

Portugal e a Defesa Europeia

Vítor Rodrigues Viana

(Coord.)

Ana Santos Pinto
Augusto Melo Correia
Bruno Cardoso Reis
Carlos Gaspar
Filipe Nunes
Isabel Ferreira Nunes
José Moura Marques
Luís Saraiva
Nuno Pereira da Silva
Rui Neves
Rui Vicente Ferreira
Sandro Mendonça

Os *Policy Papers* do Instituto da Defesa Nacional resultam de investigação residente e associada, promovida pelo Instituto da Defesa Nacional.

Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre as questões de segurança e defesa nacional e internacional.

FICHA TÉCNICA

Diretor

Vítor Rodrigues Viana

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita e Cristina Cardoso

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351) 213 924 600

Fax: + (351) 213 924 658

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2182-5289

ISBN: 978-972-9393-32-7

© Instituto da Defesa Nacional, 2014

Apresentação

Pela primeira vez na última década, o Conselho Europeu que terá lugar em dezembro de 2013 será dedicado à Defesa Europeia. Num momento político marcado pela crise económico-financeira – que embora de carácter global atingiu com maior gravidade as economias ocidentais – importa salientar a relevância da dimensão de segurança e defesa no projeto de integração europeia. Esta reflexão assume maior pertinência dadas as tendências de evolução internacional – que exigem à União Europeia maiores responsabilidades estratégicas –, bem como pelo facto de as medidas de contenção orçamental, decorrentes do contexto de crise, terem reflexo direto na redução dos orçamentos de defesa da generalidade dos Estados-membros. Neste contexto, importa contrariar o evidente decréscimo da prioridade política atribuída à defesa europeia nos últimos anos, apesar das expectativas criadas com a aprovação do Tratado de Lisboa e a crescente instabilidade na vizinhança próxima da União.

A promoção de uma dimensão de defesa credível no quadro da União Europeia apresenta-se como condição indispensável para a sustentabilidade do projeto de integração. Desde logo porque os objetivos em que assenta a UE – a promoção de uma zona de paz e estabilidade no continente europeu, baseada no progresso económico e social, na liberalização dos mercados e na livre circulação dos cidadãos – dependem, em boa medida, da existência de condições de segurança. Esta é, aliás, uma das razões pelas quais o projeto de defesa comum constitui uma aspiração fundadora da construção europeia, embora consecutivamente condicionada pelas diferentes perspetivas e abordagens dos Estados nacionais.

Sendo certo que foram dados passos significativos desde a criação da política europeia de segurança e defesa¹ – consagrada, pela primeira vez, no Tratado de Nice, em 2000 – e que o Tratado de Lisboa procurou melhorar os mecanismos de cooperação política², é inegável que há ainda um longo caminho a percorrer. A ausência de implementação dos instrumentos consagrados no Tratado de Lisboa, agravada pelo contexto de crise económica e financeira – que orientou a prioridade política do projeto europeu para a salvaguarda da moeda única –, levou a uma estagnação da política europeia de defesa, que urge ultrapassar. O atual contexto não pode resultar na paralisia da União em termos estratégicos, mas antes num exercício criterioso de definição de prioridades, a todos os níveis, baseada numa conceção integrada (*comprehensive approach*) das estratégias de segurança e numa maior cooperação entre os Estados-membros,

¹ A União Europeia já realizou 29 missões e operações no âmbito da PCSD – 20 civis e 9 militares –, tendo-se dotado de um quadro institucional capacitado para responder a decisões com implicações militares – designadamente através da criação do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar e do Estado-Maior da União. Foi também aprovado um “Catálogo de Progresso” que identifica as principais prioridades e lacunas estratégicas a suprir. Acresce a apresentação, em 2003, da “Estratégia de Segurança Europeia” que identificava, à data, as principais ameaças à segurança comum, num documento revisto em 2008.

² Designadamente através (i) da introdução de duas cláusulas de solidariedade – uma de defesa mútua (à semelhança do artigo V do Tratado do Atlântico Norte e do artigo 5.º da União da Europa Ocidental) e outra válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem; (ii) do alargamento do leque de missões nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares; e (iii) da aplicação dos mecanismos de “cooperação reforçada” e de “cooperação estruturada permanente” à dimensão de segurança e defesa.

assente na maximização das capacidades existentes (civis e militares) e na aquisição de novas capacidades, em áreas em que se verifiquem lacunas estratégicas. É nesta perspetiva que deve ser encarado o mecanismo de *pooling and sharing*, conforme definido no Conselho de Ministros de Ghent, em setembro de 2010.

