

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2012/2013



TII

EDIFICAÇÃO DE UMA CAPACIDADE CONJUNTA (CIVIL E MILITAR) PERMANENTE PARA O PLANEAMENTO E CONDUÇÃO DE MISSÕES E OPERAÇÕES DA UE NO ÂMBITO DA PCSD

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EDIFICAÇÃO DE UMA CAPACIDADE CONJUNTA (CIVIL E MILITAR) PERMANENTE PARA O PLANEAMENTO E CONDUÇÃO DE MISSÕES E OPERAÇÕES DA UE NO ÂMBITO DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Coronel Piloto Aviador Rui Manuel Pires de Brito Elvas

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/13

Pedrouços, 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EDIFICAÇÃO DE UMA CAPACIDADE CONJUNTA (CIVIL E MILITAR) PERMANENTE PARA O PLANEAMENTO E CONDUÇÃO DE MISSÕES E OPERAÇÕES DA UE NO ÂMBITO DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

**Rui Manuel Pires de Brito Elvas
Coronel Piloto Aviador**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/13

Orientador: COR TIR ART José Luis de Sousa Dias Gonçalves

Pedrouços, 2013



Agradecimentos

Gostaria de agradecer aos camaradas e amigos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho, não podendo deixar de destacar o Coronel ADMAER João Mata pela partilha de muitas reflexões durante este ciclo que agora termina.

Ao COR TIR ART José Luis de Sousa Dias Gonçalves, pela orientação e apoio concedidos.



Índice

Resumo	iv
Abstract	v
Palavras-chave	vi
Keywords.....	vi
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	vii
Introdução	1
1. A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.....	6
a. Génese da Política Comum de Segurança e Defesa	6
b. Estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa para os aspetos militares e civis das operações de gestão de crises.....	9
c. Acordo quadro de segurança UE-NATO “ <i>Berlim Plus</i> ”	12
d. Capacidade de Resposta Rápida da UE	13
e. Equipas de Intervenção Civilian Response Teams	14
f. <i>Battlegroup</i>	14
g. <i>Comprehensive Approach</i>	15
h. Planeamento de resposta a crises da União Europeia	16
i. Síntese conclusiva.....	20
2. A União Europeia como ator na gestão de crises	22
a. Estratégia Europeia de Segurança	22
b. A concretização da Política Comum de Segurança e Defesa	23
c. Abordagem a uma estrutura permanente de Comando e Controlo	29
d. Síntese conclusiva.....	32
3. Portugal e a Política Comum de Segurança e Defesa	34
a. O envolvimento nacional na Política Comum de Segurança e Defesa.....	34
b. A Política Comum de Segurança e Defesa na encruzilhada com a política externa portuguesa com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.....	34
c. Desafios para as Forças Armadas Portuguesas com a edificação de um Quartel-General Operacional	37
d. Síntese conclusiva.....	39
Conclusões	41
Bibliografia.....	44



Índice de Anexos

Anexo A – Organograma do Estado-Maior da União Europeia.....	A-1
Anexo B – <i>Military Rapid Response</i>	B-1
Anexo C – Rotação e compromissos de <i>Battlegroups</i> pelos Estados-Membros de 2005 a 2017	C-1
Anexo D – <i>Battlegroups</i> timelines	D-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Diagrama ilustrativo da relação entre a <i>Military Assessment and Analysis</i> e o Planeamento ao nível Político-Estratégico	17
Figura 2 – <i>EU Crisis Response Planning Process at the Political and Strategic level</i>	19



Resumo

A forma como a União Europeia planeia e conduz as operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa apresenta uma descontinuidade entre o processo de planeamento ao nível político-estratégico, que é feito pelas estruturas em Bruxelas, e o planeamento estratégico-militar, que é da responsabilidade de um Quartel-General, *ad-hoc*, designado pelo Conselho para conduzir a operação.

A União Europeia tem três opções para planear e conduzir operações: utilizando as estruturas da NATO; um dos cinco Quartéis-Generais Operacionais disponibilizados pelos Estado-Membros (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Grécia) ou o Centro de Operações, que recentemente e pela primeira vez foi ativado para coordenar as diferentes actividades da União Europeia na Somália. Ao não possuir uma estrutura permanente deste tipo sempre que precisa de lançar uma operação tem de negociar o estabelecimento da cadeia de comando caso a caso. Esta situação torna-se preocupante nas situações em que seja necessário ativar a capacidade de resposta rápida para resolver uma situação de crise.

Por outro lado, as lições aprendidas demonstram que o planeamento das operações deve ser mais flexível e que é necessário um planeamento avançado (*advance planinng*) mais robusto e mais partilhado com o Quartel-general Operacional.

No que diz respeito às missões civis existe uma estrutura permanente *Civilian Planning and Conduct Capability*, em Bruxelas, que é responsável ao nível estratégico pelo planeamento e condução das missões civis.

Embora o *CrisisManagement Planning Directorate* tenha como uma das tarefas o planeamento civil - militar ao nível político-estratégico, o que facilita nesta fase do planeamento a abordagem abrangente na resolução das crises (*Comprehensive Approach*), depois não existe uma estrutura permanente militar de planeamento e condução ao mesmo nível da estrutura civil, o que limita a coordenação no âmbito civil-militar, que face aos cenários atuais é a configuração mais requerida na resolução das crises.

Este trabalho de investigação visa analisar os processos de planeamento ao nível estratégico, a interação entre as estruturas civis e militares nas várias fases desse planeamento e a condução das missões e operações da União Europeia, para avaliar a adequabilidade da edificação de uma capacidade conjunta (civil e militar) permanente para esse fim. A confirmar-se essa necessidade, afigura-se importante avaliar os possíveis benefícios que uma estrutura deste tipo terá para Portugal, conhecendo-se a forte vocação da União Europeia por África, o nosso contínuo empenhamento nos *Battlegroup* e a necessidade de treino dos militares nacionais em ambiente multinacional.



Abstract

The European Union's planning and execution of operations under the Politics of Common Security and Defense shows a incoherence between the planning process at the political-strategic level, done by the internal structures in Brussels, and military strategic planning, which is the responsibility of an Operational Headquarters appointed by the Council.

At present the EU has three options to plan and conduct operations: the use of NATO structures; one of five Operational Headquarters, provided by Member States (UK, France, Germany, Italy and Greece) or the EU Operations Center, which recently was activated for the first time to coordinate the various activities in Somalia. This lack of a single permanent structure of Command and Control, when a decision to launch an operation causes the need to negotiate the establishment of a chain of command, on a case by case basis. This situation becomes more worrisome where it is necessary to enable a rapid response to address a crisis.

Moreover, lessons learned show that planning of operations should be more flexible and there is a need for advanced planning to be more robust and transparent within the Operational Headquarters. Regarding civilian missions there is a permanent structure in Brussels responsible for the planning and execution of civilian missions at strategic level.

Although, one of the tasks of the Crisis Management Planning Directorate is civil-military planning at the political-strategic level, which makes this stage a comprehensive approach to crisis resolution, there exists a non-permanent structure of military planning and execution at the same level as the civilian structure, limiting the coordination within civil-military scenarios which is the current configuration in crisis resolution.

This study aims to analyze the process of crisis response planning at a strategic level, as well as the interaction between civilian and military structures during the various stages of the EU planning and execution of missions and operations and to assess the suitability of building a permanent Command and Control (civil and military). If it is found that there is a need of such structure, then it is important to evaluate the benefits for Portugal, knowing the strong vocation of the European Union in Africa, the continuous commitment to the Battlegroups and the need for training of military people in a multinational environment.



Palavras-chave

Capacidade Conjunta (Civil-Militar), Comando e Controlo, Condução de Missões e Operações, Política Comum de Segurança e Defesa, Planeamento Avançado, Planeamento de Resposta a Crises.

Keywords

Joint Capability (Civ-Mil), Command and Control, Conduct of Missions and Operations, Security and Defence Policy, Advance Planning, Crisis Response Planning.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AR	-	Alto Representante
BG	-	<i>Battlegroup</i>
C2	-	Comando e Controlo
CA	-	<i>Comprehensive Approach</i>
Cap.	-	Capítulo
CEDN	-	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEP	-	Cooperação Estruturada Permanente
CFSP	-	<i>Common Foreign Security Policy</i>
CIS	-	<i>Communication Information Systems</i>
CIVCOM	-	<i>Committee for Civilian Aspects of Crisis management</i>
CMC	-	<i>Crisis Management Concept</i>
CMCO	-	<i>Civil Military Cooperation</i>
CME	-	<i>Crisis Management Exercise</i>
CMPD	-	<i>Crisis Management Planning Directorate</i>
CMUE	-	Comité Militar da União Europeia
CMX	-	<i>Crisis Management Exercise</i>
CONOPS	-	<i>Concept of Operations</i>
CPCC	-	<i>Civil Planning and Conduct Capability</i>
CPLP	-	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRT	-	<i>Civilian Response Team</i>
CSO	-	<i>Civilian Strategic Option</i>
CTM	-	Cooperação Técnico Militar
DDR	-	<i>Disarmament, Demobilization and Reintegration</i>
DSACEUR	-	<i>Deputy Supreme Allied Commander for Europe</i>
DGEMUE	-	Diretor Geral do Estado-Maior da União Europeia
DGEUMS	-	<i>Director General of the European Military Staff</i>
EEAS	-	<i>European External Action Service</i>
EGT	-	<i>European Group on Training</i>
EM	-	Estado-Membro/Estados-Membros
EMUE	-	Estado-Maior da União Europeia
EU	-	<i>European Union</i>
EUA	-	Estados Unidos da América



EUFOR	-	<i>European Force</i>
EUNAVFOR	-	<i>European Union Naval Force</i>
EUMC	-	<i>European Union Military Committee</i>
EUMS	-	<i>European Union Military Staff</i>
EUPOL	-	<i>European Union Police Mission</i>
EUROFOR	-	<i>Euroforças</i>
EUSR	-	<i>European Union Special Representative</i>
EUTM	-	<i>European Union Training Mission</i>
FA	-	<i>Força Aérea</i>
FFAA	-	<i>Forças Armadas</i>
FFM	-	<i>Fact Finding Mission</i>
FFS	-	<i>Forças de Segurança</i>
FHQ	-	<i>Force Headquarters</i>
FYROM	-	<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>
FOC	-	<i>Final Operational Capability</i>
GABCEMGFA	-	<i>Gabinete do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas</i>
HG-2010	-	<i>Headline Goal 2010</i>
HHG-2003	-	<i>Helsinki Headline Goal 2003</i>
H	-	<i>Hipótese</i>
HOM	-	<i>Head of Mission</i>
IESM	-	<i>Instituto de Estudos Superiores Militares</i>
IMD	-	<i>Initial Military Directive</i>
ISAF	-	<i>International Security Assistance Force in Afghanistan</i>
JOA	-	<i>Joint Operation Area</i>
MILREP	-	<i>Military Representative</i>
MINURCAT	-	<i>United Nations Mission in the Central African Republic and Chad</i>
MONUC	-	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MSO	-	<i>Military Strategic Options</i>
MSOD	-	<i>Military Strategic Options Directive</i>
NATO	-	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	-	<i>Norma de Execução Permanente</i>
OHQ	-	<i>Operational Headquarters</i>
ONU	-	<i>Organização das Nações Unidas</i>



ONG	-	Organização Não-Governamental
OPCEN	-	Centro de Operações
OpCdr	-	<i>Operational Commander</i>
OPLAN	-	<i>Operational Plan</i>
OTAN	-	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP	-	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PESC	-	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	-	Política Europeia de Segurança e Defesa
PCSD	-	Política Comum de Segurança e Defesa
p/pp	-	Página/páginas
PSO	-	<i>Police Strategic Option</i>
PRT	-	<i>Provincial Reconstruction Teams</i>
QC	-	Questão Central
QD	-	Questão Derivada/Questões Derivadas
RCA	-	República Centro-Africana
RDC	-	República Democrática do Congo
ROE	-	<i>Rules of Engagement</i>
RSS	-	Reforma do Setor de Segurança
SEAE	-	Serviço Europeu de Ação Externa
SG/AR	-	Secretário-Geral/Alto Representante
SGC	-	Secretariado-Geral do Conselho
SHAPE	-	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SIAF	-	<i>Spanish and Italian Amphibious Force</i>
SSR	-	<i>Security Sector Reform</i>
TUE	-	Tratado da União Europeia
TII	-	Trabalho de Investigação Individual
UE	-	União Europeia
UEO	-	União da Europa Ocidental



Introdução

Relevância do estudo e enquadramento do tema

As lições retiradas das operações e missões lideradas pela União Europeia (UE) têm apontado claramente várias deficiências no âmbito do Planeamento e do Comando e Controlo (C2). Existe descontinuidade entre o processo de planeamento ao nível político-estratégico, executado pelas estruturas que se encontram em Bruxelas, e o nível estratégico-militar, exercido por um dos cinco *Operational Headquarters* (OHQ), ou pelo *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), ou pela activação do Centro de Operações (OPCEN).

Acresce ainda que a insuficiente interação entre as estruturas civis e militares, durante as várias fases de planeamento e condução das missões e operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) limita a coordenação civil-militar, indispensável para que a UE possa fazer face às atuais ameaças, cuja natureza não requer uma resposta puramente de natureza militar.

