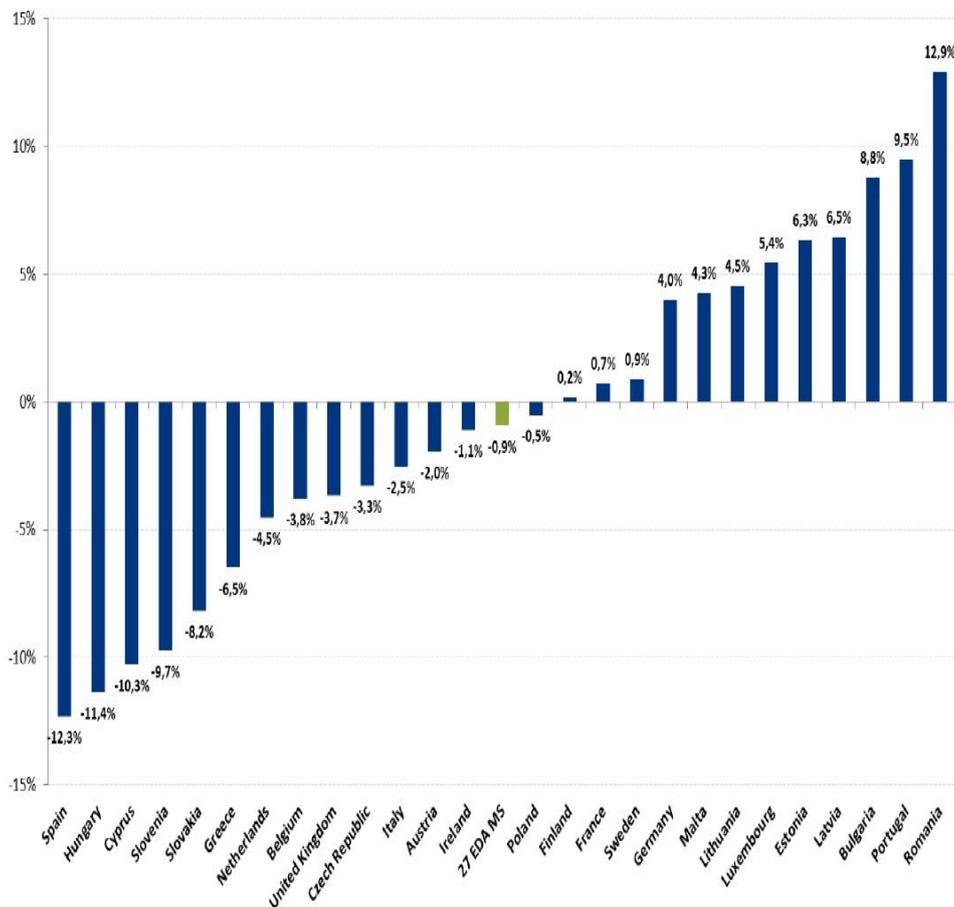
É portanto necessário desenvolver uma política industrial de defesa europeia, tendo por base um novo paradigma de progressiva integração e cooperação europeia e multinacional.



Fonte:
EDA,
National
Defence
Data,
2013

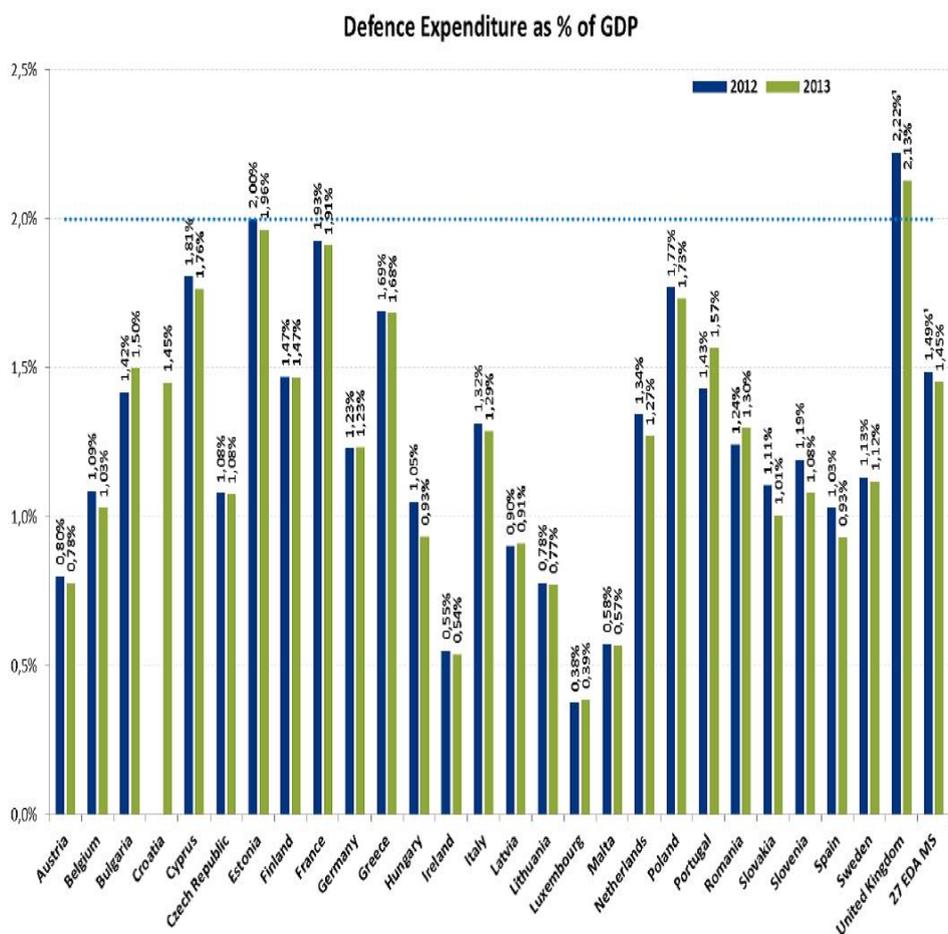
Figura 19 - Total dos custos com a Defesa na Europa (em M€).

% Change in Defence Expenditure, 2012-2013



Fonte: EDA,
National
Defence
Data, 2013

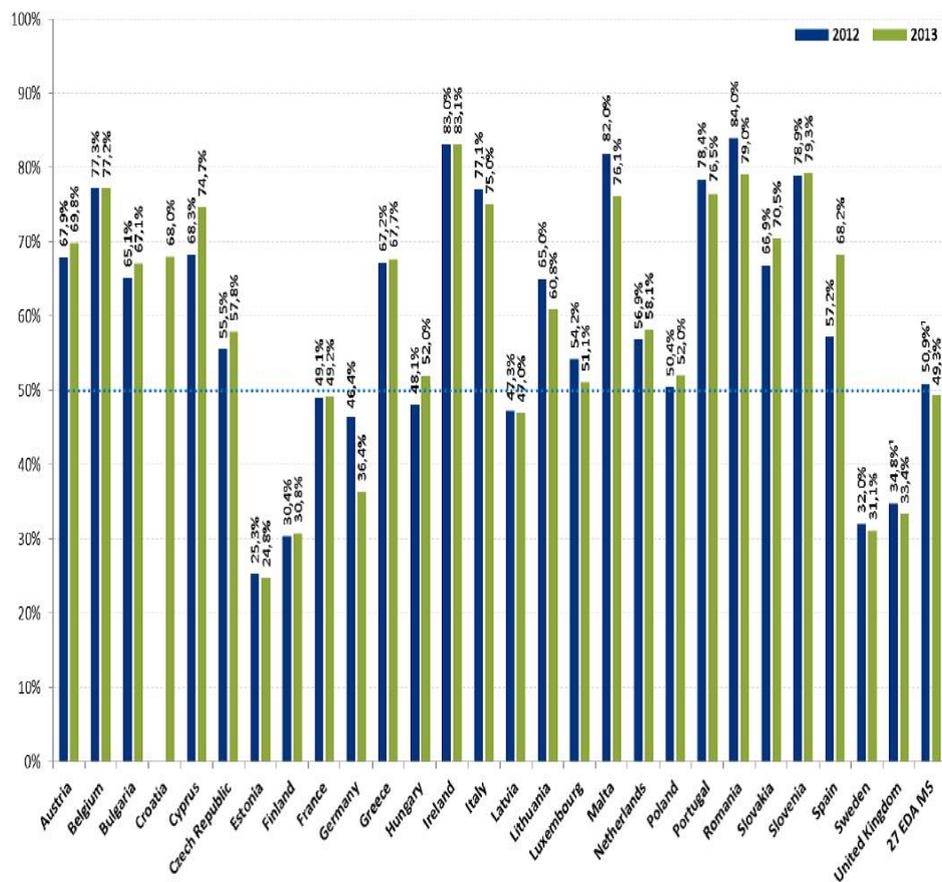
Figura 20 - Alteração percentual dos custos com a Defesa na Europa (em M€).



Fonte: EDA,
National
Defence
Data, 2013

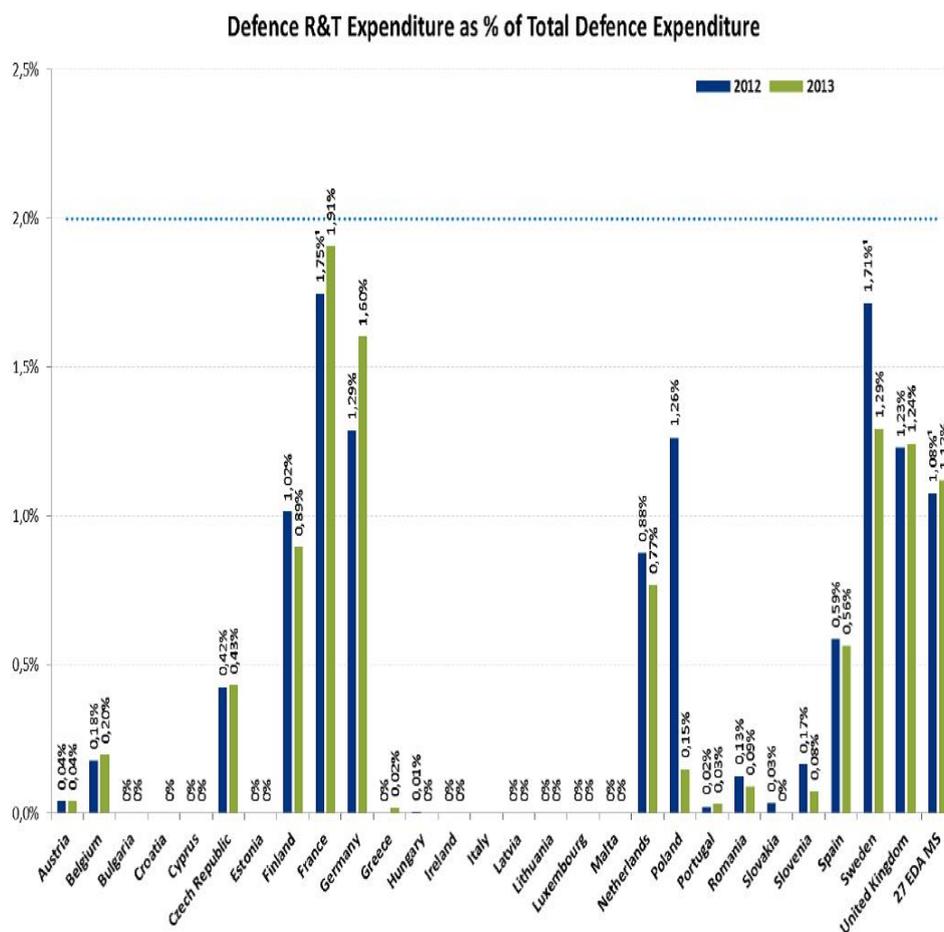
Figura 21 - Custos com a Defesa em percentagem do PIB.