Perante as tendências de evolução internacional, entre as quais as que decorrem da revisão formal da estratégia internacional dos Estados Unidos – e que incluem uma redução ao mínimo de intervenções militares, uma nova doutrina assente numa posição de retaguarda (*leading from behind*) e a ascensão da Ásia enquanto principal prioridade regional da política externa americana –, é inegável que a União Europeia se confronta com novos desafios de segurança e uma crescente necessidade de se apresentar como “produtor de segurança internacional” (*security provider*), em particular no que diz respeito à sua vizinhança próxima. Neste sentido, a UE não pode deixar de assumir aqueles que são os seus interesses próprios, os quais deve estar preparada para proteger, desde logo através da capacitação de uma defesa autónoma, onde necessário. Entre eles, destaca-se não só a necessidade de resposta a conflitos e crises regionais, mas também a crescente necessidade de proteção dos espaços comuns (*global commons*). Trata-se, por exemplo, de garantir a segurança marítima, designadamente de rotas comerciais e energéticas – por exemplo Golfo de Áden, África Ocidental –, a segurança do ciberespaço e a proteção de infraestruturas de informação (centrais ao regular funcionamento das sociedades modernas), bem como do espaço aeroespacial.

Importa, ainda, salientar que a definição dos interesses próprios da União Europeia, bem como a promoção de capacidades autónomas da UE, não devem ser encaradas como contrárias à cooperação euro-atlântica, da qual a NATO é reflexo institucional em matéria de segurança e defesa. Ao contrário, um reforço da dimensão de defesa da União, e a garantia de um compromisso credível no quadro da estabilização do continente europeu e da sua vizinhança próxima, beneficiaria a complementaridade entre a dimensão europeia e atlântica da comunidade de segurança e defesa ocidental, tal como aliás vem sendo recorrentemente solicitado pelos EUA. Não se trata, por isso, de rivalizar com a NATO, mas antes da União Europeia assumir as suas responsabilidades enquanto produtor de segurança internacional.

Os componentes do atual ambiente estratégico impõem, assim, uma clara e criteriosa definição política por parte da União Europeia. Um processo que não pode deixar de **revisitar a “Estratégia Europeia de Segurança”**. São conhecidas as dificuldades na obtenção de um consenso alargado, que permita a formulação de uma verdadeira “estratégia de segurança”. Porém, os Estados-membros não podem deixar de procurar os entendimentos necessários, sustentados em objetivos partilhados e num máximo denominador comum. Trata-se da necessidade de formulação de um documento que corporize uma orientação política e estratégica, concreta e pragmática, que permita não só a identificação de ameaças mas também a definição de uma escala geopolítica de prioridades de intervenção. Só com base nesta orientação política é possível definir um nível de ambição realista para a defesa europeia e, conseqüentemente, uma estrutura de forças adequada. Uma estrutura que não pode deixar de privilegiar uma forte capacidade de projeção e de incluir os multiplicadores de forças e *enablers* imprescindíveis, bem como os adequados mecanismos de recolha de informações, e de comando e controlo.

Portugal esteve presente, desde o início, na formulação da Política Europeia de Segurança e Defesa. Ao longo da última década, participou em todas as operações militares da UE e marcou presença em todas as etapas do desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia. Deve, por isso, **voltar agora a afirmar o seu compromisso político, no que se espera ser uma nova fase de aprofundamento da cooperação europeia em matéria de defesa.**

A participação portuguesa em missões internacionais – seja no quadro da União Europeia, da Aliança Atlântica ou da ONU – afirmou-se como um fator central para a credibilidade externa do Estado e consolidou a posição de Portugal como um produtor de segurança internacional. Nas últimas décadas, o desempenho nas missões de paz coloca Portugal entre os melhores na União Europeia.

São poucos os Estados-membros da UE que estiveram, continuamente, presentes em missões de paz, desde o início de um ciclo que se iniciou em 1996 com a operação na Bósnia. São ainda menos os Estados-membros que desempenharam tantas missões no quadro da ONU, UE e NATO, em teatros tão diferentes como aqueles em que Portugal participou. São ainda menos aqueles que, com a dimensão e os recursos semelhantes aos de Portugal, puderam destacar simultaneamente forças significativas em teatros tão diferentes como o Kosovo e Timor-Leste. Para o cumprimento de todos estes compromissos, Portugal realizou um significativo esforço financeiro e humano, com evidente reflexo nos resultados operacionais.

Face ao ambiente de crise económica e às conseqüentes necessidades de ajustamento orçamental, decorrentes do pedido de auxílio financeiro internacional, Portugal vê-se confrontado com a necessidade reajustar as opções orçamentais, designadamente em matéria de defesa. Pese embora não se tenha verificado um decréscimo significativo do orçamento atribuído à Defesa – ao contrário do que acontece noutros países, por exemplo, da Europa do Sul –, Portugal tem desenvolvido um esforço de equilíbrio orçamental, que visa um reajustamento a médio prazo que permita garantir as necessidades presentes e prever necessidades futuras. Porque tal como demonstrado ao longo das últimas duas décadas, **Portugal sempre assumiu os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva, enquanto membro da comunidade euro-atlântica.**

Acresce que, tal como outros estados periféricos da União Europeia, Portugal assume um papel central na segurança comum, já que assegura, entre outros, o controlo de fronteiras externas da União. Neste sentido, é importante salientar que apesar da preponderância assumida pelos Estados de maior dimensão, tal não pode representar uma marginalização dos Estados-membros de pequena e média dimensão, aos quais não deixam de ser solicitados contributos no âmbito da segurança coletiva que devem ser considerados na avaliação do *burden-sharing* em questões de segurança e defesa comuns.

