

A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de Dezembro de 2013

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

ÍNDICE

Introdução

1. A Importância da Dimensão de Defesa da União Europeia
2. O Papel de Portugal na Defesa Europeia
 - Portugal no Contexto das Pequenas e Médias Potências Europeias
 - Portugal no Contexto da Europa do Sul
3. A Visibilidade da PCSD, a Gestão de Crises e as Missões da União Europeia
4. Desenvolvimento de Capacidades
5. O *Pooling and Sharing* como Desenvolvimento de Capacidades
6. Reforço da Indústria de Defesa
 - Prioridades da Agenda Europeia
 - Portugal e a Estratégia dos Países de Pequena e Média Dimensão
 - Por um Mercado Europeu de Defesa
 - Investigação e Desenvolvimento e as Apostas de Portugal
 - PME, Certificação e Uniformização: a Perspetiva Nacional
7. Parcerias e Diálogos Estratégicos

Nota Final

Introdução

O Conselho Europeu de dezembro próximo discutirá aspetos fundamentais da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O objetivo é definir uma orientação estratégica para as questões da defesa europeia. Dessa agenda constam temas tão relevantes como a gestão de crises, o desenvolvimento de capacidades militares e o reforço da indústria de defesa no quadro da União Europeia (UE).

O Instituto da Defesa Nacional, enquanto centro de reflexão estratégica e instituição de apoio ao processo de decisão, não poderia deixar de dar o seu contributo para este relevante debate europeu, acerca do qual Portugal tem, obviamente, o maior interesse.

Ao longo de setembro e outubro de 2013, realizámos três mesas redondas, em regime de Chatham House, e um seminário internacional, aberto, sobre os referidos temas da agenda do Conselho Europeu. Foram interessantes fóruns de discussão que reuniram entidades e especialistas envolvidos neste relevante debate e cujos contributos se revelaram da maior utilidade para a elaboração do presente relatório.

Este relatório que agora se submete à apreciação de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, intitulado ***A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de Dezembro de 2013***, está organizado em seis capítulos.

Começa-se, no primeiro capítulo, por valorizar a importância da dimensão de defesa da União Europeia. Pela sua dimensão histórica, claro, uma vez que está na base da fundação do projeto europeu, mas também pelos riscos e ameaças comuns com que os Estados-membros estão hoje confrontados e pela conseqüente necessidade de revisão da Estratégia de Segurança Europeia que já vem de 2003.

Ainda em registo de enquadramento da questão, no capítulo 2, apresentam-se, como não poderia deixar de ser, alguns dados acerca da evolução do contributo português para a defesa europeia. São poucos os Estados-membros da UE que estiveram, continuamente, presentes em missões de paz, desde o início de um ciclo que arrancou 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. Para o cumprimento de todos estes compromissos, Portugal realizou um significativo esforço financeiro e humano, com evidente reflexo nos resultados operacionais. Temos, pois, direito a uma voz própria neste projeto da segurança e defesa europeia e nos temas que vão estar em cima da mesa neste Conselho Europeu de dezembro.

Os capítulos 3 e 4 são justamente dedicados a dois desses temas da agenda do Conselho: a visibilidade da PCSD, a gestão de crises e as missões da UE, por um lado, e o desenvolvimento das Capacidades, por outro. Na gestão de crises e análise das missões da UE serão consideradas as prioridades estratégicas e os interesses comuns, os mecanismos de resposta e a concretização do conceito de *comprehensive approach*. Analisa-se também a diversidade e a exigência das missões que se colocam à UE, bem como o seu financiamento, respetivo nível de ambição, estrutura e geração de forças. Serão também identificados alguns *shortfalls*.

Relativamente ao desenvolvimento das capacidades (capítulos 4 e 5), além da sua geração, maximização e desenvolvimento, será dada especial atenção à partilha de capacidades, ao chamado *Pooling and Sharing*, enquanto instrumento de economia de

meios e de potenciação da robustez da resposta europeia às crises com que estamos e vamos estar confrontados.

O capítulo 6 é dedicado ao reforço da indústria de defesa, outra das prioridades da agenda do Conselho Europeu. O mercado europeu de defesa; a investigação e desenvolvimento; as capacidades de duplo uso; as PME e a criação de consórcios; a certificação e uniformização de produtos - serão os tópicos em análise no Conselho e, como tal, os pontos de reflexão abordados neste relatório de apoio ao processo de decisão.

O relatório termina com uma reflexão sobre o desenvolvimento de parcerias estratégicas e diálogos regionais entre a UE e outros Estados e organizações regionais, relevantes para a segurança global (capítulo 7).

1. A Importância da Dimensão de Defesa da União Europeia

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, constituindo a Polónia e os Estados bálticos as exceções.

Os Estados-membros da UE no seu conjunto continuam a representar a segunda potência militar, a seguir aos EUA, medida em termos de capacidades e orçamentos de defesa. Mas de acordo com o *Military Balance 2012*, do IISS, a despesa em defesa dos Estados europeus membros da NATO caiu 7,4%, sendo que nos países não-membros o decréscimo foi ainda maior¹. Outra instituição de referência, o SIPRI refere que entre 2008 e 2012 vinte dos 37 países europeus reduziram a despesa militar mais do que 10%², estimando que no conjunto da UE a despesa tenha caído de 251 mil milhões de euros para 194 mil milhões³.

Importa contrariar este evidente decréscimo da prioridade política atribuída à defesa europeia nos últimos anos, tendo em consideração as expectativas criadas com a aprovação do Tratado de Lisboa e a crescente instabilidade na vizinhança próxima e mesmo alargada – se pensarmos, por exemplo, no Sahel – 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

¹ IISS (2012). “Europe”, em *The Military Balance 2012: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*, International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, pp. 74-76. Chapter 4.

² Perlo-Freeman, S., Sköns, E., Solmirano, C. and Wilandh, H. (2013). “Trends in World Military Expenditure, 2012”, *SIPRI Fact Sheet*, April, SIPRI. [online] Disponível em <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>.

³ Barcikowska, Anna (2013). “Securing the future of European defence”, *EUISS Alert* 25, July 2013, EUISS. [online] Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_Defence.pdf.

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.

Devemos reconhecer que a tendência para a especialização na dimensão civil das missões militares não está à altura desses desígnios fundacionais. De resto, as organizações europeias persistem na assunção de um nível de representação e na adoção de processos de decisão cuja complexidade institucional e processual colide por vezes com a urgência de respostas rápidas e multifuncionais aos desafios atuais.

É certo que foram dados passos significativos desde a criação da política europeia de segurança e defesa⁴ – consagrada, pela primeira vez, no Tratado de Nice, em 2000 – e que **o Tratado de Lisboa procurou melhorar os mecanismos de cooperação política**⁵. As missões europeias com uma dimensão de defesa encontram-se agora juridicamente enquadradas pelos clausulados do tratado, nomeadamente através da cláusula de defesa mútua, da cláusula de solidariedade, podendo ainda ser desenvolvidas ao abrigo de métodos de atuação específicos previstos pelas ações de cooperação estruturada permanente ou por procedimentos de partilha de capacidades, como as iniciativas de *Pooling and Sharing*.

Mas há 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 indefinição 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, 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 referido mecanismo de partilha de capacidades, *pooling and sharing*, conforme definido em Ghent, em setembro de 2010, já em curso por exemplo, entre Holanda, Bélgica e Luxemburgo, Países Nórdicos, Reino Unido e França e Polónia e Alemanha.

⁴ 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 lacunas estratégicas a suprir. Acresce a apresentação, em 2003, da “Estratégia de Segurança Europeia” que identificava, à data, as principais ameaças à segurança comum.

⁵ 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; (ii) do alargamento do leque de missões nas quais a União 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.

Ao mesmo tempo, pode dizer-se que **são as próprias tendências de evolução internacional que reclamam da Europa o assumir de maiores responsabilidades estratégicas.**

Essas mudanças internacionais estão todas, ou quase todas, bem identificadas. E são uma vez mais repetidas no relatório apresentado em outubro último pela Alta Representante ao Presidente do Conselho Europeu.

Em primeiro lugar, **a revisão formal da estratégia internacional dos Estados Unidos.** O sinal mais evidente dessa revisão é a retirada das tropas norte-americanas do Iraque, concluída em 2012, e a próxima saída do Afeganistão, prevista para finais de 2014. O ciclo das guerras islâmicas dos Estados Unidos chegou ao fim, como se viu na Líbia – posição de *leading from behind* – e agora na Síria, onde a resistência a uma intervenção militar abriu caminho para uma mediação diplomática da Rússia.

Paralelamente, a Ásia substituiu a Europa e o Médio Oriente como a principal prioridade regional dos Estados Unidos. A mudança nas prioridades regionais tornou-se inevitável com a ascensão da China e da Índia e com a necessidade de concentrar os recursos militares norte-americanos na “Grande Ásia” para preservar os equilíbrios entre as três principais potências regionais. Além disso, a necessidade imperativa de responder aos problemas económicos internos traduziu-se, como era previsível, por uma redução significativa dos recursos disponíveis para a defesa e, portanto, numa redução das capacidades militares dos Estados Unidos.

Por outro lado, a **Primavera Árabe** abriu um ciclo de instabilidade profunda no Médio Oriente e no Mediterrâneo, que tem condições para durar, com efeitos perturbadores não só para os equilíbrios regionais no “estrangeiro próximo” da União Europeia, mas também com o risco de novas vagas migratórias e o perigo de radicalização das correntes islâmicas, bem organizadas na Europa Ocidental, nomeadamente em França, na Alemanha e no Reino Unido.

Ora, aparentemente, depois da votação do Parlamento britânico contra a intervenção na Síria, só a França parece estar em condições de manter uma capacidade mínima de iniciativa estratégica regional. Em todo o caso, a capacidade da França isolada, sem poder contar nem com o Reino Unido, nem com a Itália e a Espanha, imersas na crise económica, é demasiado limitada para poder garantir a contenção da instabilidade regional e neutralizar os seus efeitos para a segurança europeia.

