

CENTRO DE ESTUDOS

EuroDefense - Portugal

www.eurodefense.pt



Dilemas da Segurança e Defesa Europeia nos dias de hoje

Caderno 7

Dilemas da Segurança e Defesa Europeia nos dias de hoje

Num tempo em que se torna dramaticamente evidente que a segurança e defesa da Europa estão na primeira linha das preocupações dos europeus, importa aprofundar a análise dos obstáculos e os dilemas de longa data que têm bloqueado o aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa. Este é sem dúvida um desafio da maior importância.

Face às novas e complexas ameaças e crises de várias ordens que têm afetado a União Europeia, é chegada a hora de os Estados membros se concentrarem na definição de prioridades políticas e dos interesses comuns ameaçados, investirem mais e melhor no setor tecnológico e industrial de defesa, alargarem a cooperação em matéria de segurança.

Jean Monnet ensinou-nos que “ a Europa será construída em crise e será a soma das soluções adotadas para cada crise”.

Neste Caderno 7, o ensaio da autoria do Major-General Augusto Melo Correia apresenta-nos uma visão alargada do novo ambiente geopolítico e de segurança, dando especial relevo aos dilemas e até contradições que a implementação das políticas europeias de segurança e defesa têm sofrido com natural prejuízo para a eficácia das respostas, tornando-se assim mais claro que garantir a segurança não é uma mera questão técnica ou burocrática mas antes um desafio político fundamental.

António Figueiredo Lopes

Presidente da Direção da Associação EuroDefense-Portugal

Augusto de Melo Correia

*“foi a paz e a prosperidade que
venceram a Guerra Fria”*

Vaclav Havel

Desafios do novo ambiente geopolítico e de segurança contemporâneo

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

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

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

Na ausência de uma liderança europeia forte e aglutinadora de vontades e interesses e de uma visão estratégica consensual, integrada e coerente, temos assistido com preocupação a uma crescente descredibilização dos princípios fundacionais da construção europeia, que são a solidariedade e a liberdade de circulação. Não é portanto de estranhar que se verifique hoje uma maior disposição dos Estados-membros para o isolacionismo, os nacionalismos e a xenofobia, ou mesmo para a criação de muros ou barreiras fantasiosas, que nos fazem recuar no tempo até às muralhas medievais.

Mas não é erguendo muros, mas com vontade política, solidariedade e cooperação, que se encontrará uma solução humana, digna e honrosa

para a grave crise migratória e de refugiados que nos assola. Como dizia recentemente um antigo Embaixador dos EUA junto da NATO, acerca da necessidade ou não de um “exército europeu”, o problema da Europa não é a falta de um exército, mas sim a ausência de vontade política e de um compromisso político sério para com a defesa, tanto a nível nacional, como europeu ou mesmo transatlântico.

Neste primeiro quartel do Séc. XXI somos espectadores de uma mudança profunda no ambiente geopolítico e assistimos a uma deterioração progressiva da estabilidade, com o aumento da insegurança na periferia estratégica da União Europeia, com o aparecimento de um novo conceito difuso que é a “vizinhança alargada” (*extended neighbourhood*), que afeta diretamente os cidadãos europeus, sobretudo a sul e a leste.

Este novo conceito de vizinhança da UE implica riscos acrescidos, já que inclui não só os países do chamado “arco da instabilidade”¹, mas também potências como a Rússia, Turquia, Egito, Irão e Arábia Saudita. Poderá mesmo estender-se até à Índia e China, em grande parte devido às crescentes importações e dependência destes países do petróleo do Médio Oriente², mas sobretudo por imperativo da necessidade de garantir a segurança marítima daquelas rotas para defesa dos interesses comerciais da Europa.

Um exemplo disso é a anexação da Crimeia e a crise da Ucrânia, com a deriva expansionista e mais assertiva da Rússia, alicerçada numa renovada doutrina de “guerra híbrida”, que combina táticas de propaganda, subversão e emprego dissimulado de forças militares³. Estas táticas, por se situarem abaixo do patamar da agressão armada, dificultam a ativação do compromisso político de defesa coletiva ou de auxílio e assistência mútua, tal como plasmado, respetivamente no Artº5º da NATO e no Artº42.7 do Tratado de Lisboa, o que levanta um sério problema de segurança para os Estados-fronteira a leste, designadamente os Estados Bálticos e a Polónia.

São também exemplos destas mudanças geopolíticas em curso, os conflitos e as guerras civis na Síria, Iraque, Líbia, Iémen, “Corno de África”,

¹ Norte de África, Sahel, Médio Oriente e Cáucaso

Não é por acaso que das 32 missões e operações lançadas pela UE desde a criação da PESD/PCSD, apenas 2 (Aceh/Indonésia e Afeganistão) não se localizam na chamada “vizinhança alargada”.

² European Geostategy, The Paradox of the EU defence policy, Daniel Keohane, 09March2016.

³ São também exemplo do emprego da nova doutrina de “guerra híbrida” pela Rússia, os focos de tensão mais recentes na Moldávia e Geórgia.

Mali e Sahel, com o alastramento da ameaça do jihadismo extremista e o aparecimento e expansão do autointitulado Estado Islâmico (*Daesh*) e, finalmente, com a intensificação da rivalidade regional entre a Arábia Saudita e o Irão. Como consequência, estamos perante uma grave tragédia humanitária de deslocados, refugiados e de migração em massa para a Europa de “multidões descontroladas”, como foi reconhecido pelo Presidente da Comissão Europeia, Claude Juncker⁴. A própria UE também não está isenta de culpas, pela ausência de um verdadeiro sistema de informações estratégicas e de mecanismos eficazes de prevenção de crises, e sobretudo pelo fracasso da sua ação política externa fragmentada, interesseira e timorata!

Na observância do primado da interdependência da UE com os seus vizinhos a sul e a este, a Política Europeia de Vizinhança (PEV)⁵, definida em 2004, visava criar um círculo de países estáveis, prósperos e pacíficos na periferia da UE. Esta política falhou redondamente com o aparecimento do fenómeno das “primaveras árabes”.

Em 2011 a PVE foi redefinida apressadamente no calor das “primaveras árabes”, na base do princípio da condicionalidade (“*more for more*”), assente em incentivos financeiros em função dos progressos alcançados em prol da democracia e do respeito pelos direitos humanos⁶. Foi novamente revista em 2015, para dar uma nova resposta tendo em consideração os interesses e as necessidades da UE e dos seus vizinhos parceiros a leste e sul, na base de uma nova abordagem de apresentação de relatórios periódicos centrados na concretização de objetivos que visam promover o reforço da estabilidade e do papel da sociedade civil, a realização de reformas, o nível de ambição da parceria, bem como os diferentes desafios do novo ambiente geopolítico⁷.

Contudo, a sua implementação tem pecado por ser eminentemente reativa e por insuficiência de uma visão estratégica abrangente⁸, que

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

⁵ Joint Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN(2003)4 final, 20Mar2003

⁶ COM(2011)303, 25May2011

⁷ Joint Communication: Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015)50 final, 18Nov15
Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy, ST15169/2015, 14Dec2015

⁸ Há quem afirme que a forma, desatenta e dissociada da realidade histórica e geopolítica, como foi negociado o acordo de associação da Ucrânia com a UE, em 21 de novembro de 2013, e que levou à deposição do Presidente Viktor Yankovich (22fev2014) e aos consequentes distúrbios a sul e a leste, poderão ter dado à Rússia o pretexto que ansiava para anexar a Crimeia (18 de março2014) e intervir no leste da Ucrânia.

inclua e integre os conceitos de “vizinhança alargada” e de “*comprehensive approach*”⁹. Só assim será possível antecipar as crises e debelar os fatores estruturais da insatisfação e do descontentamento latentes, e promover efetivamente o desenvolvimento económico e social das populações, no quadro da boa governação, dos valores democráticos, dos direitos humanos e do estado de direito.

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

Uma vez mais a crise de refugiados apanhou as instituições e os decisores políticos da UE desprevenidos, pese embora os diversos avisos provenientes da ACNUR¹⁰ e das mais variadas organizações humanitárias não-governamentais que operam no terreno. Por sua vez, a resposta da UE foi lenta, descoordenada e tergiversante, pondo em relevo as fragilidades do processo de construção e integração europeia, nomeadamente um dos seus pilares mais emblemáticos que é Schengen. Neste caso, não se pode falar em falta de recursos, meios e capacidades, mas sim do império da falta de vontade política e de solidariedade e, sobretudo, da preocupante fraqueza do cimento agregador da unidade europeia.

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

⁹ Joint Communication to the European Parliament and the Council, JOIN(2013)30 final, 11Dec2013

¹⁰ Agência das Nações Unidas para os Refugiados

A União Europeia está decidida a injetar rios de dinheiro na Turquia, como compensação para um papel mais ativo e abrangente deste país em relação à crise de refugiados e migrantes. Com o acordo alcançado no Conselho Europeu¹¹ de 16-17 de março em Bruxelas, na base do princípio de “um por um”, pretende-se criar na Turquia uma “zona tampão” de recolocação que facilite uma identificação, registo e redistribuição mais estruturada dos migrantes e refugiados. O objetivo, segundo consta da declaração da Cimeira da UE de 7-8 de março de 2016, é salvar vidas, aliviar a pressão sobre os países da chamada “rota dos Balcãs” e arruinar o negócio dos traficantes¹².

No entanto, as declarações do Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, proferidas após a Cimeira de 8 de março¹³, levantam algumas perplexidades e muitas dúvidas sobre a “sina” dos refugiados, tanto os que já se encontram na Grécia em trânsito na referida “rota dos Balcãs” e que estão agora fadados a retornar à Turquia e eventualmente repatriados, como os muitos milhares que deslocados que aguardam na Jordânia, Líbano e Turquia¹⁴ a sua oportunidade às mãos dos traficantes.

Para os mais cétricos, é uma política de resignação e uma “porta que se fecha”, em contravenção com os mais elementares direitos humanos; para outros, é uma “janela que se abre” para um imaginário de esperança e uma oportunidade para a liberdade no caminho de uma solução estruturada da crise. A verificar-se a primeira hipótese, é muito provável que volte a aumentar a pressão sobre a rota migratória Líbia-Itália, quando as condições do mar forem mais favoráveis, pondo em evidência a fragilidade da estratégia gizada em 17 de março para a solução da crise migratória.

O tempo dirá quem tem afinal razão, mas a recente decisão da NATO de estender a área operacional da sua força naval permanente “*NATO Standing Maritime Group 2*” (SNMG2), de forma a incluir as águas territoriais da Turquia e Grécia, nas proximidades da ilha grega de

¹¹ ST 12 2016 REV1, European Council Conclusion, 18 March 2016, www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV1/en/pdf

¹² Declaração dos Chefes de Estado e do Governo da EU, Bruxelas, 07mar2016

¹³ Discurso de Donald Tusk sobre a Cimeira dos refugiados, Bruxelas, 08mar2016.

¹⁴ Os dados mais recentes dizem-nos que a Turquia alberga já hoje o maior número de refugiados de sempre: 2,7 milhões de sírios, dos quais 1 milhão de crianças, 200 mil iraquianos, 50 mil afegãos, e 25 mil iranianos, com um dispêndio total de 10 mil milhões de US\$.

Lesbos, em coordenação e colaboração com a agência europeia Frontex¹⁵, poderá ser uma primeira indicação de que o primado do direito internacional, da solidariedade e dos direitos humanos prevalece.