Assim, face ao exposto e tendo em consideração o debate em curso no quadro da preparação do próximo Conselho Europeu, afigura-se fundamental proceder à análise dos principais tópicos de agenda.

1. Visibilidade, Eficácia e Impacto da Política Comum de Segurança e Defesa

O apoio das opiniões públicas nacionais à dimensão de segurança e defesa da União Europeia apresenta-se como absolutamente fundamental à prossecução do processo de integração política em que se insere. Neste sentido, importa **o desenvolvimento de instrumentos de diplomacia pública, direcionados para públicos-alvo definidos, que salientem a importância da complementaridade entre as dimensões de segurança e promoção de um desenvolvimento económico e social sustentado**. Trata-se de uma questão particularmente pertinente em contextos de crise económico-financeira, de carácter global, tendo em conta que estes podem induzir fenómenos de instabilidade interna e externa à UE, com particular reflexo na segurança de rotas marítimas, energéticas, entre outras.

Ainda no que concerne a instrumentos de diplomacia pública, importa reforçar a importância do trabalho desenvolvido no contexto do Colégio de Defesa da UE, onde são habilitados um conjunto de especialistas oriundos dos diferentes Estados-membros, com um quadro de formação abrangente e multidisciplinar, assente numa abordagem integrada (*comprehensive approach*) à resolução de conflitos, na sua dimensão civil e militar³.

Uma questão central relativamente à dimensão de segurança e defesa da União Europeia prende-se com todo um conjunto de requisitos que constituem a essência de qualquer sistema de defesa credível, capaz de prevenir conflitos e de responder eficazmente perante a sua emergência. Trata-se, desde logo, da clara **identificação dos interesses comuns a proteger e na necessária orientação estratégica definidora da escala geopolítica dos potenciais cenários de intervenção e do correspondente nível de empenhamento**. Devem estabelecer-se, antes do mais e com clareza, as prioridades estratégicas que permitirão a União Europeia atuar decisivamente enquanto produtor de segurança internacional. Estas prioridades terão forçosamente de se traduzir num nível de ambição, condição indispensável para uma adequada configuração e dimensionamento da estrutura de forças da União Europeia, bem como das correspondentes capacidades de planeamento estratégico e de comando e controlo.

Tendo bem presente a dificuldade em obter consensos numa matéria tão sensível como é a da defesa europeia, não deixará de ser no mínimo surpreendente, e preocupante, se o próximo Conselho Europeu passar à margem deste debate essencial, sem definir um denominador comum relativamente às prioridades estratégicas da componente de defesa da União. Este é pois um ponto de partida indispensável para se discutir, séria e coerentemente, questões tão importantes como: o planeamento estratégico no âmbito da defesa europeia; as capacidades que permitirão dar corpo ao nível de ambição definido; a composição, dimensão e grau de prontidão das forças; e os sistemas de obtenção de informações e de comando e controlo. No fundo, aquilo que é a essência de uma credível capacidade de prevenção

³ Como exemplo destaca-se que, desde 2010, o Instituto da Defesa Nacional (IDN) organiza, em parceria com o instituto congénere francês, dois cursos anuais, em Bruxelas, no âmbito do Colégio Europeu de Segurança e Defesa: “Reforma do Setor de Segurança” e “Aspetos Cíveis da Gestão de Crises”. Ainda em 2013 será realizado um novo curso, em parceria com o instituto congénere espanhol (CESEDEN), o High Level Training Course.

e de resposta a situações de crise e, portanto, fator essencial para um aumento da visibilidade, eficácia e impacto da Política Comum de Segurança e Defesa.

No que concerne ao planeamento estratégico no âmbito da defesa europeia, é indispensável configurá-lo num formato *top-down* que permita a **definição de um “plano de ação” (road map), coerente e integrado, que inclua desde a definição das prioridades estratégicas à fase de *procurement* e aquisição dos meios necessários, devidamente calendarizado.**

Uma lacuna, desde há muito identificada, e que condiciona a capacidade de resposta da União Europeia a situações de crise, prende-se com a inexistência de uma capacidade militar de planeamento estratégico (*strategic advanced planning*). Sendo que existe, na dimensão civil, um “Centro Civil de Planeamento, Comando e Controlo” (CPCC), alguns analistas advogam a criação de uma estrutura congénere, de natureza militar, em adição às estruturas existentes. Porém, considera-se que a opção mais adequada não passa pela criação de duas estruturas distintas, mas antes pela conceção de uma estrutura integrada, de base permanente. Trata-se de corporizar o conceito de abordagem integrada (*comprehensive approach*) e garantir uma maior eficiência na integração dos sistemas de informações estratégicas (*intelligence*) e alerta prévio (*early warning*), bem como o estudo antecipado dos cenários potenciais de conflito e o planeamento da resposta a situações de crise. Esta conceção integrada ao nível do planeamento estratégico, fundamental ao sucesso da gestão de crises a desempenhar pela União, deverá refletir-se no abandono do tradicional modelo sequencial que distingue missões puramente civis das missões militares. Toda a **estrutura de planeamento, prevenção e gestão de crises da União Europeia deve partir de uma conceção integrada, que abranja as dimensões civil** (incluindo as ONG) **e militar**, numa estrutura e ponderação adequadas às necessidades de cada missão. É importante demonstrar que a aposta numa abordagem integrada (*comprehensive approach*) não consiste numa mera retórica política, mas que deve ser consubstanciada numa resposta verdadeiramente inclusiva. Sendo certo que, ao longo dos últimos anos, foram já dados passos positivos, é fundamental promover um esforço de maior integração, que terá claros reflexos no resultado operacional das missões.