Exige-se, pois, um novo impulso estratégico à política comum de segurança e defesa. Os aliados europeus têm de se preparar para esta viragem norte-americana, o que só pode ser assegurado através de um debate responsável sobre a defesa europeia e a definição de uma estratégia comum da qual possa resultar, simultaneamente, uma maior capacidade autónoma europeia e uma renovação da aliança transatlântica.

Para lá do retraimento estratégico dos Estados Unidos e das limitações dos seus aliados, ninguém tem dúvidas sobre a necessidade de manter uma capacidade de intervenção militar efetiva, nem sobre a probabilidade da responsabilidade de intervir, por motivos estratégicos ou por razões humanitárias, continuar a recair essencialmente sobre as democracias europeias e ocidentais que pertencem à Aliança Atlântica e à União Europeia.

No mesmo sentido, ninguém devia duvidar da necessidade de dotar a PCSD com os meios indispensáveis para poder intervir autonomamente em qualquer crise. As responsabilidades estratégicas dos aliados europeus e ocidentais são globais e incluem não só a resposta aos conflitos e às crises periféricas, como **a proteção dos *Global Commons*** – o espaço marítimo, o espaço aéreo, o espaço extra-atmosférico e o espaço cibernético – ou a resposta **às alterações climáticas** e à **corrida energética**.

Perante estas tendências de evolução internacional, perante riscos e ameaças que são conhecidos e partilhados por todos, 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*).

Assim, **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 referidos espaços comuns (*global commons*). Trata-se, por exemplo, de garantir a segurança marítima, designadamente de rotas comerciais e energéticas – exemplos do Golfo de Áden e África Ocidental –, a segurança do ciberespaço e a proteção de infraestruturas de informação – centrais ao regular funcionamento das sociedades modernas –, bem como da segurança aeroespacial.

Importa sublinhar uma vez mais que, na perspetiva portuguesa, 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 próprios Estados Unidos. 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 (ESS)**, que já vem de 2003 e que corre o risco de se tornar anacrónica.

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.

Na verdade, **a revisão da ESS não implica nenhuma alteração dos tratados** europeus, nem perturba os equilíbrios institucionais, nem cria problemas de legitimação política, nem tem, por si mesma, consequências orçamentais. É uma decisão política necessária e urgente para dar um impulso decisivo à defesa europeia. E é também uma oportunidade para que os Estados de pequena e média dimensão possam exprimir a sua visão e mesmo condicionar a ação das principais potências europeias.

Por outro lado, pode dizer-se que **a revisão da ESS é também oportuna**. O debate geral é importante para consolidar a negociação do Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), exprimindo o compromisso formal da União Europeia em renovar o vínculo transatlântico e assumir responsabilidades estratégicas internacionais acrescidas, ao lado dos Estados Unidos e do conjunto das democracias. Mas, sobretudo, a revisão da ESS é uma forma de restaurar o debate político sobre o futuro da União Europeia e reconstituir o espaço público europeu, minado pelas crescentes divergências, pelas ressurgências nacionalistas e pelas novas divisões entre ricos e pobres, entre credores e devedores e entre a “Europa do Norte” e a “Europa do Sul”.

O debate sobre o futuro da União Europeia não pode continuar refém dos temas da austeridade, da crise das dívidas soberanas e da disciplina orçamental. A defesa e a segurança estiveram na origem da integração europeia. São um pilar tão decisivo como a moeda única para o futuro da União Europeia. Importa pois recentrar o debate, uma vez que a paz europeia continua a ser a principal finalidade da União Europeia.

2. O Papel de Portugal na Defesa Europeia

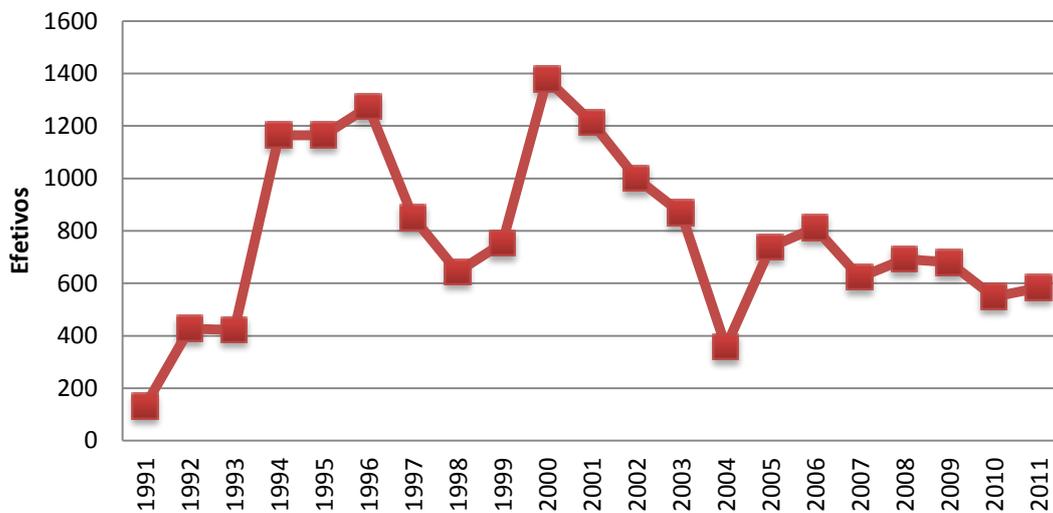
Mantendo os tradicionais pilares da política externa portuguesa, na sua vertente atlântica e lusófona, Portugal afirmou, no período democrático, um sólido compromisso político com o processo de integração europeia e, neste contexto, com a construção de uma política externa, de segurança e defesa comuns. Ao longo da última década, Portugal participou em todas as missões militares da UE e marcou presença em todas as etapas do desenvolvimento de capacidades da União. Pese embora os permanentes constrangimentos financeiros e humanos, e atendendo à sua especificidade geográfica – que resulta na assunção de responsabilidades acrescidas na segurança das fronteiras externas da UE –, **Portugal sempre assumiu as suas responsabilidades em matéria de segurança coletiva**, enquanto coprodutor de segurança internacional.

A participação portuguesa em missões internacionais – seja no quadro da Aliança Atlântica, da ONU ou da União Europeia – afirmou-se como um fator central para a credibilidade externa do Estado e consolidou a posição de Portugal como um coprodutor 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 e Herzegovina. 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 – Adriático, Afeganistão, Angola, Bálticos, Bósnia e

Herzegovina, Chade/RCA, Croácia, Guiné-Bissau, Índico, Iraque, Islândia, Kosovo, Macedónia, Mali, Mediterrâneo Oriental, Moçambique, Líbano, RD Congo, Ruanda, Sahara Ocidental, Somália, Timor-Leste, Uganda. 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-Leste⁶. Para o cumprimento de todos estes compromissos, Portugal realizou um significativo esforço financeiro e humano, com evidente reflexo nos resultados operacionais. Desde 1991, **Portugal já participou em mais de 50 missões militares internacionais, com um total de 32.332 efetivos**⁷.

Participação Portuguesa em Missões Militares Internacionais



Fonte: EMGFA, Portugal.

No que concerne aos desenvolvimentos e missões no quadro da PCSD importa salientar que, sem prejuízo da defesa do papel particular da Aliança Atlântica no quadro da segurança ocidental, Portugal sempre mostrou particular empenho na prossecução da dimensão europeia de segurança e defesa. Tal ficou demonstrado, desde logo, na posição nacional de apoio à formulação geral da (então) PESD, por ocasião da Cimeira de Colónia em junho de 1999, bem como à constituição de uma força composta por 60.000 homens, destinada à condução das missões de Petersberg, tal como definido no Conselho Europeu de Helsínquia, em dezembro de 1999. Recorde-se que em janeiro de 2000 Portugal assumiu, pela segunda vez, a Presidência da União Europeia, num momento particularmente relevante para a implementação da PESD e na sequência do lançamento do “Headline Goal” no Conselho Europeu de Helsínquia. Já no segundo semestre de 2000, e por ocasião da primeira Conferência destinada à identificação das capacidades a disponibilizar à UE, Portugal disponibilizou 1.000 efetivos, num contributo

⁶ A título de exemplo, no ano 2000 Portugal destacou, simultaneamente, 706 militares para Timor-Leste, 335 para a Bósnia e Herzegovina e 327 para o Kosovo, com um encargo anual correspondente a 94,5 milhões de euros.

⁷ EMGFA, disponível em http://www.emgfa.pt/useruploads/files/mapa_compromissos_internacionais_-_1991-2012_2.jpg

considerado reduzido mas suficiente para sinalizar o interesse de Portugal em manter-se no processo de construção de uma política de segurança e defesa comuns⁸.

Portugal participou, então, na primeira missão civil da UE (EUMP), na Bósnia e Herzegovina, com oito agentes da PSP. Seguiu-se a participação na operação ALTHEA – o primeiro grande teste à capacidade operacional da PESD – em que Portugal participou com mais de 1.200 efetivos, entre 2004 e 2011.

REGIÃO	MISSÃO	ANO	EFETIVOS
BÓSNIA HEZERGOVINA	EUFOR	2004	329
		2005	402
		2006	393
		2007	51
		2008	14
		2009	21
		2010	15
		2011	15

Fonte: EMGFA, Portugal.

Desde então, Portugal participou também na EUSEC RD Congo⁹, com 2/3 dos militares por ano, entre 2005 e 2013; na EUNAVFOR ATALANTA, num total de 83 militares; na EUTM-Somália, num total de 65 militares; e EUTM-Mali iniciada em Fevereiro de 2013. A estes contributos acrescem as participações nacionais em missões civis da PCSD.

Portugal no Contexto das Pequenas e Médias Potências Europeias

Numa abordagem comparativa, **Portugal é, geralmente, incluído entre os Estados pequenos a nível global, e médios no quadro da UE.** Com uma população de cerca de 10 milhões de habitantes, Portugal situa-se na média dos estados médios da UE a nível do indicador demográfico. Porém, ao nível do PIB *per capita* – outro indicador fundamental de poder mobilizável para fins de defesa – Portugal situa-se 25% abaixo da média da europeia, *ex aequo* com a Grécia e a Eslováquia, ficando sete países abaixo desse nível. Entre os Estados com PIB acima da média da UE encontram-se vários de pequena e média dimensão, desde logo, no topo da tabela, o Luxemburgo com 2,7 vezes a média da UE, seguido da Holanda e da Irlanda¹⁰.