Não deixa de ser relevante o facto de a presente intervenção militar da Rússia na Síria significar a primeira vez que, após o fim da Guerra Fria, o poder militar russo é utilizado fora das fronteiras da antiga União Soviética. Esta operação militar, numa região geradora de focos de tensão e de equilíbrios instáveis, assim como estrategicamente sensível para a Europa, é a demonstração inequívoca da vontade e da capacidade da Rússia para a utilização da força militar na imposição e consecução de objetivos políticos. É pois mais um aviso de alerta para a Europa face à potencial ameaça de uma Rússia “ressuscitada”¹⁶.

As tensões vividas desde a crise Rússia/Ucrânia não só agudizaram as relações NATO-Rússia¹⁷, como podem contaminar o periclitante processo diplomático em curso visando uma solução para o conflito Síria/Iraque/Estado Islâmico, nomeadamente como moeda de troca para o reconhecimento do *status quo* da anexação da Crimeia e o levantamento das sanções económicas. A questão da Ucrânia/Crimea corre assim o risco de se tornar mais um “conflito congelado” (frozen conflict).

Há também quem afirme que a intervenção militar da Rússia na Síria faz parte de uma estratégia mais abrangente, tendo em vista servir de lenitivo para uma certa diversão e propaganda interna e para mascarar a fragilidade estrutural da sua economia. Mas tem em vista sobretudo testar, num teatro de operações real situado numa região de interesse estratégico para a Europa, as capacidades do seu poder aeronaval, incluindo as suas novas tecnologias militares, nomeadamente mísseis de cruzeiro ar-solo e anti navio, armas e munições com guiamento de precisão e guerra eletrónica.

¹⁵ www.nato.int

¹⁶ Casos semelhantes ao abate de um caça-bombardeiro russo pela Turquia podem originar uma escalada nas já muito tensas relações com a Rússia, que rapidamente pode degenerar em conflito aberto. Igualmente, é exponencial a probabilidade de acidentes aéreos devidos à utilização intensiva e descoordenada do espaço aéreo do norte da Síria por aeronaves da Coligação Internacional e da Rússia, que, no mínimo, poderá conduzir ao agudizar das tensões existentes.

¹⁷ Na sequência da anexação da Crimeia pela Rússia e do agudizar da crise da Ucrânia, em Abril 2014, o Conselho do Atlântico Norte (NAC) emitiu um comunicado em que anunciava a decisão de “suspender toda a cooperação civil e militar entre a NATO e a Rússia, embora o diálogo político no Conselho NATO-Rússia pudesse continuar, como necessário, para permitir a troca de informação sobre a crise”. Por outro lado, face à crescente ameaça da Rússia em relação ao flanco Sul, a NATO reforçou a capacidade defensiva da Turquia com sistemas de mísseis antimísseis e antiaéreos do tipo Patriot.

A capacidade demonstrada pela Rússia de utilização de mísseis de cruzeiro a partir de Mar Negro ou Mar Cáspio, com um alcance cerca de 2500km, constitui uma séria ameaça para grande parte da Europa a leste e a sul, já que esta se encontra mal guarnecida de sistemas de defesa antimíssil¹⁸, uma vez que tais sistemas não são normalmente necessários para forças expedicionárias e operações de estabilização, que durante as últimas duas décadas constituiu a principal especialização da Europa.

É público e notório que os interesses estratégicos energéticos da Rússia em relação à dependência e vulnerabilidade da Europa em produtos derivados de hidrocarbonetos, colidem com os dos países produtores de petróleo e gás natural do Médio-Oriente/Golfo e região Caucasiana, configurando-se assim uma situação precursora de tensões e conflitos¹⁹. Por isso, o desespero da Europa face à crise dos refugiados e o medo do terrorismo, podem proporcionar a oportunidade que a Rússia espera para readquirir o prestígio perdido com a implosão da União Soviética e voltar a exercer um maior poder de influência em toda a região do Médio Oriente e Cáucaso.

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

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

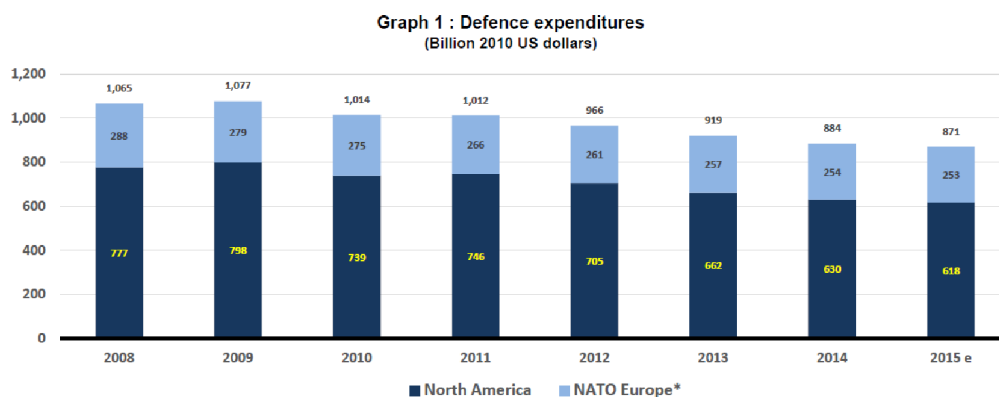
Isto acontece ao mesmo tempo que os interesses estratégicos prioritários dos EUA estão a deslocar-se da Europa para a região Ásia-Pacífico. De facto, o papel dos EUA em relação à “vizinhança alargada” da Europa tem-se pautado por uma ambiguidade crescente, com impacto inegável no seu grau de empenhamento em relação à segurança europeia, como ficou sobejamente provado com a campanha aérea da Líbia (2011), ao ser

¹⁸ Patriot PAC-3 ou similar.

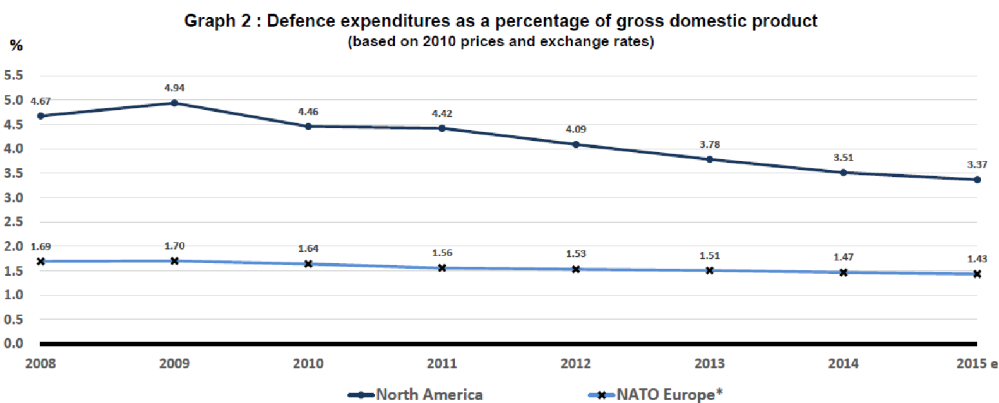
¹⁹ O anúncio por parte de Putin do abandono pela Rússia do projeto do gasoduto South Stream, ligando a Rússia à Europa através do Mar Negro, Bulgária, Sérvia, etc, tem uma dimensão eminentemente geopolítica e de segurança, ao agravar as tensões UE-Rússia a propósito da Ucrânia, colocando a UE perante o desafio de rever a sua política energética e de assegurar a segurança do abastecimento de gás de que é altamente dependente do exterior.

ensaiado pelos EUA um novo conceito operacional de liderança a partir da retaguarda (*“leading from behind”*).

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

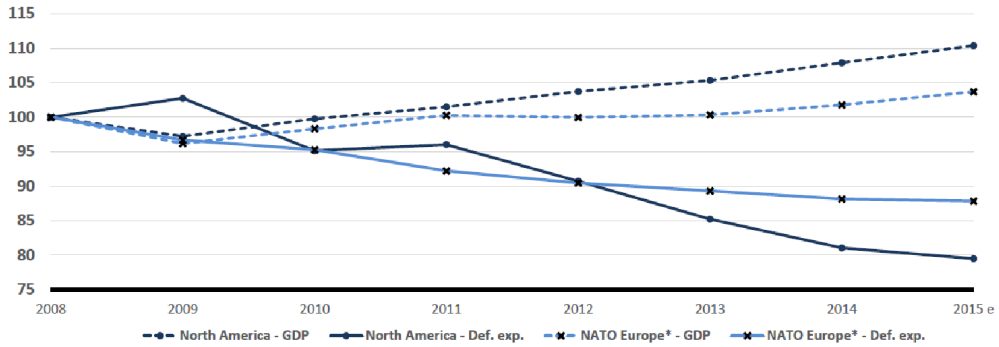


NATO Press Release PR/CP (2016)011, 28 January 2016



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

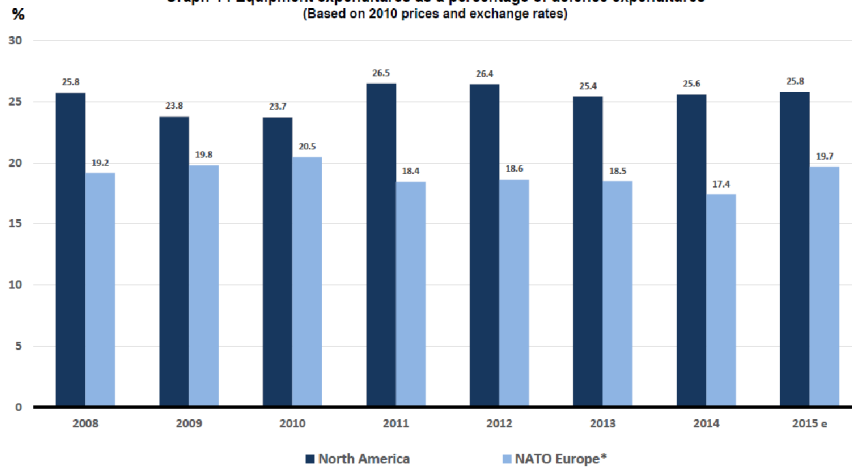
Graph 3 : Volume indices of GDP and defence expenditures
(2008=100 - based on 2010 prices and exchange rates)



* Albania and Croatia joined the Alliance in 2009.

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

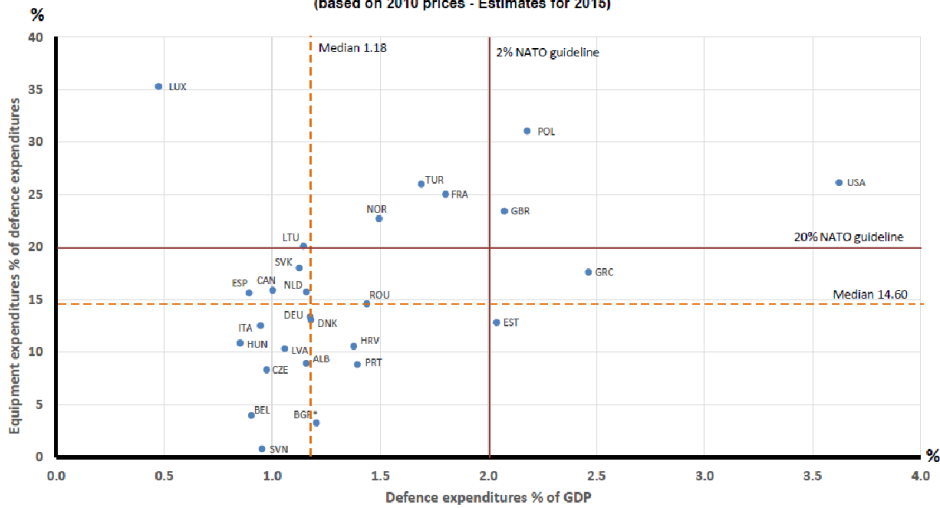
Graph 4 : Equipment expenditures as a percentage of defence expenditures
(Based on 2010 prices and exchange rates)



* Albania and Croatia joined the Alliance in 2009.

