

**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

Reflexões sobre a nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”

3 de fevereiro de 2016

# **Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”**

**Vítor Rodrigues Viana**  
(Coord.)

Carlos Gaspar  
Ana Santos Pinto

**Instituto da Defesa Nacional - Policy Paper 8 / 2016**

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](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

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

---

**ISSN: 2182-5289**

**ISBN: 978-972-9393-38-9**

**Depósito Legal: 340325/12**

© Instituto da Defesa Nacional, 2016

## Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”

O Conselho Europeu de junho de 2015 mandatou a Alta Representante da União Europeia (UE) para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e Vice-Presidente da Comissão, para dar “continuidade ao processo de reflexão estratégica” que visa a preparação de “uma estratégia global da UE no domínio da política externa e de segurança, em estreita colaboração com os Estados-Membros”, a apresentar ao Conselho Europeu até junho de 2016. Este documento substituirá a Estratégia de Segurança Europeia (“Uma Europa Segura num Mundo Melhor”) apresentada em 2003 pelo Alto Representante Javier Solana, e revista no final de 2008. A necessidade de formulação deste novo documento estratégico justifica-se, desde logo, por mudanças significativas no contexto internacional. Estas alterações impõem à União Europeia – caso esta pretenda assumir responsabilidades como produtor credível de segurança e estabilidade, ao nível internacional – a definição de uma visão comum sobre o que pretende alcançar e como o concretizar. A par das mudanças no contexto estratégico, entrou em vigor, em dezembro de 2009, uma nova versão do Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa), cujas determinações implicam importantes alterações em matéria de Ação Externa, Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, em particular, Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Estas procuravam potenciar uma maior coerência e eficácia nos diferentes instrumentos de política e ação externa da UE e, em especial, e promover uma política de segurança e defesa europeia.

O processo de formulação de uma Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança abre, uma vez mais, o debate – e a oportunidade – sobre a edificação de uma política comum de defesa europeia.

O processo de reflexão em curso, liderado pela Alta Representante Federica Mogherini e gerido pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), tem seguido uma metodologia que privilegia uma atitude reativa por parte dos Estados-membros, em contraposição a uma postura liderante do SEAE, titular da iniciativa de conceção, estrutura e redação final do documento. Mantendo-se esta opção, justificada pelo papel central atribuído ao SEAE pelo Tratado de Lisboa e pelo condicionamento de posições nacionais que dispersariam a definição de prioridades e limitariam a construção de uma posição comum, acentua-se a probabilidade de ser produzido um exercício académico e com reduzido compromisso dos Estados-membros, o que compromete, à partida, a implementação de qualquer Estratégia. Acresce o facto de a União Europeia se encontrar num

momento particularmente divisivo ao nível interno. A crise do euro resultou em importantes fraturas entre o “centro” e as “periferias”, seja entre Estados membros seja entre alguns destes e as instituições europeias. Posteriormente, a gestão dos fluxos de refugiados tornou claras as diferentes perspetivas adotadas nas respostas nacionais face a uma questão humanitária. Finalmente, o atual momento político é enquadrado pelo debate no Reino Unido relativo à permanência deste Estado no projeto europeu, sendo este um pilar fundamental na dimensão externa, de segurança e defesa.

Assim, o nível de participação e empenhamento dos Estados-membros na formulação das orientações expressas na “Estratégia Global da UE” é decisivo. Dele dependerá o grau de compromisso e adesão à Estratégia, fundamental para a sua credibilidade e para a mobilização das opiniões públicas em torno de uma União Europeia atuante e relevante na esfera internacional.

A definição do nível de ambição da Estratégia depende das responsabilidades que a União Europeia pretende assumir, no âmbito da sua política externa, de segurança e defesa. Ao definir o documento enquanto “Estratégia Global”, a UE cria expectativas de uma capacidade de atuação à escala global e da assunção de responsabilidades centrais enquanto produtor de segurança e promotor de estabilidade no sistema internacional. Se esta designação se justifica pela necessidade de uma Estratégia integrada, multidimensional e multissetorial, bem como pela crescente interdependência decorrente do processo de globalização, não se antevê compatível com as capacidades efetivamente existentes na União, designadamente em termos estratégicos. Poder-se-á tratar de uma Estratégia global, ao nível temático e conceptual, mas dificilmente o será ao nível geográfico e operacional.