Personnel Expenditure as % of Total Defence Expenditure



Fonte: EDA,
National
Defence
Data, 2013

Figura 22 - Custos com o pessoal em percentagem dos custos totais com a Defesa.



Fonte: EDA,
National
Defence
Data, 2013

Figura 23 - Custos com investigação e tecnologia em percentagem dos custos totais com a Defesa.

Indispensabilidade da cooperação de defesa

Em termos de sustentabilidade da segurança, devido à interdependência, complexidade e natureza dinâmica das ameaças, e aos elevados custos do desenvolvimento tecnológico de defesa, está hoje demonstrado que nada que os Estados-membros possam fazer isoladamente é suficiente.

Deste postulado resulta claro a imprescindibilidade da coordenação e cooperação

multinacional, nomeadamente, no que respeita à convergência dos planeamentos de forças e à sincronização dos desenvolvimentos de estruturas de forças, para que os objetivos da política de segurança e defesa possam ser atingidos^[73].

Sem prejuízo do carácter intergovernamental da política de segurança e defesa europeia, a situação atual de segurança na Europa requer medidas urgentes, pragmáticas e eficazes que minimizem a endémica fragmentação da oferta e da procura, incentivem e apoiem o investimento sustentado em I&D de defesa cooperativo, que reforcem a base tecnológica e industrial de defesa e que promovam o desenvolvimento das capacidades civis e militares necessárias.

A investigação e desenvolvimento tecnológico de defesa é o fator determinante do processo de desenvolvimento de uma capacidade de defesa credível e eficaz. No entanto, um dos dilemas mais complexos do setor da defesa refere-se ao facto de a investigação e desenvolvimento tecnológico de defesa ser uma responsabilidade primariamente nacional, orientada para a satisfação de requisitos e capacidades nacionais, onde prevalecem os protecionismos e em que os incentivos à cooperação são inexistentes ou inadequados. Contudo, as rápidas mudanças tecnológicas e o inerente risco de hiatos de inovação, aliado ao facto de nenhum país, por si só, deter todo o conhecimento, aptidões e capacidades necessárias, o recurso a formas cooperativas de investigação tecnológica é absolutamente fundamental.

Assim, na sequência das deliberações do Conselho Europeu de dezembro de 2013^[74], cuja temática central foi “a defesa importa” (*defence matters*), louva-se o facto de novos mecanismos e instrumentos financeiros estarem a ser equacionados pela Comissão Europeia, em coordenação com a EDA e com os Estados-membros. Estes incentivos financeiros^[75] destinam-se sobretudo às PME que desenvolvam atividades de inovação na cadeia de valor das tecnologias de duplo-uso, no sentido de se fomentarem sinergias civis-militares que promovam a cooperação europeia em investigação tecnológica de defesa^[76].

Contudo, convém ter presente que estes incentivos e outras ações da UE devem ser entendidos apenas como um “complemento” das ações empreendidas pelos Estados-membros, uma vez que, de acordo com os Tratados da UE, residirá nos Estados-membros a responsabilidade última pelo desenvolvimento e aquisição das capacidades relacionadas com defesa^[77].

O recurso à investigação tecnológica de duplo-uso foi a fórmula mágica que a Comissão Europeia entendeu utilizar para ultrapassar a sua tradicional resistência relativamente à utilização de financiamento comunitário para a defesa^[78].

Tendo em consideração a especificidade da investigação tecnológica de defesa, o seu financiamento com verbas do orçamento da UE obrigará à alteração e adaptação das regras comunitárias que atualmente são aplicáveis só a projetos de investigação civis. Trata-se pois de um processo iterativo e faseado de aprendizagem e adaptação dos vários atores e agentes (*stakeholders*) do sistema de investigação tecnológica de defesa, ao

longo dos próximos quatro anos, prevendo-se que o próximo Quadro Europeu de Financiamento Multianual 2021-2027 já inclua um capítulo dedicado à investigação tecnológica de defesa.

Um primeiro passo foi já dado com a Decisão do Conselho de Negócios Estrangeiros da União Europeia^[79], ao isentar do pagamento de IVA os projetos e programas cooperativos europeus que tenham valor acrescentado para a EDA, no âmbito da sua missão de apoio ao desenvolvimento de capacidades dos Estados-membros e de facilitador da cooperação de defesa.

Num segunda fase deste processo iterativo, merece especial relevo a “Ação Preparatória” (*Preparatory Action*)^[80] que está a ser concebida pela Comissão Europeia, conjuntamente com a EDA e os Estados-membros^{[81] [82]} e que diz respeito ao apoio financeiro da UE a projetos de investigação tecnológica relacionados com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

A EDA foi entretanto mandatada para atuar como interface entre os Ministérios da Defesa dos Estados-membros e as políticas transversais da UE, assim como para administrar as contribuições financeiras do orçamento geral da UE para projetos e programas relacionados com defesa, o que constitui um procedimento inovador e extremamente importante tendo em vista a implementação da Ação Preparatória.

A Ação Preparatória constituirá, pela primeira vez nos anais da UE, o catalisador da investigação tecnológica de defesa orientada para a satisfação das capacidades prioritárias e das “lacunas” fundamentais (*shortfalls*) definidas a nível europeu, para atingir objetivos estratégicos comuns, no quadro da política comum de segurança e defesa^[83].

É pois um importantíssimo passo no sentido do desenvolvimento de capacidades de defesa e do fortalecimento e competitividade da base tecnológica e industrial, assim como do crescimento da própria economia, gerando inovação, crescimento e emprego qualificado.

Entretanto, no seguimento de uma iniciativa do Parlamento Europeu, e no quadro da avaliação em curso da exequibilidade da Ação Preparatória, nomeadamente a aplicação e adaptação dos procedimentos e normativos da UE ao setor da defesa, sublinha-se o acordo, assinado em 18 de novembro de 2015, entre a Comissão Europeia e a EDA, para o financiamento de 1,4M€ destinado a projetos-piloto sobre tecnologias emergentes de defesa, assim como para atividades ligadas à certificação de tecnologias de duplo-uso^[84].

Um recente relatório^[85] sobre a “Ação Preparatória”, elaborado por personalidades ligadas à indústria, governo, parlamento europeu e académicos, reconhece a especificidade da investigação tecnológica do setor da defesa e propõe que as práticas normais de financiamento e as modalidades de gestão correntemente utilizados pelo Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação Horizon 2020 (H2020), sejam agilizadas e adaptadas às necessidades e especificidades da investigação de defesa. Por exemplo,

atendendo à incerteza e riscos associados à evolução dos cenários geopolíticos, uma das propostas apresentadas neste relatório é que os níveis de financiamento para projetos de investigação tecnológica de defesa atinjam 100% do valor do projeto, em vez dos tradicionais 70% concedidos pela Comissão Europeia.

Acresce que, na sequência do Conselho Europeu de dezembro de 2013, a Comissão Europeia, conjuntamente com o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), está a preparar um Plano de Ação de Defesa (*European Commission's Defence Action Plan*), no qual a investigação tecnológica de defesa é peça fundamental, que deverá ser aprovado em finais de 2016^[6], e que contribuirá para gerar energia cinética (*momentum*) promotora de cooperação de defesa.

| | European Structural and Investment Funds (ESIF) | | | COSME | | Horizon 2020 | | |
|------------------------------------|--|---|--|--|---|---|--|---|
| | European Regional Development Fund (ERDF) | European Territorial Cooperation goal (ETC ² : CBC / Interreg) | European Social Fund (ESF ³) | Financial instruments ⁴ | Access to markets (EEN ⁵) | Thematic areas | SME instrument ⁸ | Financial instruments |
| Overall Goal | JOB CREATION and COMPETITIVENESS | Cross-border / Transnational COOPERATION | HUMAN CAPITAL training and skilling | FINANCING SMEs | SME/Clusters ACCESS to MARKETS | Cross-border RESEARCH and INNOVATION (R&I) | RESEARCH and INNOVATION in SMEs | Access to RISK FINANCE for R&I |
| WHO (can apply) | SMEs ⁷ , large companies, academia, (other) research institutes, public bodies, consortia | SMEs / large companies, academia, (other) research institutes, training centres, NGOs, other private/public bodies, consortia | Projects from enterprises / companies, academia, (other) research institutes, training centres, NGOs, other private/public bodies, consortia | SMEs (but EIF restricted sectors ⁹) | Clusters / Cluster partnerships | Consortia with minimum 3 participants from 3 different Member States | SMEs | Innovative ⁹ SMEs, Mid-Caps ¹⁰ , Large Caps (but EIB excluded sectors ¹¹ / EIF restricted sectors) |
| WHAT ¹² (for) | Projects on dual-use items ¹³ | Dual-use projects | Dual-use skills development | Enterprise expansion and growth ¹⁴ | Projects on partnership building / cluster internationalisation | Research and innovation activities with an exclusive focus on civil applications | Research and innovation activities with an exclusive focus on civil applications | Enterprise viability and growth ¹⁵ |
| WHICH (funding tool) | Grants, loans, loan guarantees, equity | Grants, loans | Grants, loans | Loans, loan guarantees, equity | Grants | Grants, prizes, procurement, pre-commercial procurement, public procurement of innovative solutions | Grants | Loans, loan guarantees, equity |
| WHEN (deployment period) | 2014-2020: calls for proposals and/or (continuously) «open window» | 2014-2020: calls for proposals ¹⁶ and/or (continuously) «open window» | 2014-2020: calls for proposals and/or (continuously) «open window» | 2014-2020: always open (demand-driven ¹⁷) | 2014-2020: calls for proposals | 2014-2020: (normally) open call for project proposal | 2014-2020 (3-4 cut-off dates per year) | 2014-2020: always open (demand-driven) |
| WHERE (to apply) | Managing Authorities ¹⁸ | Managing Authorities | Managing Authorities | Financial intermediaries ¹⁹ | EASME ²⁰ , EEN | European Commission and JUs ²¹ (Brussels) | EASME | Financial intermediaries |
| HOW MUCH (per capita) | Up to €50 mn (but also above if EC approves) | Up to €50 mn (but also above if EC approves) | Not defined (call related) | Loans: ≤ €150.000 for all SMEs; above only for "non-innovative" SMEs | Not defined (call related) | Funding range: €1-50 mn | Phase I: €50.000 (lump sum) per project. Phase II: €500.000-2,5 mn ²² | Loans: between €25.000 and €7,5 mn |
| HOW | Project folder application | Project folder application | Project folder application | No need for projects or business plans ²³ | Project folder application | Online application (Horizon 2020 participant portal ²⁴) | Online application (Horizon 2020 participant portal) | No need for projects or business plans ²⁵ |

Dilemas do terrorismo global e o primado do bilateralismo

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA marcaram o início de uma nova tipologia de ameaças imprevisíveis, difusas, multifacetadas, assimétricas e transnacionais, com recurso sistemático a táticas de terrorismo global, incluindo as ameaças híbridas.