⁸ Ferreira-Pereira, Laura C. (2007). “Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise”. *Negócios Estrangeiros*, 11 (1) Julho, pp. 161-192.

⁹ No quadro desta missão, um dos militares destacados desempenhou as funções de conselheiro do CEMG FARDC; em Outubro de 2010, Portugal assumiu a chefia da Missão por um mandato de dois anos.

¹⁰ EUROSTAT (2013). “First estimates for 2012: GDP per capita in the Member States ranged from 47% to 271% of the EU27 average in 2012”. *Newsrelease*, 98/2013, 19 June. [online] Disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-19062013-BP/EN/2-19062013-BP-EN.PDF.

**Despesas em Defesa em % do PIB
(preços correntes)**

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Bélgica	1,9	1,5	1,3	1,1
Dinamarca	1,9	1,7	1,5	1,4
Hungria			1,7	1,3
Portugal	2,4	2,1	1,7	1,5
Rep. Checa			1,9	1,5

Fonte: NATO Public Diplomacy Division, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. Communique PR/CP(2012)047-REV1, 13 April 2012.

**Despesa em Defesa
(milhões de dólares, preços e taxas de câmbio de 2005)**

	1990	1995	2000	2005	2010
Bélgica	651	478	467	404	411
Dinamarca	765	712	679	640	684
Hungria			153	158	115
Portugal	332	342	338	298	297
Rep. Checa			202	216	190

Fonte: NATO Public Diplomacy Division, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. Communique PR/CP(2012)047-REV1, 13 April 2012.

**Efetivos nas Forças Armadas
(milhares)**

	1990	1995	2000	2005	2010
Bélgica	106	47	42	40	34
Dinamarca	31	27	24	21	19
Hungria			50	24	20
Portugal	87	78	68	40	43
Rep. Checa			52	25	24

Fonte: NATO Public Diplomacy Division, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. Communique PR/CP(2012)047-REV1, 13 April 2012.

Pode, assim, considerar-se que **os Estados médios da UE não constituem um grupo homogéneo**, já que se encontram divididos por uma grande variação do nível de riqueza, mas também pela geografia entre outros fatores. Isto significa que quer ao nível dos meios de defesa, quer ao nível das potenciais ameaças, existem diferenças significativas. Porém, os Estados pequenos e médios da UE partilham dois problemas fundamentais, comuns no que diz respeito às políticas de defesa. O primeiro é que têm, relativamente ao Estados de maior dimensão, menor população. Assim, mesmo que disponham de um maior PIB *per capita*, produzem menos riqueza agregada que possam taxar e mobilizar

para a prossecução de políticas públicas. Isso resulta, independentemente da percentagem da despesa pública em defesa, num orçamento em termos de valor bruto sempre significativamente menor do que o dos Estados de maior dimensão¹¹. Em segundo lugar, os Estados médios e pequenos têm, por regra, menos espaço de manobra no campo internacional e, também, ao nível da defesa. Ou seja, quando se trata de gerir meios empregues na defesa, estes já são, à partida, relativamente limitados. Não basta, por outras palavras, reduzir o número de unidades militares – como a Grã-Bretanha e a França – ou determinados tipos de sistemas de armas. Impõe-se, sim, um esforço de reforma mais profundo. Finalmente, Estados médios e pequenos como Portugal, com grandes responsabilidades na defesa das fronteiras externas da UE e que não dispõem de uma capacidade industrial de defesa própria, têm sido, essencialmente, importadores de material de defesa. O que, aliás, contribuiu para o desequilíbrio das suas contas externas.

Acresce, ainda, uma outra especificidade das opções em matéria de segurança e defesa dos Estados periféricos, situados em zonas de fronteira instável e insegura. Se a questão da segurança da localização é importante para todos os Estados, ela é particularmente relevante para aqueles que são menos poderosos e com menor margem de manobra ou profundidade estratégica¹².

Os países da enorme fronteira Sul da UE, especialmente os mais pequenos e com menores recursos, têm um problema mais sério de segurança por via da localização face aos demais Estados membros da UE. A fronteira sul da União é a mais extensa – indo do Chipre até às Canárias e aos Açores – e a mais movimentada em termos de tráfico naval. Se cerca de 85% do comércio da UE se faz por via naval, uma parte significativa deste, inevitavelmente, dada a importância ainda residual e sazonal da rota marítima pelo Ártico, passa por este vastíssimo espaço fronteiriço a sul da Europa. E a isso há que acrescentar os tráficos ilegais de todo o tipo e a instabilidade e a violência que tem vindo a crescer do outro lado da fronteira, seja no Médio Oriente, seja na África do Norte e Sahel. Neste caso, **a posição dos Estados na fronteira exterior ao sul da UE significa que enfrentam, de forma mais direta, ameaças múltiplas e difusas e, tudo indica, crescentes.** O facto de esta ser, sobretudo, uma fronteira aérea e naval e não terrestre, como por exemplo a fronteira da UE a Leste, aumenta em vez de reduzir as dificuldades e os custos em garantir a sua segurança, já que os meios militares navais e aéreos são substancialmente mais dispendiosos que os meios militares terrestres.

Os países periféricos mais pequenos na fronteira exterior Sul da UE enfrentam, portanto, desafios de segurança especialmente sérios quando se trata de racionalizar e reformar os seus gastos em defesa. Neste sentido, **é importante que os demais parceiros europeus apreciem o esforço particular que está a ser pedido aos países da fronteira sul da UE.** É fundamental, sobretudo, que não se formulem políticas contraditórias. Não é possível, por um lado, insistir em compromissos ao nível da despesa em defesa, por exemplo no quadro da NATO, ou de contratos de importação realizados com as respetivas indústrias de defesa; e, por outro lado, defender, no quadro do FMI e da UE, níveis de corte na despesa pública que tornam impossível respeitar esses mesmos

¹¹ Como exemplo refira-se que a Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália gastam, com conjunto, mais em defesa do que o resto dos Estados-membros da União Europeia.

¹² Handel, Michael (1990). *Weak States in the International System*. 2nd Ed. Abingdon: Frank Cass, p. 72.

compromissos. Seria mais benéfico, para a qualidade da formulação das políticas e para a sua melhor aceitação pela opinião pública europeia, que fossem fixadas metas mais realistas. Mesmo que tal implique, por exemplo, descer o nível de despesa em defesa – atualmente nos 2% para a NATO – e contabilizar o esforço que ao nível civil e da ajuda ao desenvolvimento a UE, mais do que os EUA, fazem no sentido da designada *comprehensive approach*.

Ao mesmo tempo, é fundamental que seja publicamente sublinhado o esforço particular que, neste campo, os países do sul da Europa têm feito para a defesa do espaço europeu. **Os Estados periféricos, por estarem na fronteira externa da UE, têm particular importância para a defesa da Europa, tal como a evolução da defesa europeia tem particular importância para estes Estados.** Os custos da defesa do seu território são, no fundo, uma contribuição nacional para a defesa de parte da fronteira externa da UE.

Portugal no Contexto da Europa do Sul¹³

Desde 2008 que as despesas militares sofreram decréscimos significativos nos países da Europa do Sul. Esta tendência teve consequências óbvias nos sectores mais importantes dos ministérios da Defesa e nas estruturas das Forças Armadas: pessoal, investimento e projeção de forças.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Portugal	2.532	2.452	2.403	2.536	2.671	2.782
Espanha	10.500	11.506	12.219	12.756	12.196	11.132
Itália	26.964	26.631	20.932	22.631	21.946	21.637
Grécia	4.956	5.240	5.579	6.192	6.023	4.756

Fonte: European Defence Agency [online], *Defence Data Portal*. Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>.

As opções políticas e orçamentais, em matéria de Defesa, nos diferentes países da Europa do Sul são, porém, heterogéneas. Uma das justificações prende-se com o peso que as indústrias de defesa têm nas economias nacionais de Itália e Espanha, em comparação com Portugal e Grécia.

¹³ Este contributo é baseado no artigo da autoria de Nuno Severiano Teixeira e Ana Santos Pinto, “Southern Europe Defence in Times of Austerity”, publicado em LSE IDEAS, *A Strategy for Southern Europe*, Special Report SR017, October 2013.

A base industrial militar italiana é a quarta maior da Europa e a quinta mais significativa do mundo¹⁴, com a Finmeccanica¹⁵ – a maior empresa do sector da Defesa no país – a ter, em 2011, um total de 24 mil milhões de dólares de vendas e cerca de 70 mil trabalhadores. Já a base industrial espanhola é a 10.ª à escala global e a sexta ao nível europeu¹⁶, com ênfase no facto de o país acolher a EADS como uma das principais empresas do sector da aeronáutica à escala mundial. Isto significa que qualquer corte significativo em projetos de investimento na área da Defesa, promovidos pelos governos em Itália ou Espanha, terá efeitos diretos nas economias nacionais e, conseqüentemente, agravará o ambiente de crise económica interna. Apesar de todos os países da Europa do Sul terem realizado cortes generalizados nas despesas militares, incluindo no investimento, esta razão pode explicar o motivo pelo qual os governos de Espanha e Itália preferiram reduzir, em primeiro lugar, nas rubricas de pessoal e operação/manutenção e só depois nos programas de investimento – e mesmo assim procurando não afetar aqueles em que empresas nacionais estejam envolvidas –, enquanto Portugal e a Grécia¹⁷ realizaram cortes em todas as componentes dos orçamentos de Defesa.

Esta justificação também pode ajudar a explicar a existência de diferentes abordagens face à cooperação internacional relativa às indústrias de Defesa. Itália e Espanha podem utilizar a sua base industrial para participar e liderar projetos de cooperação transnacional, seja no quadro da UE ou da OTAN, enquanto Portugal e a Grécia são limitados a potenciais nichos de *expertise*. Estas diferenças, que servem de apoio à decisão política tomada num contexto de estrangimentos orçamentais, também podem ser importantes na definição das estratégias internacionais de cada Estado.