Pese embora os constrangimentos, a União Europeia precisa, de facto, de conceber uma Estratégia que dê resposta aos desafios de segurança com que se confronta e, mais importante, proceder à sua implementação, o que só é possível com um elevado grau de compromisso dos Estado-membros e com o desenvolvimento de adequadas capacidades para a prossecução dos objetivos definidos.

### **Mudanças no Contexto Estratégico**

O contexto internacional em que a Estratégia de Segurança Europeia foi elaborada alterou-se, substancialmente, nos últimos anos.

A primeira mudança resultou da revisão da estratégia dos Estados Unidos da América. Desde logo, porque a ocupação militar do Iraque demonstrou os limites do poder norte-americano e impôs o retraimento da principal potência internacional, no fim de um longo ciclo de intervenções externas. Em segundo lugar, porque a nova Ásia – incluindo a China, o Japão e a

Índia – substituiu a Europa e o Médio Oriente na hierarquia das prioridades regionais dos Estados Unidos, cada vez mais concentrados em conter a ascensão acelerada da China. Este retraimento estratégico norte-americano acentua a necessidade de a União Europeia assumir as responsabilidades enquanto produtor de estabilidade e segurança, em particular na sua vizinhança.

A segunda mudança decorreu da crise europeia que se iniciou com a rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia, em 2005, e se prolongou com a crise do euro. O fim dos alargamentos, a significativa redução dos orçamentos de defesa dos Estados-membros e o aprofundamento das divisões internas, prejudicaram a projeção externa da União Europeia e a sua credibilidade como uma “potência normativa”, produtora de segurança e exportadora de estabilidade, nomeadamente no seu “estrangeiro próximo”. O reconhecimento da integração europeia como um modelo exemplar deu lugar à perceção de uma irrelevância da União na política internacional, sustentado na ausência de uma resposta atempada e credível a crises que afetam, diretamente, a sua esfera de segurança regional.

A terceira mudança partiu da emergência gradual de novas grandes potências, cuja relevância foi, formalmente, reconhecida na cimeira do G20 (novembro de 2008), convocada para responder à crise financeira internacional. A confiança crescente das novas potências traduziu-se na revelação das estratégias externas da Rússia, da China e do Irão, concentradas na expansão e consolidação de esferas de influência nos respetivos espaços regionais e convergentes na alteração dos equilíbrios internacionais.

A conjugação destes três fatores de mudança esteve na origem do novo “arco de crise” que ameaça cercar a União Europeia, desde o Sahel ao Ártico.

A reação à “Primavera Árabe” confirmou o recuo estratégico dos Estados Unidos e os limites da capacidade estratégica dos seus aliados europeus. Na Líbia, a abstenção norte-americana foi compensada pela França e pelo Reino Unido, que comandaram a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) contra o regime liderado pelo Coronel Khadafi, sem, todavia, conseguir assegurar a legitimidade de um regime sucessor. A destruição da Líbia prolongou o arco de crise até ao Sahel, onde a aliança entre a Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI) e os separatistas locais forçou a intervenção militar da França no Mali.

Na Síria, os movimentos de oposição não conseguiram garantir a deposição do Presidente Bashar al-Assad, após as contestações iniciadas em 2011, e a escalada de violência originou uma guerra civil que se prolonga, perante a indiferença das potências ocidentais. Este conflito permitiu a expansão do autoproclamado “Estado Islâmico” (*Daesh*) nos territórios da Síria e do Iraque, a que acresce uma crescente tensão entre duas das principais potências no Médio Oriente, a Arábia Saudita e o Irão, que se confrontam indiretamente na Síria, Líbano, Bahrein e

lémen. A Turquia, membro da Aliança Atlântica e candidato à adesão da União Europeia, face à sua localização estratégica e importância regional histórica, assume uma posição central, no contexto acima descrito.