Este Trabalho de Investigação Individual (TII) pretende debruçar-se sobre a constituição de uma estrutura permanente de planeamento e condução de missões/operações no âmbito da PCSD que seja adequada ao nível de ambição da UE e que permita responder de forma pronta e coordenada, no âmbito civil-militar, aos diferentes cenários de crise, em que a Organização participa ou venha a participar, nomeadamente através da ativação dos mecanismos de resposta rápida e com a configuração de “*Comprehensive Approach*” (CA).

Identificação do contexto e base conceptual

No contexto de desenvolvimento da PCSD, os Conselhos de Helsínquia, da Feira e de Nice lançaram as bases da dimensão civil-militar, tendo no entanto sido omissos em relação ao estabelecimento de uma estrutura permanente de planeamento e de C2.

A primeira discussão para criar uma estrutura de C2 operacional permanente, apelidada de Quartel-General Operacional de Tervuren, ocorre numa Cimeira a quatro países: França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo, em Abril de 2003. Esta iniciativa não recolheu parecer favorável de alguns países, dos quais se destacam o Reino Unido e os Estados-Unidos da América (EUA), e foi vista com preocupação porque foi entendida como uma tentativa de criar uma alternativa à NATO (*North Atlantic Treaty Organization*).



Em finais de 2010 o assunto volta novamente à discussão, agora apelidado de iniciativa de *Weimar*, com a liderança da França, da Alemanha e da Polónia, e apoiada pela Itália e Espanha, onde é expresso o forte compromisso de a UE possuir uma capacidade global para o planeamento e condução de operações num ambiente de CA.

A presente pesquisa tem por objetivo identificar o que mudou face às atuais ameaças e riscos e avaliar a participação das estruturas disponíveis ao nível estratégico-militar, quer os OHQ quer o SHAPE, em operações PCSD.

O planeamento das operações conduzidas pela UE tem sempre presente a CA, na abordagem da gestão de crises, o que requer que o seu planeamento seja de forma articulado e coordenado de forma a abranger toda a panóplia de instrumentos que a organização tem ao seu dispor.

Na UE o Planeamento Militar ao nível Político-Estratégico é feito pela estrutura institucional da Organização e ao nível estratégico militar é da responsabilidade de um dos OHQ escolhido pelo Conselho para conduzir a operação.

Para a condução das operações militares a UE tem duas opções: autonomamente, através de um dos cinco OHQ nacionais oferecidos pelos Estados-membros ou pela ativação do Centro de Operações (OPCEN); e o recurso ao SHAPE.

Como não existe uma estrutura de C2 permanente para a condução das operações militares, até à escolha do OHQ, o que normalmente só ocorre quando o processo de planeamento de resposta a crises já vai adiantado e com uma série de documentos já elaborados como o *Crisis Management Concept* (CMC), as *Military Strategic Options* (MSO) e a própria *Initial Military Directive* (IMD), leva a que algumas das ações de planeamento da sua competência sejam assumidas pela estrutura institucional em Bruxelas.

Acresce que o Planeamento Avançado (*Advance Planning*), que tem por objetivo perspetivar cenários para uma possível operação/missão, é uma das tarefas importantes de um OHQ permanente e que na situação actual não é executado.

Objeto de estudo e sua delimitação

No âmbito do presente estudo pretendeu-se:

- Analisar o desenvolvimento conceptual da PCSD, numa perspetiva de evolução;
- Descrever as estruturas constituídas atualmente para o planeamento das missões/operações no âmbito da PCSD, incluindo o recurso aos meios e capacidades da NATO, no âmbito dos acordos de *Berlim Plus*, e o contexto político que as enquadra;



- Analisar as possíveis operações militares na sua dimensão, no seu tipo e na sua natureza para depois considerar a melhor estrutura de Comando;
- Destacar o interesse nacional numa perspetiva de Nação Quadro pensando no âmbito da Política Externa ou no próprio interesse da Defesa/Forças Armadas no que diz respeito à nossa participação nessa estrutura e à sua possível localização;
- Com base nos objetivos propostos será de esperar que as conclusões alcançadas sejam válidas para a solução encontrada, tendo presente que essa é a que melhor serve a UE e o interesse nacional.

Objetivos da investigação

Objetivo geral.

Investigar qual a estrutura mais adequada de planeamento e comando e controlo para a condução das missões/operações da UE, tendo presente as capacidades de resposta rápida e de CA.

Objetivos Específicos.

Analisar as estruturas à disposição da UE para o planeamento e condução de missões/operações PCSD e identificar possíveis lacunas ou mesmo limitações, que justifiquem a edificação de uma estrutura permanente.

Analisar as missões/operações realizadas e em curso, no âmbito do planeamento e comando e controlo, identificar as iniciativas que já tiveram lugar para criar este tipo de estrutura e analisar os argumentos que levaram ao seu bloqueio, para depois avaliar a melhor estrutura de C2 para a UE.

Avaliar os desafios para Portugal e possíveis contributos nacionais para a consolidação de uma estrutura deste tipo.

Metodologia da investigação

A metodologia a seguir está de acordo com a Metodologia de Investigação Científica, descrita na Norma de Execução Permanente (NEP)/ACA/018, Julho de 2012, do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). Assim, o método de pesquisa utilizado foi hipotético-dedutivo e baseou-se no aprofundamento dos conceitos existentes sobre a temática proposta, com recurso a pesquisa documental, assentando sobretudo na visão do assunto numa perspetiva multinacional, complementada com entrevistas exploratórias a especialistas dos Ramos e das Forças de Segurança (FFS), identificados com a área em estudo.



Atendendo aos objetivos anteriormente definidos, entendemos formular a seguinte Questão Central (QC):

Face aos cenários de gestão de crises tem a PCSD da UE necessidade de edificar uma estrutura permanente civil-militar de planeamento e condução das missões/operações?

Decorrentes desta pergunta de partida, de natureza central em toda a pesquisa, articularam-se as seguintes questões derivadas (QD) de modo a identificar possíveis lacunas, que reforcem a justificação desta capacidade:

QD1 – A limitação de responder em tempo, com os instrumentos que tem ao seu dispor, a uma crise que requeira ativação da capacidade de resposta rápida numa CA justificam uma reorganização nas estruturas de planeamento e condução das missões/operações?

QD2 – As missões/operações no âmbito da PCSD, quer pela sua dimensão, natureza e tipo requerem uma capacidade C2 permanente e conjunta “Multinational Joint Headquarters”?

QD3 – Quais os desafios que Portugal enfrenta com a edificação de uma estrutura deste tipo?

Para responder à questão central e derivadas, foram equacionadas as seguintes hipóteses (H) que serão avaliadas no decorrer da investigação:

H1 – Sem planeamento avançado, que em conceito é uma das tarefas em tempo de paz de um QG Operacional, o planeamento de resposta a crises é mais crítico e prolongado e consequentemente limita a capacidade de resposta integrada e rápida que a UE já possui.

H2 – A complexidade das crises requer que seja feita uma abordagem transversal na sua resolução, com a utilização de muitos dos mecanismos que a UE tem à sua disposição.

H3.1 – No quadro de interesse estratégico nacional a edificação de uma estrutura deste tipo será um potenciador da nossa política externa com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

H3.2 - Ao nível militar, poderemos pensar na mais valia na ligação a um Battlegroup (BG) em que Portugal se constitua novamente como “Nação Enquadrante”, bem como o continuado treino a um número significativo de militares e civis nacionais, em ambiente multinacional, que foi interrompido com a desativação do QG da NATO, em Oeiras.



Organização do estudo

O trabalho está organizado em cinco partes, nas quais se inclui esta introdução. Nela foi apresentada a motivação que sustenta a abordagem do tema e onde este é enquadrado com a problemática que o envolve. Foram ainda apresentados os objetivos da investigação e a respetiva delimitação, bem como a metodologia seguida para obter a resposta à QC, através da validação das H que sustentam as QD formuladas.

No primeiro capítulo será caracterizada a PCSD desde o seu início, serão identificados os diferentes órgãos políticos, militares e civis permanentes da UE, e como se articulam com o nível estratégico militar, sobretudo para o lançamento de missões/operações que requeiram rapidez e forte coordenação entre as áreas civil e militar, procurando dar resposta à QD1 através da confirmação da H1.

No segundo capítulo efetuar-se-á uma análise detalhada às missões/operações mais recentes da UE, serão verificadas as lições aprendidas, para que assim possa ser definida a melhor estrutura civil/militar ao nível estratégico que permita uma resposta adequada da UE à gestão de crises, procurando dar resposta à QD2 através da validação da H2.

No terceiro capítulo avaliar-se-á o interesse nacional de uma estrutura destas como potenciadora do nosso relacionamento estratégico com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), na articulação com os (BG), e até com o treino de elementos nacionais em ambiente multinacional, pretendendo confirmar a QD3 através da validação das H3.1 e H3.2.

Por último serão apresentadas as conclusões que, observando as QD, darão resposta à QC.



1. A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

a. Génese da Política Comum de Segurança e Defesa

O Tratado de Maastricht, de 1992, foi o primeiro Tratado Europeu a conter disposições sobre a responsabilidade da UE para as questões relacionadas com a segurança Europeia, indicando a possibilidade de ser criada uma Política de Defesa Comum, como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ainda sem capacidades militares próprias, remetendo essa responsabilidade para a União da Europa Ocidental.

O Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, nos termos do seu artigo 17º, constituiu a base jurídica que desenvolveu a PCSD¹, passando as missões de *Petersberg* para a UE (“missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção e imposição da paz na gestão de crises”), até aí responsabilidade da UEO.

Outro impulso que a PCSD teve foi em dezembro de 1998, com a realização da Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo, onde os governos francês e britânico declaram que a UE devia ter a faculdade de atuar de forma autónoma, apoiar-se em forças militares credíveis, possuir os meios para decidir, e a vontade de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais. A declaração também acautelava a relação com a NATO ao referir que a segurança coletiva era da competência daquela organização e que desempenhava um papel fundamental na defesa territorial da Europa.

No Conselho Europeu de Colónia, que teve lugar a 3 de junho de 1999, os líderes europeus chegaram a acordo sobre a definição de uma estratégia comum de defesa e expressaram seu desejo de incorporarem a UEO, “já muito adormecida”, na UE, estabelecendo como data para o efeito o final do ano de 2000.

Como princípios orientadores neste Conselho é adotada a declaração de *Saint Malo* confirmando que (UE, 1999a, Anexo III, p. 1) “O objetivo é o de reforçar a PESC com o desenvolvimento de uma política europeia comum de segurança e defesa, o que requer uma capacidade de ação autónoma assente em capacidades militares credíveis e em órgãos de decisão adequados. As decisões de intervenção serão tomadas no quadro da PESC, em conformidade com procedimentos adequados por forma a refletir a especificidade das decisões nesta matéria. O Conselho da União Europeia poderá assim

¹ Na sua génese Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), cuja a designação foi alterada pelo Tratado de Lisboa para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).



tomar decisões sobre o conjunto de instrumentos políticos, económicos e militares de que dispõe para responder a situações de crise.....”.

No que se refere ao processo de tomada de decisão no domínio da PCSD, neste Conselho é decidido criar estruturas adequadas com a finalidade de (UE, 1999a, Anexo III, p3) “.....assegurar o controlo político e a direção estratégica das operações de Petersberg lideradas pela UE de forma a que a UE possa tomar decisões e conduzir essas operações de forma eficaz”. Foi também identificada a necessidade de se constituir a capacidade de planeamento estratégico.

No âmbito do desenvolvimento das capacidades militares foi acordado que os Estados-Membros (UE, 1999a), Anexo III, p3) “.....terão de desenvolver outras forças (incluindo quartéis-generais) que estejam também preparadas para as operações de gestão de crises, sem sobreposições desnecessárias.”. No que diz respeito à estrutura de comando para as operações lideradas pela UE é referido que “.....terá de recorrer a estruturas de comando nacionais que assegurem uma representação multinacional a nível dos Quartéis-Generais, ou utilizar as estruturas de comando existentes no âmbito das forças multinacionais.....”.

No Conselho Europeu de Helsínquia, que teve lugar em Outubro de 1999, os Estados-Membros estabeleceram um objetivo prioritário que ficou conhecido como o “Helsinki Headline Goal – HHG (UE, 1999b, Anexo 1 ao Anexo IV, p. 2))” que definia como nível de ambição a alcançar até 2003 “.....forças capazes de desempenhar todos os tipos de missões de Petersberg definidas no Tratado de Amesterdão, incluindo as mais exigentes, em operações até à dimensão de corpo de exército (15 Brigadas ou 50.000 a 60.000 militares). Estas forças deverão ser militarmente auto-sustentadas, dispondo das necessárias capacidades de comando, controlo e informações.....”. Foi a partir desta orientação política que se iniciou o ciclo de planeamento de defesa da UE.

No Conselho Europeu da Feira, que coincide com o final da Presidência Portuguesa no primeiro semestre do ano de 2000, é vinculada a orientação para a concretização até 2003 do processo definido em Helsínquia, é reafirmada a importância das relações com a NATO, assim como a identificação de princípios de consulta entre as duas organizações, de modo a cooperarem na resposta militar a situações de crise, respeitando a autonomia de decisão de cada uma delas (UE, 2000a).