As “fronteiras” tradicionais entre segurança interna e defesa nacional ficaram mais ténues e imprecisas. Porque a segurança interna e externa estão inextricavelmente ligadas, a instabilidade fora da UE implica riscos acrescidos no interior da União, requerendo uma maior coordenação intranacional e cooperação internacional, assim como meios e capacidades adequados para os enfrentar.

Este ténue elo de ligação tenderá a estreitar-se à medida que o número de combatentes europeus que se juntam ao *Daesh* for aumentando^[87], exigindo por isso profundas adaptações legislativas, estruturais e de articulação e coordenação operacional entre polícias e forças armadas nos países democráticos onde impera o primado do estado de direito.

Neste quadro, a segurança e defesa não se improvisam; são antes o resultado de um longo e complexo processo de construção e transformação, tendo em vista a manutenção de uma determinada prontidão operacional, com base num sistema coordenado de formação e treino, na permanente modernização de capacidades e num adequado programa de financiamento sustentado.

Os novos desafios à segurança e os fatores de instabilidade da “vizinhança alargada” da UE (conflitos regionais, terrorismo transnacional, estados falhados e guerras civis e ciberataques) recomendam que a UE disponha de capacidade e de serviços de informações e “inteligência” eficazes e adequados não só à gestão de crises, mas também à antecipação estratégica e à prevenção de conflitos.

Por outro lado, os atentados de Paris (13 de novembro de 2015) e de Bruxelas (22 de março de 2016) demonstraram também que o equilíbrio entre liberdade e segurança é cada vez mais delicado. Este é um sério desafio para as lideranças futuras na UE, pois uma sondagem, após os atentados de Paris, revela que 87% dos franceses (a pátria das liberdades) admite ver reduzidos direitos e liberdades em troca de segurança.

Acresce que uma sondagem Eurobarómetro, de maio de 2015, indicava que 74% dos cidadãos europeus são favoráveis a uma política de segurança e defesa comum, e

consideram que a migração e o terrorismo são hoje os desafios mais importantes aos quais a UE deve estar apta a fazer face^[89].

Contudo, paradoxalmente, o eleitorado europeu tem vindo a pôr em dúvida o espectro de futuras ações militares significativas, deixando antever um nível de ambição para a política de segurança e defesa europeia bastante limitado^{[89] [90]}.

Na grande maioria dos Estados-membros, as opiniões públicas estão cada vez mais desinteressadas dos assuntos de defesa e das questões geopolíticas do mundo atual. Numa recente sondagem (junho de 2015), apenas 49% dos inquiridos no Reino Unido, 47% na França, 45% na Espanha e 38% na Alemanha, expressaram apoio à ideia de o seu país usar a força para defender um aliado envolvido num eventual conflito militar sério com a Rússia, em aplicação do Art.º 5º do Tratado do Atlântico Norte ou do Art.º 42.7 do Tratado de Lisboa.

As gerações atuais têm assim razões acrescidas para estarem mais preocupadas com a sua segurança, o que as obriga a estarem mais informadas e serem mais interventivas no processo de progressiva integração europeia, incluindo o aprofundamento e consolidação da política comum de segurança e defesa, pois não haverá soberania sem uma capacidade de defesa credível e sem uma base tecnológica e industrial forte e competitiva.

Na realidade, a UE confronta-se com um grande dilema: por um lado, as exigências securitárias e de defesa são cada vez maiores e mais complexas, principalmente devido ao número crescente de crises na sua “vizinhança alargada”; por outro lado, em sentido contrário, a vontade política e o interesse dos cidadãos europeus na política de segurança e defesa da UE tem vindo a diminuir.

São, portanto, vários os sinais de alerta que estão a tocar simultaneamente! Não bastam a retórica e as boas intenções dos nossos políticos em Bruxelas. É preciso informar e convencer os cidadãos europeus de que a Europa vive tempos de mudança, de incerteza e de elevado risco. Neste quadro, a defesa não é uma opção, é antes uma indispensabilidade, que só se reconhece quando falta, aliás como foi unanimemente entendido no Conselho Europeu de dezembro de 2013, ao proclamar que “a defesa importa” (*defence matters*).

No seguimento dos horríveis atentados de Paris, a França invocou, pela primeira vez na história da UE, a “cláusula de auxílio e assistência” do Tratado de Lisboa” (Art.º 42.7), em resposta à ameaça global do *Daesh*.

Com o medo instalado no interior da Europa, a forma efetiva e a celeridade como os Estados-membros da UE responderem à invocação da França poderá vir a constituir a certidão de óbito da já moribunda e desacreditada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) Europeia, sucumbindo ao primado do bilateralismo.

Na realidade, devemos ter presente que no Conselho Europeu de Colónia, em 1999, a política de segurança e defesa da UE foi concebida como uma política de gestão de

crises, de prevenção de conflitos e de fortalecimento da segurança internacional, não incluindo portanto a defesa territorial dos Estados-membros^[91]. Assim, não obstante a transnacionalidade do tipo de agressão, a natureza jurídica da cláusula invocada pela França não exige uma resposta institucional da UE, no que à PCSD diz respeito, mas antes faz assentar no princípio da “solidariedade”, na “obrigação moral” e no diálogo bilateral o formato, o tempo e o modo do “auxílio e assistência” a dar.

Ora, o bilateralismo ou o chamado “minilateralismo”^[92] constitui a essência do princípio da intergovernamentalidade em que se fundamenta a arquitetura da política externa e de segurança e defesa da UE. Na verdade, os acordos baseados em alianças bilaterais ou “minilaterais” poderão permitir que os países alcancem mais com menos e que reajam de uma forma mais flexível aos novos desafios transnacionais. Neste sentido, não obstante as suas virtualidades, existe uma potencial contradição dicotômica, dificilmente sanável, entre o bilateralismo e o processo de aprofundamento da política comum de segurança e defesa, “incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir, a prazo, a uma defesa comum” (Art.º 24º do Tratado de Lisboa). A invocação da cláusula 42.7 pela França, e a sua aparente contradição com o estipulado na cláusula 43º do Tratado de Lisboa, ilustra bem este dilema.

A Resolução 2249 do Conselho de Segurança das Nações Unidas^[93] considera o *Daesh* “uma ameaça global” e apela a “que sejam tomadas todas as medidas necessárias para combater o *Daesh*”. Por isso, relativamente ao pedido formulado pela França, respaldada pela Resolução do Conselho de Segurança, os tempos são ainda de uma esperança expectante, embora as respostas dadas até ao momento, apenas por alguns Estados-membros e de forma bilateral, além de tímidas, evidenciam descoordenação e confirmam a ausência de uma verdadeira PCSD.

Não é demais realçar que, no novo ambiente de volatilidade da segurança que nos rodeia, os Estados-membros da UE devem atuar coletivamente fazendo uso de todos os instrumentos e mecanismos disponíveis a nível institucional e intergovernamental.

Quando a poeira dos trágicos acontecimentos assentar, para além da ideia simplista e redutora da divisão entre “gaulistas” e “atlantistas”, importante será analisar as motivações que levaram a França a invocar o Artº 42.7 do Tratado de Lisboa e não o Art.º 5º da OTAN, pois, como é inquestionável, a OTAN é a organização político-militar melhor apetrechada como garante da defesa coletiva da Europa^[94].

Reforço das relações UE-OTAN e Estratégia Global da UE

As guerras dos Balcãs que se seguiram à fragmentação da Jugoslávia, na década de 1990, evidenciaram a incapacidade política e militar da UE de intervir e estabilizar conflitos na

sua fronteira imediata, sem depender dos EUA.

O acordo franco-inglês alcançado na Cimeira de Saint-Malo, em dezembro de 1998, marca a primeira tentativa séria e bem-sucedida de dotar a UE de meios, capacidades militares credíveis e vontade política para decidir, de forma autónoma, e lidar com cenários de crise internacionais e em áreas do seu interesse estratégico^[95].

O Conselho Europeu de Colónia, de junho de 1999, consagrou o estabelecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como fazendo parte integrante da política externa e de segurança comum, que, com o Tratado de Lisboa em dezembro de 2007, passou a designar-se por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)^[96].

Os EUA olharam para a criação destas instituições e estruturas de segurança e defesa europeia com algum receio de enfraquecimento do elo transatlântico e do contributo da Europa para a OTAN no que respeita à segurança euro-atlântica (*european burden sharing*)^[97].

O Tratado de Nice, de dezembro de 2000, criou as estruturas de tomada de decisão político-militar da UE para o lançamento, de forma autónoma e em coordenação com a OTAN, de missões/operações de gestão de crises^[98]. Foi definida uma nova relação UE-OTAN na base dos seguintes princípios: “*consultation, cooperation and transparency*”. Contudo, só em dezembro de 2002, em reunião simultânea do Conselho da UE e do Conselho do Atlântico Norte, foi acordada a forma de materialização da cooperação UE-OTAN, que se convencionou chamar de Acordo Berlim Plus^[99].

Sem prejuízo da autonomia de decisão política de cada uma das organizações, a cooperação UE-OTAN nos vários domínios da segurança e defesa, tão necessária no novo ambiente de segurança cooperativa onde predominam as interdependências, tem sido sistematicamente insuficiente e insatisfatória.

São sobretudo razões de ordem política, com fundamentação na memória histórica dos povos, no quadro do chamado “triângulo da desconfiança”^[100], que constituem o principal obstáculo político, principalmente no que diz respeito à observância dos princípios da complementaridade, transparência e reforço mútuo de meios e capacidades entre as duas organizações.

Neste quadro de dificuldade de cooperação UE-OTAN, tendo em vista evitar duplicações desnecessárias e ineficientes de meios e capacidades, podemos genericamente afirmar que a “partilha de trabalho” entre a OTAN e a UE baseou-se durante muito tempo, ainda que informalmente, na diferenciação e especialização de ambas as organizações, em termos de “*hard power*” e “*soft power*”, respetivamente. Tradicionalmente, a UE faz gestão de crises e a OTAN toma conta da defesa territorial e, se necessário, também da gestão de crises.