No combate ao *Daesh*, os Estados Unidos, a França e o Reino Unido uniram-se aos poderes regionais na formação de uma coligação internacional para travar a expansão do movimento no Iraque, com uma campanha aérea. Ao mesmo tempo, a Rússia iniciou uma operação militar em apoio ao regime sírio. O “Estado Islâmico” respondeu à internacionalização da guerra na Síria e no Iraque com uma vaga de atentados terroristas, incluindo os atentados de Paris, em 13 de novembro de 2015.

No continente europeu, o conflito na Ucrânia constitui uma importante crise estratégica no centro da Europa, uma das mais sérias no período pós-guerra Fria. Após um período caracterizado pela promoção de esforços no sentido da aproximação entre a Rússia e o Ocidente, no quadro de um sistema de cooperação internacional, a anexação ilegal da Crimeia, a pressão estratégica sobre as Repúblicas Bálticas e a concentração de meios militares no Ártico vieram provocar uma situação de tensão ao longo da linha de demarcação entre a Rússia e a Europa, com evidentes consequências para as relações entre a União Europeia e a Federação Russa.

Assim, este arco de crise que cerca a União Europeia tem condições para persistir e potencial para transformar os equilíbrios regionais, o que não pode deixar de ser ponderado na formulação de uma nova estratégia da UE para a política externa e de segurança.

### **O Nexo entre Segurança Interna e Segurança Externa**

É consensual que a tradicional divisão entre as esferas de segurança interna e externa não encontra aplicabilidade no atual contexto de riscos e ameaças, seja à segurança dos Estados, das regiões ou do sistema internacional. A natureza transnacional dos fenómenos – do terrorismo à criminalidade organizada, dos fluxos migratórios e de informação às pandemias –, bem como o seu carácter fluído, diversificado e imprevisível impede uma clara definição de competências, atores e instrumentos de resposta. Porém, a promoção de uma coerência e complementaridade de ação, no contexto dos Estados e instituições internacionais, tarda em adaptar-se às novas realidades, em parte devido a uma cristalização de funções e capacidades. A União Europeia e os seus Estados-membros não são exceção. A arquitetura institucional e política da União Europeia estabelece uma divisão entre a Justiça e Assuntos Internos, por um lado, e a Política Externa, de Segurança e Defesa, por outro. Contudo, são crescentes as evidências e necessidades de articulação entre estas duas esferas, como bem demonstram, designadamente: a concretização de missões e operações civis-militares da UE (que incluem, entre outros,



instrumentos judiciais, policiais e militares); o controlo de fronteiras externas e fluxos migratórios (em que a Agência Frontex interage com meios militares de controlo de espaços aéreos e marítimos); e a luta contra a criminalidade organizada, cibercrime, o combate ao terrorismo e radicalização (cuja eficácia depende, entre outros, da adequada articulação entre serviços de informações internos e externos, entre o aparelho judicial e policial, bem como da promoção de parcerias com Estados terceiros e de uma resposta integrada em situações de emergência e crise, que envolvem meios civis e militares). De igual forma, a promoção da segurança marítima – que procura garantir a regular utilização de rotas comerciais e de transporte –, bem como a exploração de recursos dos mares e oceanos (desde a investigação e desenvolvimento à exploração e controlo dos recursos), obriga à utilização de meios civis e militares, dispersos nas diversas áreas de competência (e respetivos processos de decisão) de Estados-membros e instituições europeias.

Pese embora a articulação entre as dimensões interna e externa em matéria de segurança seja assumida como uma prioridade na União Europeia – desde logo justificada pela promoção de um dos objetivos centrais do projeto europeu, a concretização de um “espaço de liberdade, segurança e justiça” para os seus cidadãos – e conforme expresso, por exemplo, na Agenda Europeia para a Segurança (2015), a sua implementação tem sido condicionada pela estrutura institucional de divisão de competências e capacidades no quadro da UE, bem como pelas tradições de organização e processo de decisão política interna dos Estados-membros.