Acresce que para além da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de planeamento, tal não substitui uma necessidade igualmente premente de aumentar a **rapidez e flexibilidade dos mecanismos do processo de decisão política**, tendo em consideração as necessidades de intervenção identificadas ao longo da última década. Devem, ainda, ser **melhorados os mecanismos de coordenação interinstitucional** – designadamente através da presença e interligação entre especialistas civis e militares, quer na sede do Serviço Europeu de Ação Externa, quer nas suas diversas representações em países terceiros – e **revistos os instrumentos de financiamento das missões**, atualmente facilitados no que diz respeito às missões civis – proveniente do orçamento comunitário – e limitados no caso das operações militares – através do mecanismo Athena.

Por forma a responder aos desafios atuais e cumprir todo o espectro de missões no quadro dos cenários de intervenção tipificados, a União Europeia deve estar dotada de

uma força de reação com capacidade de projeção credível e elevado grau de prontidão. Isto conduz-nos à discussão central sobre a Estrutura da Força a adotar.

O conceito de *Battle Group* está orientado para a intervenção em cenários de crise de baixa intensidade, o que se reflete na sua minimalista composição atual. É imperioso visitar este conceito, em face dos novos desafios de segurança com que se confronta a UE e das dificuldades de implementação demonstradas desde a sua criação⁴ – pelo processo de decisão política adotado, mecanismos de financiamento definidos e adequabilidade do dimensionamento da força ao cumprimento das missões. Porém, a União Europeia não deixou de efetuar operações militares na decorrência de decisão política correspondente. Fê-lo através de um processo de “conferência de geração de forças”, com base num “Catálogo de Forças” onde estão listadas as capacidades dos Estados-membros, incluindo Quartéis-Generais, colocados à disposição da UE.

Neste sentido, a redefinição do conceito de ***Battle Group*** deve passar pela **configuração de uma força de reação rápida, robusta, e de composição flexível e modular, integrando as componentes terrestre, naval e aérea e todo um conjunto de enablers** – por exemplo *ISTAR*⁵, *C4IS*⁶, proteção e defesa NBQR e UAV –, **multiplicadores de forças e módulos de apoio** – de engenharia, sanitário, transporte, reabastecimento e serviços, etc.. Esta força, estruturada à partida para cumprir todo o espectro de missões, deverá ser suficientemente flexível para permitir um fácil ajustamento às necessidades de cada missão. Acresce que uma força com esta tipologia requer uma capacidade de comando e controlo que seria assegurada, de forma rotativa, por uma *framework nation*. Esta reconfiguração assenta numa reorientação das capacidades existentes nos Estados-membros – atualmente dispersas pela alocação a *Battle Groups* constituídos de forma *ad hoc*⁷ – maximizando-as em função da estrutura da força definida, face às necessidades identificadas.

Esta força de composição modular – em que os módulos são previamente disponibilizados (*earmarked*) e certificados – apresenta uma dupla vantagem: permite a participação de um leque alargado de Estados-membros – incluindo os de pequena dimensão – dado que os módulos a colocar à disposição podem ser facilmente compatibilizados com as diferentes capacidades dos Estados-membros; e dados os condicionamentos no financiamento das operações militares, esta opção permite uma melhor distribuição dos encargos financeiros entre os diferentes Estados-membros que nela participem. Esta maior repartição permite ultrapassar aquele que foi um dos fatores de condicionamento de emprego operacional dos *Battle Groups*, já que os custos correspondentes, de acordo com o mecanismo Athena, recaem apenas sobre os Estados-membros que os integram. Esta solução não deve, porém, impedir uma discussão política relativa ao mecanismo de financiamento de operações militares da

⁴ Recorde-se que o *Battle Group* nunca foi utilizado, apesar de existirem, semestralmente, duas forças em *stand by*.

⁵ *ISTAR*: Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (recolha e processamento de informações, vigilância, aquisição de objetivos e reconhecimento).

⁶ *Command, control, communications, computers, intelligence and surveillance*.

⁷ Os *Battle Groups* são, atualmente, constituídos com base na iniciativa de pequenos grupos de Estados-membros (máximo quatro) e não em função da estrutura da força necessária para responder às exigências dos atuais desafios de segurança.

UE (Athena), no sentido de consagrar um maior *burden-sharing* entre todos os Estados-membros.