Apesar das especificidades nacionais, os quatro **países da Europa do Sul** sujeitos a políticas de austeridade demonstram **tendências semelhantes** no sector da Segurança e Defesa:

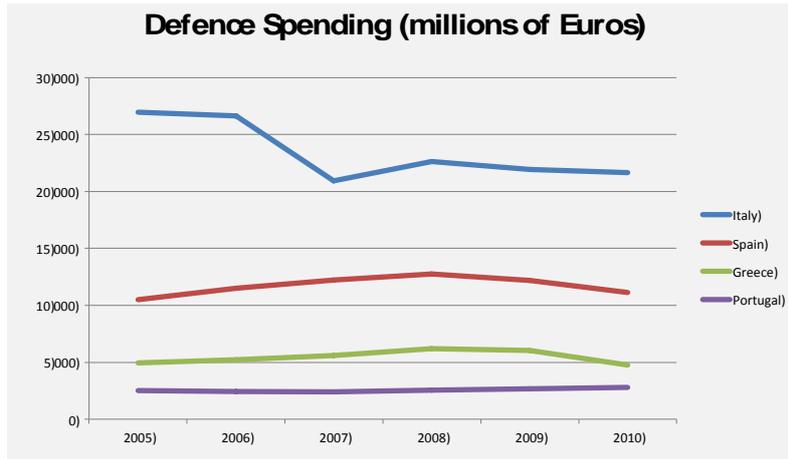
- Decréscimo das despesas militares. **Com exceção de Portugal, todos os países da Europa do Sul reduziram as despesas militares, em termos reais, nos últimos cinco anos.**

¹⁴ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, p. 248. De acordo com o *ranking* das 100 maiores empresas de serviços militares elaborado pelo SIPRI, disponível em <http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>, a Itália contabiliza 7 empresas entre as maiores do mundo: Finmeccanica (8.º), Agusta Westland (24.º), Alenia Aeronautica (49.º), Fincantieri (63.º), Selex Galileo (75.º), MBDA Italia (90.º) e Avio (93.º).

¹⁵ A Finmeccanica é uma dos maiores grupos empresariais de Itália, sendo a oitava maior empresa do sector da Defesa a nível global e a terceira no quadro da UE, logo a seguir à britânica BAE Systems e ao consórcio europeu EADS.

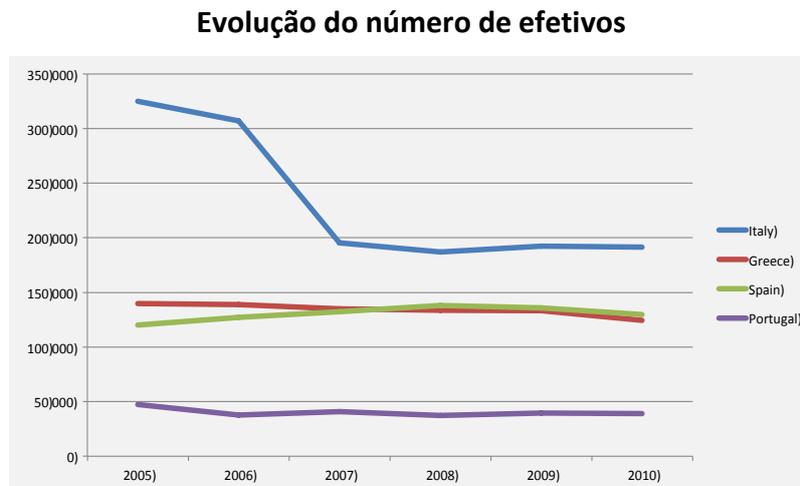
¹⁶ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, p. 248.

¹⁷ Nem Portugal nem a Grécia se encontram representados nos *rankings* das 100 maiores empresas mundiais no setor da Defesa.



Fonte: EDA

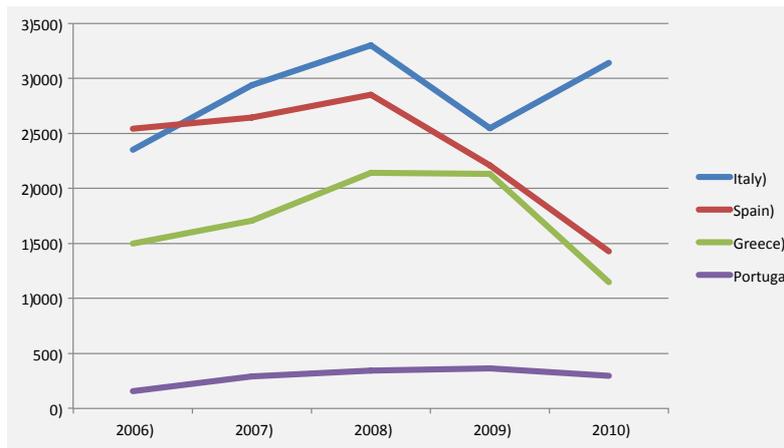
- **Redução generalizada dos efetivos, civis e militares.** Apesar da tendência internacional para a redução do número de efetivos – como resultado, entre outras razões, das evoluções tecnológicas, bem como da modernização e ajustamentos nas estruturas de forças e contratação de empresas privadas – esta tendência nos países da Europa do Sul resulta, em particular, da crise económica.



Fonte: EDA

- **Decréscimo do investimento, *procurement* e Investigação e Desenvolvimento.** Todos os países da Europa do Sul congelaram ou suspenderam alguns dos seus programas de modernização, apesar da existência de diferenças entre aqueles em que as indústrias de Defesa têm um importante impacto nas economias nacionais (Itália e Espanha) e os restantes (Portugal e Grécia).

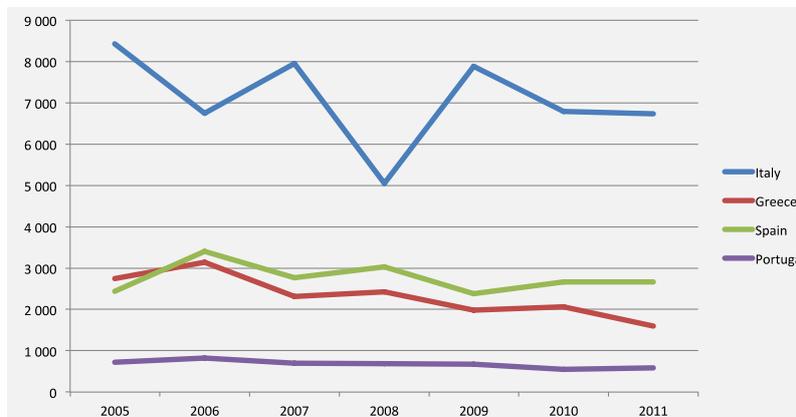
Evolução do Investimento (milhões de Euros)



Fonte: EDA

- **Redução de militares em missões internacionais.** Todos os países da Europa do Sul diminuíram os seus contingentes de forças nacionais destacadas, com consequências na contribuição de cada um para operações internacionais, em particular no quadro da OTAN e da UE, limitando também o seu papel enquanto produtores de segurança internacional.

Militares em Missões Militares Internacionais



Fonte: Military Balance (Oxford : Routledge)

A crise económica, a austeridade, a redução das despesas militares e a diminuição da prioridade política atribuída à Defesa só podem ser superadas se se assumir o contexto de crise como uma oportunidade. E se tal é verdade para a UE como um todo, é-o ainda mais para os países da Europa do Sul. O que pode ser desenvolvido a dois níveis. Ao nível nacional, através da promoção de reformas estruturais na Defesa e nas Forças Armadas que permitam manter o mesmo nível de ambição, com uma otimização dos recursos. Isto significa uma melhoria do *ratio* entre as rubricas destinadas às estruturas de apoio e ao produto operacional, uma racionalização dos recursos disponíveis e uma estrutura orçamental mais equilibrada, através da redução dos custos de pessoal e um acréscimo das verbas destinadas ao investimento, investigação e desenvolvimento e

operação/manutenção. O principal objetivo deve ser o de tornar as Forças Armadas mais projetáveis, capazes de responder ao atual ambiente de segurança e defesa.

Mas o atual contexto de crise deve, também, constituir uma oportunidade para aprofundar a cooperação em matéria de Defesa entre os Estados-membros da UE. Ao nível europeu, com o decréscimo generalizado das despesas militares, a cooperação europeia em matéria de Defesa deve ser encarada como a melhor forma de melhorar a eficácia em todos os níveis de despesa, em particular no que diz respeito ao investimento e geração de forças.

Face ao ambiente de crise económica e às consequentes 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. No essencial, e tal como demonstrado ao longo das últimas duas décadas, Portugal não pode deixar de assumir os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva, enquanto membro da comunidade euro-atlântica.

3. A Visibilidade da PCSD, a Gestão de Crises e as Missões da UE

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 Europeu de Segurança e 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 prevenção e resolução de crises e conflitos, na sua dimensão civil e militar¹⁸.

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

¹⁸ 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 Cívicos 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”.

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.

Mesmo sem aprofundar o exercício de identificação dessas prioridades estratégicas, não é difícil elencar um conjunto de **prioridades correspondentes a interesses comuns dos países da UE, e como tal passíveis de obtenção de consenso**, como sejam: salvaguardar a segurança do continente europeu face a ameaças transnacionais e globais, convencionais e não convencionais, estatais e não-estatais – terrorismo, ciberataques e NBQR; garantir a segurança das linhas de comunicação marítima e as infraestruturas de comunicação estratégicas – pontos de estrangulamento das comunicações marítimas, gasodutos e oleodutos e sistemas computadorizados; ou proteger o fornecimento de recursos estratégicos – energia e outros.

Olhando para estas prioridades, merece a pena atentar no que refere o Relatório n.º 16 do Instituto de Estudos Estratégicos da União Europeia, de maio de 2013¹⁹, em matéria de **áreas de interesse estratégico da UE e de cenários de atuação onde se podem vir a concretizar as missões da União**.