Face aos interesses e prioridades que se projeta serem consagrados na “Estratégia Global da UE para a política externa e para a segurança” – designadamente a segurança física e resiliência dos Estados-membros, bem como a estabilidade das regiões vizinhas –, é fundamental que o documento determine um reforço da necessária articulação entre políticas e instrumentos de segurança interna e externa, no quadro da UE e entre os seus Estados-membros (dimensão comunitária e intergovernamental), em particular no que concerne à cooperação política e operacional, edificação e adequação de capacidades.

### **Coerência e Eficácia na Política Externa e de Segurança da UE**

O Tratado da União Europeia, aprovado em Lisboa em 2007 e em vigor desde dezembro de 2009, introduziu um conjunto de alterações com impacto significativo em matéria de política externa, de segurança e defesa europeia. Em primeiro lugar, o reconhecimento de personalidade jurídica à União Europeia, que permite a assinatura de Tratados e Acordos Internacionais em nome próprio, e não através da Comissão Europeia. Em segundo lugar, a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu a quem cabe, entre outras funções, a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, em concertação

com o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Em terceiro lugar, precisamente a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que assume, simultaneamente, as funções de Vice-Presidente da Comissão e responsável pela coordenação das relações e ação externas da União; esta combinação de competências visava promover maior coerência entre a dimensão comunitária e intergovernamental do processo de decisão e ação na UE (Conselho e Comissão). Uma quarta alteração reflete-se na criação de um Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), em apoio ao Alto Representante bem como ao Presidente do Conselho e ao Parlamento Europeu, nas respetivas áreas de competência em política e ação externa, que passou a integrar funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais. O SEAE passa, assim, a assumir um papel absolutamente central na definição e implementação da política externa e de segurança da UE, com responsabilidade de assegurar a articulação entre todos os elementos da arquitetura institucional da UE.

Finalmente, uma última alteração visou a criação de mecanismos facilitadores do processo de tomada de decisão, designadamente o alargamento da votação por maioria qualificada, com exceção de todas as decisões com implicações militares.

No que concerne, em particular, à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) o Tratado de Lisboa introduz duas inovações fundamentais: por um lado, no decurso das alterações institucionais acima descritas, potencia uma facilitação das relações e coordenação de ação entre o Conselho e a Comissão, fundamental em áreas tão relevantes como a prevenção e gestão de crises; por outro lado, o Tratado de Lisboa introduziu duas importantes cláusulas em matéria de segurança e defesa, a cláusula de solidariedade (válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como em caso de atentados terroristas) e a cláusula de defesa mútua, esta última ativada pela França na sequência dos atentados terroristas de novembro de 2015. Finalmente, o Tratado de Lisboa introduz dois mecanismos importantes em matéria de segurança e defesa: o mecanismo de “cooperação reforçada” (criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria) e, sobretudo, o mecanismo de “Cooperação Estruturada Permanente” (cooperação mais estreita e mais estável entre os Estados-membros que o desejem e tenham capacidade para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares, incluindo a criação de forças armadas europeias).

Apesar da expectativa propiciada pelas alterações e potencial de implementação promovidas pelo Tratado de Lisboa, o impacto em matéria de política e ação externa, e em particular na segurança e defesa, foi limitado. Para além da secundarização das decisões em matéria de política externa, em resultado da prioridade atribuída à recuperação da zona económica e monetária europeia, persistem os problemas de coordenação entre as diversas dimensões de

política e ação externa da União (comercial, económica, alargamento e vizinhança, cooperação e desenvolvimento, auxílio humanitário e gestão de crises, infraestruturas e transportes, energia, investigação e desenvolvimento), bem como entre as competências dispersas entre as diversas instituições e agências que compõem a arquitetura institucional da UE. Em resultado da forma como foram criadas e implementadas as diversas instituições e agências da UE, não só não existe uma coordenação e coerência de ação, como muitas vezes se verifica uma competição entre as diversas áreas funcionais. A isto acrescem as políticas e ações externas dos 28 Estados-membros.

A “Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança” não deve deixar de considerar uma avaliação ao desenvolvimento das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa e promover um reforço da coerência política, na esfera externa, da União Europeia. Num momento em que se cumprem seis anos da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, importa avaliar e retirar lições do que foi implementado, como foi desenvolvido e quais as potencialidades e condicionantes ao processo de decisão e execução da política e ação externa da União.