No âmbito dos aspetos civis da gestão de crises foi confirmada a constituição do Comité² responsável por estes assuntos e foram identificados objetivos concretos para emprego das capacidades civis da polícia. Concretamente foi pedido aos EM que, de forma voluntaria, preparassem até 2003, 5.000 agentes de polícia, para participarem em todo o tipo de missões internacionais no domínio das operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises. Esta preocupação, em responder de forma eficaz, começa a ganhar expressão no âmbito civil, sendo ainda um desejo na área militar. Face às mudanças em curso foi questionada a necessidade de se alterar o Tratado da UE³, facto considerado para avaliação e decisão no Conselho Europeu de Nice (Idem).

O Tratado de Nice, que entra em vigor em 1 de Fevereiro de 2003, vem dar outra dinâmica à PCSD. Nele é assumido pelos EM que a UE deve desempenhar o seu papel na cena internacional e para isso deve dispor dos instrumentos para uma abordagem global da gestão de crises, bem como, assegurar as sinergias entre os aspetos civis e militares em todo o espectro das missões de *Petersberg*. É igualmente tomada a decisão de estabelecer as estruturas políticas⁴ e militares⁵ necessárias à tomada de decisão. É também destacado que a UE deve sempre que possível recorrer às capacidades de planeamento da NATO, opção que deverá ser considerada antes do lançamento de qualquer operação militar (UE, 2000b).

Este tratado dá especial ênfase à gestão civil de crises no que se refere aos aspetos policiais, ao modo de emprego dessas forças policiais e ao levantamento das capacidades necessárias (Idem). Refere também a importância de as componentes militar e policial aderirem a um processo de planeamento integrado e atuarem no terreno de forma coordenada (Ibidem)).

No Conselho Europeu de Laeken, que teve lugar na Alemanha, em 14 e 15 de Dezembro de 2001, é declarada a operacionalidade da PCSD, referindo-se que com o reforço das capacidades civis e militares e com a criação de estrutura adequadas (UE, 2001, Anexo II, p. 11) “...., a União está agora em condições de conduzir operações de gestão de crises. A União está determinada a ultimar rapidamente os acordos com a NATO que reforçarão as capacidades da União Europeia na condução de operações de gestão de crises que abrangem o conjunto das missões de *Petersberg*.....”

² Comité Civil, designado por CIVCOM, teve a sua primeira reunião em 16 de Junho de 2000.

³ O Tratado da UE assinado em Maastricht.

⁴ Comité Político e de Segurança (COPS) com a participação dos embaixadores dos Estados-Membros.

⁵ Comité Militar da UE (CMUE), onde têm assento os Representantes Militares junto da UE, e Estado-Maior da UE (EMUE).



b. Estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa para os aspetos militares e civis das operações de gestão de crises

A implementação do Tratado de Lisboa (TL), que entrou em vigor a 01 de dezembro de 2009, introduziu diversas alterações nas estruturas da PCSD e no seu funcionamento, nomeadamente nas funções atribuídas ao Alto Representante (AR) e na criação de um novo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Seguidamente serão caracterizadas as estruturas envolvidas no planeamento e na tomada de decisão.

O Conselho dos Negócios Estrangeiros UE, cujas reuniões ocorrem regra geral uma vez por mês, é composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos EM. Podem igualmente participar os Ministros responsáveis pelos Assuntos Europeus, da Defesa⁶, do Desenvolvimento ou do Comércio (UE, 2008a).

Nas suas sessões consagradas às Relações Externas, o Conselho aborda a globalidade da atuação externa da União, incluindo a política externa e de segurança comum, a política comum de segurança e de defesa, o comércio externo e a cooperação para o desenvolvimento. As decisões no âmbito da segurança e defesa têm de ser por unanimidade (Idem).

O AR para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é responsável por conduzir a política externa da UE. Internamente tem a tarefa de assegurar a coerência e a continuidade dos trabalhos relativos à política externa da UE, para este efeito preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (Ibidem).

O n.º 3 do artigo 27.º do TUE (UE, 2008a), constitui a base jurídica para a decisão do Conselho relativa à organização e ao funcionamento do SEAE, diz o seguinte, "*No desempenho das suas funções, o AR é apoiado por um Serviço Europeu para a Ação Externa.*". A fim de permitir ao AR conduzir a PCSD passaram a fazer parte do SEAE, a Direção do Planeamento de Gestão de Crises/*Crisis Management Planning Directorate* (CMPD), a Capacidade Civil de Planeamento e de Condução das Operações (CPCC) e o Estado-Maior da União Europeia (EMUE).

O Comité Político e de Segurança (COPS) reúne ao nível de Embaixadores e é o principal órgão de preparação das decisões e da gestão política das missões e operações da UE. Neste contexto, o COPS tem como função principal acompanhar a situação internacional e ajudar a definir a política da União no âmbito da PESC, onde se

⁶ Os Ministros da Defesa têm neste formato uma reunião por semestre, normalmente coincide com o final da Presidência dos Estados-Membros. Reuniões com apenas os Ministros da Defesa só ocorrem no formato informal e normalmente no país que detêm a Presidência da UE.



inclui a PCSD. De acordo com o artº 38 do TUE, (UE, 2008a, p. 35) “o COPS *exerce, sob a responsabilidade do Conselho e do AR, o controlo político e assegura a orientação estratégica das Missões/Operações de Gestão de crises.....*”.

O Comité Militar da União Europeia (CMUE) é o órgão militar mais elevado dentro do Conselho. Ele é composto pelos CEMGFA dos EM, que regularmente são representados pelos seus *Military Representatives* (MilRep). O CMUE proporciona ao COPS pareceres e recomendações sobre todos os assuntos militares da UE.

Durante o processo de planeamento de gestão de crises este Comité emite uma diretiva inicial ao Diretor-geral do EMUE (DGEMUE) para que ele apresente as opções estratégicas militares, que depois serão objeto de análise e avaliação antes de encaminhadas para o COPS. Com base na opção militar escolhida pelo Conselho, o CMUE autoriza a elaboração da IMD pelo *Operational Commander* (OpCdr). Dá também pareceres sobre o Conceito de Operações (CONOPS) e o Plano de Operações (OPLAN), desenvolvidos pelo OpCdr.

Durante a condução das operações militares, o CMUE recebe relatórios periódicos sobre o seu desenrolar (UE, 2006).

Ao mesmo nível do CMUE, o COPS é apoiado pelo Comité para os Aspetos Cíveis da Gestão de Crises (CIVCOM), que lhe proporciona informações, recomendações, e pareceres sobre os aspetos cíveis da gestão de crises.

O CMPD foi criado em 2009, com a finalidade de se estabelecer uma estrutura única de planeamento civil - militar ao nível político estratégico para as operações e missões da PCSD. A sua missão foca-se nas seguintes áreas:

- Planeamento politico-estratégico das missões e operações - O objetivo deste tipo de planeamento é desenvolver possíveis opções para a Ação da UE e preparar uma decisão sobre (UE, 2011) “*what to do, why, where and with whom*”, em relação a uma situação de crise.
- Avaliação Estratégica das missões e operações em curso – Estas avaliações pretendem reavaliar os mandatos para que possam ser feitos os necessários ajustamentos e continue a ser efetiva a intervenção da UE.
- Lições aprendidas em missões e operações ou sobre temas específicos, como direitos humanos, Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e Reforma do Sector da Segurança (RSS), com vista a melhorar o desempenho das ações da PCSD.



O EMUE é a fonte de competência militar dentro do SEAE, desenvolvendo o seu trabalho sob a direção do CMUE e sob a autoridade direta do AR (UE, 2005a).

O EMUE (Anexo A) é constituído por cinco Divisões, sendo aquela que diz respeito às operações a responsável pelas operações de gestão de crises, lideradas pela EU, fornecer apoio à tomada de decisão do COPS, e participar no planeamento de resposta a crises. Adicionalmente acompanha todas as operações PCSD em curso e desenvolve a capacidade de planeamento e condução das operações através do OPCEN.

Auxilia ainda na coordenação das operações civis, apoiando o planeamento (incluindo a possível utilização de meios militares) e assessorando a condução das mesmas (Idem).

Em janeiro de 2007, o OPCEN foi considerado pronto para a condução de operações autónomas da UE. Possui instalações e equipamentos dedicados, o que permite ativá-lo num prazo muito curto. Para uma operação predominantemente militar prevê-se um módulo de 103 militares e civis, com capacidade para iniciar o planeamento estratégico-militar até cinco dias após a decisão do Conselho e atingir a capacidade operacional plena ao fim de 20 dias. Fazem parte deste módulo o núcleo chave permanente, *augmentees* do EMUE e do SEAE, nomeadamente do CMPD e do CPCC e quando necessário elementos dos EM (UE, 2012a).

Na estrutura do EMUE existe uma célula junto do SHAPE, para apoiar o DSACEUR na sua tarefa de OpCdr de uma operação da UE.

A UE não possui uma estrutura permanente militar de C2, necessitando portanto de arranjos, claros e eficazes para assegurar o planeamento e a condução das operações. Para as operações militares autónomas a UE dispõe de cinco⁷ OHQ que exercem a sua ação ao nível estratégico militar e têm como missão apoiar o OpCdr.

Os EM que possuem estes QG, designados como *the Framework Nation* fornecem uma importante contribuição para o planeamento operacional, a geração de forças, e a condução da operação. Asseguram igualmente a maioria dos elementos da estrutura de comando, incluindo mesmo o núcleo central do OHQ⁸, o qual depois de ativado é reforçado por *augmentees* de outros EM, que participem na operação. Este procedimento de reforço leva tempo a concretizar-se e só acontece depois da decisão

⁷ Os OHQ são disponibilizados pela França, Alemanha, Itália, Grécia e Reino Unido.

⁸ O núcleo central dos OHQ deve ser composto por cerca de 45 elementos (*"Egmont paper 41, january 2011"*).



formal de escolha do OHQ pelo Conselho da EU, que ocorre normalmente quando o processo de geração de forças já está na sua fase final (Perruche, 2008).

O CPCC tem como missão planear e conduzir as missões civis no âmbito da PCSD, estando sob o controlo político e a direcção estratégica do COPS. Presta assistência e aconselhamento ao AR, à Presidência em exercício e aos órgãos competentes do Conselho da UE para a PCSD. O CPCC é composto por cerca de 60 pessoas e trabalha em estreita cooperação com as estruturas de gestão de crises no âmbito do SEAE e da Comissão Europeia (UE, 2010).

O Diretor do CPCC, como Comandante das Operações Civis da UE, exerce o comando e controlo a nível estratégico para o planeamento e a condução de todas as operações de gestão de crises civis (Idem).

c. Acordo quadro de segurança UE-NATO “Berlim Plus”

O acordo quadro permanente entre a UE-NATO foi concluído e assinado pelos Secretários-Gerais das duas Organizações, em 17 de Março de 2003. Nele é relevada a importância de uma parceria forte e transparente entre as duas organizações na gestão de crises. Este acordo abrange dois pilares principais:

- A NATO garante acesso às suas estruturas e capacidades de planeamento de operações militares;
- A NATO disponibiliza, se solicitado, a sua estrutura de comandos para conduzir uma operação militar. Neste caso o DSACEUR e o SHAPE são respetivamente o OpCdr e o UE OHQ (UE-NATO, 2003).

O próprio *Headline Goal-2010* (HG-2010) impõe (UE, 2004, p. 5) “*The establishment of a small EU cell at SHAPE and of NATO liaison arrangements at the EUMS as early as possible in 2004 will improve the preparation of EU operations having recourse to NATO assets and capabilities under the Berlin+ arrangements*”.

As relações UE-NATO, no âmbito dos acordos de *Berlim Plus* foram pela primeira vez postos em prática com grande sucesso, em Março de 2003, na operação CONCORDIA/FYROM⁹ na Ex. República Jugoslava da Macedónia/*Former Yugoslav Republic of Macedónia* (FYROM). No entanto, no caso da operação EUFOR ALTHEA, segunda operação ao abrigo deste acordo, lançada em Julho de 2004, foram necessários quase oito meses para concluir as negociações necessárias entre a UE e a NATO para implementar esta solução (Hochleitner, 2008).

⁹ Esta operação militar da UE foi comandada por um Oficial General Português.



Por sua vez o exercício conjunto de gestão de crises, CME-CMX03, que teve lugar de 19 a 25 de Novembro de 2003, foi um grande sucesso na consolidação das relações entre as duas Organizações na gestão de crises (Lindstrom, 2007).

Depois da adesão do Chipre à UE, e a recusa de assinatura dos acordos de segurança da NATO a este país, conduziram a um impasse nas relações entre as duas organizações.

Esta dificuldade é reconhecida no relatório de implementação da Estratégia Europeia de Segurança (EES) com a afirmação de que (UE, 2008b, p. 11) *“A UE e a OTAN desenvolveram entre si uma boa colaboração no terreno, tanto nos Balcãs como no Afeganistão, embora não tenha havido avanço nas relações formais.”*.

d. Capacidade de Resposta Rápida da UE

O primeiro grande desafio, em termos de tempo de resposta, aparece com o HHG-2003 definido no Conselho de Helsínquia, que estabelecia como requisito militar o levantamento em 60 dias de um Corpo de Exército e o emprego rápido de pequenos núcleos de força na zona de operações (UE, 1999b).