A concretização da força conforme acima referida, por ter um carácter permanente e porque a composição modular permite alargar o leque de Estados-membros participantes, de acordo com as suas capacidades, poderá consubstanciar o conceito de “cooperação estruturada permanente”, traduzindo-se num instrumento de defesa europeia verdadeiramente comum.

Recorde-se que também ao nível operacional deve ser privilegiada uma abordagem integrada (*comprehensive approach*), articulando as componentes civis – política, diplomática, económica, policial e judiciária – e militares de acordo com as necessidades de cada missão, o que constitui condição indispensável para o seu sucesso. Tal poderá passar por uma integração dos Catálogos de Capacidades Civis e Militares, tendo em conta que as missões integram as duas componentes desde a sua conceção.

No que concerne ao **contributo e visibilidade de Portugal** face às questões supra referidas, importa destacar a vasta experiência de peritos portugueses no âmbito da reconstrução pós-conflito, cooperação e assistência militar – designadamente na reforma do setor de segurança – bem como chefia de missões, de carácter civil e militar, privilegiando uma abordagem integrada. Parece ser, por esse facto, importante estabelecer uma base de dados atualizada, que permita a Portugal rapidamente identificar os especialistas necessários para uma eventual missão de gestão de crises da UE, tendo em vista disponibilizá-los, rapidamente, em caso de necessidade. Esta constitui, sem dúvida, uma oportunidade para ampliar a representação portuguesa no quadro de defesa europeia.

2. Desenvolvimento de Capacidades

O desenvolvimento de capacidades da União Europeia está diretamente dependente do nível de ambição a definir politicamente pelo Conselho Europeu. Neste sentido, e no quadro do indispensável planeamento estratégico a desenvolver, afigura-se, desde logo, prioritária a maximização das capacidades existentes. Para tal é essencial que exista vontade política por parte dos diversos Estados-membros para disponibilizar, à União Europeia, os elementos de informação referentes às suas capacidades próprias. Este exercício permitirá identificar, de forma concreta, as *shortfalls* existentes, ao nível civil e militar, e orientar investimento para as novas capacidades a edificar.

Uma das capacidades críticas para o planeamento e conduta das missões passa por garantir um **eficiente sistema de informações**. Tendo em consideração as capacidades existentes – designadamente as recolhidas no quadro do Serviço Europeu de Ação Externa e as fornecidas pelos Estados-membros – afigura-se prioritária a criação de capacidades comuns e partilhadas no domínio dos sistemas de vigilância e obtenção de informações por satélite, designadamente *Space Imagery*, Satellite Communication (SATCOM) e ISTAR.

Paralelamente, e tendo em consideração a necessidade de a União Europeia dispor de uma efetiva capacidade de reação rápida na resposta a crises, apresenta-se como prioritário o **desenvolvimento de capacidades modelares de projeção de forças, bem**

como da sua proteção e sustentação, o que dá ênfase aos meios de transporte estratégico aéreo e naval e outros *enablers* e multiplicadores de força. Dados os custos associados ao *procurement* de grande parte destas capacidades – por exemplo, o transporte estratégico (*air lift* e *sea lift*), *air-to-air refuelling*, etc. –, o seu desenvolvimento só pode ser concretizado através de mecanismos cooperativos entre os Estados-membros.

Finalmente, e considerando o atual ambiente estratégico internacional, a segurança dos *global commons* – em particular no que concerne às rotas marítimas, energéticas e segurança do ciberespaço – afiguram-se prioritárias. Assim, devem ser desenvolvidas as adequadas capacidades tecnológicas, de vigilância aeroespacial (*Space Surveillance and Tracking*), de vigilância marítima (*Maritime Surveillance*) e comunicações por satélite (SATCOM), bem como de defesa cibernética e UAV/RPAS⁸. É também neste sentido que devem ser orientadas as capacidades da União Europeia, o que só pode ser concretizado através de uma lógica cooperativa entre os Estados-membros, designadamente pelo mecanismo de *pooling and sharing*. Recorde-se que a Agência Europeia de Defesa (EDA) é o órgão que, desde em 2010 na Cimeira de Ghent, foi designado para desenvolver o conceito de *pooling and sharing* através da promoção de projetos conducentes ao desenvolvimento de capacidades europeias, desde a sua génese (I&D) à aquisição das mesmas⁹. Estes novos meios, tecnologicamente mais desenvolvidos, serão fundamentais a uma defesa europeia credível. A UE, e os Estados-membros, não podem deixar de considerar a substituição de alguns dos meios militares existentes, já que estes correm o risco de se tornarem obsoletos num horizonte temporal definido até 2035.

Acresce que parte muito significativa das capacidades a desenvolver, antes referidas – exemplos do transporte estratégico, UAV/RPAS, SATCOM, *Space Surveillance and Tracking*, *Space Imagery*, ISR¹⁰, defesa cibernética, etc. – têm grande potencial de aplicação nos domínios civil e militar. Tal favorece uma abordagem cooperativa europeia no que concerne às tecnologias de “duplo uso”, pelo que devem não só ser maximizadas como considerado o financiamento comunitário à execução dos projetos correspondentes¹¹.