A União Europeia tem procurado afirmar-se no sistema internacional como um poder “normativo”, assente na promoção de princípios e valores, e com uma capacidade de ação assente numa “abordagem integrada” (*comprehensive approach*) à prevenção e gestão de crises. A implementação desta abordagem assenta, em grande medida, na adequada articulação e coerência entre as diversas áreas funcionais que contribuem para a política externa e de segurança da UE. Esta é a mais-valia da União Europeia: a capacidade de articular respostas e capacidades na dimensão civil e militar; de interligar o desenvolvimento socioeconómico com a promoção de segurança; e de complementar instrumentos de apoio financeiro, diplomático e político com o instrumento militar. Tal capacidade é fundamental no apoio à (re)construção de Estados, nas missões de reforma do setor de segurança e na promoção da resiliência em sociedades e estados terceiros.

Assim, a “Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança” deverá promover a implementação de instrumentos tendentes a uma “abordagem integrada” (*comprehensive approach*) à prevenção e gestão de crises e conflitos, assente numa maior complementaridade e integração entre as dimensões e capacidades civis e militares, e apostando no reforço das capacidades de alerta prévio e prevenção, beneficiando da extensa rede de representação política e diplomática da União ao nível global.

### Implicações para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

O processo de formulação da “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança” constitui-se como uma importante oportunidade para recuperar o debate sobre o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no contexto da construção europeia. Após a realização do Conselho Europeu de dezembro de 2013, sob o lema *defense matters*, importa que este documento estratégico materialize um novo impulso político à PCSD, no sentido de conferir uma maior capacidade autónoma da UE nesta matéria, assente num claro compromisso dos Estados-membros com o reforço desta área política.

A “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”, enquanto documento enquadrador de um conjunto de estratégias subordinadas, não poderá deixar de conter orientações concretas para a Defesa Europeia, compatíveis com o grau de exigência e as responsabilidades da União na promoção da segurança e estabilidade internacionais. Tais orientações deverão contemplar os principais aspetos estruturais, operacionais e genéticos inerentes a qualquer estratégia, visando melhorar a capacidade de resposta da União para fazer face aos desafios de segurança com que se confronta e melhor defender e afirmar os seus interesses próprios. São conhecidas as dificuldades na obtenção de consensos alargados em matéria de Defesa Europeia e há mesmo temas fraturantes suscetíveis de comprometer, à partida, a elaboração de qualquer estratégia. Mas as responsabilidades da União neste domínio exigem os necessários entendimentos por parte dos Estados-membros, refletidos num denominador comum que permita consagrar na “Estratégia” orientações concretas visando: a melhoria do planeamento e dos mecanismos de tomada de decisão; a redefinição da estrutura de forças em função dos cenários de intervenção e do espectro de missões a cumprir; e o desenvolvimento e geração das capacidades necessárias à execução das missões. Trata-se, no fundo, das linhas de ação estratégicas que permitirão o desenvolvimento e a melhoria da capacidade de resposta da União nos domínios da prevenção e gestão de crises, bem como da execução das missões.

Só com base nesta orientação política, refletida num documento enquadrador, 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.

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. Porém, entre 2008 e 2014 os Estados da Europa Ocidental reduziram, aproximadamente 12% dos seus orçamentos de defesa, tendo as verbas atribuídas decrescido de 274 milhões de euros para 240

milhões de euros. A tendência de desmilitarização na União Europeia é inseparável do aumento de instabilidade estratégica na sua vizinhança. Importa contrariar este evidente decréscimo da prioridade política atribuída à defesa europeia nos últimos anos, tendo em consideração as expectativas criadas de uma estratégia global e a crescente instabilidade na vizinhança próxima e alargada.

A promoção de uma dimensão de defesa, credível, no quadro da União Europeia apresenta-se como condição indispensável para a sustentabilidade do projeto de integração. Desde logo, porque os objetivos em que assenta a UE – a promoção de uma zona de paz e estabilidade no continente europeu, baseada no progresso económico e social, na liberalização dos mercados e na livre circulação dos cidadãos – dependem, em boa medida, da existência de condições de segurança.