Na verdade, dispondo de uma ampla panóplia de mecanismos e instrumentos^[101] apropriados, e agindo de forma coordenada no quadro de uma abordagem global

(*comprehensive approach*), a UE ganhou legitimidade, crédito e prestígio internacional como ator de escolha e de excelência em todas as fases do complexo processo de gestão de crises^[102].

Contudo, face ao novo quadro de ameaças, riscos e desafios, incluindo a chamada “ameaça híbrida”^[103], é hoje mais claro do que nunca que esta dualidade de abordagem na “partilha de trabalho” não é coerente com os atuais requisitos de segurança cooperativa e esforço conjunto entre as duas organizações.

Assim, o efeito dissuasor da OTAN e a complementaridade dos instrumentos e mecanismos da UE, são essenciais no atual e futuro ambiente de segurança internacional, e constituem uma razão acrescida para a necessidade de reforço da cooperação UE-OTAN^[104]. Por isso, constatando-se que tanto a UE como a OTAN estão a desenvolver atividades e ações preventivas no domínio da cibersegurança e contra a “ameaça híbrida”, a Alta Representante, Federica Mogherini, propôs a criação de uma Célula da UE contra as ameaças híbridas (*EU Hybrid Fusion Cell*), para intensificar a coordenação e troca de informação entre os Estados-membros, realçando simultaneamente a necessidade de uma maior coordenação, cooperação e diálogo UE-OTAN^[105].

Por outro lado, o “pivô” estratégico dos EUA para a Ásia-Pacífico força os europeus a tomarem a sua defesa mais seriamente, sem prejuízo do papel determinante da OTAN na defesa coletiva da Europa. Assim, a Europa terá de investir mais e melhor em defesa, para granjear credibilidade na cena internacional e continuar a ser um ator global relevante, fornecedor de segurança (em vez de um consumidor de segurança), e sobretudo para garantir a sua própria segurança.

O empenhamento de forças terrestres, aéreas e navais russas na Geórgia (2008) constituiu um primeiro aviso sério da mudança de paradigma estratégico da Rússia, dentro da área de responsabilidade da OTAN.

Na Cimeira de Gales^[106], em resposta aos novos desafios da Rússia em relação à Ucrânia e aos flancos leste e sul da Europa, a OTAN reiterou a sua dimensão de “*hard power*”, reforçando a sua postura defensiva e dissuasora, o que levou o Primeiro-ministro da Rússia, Dimitri Medved^[107], a afirmar que se está a caminhar para uma nova “guerra fria”^[108].

De facto, desde a Cimeira de Gales, a OTAN procedeu à adaptação, reforço e fortalecimento do seu Plano de Ação de Prontidão^[109] (*NATO Response Force*), com o estabelecimento de uma Força Combinada de Muito Alta Prontidão^[110] (também designada por *Spearhead Force*), como parte da “*European Reassurance Initiative*”, que resultou num maior número de exercícios reais de grande envergadura e numa maior presença das suas forças em apoio aos Estados Bálticos e a leste e sul^[111]. Na próxima Cimeira da OTAN em Varsóvia (8-9 de julho de 2016), estima-se que seja reforçada esta postura simultaneamente defensiva e dissuasora^[112] em relação às frentes leste e sul, assim como reiterada a vontade política de um aprofundamento da cooperação UE-OTAN, e da

continuação do indispensável diálogo e interdependência com a Rússia^[113].

A partir de 2010, na Cimeira de Lisboa, com a aprovação de um novo Conceito Estratégico, a OTAN procedeu à reformulação do seu espectro de missões, passando a assumir-se também, de forma mais visível e reiterada, como um gestor globalizado de crises^[114], que serviu de justificação para a sua intervenção no Afeganistão (ISAF).

Desta forma, a tradicional “partilha de trabalho” entre a OTAN e a UE tornou-se mais difusa, complexa e propensa a duplicação de esforços, meios e capacidades, requerendo um esforço adicional de coordenação, cooperação, transparência e reforço mútuo, tendo presente que vinte e três dos vinte e oito membros da OTAN são também membros da UE^[115]. Dadas as naturais dificuldades políticas já mencionadas, a EDA poderia funcionar como o interface privilegiado entre a UE e a OTAN, sobretudo nas questões relacionadas com a coordenação para o desenvolvimento de capacidades, o fortalecimento da base tecnológica e industrial de defesa e o aprofundamento do mercado euro-atlântico de defesa.

Os Estados-membros têm de decidir se a UE permanece fiel ao seu objetivo inicial de gestão de crises multifacetadas, ou se reconstruem a credibilidade da dissuasão convencional e da defesa coletiva^[116], fazendo uso de todos os instrumentos disponíveis, “hard” e “soft”, da forma mais coerente e eficaz^[117]. A chave está pois na complementaridade da ação dos instrumentos, mecanismos, estruturas e organizações existentes, ultrapassando as tradicionais divisões artificiais que já não correspondem à realidade!

Após anos de hesitações, tergiversões e divergências, em junho de 2015, os membros do Conselho Europeu tomaram a decisão de rever a Estratégia Europeia de Segurança, que data de 2003, e que se encontra manifestamente desatualizada. Por isso, a Estratégia Global da UE que está a ser preparada pela Alta Representante Federica Mogherini, para apresentação ao Conselho Europeu de junho de 2016, é uma peça indispensável para a clarificação do papel da Europa na segurança e defesa europeia, incluindo a base tecnológica e industrial de defesa, assim como no reforço do elo transatlântico.

Esta nova Estratégia Global de política externa e segurança, que se prevê que seja o mais inclusiva possível, não poderá deixar de abordar sete eixos fundamentais, tendo em vista a sua eventual operacionalização, nomeadamente a sua componente de defesa, através de um Livro Branco da Defesa Europeia^[118]: (i) identificação dos interesses estratégicos comuns da UE e clarificação das diversas perceções face aos mesmos, assim como a hierarquização dos objetivos políticos e respetivas prioridades; (ii) definição da ambição de política externa e de segurança comum da UE coerente com os desafios e ameaças; (iii) reforço da cooperação e das relações UE-OTAN aos níveis político, estratégico e operacional; (iv) redefinição da relação UE-Rússia; (v) aprofundamento da cooperação de defesa, incluindo a progressiva convergência dos planos de defesa; (vi) incentivos financeiros da UE à investigação tecnológica de defesa e o fortalecimento da base tecnológica e industrial de defesa, bem assim a criação de um verdadeiro mercado europeu de defesa; (vii) início de um debate, alargado à cidadania, acerca do papel “hard

power” da política externa da UE.

Conclusão

O primeiro quartel do século XXI tem-se caracterizado por um acelerado desenvolvimento tecnológico e por uma mudança radical no ambiente de segurança internacional, facilitada pelo fenómeno da globalização e pela disseminação das tecnologias de informação e comunicações, propiciadoras de fenómenos por vezes incontrolláveis à escala mundial, e com repercussão na “vizinhança alargada” estratégica da Europa^[119].

Sob o ponto de vista da segurança e defesa, a Europa enfrenta hoje principalmente quatro grandes desafios: (i) a ameaça híbrida de uma Rússia mais assertiva, pretendendo recuperar o protagonismo imperial e a liderança perdidas depois do fim da Guerra Fria, com utilização da força militar, se necessário; (ii) a instabilidade endémica no flanco sul, potenciando a exportação do terrorismo transnacional^[120] e dando origem às maiores vagas de migrantes, deslocados e refugiados desde a II Guerra Mundial; (iii) enormes vulnerabilidades em relação à ameaça de ciberataques, sobretudo nos sistemas de comando e controlo, sistemas de informações críticos e infraestruturas críticas; (iv) excessiva dependência energética do exterior.

A resposta adequada a estes desafios e ameaças exige adaptação às rápidas mudanças e transformações em curso, aumento de capacidades militares e uma base tecnológica e industrial de defesa inovadora e competitiva, que a Europa está ainda longe de atingir.

Surpreendentemente, a Europa não só não tem sido capaz de dar uma resposta adequada a esta crise, como tem evidenciado sinais preocupantes de possível desmembramento, debilidade e retrocesso do processo de construção europeia, nos seus pilares fundamentais de solidariedade, integração, coesão e unidade.

São já públicos, notórios e inquietantes os sinais exteriores de insatisfação e descontentamento dos cidadãos europeus, manifestado democraticamente nas urnas, com o aparecimento e desenvolvimento de nacionalismos xenófobos.

Depois de um longo período de contração dos orçamentos de defesa, com repercussão na diminuição dos níveis de prontidão para o combate e das competências tecnológicas e industriais, estamos finalmente a assistir a tempos de mudança, com uma inversão da tendência depressiva verificada já em 2015 e uma ligeira subida estimada para 2016. Será uma inversão de tendência sustentável?

Ventos mais favoráveis parecem soprar agora do lado da Comissão Europeia, ao libertar-se dos arquétipos clássicos para reconhecer o papel mobilizador da economia da defesa e ao flexibilizar a tradicional interpretação restritiva dos Tratados da União Europeia,

quanto ao financiamento da UE para fins relacionados com a dimensão da defesa, dando-lhe um tratamento mais consentâneo com a realidade do ambiente de segurança contemporâneo.

Desta forma, uma renovada e acrescida esperança recai sobre a Ação Preparatória lançada no Conselho Europeu de dezembro de 2013, visando a dinamização e o financiamento da UE a projetos cooperativos europeus de investigação e tecnologia de defesa⁽¹²¹⁾.

Com a aprovação do Plano de Ação de Defesa, em fase final de preparação pela Comissão Europeia, estará dado um passo de gigante no sentido da facilitação de incentivos financeiros para apoio a projetos de investigação e tecnologias emergentes de defesa, condição fundamental para o desenvolvimento de competências tecnológicas e industriais que reduzam as vulnerabilidades da dependência externa e assegurem a autonomia estratégica da Europa, a liberdade de ação e a segurança do fornecimento de equipamentos de defesa. A confirmar-se esta tendência, estima-se que o próximo Quadro Europeu de Financiamento Multianual 2021-2027, pela primeira vez na UE, já inclua um capítulo dedicado à investigação tecnológica de defesa.

Como corolário, através do aprofundamento da cooperação de defesa, nos seus múltiplos aspetos incluindo a revitalização dos conceitos “*pooling & sharing*” e “cooperação estruturada permanente”, o desenvolvimento de capacidades de defesa necessárias, sobretudo no que diz respeito às principais lacunas existentes, estaria mais assegurado. Por sua vez, este investimento constituir-se-ia como mais um agente mobilizador do desenvolvimento económico europeu, sobretudo da base tecnológica e industrial de defesa, fomentando inovação, crescimento e emprego qualificado.

Contudo, é imperioso resolver o paradoxo que paira sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, desde a sua criação em 1999⁽¹²²⁾ até aos dias de hoje, e que resulta da dicotomia e do desequilíbrio entre as crescentes necessidades e exigências de segurança e defesa *vis-a-vis* o menor interesse dos políticos e das opiniões públicas europeias, assim como das insuficientes capacidades militares.