Este requisito para os pequenos núcleos de força (pequenas unidades operacionais) em elevada prontidão esteve na génese do desenvolvimento da capacidade de resposta rápida da UE. Que por definição (EUMC, 2009, p. 7) *“é um processo que, numa situação de crise particular, alcança os efeitos pretendidos mais rapidamente do que uma resposta padrão”*.

Na verdade pretende-se que o tempo total, desde a decisão do Conselho de lançar uma operação, até que as forças comecem a operar na *Joint Operation Area* (JOA), não exceda 30 dias. O HG 2010, reforçado pelas conclusões do Conselho CAGRE¹⁰ de 23 de Maio de 2005, estabelece a ambição de a UE ser capaz de lançar uma operação no prazo de 5 dias após a aprovação pelo Conselho do CMC. Após o seu lançamento, as forças devem estar no terreno, prontas a iniciar a missão o mais tardar até 10 dias após a decisão. Estes prazos muito mais curtos, aplicam-se particularmente aos BG que são a única força constituída em permanência e que têm capacidade de responder aos cenários mais exigentes. Todas as outras forças e QG encontram-se em diferentes estados de prontidão dependendo do compromisso assumido pelos EM no âmbito do HG 2010 (EUMC, 2009). A forma progressiva de intervenção da UE encontra-se ilustrada no Anexo B.

¹⁰ GAERC Conclusions (90004/05), dated 23May2005.



e. Equipas de Intervenção *Civilian Response Teams*

As *Civilian Response Teams* (CRT) são equipas treinadas de dimensão e composição flexíveis, constituídas a partir de uma *pool* de peritos dos EM, do Secretariado-Geral do Conselho (SGC) e da Comissão Europeia, que se encontram em elevada prontidão, com períodos de alerta extremamente curtos, a fim de consolidarem a capacidade de resposta rápida e assim contribuírem para a adequação e a eficácia da UE na resposta a crises (UE, 2005b).

Estas equipas estão preparadas para cumprirem as seguintes missões (Idem):

- Avaliar situações antecipadas de crise;
- Apoiar o lançamento de uma missão civil, atuando como parte avançada;
- Apoiar o Representante Especial (EUSR – *European Union Special Representative*) na sua área de responsabilidade.

As CRT são compostas por três tipos de peritos:

- Gestão civil de crises (forças de segurança e órgãos judiciais);
- Administração (finanças, recursos humanos e aquisições);
- Infraestruturas (logística e CIS).

As CRT podem ser movimentadas e estarem prontas para operar no teatro de operações até cinco dias depois da decisão do AR, do PSC ou do Conselho. A duração de uma missão CRT normalmente não deve exceder os três meses. No entanto, em caso de necessidade pode ser estendida a sua permanência para além deste período (Ibidem).

f. *Battlegroup*

Os BG foram conceptualmente estabelecidos na Cimeira do Conselho Europeu de 1999, em Helsínquia, em resposta à necessidade de "...*menores elementos com capacidade de resposta rápida, constituídos de forma permanente durante um período de tempo e em elevada prontidão*". Este tipo de força foi considerada como uma prioridade Europeia pelo HG2010¹¹, que dizia, "*These high readiness joint packages (battlegroups) may require tailoring for a specific operation by the Operation Commander. They will have to be backed up by responsive crisis management procedures as well as adequate command and control structures available to the Union*" (UE, 2004, p. 2). O conceito de batalha foi adotado pelo CMUE, em junho de 2004, e os compromissos iniciais de participação dos EM foram feitos na "*Military Capability Commitment Conference*", em

¹¹ *Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004* (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>).



novembro de 2004. No Anexo C encontra-se a participação e composição dos BG de 2004 a 2017.

Os BG da UE são uma força que, (Hatzigeorgopoulos, 2012, p. 1) "*é no mínimo eficaz, credível, de elevada prontidão, e é um pacote de força coerente capaz de executar operações autónomas ou, então, atuar numa fase inicial de operações maiores*".

Este tipo de força, pequena com grande mobilidade, destina-se a aumentar a capacidade de resposta da UE no controlo inicial de crises, evitando assim a sua possível escalada.

A composição genérica dos BG é de cerca de 1.500 a 2.500 homens, podendo ser movimentados para um teatro de operações até 6.000 km de Bruxelas e por um período de 30 a 120 dias. De estrutura flexível e modular, podem ser desenhados¹² para a missão, dependendo de requisitos específicos que possam existir (Hatzigeorgopoulos, 2012, p. 1 a 3).

Os EM que contribuem para os BG estabeleceram como objetivo movimentar esta força para o teatro de operações em dez dias, após a decisão da UE de lançar uma operação (Anexo D – *Battlegroups timelines*).

Estes podem ser constituídos por um único EM ou por uma “Nação Enquadrante¹³” com o apoio de outros EM.

Apesar do sucesso político inicial, o empenhamento dos países para os BG parece estar decrescendo. Na verdade, seis anos após ter sido declarado o *Final Operational Capability* (FOC)¹⁴, nenhum BG¹⁵ participou em operações militares, facto responsável pela crescente dificuldade em preencher os *slots* (Idem).

g. Comprehensive Approach

Desde o início de 2000 que tanto os Estados como as organizações internacionais (UE, NATO, ONU, União Africana) fazem uma utilização extensiva do conceito de CA, como forma de atuação mais integrada, com uma adequada coordenação e harmonização entre todos os atores intervenientes (internacionais, locais, civis e militares) numa zona de crise. No fundo prende-se com a preocupação em restaurar a segurança, a governação e o desenvolvimento na resolução de crises complexas, através de abordagens multidimensionais e multifuncionais (Wendling, 2010).

¹² Definição em inglês “*Tailored to the mission*”.

¹³ Termo em inglês “*Framework Nation*”.

¹⁴ Foi atingido o FOC quando a UE passou a deter dois BG’s, em simultâneo, prontos para operações.

¹⁵ Como exemplo o BG nórdico, em que a Suécia foi “Nação Enquadrante”, teve um custo de preparação de cerca de 240 milhões de euros, sem ter sido utilizado (Lindstrom, 2007).



Em todos esses casos, o cerne da questão está na combinação adequada de instrumentos civis e militares para melhor gerir uma situação de crise com o envolvimento de atores internacionais e locais (Idem).

Na UE não há definição clara sobre o CA, no entanto, parece ser consensual que ele implica a busca de uma metodologia que visa entendimento de princípios e processos colaborativos que aumentam a probabilidade de resultados favoráveis e duradouros no campo político, diplomático, segurança, económico e desenvolvimento, Estado de Direito e direitos humanos. Estas são as áreas comuns do empenhamento da comunidade internacional na procura de um objetivo global comum dentro e para além da UE. Pode afirmar-se que a UE para este tipo de intervenções utiliza o conceito de 3D: desenvolvimento, defesa e diplomacia (e para a diplomacia ela é subdividida em 3Cs: estratégia comum, compreensão da missão comum, e *modus operandi* comum) (Ibidem).

O CA é adequado para todos os tipos de operações lideradas pela UE em que haja envolvimento de mais do que um instrumento da UE, incluindo as operações totalmente integradas, as operações paralelas, as operações civis com apoio e proteção militar e missões de transição da área militar para elementos civis. Esta abordagem de planeamento é aplicável a todas as fases da gestão de crises, incluindo a prevenção de conflito e o pós-conflito. A interação entre os diferentes instrumentos que a UE tem ao seu dispor são reforçados no HG 2010 com a afirmação de que (UE, 2004, p. 4) “*The EU will further strengthen the coordinated use of its civil and military capabilities acknowledging that modern Crisis Management Operations typically require a mixture of instruments*”.

A coordenação UE-NATO nesta área, tem sido politicamente bloqueada¹⁶, o que impede uma utilização real do conceito CA ao nível estratégico para capitalizar a componente civil da UE e os mais desenvolvidos meios militares da NATO.

h. Planeamento de resposta a crises da União Europeia

Em termos gerais o planeamento caracteriza-se como o processo de prever ocorrências e problemas e estimar o seu impacto. Em face disso são elaboradas uma série de ações (políticas e estratégias) e definidos objetivos e metas para os resolver, o que muitas vezes envolve, em antecipação, a preparação de opções, que depois podem levar à elaboração de planos (EUMC, 2008).

Por sua vez, o planeamento militar é um processo iterativo que analisa todos os fatores relevantes que concorrem para determinar o tipo de missão militar (Idem).

¹⁶ O conflito entre o Chipre e a Turquia impede a existência de diálogo entre as duas Organizações.

O Planeamento Militar é realizado a quatro níveis:

- O nível Político-Estratégico (Estruturas da UE nível institucional);
- O nível Estratégico-Militar (OHQ);
- O nível Operacional (Force Headquarters (FHQ), e;
- O nível Tático (Comando de Componente).

O planeamento nestes quatro níveis é interdependente e, na prática, muitas vezes eles sobrepõem-se. No entanto, as diferenças e os processos de cada nível não são simplesmente uma questão de escala ou de dificuldade, existem elementos distintos em cada nível de comando, independentemente do tamanho ou tipo de operação (Ibidem). No entanto, como a UE não possui estruturas permanentes, antes da escolha da opção de C2 para uma operação militar algumas das ações de planeamento de um nível podem ter de ser assumidas pelo outro.

O planeamento militar no nível Político-Estratégico compreende o Planeamento Avançado e o Planeamento de Resposta a Crises. Ambos são apoiados por um processo contínuo interno no EMUE de recolha de informação, avaliação e análise militar (EUMC, 2008). Isto é mostrado na Figura 1.

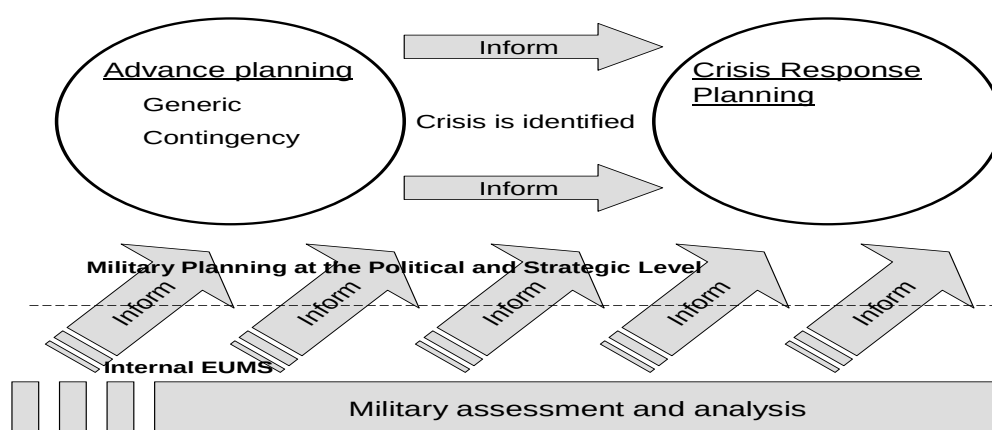


Figura 1 – Diagrama ilustrativo da relação entre a *Military Assessment and Analysis* e o Planeamento ao nível Político-Estratégico

Fonte: (EUMC, 2008)

O “*Advance Planning*” é realizado para permitir que a UE lide com potenciais crises, ele subdivide-se em duas categorias:



- Planeamento genérico, que consiste na produção de documentos básicos de planeamento para possíveis operações, onde alguns fatores de planeamento ainda não foram totalmente identificados ou não foram assumidos. Ele identifica as capacidades gerais necessárias.
- Planeamento de contingência, que se baseia na produção de cenários detalhados para potenciais operações, onde os fatores de planeamento são identificados, ou, na falta destes, assumidos. Eles incluem uma indicação dos recursos necessários e as opções de projeção da força, podendo formar a base para a fase de planeamento subsequente, condição essencial para reduzir o tempo de resposta da UE.

O Planeamento de Resposta a Crises começa assim que uma crise emergente é identificada pela UE ao nível político¹⁷. Isso leva ao desenvolvimento do CMC¹⁸, das MSO¹⁹ e da IMD²⁰. Estes documentos permitem o desenvolvimento do CONOPS e do OPLAN, responsabilidade do OpCdr (Figura 2). Este processo de planeamento deve ser considerado como ideal, porque muitas vezes devido a restrições de tempo ou de oportunidade, alguns dos passos podem ser ignorados, permitindo maior flexibilidade no processo. Por vezes também se verifica alguma descontinuidade, provocada pela dificuldade de nomeação do OpCdr e pela demorada ativação do OHQ, que só ocorre com a aprovação da Ação Comum²¹.

No âmbito das missões civis o processo é semelhante, começando o planeamento de resposta a crises também com o CMC, que será o mesmo no caso de uma missão civil-militar, sobre o qual depois o CPCC elabora as “*Civilian Strategic Options*” (CSO²²), neste caso não há uma diretiva para a fase de planeamento subsequente. Seguem-

¹⁷ O SITCEN (*Situation Center*) acompanha a situação de segurança nas áreas geográficas sensíveis e com alguma instabilidade, através da recolha de informações e alerta precoce. Faz parte do SEAE desde janeiro de 2011.