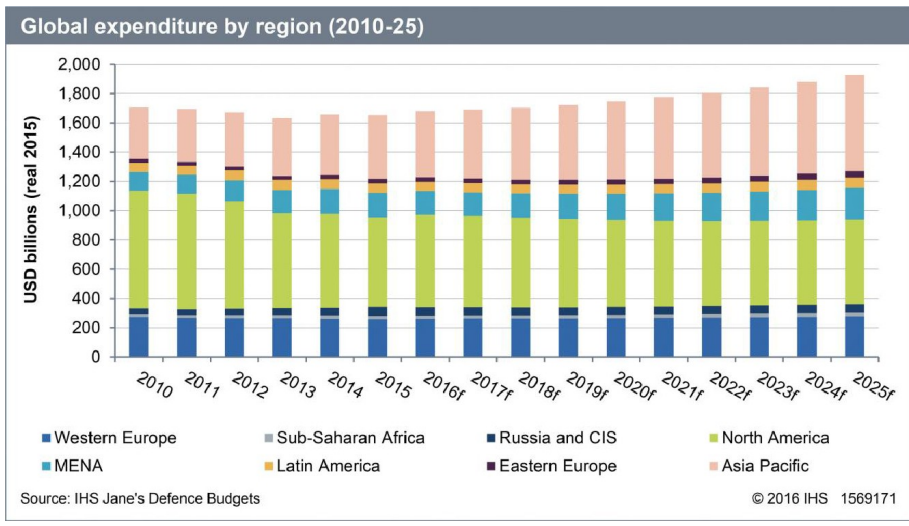
NATO Press Release PR/CP (2016)011, 28 January 2016

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

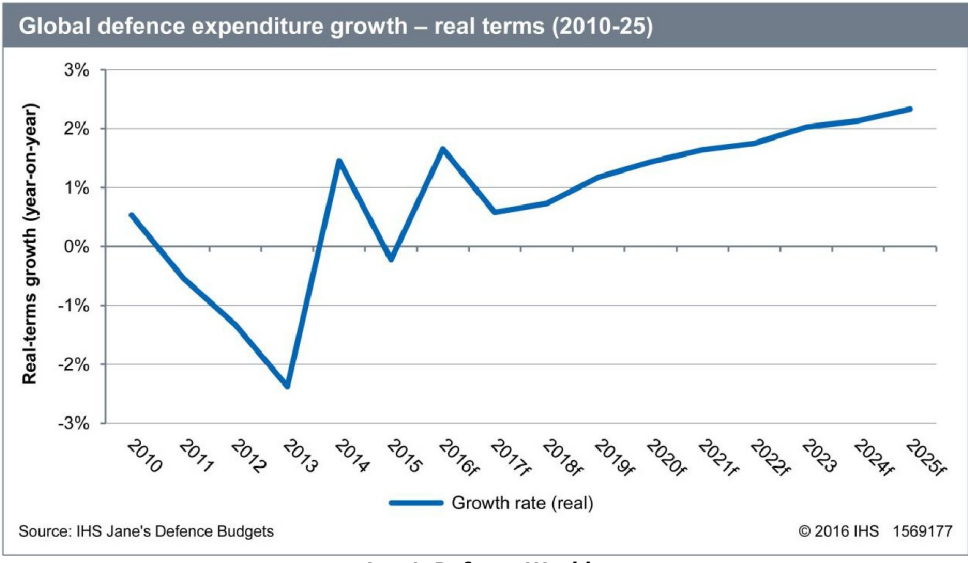


* Defence expenditures do not include pensions.

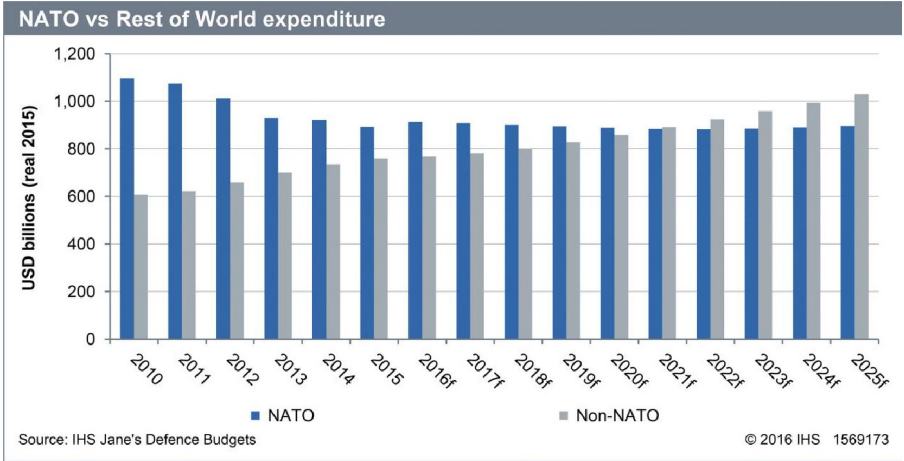
NATO Press Release PR/CP (2016)011, 28 January 2016



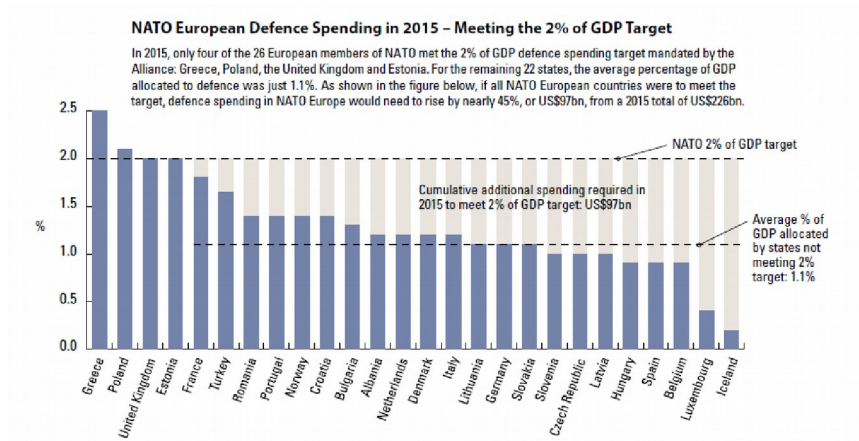
Jane's Defence Weekly



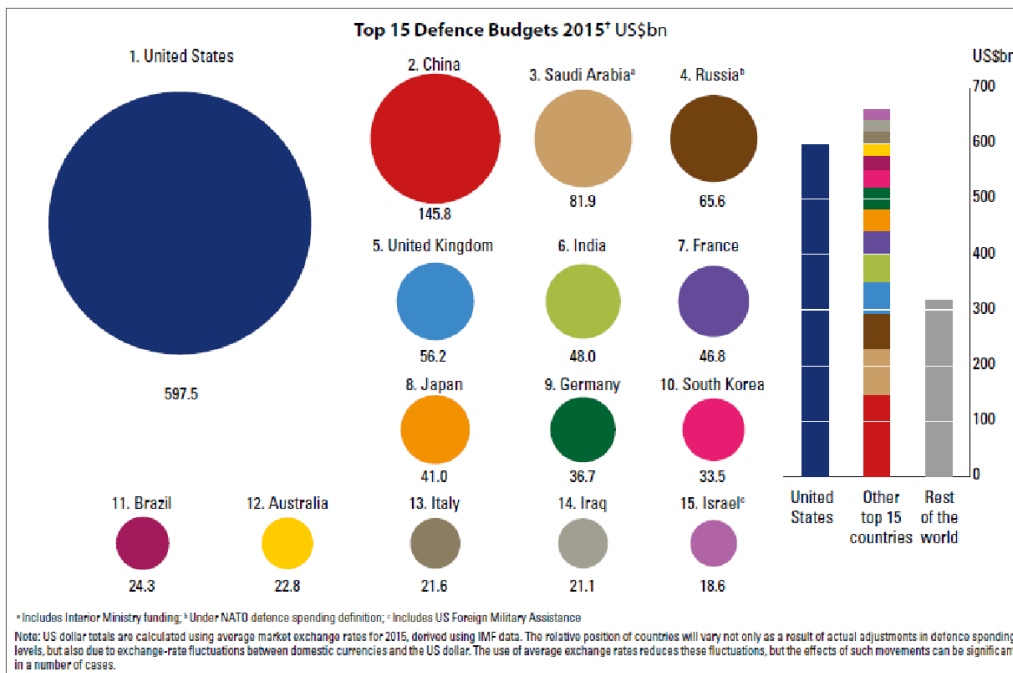
Jane's Defence Weekly



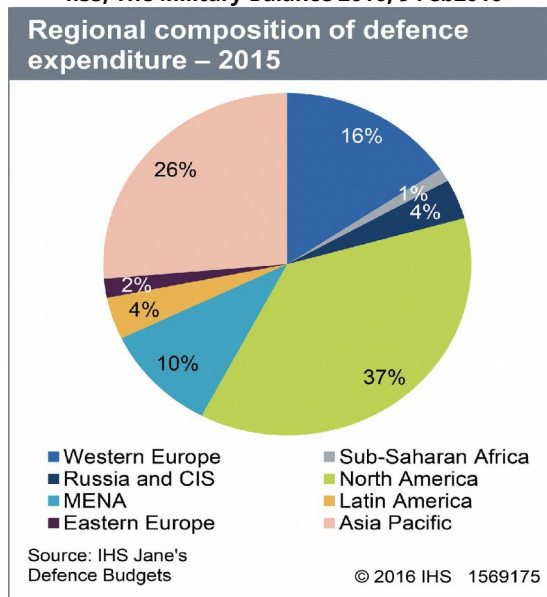
Jane's Defence Weekly



IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016



IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016



Jane's Defence Weekly

Reduções orçamentais na defesa e suas consequências

Com o fim da Guerra Fria (1989) e a adoção de políticas “*peace dividends*”, verificou-se uma tendência continuada de retração não-coordenada dos orçamentos nacionais de defesa na Europa.

Esta tendência recessiva agravou-se a partir de 2007, com a crise económica e financeira que se instalou na Europa e que subsiste, tendo como consequência imediata uma redução mais acentuada dos orçamentos de defesa na UE, da ordem de 15% (taxa média de 2,0% ao ano), entre 2006 e 2013 (valores constantes)²⁰. No caso de Portugal, este decréscimo não foi tão acentuado (cerca do 5%) como verificado por exemplo no Reino Unido e Itália, em que a redução foi de 17% e 10% respetivamente²¹. Particularmente afetado de forma preocupante foi o desinvestimento sistemático em novas tecnologias, inovação e capacidades de defesa, que reduziu cerca de 19,5% no período considerado, pondo portanto em causa o futuro da segurança europeia²².

O orçamento de defesa dos EUA também contraiu cerca 24,3% (em termos reais) entre 2010 e 2015, passando de um valor global de 721,2MM\$ dólares para 595,3MM\$ dólares²³.

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

²⁰ EDA Defence Data 2006-2013. A valores constantes o orçamento de defesa da UE no seu conjunto diminuiu de 218MM€ em 2006 para 186MM€ em 2013.