No que diz respeito ao **contributo e visibilidade de Portugal** para o desenvolvimento de capacidades de defesa europeia, estes poderão ser favorecidos com o caráter modular da Estrutura de Força antes preconizada. Isto porque permite uma participação mais alargada de Estados-membros, através de contributos ajustados às suas possibilidades, bem como uma maior repartição dos custos envolvidos. Portugal, sem prejuízo do processo de decisão correspondente, dispõe de capacidades ao nível dos elementos de manobra – batalhões de infantaria, forças de operações especiais,

⁸ Unmanned Aerial Vehicle/Remotely Piloted Aircraft System.

⁹ Os novos meios, desenvolvidos pelos Estados-membros em coordenação com a EDA, no final poderão ser adquiridos por cada Estado-membro, individualmente, ou em partilha corporizando, no último caso, o “Conceito de Cooperação Estruturada Permanente”.

¹⁰ Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

¹¹ A União Europeia nunca desenvolveu nenhuma capacidade militar verdadeiramente comum, financiada pelo orçamento comunitário, dado que a Política Comum de Segurança e Defesa tem uma natureza exclusivamente intergovernamental. O conceito de que determinadas Capacidades podem ter duplo uso, por utilizadores civis e militares, abre a oportunidade a que a Comissão Europeia possa financiar projetos de I&D, aquisição de meios e mesmo projetos de treino.

etc. –, dos *enabler* e multiplicadores de forças – proteção e defesa NBQR, unidades de engenharia, hospital cirúrgico móvel, etc. –, e dos meios navais – fragatas, submarinos, etc. – e aéreos – helicópteros, aviões de transporte, aeronaves de patrulhamento marítimo, etc.. Todas estas capacidades se apresentam adequadas à aplicação a uma estrutura de força de composição flexível e modular, que permita uma rápida resposta europeia a situações de crise.

Portugal tenciona participar em 11 projetos da EDA. O exercício e o treino de aeronaves e tripulações, de asa fixa e rotativa, são dois dos projetos na área do treino onde Portugal já participa ativamente e onde poderá contribuir, de forma efetiva, para o desenvolvimento das “capacidades” na UE. Portugal poderá, eventualmente, ter acesso a fundos comunitários destinados às suas escolas de formação, em termos de asa fixa e helicópteros, uma vez que a formação geral de um piloto militar é semelhante à dos civis, pelo que cumpriria o critério de “duplo uso”.

No mesmo sentido, e no que concerne à proteção dos *global commons*, Portugal contribui de forma muito significativa para a defesa das fronteiras externas da UE, tendo vindo a desempenhar um papel reconhecidamente relevante nas ações de combate à pirataria, e detém uma vasta experiência na vigilância e controlo da sua fronteira marítima – uma das mais importantes e extensas fronteiras externas da União. Portugal deve sublinhar, por isso, a importância das missões que desempenha na vigilância e controlo de uma vasta fronteira marítima exterior da UE e o indispensável contributo que esse esforço, inclusivamente em termos financeiros, representa para a segurança coletiva europeia, de modo a que o mesmo seja devidamente reconhecido e valorizado no contexto da União.

O contributo nacional para a proteção dos *global commons* deverá continuar a constituir uma aposta estratégica e uma prioridade, tal como consagrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013. Para tal, Portugal dispõe de capacidades aéreas e navais relevantes e a sua participação qualificada, em prol da segurança comum, confere-lhe a visibilidade, a credibilidade e o reconhecimento que permitem ter uma voz ativa no desenvolvimento das capacidades de defesa europeia.

A manutenção dessa presença visível e ativa deverá, desde logo, repercutir-se ao nível da facilitação da participação nacional em projetos cooperativos, como via indispensável para a modernização e reforço dos meios que permitem melhorar a capacidade de vigilância e controlo dos espaços sob responsabilidade nacional. Trata-se, sobretudo, de meios de alta tecnologia que permitem poupar recursos, evitando novos investimentos em capacidades que podem ser substituídas por aqueles sistemas, com inequívocas vantagens. É o caso dos UAV/RPAS, que permitirão melhorar a capacidade de vigilância, reconhecimento e informações – uma capacidade tão mais importante quanto se perspetiva o aumento das responsabilidades nacionais associadas à extensão da plataforma continental – e ainda os meios de vigilância por satélite, que permitem melhorar a capacidade de vigilância aeroespacial. Especialmente neste último caso, é evidente a necessidade de recurso a parcerias que permitam tirar partido dos projetos em desenvolvimento no quadro da UE.

Portugal participa, já, em dois projetos no âmbito da EDA, relacionados com algumas das capacidades acima referidas – UAV’s Maritime e o Maritime Logistics –, mas deverá aproveitar as oportunidades que se poderão abrir neste domínio,

especialmente no tocante aos projetos pioneiros promovidos pela EDA para o desenvolvimento de capacidades de duplo uso – UAV/RPAS, SATCOM, defesa cibernética, etc.. Tal facilitará o desenvolvimento e aquisição destes meios, que poderão ser suportados através de financiamento comunitário e, eventualmente, desenvolvidos em consórcio com as universidades portuguesas (I&D) e construídos envolvendo empresas nacionais de construção naval, manutenção aérea e de componentes tecnológicos.