¹⁸ O CMC consiste na estrutura conceptual que descreve a abordagem global da UE para a gestão de uma crise particular, através do lançamento de uma operação militar, ou uma missão civil, ou mesmo uma combinação das duas vertentes. Este documento é elaborado pelo CMPD e constitui-se como a orientação base para a elaboração da Ação Comum,

¹⁹ A MSO descreve a ação militar que permite atingir os objetivos, tal como definidos no CMC, como contêm mais do que uma opção, o CMUE prioriza-as e apresenta-as para a decisão do COPS.

²⁰ A IMD estabelece uma descrição clara dos objetivos político-militares e como deve a operação militar alcançá-los, identifica as limitações políticas e as orientações para o CONOPS e OPLAN.

²¹ Ação Comum (“*Joint Action*”) documento que dá o enquadramento legal de decisão do Conselho para o lançamento de uma missão/operação e nomeia o OpCdr com o respectivo OHQ.

²² CSO – Descreve a ação civil para atingir os objetivos definidos no CMC. Como documento contêm mais do que uma opção, o CivCom prioriza-as para a decisão do COPS.

se o CONOPS e o OPLAN, cuja responsabilidade pela elaboração é do CPCC com o apoio do “Head of Mission” (HOM²³) (Weisserth et al, 2012, p. 58).

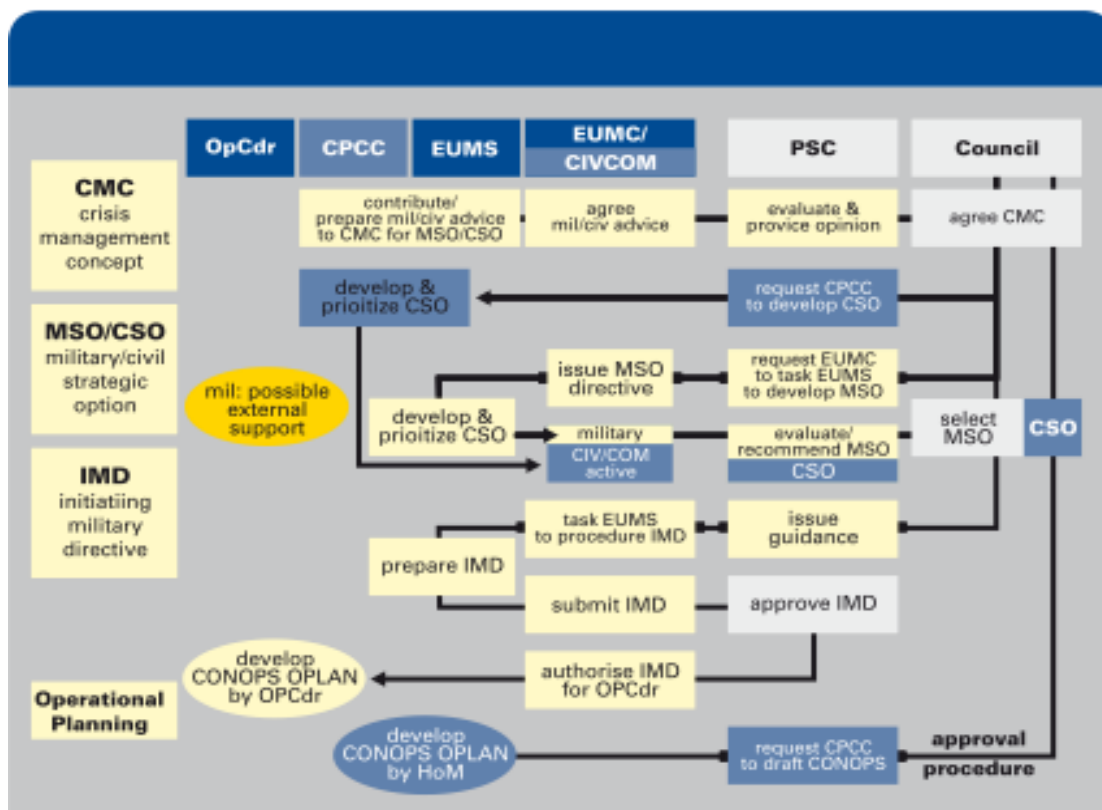


Figura 2 – EU Crisis Response Planning Process at the Political and Strategic level

Fonte: (Weisserth, 2012)

A compartimentação de planeamento entre os dois níveis atrás abordados, provocada pela falta de uma capacidade permanente de planeamento ao nível estratégico-militar, que possa desde de início estar envolvida em todo o processo de planeamento, garantindo uma *smooth transition*, sem interrupção e deficiências, limita o HG 2010, que reconhecia que a capacidade de Resposta Rápida da União, só é possível com o suporte de um forte planeamento avançado que uma estrutura de C2 *ad-hoc* não consegue proporcionar numa situação de emergência.

Um bom exemplo desta dificuldade aconteceu com a missão EUFOR RD Congo, onde foram precisas duas *Fact Finding Mission* (FFM²⁴) para que fosse possível recolher toda informação que permitisse ao COPS tomar a decisão sobre o lançamento da operação, ao que acresceu a dificuldade de escolha do OHQ que levou a que o processo de planeamento fosse retardado, chegando a comprometer a oportunidade da operação, só não acontecendo porque o processo eleitoral na RDC foi adiado.

²³ HOM – Chefe da missão no teatro de operações.

²⁴ FFM é a missão de recolha de informação pertinente que permita depois a elaboração do CMC.



Por outro lado, a separação das estruturas civis e militares de planeamento²⁵ e condução das missões/operações impede uma coordenação estreita quando as missões requerem uma atuação integrada CA dos diferentes instrumentos que a União tem à sua disposição. Para corrigir esta lacuna poderia ser cativado o OPCEN, para conduzir missões/operações de pequena dimensão.

i. Síntese conclusiva

Conforme apresentado ao longo do presente capítulo, a evolução da PCSD, através da contínua reforma das estruturas e a atualização dos processos tanto na área civil como na militar, pode afirmar-se que a UE é uma organização forte na gestão de crises e um ator credível na cena internacional. O último grande impulso que a PCSD teve foi com a assinatura do TL, dando maior responsabilidades ao AR, maior coerência nas estruturas com a criação do SEAE e apontar como ambição no futuro de a UE possuir uma defesa comum.

A constituição do CMPD para executar o planeamento ao nível político estratégico foi um grande avanço na coerência da integração civil/militar na gestão de crises, sendo, nesta área específica do planeamento, o responsável pela preparação do CMC.

O CPCC é o órgão responsável pelo planeamento e condução das missões civis ao nível estratégico, como é uma estrutura permanente, o seu envolvimento no planeamento das missões é logo de início o que permite coerência em todo o processo e a solução em tempo a situações urgentes de gestão de crises com a cativação da capacidade de resposta rápida.

Na área militar, o planeamento e condução das operações pode ser executado de três formas: solicitar à NATO os seus meios e capacidades, ao abrigo do acordo de “*Berlim Plus*”; ativar o OPCEN; ou, o recurso a um dos cinco OHQ dos EM.

A não existência de uma estrutura (OHQ) permanente ao nível estratégico militar limita muito a PCSD, com destaque naquilo que diz respeito à capacidade de resposta rápida e à coordenação ou integração civil/militar (CA) sempre que se verifique a utilização dos diferentes instrumentos que a UE tem à sua disposição para a gestão de crises. Normalmente a escolha da estrutura de comando só acontece quando o planeamento de resposta à crise já está numa fase adiantada, sem que o OpCdr tenha participado nele e com base nele tenha depois de preparar o CONOPS e o OPLAN. Outra limitação

²⁵ O CMC é o único documento que pode ser feito em conjunto, cuja a responsabilidade pela sua elaboração é do CMPD.



provocada por esta lacuna diz respeito ao “*advance planning*”, que se constitui como a referência para o desenvolvimento do planeamento de resposta a crises, não estando disponível atrasa o processo de decisão. Tornando-se mais evidente na ativação da capacidade de resposta rápida, nomeadamente na utilização dos BG que pode ocorrer em conjunto os CRT.

Face ao exposto, pode concluir-se que o “*advance planning*” é uma das tarefas mais importantes de um OHQ permanente, tal permite facilitar a elaboração do planeamento de resposta a crises e por conseguinte acelerar o processo de decisão político, dando coerência à capacidade de resposta rápida que a UE já possui, nomeadamente com a ativação dos BG e/ou dos CRT, validando-se assim a hipótese H1. Desta forma, considera-se respondida a questão derivada QD1 na medida em que só com a constituição de um OHQ permanente permite à UE responder em tempo a uma crise que requeira a ativação da resposta rápida numa intervenção com todos os instrumentos que tem ao seu dispor.



2. A União Europeia como ator na gestão de crises

a. Estratégia Europeia de Segurança

A EES, conhecida como documento Javier Solana, foi adotada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003, tornando-se num importante marco no desenvolvimento da política externa da UE.

A importância deste documento é reforçada no preâmbulo com a afirmação de Javier Solana, Secretário-geral do Conselho e Alto-Representante da UE para a PESC, que:

“Pela primeira vez, a União Europeia chegou a acordo quanto a uma avaliação comum da ameaça e estabeleceu objetivos claros para promover os seus interesses em matéria de segurança, com base naqueles que são os seus valores fundamentais. Nada descreve melhor as nossas aspirações do que o próprio título da Estratégia: “Uma Europa segura num mundo melhor”: este é o objetivo primeiro da nossa Ação” (Solana, 2003, Preâmbulo).

A Estratégia assume que nenhum país é capaz de enfrentar totalmente e sozinho os complexos problemas que hoje em dia se colocam, é reconhecido que a União composta por 25 Estados-Membros²⁶, com mais de 425 milhões de habitantes e com um quarto do Produto Nacional Bruto (PNB) do mundo, é por direito um ator global, devendo estar preparada a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global. Ela identifica as principais ameaças²⁷, afastando a agressão em larga escala como provável, e apela ao desenvolvimento de uma cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário enérgica na gestão de crises (Solana, 2003).

Também assinala que nas intervenções de grande envergadura, à eficiência militar normalmente sucede o caos civil, daí resultando a necessidade da UE possuir maior capacidade para concentrar todos os recursos civis necessários em situações de crise e de rescaldo de crises (Idem).

Em 2008, e conforme mandato do Conselho Europeu de dezembro de 2007, é elaborado um relatório sobre a execução da EES com o seguinte título: *“Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”*, no qual é reconhecido que a UE registou progressos

²⁶ Em 2003 ainda não tinham aderido à UE o Chipre e Malta.

²⁷ Terrorismo, Proliferação de Armas de Destruição Maciça, Conflitos Regionais, Estados Fracassados e Criminalidade Organizada.



nos últimos cinco anos, contudo é assumido que para se desenvolverem todas as potencialidades é preciso mais capacidade, mais coerência e mais ação.

E, no âmbito concreto da PCSD, aponta para a importância da capacidade de resposta rápida e para a questão do OHQ.

“A crescente procura da nossa assistência comprova o êxito da PESD como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum da UE.....”

.....É essencial que se disponha de estruturas de comando adequadas e eficazes e de capacidades a nível de quartel-general. Há que reforçar a nossa aptidão para articular os conhecimentos especializados do domínio militar com os do domínio civil, desde a conceção até à execução das missões, passando pela fase de planeamento.....” (UE, 2008b, p. 9).

Seria de esperar que com a entrada em vigor do TL, que dotou a UE de mais e melhores ferramentas, sucedesse a atualização da Estratégia para dizer quando e porque usá-las.

b. A concretização da Política Comum de Segurança e Defesa

Treze anos após a PCSD ter sido iniciada no Conselho Europeu de Colónia, que teve lugar em 1999, e depois da declaração da sua operacionalidade em 2001, a União Europeia já lançou um total de 25²⁸ missões e operações de gestão de crises, envolvendo cerca de 80.000 pessoas. Este empenhamento demonstra que o ambiente em que vivemos é cada vez mais volátil e que a Europa está empenhada em contribuir no domínio da segurança global. A grande variedade na tipologia das missões e operações leva a UE a aprender a partir da própria experiência na gestão de crises, a fim de melhorar a sua capacidade e eficácia operacional.

Nesse sentido serão analisadas apenas algumas das missões e operações, que pela sua natureza e estrutura ajudam a compreender melhor a forma de atuação da UE.

A primeira operação militar lançada pela UE no âmbito da PCSD, foi a EUFOR CONCÓRDIA, ocorreu na FYROM, em 31 de março de 2003. A operação proporcionou que a UE utilizasse pela primeira vez meios e capacidades da NATO, o que só foi possível graças à conclusão e assinatura, em tempo, dos acordos quadro sobre as relações UE-NATO, no âmbito da gestão de crises. O objetivo da operação foi, a pedido explícito do governo de FYROM, contribuir para um ambiente seguro e estável e permitir

²⁸ Das quais seis são operações militares



a implementação do Acordo-Quadro de Ohrid²⁹, assinado em agosto de 2001. A natureza bastante modesta desta operação, composta por 350 homens, durante um período de sete meses, num ambiente bastante permissivo e com pouco tempo para a planear contribuiu para que tivesse sido um sucesso (UE, 2012b, p. 39).