A Alemanha, França e Reino Unido são responsáveis por dois terços do orçamento de defesa da UE no seu conjunto.

²¹ Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015), 28 January 2016

²² EDA Defence Data 2013

²³ A return to growth: the IHS Jane’s 2015 global budget report, Jane’s Defence Weekly

De facto, este longo ciclo de cortes na defesa afetou seriamente a capacidade de combate dos países europeus. Por exemplo, o número de militares destacados em operações da UE diminuiu de 83.310 em 2006 para 58.068 em 2013, o que corresponde a uma redução de cerca de 31%²⁴. Em termos do número de aviões de combate, em 1991 o Reino Unido possuía 475 aviões de combate e a França 579. Vinte e cinco anos mais tarde, este número diminuiu substancialmente para 194 e 271 respetivamente. Por outro lado, em termos do número de batalhões de combate na Alemanha, Itália, França e Reino Unido esta redução foi ainda mais impressionante, tendo diminuído, no mesmo período, de 649 para 185²⁵.

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

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

Na verdade, não obstante a desaceleração económica dos países emergentes, estima-se que esta tendência de enfraquecimento do poder militar europeu se agrave a partir de 2025-2030, com a previsível deslocação paulatina do centro de gravidade económica do Ocidente para Oriente, e simultaneamente com os ambiciosos e dispendiosos

²⁴ EDA Defence Data 2006-2013. Em termos da % do número total de militares existentes nas forças armadas da UE, corresponde a uma redução de 7,0%.

²⁵ IISS, The Military Balance 2016, 9 Feb2016

programas de modernização e inovação tecnológica de defesa, que estão em curso designadamente na Rússia²⁶ e China. No futuro, a vantagem tecnológica que a Europa ainda desfruta no xadrez internacional será menor, podendo mesmo, eventualmente, desaparecer.

Por exemplo, a Rússia, nos últimos três anos, despendeu em defesa, em média, cerca de 9% do PIB, comparado com 4-5% nos EUA e com cerca de apenas 1,55% na UE. Em Portugal a média dos últimos três anos situou-se ligeiramente acima da média da UE (1,57%). Acresce que o peso dos EUA no cômputo das despesas com defesa à escala mundial desceu também significativamente de 47% em 2010 para 37% em 2015²⁷.

Em 2015 verificou-se um primeiro sinal de estabilização da longa tendência de constrangimento dos orçamentos de defesa na Europa e estima-se uma ligeira recuperação em 2016, devido ao facto de alguns aliados da NATO, nomeadamente a França, o Reino Unido e os países do leste europeu, estarem a responder unilateralmente à sua perceção da nova ameaça da Rússia e ao aumento da complexidade do ambiente de segurança internacional.

No entanto, em 2015, apenas a Estónia, Grécia, Polónia e Reino Unido despenderam em defesa acima de 2% do PIB, valor de referência estabelecido para a NATO na Cimeira de Gales do ano passado, para ser alcançado até 2024. Os restantes 24 membros da Aliança despenderam uma média de 1,1% do PIB. E mesmo a meta de 2% duvida-se que venha a ser conseguida, pois isso exigiria que os membros da Aliança, no seu conjunto, fizessem um esforço acrescido com defesa na ordem de 45%, o que equivaleria a cerca de 80.000 M€²⁸!

²⁶ Não é despreciando o facto de a economia da Rússia estar a viver uma forte retração, não só por depender exageradamente das exportações de energia, que se encontram em baixa, mas sobretudo pelo efeito recessivo das sanções impostas pela ONU e UE em virtude da anexação da Crimeia e agressão da Ucrânia. Esta prolongada retração da economia da Rússia pode prejudicar o plano de modernização tecnológica em curso. Aliás, a surpreendente anunciada retração do dispositivo aéreo russo destacado na Síria, poderá ficar-se a dever principalmente a motivos económicos que dificultam a sustentabilidade das forças destacadas.

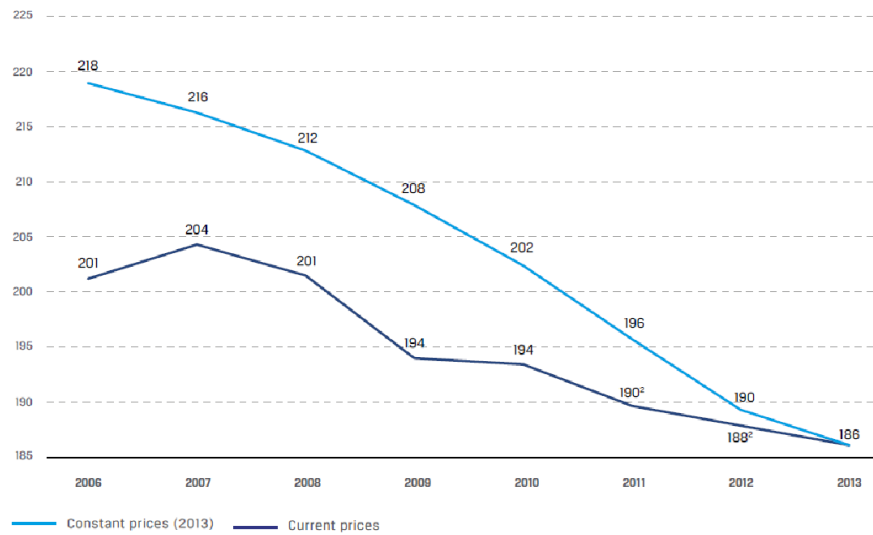
²⁷ IISS, The Military Balance 2016

A return to growth: the IHS Jane's 2015 global budget report, Jane's Defence Weekly

EDA National Defence Data 2013, Defence Data 2013

²⁸ IISS, The Military Balance 2016

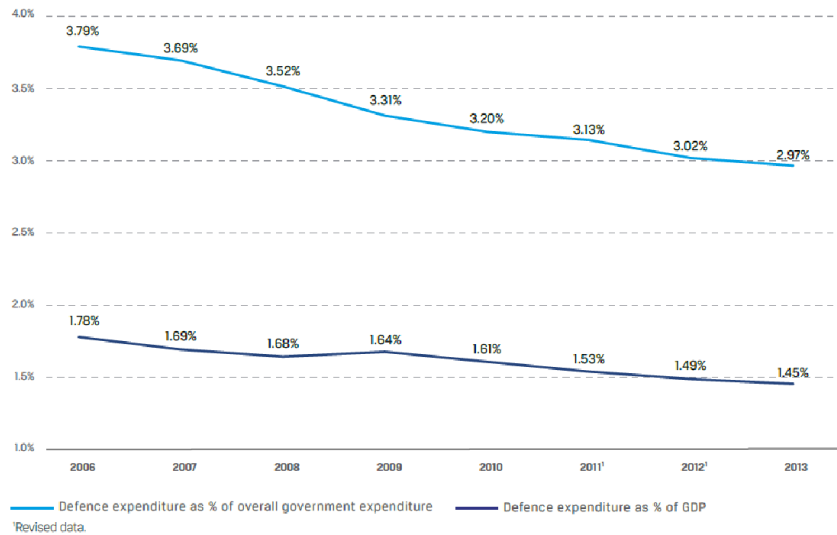
3.4. Defence expenditure in current and constant¹ prices (billion EUR)



¹Data from 2006 to 2012 has been inflated to 2013 economic conditions. Source of deflator: European Commission ECFIN - based on weight of EU-28.
²Revised data.

EDA, Defence Data, 2013

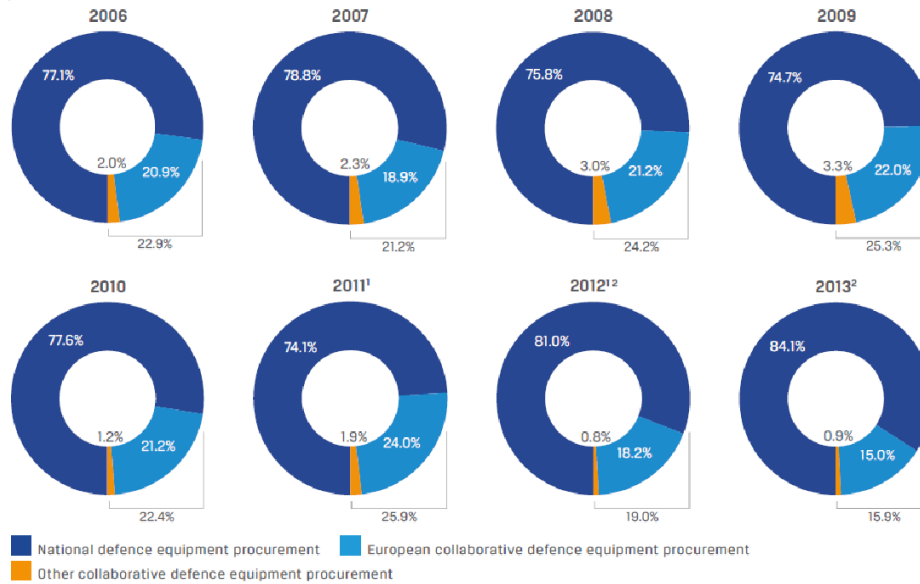
3.5. Defence expenditure as a share of GDP and overall government expenditure (%)



¹Revised data.

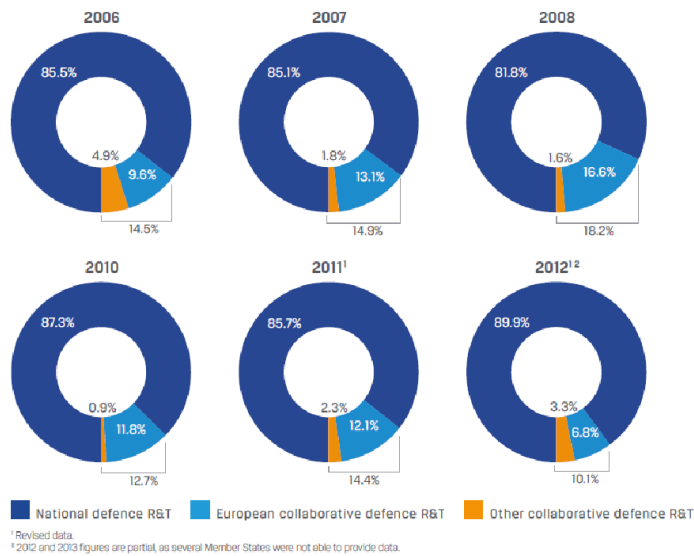
EDA, Defence Data, 2013

6.2. National and collaborative defence equipment procurement (%)



EDA, Defence Data, 2013

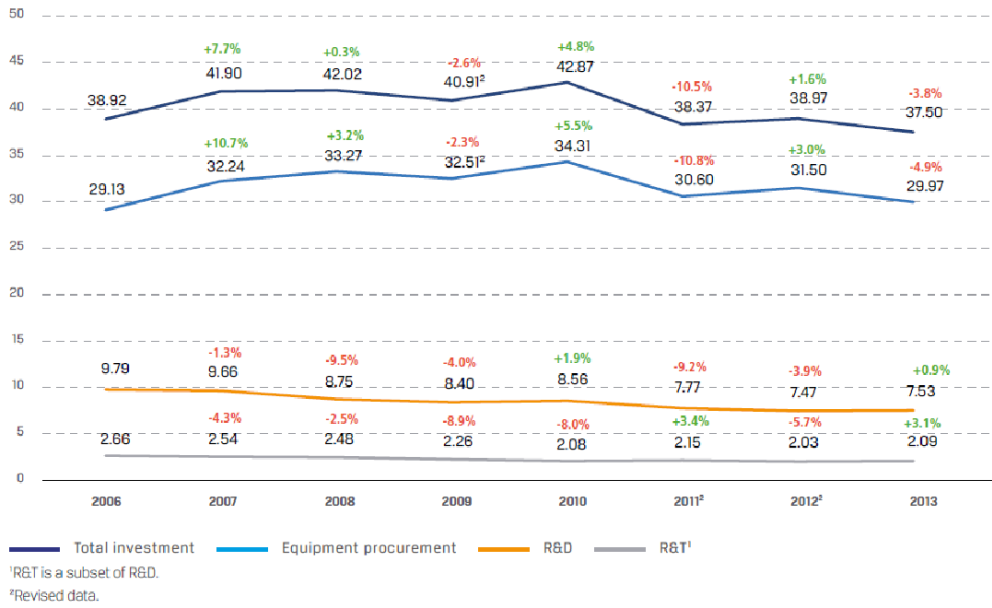
6.4. National and collaborative defence R&T (%)