Ainda no âmbito da segurança dos *global commons*, afigura-se fundamental a aprovação pela UE de uma “Estratégia de Segurança Marítima”. As áreas marítimas, na vizinhança próxima e alargada da União Europeia – Ártico, Atlântico, Índico, Mediterrâneo, Mar Negro, etc. –, assumem uma importância central para a garantia da segurança de rotas – designadamente comerciais e energéticas – bem como enquanto zonas de contacto entre Estados frágeis, grupos de criminalidade organizada – que se dedicam a vários tipos de tráfico – e grupos radicais. Trata-se de uma realidade que exige uma avaliação cuidada, não só face às ameaças possíveis mas também em virtude das potencialidades que inclui. Portugal, pela sua forte dimensão marítima, não pode deixar de apostar, de forma pragmática e coerente, numa estratégia de segurança marítima europeia que aposte na investigação e investimento, orientada para os meios militares adequados à garantia do efetivo controlo e segurança do espaço marítimo, potenciando a sua vasta experiência na vigilância, controlo e assistência de emergência ao nível dos *global commons*.

Finalmente, na área da cibersegurança e ciberdefesa, Portugal deve desenvolver projetos conjuntos de investigação e desenvolvimento, tanto a nível bilateral como multilateral, que poderão constituir-se através de mecanismos de *pooling and sharing*. Neste sentido, Espanha pode ser um parceiro privilegiado para um conjunto de iniciativas em matéria de cibersegurança e ciberdefesa, entre as quais: criação de um curso/seminário sobre “Gestão de Crises e Política de Desenvolvimento Estratégico para a Cibersegurança e Ciberdefesa”; troca de informação em matéria de cibersegurança e ciberdefesa, naturalmente sem prejuízo da salvaguarda da soberania nacional; criação de “equipas técnicas de assistência mútua”, particularmente qualificadas para lidar com incidentes de segurança informática na área das infraestruturas críticas; criação de um “centro de certificação de tecnologias”, com incorporação de conhecimento e participação de peritos; estabelecimento de acordos de cooperação e intercâmbio, especialmente no âmbito da doutrina, educação e formação em ciberdefesa e cibersegurança.

3. Reforço do Mercado e Indústrias de Defesa Europeias

O atual ambiente de crise económico-financeira, com particular impacto na União Europeia, originou uma redução generalizada nos orçamentos de defesa dos Estados-membros. Tal tem vindo a refletir-se, desde logo, numa retração do investimento, através da suspensão ou congelamento de programas de I&D e aquisição de equipamentos, de âmbito nacional e cooperativo. Neste sentido urge, por um lado, que **os Estados-membros da UE procurem aprofundar os mecanismos de cooperação** (*spend less but better and together*) – seja através de um aprofundamento da harmonização de requisitos, seja do desenvolvimento de programas cooperativos,

designadamente através de *pooling and sharing* no âmbito da EDA – e que as **indústrias de defesa, à escala europeia, desenvolvam sinergias em projetos de dimensão civil e militar, “duplo uso”, procurando assim diversificar mercados e formas de financiamento.**

O desenvolvimento de capacidades de “duplo uso” constitui uma importante oportunidade para o recurso ao financiamento comunitário no desenvolvimento de novas capacidades, que deve ser devidamente explorada, nomeadamente no que concerne às capacidades relativas à cibersegurança e ciberdefesa, segurança marítima e energética, bem como *Military Surveillance* – helicópteros, aviões, navios e satélites¹².

Acresce que a indústria de defesa europeia padece, de forma generalizada, de um défice de competitividade, que se repercutirá, a longo-prazo, em termos de I&D, na perda de potenciais mercados face à elevada qualidade da concorrência norte-americana e à crescente qualidade da concorrência chinesa nos mercados globais¹³. Como tal, é fundamental que a **União Europeia apoie, de forma concreta e pragmática, a reestruturação e consolidação das suas indústrias de defesa**, designadamente através de uma supervisão, pela Comissão Europeia¹⁴, da atribuição de instrumentos financeiros essenciais à eficiente consolidação do mercado interno. Para isso é fundamental, desde logo, que sejam eliminados os mecanismos protecionistas nacionais em concursos de aquisição de armamento e equipamento – exemplo as cláusulas preferenciais. Se tal não acontecer, a indústria de defesa europeia não só agravará o défice de competitividade, como passará por exportar muitos dos seus melhores produtos para os mercados dos novos países emergentes – na Ásia, Médio Oriente e América do Sul – como forma de obter financiamento para os seus projetos de I&D e economias de escala nos projetos de I&D e *procurement*. Esta tendência implica naturais consequências para a redução das capacidades de defesa à disposição da UE, e dos seus Estados-membros, e para a sua capacidade para cumprir as suas responsabilidades enquanto produtor de segurança internacional. Neste sentido, o próximo Conselho Europeu não deverá passar à margem desta discussão, devendo promover a orientação política necessária à reestruturação e consolidação das indústrias de defesa europeias, devendo ser estabelecidas diretivas políticas claras no sentido de propor um prazo limite (até 2020) para finalização da mesma.