Dois meses depois do fim da EUFOR CONCÓRDIA, em dezembro de 2003, a UE estabeleceu naquele país uma Missão de Polícia também em linha com os objetivos do Acordo-Quadro de Ohrid. A missão designada por EUPOL PROXIMA, era composta por peritos policiais que tinham como tarefa treinar e aconselhar as forças policiais, no combate ao crime organizado, e em simultâneo ajudar a estruturá-las de acordo com as normas europeias de policiamento (Idem, p. 36).

Embora estas intervenções tenham ocorrido no mesmo país e muito próximas uma da outra, não ocorreu qualquer tipo de coordenação, em relação ao planeamento, rotação de forças e nas questões de apoio, que poderia ter sido facilitado, mormente nas questões logísticas.

A maior e mais longa operação PCSD, até à data, foi a EUFOR ALTHEA, lançada em dezembro de 2004. No seu início era composta por 6.300 militares, tendo sofrido várias reestruturações, tanto na sua natureza como no número de efetivos, contando atualmente com apenas 860 militares. Um total de 34 países, dentro e fora da UE, participaram nesta operação (Ibidem pp. 48 e 49).

Atualmente a missão principal da operação é apoiar a formação e o treino das Forças Armadas da Bósnia e Herzegovina, mantendo capacidade de intervir para apoiar os esforços do país em manter um ambiente seguro (EEAS, 2012a).

Esta operação sucede a uma operação da NATO naquele país, recorrendo aos acordos de *Berlim Plus*. Neste caso concreto, pelas dificuldades de planeamento ao nível político-estratégico, foram precisos cerca de oito meses para que fosse possível lançar a missão.

Claramente, o problema principal do planeamento e estrutura de C2, com recurso ao *Berlim Plus* é a imprevisibilidade em torno da fase de planeamento político-estratégico, que pode resultar em atrasos imponderáveis. Estes atrasos podem ser tolerados desde que o quadro de atuação operacional seja de *Handover* da NATO para a UE (como nos casos das operações CONCORDIA e ALTHEA), em que a Aliança se mantém no terreno até que a União esteja em condições de assumir essa responsabilidade (UE, 2012b).

²⁹ Acordo quadro para garantir o futuro da democracia na Macedónia e permitir o desenvolvimento de relações mais estreitas e mais integradas entre a República da Macedónia e a comunidade Euro-Atlântica.



Nestas situações, há um consenso generalizado de que a opção *Berlim Plus* é adequada, desde que resolvido o diferendo atual entre as duas Organizações.

A primeira missão de natureza policial no âmbito da PCSD ocorreu na Bósnia – Herzegovina e iniciou-se em janeiro de 2003, em substituição de uma força internacional de polícia da Organização das Nações Unidas (ONU). A sua responsabilidade estava na formação, no treino e no apoio ao processo de reforma da polícia, na perspetiva de a consolidar na capacidade de luta contra o crime organizado. A missão terminou no final de 2011.

A longa intervenção militar e de polícia neste país permitiu avaliar a importante lacuna na coordenação entre os diferentes atores³⁰ da UE presentes naquele teatro de operações e na falta de coerência entre a PESC e a PCSD, tendo o assunto estado na génese do desenvolvimento do conceito de cooperação civil-militar (*Civil-Military Cooperation* – CMCO), tão importante nos teatros de operações como nas estruturas em Bruxelas (UE, 2009a). Este conceito constitui-se como documento-quadro para a gestão de operações de gestão de crise, sempre que estivessem presentes pelo menos dois atores da UE, e constituiu-se como base para o posterior desenvolvimento do CA naquela organização.

A Operação ARTEMIS, que decorreu na RDC foi a primeira operação militar autónoma PCSD fora do continente europeu. Lançada em 12 de junho de 2003, em resposta a um apelo do Secretário-Geral das nações Unidas para a rápida implantação de uma Força Multinacional Provisória de Emergência em apoio à Missão da ONU (MONUC³¹) na RDC. De acordo com a Resolução do Conselho de Segurança da ONU 1484 (2003), o mandato da Operação ARTEMIS era contribuir para a estabilização das condições de segurança e melhoria da situação humanitária em Bunia, garantir a proteção do aeroporto e das pessoas internamente deslocadas nos campos de refugiados ali existentes, bem como a segurança da população civil, elementos da ONU e da ajuda humanitária (UE, 2003). A operação Artemis terminou em 12 de Setembro de 2003, quando toda a responsabilidade pela missão regressou novamente à MONUC (UE, 2012b).

Esta operação serviu como um modelo de referência para o desenvolvimento do conceito de BG.

³⁰ EUSR (“*European Special Representative*”), EUFOR ALTHEA e EUPM, permite coerência entre a PESC e a PCSD.

³¹ Após a assinatura do acordo de cessar-fogo de Lusaka, entre a RDC e cinco Estados Regionais (Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue, em julho de 1999, o Conselho de Segurança criou a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), através da sua resolução 1279.



A missão EUSEC RDC foi lançada em 2 de Maio de 2005 (Acção Comum do Conselho 2005/355/PESC), foi a primeira missão civil composta quase exclusivamente por pessoal militar, com o objetivo de apoiar as autoridades congoleesas na RSS do seu país, de acordo com o Plano de Reforma das Forças Armadas da República Democrática do Congo³² (EEAS, 2013a).

A Missão de Polícia da UE na RDC (EUPOL RDC) foi posteriormente lançada em 2007 (Acção Comum Conselho 2007/405/PESC), substituindo a missão EUPOL Kinshasa, que tinha um mandato mais limitado de apoio ao período eleitoral de 2006. A EUPOL RDC está focada no apoio à reforma da polícia congoleesa e à sua interação com a área judiciária. Atualmente estas duas missões compostas por cerca de 100 pessoas mantêm-se separadas, com estruturas de comando no terreno independentes, estando a sua coordenação acautelada ao nível estratégico pelo CPCC (UE, 2012b, pp. 52 e 54).

No caso mais recentemente da missão PCSD³³ na República da Guiné-Bissau foi a primeira a ser planeada desde início pelo CPCC como a decisão do Conselho da UE refere, (UE, 2008c, p. L40/12) *“The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) Director shall be the Civilian Operation Commander for EU SSR GUINEA-BISSAU.*

The Civilian Operation Commander, under the political control and strategic direction of the Political and Security Committee (PSC) and the overall authority of the Secretary-General/High Representative (SG/HR), shall exercise command and control of EU SSR GUINEA-BISSAU at the strategic level.”.

Com esta decisão foi possível integrar pela primeira vez na mesma missão todas as áreas de apoio à RSS e do Estado de Direito, com conselheiros militares e civis, designados para trabalharem com o Exército, a Marinha, a Força Aérea, a Polícia Judiciária, a Polícia de Ordem Pública e os Serviços de Justiça (EEAS, 2010b). A missão foi lançada em junho de 2008 e terminou em setembro de 2010, sem ter alcançado os objectivos propostos, fruto da grande instabilidade política que se vivia no país.

A RDC tem sido um país com grande empenhamento da PCSD e novamente na sequência de um pedido da ONU e com pleno acordo com o governo congolês, a UE³⁴ lança uma missão em apoio da MONUC durante o processo eleitoral naquele país. O mandato para esta operação foi dado pela Resolução do Conselho 1671 da ONU, dando-lhe

³² Este plano contém projectos específicos como a cadeia de pagamento dos salários, a realização de um censo, o recenseamento militar e a implementação de um sistema de identificação biométrico dos militares.

³³ EU RSS Guiné-Bissau

³⁴ Operação EUFOR RDC (Council Decision 2006/412/CFSP)



a legitimidade para intervir em qualquer parte do país, em articulação com a MONUC e com as autoridades locais. Durante este período a EUSEC e a EUPOL continuaram a desempenhar os seus mandatos.

Neste caso da EUFOR RDC, os EM foram hesitantes em lançar a operação tendo sido enviadas uma série de FFM, tanto da UE como dos EM, o que retardou a elaboração do CMC, que teve como consequência a compactação de todo o processo de planeamento e omissão de alguns documentos.

Por outro lado, houve um atraso significativo entre a decisão de intervenção da UE e a designação posterior da cadeia de comando militar. O atraso na designação do OpCdr e do FCdr impediu a ativação subsequente dos Quartéis-Generais (OHQ e FHQ), o que impossibilitou o início do planeamento militar e a montante deste processo uma melhor integração dos parâmetros militares na fase de planeamento político-militar (UE, 2007a, p. 4).

Noutra missão de cariz totalmente civil e no quadro do CA para o Afeganistão, a UE lançou, em meados de junho de 2007, uma missão de polícia naquele país, EUPOL Afeganistão, que tem mandato do Conselho até 31 de Maio de 2013. Esta missão encontra-se no contexto dos esforços da comunidade internacional para apoiar os afegãos em assumirem a responsabilidade pela lei e pela ordem. Tem um grande valor como o único ator multilateral capaz de fornecer peritos civis altamente qualificados em policiamento, bem como na organização de um Estado de Direito. A EUPOL Afeganistão encontra-se em Cabul, e nas diferentes regiões e províncias daquele país, organizada em equipas “*Provincial Reconstruction Teams*” (PRT)³⁵, com aproximadamente 350 elementos apoiados por 200 funcionários locais (UE, 2012b, pp. 77 e 78).

Como esta missão não teve mandato executivo, estando limitada ao aconselhamento e ao treino, a ausência de um acordo UE-NATO sobre a segurança para o pessoal da EUPOL através “*Internacional Security Assistant Force*” (ISAF) e sua incapacidade de trocar informações classificadas dificultou o trabalho da missão e impediu uma cooperação mais estreita entre as duas instituições. Como resultado, a EUPOL teve de concluir acordos de segurança bilaterais com as Nações que lideram PRT. “*A dificuldade de garantir a segurança adequada limitou a implantação geográfica da missão naquele país*” (Peral, 2009, p. 334).

³⁵ PRT são equipas compostas por elementos das forças de polícia, juízes, diplomatas e especialistas de reconstrução, trabalhando para apoiar os esforços de organização e reconstrução em estados falhados.



A EUFOR Tchad/República Centro-Africana (RCA) foi a maior operação militar autónoma da UE. Esta operação decorreu no Leste do Chade e no Nordeste da RCA e teve como objetivo apoiar a ONU a minimizar as consequências humanitárias decorrentes da crise no Darfur (EEAS, 2009). A Resolução do Conselho de Segurança da ONU 1778 (2007) definia como objetivos específicos para a EUFOR Tchad/RCA os seguintes:

- Contribuir para a proteção de civis em perigo, particularmente refugiados e pessoas deslocadas; Facilitar a entrega de ajuda humanitária e a livre circulação dos elementos da ajuda humanitária, e;
- Contribuir para a proteção do pessoal da ONU, equipamentos e instalações.

A operação iniciou-se em 15 de março de 2008 e foi entregue à Missão da ONU (MINURCAT³⁶), em 15 de março de 2009 (EU, 2012b, pp. 82 e 83).

A EUFOR Tchad/RCA serviu como catalisador para fortalecer a reorganização institucional, a importância da coordenação e cooperação civil-militar, a partilha de recursos e a harmonização das capacidades. Um bom exemplo foi a criação do CMPD para melhorar a capacidade da UE de CA (Idem, pp. 83 a 84).

A intervenção na Somália é um bom exemplo dos mecanismos que a UE tem à sua disposição e pode utilizar na reorganização de um estado falhado. A primeira intervenção começa com o lançamento de uma operação militar naval (EUNAVFOR³⁷), em 10 de Novembro de 2008, para dissuadir e combater a pirataria ao largo da costa da Somália e no Golfo de Aden, tendo como prioridade escoltar os navios com ajuda alimentar, ao abrigo do Programa Alimentar Mundial para os deslocados na Somália. A operação militar foi inicialmente prevista para um período de 12 meses (até 13 de dezembro de 2009), tendo sido prorrogado pela Decisão do Conselho 2010/766/CFSP, até dezembro de 2014 (EEAS, 2013b).

A EUTM Somália é uma missão que visa reforçar o *Somali National Government* e as instituições do estado de direito da Somália, através do treino dos militares das *Somali National Armed Forces*. A missão foi lançada em suporte da Resolução do Conselho Segurança das Nações Unidas (1872/2009) e caracteriza-se como um dos elementos da abordagem global da EU, para enfrentar os desafios de segurança no

³⁶ Missão da ONU na República Centro Africana e no Chade.

³⁷ Acção Comum do Conselho 2008/851/PESC.



Corno de África. A missão terá treinado cerca de 3000 soldados até à conclusão do seu segundo mandato, em dezembro de 2012 (EEAS, 2013c).

A EUCAP Nestor é mais uma missão civil naquela zona do Corno de África e do Índico, com vocação regional, ela visa reforçar as capacidades marítimas de oito países. Esta missão, com um mandato inicial de dois anos, pretende complementar a EUNAVFOR e a EUTM, constituindo-se como um elemento importante na estratégia global da UE no combate à pirataria, maximizando as sinergias entre as capacidades militares e civis (EEAS, 2013d).