Passados mais de dezasseis anos desde a sua criação, a PCSD está hoje mais distante de alcançar os seus objetivos iniciais, sobretudo devido à persistente falta de vontade política e de compromisso sério para com a componente de defesa dessa política.

Contudo, reforçada com os instrumentos e mecanismos do conceito de “abordagem global”, deve reconhecer-se que a PCSD dispõe de um potencial ímpar para a promoção e aprofundamento de uma cooperação mais inteligente e eficaz com a OTAN, nos seus múltiplos aspetos de planeamento de forças, estruturas de comando e controlo e de desenvolvimento de capacidades militares, em relação aos múltiplos desafios que ambas as organizações enfrentam.

A Estratégia Global de política externa e de segurança da UE, em vias de finalização e aprovação, para além da identificação dos interesses e objetivos comuns e da hierarquização das respetivas prioridades, da enumeração das ameaças e riscos e da

definição clara da ambição política da UE, incluindo o aprofundamento da coordenação UE-OTAN e a redefinição da relação UE-Rússia, deve facilitar e encorajar o desenvolvimento de estratégias setoriais temáticas, como sejam o reforço das capacidades militares, o desenvolvimento tecnológico e industrial de defesa e a criação de um verdadeiro mercado de defesa.

É indispensável que a Estratégia Global clarifique o nexu entre segurança interna e defesa, pois não haverá segurança sem defesa, assim como não haverá defesa sem capacidades credíveis e sem uma base tecnológica e industrial de defesa saudável e competitiva.

Concomitantemente, deve ser desenvolvida uma estratégia adequada, eficaz e sistemática de comunicação e informação da sociedade civil e das opiniões públicas, tendo em vista a criação de uma cultura de segurança e a sua mobilização e participação consciente na consecução dos objetivos de uma nova política de segurança e defesa europeia. Porque é a segurança da Europa e dos seus cidadãos que está verdadeiramente em causa, sendo a defesa o garante dessa segurança (*defence matters*), os benefícios para a sociedade devem ser explicados a todos os cidadãos.

Em síntese, vivemos numa sociedade de risco onde a incerteza, a insegurança e o medo do terrorismo global são características essenciais do ambiente de segurança contemporâneo e fatores determinantes nas relações internacionais. Estes sentimentos são geradores de emotividade e irracionalidade, originando as mais das vezes respostas reativas pontuais, de curto prazo, em detrimento de políticas preventivas de médio-longo prazo na materialização de objetivos estratégicos comuns.

Contudo, dilematicamente, esta situação de incerteza e incapacidade material face aos desafios e ameaças globais, deveria motivar os Estados-membros a cooperarem e a “mutualizarem” as suas forças e capacidades, incluindo a capacidade de informações e “inteligência”, o que requer uma visão estratégica e uma vontade política forte e coerente, que obviamente tem estado ausente.

Assim, o desenvolvimento de uma verdadeira cultura de segurança e defesa europeia é cada vez mais premente para que esta possa gerar e dinamizar uma vontade política sólida e um compromisso político sustentado.

Como tem vindo a ser demonstrado pelos acontecimentos geopolíticos recentes na Europa, o reforço da cooperação de defesa, seja a nível interno da UE, seja no quadro das relações UE-OTAN ou ainda no quadro das relações da UE com a sua vizinhança alargada e com os seus parceiros estratégicos, é fundamental para a coesão da UE e para a proteção, segurança e bem-estar dos seus cidadãos.

Só com uma capacidade de segurança e defesa autónoma e credível, a UE poderá cooperar com a OTAN para enfrentar os imensos desafios e ameaças à sua segurança interna e externa e garantir a paz, a segurança e a prosperidade sonhadas pelos seus pais fundadores!

* Vice-Presidente da Direção da Associação EuroDefense-Portugal.

^[1] _ É oportuno lembrar os enormes sacrifícios das gerações dos nossos avós, como marco permanente da importância da segurança coletiva e da necessidade de prevenir a guerra. Discurso do Secretário-geral da OTAN, “The Warsaw Summit: Strengthening NATO in turbulent times”, Universidade de Varsóvia, 31 de maio de 2016. Entre 1914 e 1945 cerca de 100 milhões de europeus morreram por causas políticas, tendo-se verificado nesse mesmo período a maior onda de deslocados e refugiados de que há memória na Europa, “The Emerging Crisis in Europe”, George Friedman, 2015.

^[2] _ “A nossa União está em risco quando construímos muros em vez de os destruímos (...)”, Federica Mogherini, Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Segurança, 9 de maio de 2016.

^[3] _ “Estratégia Europeia de Segurança”, adotada pelo Conselho Europeu em 12 de dezembro de 2003. Na sua Introdução consta “A Europa nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje (...)” (www.consilium.europa.eu/uedocs/031208ESSIIP.pdf).

^[4] _ Norte de África, Sahel, Médio Oriente, Ásia Menor e Cáucaso e toda a fronteira leste com a Rússia até ao Ártico. Não é por acaso que das trinta e duas missões e operações lançadas pela UE desde a criação da PESD/PCSD, apenas cinco (uma em Aceh/Indonésia, uma no Afeganistão e três na República Democrática do Congo) não se localizam na chamada “vizinhança alargada”. Em 19 de abril de 2016, o Conselho (no formato de Defesa) aprovou o estabelecimento de uma nova operação militar da UE para aconselhamento estratégico, formação e treino militar na República Centro-Africana (EUTM/RCA), para contribuir para a reforma do setor de segurança deste país.

^[5] _ European Geostategy, The Paradox of the EU defence policy, Daniel Keohane, 09March2016.

^[6] _ Constitui particular preocupação o estabelecimento de modernas capacidades anti-navio e anti-aéreas (*Anti-Access/Anti-Denial weapons - A2AD*) da Rússia na Crimeia, que poderão impedir o movimento das forças de reforço da OTAN em toda a região estratégica do Mar Negro/Médio Oriente, se necessário.

^[7] — A Rússia estará mais inclinada a utilizar a força à medida que for modernizando o seu aparelho militar. “Russia 2030. A story of great power dreams and small victorious wars”, Fredrik Wesslau & Andrew Wilson, European Council on Foreign Relations, May 2016. São também exemplo do emprego da nova doutrina de “guerra híbrida” pela Rússia, os focos de tensão mais recentes nos chamados “conflitos congelados” da Moldávia (Transnistria) e Geórgia (Osséria do Sul e Abecásia).

^[8] — Segundo estimativas recentes do Pew Research Center (*think tank* sediado em Washington), em 2020, a população muçulmana na Europa será de 4,09%. Em 2050, crescerá para 8,12%, ao passo que o número de cristãos baixará de 74,23%, atualmente, para 61,81%, em meados do século. Também segundo a estimativa do mesmo Instituto, em Portugal a população muçulmana crescerá de 0,39%, em 2015, para 1,27%, em 2020.

^[9] — “Se os nossos vizinhos estiverem mais estáveis, nós estaremos mais seguros”, discurso do Secretário-Geral da OTAN, Jens Stoltenberg, Universidade de Varsóvia, 31 de maio de 2016.

^[10] — Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN (2003)4 final, 20Mar2003.

^[11] — COM (2011) 303, 25May2011.

^[12] — O Quadro Europeu de Financiamento Multianual 2014-2020, com uma provisão de financiamento de 661MM€, inclui um renovado instrumento de apoio financeiro aos países da vizinhança da UE (European Neighbourhood Instrument - ENI). O ENI foi provido com um montante que ascende a 18,2MM€, substancialmente maior do que o orçamento do instrumento similar anterior (ENPI) (http://ec.europa.eu/budget/refor/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm).

^[13] — Joint Communication: Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015)50 final, 18Nov15. Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy, ST15169/2015, 14Dec15.

^[14] — Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga 21-22March 2015.

^[15] — “Eurocentrism and the Global Strategy: how do others perceive the EU’s role in the world?” Domnhall O’Sullivan, 3June2016, European Geostrategy.

^[16] — Há quem afirme que a forma, desatenta e dissociada da realidade histórica, geopolítica e económica, como foi negociado o acordo de associação da Ucrânia com a UE, em 21 de novembro de 2013, tratando a Rússia com a indiferença de um “parceiro menor”, e que levou à deposição do Presidente Viktor Yankovich (22 de fevereiro de 2014) e aos consequentes distúrbios a sul e a leste, poderão ter dado à Rússia o pretexto que há muito ansiava para anexar a Crimeia (18 de março de 2014) e intervir no leste da Ucrânia. Charles Grant, “Is the EU to blame for the crisis in Ukraine?”, Centre for European Reform, 01june2016.

^[17] — Joint Communication to the European Parliament and the Council, JOIN(2013)30 final, 11Dec2013.

^[18] — No período de 20 de julho a 30 de novembro de 2015, quase 500.000 migrantes chegaram à Grécia em catadupas, dos quais apenas 121.000 foram sumariamente identificados através de impressões digitais (o que é insuficiente em termos de acesso ao direito de asilo). Angeliki Dimitriadi, “The European border guard: New in name only?”, European Council on Foreign Relations, 02June2016. A constatação desta vulnerabilidade sob o ponto de vista humanitário e de segurança europeia esteve no centro da decisão do Conselho e Parlamento Europeu, tendo em vista a criação da “European Border and Coast Guard Agency” (EBCG), que aboverará a Frontex, com um mandato mais amplo e com mais poderes e dotada de mais meios financeiros, pessoal e equipamento. Mantem-se, no entanto, o primado da responsabilidade nacional e cooperação dos Estados-membros quanto ao exercício do controlo das fronteiras externas da UE.

^[19] — ACNUR - Agência das Nações Unidas para os Refugiados.

^[20] — As negociações para a admissão da Turquia como membro da UE começaram em 2005. Nessa altura a Turquia manifestava muito interesse em ser admitida no “clube”. Hoje, com uma UE fraca e dividida, a Turquia parece preferir posicionar-se como uma potência regional forte.

^[21] — Centre for European Reform, “Into the bazaar of EU-Turkey relations”, Rem Korteweg, March2016. Numa conferência de imprensa a seguir ao Acordo de 18 de março de 2016, o Primeiro-ministro da Turquia, Ahmet Davutoglu, foi citado como tendo dito que “não há futuro para a UE sem a Turquia”.

^[22] — Estimativa recente aponta um número total de jihadistas europeus da ordem de 4000-6000, que viajam de e para a Síria através da Turquia.

^[23] — Segundo o Acordo de 18 de março de 2016, a UE pagará à Turquia 6MM€ para apoio

aos campos de refugiados, levantará as restrições aos visa e abrirá um novo capítulo em relação à sua candidatura como membro da UE.

^[24] — ST 12 2016 REV1, European Council Conclusion, 18 March 2016 (www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV1/en/pdf).

^[25] — Declaração dos Chefes de Estado e do Governo da UE, Bruxelas, 7 de março de 2016.