EDA, Defence Data, 2013

5.4. Defence investment breakdown

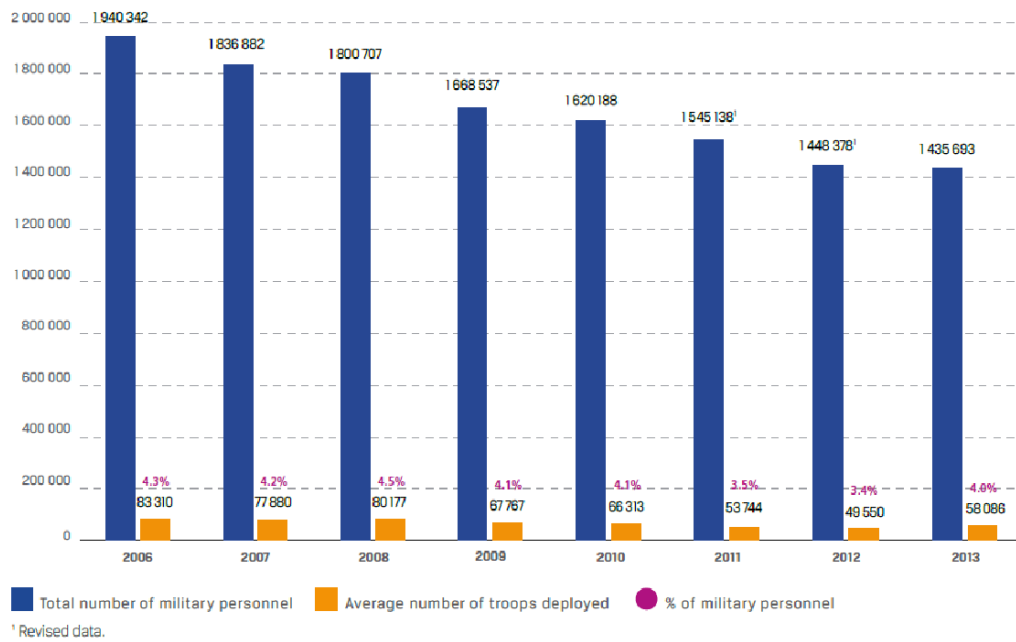
(billion EUR and % change on previous year)



EDA, Defence Data 2013

7.1. Average number of troops deployed

(absolute figures and %)



EDA, Defence Data 2013

Dinâmicas da economia da defesa

Na vertente económica da defesa, o desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas de armas na Europa é crucial para fomentar a competitividade industrial e para gerar inovação, crescimento e emprego altamente qualificado. Numa perspetiva estratégica, dada a sua natureza dual, o investimento em novas tecnologias de defesa é a única forma de se garantir a manutenção na Europa das indispensáveis competências tecnológicas de ponta, minimizando assim as suas vulnerabilidades tecnológicas derivadas da dependência externa da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

Contudo, por inexistência de um mercado concorrencial no setor da defesa, os custos de desenvolvimento de novas tecnologias de defesa têm aumentado, de forma contínua, a uma taxa média de 5-7% ao ano, muito acima da taxa de inflação, o que se traduz praticamente numa duplicação de custos em cada 12 anos. Ou seja, em cada ciclo normal de armamento, que rondará 25-30 anos, os custos dos novos sistemas de armas triplicarão.

Assim, as políticas orçamentais restritivas de defesa, verificadas desde o fim da Guerra Fria, em contraciclo com os custos crescentes das novas tecnologias, são responsáveis pelo estado de desarmamento estrutural atual da Europa. Concomitantemente, tem-se assistido à perda sistemática de competências e capacidades tecnológicas e industriais, geradoras de inovação e emprego qualificável, indispensáveis a uma capacidade de defesa robusta, eficaz e credível, à manutenção da autonomia estratégica da UE, à sua liberdade de ação e à segurança do fornecimento do equipamento necessário (*security of supply*).

Numa perspetiva estratégica de médio-longo prazo, não pode deixar de ser preocupante o facto de que a indústria de defesa europeia, para sobreviver economicamente, tenha sido forçada a diversificar o seu portefólio de clientes para o setor civil e tenha orientado as suas estratégias para as exportações para países terceiros, normalmente com requisitos tecnológicos menores, correndo-se o risco de perderem

competências e “saber fazer” e não estarem aptas a desenvolver as tecnologias emergentes necessárias às futuras capacidades europeias.

Por isso, a ex-Alta Representante Catherine Ashton²⁹ afirmou ser muito preocupante o facto de o investimento em I&D de defesa na UE, entre 2006-2013, ter decrescido mais de 19%, muito acima do decréscimo verificado, no mesmo período, em relação aos orçamentos de defesa³⁰. No caso de Portugal, embora não existam números fidedignos, segundo dados da Agência Europeia de Defesa (EDA), este decréscimo foi muito mais acentuado (84%)³¹.

E mesmo as metas pouco ambiciosas (*benchmarks*) estabelecidas pela EDA para estimular o I&D de defesa, quer de âmbito nacional quer no quadro cooperativo europeu, não têm sido cumpridas³²! Assim, o “fosso”, em comparação com os EUA, é cada vez maior, verificando-se atualmente uma diferença favorável aos EUA da ordem de 1 para 6.

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

No período de 2006-2011 as importações de grandes sistemas de armas na Europa diminuíram 41%³³. Assim, tendo em consideração a extensão temporal dos ciclos genéticos de armamento (25-30 anos), a manutenção desta tendência recessiva constitui uma vulnerabilidade estratégica, ao colocar a Europa numa deriva de dependência tecnológica estrutural do exterior. Uma base tecnológica e industrial de defesa europeia robusta, inovadora e competitiva é a condição indispensável para a salvaguarda da autonomia estratégica da Europa.

²⁹ High Representative/Vice President Report, 10oct2013

³⁰ EDA Defence Data 2013

³¹ Em 2006 Portugal despendeu com R&T/defesa 5,62 M€, que correspondeu a 0,23% do orçamento de defesa. Em 2013 os gastos com R&T/defesa somaram apenas 0,9 M€, que correspondeu a 0,003% do orçamento de defesa. EDA National Defence Data 2006, 2013.

³² Em novembro de 2007 o Comité Diretor da EDA (formato Ministerial) definiu os seguintes metas (benchmarks):

-Equipment Procurement as % of Total Defence Expenditure.....	20%
-European Collaborative Equipment Procurement.....	35%
-Defence R&T Expenditure as % of Total Defence Expenditure.....	2,0%
-European Collaborative R&T Expenditure as % of Total R&T Expenditure.....	20%

³³ SIPRI Fact Sheet, February 2016, Trend in International Arms Transfers, 2015

Importa sublinhar que o investimento em I&D de defesa gera um efeito multiplicador significativo no PIB e no emprego qualificado, em variadíssimos setores da economia, como demonstra um estudo encomendado pela EDA, em 2013, em que se conclui que um corte de 100M€ em I&D de defesa traduzir-se-á numa diminuição de 150M€ no PIB, assim como na perda de 3.000 empregos, dos quais 800 altamente qualificados³⁴.

Por isso, num contexto de constrangimento financeiro, a recuperação da economia e o desenvolvimento nacional passam pelo reforço do investimento em I&D de defesa e na modernização das forças armadas. Exemplo paradigmático constitui o Reino Unido que, em plena crise financeira e em contraciclo, apostou numa estratégia de investimento e desenvolvimento de um ambicioso programa de médio-longo prazo de modernização das suas forças armadas (porta aviões, caças F-35, modernização das frotas de Typhoon e Tornado, Fragatas Type-26 e Type-45, etc)³⁵. Neste contexto e com o mesmo objetivo mobilizador e de relançamento da economia europeia de defesa, salientam-se os 4 programas estruturantes do desenvolvimento de capacidades militares no médio-longo prazo, identificados no Conselho Europeu de dezembro de 2013³⁶.

A especificidade, complexidade e elevados custos das novas tecnologias e inovação de defesa recomendam uma maior integração europeia de defesa, incluindo a base tecnológica e industrial de defesa e uma maior convergência dos planos de defesa nacionais.

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

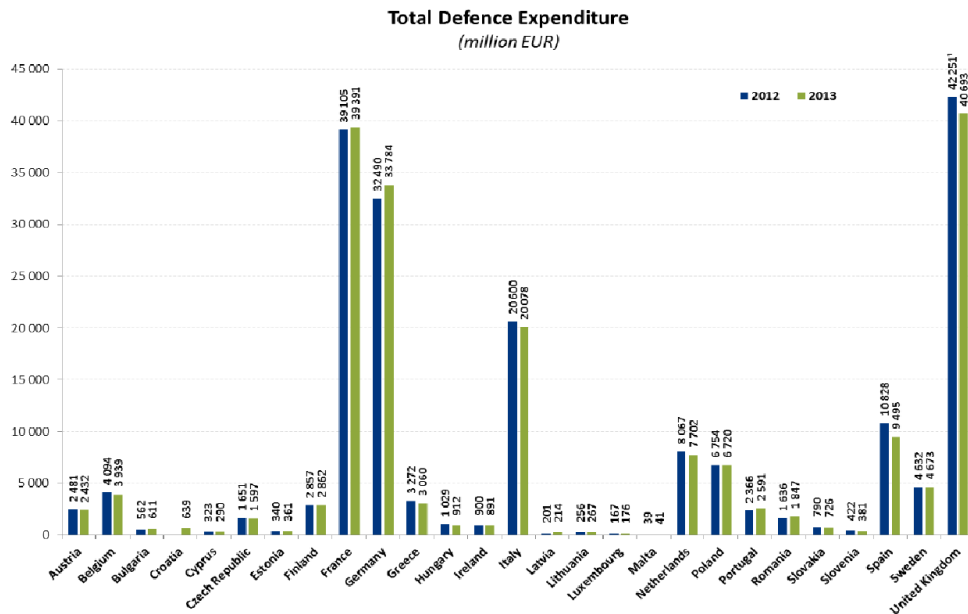
³⁴ EDA, The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry www.eda.europa.eu

³⁵ Numa audição perante o Subcomité de Segureança e Defesa do Parlamento Europeu, em 04 de março de 2016, o Diretor-Executivo da EDA, Jorge Domecq, afirmou que “a EDA e a Comissão Europeia reconhecem que investir hoje em programas de investigação e tecnologia é crucial para o desenvolvimento das capacidades de amanhã”

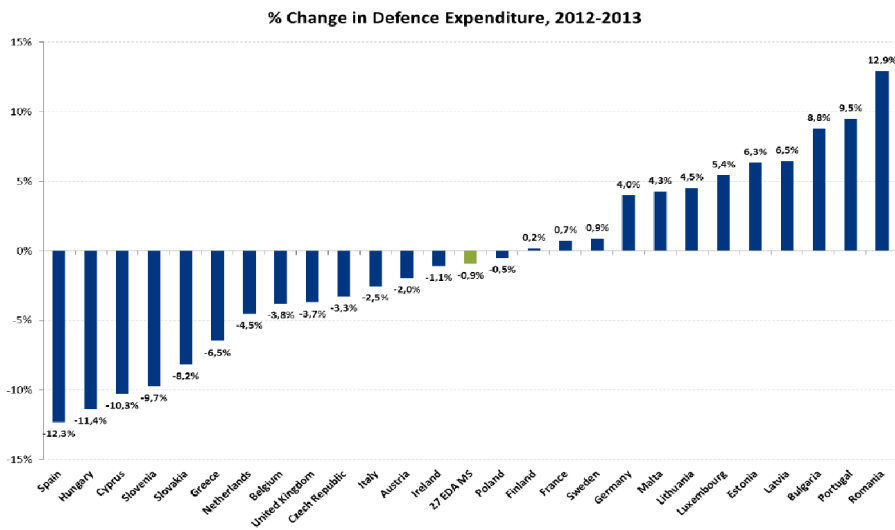
³⁶ Os 4 programas mobilizadores da economia europeia identificados no Conselho Europeu de dezembro de 2013 são: Reabastecimento Aéreo em Voo, Ciberdefesa, Satélites de Comunicações Governamentais, Veículos Aéreos Não Tripulados. Council Conclusions, European Council, 19/20 December 2013.

da falta de vontade política que reina nas capitais, não obstante as promessas declaratórias feitas em Bruxelas.