Em março de 2012, o Conselho decidiu ativar, pela primeira vez, o OPCEN para o reforço de cooperação entre as três missões³⁸ da UE, no Corno de África, e apoio ao CPCC, ao CMPD e ao OHQ no planeamento e na condução das missões, visando aumentar a eficiência, coerência e sinergias entre civis e militares. A aplicação prática do CA nesta intervenção civil/militar é um fator chave para o OPCEN, por evitar a duplicação de funções, de responsabilidades e de trabalho, otimizando assim o uso das estruturas existentes, que continua a ser uma aspiração subjacente (EEAS, 2012b).

Sobre a ativação do OPCEN, o General CEMGFA na sua nota nº 0057/GC, 12 de janeiro de 2012 (GABCEMGFA, 2012), refere que “ *A ativação do Centro de Operações do EUMS será a melhor opção para facilitar/apoiar as missões/operações do Corno de África (sem integrar as despectivas cadeias de comando), tendo por objetivo que, as mesmas, decorram de forma coerente em apoio dos objetivos previstos no “EU Strategic Framework for the Horn of Africa” e recorrendo ao estabelecimento de ligações funcionais entre o diretor/coordenador do Centro de Operações e os comandantes de cada uma das missões/operações.*”.

c. Abordagem a uma estrutura permanente de Comando e Controlo

A noção da integração Civil/Militar parece ter provado ser uma solução no seio da UE, embora com algumas divergências dos EM sobre o uso da força e da integração do processo de planeamento de gestão de crises ao nível político-estratégico e ao nível estratégico civil e militar.

Facto que, em abril de 2003, durante uma cimeira a quatro países, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo, os seus líderes concordaram em cooperar mais estreitamente entre si em questões de defesa, tendo apresentado uma proposta particularmente controversa, como o estabelecimento de uma estrutura permanente da UE

³⁸ EUNAVFOR Atalanta; EUTM Somália e EUCAP Nestor.



para o planeamento e condução das operações, que deveria ficar situada nos subúrbios de Bruxelas, em Tervuren. O argumento apresentado para esta iniciativa referia que só com uma estrutura permanente de planeamento e C2, a UE poderia realizar operações autónomas. O conhecimento desta proposta foi muito mal recebida pelos EUA e pelo Reino Unido, apelidando a iniciativa de “*The gang of four*”, afirmando que a UE podia recorrer à NATO, de acordo com *Berlim-plus*, à semelhança do que tinha acontecido com a operação CONCORDIA, ou então, usar um Quartel-General nacional, como aconteceu com a missão de Bunia no Congo, quando um OHQ francês dirigiu a operação (Grant, 2003).

Esta iniciativa teve como consequência a constituição de uma pequena célula de planeamento operacional no SHAPE, para assegurar uma boa articulação entre as duas organizações quando há recurso ao *Berlim-plus*. Foi igualmente acordado constituir no EMUE uma célula civil/militar, que tinha como função apoiar o planeamento das operações civis, bem como as civis/militares. No entanto, a proposta da estrutura permanente de planeamento e condução das operações foi abandonada e reafirmado que para conduzir as operações de forma autónoma a UE recorre a um OHQ nacional. Outra das consequências desta iniciativa foi o lançamento do embrião do OPCEN, com a determinação de poder utilizar os militares do EMUE para conduzir uma missão autónoma, nomeadamente na configuração civil/militar e quando um OHQ nacional não for identificado (EEAS, 2012b).

O retorno da França à estrutura militar da NATO, em 2008, voltou a criar algumas expectativas sobre a possível abertura dos EUA à consolidação da PCSD e consequente constituição de um OHQ permanente. Em vez disso foi criada uma nova estrutura, o CMPD, tendo uma vez mais, os europeus recorrido a soluções "globais" para as divergências abrangentes.

A última iniciativa sobre este assunto teve lugar na reunião de Ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros do Triângulo de Weimar³⁹, em dezembro de 2010, tendo estes endereçado uma carta à AR, pedindo-lhe que concretizasse as oportunidades dadas pelo TL na PCSD, particularmente na constituição de uma capacidade permanente de planeamento e condução das operações militares.

A AR colocou este tópico na agenda da reunião do Conselho de Relações Externas, que teve lugar em 18 de julho de 2011, mas encontrou uma oposição muito forte

³⁹ França, Alemanha e Polónia



do Ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico, reafirmando que o seu país não aceitaria a constituição de um OHQ permanente.

De acordo com um artigo no *Europolitics*, de 5 de Setembro de 2011, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Polaco, Radoslaw Sikorski, anunciou em 2 de Setembro, que a França, Alemanha, Polónia, Itália e Espanha tinham transmitido à AR da UE, Catherine Ashton, uma "carta dos cinco" apelando a um reforço da política europeia de defesa. *"Esta iniciativa é a continuidade dos esforços da Polónia para fazer a defesa uma dimensão importante da integração europeia"*, comentou ele. Assim, a Itália e a Espanha, juntaram-se aos franceses, alemães e polacos na sua proposta que visa a criação de estruturas comuns no domínio da PCSD. *"Nós precisamos ser capazes de desenvolver tais projetos, se necessário sem o Reino Unido"*, confidenciou um diplomata europeu. A "carta dos cinco" vem em resposta à recusa categórica da Grã-Bretanha em apoiar a proposta da AR, Ashton, de estabelecer um OHQ permanente para as futuras operações militares europeias. No mesmo artigo é referido que *"O Reino Unido impediu a publicação das conclusões sobre a PCSD no Conselho dos Negócios Estrangeiros, em 18 de julho"* (Iwaniuk, 2011).

A experiência da UE, nas operações de gestão de crises, demonstra claramente que a falta de uma estrutura permanente C2, ao nível estratégico, é uma lacuna que afeta e limita a credibilidade das operações da UE. O argumento, muitas vezes utilizado, da duplicação desnecessária não é convincente nem válido, dado que o enfoque civil/militar da UE, não existe na NATO nem nos OHQ nacionais.

O sistema atual, em que a responsabilidade pelo planeamento e condução de uma operação é passada de um OHQ para outro, significa que a experiência adquirida não é retida, bem como preservação da memória institucional e a consolidação das lições aprendidas.

Por outro lado, permitiria uma melhor partilha de recursos e uma mais justa distribuição de custos entre os EM, do que o sistema atual. Não seria necessária uma estrutura com a dimensão da NATO, devido ao seu menor nível de ambição. O equipamento CIS já existe em larga medida, bastando a colocação em permanência de cerca de 60-80 elementos no OPCEN em Bruxelas, que em termos de funcionalidade, coordenação e partilha de sinergias ficaria co-localizado com o CPCC. Assim, faria todo o



sentido que as valências que se encontram no EMUE⁴⁰, e que dizem respeito à área de planeamento de um OHQ, passassem para o OPCEN.

Esta solução da co-localização seria facilmente acessível para a UE e sustentada pelas conclusões do CME 09, exercício onde pela primeira vez foram envolvidos em simultâneo o OPCEN e o CPCC.

Apesar das inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa e da experiência acumulada, depois de quase 10 anos de experiência operacional na gestão de crises, a recente convulsão na Líbia veio demonstrar a incapacidade e as limitações, que ainda persistem na UE, para que possa agir como um ator credível na resolução de conflitos na sua vizinhança e que podem comprometer a sua segurança. A existência de um OHQ permanente, que garantiria uma cadeia de comando clara, teria facilitado a decisão política de envolvimento da UE naquele conflito, tanto mais que a grande maioria dos países que participaram na operação foram europeus (Faleg et al., 2012, p. 10).

O DGEMUE, Tenente-General Ton Van Osch, numa carta dirigida ao CMUE, cujo o assunto era *Scope of Libya Lessons Review*, refere sobre o conflito na Líbia que, “*De muitas maneiras, a Líbia tem atuado como catalisador para uma avaliação das estruturas PCSD pós-Lisboa*” (DGEUMS, 2011).

d. Síntese conclusiva

Ao longo do presente capítulo demonstrou-se o forte empenho da UE em se afirmar como um ator relevante e fundamental na gestão de crises, exemplo disso são as 26 missões/operações que foram lançadas desde 2003.

A EES constituiu um importante marco no lançamento da UE como um ator global, assumindo a responsabilidade e a cultura estratégica desta organização de entrevir de forma rápida, precoce e se necessário de forma robusta na resolução das crises. Reconhece também que o emprego dos instrumentos militares deve ser acompanhado dos recursos civis da UE nas situações de crise e no seu rescaldo. O próprio relatório sobre a execução desta estratégia considera essencial que a União disponha de estruturas de comando adequadas e que os domínios militar e civil devem articular-se no planeamento e na condução das operações/missões.

A experiência recolhida e a avaliação permanente dos resultados alcançados com a participação nas 25 missões/operações até agora levadas a cabo pela UE permitiram

⁴⁰ MAP (*Mission Assessment Planning*) – cuja responsabilidade é acompanhar a situação em áreas de interesse para a UE, tem presentemente uma guarnição de 11 militares, o que é manifestamente insuficiente para fazerem uma acompanhamento pleno, conforme entrevista a Oficial do EMUE.



uma reestruturação gradual nas suas estruturas e capacidades na gestão de crises. A diversidade de atores e de instrumentos da UE na Bósnia-Herzegovina levou ao desenvolvimento do CMCO, a operação Artemis acelerou a necessidade de levantamento dos BG, o crescente número de missões civis e a sua melhor coordenação quando atuam no mesmo país, como é o caso da EUSEC e a EUPOL na RDC, teve como resultado a fundação do CPCC. Por outro lado a operação no Chade, associada ao retorno da França à estrutura militar da NATO, teve como resultado a implementação do CMPD.

A Cimeira de Tervuren, que tinha como propósito a edificação de uma estrutura permanente de C2, da qual resultou a célula de planeamento da UE no SHAPE e a célula civil-militar no EMUE, esta que foi o embrião do OPCEN, pela primeira vez cativado para coordenar a intervenção abrangente PCSD na Somália e no Índico.

As diferentes iniciativas que já tiveram lugar para edificar uma estrutura permanente de C2 a par de uma maior integração civil-militar demonstram a crescente vontade em dotar a UE dos instrumentos necessários para a gestão de crises. A recente intervenção na Líbia mostrou essa lacuna e será de prever que volte à discussão este assunto. Apesar da forte resistência do Reino Unido a esta iniciativa, talvez provocada pelo receio de fragilizar as relações da UE com os EUA, não permitiu até agora concretizar em pleno esta mudança, no entanto, a constituição de novas estruturas já permitiu dar passos muito concretos nesse sentido.

Reconhecendo assim que a complexidade das crises atuais impõe que seja feita uma abordagem coordenada de todos os atores presentes com a utilização dos mecanismos que a UE tem à sua disposição, validando-se a hipótese H2.

Assim, considera-se respondida a QD2 na medida em que as missões/operações da UE, pela sua natureza e tipo requerem uma capacidade C2 militar permanente co-localizada com a estrutura civil já existente de forma a constituírem um *“Multinational Joint Headquarters”*.



3. Portugal e a Política Comum de Segurança e Defesa

a. O envolvimento nacional na Política Comum de Segurança e Defesa

Em relação ao envolvimento nacional na capacidade de reação rápida da UE, no que se refere aos BG, Portugal participou no “*Spanish Framework Nation Battlegroup*”, no 1.º semestre de 2006 e depois no 1º semestre de 2008. À semelhança dos envolvimento anteriores, contribuiu igualmente com uma companhia de engenharia para o BG constituído na base na “*Spanish Italian Amphibious Force*” (SIAF), que esteve pronto para operações no 1º semestre de 2009. No entanto, o nosso grande envolvimento verificou-se no 2º semestre de 2011, quando Portugal assumiu a responsabilidade de um BG apoiado nas Euroforças (EUROFOR), cujo comando foi responsabilidade nacional no biénio 2010-2012, e para o qual tem uma forte contribuição (grupo de comando do BG, um Batalhão de Infantaria, um avião C130 e dois helicópteros EH-101, com a capacidade de evacuação sanitária) (Hatzigeorgopoulos, 2012).

Já no âmbito das missões/operações a UE, Portugal participou em 16 delas de forma regular, com diferentes configurações e nos demais distintos teatros de operações, incluindo naqueles que envolveram maiores riscos. A nossa participação assumiu mesmo muitas vezes funções importantes em áreas em que a EU possuía lacunas (ex: providenciando transporte aéreo nas missões efetuadas na RD Congo e no Chade).

Como exemplo pode referir-se que em Dezembro de 2010, Portugal tinha militares destacados em seis missões/operações no quadro da UE: duas delas operações puramente militares – EU NAVFOR ATALANTA (Somália) e EUFOR ALTHEA – e as restantes missões civis-militares: EU RSS⁴¹ (Guiné-Bissau), EUTM Somália (Uganda), EUSEC (RDC) e EUPOL (RDC).

Como se pode verificar, Portugal tem sido um EM empenhado na sua participação em missões/operações da UE.

b. A Política Comum de Segurança e Defesa na encruzilhada com a política externa portuguesa com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

A política externa portuguesa sempre esteve ligada a África, pela forte ligação histórica e cultural e nesse contexto aos PALOP, em que indubitavelmente a Língua Portuguesa exerceu um fator multiplicador para o fortalecimento destes laços.