^[26] — Discurso de Donald Tusk sobre a Cimeira dos refugiados, Bruxelas, 8 de março de 2016.

^[27] — Os dados mais recentes dizem-nos que a Turquia alberga já hoje o maior número de refugiados de sempre: 2,7 milhões de sírios, dos quais 1 milhão de crianças, 200 mil iraquianos, 50 mil afegãos, e 25 mil iranianos, com um dispêndio total de 10MM de US\$.

^[28] — Segundo notícias veiculadas por vários órgãos de comunicação social, uma estimativa conservadora da Comissão Europeia aponta para mais de 2 milhões de migrantes, deslocados e refugiados na Líbia, prontos para a aventura da travessia do Mediterrâneo em direção à Europa, logo que as condições do mar o permitam. Durante os primeiros três meses deste ano, e não obstante o sucesso da operação EUFORMED (Operação Sophia), 19000 migrantes chegaram à Itália através da rota da Líbia, sendo este número já superior ao verificado em todo o ano passado. Segundo informação da Agência Frontex este número já havia ascendido a 30000 no fim abril e continua a crescer exponencialmente à medida que o verão se aproxima. Frontex, annual risk analysis 2013-2015 (<http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis>).

^[29] — (www.nato.int).

^[30] — Segundo alguns meios de comunicação social, uma das razões para o recurso à OTAN na operação no Mar Egeu, deve-se a facto de a OTAN (e não a UE) ser a única organização capaz de lidar com a tradicional disputa territorial entre a Grécia e a Turquia naquele espaço marítimo.

^[31] — Embora a Rússia não deseje uma confrontação aberta e total com o Ocidente, um erro de cálculo pode conduzir a um conflito. Casos semelhantes ao abate de um caça-bombardeiro russo pela Turquia, em 24 de novembro de 2015, podem originar uma escalada nas já muito tensas relações com a Rússia, que rapidamente pode degenerar em conflito aberto. Igualmente, é exponencial a probabilidade de acidentes aéreos devidos à utilização intensiva e descoordenada do espaço aéreo do norte da Síria por aeronaves da Coligação Internacional e da Rússia, incluindo UAV, que, no mínimo, poderá conduzir ao

agudizar das tensões existentes. A partir de 2008, com a invasão da Geórgia, mas sobretudo desde o agudizar da guerra civil na Síria, a Rússia mantém uma força-tarefa naval permanente no Mediterrâneo liderada pelo porta-aviões Almirante Kuznetsov.

^[32] — Na sequência da anexação da Crimeia pela Rússia e do agudizar da crise da Ucrânia, em abril de 2014, o Conselho do Atlântico Norte (NAC) emitiu um comunicado em que anunciava a decisão de “suspender toda a cooperação civil e militar entre a OTAN e a Rússia, embora o diálogo político no Conselho OTAN -Rússia pudesse continuar, como necessário, para permitir a troca de informação sobre a crise”. A primeira reunião do Conselho OTAN-Rússia após a crise da Ucrânia teve lugar em 20 de abril de 2016, cujas conclusões realçam a natureza “franca e séria” das discussões e constataam que “a OTAN e a Rússia têm desacordos profundos e persistentes que não se alteraram”. Uma outra importante conclusão deste Conselho OTAN-Rússia foi a “necessidade de se continuarem os esforços no sentido da implementação dos Acordos de Minsk”. Por outro lado, face à crescente ameaça da Rússia em relação ao flanco sul, a OTAN reforçou a capacidade defensiva da Turquia com sistemas de mísseis antimísseis e antiaéreos do tipo “Patriot”.

^[33] — Opinião diferente tem Fredrik Wesslau quando afirma que “(...) é errado pensar que eliminar as sanções económicas poderia significar uma atitude mais conciliatória da Rússia em relação ao futuro de Assad”, in “Will the EU prolong economic sanctions against Russia?”, European Council on Foreign Relations, 16May2016.

^[34] — Os “conflitos congelados” de maior interesse estratégico para a segurança da Europa são os que se situam nos pequenos territórios entre o Mar Negro, Mar Cáspio e a Ásia Ocidental, região rica em hidrocarbonetos podendo servir de fonte de energia alternativa à Rússia: Transnístria, Abecásia, Ossétia do Sul e Nagorno-Karabakh. Com a adesão da Roménia e da Bulgária à OTAN e à UE, as fronteiras da União ficaram mais próximas dos “conflitos congelados”, o que constitui uma ameaça à estabilidade da vizinhança da UE. Por isso, a Cimeira de Gales da OTAN (julho de 2014), também considerada a Cimeira da resposta à anexação da Crimeia e desestabilização do Leste da Ucrânia pela Rússia, reiterou a importância da estabilização da região Mar Negro-Cáucaso como componente essencial da segurança Euro-Atlântica.

^[35] — “Russia 2030: A story of great power dreams and small victorious wars”, Fredrik Wesslau & Andrew Wilson, European Council on Foreign Relations, May 2016. Alex Barker and Peter Spiegel, Financial Times, 19 March 2015 (www.ft.com/intl/cms/s/413b977a-ce5d-11e4-86fc-00144feab7de.html).

^[36] — “O desempenho operacional das modernas aeronaves na Síria (SU-30SM, SU-34, SU-35, Mi-28, Ka-52) tem sido excepcional e merece se louvado, mas deve ser feita uma análise cuidadosa da sua performance tendo em vista melhorar a sua eficiência e potencial de combate”, Vladimir Putin, in *Jane’s Defence Weekly*, 16 de maio de 2016.

^[37] — Informação recentemente veiculada pelo *Janes Weekly* confirma que as excelentes capacidades operacionais demonstradas pelo avião de combate *Sukhoy SU-34*, no Teatro de Operações da Síria, despertou interesse acrescido pela sua aquisição em alguns países do Médio Oriente (sem contudo identificá-los). Esta intervenção militar na Síria serviu também para a Rússia aumentar a sua influência na região, manter uma presença no Mediterrâneo, e para alargar o seu dispositivo militar naquele país, passando agora a dispor de três bases militares (Tartous-base naval; Lattakia-base aeronaval; Hmeymim-base aérea), a partir das quais pode projetar poder numa vasta área incluindo o Oceano Índico e exercer pressão política e controlar militarmente toda a região do Mediterrâneo.

^[38] — Desde o princípio da crise na região Síria-Iraque, há mais de cinco anos, a UE e os Estados-membros já despenderam 6,4MM€, fazendo uso especialmente do “EU Regional Trust Fund”, com o objetivo de atacarem as causas e conterem as consequências da crise, designadamente a sua influência na instabilidade no Líbano, Jordânia e Turquia. “Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh threat”, §1, 7, 23May2016.

^[39] — “Disentangling the Syrian conflict: the Russian card, a game changer?” *European Geostrategy*, Vol 8, Nº13, 13 April 2016.

^[40] — “Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh threat”, §4, 5, 6, 7, 8, 23May2016.

^[41] — Tipo “Patriot PAC-3” ou similar.

^[42] — O “Nordstream” e o “Nordstream II” são dois *bi-pipelines off-shore*, relativamente recentes, que ligam a Rússia à Alemanha através do Báltico e que têm por objetivo salvaguardar a segurança energética da Europa no longo-prazo.

^[43] — O anúncio, por parte de Putin, do abandono pela Rússia do projeto do gasoduto “South Steam”, ligando a Rússia à Europa através do Mar Negro, Bulgária, Sérvia, etc., tem uma dimensão eminentemente geopolítica e de segurança. De facto, o agravamento das tensões UE-Rússia a propósito da Ucrânia, coloca a UE perante o desafio de rever a sua política energética e de garantir a segurança do abastecimento de gás, de que é altamente dependente do exterior. Também nesta dimensão geoestratégica, a Europa necessita da Turquia como parte da sua estratégia energética, para diversificar as fontes e as rotas energéticas em relação às importações de gás da Rússia. Neste sentido, a sua principal agenda focaliza-se no projeto “Southern Gas Corridor”, para trazer gás do Azerbaijão, através da Turquia, Grécia e Albânia para a Itália, em 2019.

^[44] — European Council on Foreign Relations, “Russia’s strategy in the Middle East”, Kadri Liik, 8 March 2016.

^[45] — “A União Europeia enfrenta uma ameaça existencial com origem no interior das nossas fronteiras (...)”, Federica Mogherini, Alta Representante da UE, 9 de maio de 2016.

^[46] — Operação “Unified Protection”, para execução da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, 17 de março de 2011.

^[47] — “Os EUA manter-se-ão comprometidos com a defesa coletiva da Europa, porque a segurança da Europa é do interesse vital dos EUA, mas não se espere que liderem crises quando os seus interesses não estejam ameaçados diretamente (...)”, Sven Biscop, “Get rid of reassurance”, *European Geostrategy*, 15jan2015 (www.europeangeostrategy.org/2015/01/get-rid-reassurance/).

^[48] — Alexander Lanoszka, “Do Allies Really Free Ride?” *Survival*, vol. 57. Nº3, June-July 2015. Luís Simón, “Understanding US Retrenchment in Europe”, *Survival*, vol. 57, nº 2, April-May 2015, pag. 168.

^[49] — O armamento nuclear tático dos EUA ainda estacionado na Europa (Alemanha, Bélgica, Holanda e Turquia?) pode constituir uma garantia para os EUA continuarem comprometidos com a Europa. Contudo, a nova administração em Washington, a partir do início do próximo ano, pode não ser tão indulgente para com os europeus face a uma Rússia “reaparecida” e mais assertiva.

^[50] — “Back to basics: NATO navies operate across the spectrum in the Mediterranean”, Dr. Lee Willett, *Jane’s Navy International*, 27May2016.

^[51] — Há autores que afirmam que, na sequência das guerras dos Balcãs, Tony Blair viu na Cimeira de Saint-Malo, com Jacques Chirac (dezembro de 1998), uma oportunidade para os europeus acabarem com as políticas de “Cold War peace dividends” e passarem a investir mais na sua própria defesa sob a bandeira da UE. Na verdade, numa altura em que doze dos então quinze Estados-membros da UE eram também membros da Aliança, o aumento de capacidades numa das organizações fazia-se sentir igualmente na outra. “Following Brexit: possible impacts on security and defence”, Sandy Johnston, *UK Defence Forum*, 29 May2016.

^[52] — EDA Defence Data 2006-2013. A valores constantes, o orçamento de defesa da UE no seu conjunto diminuiu de 218MM€, em 2006, para 186MM€, em 2013. A Alemanha, França e Reino Unido são responsáveis por dois terços do orçamento de defesa da UE no

seu conjunto.

^[53] — Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015), 28 January 2016.

^[54] — EDA Defence Data 2013.

^[55] — A return to growth: the IHS Jane's 2015 global budget report, Jane's Defence Weekly.

^[56] — EDA Defence Data 2006-2013. Em termos da % do número total de militares existentes nas forças armadas da UE, corresponde a uma redução de 7,0%.

^[57] — IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016.