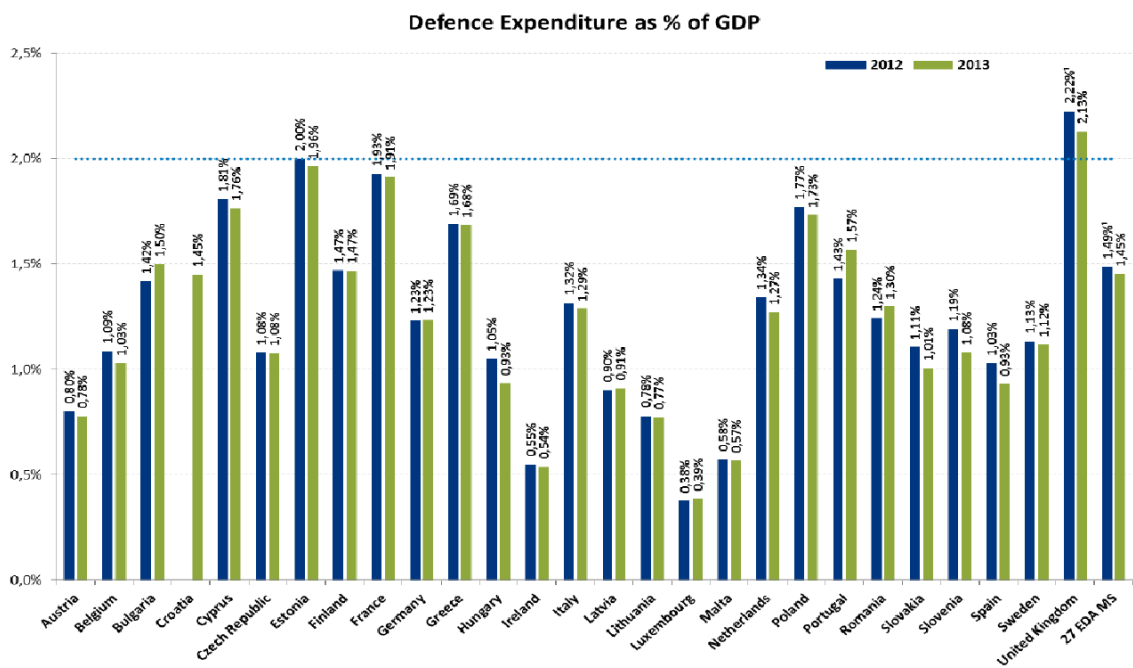
Por sua vez, as economias de escala resultantes de uma política efetiva de cooperação de defesa são indispensáveis à criação de um verdadeiro mercado europeu de defesa aberto, livre de protecionismos e competitivo. É portanto necessário desenvolver uma política industrial de defesa europeia, tendo por base um novo paradigma de progressiva integração e cooperação europeia e multinacional.



EDA, National Defence Data, 2013

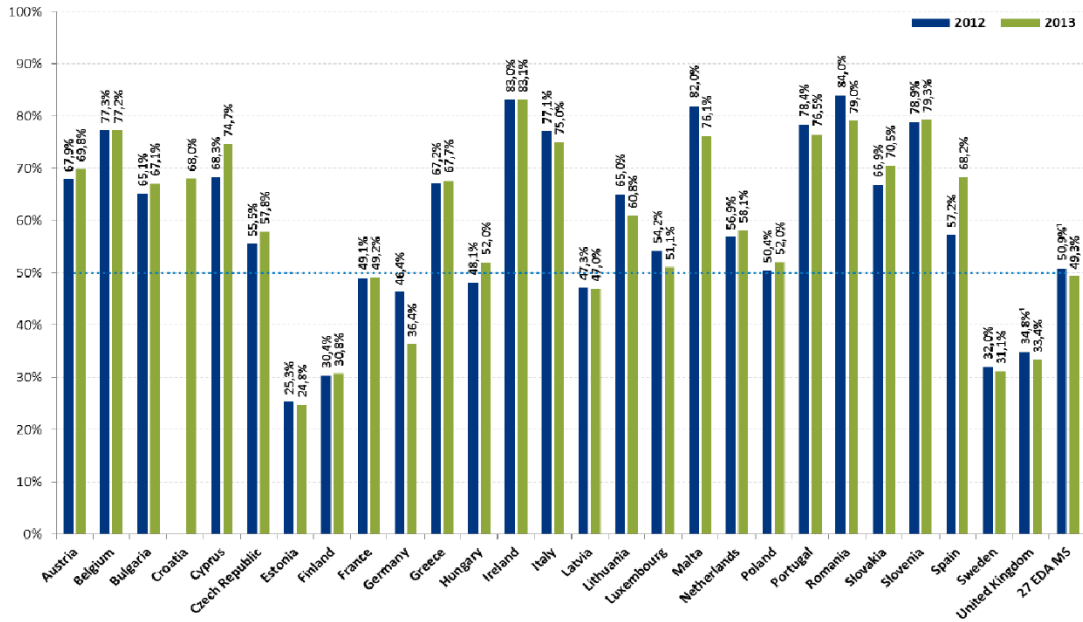


EDA, National Defence Data, 2013



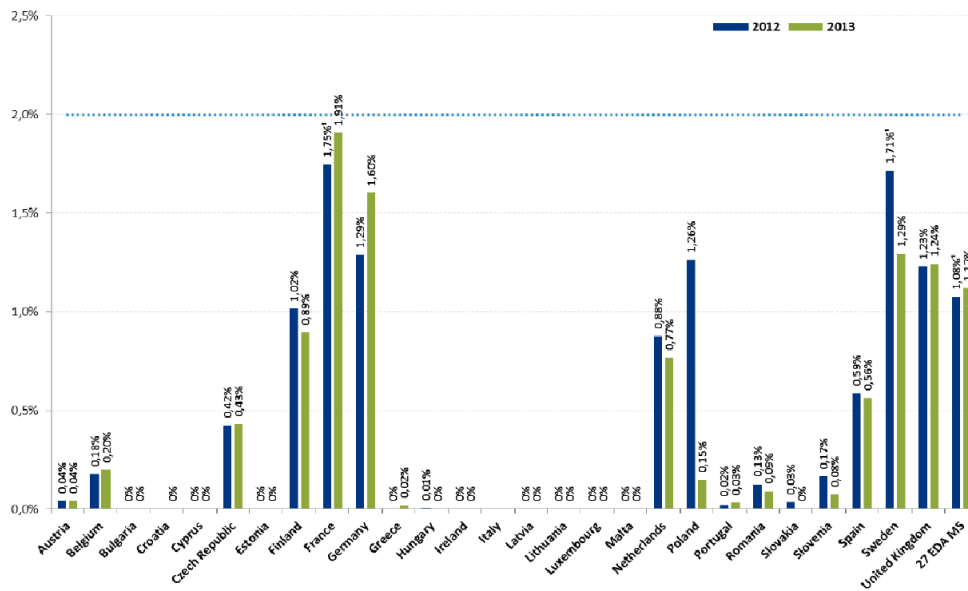
EDA, National Defence Data, 2013

Personnel Expenditure as % of Total Defence Expenditure



EDA, National Defence Data, 2013

Defence R&T Expenditure as % of Total Defence Expenditure



EDA, National Defence Data, 2013

Indispensabilidade da cooperação de defesa

Em termos de sustentabilidade da segurança, devido à interdependência, complexidade e natureza dinâmica das ameaças, e aos elevados custos do desenvolvimento tecnológico de defesa, está hoje demonstrado que nada que os Estados-Membros possam fazer isoladamente é suficiente. Deste postulado resulta claro a imprescindibilidade da coordenação e cooperação multinacional, nomeadamente no que respeita à convergência dos planeamentos de forças e à sincronização dos desenvolvimentos de estruturas de forças, para que os objetivos da política de segurança e defesa possam ser atingidos³⁷.

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

Assim, na sequência das deliberações do Conselho Europeu de dezembro de 2013³⁸, cuja temática central foi “ a defesa importa”(defence matters), louva-se o facto de novos mecanismos e instrumentos financeiros estarem a ser equacionados pela Comissão Europeia, em coordenação com a EDA e com os Estados-Membros. Estes incentivos

³⁷ Com o objetivo de maximizar a eficiência dos gastos com a defesa e de aumentar a colaboração no desenvolvimento de capacidades militares, foi apresentado em novembro de 2010, pela Alemanha e Suécia, durante uma reunião informal dos Ministros da Defesa da UE em Ghent, o conceito de Pooling & Sharing (correspondendo na NATO a Smart Defence), tendo a mesma sido favoravelmente acolhida pelo Conselho Europeu de dezembro de 2010. Embora a implementação da Iniciativa de Ghent tenha sido praticamente abandonada no quadro multilateral, existem hoje bons exemplos das virtualidades do conceito de Pooling & Sharing (NORDEFECO, EATC, etc). Mais recentemente, sobretudo por influência do efeito nefasto dos continuados cortes orçamentais na defesa, temos assistido ao “ressuscitar” do conceito a nível bilateral, nomeadamente França-Reino Unido, Bélgica-França, Bélgica-Holanda e Alemanha-Holanda.

³⁸ European Council Conclusions, Brussels, 19Dec2013

Council Conclusions on CSDP, 25-26Nov2013 www.consilium.europa.eu/Newsroom

financeiros³⁹ destinam-se sobretudo às PME que desenvolvem atividades de inovação na cadeia de valor das tecnologias de duplo-uso, no sentido de se fomentarem sinergias civis-militares que promovam a cooperação europeia em investigação tecnológica de defesa.

Para estimular a cooperação europeia de defesa, um primeiro passo foi já dado com a Decisão do Conselho da União Europeia⁴⁰, ao isentar do pagamento de IVA os projetos e programas cooperativos europeus que tenham valor acrescentado para a EDA, no âmbito da sua missão de apoio ao desenvolvimento de capacidades dos Estados-Membros e de facilitador da cooperação de defesa.