Quanto às áreas de interesse estratégico o referido relatório fala nas seguintes: as vizinhanças Leste e Sul; as regiões que vão do Mali à Somália e do Golfo à Ásia Central; as linhas de comunicação críticas na região do Indo-Pacífico; o Mar Mediterrâneo; o Ártico (*the Wider North*); e o Golfo da Guiné.

Relativamente aos cenários prováveis de empenhamento, o relatório identifica seis: O cenário 1 corresponde a uma ameaça à segurança do continente europeu, enfatizando a ameaça cibernética. O cenário 2 aponta para uma instabilidade crítica na zona do Sudoeste Asiático com implicações nas linhas de comunicação marítimas. O cenário 3 configura um conflito regional na zona do Indo-Pacífico que afetaria também as linhas de comunicação marítimas. O cenário 4 corresponde a uma emergência complexa exigindo um intervenção humanitária na África Central. O cenário 5 coloca a hipótese de uma ameaça a infraestruturas críticas para a segurança económica e energética da

¹⁹ Missiroli, Antonio (ed.), Rogers, James and Gilli, Andrea (2013). "Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues". *ISSUE Report*, Nº 16, May 2013. Paris: EU Institute for Security Studies. [online] Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf.

Europa. Finalmente, o cenário 6 aponta para a instauração de um regime agressivo no Médio Oriente.

Este relatório é de facto uma base de partida interessante. No entanto, do nosso ponto de vista, não presta a atenção suficiente à ameaça terrorista no continente europeu e ignora geografias que não só interessam mais a Portugal como são indispensáveis para a segurança europeia²⁰. Por exemplo, quando se fala do Médio Oriente é fundamental esclarecer que esta preocupação tem de incluir o Magrebe e o Sahel e não apenas o Mashreq – isto é, mais na aceção do “Grande Médio Oriente”.

Deste modo, os cenários de segurança marítima terão necessariamente de incluir não só a contribuição da UE para a segurança dos *global commons* como também não poderão deixar de incluir o Atlântico como um todo – e não exclusivamente o Golfo da Guiné, onde se coloca o problema da pirataria.

A definição e a resposta a estas prioridades estratégicas exigem que se encontre um denominador (verdadeiramente) comum, assim como uma forte autonomia e solidariedade da UE em matéria de segurança e defesa.

A identificação das prioridades estratégicas e da decorrente escala geopolítica de potenciais cenários de intervenção é, pois, um requisito 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 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.

²⁰ Como tem apontado Sven Biscop, o foco geopolítico da UE deve partir de um conceito de vizinhança alargada e de segurança marítima global, o que vai mais ao encontro da visão portuguesa.

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 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 antes 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, persiste 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 (SEAE), 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 a estes desafios e cumprir todo o espectro de missões no quadro dos cenários de intervenção atrás 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 criação²¹ – pelo processo de decisão política adotado, mecanismos de financiamento definidos e adequabilidade do dimensionamento e do caráter multinacional da força ao cumprimento das missões²².

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, uma forte componente naval²³ e aérea e todo**

²¹ Recorde-se que o *Battle Group* nunca foi utilizado, apesar de existirem, semestralmente, duas forças em *stand by*.

²² É certo que 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.

²³ Recorde-se que 90% do comércio externo e 40% do comércio interno da UE passam pelo mar.

um conjunto de *enablers* – ISTAR²⁴, C4IS²⁵, 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 e conflitos, 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*²⁶ –, 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-membros²⁷ – incluindo os de pequena dimensão – dado que os módulos a colocar à disposição podem ser facilmente compatibilizados com as diferentes capacidades dos Estados-membros. De resto, 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. Trata-se de uma solução que não deve, porém, impedir uma discussão política relativa ao mecanismo de financiamento de operações militares da UE (Athena), no sentido de consagrar um maior *burden-sharing* entre os Estados-membros que tomam parte na dimensão de defesa da PCSD.

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 maior interação dos Catálogos de Capacidades Civis e Militares, tendo em conta que as missões integram as duas componentes desde a sua conceção.

²⁴ ISTAR: Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (recolha e processamento de informações, vigilância, aquisição de objetivos e reconhecimento).

²⁵ *Command, control, communications, computers, intelligence and surveillance*.

²⁶ 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.

²⁷ Na NATO a única limitação de nacionalidades é no escalão agrupamento, em que o máximo permitido é de cinco Estados.

No que concerne ao **contributo e visibilidade de Portugal**, deve desde logo destacar-se que **o nosso país dispõe de capacidades** ao nível dos elementos de manobra – batalhões de infantaria, forças de operações especiais, etc. –, dos *enablers* 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.**

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. Além disso, detém uma vasta experiência na vigilância e controlo da sua fronteira marítima – uma das mais importantes e extensas fronteiras externas da União.

Portugal deve, pois, sublinhar 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 (também financeiro) representa para a segurança coletiva europeia, de modo a que o mesmo seja devidamente reconhecido e valorizado no contexto da União.

De resto, **afigura-se fundamental para os interesses nacionais e europeus a aprovação 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. É portanto evidente que relativamente a toda a uma série de ameaças relevantes – terrorismo, crime organizado e tráficos ilegais vários – é indispensável uma capacidade de resposta marítima robusta. Trata-se de uma realidade que exige uma resposta integrada e preventiva, que envolva o SEAE numa ação que privilegie a atenção a estados costeiros frágeis.

Finalmente, parece-nos 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. Não será demais recordar **a vasta experiência de peritos portugueses no âmbito da reconstrução pós-conflito, cooperação e assistência militar** – designadamente na reforma do sector de segurança –, bem como o currículo de chefia de missões, de carácter civil e militar, em que se privilegiou uma abordagem integrada.

Em suma, o contributo nacional para a proteção dos *global commons* passa por 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.

4. 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 no sentido de 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 – exemplos do 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/RPAS²⁸.

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 mesmas²⁹. Estes novos meios, tecnologicamente mais desenvolvidos, serão fundamentais a uma defesa europeia credível. A UE, e os Estados-

²⁸ Unmanned Aerial Vehicle/Remotely Piloted Aircraft System.

²⁹ 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”.

membros, não podem deixar de considerar a substituição de alguns dos meios militares existentes, já que estes que 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*, ISR³⁰, 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 correspondentes³¹.

No que diz respeito ao **contributo e visibilidade de Portugal para o desenvolvimento de capacidades de defesa europeia**, o nosso país tenciona participar em onze 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.

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. 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

³⁰ Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

³¹ 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.

universidades portuguesas (I&D) e construídos através do envolvimento das empresas nacionais de construção naval, manutenção aérea e de componentes tecnológicos.

Portugal, pela sua forte dimensão marítima, já dá uma contribuição importante para a segurança marítima europeia. Como tal, e como já foi anteriormente sublinhado, não pode deixar de continuar a considerar prioritária uma estratégia de segurança marítima europeia que aposte na investigação e desenvolvimento, 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.

Em síntese, Portugal deve continuar a afirmar o seu interesse no desenvolvimento de capacidades relacionadas com a **Maritime Surveillance**, onde já tem participação (ainda que limitada), e também na **Cibersegurança**, pelo que a possibilidade de financiamento comunitário a capacidades de “duplo uso” pode realmente constituir-se como uma importante oportunidade para as indústrias nacionais de construção naval, de aeronáutica, de tecnologia e de nanotecnologia, áreas onde se apresentam algumas capacidades de investigação e industriais instaladas.

5. O *Pooling and Sharing* como Desenvolvimento de Capacidades

É em função das prioridades estratégicas atrás referidas que deve ser orientado o **desenvolvimento das capacidades da União Europeia**. Isto **só pode ser concretizado através de uma lógica cooperativa entre os Estados-membros**, designadamente pelo mecanismo de *pooling and sharing*.

O desenvolvimento de formas de cooperação de *Pooling and Sharing* (P&S) resulta pois de imperativos relacionados com o aprofundamento do processo de europeização da segurança e defesa da União, bem como da necessidade de fomentar uma maior **autonomização da segurança e defesa europeia, num quadro de articulação com os esforços equivalentes ao nível da *Smart Defence* da NATO**.

O propósito das iniciativas de P&S, para além de induzir uma **maior economia de meios**, é de incrementar a **flexibilidade e adaptabilidade dos meios militares** a disponibilizar, sem esquecer a necessária **complementaridade de emprego de meios civis**,

nomeadamente através de equipas de reação rápida civil-militar – forças militares, forças de segurança interna, forças do tipo *gendarmérie* e agências Europol e Frontex -, desde a fase preventiva à fase de intervenção militar em contextos distintos de missões e operações.

No quadro da cooperação europeia no domínio da defesa, o acordo sobre o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da EDA, endossado pelo Comité Diretor daquela agência, é responsável pela identificação de potenciais ameaças, identificação das capacidades necessárias e apoio na identificação de oportunidades colaborativas. O que, em conjugação com o Código de Conduta sobre *Pooling and Sharing* trará **benefícios óbvios ao nível da racionalização do planeamento e do processo de decisão nos seguintes domínios**, conforme previsto pela EDA:

- Explorar as possibilidades de P&S para todo o ciclo de vida das capacidades consideradas, minimizando-se o número de variantes para um mesmo equipamento, melhorando a interoperabilidade e racionalizando a proporção entre procura e oferta de capacidades. Este requisito terá como consequência uma necessária harmonização dos ciclos de planeamento entre Estados-membros.
- Tornar os programas nacionais em matéria de defesa mais inclusivos e abertos a outros Estados-membros, facilitando o desenvolvimento de ações de cooperação, aumentando assim o número de capacidades disponíveis e incrementando a sua projeção operacional. Esta situação requererá que entre os Estados-membros da União se criem melhores condições de transparência, comunicação e confiança entre Estados participantes em programas da EDA.
- Dar a conhecer novas oportunidades de P&S, o que só será possível se se criar novas condições de permuta de informação entre peritos europeus e especialistas dos Ministérios da Defesa.
- Otimizar modalidades de uso conjunto de capacidades existentes por parte dos Estados-membros. Este requisito, sendo uma boa forma de racionalizar meios, irá certamente confrontar-se com a diversidade de culturas e práticas estratégicas adotadas entre os Estados-membros da União.