^[58] — A economia da Rússia está a viver uma forte retração, não só por depender exageradamente das exportações de energia, que se encontram em baixa, mas sobretudo pelo efeito recessivo das sanções impostas pela ONU e UE, em virtude da anexação da Crimeia e agressão à Ucrânia. Esta prolongada retração da economia da Rússia pode prejudicar o seu plano de modernização tecnológica em curso. Aliás, a surpreendente anunciada retração parcial do dispositivo aéreo russo destacado na Síria, poderá justificar-se principalmente por razões económicas e de produção industrial que dificultam a sustentabilidade da parafernália das forças destacadas.

^[59] — IISS, The Military Balance 2016. A return to growth: the IHS Jane's 2015 global budget report, Jane's Defence Weekly. EDA National Defence Data 2013, Defence Data 2013.

^[60] — No triénio 2012-2014, a Espanha despendeu em defesa uma média ligeiramente inferior a 1,0% do PIB. EDA, Defence Data.

^[61] — IISS, The Military Balance 2016.

^[62] — Esta tendência crescente também se verificou a nível mundial em 2015, com um aumento em termos reais de 1% em relação a 2014, alcançando um valor global de 1.700MM de US\$. China (215MM de US\$), Arábia Saudita (87,2MM de US\$), Rússia (66,7MM de US\$) e Índia (51,3 MM de US\$) foram os países que mais aumentaram os seus gastos com defesa, ainda que os EUA continuem a liderar com larga vantagem (595,3MM de US\$), não obstante terem reduzido os seus gastos militares em 2,4% em relação a 2014. SIPRI, Instituto de Estudos para a Paz, Estocolmo, Military Expenditure Database, 2016.

^[63] Segundo dados estatísticos da EDA, a média dos gastos com defesa na UE, no período de 2006-2013, foi de 202MM€. EDA, Defence Data 2013.

^[64] Apenas 23% dos contratos de aquisição de equipamento celebrados na UE são cooperativos. EDA, Defence Data 2013.

^[65] High Representative/Vice President Report, 10Oct2013.

^[66] EDA Defence Data 2013.

^[67] Em 2006, Portugal despendeu com R&T/defesa 5,62 M€, que correspondeu a 0,23% do orçamento de defesa. Em 2013, os gastos com R&T/defesa somaram apenas 0,9 M€, que correspondeu a 0,003% do orçamento de defesa (EDA National Defence Data 2006, 2013). A análise atenta dos dados relativos a Portugal disponibilizados pela EDA no período compreendido entre 2005-2013, revela uma certa indefinição semântica e conceptual entre R&T e R&D/defesa, já que, ao longo daquele período, os valores indicados para R&D e R&T (entendido este como uma parte do R&D), com a exceção do ano de 2011, são coincidentes (EDA, National Defence Data, 2005-2013).

^[68] Em novembro de 2007, o Comité Diretor da EDA (formato Ministerial) definiu os seguintes metas (*benchmarks*):

- Equipment Procurement as % of Total Defence Expenditure..... 20%

- European Collaborative Equipment Procurement as % of Total Equipment Procurement..... 35%

- Defence R&T Expenditure as % of Total Defence Expenditure..... 2,0%

- European Collaborative R&T Expenditure as % of Total R&T Expenditure..... 20%

^[69] SIPRI Fact Sheet, February 2016, Trend in International Arms Transfers, 2015.

^[70] EDA, The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry. (www.eda.europa.eu)

^[71] Numa audição perante o Subcomité de Segurança e Defesa do Parlamento Europeu,

em 4 de março de 2016, o Diretor-Executivo da EDA, Jorge Domecq, afirmou que “a EDA e a Comissão Europeia reconhecem que investir hoje em programas de investigação e tecnologia é crucial para o desenvolvimento das capacidades de amanhã”.

¹⁷²¹ — Os quatro programas mobilizadores da economia europeia identificados no Conselho Europeu de dezembro de 2013, são: Reabastecimento Aéreo em Voo; Ciberdefesa; Satélites de Comunicações Governamentais; e Veículos Aéreos Não Tripulados (Council Conclusions, European Council, 19/20 December 2013). Em 2015, simultaneamente com estes programas estruturantes e mobilizadores do desenvolvimento económico, a EDA promoveu a cooperação nas seguintes áreas: armas anticarro; apoio médico e evacuação médica (MEDVAC); capacidade contra-ameaça biológica (Bio-JDEAL); observação marítima (MARSUR); capacidade contra-engenhos explosivos improvisados (C-IED).

¹⁷³¹ — Com o objetivo de maximizar a eficiência dos gastos com a defesa e de aumentar a colaboração no desenvolvimento de capacidades militares, foi apresentado, em novembro de 2010, pela Alemanha e Suécia, durante uma reunião informal dos Ministros da Defesa da UE, em Ghent, o conceito de *Pooling & Sharing* (correspondendo na OTAN a *Smart Defence*), tendo a mesma sido favoravelmente acolhida pelo Conselho Europeu de dezembro de 2010. Embora a implementação da Iniciativa de Ghent tenha sido praticamente abandonada no quadro legal da UE, existem hoje bons exemplos das virtualidades do conceito de *Pooling & Sharing* (NORDEF, EATC, etc.). Mais recentemente, sobretudo por influência do efeito nefasto dos continuados cortes orçamentais na defesa, temos assistido ao “ressuscitar” do conceito cooperativo a nível bilateral e fora do quadro legal da UE, nomeadamente, França-Reino Unido (Lancaster House Treaties - 2010), VISEGRAD4, Bélgica-França (*Air Force Training Cooperation*), Bélgica-Holanda (*Maritime Cooperation*), Alemanha-Holanda (*Army Cooperation*) e Polónia Noruega (*Naval Weapons Cooperation*). Neste quadro de cooperação bilateral, em março de 2016, a França e o Reino Unido acordaram desenvolver conjuntamente um UCAV (*Unmanned Combat Air Vehicle*) da próxima geração, com um financiamento de 1,5MM€, embora, por razões industriais, a intenção seja desenvolver dois programas separados (respetivamente, Neuron e Taranis).

¹⁷⁴¹ — European Council Conclusions, Brussels, 19Dec2013. Council Conclusions on CSDP, 25-26Nov2013 (www.consilium.europa.eu/Newsroom).

¹⁷⁵¹ — EDA, EU Funding Opportunities (European Structural and Investment Funds (ESIF); Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME); Social Fund; Horizon 2020). (www.eda.europa.eu/eufunding). EDA, “Your Guide to European Structural Funds for Dual-use Technology Projects” (www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/esf-brochure).

¹⁷⁶¹ — Em 2014, no âmbito da EDA, foi aprovado o “Projeto Turtle”, que consiste na

construção de uma plataforma com capacidade de se deslocar entre a superfície e o fundo do mar (até 1000 metros) e ali permanecer, pelo menos até trinta dias, transportando equipamentos e sensores. Foi desenvolvido por um consórcio nacional que integra: CINAV/Escola Naval, ISEP, INESC-TEC, PLY e Silva Matos Metalomecânica, SA. Apoiado pelo Programa COMPETE, foi financiado em 60% por Fundos Estruturais (FEDER) (www.marinha.pt, www.poci-compete2020.pt).

^[77] — Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), Art.^{os} 42^o-1, 42^o-3 conjugados com o Art.^o 41^o-2, Jornal Oficial da União Europeia, C 306, 17 de dezembro de 2007. Art.^o 180^o do TFUE.

^[78] — “Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, COM (2013)542, July 2013. “A New Deal for European Defence” COM (2014)387, June 2014.

^[79] — Council Conclusions, 12 Oct 2015. Council Decision (CFSP) 2015/1835, 12 Oct 2015. EDA, Guide to VAT Exemption for EDA Ad-Hoc Projects and Programmes, 12 April 2016.

^[80] — European Council Conclusions (§18), Brussels, 19 Dec 2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2014)387 final, 24 Jun 2014. Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action on CSDP-related research. The case for an EU-funded defence R&T programme, ISS, European Union Institute for Security Studies, Feb 2016.

^[81] — EDA, Preparatory Action for CSDP-Related Research, 18 Jun 2015 (www.eda.europa.eu/our-work/projects-search/preparatory-action-for-csdp-related-research).

^[82] — Está previsto que a “Preparatory Action” seja aprovada pelo Conselho Europeu para vigorar no triénio 2017-2019, estimando-se que seja dotada com um orçamento anual de 15M€.

^[83] — EDA, Capability Development Plan (CDP). O Art.^o 182^o do TFUE, conjugado com o Art.^o 180^o do TFUE, define dois objetivos para o Quadro Financeiro Multianual: (i) fomentar a investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração; (ii) promover a cooperação entre empresas, centros de investigação e universidades.

^[84] — Em março de 2016, foram lançados três projetos-piloto relacionados com defesa, no valor aproximado de 1,4M€: (i) “Robótica aplicada às futuras ações militares; (ii)

Orientação e navegação do combatente no interior de edifícios (*urban warfare*); (iii) Normalização e Certificação da tecnologia “*sense & avoid*” aplicada a Veículos Aéreos Não Tripulados”. Por acordo assinado entre a Comissão Europeia e a EDA, a Comissão delega na EDA a responsabilidade pela gestão destes três projetos-piloto, o que constitui uma verdadeira “revolução” no “*modus operandi*” da Comissão Europeia quanto à gestão de projetos financiados com dinheiro comunitário.

^[85] — “Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related Research”, 23February2016, European Union Institute for Security Studies (EISS).

^[86] — “Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, COM(2013)542, July 2013. “A New Deal for European Defence” COM(2014)387, June2014.

^[87] — “La Sécurité de l’UE: Une Urgence Politique”, Notre Europe, Institut Jacques Delors, 1mars2016. Muitos desses combatentes europeus regressam aos seus países de origem como células operacionais (dormentes ou ativas) prontas a recrutarem voluntários e a atuar em qualquer momento e em qualquer ponto da geografia europeia, como ilustram os atentados de Paris e, mais recentemente, de Bruxelas.

^[88] — “La Sécurité de l’UE: Une Urgence Politique”, Notre Europe, Institut Jacques Delors, 1mars2016.

^[89] — Das trinta e duas missões e operações lançadas pela UE no quadro da gestão de crises, apenas onze são de índole militar (34%). Destas, seis foram lançadas antes de 2010, das quais se destaca a operação EUNAVFOR ATALANTA (2008). A partir de 2010, foram lançadas apenas cinco operações militares de muito baixa intensidade militar, sem funções executivas, fundamentalmente com a missão primária de treino, aconselhamento e capacitação, com a exceção da operação EU NAVFORMED, lançada em 2015, para lutar contra os traficantes de seres humanos (refugiados emigrantes) e destruir as suas embarcações no Mediterrâneo. A estas missões acresce a operação EUTM/RCA aprovada pelo Conselho de Negócios Estrangeiros, no formato de Defesa, de 19 de abril de 2016, para aconselhamento, formação e treino militar, tendo em vista contribuir para a reforma do setor de segurança deste país (Conclusões do Conselho de 19 de abril de 2016).