Neste contexto, merece especial relevo a Ação Preparatória (*Preparatory Action*)⁴¹ respeitante ao apoio a projetos de investigação tecnológica relacionados com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a incluir no próximo Quadro Financeiro Multianual (2021-2027), e que está a ser preparada pela Comissão Europeia, conjuntamente com a EDA e os Estados-membros. Este documento constituirá, pela primeira vez, o catalisador da investigação tecnológica de defesa orientada para a satisfação das capacidades prioritárias e das “lacunas” fundamentais (*shortfalls*) definidas a nível europeu⁴². É pois um importante passo no sentido do desenvolvimento de capacidades de defesa e do fortalecimento e competitividade da base tecnológica e industrial, assim como do crescimento da própria economia, gerando inovação, crescimento e emprego qualificado.

Entretanto, no seguimento de uma iniciativa do Parlamento Europeu, e no quadro da avaliação da exequibilidade da Ação Preparatória, sublinha-se o acordo assinado em 18 de Novembro de 2015, entre a Comissão Europeia e a EDA, para o financiamento de 1,4M€ destinado a projetos-piloto sobre tecnologias emergentes de defesa, assim como para atividades ligadas à certificação de tecnologias de duplo-uso⁴³.

³⁹ EDA, EU Funding Opportunities (European Structural and Investment Funds (ESIF); Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME); Horizon 2020). www.eda.europa.eu/eufunding

⁴⁰ Council Conclusions, Oct2015

Council Decision (CFSP) 2015/1835, 12 Oct 2015

⁴¹ European Council Conclusions (§18), Brussels, 19Dec2013

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2014)387 final, 24Jun2014

Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action on CSDP-related research. The case for an EU-funded defence R&T programme, ISS, European Union Institute for Security Studies, Feb2016.

⁴² EDA, Capability Development Plan (CDP)

⁴³ Um destes projetos-piloto diz respeito ao “Projeto Turtle”, no âmbito da EDA, desenvolvido por um consórcio nacional que integra: CINAV, ISEP, INESC-TEC, PLY e Silva Matos Metalomecânica SA. Apoiado pelo Programa COMPETE foi financiado em

	European Structural and Investment Funds (ESIF)			COSME		Horizon 2020		
	European Regional Development Fund (ERDF) ¹	European Territorial Cooperation goal (ETC ² : CBC / Interreg)	European Social Fund (ESF) ³	Financial Instruments ⁴	Access to markets (EENP)	Thematic areas	SME instrument ⁵	Financial Instruments
Overall Goal	JOB CREATION and COMPETITIVENESS	Cross-border / Transnational COOPERATION	HUMAN CAPITAL training and skilling	FINANCING SMEs	SMF/Clusters ACCESS to MARKETS	Cross-border RESEARCH and INNOVATION (R&I)	RESEARCH and INNOVATION in SMEs	Access to RISK FINANCE for R&I
WHO (can apply)	SMEs ⁷ , large companies, academia, (other) research institutes, public bodies, consortia	SMEs / large companies, academia, (other) research institutes, training centres, NGOs, other private/ public bodies, consortia	Projects from enterprises / companies, academia, (other) research institutes, training centres, NGOs, other private/ public bodies, consortia	SMEs (but EIF restricted sectors ⁸)	Clusters / Cluster partnerships	Consortia with minimum 3 participants from 3 different Member States	SMEs	Innovative ⁹ SMEs, Mid-Caps ¹⁰ , Large Caps (but EIB excluded sectors ¹¹ / EIF restricted sectors)
WHAT ¹² (for)	Projects on dual-use items ⁹	Dual-use projects	Dual-use skills development	Enterprise expansion and growth ¹⁴	Projects on partnership building / cluster internationalisation	Research and innovation activities with an exclusive focus on civil applications	Research and innovation activities with an exclusive focus on civil applications	Enterprise viability and growth ¹⁵
WHICH (funding tool)	Grants, loans, loan guarantees, equity	Grants, loans	Grants, loans	Loans, loan guarantees, equity	Grants	Grants, prizes, procurement, pre-commercial procurement, public procurement of innovative solutions	Grants	Loans, loan guarantees, equity
WHEN (deployment period)	2014-2020: calls for proposals and/or (continuously) «open window»	2014-2020: calls for proposals ¹⁶ and/or (continuously) «open window»	2014-2020: calls for proposals and/or (continuously) «open window»	2014-2020: always open (demand-driven ¹⁷)	2014-2020: calls for proposals	2014-2020: (normally) open call for project proposal	2014-2020 (3-4 cut off dates per year)	2014-2020: always open (demand-driven)
WHERE (to apply)	Managing Authorities ¹⁸	Managing Authorities	Managing Authorities	Financial intermediaries ¹⁹	EASME ²⁰ , EFN	European Commission and JUs ²¹ (Brussels)	EASME	Financial intermediaries
HOW MUCH (per capita)	Up to €50 mn (but also above if EC approves)	Up to €50 mn (but also above if EC approves)	Not defined (call related)	Loans: ≤ €150,000 for all SMEs; above only for "non-innovative" SMEs	Not defined (call related)	Funding range: €1-50 mn	Phase I: €50,000 (lump sum) per project. Phase II: €500,000-2,5 mn ²²	Loans: between €25,000 and €7,5 mn
HOW	Project folder application	Project folder application	Project folder application	No need for projects or business plans ²³	Project folder application	Online application (Horizon 2020 participant portal ²⁴)	Online application (Horizon 2020 participant portal)	No need for projects or business plans ²⁵

EDA, EU Funding Opportunities

60% por Fundos Estruturais (FEDER).

Dilemas do terrorismo global e o primado do bilateralismo

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, marcaram o início de surgiu uma nova tipologia de ameaças imprevisíveis, difusas, multifacetadas e transnacionais, com recurso sistemático a táticas de terrorismo global. As “fronteiras” tradicionais entre segurança interna e defesa nacional ficaram mais ténues e imprecisas. Este ténue elo de ligação tenderá a estreitar-se à medida que o número de combatentes europeus que se juntam ao “*Daesh*” for aumentando⁴⁴, exigindo por isso profundas adaptações legislativas, estruturais e de articulação e coordenação operacional entre polícias e forças armadas nos países democráticos onde impera o primado do estado de direito.

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

A natureza difusa e sub-reptícia dos fatores de instabilidade (terrorismo transnacional, estados falhados e guerras civis) recomendam que a UE disponha de capacidades de informações e “inteligência” eficazes e adequados não só à gestão de crises mas também à antecipação estratégica, que respondam aos novos desafios de segurança.

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

⁴⁴ “La Sécurité de l’UE: Une Urgence Politique”, Notre Europe, Institut Jacques Delors, 1mars2016

Acresce que uma sondagem Eurobarómetro de maio de 2015, indicava que 74% dos cidadãos europeus são favoráveis a uma política de segurança e defesa comum e consideram que a migração e o terrorismo são hoje os desafios mais importantes aos quais a UE deve estar apta a fazer face⁴⁵.

Contudo, paradoxalmente, o eleitorado europeu tem vindo a pôr em dúvida o espectro de futuras ações militares significativas, deixando antever um nível de ambição para a política de segurança e defesa europeia bastante limitado^{46, 47}.

Na grande maioria dos Estados-Membros, as opiniões públicas estão cada vez mais desinteressadas dos assuntos de defesa e das questões geopolíticas do mundo atual. Numa recente sondagem (jun2015) apenas 49% dos inquiridos no Reino Unido, 47% na França, 45% na Espanha e 38% na Alemanha, expressaram apoio à ideia de o seu país usar a força para defender um aliado envolvido num eventual conflito militar sério com a Rússia, em aplicação do Artº 5º da NATO ou do Artº 42.7 do Tratado de Lisboa.

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

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

⁴⁵ “La Sécurité de l’UE: Une Urgence Politique”, Notre Europe, Institut Jacques Delors, 1mars2016

⁴⁶ Das 32 missões e operações lançadas pela UE no quadro da gestão de crises, apenas 11 são de índole militar (34%). Destas, 6 foram lançadas antes de 2010. A partir de 2010 foram lançadas 5 operações militares de muito baixa intensidade militar, sem funções executivas, fundamentalmente com a missão primária de treino, aconselhamento e capacitação, com a exceção da operação EU NAVFORMED lançada em 2015 para lutar contra os traficantes de seres humanos (refugiados emigrantes) e destruir as suas embarcações no Mediterrâneo.

⁴⁷ European Geostrategy, European military capabilities, Bastian Giegerich, 5March2016

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

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

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

Na realidade, devemos ter presente que a política de segurança e defesa da UE foi concebida como uma política de gestão de crises no Conselho Europeu de Colónia em 1999, não incluindo portanto a defesa territorial dos Estados-membros. Assim, a natureza jurídica da cláusula invocada pela França, não exige uma resposta institucional da UE, no que à PCSD diz respeito, mas antes faz assentar no diálogo bilateral o formato, o tempo e o modo do “auxílio e assistência” a dar.

Ora, o bilateralismo constitui a essência do princípio da intergovernamentalidade em que se fundamenta a arquitetura da política externa e de segurança e defesa da UE. Neste sentido, não obstante as suas virtualidades, existe uma potencial contradição dicotómica, dificilmente sanável, entre o bilateralismo e o processo de aprofundamento da política comum de segurança e defesa, “incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir, a prazo, a uma defesa comum” (Artº 24º do Tratado de Lisboa). A invocação da cláusula 42.7 pela França ilustra bem este dilema.

. A Resolução 2249 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (20 nov2015) considera o *Daesh* “uma ameaça global” e apela a “que sejam tomadas todas as medidas necessárias para combater o *Daesh*”. Por isso, relativamente ao pedido formulado pela França, os tempos são ainda de uma esperança expectante, embora as respostas dadas até ao momento, apenas por alguns Estados-Membros e de forma bilateral, além de tímidas, evidenciam descoordenação e confirmam a ausência de uma verdadeira PCSD.

Quando a poeira dos trágicos acontecimentos assentar, importante será analisar as motivações que levaram a França a invocar o Artº 42.7 do Tratado de Lisboa e não o Artº 5º da NATO, pois, como é inquestionável, a NATO é a organização político-militar melhor apetrechada como garante da defesa coletiva da Europa⁴⁸.

⁴⁸ O Artº 5º da NATO foi invocado aquando dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e, mais recentemente, em relação ao ciberataque de que a Estónia foi alvo (27abril2007).

A diferença fundamental entre a invocação do Artº5º da NATO e o Artº42.7 do Tratado de Lisboa, é que a NATO responde como um todo institucional através da sua estrutura político-militar permanente de comando e controlo, ao passo que na UE a resposta é dada bilateralmente através do diálogo político e militar.

Reforço das relações UE-NATO e Estratégia Global da UE

Sem prejuízo da autonomia de decisão política de cada uma das organizações, a cooperação NATO-UE nos vários domínios da segurança e defesa, tão necessária no novo ambiente de segurança cooperativa onde predominam as interdependências, tem sido sistematicamente insuficiente e insatisfatória. São sobretudo razões de ordem política, com fundamentação na memória histórica dos povos, no quadro do chamado “triângulo da desconfiança”⁴⁹, que constituem o principal obstáculo principalmente no que diz respeito à observância dos princípios da complementaridade, transparência e reforço mútuo de meios e capacidades entre as duas organizações.