Neste contexto de agregação e partilha de meios, **importa acautelar alguns aspetos importantes para a sua efetiva operacionalização**:

- Reforçar o grau de compromisso político e empenhamento operacional dos Estados-membros;
- Garantir que a oferta de capacidades para composições de forças de reação rápida, deve corresponder a requisitos efetivos de interoperabilidade;
- Assegurar o treino e a sustentabilidade dos efetivos e meios que compõem a força no decurso do semestre em que a mesma foi disponibilizada;
- Simplificar o processo de decisão que precede a projeção de forças sob auspícios da UE;
- Resolver os problemas de financiamento da força através de: (i) partilha de custos inequívoca entre países contribuintes e participantes; (ii) alargamento das

modalidades de financiamento comum; (iii) revisão do mecanismo de Atena relativamente ao financiamento de operações que envolvam agrupamentos táticos.

- Avaliar as potenciais áreas de contributo no domínio P&S por parte dos pequenos e médios Estados, em particular em domínios de participação assimétrica como é o caso da partilha de sistemas multiplicadores de força, onde o elemento de mutualização de responsabilidades e custos tenderá a impor-se no médio-longo prazo.

No plano da cooperação internacional o desenvolvimento de iniciativas de P&S passa também pela resolução de condicionantes ao estreitamento de relações entre a União Europeia e outras organizações, nomeadamente com a ONU, a NATO e outras.

Relativamente ao contributo de Portugal no contexto do *pooling and sharing* deverão ser equacionados os seguintes pontos:

- Evoluir de uma lógica de desafio condicionador para uma lógica de oportunidade, identificando-se níveis e modalidades seletivas de partilha de capacidades e de emprego das mesmas, em quadros de atuação que se afigurem de interesse para Portugal.
- Concentrar o investimento sobre P&S de capacidades de duplo uso, conciliando o interesse nacional e os compromissos acordados no seio de outras organizações nomeadamente ONU e NATO.
- Mitigar a ideia de que as formas de cooperação multilateral como o P&S, equivalem a uma perda de soberania, sendo ao invés garante de participação nacional em missões internacionais.
- Subscrever o reforço do papel da Agência Europeia de Defesa, enquanto agência de avaliação e monitorização das normas comunitárias em matéria de indústrias de defesa europeias e de credenciação de capacidades, tenderá a favorecer a posição de Portugal no contexto de indústrias de defesa europeias, bastante mais competitivas do que a nacional.
- Evitar ceder à tendência para se validar o recurso a ações de P&S à luz de interpretações sectoriais, sobre conceitos de gestão e emprego de capacidades, acompanhando a imperativa evolução, aliás também observável no contexto NATO, de uma postura de “força” para uma perspetiva de “capacidades”.

6. Reforço da Indústria de Defesa

Prioridades da Agenda Europeia

Segundo o *Aerospace and Defence Associations Facts and Figures 2011 Report*, a indústria de defesa e aeroespacial europeia atingiu um volume de vendas de 172 mil milhões de euros, crescendo 5% em comparação com o ano anterior (2010).

De facto, de acordo com os dados constantes do relatório SIPRI, intitulado *Trends in World Military Expenditure (2013)*, as despesas militares são altamente polarizadas na Europa. Os três países que mais gastam são o Reino Unido, a França e a Alemanha. No

conjunto, gastaram em 2012 cerca 166 mil milhões de dólares, o que equivale à despesa atual da China nesta área.

Estes números dão bem conta da dimensão e da relevância económica deste setor europeu, mundialmente só superado pela indústria de defesa dos Estados Unidos da América. Estamos a falar de 734 mil empregos diretos. E de um investimento em I&D em 2011 na ordem dos 16 mil milhões de euros, 14 mil dos quais no setor da aeronáutica. Ou seja, **trata-se de um setor fundamental na criação de emprego, crescimento económico e inovação.**

Contudo, ao mesmo tempo que a indústria revela esta relevância, **o prolongado ambiente de crise económico-financeira, com particular impacto na União Europeia desde 2010, acentuou uma redução generalizada nos orçamentos de defesa** dos Estados-membros e como tal na procura deste tipo de produtos. Portugal, como foi referido, até constitui uma exceção nesta tendência europeia de cortes drásticos na defesa, que tem inevitavelmente tradução na suspensão ou congelamento de programas de I&D e aquisição de equipamentos, de âmbito nacional e cooperativo.

Adequar com realismo a base tecnológica e industrial de defesa europeia a estes desafios económicos e financeiros é justificadamente uma das três prioridades do Conselho Europeu de Defesa. Uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia forte, sustentável e competitiva é um requisito incontornável para o desenvolvimento de capacidades e para uma política comum de segurança e defesa com mais autonomia de meios.

É por isso que o próximo Conselho Europeu de dezembro não vai passar ao lado desta discussão, devendo promover a orientação política necessária à reestruturação e consolidação das indústrias de defesa europeias, e estabelecendo diretivas políticas claras no sentido de propor um prazo limite (até 2020) para finalização da mesma.

Essa orientação estratégica terá de passar por um conjunto alargado de **prioridades**, entre as quais se contam não apenas o aumento da livre concorrência, mas também o aumento da cooperação em segurança, da partilha de recursos e capacidades e da diversificação das ofertas.

O Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, já o assumiu claramente em março passado, na sua intervenção na Conferência Anual da EDA: estabelecer **prioridades comuns de investimento** e assegurar maior **coordenação entre orçamentos de defesa** dos Estados-membros; promover uma maior **consolidação da obtenção de armamento** entre Estados-membros; **trazer para a defesa os benefícios e os apoios concedidos ao desenvolvimento e inovação** em áreas tecnológicas tradicionalmente civis mas com potencial aplicação dual; criar os adequados **incentivos para reinvestir na defesa o resultado das poupanças obtidas** com a crescente cooperação; e assegurar os mecanismos que garantam o **acesso a capacidades partilhadas e às cadeias logísticas que as sustentam.**

Ou seja, por um lado, **é urgente 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*, por exemplo, no âmbito da EDA – e por outro lado, **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. Isto é especialmente crítico neste período de restrições orçamentais que atravessamos, no qual não faz sentido a persistência de políticas fragmentadas para o desenvolvimento, produção e aquisição de equipamento militar.

Mas para que a procura por bens militares seja menos fragmentada na União Europeia, **os países do centro da Europa devem externalizar mais contratos para fora das suas fronteiras.** Ou seja, a estes países (que já beneficiam do resto da Europa como mercado final) deve ser exigido que quebrem as barreiras à entrada e que se abram também como mercado de fornecimento. **Os contratos devem migrar para o resto da Europa, nomeadamente para os países da chamada periferia, como é o caso de Portugal.**

Portugal deve preparar-se para tirar partido deste cenário de *re-outsourcing*, posicionando-se e construindo uma imagem de um país capaz de fornecer *inputs* de qualidade excecional a preços excecionalmente moderados.

Para isso, Portugal precisa de querer uma “re-industrialização” capitalizando em casos vários da sua economia real como no seu já muito bem-sucedido setor de componentes e de mecânica de precisão – outros muito bons exemplos de indústrias exportadoras de excelência existem em Portugal, desde os moldes aos serviços técnicos especializados. As instituições responsáveis devem saber também projetar uma imagem prestigiante do país enquanto fonte de soluções avançadas, credíveis e eficientes. Portugal deve “saber-vender” o seu “saber-fazer”.

Nesse sentido, terá também de defender, em conjunto com outros países, a concentração da gestão de contratos de desenvolvimento de capacidades dos países da União na Comissão Europeia.

Portugal e a Estratégia dos Países de Pequena e Média Dimensão

O contributo de Portugal no âmbito mais vasto do reforço do mercado e indústrias de defesa europeias, deve ter **como ponto de partida a realidade da base tecnológica e industrial de defesa (BTID) nacional**, formada pelas empresas e entidades do sistema científico e tecnológico nacional, na qual se incluem as empresas participadas pelo Ministério da Defesa Nacional e também as entidades do setor privado.

A BTID dispõe hoje de uma estratégia, articulada com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que sublinha justamente **a importância da condução de projetos I&D, prioritariamente, de forma conjunta e integrada** no espaço europeu, bem como a pertinência da **articulação com o sistema científico e universitário e do desenvolvimento de tecnologia de defesa orientada para o duplo uso** em áreas como a segurança, a aeronáutica, o espaço e o mar. É por isso que a estratégia da BTID se desenvolve subsidiariamente através do planeamento de capacidades, do plano I&D de defesa e da Lei de Programação Militar.

Essa base de partida que é a BTID está perfeitamente adequada à dimensão do Estado-membro que somos. Ora, uma característica que os Estados mais pequenos também partilham, e que dificulta as suas opções a este nível, sobretudo em época de crise

financeira, é que não possuem uma indústria de defesa significativa, ao contrário do que sucede no caso do Reino Unido, da Alemanha, da França ou da Itália.

No caso destes grandes Estados, que contam com gigantes como a BAE Systems, a EADS e a Finmeccanica, que estão na lista das 10 maiores empresas da indústria de defesa a nível mundial, é possível justificar a aquisição de equipamento no campo da defesa em período de austeridade como um investimento na criação de postos de trabalho, de crescimento e de desenvolvimento tecnológico da economia nacional. É isso que explica a dificuldade em reduzir os gastos ao nível da defesa feitos de forma compartimentada, a nível nacional, apesar da diretiva 2009/81/EC de 21.8.2011 da União Europeia que procura contrariar essa tendência.

Alguns Estados médios, como a Holanda ou a Áustria, conseguiram desenvolver indústrias em nichos específicos. Esse poderá ser um caminho possível para Portugal, muito embora difícil de trilhar, pois estes países já tinham uma economia com um nível de sofisticação tecnológica elevada. É um caminho difícil também devido ao nível de investimento necessário e ao conservadorismo das aquisições no campo da defesa que torna complicado e exige enormes investimentos para desenvolver *ab initio* novos produtos.