^[90] — European Geostategy, European military capabilities, Bastian Giegerich, 5March2016.

^[91] — Art.º 43º do Tratado de Lisboa. Entendemos que a chamada cláusula de “auxílio e assistência” (Art.º 42-7 do Tratado de Lisboa) não prejudica a prevalência da aplicação do princípio de exclusão da “defesa territorial” dos Estados-membros.

^[192] — “Effective minilateralism for the EU: what, when and how”, Erica Moret, European Union Institute for Security Studies, June 2016. Segundo Erica Moret, são exemplos de arranjos “minilaterais” o *Pooling & Sharing* da UE, *Smart Defence* da OTAN e o *NATO Airborne Early Warning and Control Programme*.

^[193] — Resolução do Conselho de Segurança da ONU, 20 de novembro de 2015.

^[194] — O Art.º 5º do Tratado do Atlântico Norte foi invocado aquando dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA e, mais recentemente, em relação ao ciberataque de que a Estónia foi alvo (27 de abril de 2007). A atual presença naval da OTAN no Mediterrâneo (“NATO Active Endeavour”) foi lançada ao abrigo do Art.º 5º da Carta da OTAN para conter a ameaça terrorista em toda a vasta área do Mediterrâneo. A diferença fundamental entre a invocação do Art.º 5º da OTAN ou do Art.º 42.7 do Tratado de Lisboa, é que a OTAN responde como um todo institucional através da sua estrutura político-militar permanente de comando e controlo, ao passo que na UE a resposta é dada bilateralmente através do diálogo político e militar.

^[195] — Acordo franco-inglês de Saint Malo, dezembro 1998, “(...) the EU should have the capacity for autonomous action, backed by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises (...)”.

^[196] — Art.º 42-1, Tratado de Lisboa. A PCSD é o garante de uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares.

^[197] — Em dezembro de 1998, Madeleine Albright, Secretária de Estado dos EUA, num artigo escrito no Financial Times, referia-se à nova relação UE-OTAN como os 3D: *avoid Decoupling, avoid Duplication; avoid Discrimination*. Também o então Secretário-Geral da OTAN, Lord George Robertson (1999-2004), ter-se-á referido a essa iniciativa da UE como “*akin to a palace coup*”, Sandy Johnston, UK Defence Forum, 29 May 2016.

^[198] — Com o Tratado de Nice foram criadas as estruturas do Comité Militar da União Europeia e do Estado-Maior da União Europeia.

^[199] — Os Acordos Berlim Plus de cooperação UE-OTAN, foram efetivados muito satisfatoriamente nas operações militares lançadas pela UE, de forma autónoma e após consulta com a OTAN, com a utilização de meios e capacidades da OTAN, incluindo o Quartel-General do SHAPE, na Operação Concórdia na Antiga República da ex-Jugoslávia da Macedónia (31 de março de 2003) e na Operação Althea na Bósnia & Herzegovina (novembro de 2004). A partir de 2004, a disputa bilateral Turquia-Chipre tem impedido o aprofundamento da cooperação da UE-OTAN, incluindo o recurso ao Acordo Berlim Plus.

Até ao momento, não foi realizada mais nenhuma operação da UE com recurso aos meios e capacidades da OTAN, o que incentivou certos Estados-membros a proporem, sem sucesso, a criação de um Quartel-general Operacional para a UE, reivindicação que continua em aberto não obstante a oposição sistemática do Reino Unido.

^[100] — Chipre, Grécia, Turquia.

^[101] — Políticos, diplomáticos, financeiros, humanitários, polícia e militares.

^[102] — As etapas principais do processo de gestão de crises são: Informação Precoce, Prevenção, Estabilização, Reconstrução pos-Estabilização e Desenvolvimento.

^[103] — Para uma definição institucional de “ameaça híbrida”, ver: Joint Communication on Countering Hybrid Threats, (JOIN (2016) 18 final, 6April2016), Conclusões do Conselho de 19 de abril de 2016, Conclusões do Conselho sobre Política Comum de Segurança e Defesa de maio de 2015 (Consilium 8971/15), Conclusões Conselho Europeu de junho de 2015 e NATO’s Response to Hybrid Threats, Guillaume Lasconjarias e Jeffrey A. Larsen, NATO Defense College, 2015. Para mais informação sobre “guerra híbrida” recomenda-se: Hoffman, F. “Hybrid Warfare and Challenges”, Joint Force Quarterly, Issue. 52, 1st Quarter, 2009; Hoffman, F. “Further Thoughts on Hybrid Threats”, Small Wars Journal, 2009; Glenn, R. “Thoughts on Hybrid Conflicts”, Small Wars Journal, 2009; McCuen, J. “Hybrid Wars”, Military Review, March-April 2008; Stuart Lyle, “Maoism versus Hybrid theory - Is the military being distracted by this doctrinal buzz-word?”, UK Defence Forum, Dec 2011.

^[104] — Recordar-se que, no princípio dos anos 1990, com a queda do Muro de Berlim, a Rússia desenvolveu esforços e diligências diplomáticas no sentido de transformar a OSCE numa organização pan-europeia central na nova arquitetura europeia. Contudo, os receios em Washington e Bruxelas de que a OSCE se transformasse numa organização competidora da OTAN como fornecedor de segurança na Europa, goraram esta tentativa russa, tendo a opção final sido favorável a um sistema de segurança baseado no reforço das relações UE-OTAN, no qual a Rússia não se sente como parte integrante, antes pelo contrário, o seu orgulho sente-se ferido, minorado e marginalizado, ao ter a percepção de que lhe foi atribuído um “estatuto periférico” numa Europa dominada pela OTAN e UE. Isto poderá explicar, parcialmente, a deriva mais assertiva da Rússia.

^[105] — Conclusões do Conselho de 19 de abril de 2016 sobre “Ameaça Híbrida”. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas: uma resposta da UE”, JOIN(2016)18 final, 6April2016. Numa conferência de imprensa conjunta com a Alta Representante da UE, Federica Mogherini, o Secretário-Geral da OTAN, Jens Stoltenberg, afirmou recentemente que as relações UE-

OTAN progrediram mais nestes últimos três anos do que nos treze anos anteriores, tendo sido acordadas iniciativas conjuntas sobre guerra híbrida, cibersegurança e segurança marítima.

^[106] — Cimeira da OTAN, Cardiff, julho de 2014. Na sequência da Cimeira de Gales um comunicado da OTAN referia explicitamente, pela primeira vez, que um ciberataque poderia levar à invocação do Art.º 5º, sendo a correspondente decisão tomada pelo Conselho do Atlântico Norte.

^[107] — Conferência de Segurança, Munique, 12-13 fevereiro de 2016.

^[108] — “NATO does not seek confrontation with Russia. We don’t want a new Cold War. We don’t want a new arms race”. Discurso do Secretário-Geral da OTAN na Universidade de Varsóvia, 31 de maio de 2016.

^[109] — OTAN, NATO Readiness Action Plan-Fact Sheet, May 2015 (www.aco.nato.int/readiness-action-plan.aspx).

^[110] — OTAN, Very High Readiness Joint Task Force-Fact Sheet, 9 March 2016 (www.aco.nato.int/page349011837.aspx).

^[111] — Pré-posicionamento de equipamento e infraestruturas e criação e ativação de oito pequenos quartéis-generais para planeamento, comando, treino e, se necessário, reforço de forças integradas no flanco leste da OTAN, assim como mísseis antimísseis e antiaéreos na Turquia. São inúmeros os exercícios reais de grande envergadura (os maiores desde o fim da “guerra fria”) realizados pela OTAN no âmbito da doutrina *European Reassurance Initiative*. A título de exemplo, cita-se o Exercício “Trident Juncture 2015”, que se desenvolveu entre 3 de outubro e 6 de novembro, tendo sido o maior Exercício da OTAN pós Guerra Fria, envolvendo 36000 militares de trinta países (vinte e oito aliados, mais parceiros), incluindo Portugal.

^[112] — Em fevereiro de 2016, o Conselho de Defesa da OTAN (*NATO Defence Council*), no seu formato de Ministros da Defesa, decidiu reforçar a presença avançada de forças da OTAN em permanência (presumivelmente de nível batalhão multinacional) nos países do leste da Aliança mais expostos à ameaça russa (países bálticos e Polónia), de forma a deixar claro que qualquer violação das suas fronteiras não é uma opção. A próxima Cimeira da OTAN em Varsóvia (julho de 2016) tomará decisão quanto à forma, grau e composição desta força avançada reforçada, que incluirá o pré-posicionamento de equipamento e infraestruturas. Esta presença avançada reforçada poderá constituir uma “cabeça-de-ponte” da OTAN para futuros reforços. Discurso do Secretário-Geral da OTAN, “The

Warsaw Summit: Strengthening NATO in turbulent times”, Universidade de Varsóvia, 31May2016. Entretanto, os EUA anunciaram que irão aumentar a sua presença na Europa em apoio da Aliança, no quadro da “European Reassurance Initiative”, tendo para o efeito quadruplicado o seu orçamento (3,4MM US\$ em 2017).

^[113] — Discurso do Secretário-Geral-Adjunto da OTAN, Embaixador Alexander Vershbow, 22 de abril de 2016.

^[114] — NATO Strategic Concept, Active Engagement, Modern Defence-§20-25, 4Nov2010.

^[115] — OTAN, Wales Summit Declaration 2014, point 104 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.html).

^[116] — European Geostrategy, European militar capabilities, Bastian Giegerich, 5March2016.

^[117] — Discurso de Federica Mogherini, Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia, na Conferência Anual da EDA em 16 de novembro de 2015 (www.europa.eu/statements-eeas/docs/151116_eda_en.pdf).

^[118] — Há já alguns anos que a França vem reivindicando a necessidade de elaboração de um Livro Branco de Defesa europeia, tendo apresentando propostas nesse sentido. No quadro da presidência rotativa da UE (janeiro-julho de 2016), a Holanda anunciou estar disponível para colaborar na preparação de um Livro Branco de Defesa da UE a aprovar em 2017.

^[119] — Deve ter-se presente a importância e o papel da internet e das redes sociais na mobilização da cidadania em todas as “primaveras árabes” e, mais recentemente, na crise da Ucrânia.

^[120] — Utilização intensiva e eficaz da internet e das redes sociais, no plano estratégico e operacional, com recurso às mais modernas tecnologias de encriptação, para o financiamento, recrutamento e propaganda do *Daesh*.

^[121] — A UE é o único ator que dispõe dos recursos financeiros e outros para poder jogar um papel determinante, atuando como facilitador e acelerador de mecanismos de cooperação de defesa e fornecedor de incentivos para apoiar o desenvolvimento das capacidades de defesa dos Estados-membros.

^[122] A Cimeira de Colónia, de junho 1999, estabeleceu a PESC, como parte da PESC, com o objetivo de reforçar a contribuição da UE para a paz e segurança internacional.