É certo que foram dados passos significativos desde a criação da política europeia de segurança e defesa. 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*.

A ausência de implementação dos instrumentos consagrados no Tratado de Lisboa levou a uma indefinição da política europeia de defesa, que urge ultrapassar. Exige-se, pois, um novo impulso estratégico à PCSD, que só pode ser assegurado através de um debate responsável sobre a defesa europeia e a definição de uma estratégia verdadeiramente comum, da qual possa resultar, simultaneamente, uma maior capacidade autónoma europeia e a consolidação da aliança transatlântica.

É imperiosa a necessidade de dotar a PCSD com os meios indispensáveis para poder intervir autonomamente em qualquer crise. As responsabilidades estratégicas dos aliados europeus e ocidentais 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 a defesa da estabilidade energética. Trata-se, por exemplo, de garantir a segurança marítima, designadamente de rotas comerciais e energéticas, a segurança do ciberespaço e a proteção de infraestruturas de informação (centrais ao regular funcionamento das sociedades modernas), bem como a segurança aeroespacial. Trata-se, igualmente, de apoiar o combate ao terrorismo, bem como outras ameaças difusas e multidimensionais, como os fluxos migratórios ilegais, as pandemias ou desastres naturais.

Uma lacuna, desde há muito identificada, e que condiciona a capacidade de resposta da União Europeia a situações de crise, prende-se com a inexistência de uma capacidade militar de

planeamento estratégico (*strategic advanced planning*). Sendo que existe, na dimensão civil, um Centro Civil de Planeamento, Comando e Controlo (CPCC), alguns analistas advogam a criação de uma estrutura congénere, de natureza militar, em adição às estruturas existentes. Porém, considera-se que a opção mais adequada não passa pela criação de duas estruturas distintas, mas antes pela conceção de uma estrutura integrada, de base permanente. Trata-se de corporizar o conceito de abordagem integrada (*comprehensive approach*) e garantir uma maior eficiência na integração dos sistemas de informações estratégicas (*intelligence*) e alerta prévio (*early warning*), bem como o estudo antecipado dos cenários potenciais de conflito e o planeamento da resposta a situações de crise.

Esta conceção integrada ao nível do planeamento estratégico, fundamental ao sucesso da gestão de crises a desempenhar pela União, deverá refletir-se no abandono do tradicional modelo sequencial que distingue missões puramente civis das missões militares. Toda a estrutura de planeamento, prevenção e gestão de crises da União Europeia deve partir de uma conceção integrada, que abranja as dimensões civil 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 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).

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.

No que concerne às áreas prioritárias de reforço das capacidades da UE, afigura-se fundamental 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*, bem como 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 *Unmanned Aerial Vehicle/Remotely Piloted Aircraft System* (UAV/RPAS).

É 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. Estes novos meios, tecnologicamente mais desenvolvidos, serão fundamentais a uma defesa europeia credível. A UE, e os Estados-membros, não podem deixar de considerar a substituição de alguns dos meios militares existentes, já que estes 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 (ex.: transporte estratégico; UAV/RPAS; SATCOM; *Space Surveillance and Tracking*; *Space Imagery*; *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR); 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 correspondentes. Esta dimensão não pode deixar de ser considerada em interligação com o desenvolvimento das indústrias de defesa europeias e a promoção de investigação e desenvolvimento nesta área setorial.

Por fim, importa salientar que a definição dos interesses próprios da União Europeia, bem como a promoção de capacidades autónomas da UE, não devem ser encaradas como contrárias à cooperação euro-atlântica, da qual a NATO é reflexo institucional em matéria de segurança e defesa. Ao contrário, um reforço da dimensão de defesa da União, e a garantia de um compromisso credível no quadro da estabilização do continente europeu e da sua vizinhança próxima só pode existir na medida em que contribuir para a complementaridade entre a dimensão europeia e atlântica da comunidade de segurança e defesa ocidental. A NATO e a União Europeia são os dois pilares fundamentais da comunidade de segurança ocidental, cujo fortalecimento reclama que a União Europeia possa assumir as suas responsabilidades enquanto produtor de segurança regional e internacional.