Estados médios e pequenos como Portugal com grandes responsabilidades na defesa das fronteiras externas da UE têm, por isso, sido até aqui essencialmente importadores de material de defesa. Os países da periferia têm tido aqui contributos muito pouco reconhecidos para o desenvolvimento dos *clusters* de defesa de países; contributos que levaram a desequilíbrios significativos das suas contas externas.

Por isso, têm também um interesse vital no empenho por parte de todos os Estados da UE, na concretização do *benchmark* fixado em 2007 pela UE para a EDA³²:

- *Equipment procurement (including R&D/R&T): 20% of total defence spending;*
- *European collaborative equipment procurement: 35% of total equipment spending;*
- *Defence Research & Technology: 2% of total defence spending;*
- *European collaborative Defence R&T: 20% of total defence R&T spending.*

Percebe-se que em situação de crise, pelas razões acima referidas, seja politicamente difícil alterar a dinâmica que leva a privilegiar as indústrias de defesa nacionais. Mas é essencial que os países que o podem fazer – ou seja, os Estados mais poderosos da UE, com uma grande capacidade instalada na indústria de defesa – se empenhem efetivamente neste processo. E sobretudo que isso seja feito, através da Comissão Europeia, de uma forma que promova ativamente **a participação de sectores industriais dos países médios e pequenos em investimentos futuros no campo da defesa**. Assim estar-se-á a dar um contributo importante para que os Estados médios e pequenos continuem a investir na defesa comum da UE e o façam de uma forma economicamente mais sustentável.

Evidentemente que isto não dispensa **Portugal** – quer ao nível do Estado, quer ao nível dos sectores relevantes da indústria e da investigação tecnológica – de se **envolver**

³² European Defence Agency [online], *Benchmarks*, disponível em <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Benchmarks>.

ativamente no processo, procurando nichos em crescimento e parceiros adequados neste sector particularmente exigente, mas também historicamente tão importante na qualificação tecnológica dos países que nele se empenham.

Num quadro de falta de solidariedade em termos de *procurement* e codesenvolvimento tecnológico o mais expectável é que uma lógica de reciprocidade se instale em Portugal, ou seja, que quando procure alianças estas se dirijam para fora. Obviamente, os países do norte e do centro da Europa devem antecipar que as quebras de solidariedade terão custos para si também.

Por um Mercado Europeu de Defesa

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 globais³³.

Como tal, **é fundamental que a União Europeia apoie, de forma concreta e pragmática, a reestruturação, diversificação regional e consolidação das suas indústrias de defesa**, designadamente através de uma supervisão, pela Comissão Europeia³⁴, da atribuição de instrumentos financeiros essenciais à eficiente consolidação do mercado interno.

Para isso é importante, desde logo, que sejam **eliminados os mecanismos protecionistas nacionais** em concursos de aquisição de armamento e equipamento – exemplo das 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 e economias de escala para os seus 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.

A autonomia estratégica da União Europeia está decididamente em cima da mesa. Mas os esforços da Comissão Europeia poderão não ser suficientes para desbloquear uma estratégia que está há muito tempo presa por protecionismos nacionais. Não haja dúvidas de que **a indústria de defesa europeia só será atrativa para os mercados externos se demonstrar previamente que existe um mercado europeu para esses**

³³ Atenda-se à aventada 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. Ver Bekdil, Burak Ege (2013). “Chinese Firm Wins Big Turkish Air-Defense Deal”. *Defense News* [online], Sep. 26, 2013-01:10PM. Disponível em <http://www.defensenews.com/article/20130926/DEFREG03/309260012/Chinese-Firm-Wins-Big-Turkish-Air-Defense-Deal>.

³⁴ 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.

produtos. A Europa tem de passar da situação de regulador para a posição de comprador e utilizador da sua própria indústria de defesa. Enquanto esse mercado europeu continuar a não existir, teremos mais do mesmo: sobrevivência de empresas nacionais à custa de exportações para fora da Europa, frequentemente acompanhadas de transferência de tecnologia, o que, a prazo, pode minar a sustentabilidade do projeto da base tecnológica e industrial europeia.

A Comissão Europeia tem-se esforçado por alimentar esta estratégia não apenas através da *Task Force on Defence Industry and Market*, ao qual também estão associados a EDA e o SEAE, mas também por vias bem mais concretas que passam por linhas de financiamento, instrumentos de apoio e formação. A abertura da área da defesa aos fundos comunitários é outra boa notícia. Mais: há já algum trabalho de cooperação entre a Comissão e os Estados-membros na área da regulação da qualidade do setor, nomeadamente nos domínios da uniformização e certificação.

Contudo, **a Comissão não se pode substituir ao papel prévio dos Estados-membros, pela simples razão de que não existe uma política de programação militar europeia, mas antes 28 políticas** nacionais de indústrias de defesa e de aquisição de equipamento, que só podem ser harmonizadas por iniciativa dos Estados-membros.

Será necessário um esforço intergovernamental conjunto; ou melhor, uma estratégia que junte atores nacionais, europeus e indústria.

Investigação e Desenvolvimento e as Apostas de Portugal

O I&D representa uma dimensão essencial do desenvolvimento e da capacidade de inovação tecnológica de qualquer indústria. A indústria de defesa, apesar da sua especificidade, não constitui exceção.

Deste modo, o próximo Conselho Europeu deve defender que sejam 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.

De resto, Portugal deve apoiar e participar – através do seu cada vez mais reconhecido sistema científico – na ideia avançada pela Senhora Ashton da **criação de um programa de financiamento de projetos de I&D na defesa, que deverá preparar a próxima geração de capacidades e necessidades militares no período 2014-2020**. Já hoje temos níveis de investimento significativo neste tipo de investigação tecnológica avançada. Trata-se agora de o rentabilizar também na perspetiva da economia da defesa.

Na verdade, existe espaço para que Portugal exporte mais serviços técnicos e de pesquisa. Portugal deve promover prioritariamente a sua engenharia e empreendedorismo em áreas de duplo-uso como sejam, as tecnologias de informação,

a prototipagem virtual, os materiais inteligentes e adaptativos, farmacologia de prevenção, mobilidade elétrica, consultoria de inovação, etc..

A essas apostas acresce, como já foi dito, que Portugal deve, ainda, afirmar o seu interesse no desenvolvimento de capacidades relacionadas com o sector aeronáutico e naval e com a *Maritime Surveillance*, onde já tem participação, e com as tecnologias de informação nomeadamente com a *Cibersegurança*, pelo que a possibilidade de financiamento comunitário a capacidades de ‘duplo uso’ pode realmente 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.

PME, Certificação e Uniformização: a Perspetiva Nacional

Pelas características da nossa economia, é naturalmente do interesse de Portugal suscitar a defesa do papel das Pequenas e Médias Empresas no quadro das indústrias de defesa da UE, outro ponto crucial deste tópico da agenda do Conselho Europeu.

Este papel das PME pode ser assegurado designadamente através da **salvaguarda de mecanismos de subcontratação 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 e industriais, com natural salvaguarda da especificidade da investigação e desenvolvimento tecnológico no quadro da Defesa.

Com efeito, as barreiras à entrada de novos concorrentes são particularmente importantes na Indústria de Defesa, constituindo um importante obstáculo ao seu desenvolvimento nos pequenos países da UE, como Portugal, em que essas indústrias, em termos de expressão europeia, são incipientes. Acresce que, sem apoios adequados, a base de microempresas que constituem a parte mais dinâmica dessa indústria é incapaz de encontrar o financiamento necessário quer para desenvolver e aperfeiçoar novas tecnologias quer para se projetar no mercado europeu.

Os pequenos países, ao equiparem as suas Forças Armadas em mercado aberto, estão a contribuir para o desenvolvimento da Indústria de Defesa europeia sem reciprocidade, o que exige uma qualquer forma de compensação que reequilibre a situação. De facto, com o fim das contrapartidas nas aquisições militares, os pequenos países perderam a possibilidade de desenvolver empresas capazes de contribuir positivamente para o reforço da BTID, a nível europeu.

Assim, para países em que a Indústria de Defesa represente uma pequena parcela do PIB – por exemplo, menos de 2,5 % –, consistindo principalmente em pequenas e muito pequenas empresas, **há que manter um instrumento de compensação industrial**, que pode ser gerido a nível europeu, e desligado de cada processo individual de aquisição.

Esse instrumento poderia assumir a forma de uma *balance sheet*, gerida pela Comissão ou pela EDA, em que se contabilizaria, para cada um desses países, por um

lado, as aquisições em mercado aberto e concorrencial e, por outro, o conjunto de apoios financeiros recebidos pela indústria de defesa do país através do acesso a programas comunitários geridos pela EDA ou por outra entidade supranacional – por exemplo, participação, *ab initio*, em redes de valor de equipamentos de grandes fornecedores –, desde que ligados à área da segurança e defesa.

Outra forma de promover este tipo de “compensação” seria **criar condições para o prime contractor promover a criação de parcerias com PME do Estado comprador**, de modo a que estas possam integrar a rede de valor dos equipamentos a adquirir, com eventual investimento do *main contractor* – transferência de *know how* tecnológico, coprodução, formação de *skills*, certificações, etc. –, de modo a criar capacidades industriais competitivas e sem restrições

Em suma, deve ser debatida no Conselho 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. O mecanismo de monitorização do mercado criado pela EDA é do ponto de vista das PME uma boa prática, pelo que representa em termos de partilha de informação e promoção do mercado de equipamento de defesa.

Neste contexto, Portugal, apoiando a liberalização do mercado, deve bater-se para **que a EDA promova também o aprofundamento da harmonização de requisitos e especificações e a normalização de procedimentos**, fazendo frente a considerações políticas nacionais que distorcem o mercado. Para as PME dos pequenos países, será especialmente importante uma intervenção nas áreas de “Certificação” – por exemplo, ter uma área, reconhecida pelo mercado, capaz de certificar processos e sistemas – de modo a reduzir, sem quebra da garantia de qualidade, o peso burocrático e financeiro que esta exigência coloca às PME.