¹² Ainda na dimensão de “duplo uso”, destaca-se o avião C17 que consiste numa plataforma aérea que permite efetuar o *Air traffic command*, capacidade simultaneamente essencial para fins militares e civis.

¹³ Atenda-se à recentíssima opção da Turquia em adquirir o sistema balístico de defesa aérea chinês HQ-9, em detrimento dos restantes concorrentes: o consórcio dos EUA – Raytheon e a Lockheed Martin – com o PATRIOT Pac-3; a Rosoboronexport russa com o S-300 PMU-2; e o consórcio Franco-italiano Eurosam com o SAMP/T ASTER 30. O HQ-9 teve um preço inferior em mil milhões de dólares ao da concorrência, com desempenho similar. A Turquia torna-se no primeiro país da NATO a integrar um sistema balístico de defesa aérea I&D&P externa à organização. Sobre este assunto consultar <http://www.defensenews.com/article/20130926/DEFREG03/309260012/Chinese-Firm-Wins-Big-Turkish-Air-Defense-Deal>.

¹⁴ A Comissão Europeia poderá, ainda, desempenhar um papel de monitorização no processo de *procurement*, através de uma aproximação gradual e beneficiando da liberalização do mercado de defesa.

No mesmo sentido, devem ser promovidas orientações políticas no sentido da **condução de projetos I&D, prioritariamente, de forma conjunta e integrada no espaço europeu e não no espaço nacional**. Em média, os Estados atribuem 2/3 dos seus orçamentos de I&D a projetos de cariz nacional e o restante a projetos multinacionais. Esta proporção deverá ser diretamente invertida, não só para reduzir a dispersão de financiamentos como para evitar desperdícios e duplicações desnecessárias – tal como acontece com a multiplicidade de programas de UAV que atualmente são desenvolvidos e financiados tanto a nível nacional como europeu.

No mesmo sentido, deve ser debatida a questão das contrapartidas na indústria de defesa, já que condiciona a concorrência interna em benefício dos grandes consórcios, e afasta de muitos concursos as PME que, embora possam dispor de boas capacidades em I&D, não têm capacidade financeira para corresponderem a muitos dos quesitos consagrados nas contrapartidas. Em resultado, muitas delas acabam por se associar aos grandes consórcios, com impacto negativo na oferta concorrencial, pelo que se deve consagrar a possibilidade de um papel da Comissão Europeia na resolução desta questão.

No que concerne ao **contributo e visibilidade de Portugal** no âmbito do reforço do mercado e indústrias de defesa europeias, deve procurar garantir-se o papel das PME no quadro das indústrias de defesa na UE, designadamente através da salvaguarda de mecanismos de sub-contratação no contexto da formação de consórcios, bem como da possibilidade de majoração de projetos em que intervêm países com indústrias menos desenvolvidas, em concursos a financiamentos comunitários – projetos I&D e *procurement* para capacidades de “duplo uso”. Neste contexto, Portugal deverá defender o acesso a fundos comunitários para apoio aos projetos I&D, com natural salvaguarda da especificidade da investigação no quadro da Defesa.

Portugal deve, ainda, afirmar o seu interesse no desenvolvimento de capacidades relacionadas com a *Maritime Surveillance* e a Cibersegurança, pelo que a possibilidade de financiamento comunitário a capacidades de “duplo uso” pode constituir-se como uma importante oportunidade para a reestruturação e desenvolvimento das indústrias nacionais de construção naval, de aeronáutica, de tecnologia e de nano tecnologia, áreas onde se apresentam algumas capacidades de investigação e industriais instaladas.

Considerações Finais

Apresentando-se o próximo Conselho Europeu como uma importante oportunidade para a promoção de uma reflexão aprofundada sobre a defesa europeia, Portugal deve continuar a manter uma presença visível e ativa no desenvolvimento da capacidade de defesa europeia. Desde logo, devem garantir-se as condições que permitam a participação nacional numa “cooperação estruturada permanente” que se venha a desenhar como parte do equilíbrio entre a dimensão europeia e atlântica da estratégia portuguesa. Acresce que, não só em virtude do contexto de crise económica mas também em razão da promoção de uma defesa europeia verdadeiramente comum, Portugal deverá procurar defender uma maior contribuição do orçamento da UE para o financiamento de missões PCSD e programas de investimento no quadro da EDA. Finalmente, Portugal não pode deixar de sublinhar a importância do contributo

nacional no quadro das missões que desempenha nas fronteiras exteriores da UE e que lhe conferem a visibilidade, a credibilidade e o reconhecimento que permitem ter uma voz ativa no desenvolvimento das capacidades de defesa europeia.