Tendo em vista evitar duplicações desnecessárias e ineficientes de meios e capacidades, podemos genericamente afirmar que a “partilha de trabalho” entre a NATO e a UE baseou-se durante muito tempo, ainda que informalmente, na diferenciação e especialização de ambas as organizações, em termos de “*hard power*” e “*soft power*”, respetivamente.

Na verdade, dispondo de uma ampla panóplia de mecanismos e instrumentos políticos, diplomáticos, financeiros, humanitários, polícia e militares apropriados, e agindo, mais recentemente, de forma coordenada no quadro de uma abordagem global (*comprehensive approach*), a UE ganhou legitimidade, crédito e prestígio internacional como ator de escolha e de excelência em todas as fases do complexo processo de gestão de crises⁵⁰.

Contudo, face ao novo quadro de ameaças, riscos e desafios, é hoje mais claro do que nunca que esta dualidade de abordagem na “partilha de trabalho” não é coerente com a necessidade que a Europa tem de investir mais e melhor em defesa, para granjear credibilidade na cena internacional e continuar a ser um ator global relevante, fornecedor de

⁴⁹ Chipre, Grécia, Turquia

⁵⁰ As etapas principais do processo de gestão de crises são: Informação Precoce, Prevenção, Estabilização, Reconstrução pos-Estabilização e Desenvolvimento

segurança (em vez de um consumidor de segurança), e sobretudo para garantir a sua própria segurança. Os Estados-membros devem atuar coletivamente neste novo ambiente de segurança, fazendo uso de todos os instrumentos e mecanismos disponíveis a nível institucional e intergovernamental.

Na Cimeira de Gales⁵¹, em resposta aos novos desafios da Rússia em relação à Ucrânia e aos flancos a leste e sul da Europa, a NATO reiterou a sua dimensão de “*hard power*”, reforçando a sua postura defensiva e dissuasora, o que levou o 1º Ministro da Rússia, Dimitri Medved⁵², a afirmar que se está a caminhar para uma nova “guerra fria”.

De facto, desde a Cimeira de Gales, a NATO procedeu à adaptação e reforço do seu Plano de Ação de Prontoíção⁵³, com o estabelecimento de uma Força Combinada de Muito Alta Prontoíção⁵⁴ (também designada por *Spearhead Force*), como parte da “*European Reassurance Initiative*”, que resultou num maior número de exercícios reais de grande envergadura e numa maior presença das suas forças em apoio aos Estados Bálticos e a leste e sul⁵⁵. Na próxima Cimeira da NATO em Varsóvia (jul2016), com a apresentação de um novo Conceito Estratégico da NATO, estima-se que seja reforçada esta postura defensiva e dissuasora, assim como reiterada a vontade política de um aprofundamento da cooperação NATO-UE, e da continuação do indispensável diálogo com a Rússia.

O efeito dissuasor da NATO e a complementaridade dos instrumentos e mecanismos da UE, são essenciais no atual e futuro ambiente de segurança internacional, e constituem uma razão acrescida para a necessidade de reforço da cooperação NATO-UE.

A partir de 2010, na Cimeira de Lisboa, com a aprovação do novo Conceito Estratégico, a NATO alargou, de forma mais visível e reiterada, o seu escopo operacional passando a abranger também uma

⁵¹ Cimeira da NATO, Cardiff, Jul2014

⁵² Conferência de Segurança, Munique, 12-13 Fev2016

⁵³ NATO, NATO Readiness Action Plan-Fact Sheet, May2015, www.aco.nato.int/readiness-action-plan.aspx

⁵⁴ NATO, Very High Readiness JointTask Force-Fact Sheet, 9 March 2016,

www.aco.nato.int/page349011837.aspx

⁵⁵ Criação e ativação e 6 pequenos quartéis-generais operacionais de forças integradas e mísseis antimísseis e antiaéreos na Turquia São inúmeros os Exercícios reais realizados pela NATO no âmbito da doutrina *European Reassurance Initiative*. A título de exemplo, cita-se o Exercício Trident Juncture 2015, que se desenvolveu entre 3out e 6 nov, tendo sido o maior Exercício da NATO pós Guerra Fria, envolvendo 36.000 militares de 30 países (28 Aliados, mais parceiros), incluindo Portugal.

especialização em gestão de crises, com a designação genérica de *“security through crisis management”*⁵⁶.

Desta forma, a tradicional “partilha de trabalho” entre a NATO e a UE tornou-se mais difusa e complexa e propensa a duplicação de esforços, meios e capacidades, requerendo um esforço adicional de coordenação, cooperação, transparência e reforço mútuo, tendo em consideração que 23 dos 28 membros da NATO são também membros da UE.

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

Os Estados-membros têm de decidir se a UE permanece fiel ao seu objetivo inicial de gestão de crises multifacetadas, ou se reconstruem a credibilidade da dissuasão convencional e da defesa coletiva⁵⁷, fazendo uso de todos os instrumentos disponíveis, *“hard”* e *“soft”*, da forma mais coerente e eficaz⁵⁸. A chave está pois na complementaridade da ação, ultrapassando as tradicionais divisões artificiais que já não correspondem à realidade!

Esta nova Estratégia Global de política externa e segurança, que se prevê que seja o mais inclusiva possível, não poderá deixar de abordar 7 eixos fundamentais, tendo em vista a sua eventual operacionalização, nomeadamente a sua componente de defesa, através de um Livro Branco da Defesa Europeia: (i) a identificação e clarificação das diversas perceções face aos interesses estratégicos comuns da UE, assim como a hierarquização dos objetivos e respetivas prioridades; (ii) a definição de uma ambição de política externa e de segurança comum à altura das ameaças e o conseqüente investimento em capacidades de defesa, nomeadamente na área de informação e “inteligência” estratégicas; (iii) redefinição da relação UE-Rússia; (iv) o reforço da cooperação e das

⁵⁶ NATO Startegic Concept, Active Engagement, Modern Defence-§20-25, 4 Nov 2010.

⁵⁷ European Geostrategy, European militar capabilities, Bastian Giegerich, 5March2016

⁵⁸ Discurso de Federica Mogherini, Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia, na Conferência Anual da EDA em 16 de novembro de 2015. www.europa.eu/statements-eeas/docs/151116_edu_en.pdf

relações NATO-UE aos níveis político, estratégico e operacional; (v) o aumento coordenado e inteligente dos dispêndios em defesa, incluindo a progressiva convergência dos planos de defesa; (vi) os novos incentivos financeiros à investigação tecnológica de defesa e o fortalecimento da base tecnológica e industrial de defesa, bem assim a criação de um verdadeiro mercado europeu de defesa; (vii) o início de um debate acerca do papel *“hard power”* da política externa da UE.

Conclusão

O primeiro quartel do Sec.XXI tem-se caracterizado por um acelerado desenvolvimento tecnológico e por uma mudança radical no ambiente de segurança internacional, facilitada pela globalização da informação, internet e redes sociais, propiciadoras de fenómenos por vezes incontroláveis à escala mundial, e com repercussão na “vizinhança alargada” estratégica da Europa⁵⁹.

Os novos desafios e ameaças são hoje mais complexos, imprevisíveis, difusos e transnacionais, tendo por base o terrorismo global do jihadismo islâmico⁶⁰ e a nova doutrina de “guerra híbrida”, ensaiada por uma Rússia renascida e mais assertiva, pretendendo recuperar o protagonismo imperial e a liderança perdidas depois do fim da Guerra Fria, com utilização da força militar, se necessário.

Com o agudizar das crises e guerras civis na Líbia, Iraque, Síria e Iémen, bem assim as situações de extrema instabilidade e pobreza endémica no Afeganistão, Corno de África e Sahel, a Europa enfrenta hoje uma das maiores vagas de deslocados e refugiados de que há memória.

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

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

⁵⁹ Deve ter-se presente a importância e o papel das redes sociais na mobilização da cidadania em todas as primaveras árabes e, mais recentemente, na crise da Ucrânia.

⁶⁰ Utilização intensiva e eficaz da internet e das redes sociais, no plano estratégico e operacional, para o financiamento, recrutamento e propaganda do “Daesh”.

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

Ventos mais favoráveis parecem soprar agora do lado da Comissão Europeia, ao reconhecer o papel mobilizador da economia da defesa e ao flexibilizar a tradicional interpretação restritiva dos Tratados de Lisboa quanto à dimensão da defesa, dando-lhe um tratamento mais consentâneo com a realidade do ambiente de segurança contemporâneo.

Uma renovada e acrescida esperança recai sobre a “Ação Preparatória” (*Preparatory Action*) lançada no Conselho Europeu de dezembro de 2013, visando a dinamização de projetos cooperativos europeus de investigação e tecnologia relacionados com a PCSD, cuja materialização deverá ter lugar no próximo Quadro Financeiro Multianual 2021-2027.

Efetivamente, a confirmar-se esta tendência, estaria dado um passo de gigante no sentido da facilitação de incentivos financeiros para apoio de projetos de investigação e tecnologias emergentes de defesa, condição fundamental para o desenvolvimento de competências tecnológicas e industriais que reduzam as vulnerabilidades da dependência externa e assegurem a autonomia estratégica da Europa, a liberdade de ação e a segurança do fornecimento de equipamentos de defesa.

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

Contudo, é imperioso resolver o paradoxo que paira sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, desde a sua criação em 1999⁶¹ até aos dias de hoje, e que resulta da dicotomia e do desequilíbrio entre as cada vez maiores necessidades e exigências de segurança e defesa vis-à-vis o menor interesse dos políticos e das opiniões públicas europeias e das insuficientes capacidades militares, para a operacionalização credível e eficaz dessa mesma política.

A Estratégia Global de política externa e de segurança a UE, em vias de finalização, para além da identificação dos interesses estratégicos comuns e da hierarquização das respetivas prioridades, da enumeração das ameaças e riscos e da definição clara da ambição política da UE, incluindo a redefinição da relação UE-NATO e UE-Rússia, deve facilitar e encorajar o desenvolvimento de estratégias particulares temáticas, como sejam o reforço das capacidades militares, o desenvolvimento tecnológico e industrial de defesa e a criação de um verdadeiro mercado de defesa. Concomitantemente, deve ser desenvolvida uma estratégia adequada, eficaz e sistemática de comunicação e informação da cidadania e das opiniões públicas, tendo em vista a sua mobilização e participação consciente na consecução dos objetivos da nova política de segurança e defesa europeia, porque a segurança da Europa e dos seus cidadãos está verdadeiramente em causa e a defesa é importante (*defence matters*).

Formula-se o desejo de que a nova Estratégia Global da UE seja suficientemente motivadora dos Estados-membros, das instituições e da cidadania, e seja inspiradora dos princípios que enformam a ação, no sentido de se melhorarem verdadeiramente as capacidades de defesa.

Lisboa, 21 de março de 2016

Major-General PILAV (Ref.) Augusto de Melo Correia
Vice-Presidente do EuroDefense-Portugal

⁶¹ A Cimeira de Colónia, de junho 1999, estabeleceu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como parte da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com o objetivo de reforçar a contribuição da UE para a paz e segurança internacional.



Major-General Augusto de Melo Correia

Vice-Presidente do Centro de Estudos EuroDefense-Portugal, antigo Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e Director Nacional de Armamento, em Portugal.

Foi, também, Director-adjunto do Estado-Maior Internacional Militar do Quartel-General da NATO, em Bruxelas, para a área da cooperação internacional de armamentos, investigação de armamentos, investigação tecnológica, normalização e defesa aérea, E, ainda, no mesmo período, Presidente da Agência Militar de Normalização do Comité Militar da NATO (MAS).

Ocupou igualmente o cargo de Conselheiro para os Assuntos Militares da REPER.