Além disso, na avaliação de projetos de I&D, deveriam ser especialmente valorizadas (majoração nos critérios de avaliação) as parcerias nacionais que garantissem o ciclo completo do processo, até à introdução no mercado (numa ótica de mercado aberto e competitivo).

7. Parcerias e Diálogos Estratégicos

O conceito de parceria estratégica foi desenvolvido no quadro do esforço da NATO para gerir o pós-Guerra Fria. Foi um grande sucesso de diplomacia pública nesse período. Permitiu envolver a Rússia sem que esta se tornasse membro. Permitiu oferecer algo aos países da Europa de Leste antes da adesão plena. E permitiu mesmo o envolvimento de países neutros que não desejavam a adesão plena ou mesmo outros cuja adesão não era consensual. Esse conceito teve tanto sucesso que se tornou apetecível.

Mas há limites para o que a diplomacia pública e as cimeiras de elevada visibilidade podem alcançar. Isso é claro no seio da própria NATO, em que nomeadamente a

“parceria” com a Rússia está longe de ser um exemplo de bom entendimento, tendo passado por numerosas crises.

No caso da UE a noção de parceria estratégica – aliás sem uma definição formal clara – parece ser uma forma de lidar com os desafios colocados pela emergência de novas potências, a começar pelos chamados BRICS. Tanto mais quanto as formas de regionalismo organizado noutras partes do mundo, mesmo as mais antigas como o MERCOSUL, a SADC ou a ASEAN, não atingiram o grau de institucionalização da UE. O que não significa, evidentemente, que se ignore que algumas destas organizações têm contribuído para a segurança regional e portanto as parcerias nunca deverão ser vistas como alternativas ao diálogo inter-regional.

Em parte, portanto, **as parcerias são uma forma de lidar com um mundo em que há uma tendência para uma difusão e fragmentação do poder**, mas tal não correspondeu a um reforço do regionalismo de acordo com o modelo da UE, nomeadamente no campo da segurança e defesa.

Mas se as parcerias respondem a uma questão real, serão elas a melhor resposta?

O conceito de parceria arrisca-se a produzir ganhos de curto prazo – sobretudo no momento em que é estabelecida. Mas daí resultam expectativas excessivas no médio e longo prazo que acabam inevitavelmente por ser impossíveis de alcançar em termos do que seria uma verdadeira parceria estratégica. Sobretudo se se estiver a pensar no campo da segurança e defesa.

Além disso, **para serem realmente estratégicas, estas parcerias não podem ser uma lista completamente em aberto. Nem todos os Estados poderão ser parceiros estratégicos.** Mesmo que a lista de parceiros não seja completamente fechada, a escolha de qualquer novo parceiro deve ser cuidadosa, e seria importante estabelecer critérios claros para a definição do que é e do que se espera de um parceiro estratégico. Caso contrário, o conceito arrisca-se a perder qualquer sentido.

Na verdade as parcerias tal como existem atualmente, parecem-nos poder dividir-se em termos de realidade estratégica subjacente, e de acordo com o que defende Hans Kundnani³⁵, em pelo menos **três tipos**:

Parcerias verdadeiramente estratégicas já existentes com os EUA e Canadá, tanto quanto possível por via da NATO. Estas exigem grande confiança, ampla comunhão de valores, interesses e forte compatibilidade de meios. Mesmo estas, evidentemente, não estão livre de dificuldades ou crises conjunturais. Podem e devem ser melhoradas. O caso Snowden é, aliás, um exemplo do tipo de dificuldades que essa parceria pode enfrentar e deve ajudar a ultrapassar em verdadeiro espírito de parceria.

Parece-nos que quer o recente acordo comercial com o Canadá, quer a possibilidade de avanço no mesmo sentido com os EUA permitiriam reforçar a base económica desta parceria e evitar conflitos futuros neste campo. No entanto, seriam indispensáveis mudanças na forma como a NATO se relaciona com a UE, e que contribuiriam para aproximar esta relação vital no campo da segurança e defesa, tornando-a algo mais próximo de uma verdadeira parceria – uma relação mais igualitária e sem obstáculos artificiais.

³⁵ Por exemplo no seminário sobre defesa europeia, que o trouxe ao IDN no passado dia 17 de outubro.

Depois, há **as relações com outros grandes atores democráticos** – como a Coreia do Sul, a Austrália, o Japão mas também o Brasil, a Índia ou a África do Sul, que não sendo ainda verdadeiramente parcerias estratégicas poderão vir a ser trabalhadas nesse sentido. No entanto, aqui existem riscos. Estes países podem aceitar aproximar-se da UE, mas também desejariam que a UE se aproxime das suas prioridades estratégicas. Ora não é evidente que a UE o possa fazer, sobretudo no campo da segurança e defesa, de uma forma coerente. Ou seja, quais seriam as consequências de uma aproximação ao Japão ou à Coreia do Sul em termos de relacionamento com a China? Desse ponto de vista uma aproximação aos países agrupados no fórum IBSA (Índia, Brasil, África do Sul), sobretudo no campo da segurança marítima, poderá ser mais fácil até do que com esse aliados tradicionais dos EUA.

Finalmente, temos o que na realidade são **diálogos estratégicos com grandes potências regionais e globais**, como a China ou a Rússia. Estes são Estados que pela sua dimensão, pela sua importância geoestratégica, pelos recursos estratégicos, pelos meios militares e capacidade económica que controlam, merecem necessariamente a atenção da UE, independentemente da natureza do seu regime e das suas políticas.

Mas do que aqui se trata não é de avançar para verdadeiras parcerias. Tratar-se-á, isso sim, através de uma diplomacia realista, de evitar, se possível, e gerir, se necessário, choques de interesses e de valores com estas potências.

No campo da segurança, nada impede esse diálogo de avançar com iniciativas no interesse comum da UE e destas potências: por exemplo, em áreas da chamada *soft security*, como sejam as relevantes questões de segurança ambiental. E no campo da gestão de crises, promover no mínimo medidas de criação de confiança, por forma a prevenir choques evitáveis. De resto, quando e onde possível, pode-se tentar avançar com respostas coordenadas ou até cooperativas a problemas comuns, como a ameaça da pirataria à segurança marítima.

Sobretudo, há que evitar expectativas excessivas, que até podem ter o efeito contraproducente de dificultar a discussão de problemas e divisões reais que correm o risco de serem ignorados em nome de uma fachada de parceria. Esta não pode ser uma falsa resposta a um problema real – o da difusão de poder, de perda de peso relativo do Ocidente, e da inevitabilidade de que as potências emergentes tenham um papel regional e global maior.

Evidentemente, não parece possível evitar que se continue a usar o termo parceria estratégica para as relações de tipo muito diverso entre a UE e estas diferentes potências. Do ponto de vista diplomático, seria contraproducente deixar cair a expressão parceria estratégica ou publicamente renunciar à sua existência a não ser em situações limite. E também não se trata de defender que as relações com estes países sejam de importância menor. Trata-se simplesmente de lhes dar um enquadramento mais realista. Trata-se de desfazer ilusões contraproducentes e até perigosas, de que simplesmente “ter uma parceria estratégica” de alguma forma resolve problemas reais de relacionamento com estas potências emergentes, o que evidentemente não corresponde à verdade.

Uma forma de resolver a questão seria passar a falar de **parcerias estratégicas reforçadas** e de uma **parceria estratégica vital**. Ou seja de criar escalas de prioridade dentro do relacionamento estratégico. Esta poderia ser até uma forma de criar, no longo

prazo, uma condicionalidade *soft* nestes relacionamentos. Embora neste campo a UE deva cuidar de nunca abdicar à partida do peso que poderá ter, nem de ter ilusões excessivas quanto à sua capacidade de pressionar estes atores cada vez mais importantes.

Parcerias estratégicas reforçadas seriam uma ideia a desenvolver por exemplo com grandes democracias como o Brasil, a África do Sul e a Índia. A parceria estratégica verdadeiramente vital na dimensão de segurança e defesa é com os EUA e Canadá, designadamente através da NATO.

Isso exige porém que esta última parceria se transforme real e plenamente numa parceria – ou seja de uma relação mais entre iguais e não assimétrica, com a UE na situação de dependente condicionada da NATO, no quadro cada vez mais ultrapassado de *Berlin Plus*.

Enquanto a UE continuar a ser limitada por razões políticas na sua ação no âmbito da segurança e defesa, isso não será possível. Um dos grandes obstáculos relativamente a este ponto específico é que o Reino Unido, que poderia ter um papel liderante neste processo – uma vez que tem uma enorme mais-valia em termos de meios humanos, materiais e industriais no campo da defesa -, tem-se constituído sido na realidade como um dos fatores que dificultam os avanços decisivos neste campo. Por razões de política interna, este país rejeita tudo o que tenha a etiqueta «europeia» no campo da defesa, mesmo que seja para promover meios e políticas em que se poderia destacar, e que serviriam os seus interesses, sobretudo num período de austeridade e relativo retraimento estratégico dos EUA.

Ora, é claramente **impossível à UE alcançar a indispensável credibilidade como parceiro estratégico, se continuarem as tendências para o acentuar da fragmentação**, da desunião, dos nacionalismos preconceituosos, da falta de solidariedade e coesão no seio da própria União.

A crise do euro, e as respostas à mesma, arriscam-se a abalar profundamente a confiança dos cidadãos europeus na capacidade da UE em dar resposta aos seus problemas no quadro de um mundo globalizado; assim como degradar a confiança dos diversos Estados-membros uns nos outros e nas instituições da UE.

O primeiro passo indispensável para parcerias estratégicas verdadeiramente eficazes está inteiramente dependente da UE: trata-se de esta levar a sério a tarefa de se afirmar como ator estratégico – peculiar mas minimamente coerente e solidariamente sólido. Se assim não for, o formato das parcerias estratégicas não irá resolver o problema, apenas ajudará a torna-lo mais evidente.

Nota Final

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.