⁴¹ Portugal contribuiu com 60% do efectivo desta missão.



Sempre houve um forte compromisso nacional em apoiar estes países como nações independentes e relevantes nos contextos regionais em que cada um se insere.

Uma das formas de cooperação com os PALOP, senão a de maior destaque, é a Cooperação Técnico Militar (CTM). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 19/2013, refere que se devem (Governo, 2013, p. 1989) *“Alargar as relações bilaterais e multilaterais de segurança e defesa com os Estados membros da CPLP, em particular nos domínios da cooperação técnico- militar e da reforma do sector da segurança;”*. Releva-se a importância do emprego do “instrumento militar” como potenciador da Política Externa, e por isso peça fundamental na Estratégia de Defesa Nacional.

No âmbito da CTM, área de grande interesse estratégico nacional, Portugal tem demonstrado possuir conhecimento e dimensão para continuar a levar este programa a todos os países da África Lusófona e a Timor-Leste.

O planeamento, a análise e a avaliação dos programas de cooperação, decorrem no Departamento de Cooperação Técnico-Militar, a funcionar na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional.

Numa perspetiva de relação bilateral, foram criadas Comissões Mistas Permanentes de Cooperação com cada um dos Estados, respetivamente: Guiné, Cabo-Verde, São-Tomé, Moçambique e Angola. Depois da constituição destas comissões, a CTM passou a desenvolver-se de uma forma organizada e planeada, através de programas-quadro, que são revisitados e atualizados periodicamente, com ações concretas, nomeadamente nas áreas do ordenamento jurídico, das estruturas superiores da Defesa e das FFAA, da formação, do treino e do desenvolvimento das capacidades militares.

No entanto, existe espaço para um maior envolvimento de Portugal na RSS, no âmbito dos PALOP, que pela natureza, dimensão, organização interna e mesmo expectativas e abertura, deverá ser realizado à medida e de encontro aos desejos de cada um dos países.

Normalmente a RSS é um instrumento útil para prevenir conflitos em Estados frágeis. É considerada como tarefa essencial nos países emergentes de conflitos e elemento central para o desenvolvimento e consolidação institucional nos esforços de reforma, em países com uma situação mais estável. O domínio de intervenção que um Estado precisa depende da situação em que se encontra, podendo a RSS ser aplicada numa fase de pós-conflito ou mesmo num ambiente mais estável.



A RSS tem como finalidade contribuir para um sistema de segurança responsável, consistente com as normas e princípios democráticos de boa governação, acompanhados da transparência e do Estado de Direito, de acordo com os padrões internacionais, respeitando os direitos humanos, que podem ser potenciadores da paz e da estabilidade, e promovendo as estabilidades local e regional

Os principais agentes nas ações de RSS são as FFAA, as FFS, os guardas prisionais, os serviços de segurança e de informações (militares e civis), os guardas de fronteiras e as autoridades aduaneiras (UE, 2005b).

A RSS ocupa presentemente as agendas de todas as organizações internacionais, sendo a missão PCSD na Guiné-Bissau o melhor exemplo deste tipo de abordagem.

A própria EES observa a inclusão de missões de RSS nas atividades de construção institucional dos países parceiros (Solana, 2003).

Possuindo a UE todas as ferramentas para a RSS, incluindo o próprio financiamento deste tipo de missões e os programas a elas associados, suportados pelo orçamento comum da UE para a área da PESC, poderia Portugal afirmar-se como Nação-líder para a realização de algumas reformas nos PALOP. A Guiné-Bissau continua como um Estado falhado, onde será necessário efetuar uma profunda reforma do seu setor de segurança, por outro lado os recentes ataques de pirataria no Golfo da Guiné e no Índico, e a extensão dessa ameaça mais para Sul, seria uma oportunidade para ajudar esses países a fazerem face a esta realidade e a ajudá-los a adquirirem capacidades para a combaterem. O próprio CEDN indica nesse sentido, (Governo, 2013, p. 1990) “..... *Portugal deve continuar a participar em missões de combate à pirataria, no quadro das suas alianças, e contribuir para a segurança dos recursos comuns do planeta, bem como cooperar com os Estados de língua portuguesa, nomeadamente no âmbito do Acordo de Defesa da CPLP, para desenvolver ações de segurança marítima e de combate a esta ameaça.*”.

Esta questão de um país da UE se constituir Nação-líder já foi testada, com algum sucesso, pela França, quando europeizou o seu programa “*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien la Paix*” (RECAMP) em EURO RECAMP, adoptado pela UE em 2008 e passou a ser um instrumento da PCSD para África (UE, 2009b).

A natureza destas missões (RSS) requer uma forte coordenação civil-militar, em que o envolvimento de peritos militares é um dos fatores chave para o sucesso das mesmas, sobressaindo a premência de um OHQ permanente da UE, que faça a



coordenação das diferentes atividades e aumente a eficiência, a coerência e as sinergias, indispensáveis à boa condução das missões da UE.

c. Desafios para as Forças Armadas Portuguesas com a edificação de um Quartel-General Operacional

1) Os Battlegroups

Os BG visam alcançar dois grandes objetivos: em primeiro lugar uma resposta rápida a situações de crise; e, em segundo, catalisar a transformação das FFAA, através do aumento da cooperação e da interoperabilidade entre as forças militares europeias.

O Conceito estipula que as unidades devem ser capazes de realizar toda a gama de operações listadas nas missões de Petersberg, complementadas com as identificadas na EES 2003 (revista em 2008), como a ajuda humanitária, a RSS e a estabilização pós-conflito.

Conforme plasmado no Anexo D e já referido anteriormente, Portugal tem-se empenhado de forma regular nos BG, sendo a última participação de grande vulto com recurso às estruturas da EUROFOR, cujo comando era da nossa responsabilidade.

O próprio CEDN, ao defender a posição internacional de Portugal, indica o envolvimento nacional nos BG ao referir que (Governo, 2013, p. 30) “.....*reforçar as políticas comuns da UE, nomeadamente a PCSD, na qual Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado.*”.

De acordo com o plano de rotações dos BG, perspetiva-se que o próximo envolvimento nacional seja no segundo semestre de 2014, conjuntamente com a Espanha, Itália e Grécia, em que a primeira será a “Nação Enquadrante”. Os compromissos já assumidos pelos EM até 2017 não preenchem as necessidades identificadas, persistindo ainda muitas lacunas no levantamento dos BG.

Face aos constrangimentos orçamentais que o país atravessa a nossa participação no BG de 2014 deveria ser reduzida, passando o enfoque para 2017, em que Portugal se constituiria como “ Nação Enquadrante” de um BG, novamente com os EM que mais têm cooperado nesta área, casos da França, Itália e Espanha. A escolha recai sobre estes países pelo facto da experiência acumulada a trabalharem em conjunto na EUROFOR e em vários BG e por isso fator facilitador na coordenação, interoperabilidade, eficiência e confiança mutua.

Presentemente, sempre que um BG é disponibilizado, a “Nação Enquadrante” deve propor um OHQ "indicativo", cuja missão não se encontra especificada



nem está conceptualmente apoiada, levando a que o seu envolvimento na preparação do BG seja feito de forma residual e sem grande envolvimento, como seria de esperar de uma estrutura de comando ao nível estratégico (Hatzigeorgopoulos, 2012). Daí a importância de um OHQ permanente, que por esse facto permitiria a preparação de planos, genéricos ou de contingência, que depois facilitariam um mais lesto processo de planeamento de resposta a crises e a consequente decisão política. Concomitantemente auxiliaria a preparação do orçamento, responsabilidade do OpCdr, calculando os custos comuns, envolvidos com o aprontamento e eventual emprego do BG, elegíveis pelo Mecanismo Athena e para os quais todos os EMs têm de contribuir. Igualmente permitiria a certificação de forças e estruturas, processo tão importante para o OHQ, como para toda a interação das forças que compõem o BG.

2) O recurso à Cooperação Estruturada Permanente para a edificação de um Operational Headquarters da UE

O TL contém disposições ambiciosas sobre a PCSD, no entanto, o fraco avanço nas reformas através de alguma paralisia institucional acabou por retirar algum entusiasmo a alguns EM. Uma das grandes propostas lá contidas são as Cooperções Estruturadas Permanentes (CEP), em que a ideia subjacente é permitir que um grupo de EM, através do aprofundamento da cooperação, acelere a transformação e gere mais rapidamente capacidades mobilizáveis, particularmente nas áreas identificadas a nível da EU (Biscop, 2012).

À luz do TL no nº6 do Art.º 42 os *“Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”* (UE, (UE, 2008a). Acresce que o TL no Art.º 46º define as normas base em como a CEP deve ser abordada, bem como o processo de decisão para a sua criação, os critérios para os EM participantes e remete os detalhes para o protocolo sobre as CEP, que é anexo ao TL (Idem).

No Protocolo, é referido que os objetivos a que os EM participantes se propõem a concretizar, nomeadamente, a proceder de *“... forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento dos respectivos contributos nacionais e, se for caso disso, da participação em forças multinacionais,”* (UE, 2007b, p. C306/154).



Como demonstra a prática da PCSD, construída de pequenos avanços, perante os quais persistem ainda algumas limitações, o debate sobre o OHQ, empurrado pela França, Alemanha e Polónia (Grupo de Weimar), reemergiu outra vez após a entrada em vigor do TL (Biscop, 2012). Em carta dirigida à AR, os ministros dos negócios estrangeiros e da defesa destes países reconhecem a importância das relações com a NATO e com os EUA, a necessidade da UE continuar a desenvolver as suas capacidades militares e, por último, acabam por propor a edificação d e uma capacidade permanente de planeamento e condução das missões civis e militares (Weimar, 2010).

Embora tendo recebido o apoio da AR, a iniciativa acabou por não se concretizar, no que diz respeito ao OHQ, pela forte oposição de um único EM, o RU.

Face a esta dificuldade, o recurso à CEP, tal como pode ser interpretada no TL, pode dar resposta à ambição de se constituir no seio da UE um OHQ permanente, o que provavelmente levaria a maioria dos EM a associarem-se. No caso de Portugal, quando o TL foi criado, o Ministro da Defesa, Nuno Severiano Teixeira, afirma que (Teixeira, 2008, p. 12) *“Portugal deve fazer todos os esforços indispensáveis para assegurar a sua participação plena na Cooperação Estruturada Permanente desde a primeira hora e garantir o seu lugar no “núcleo duro” da defesa europeia”*, o que perspectiva plena adesão à possível iniciativa que possa ocorrer. Isto abria a Portugal a possibilidade de voltar a ter mais militares treinados em ambiente multinacional, contrapondo a forte redução resultante do QG da NATO em Oeiras, e, por outro lado, permitiria participar no planeamento e condução de operações de gestão de crises em África, que se prospectiva como a grande vocação deste OHQ.

d. Síntese conclusiva

Desde o lançamento da PCSD, que Portugal tem participado de forma empenhada para um grande número de missões e operações lançadas pela UE. Igual contributo tem acontecido com os BG, merecendo destaque aquele em que aproveitámos a presidência das Euroforças, para assumirmos um compromisso mais significativo durante o 2º semestre de 2011.

A nossa relação próxima com os PALOP e o permanente empenhamento com a CTM, que envolve um grande esforço e contributo nacional, é só por si insuficiente na reorganização das suas estruturas de segurança e defesa destes países. Embora cada um possua uma realidade própria e uma natureza diferente, existe espaço para a RSS, que no caso da Guiné-Bissau é de todo reconhecida a premência em o



fazer, assumindo neste caso um OHQ permanente, um papel muito importante na coordenação e na articulação com o CPCC para se conseguirem resultados positivos, devendo Portugal assumir uma posição de liderança nestas ações. Por outro lado, a capacitação dos PALOP contra a pirataria, que se constitui cada vez mais como ameaça ao longo da costa africana, seria outra das vantagens em se dispor desta estrutura de C2.

Reconhecendo assim, que no quadro de interesse estratégico nacional a edificação de uma estrutura de C2 na UE com a missão de RSS e de capacitação contra a pirataria nos PALOP, em que Portugal beneficiaria da iniciativa, constituindo-se como um potenciador da nossa política externa, validando-se assim a hipótese H3.1.

O mesmo acontece com os BG, que apenas possuem um OHQ de “referência” sem grande envolvimento na preparação, aprontamento e certificação, dificuldades sentidas pelas “Nações Enquadrantes”, e que tem como consequência a debilidade que é reconhecida a este tipo de força, que poderiam ser ultrapassadas com a constituição de uma estrutura de C2 permanente.

O TL dá a possibilidade dos EM através das CEP se organizarem e constituírem um OHQ para a UE, que face ao forte apoio político que teve esta iniciativa, é de prever que Portugal participe de forma substancial, permitindo assim manter um continuado treino dos seus militares no ambiente multinacional, depois de encerrado o QG da NATO, em Oeiras.

Confirmando-se assim a importância de um OHQ permanente na ligação aos BG, nomeadamente quando Portugal se constitua como “Nação Enquadrante”, bem como a oportunidade de treino aos militares nacionais em ambiente multinacional, validando-se assim a HIP 3.2.

Assim, considera-se respondida a QD3 na medida em que os desafios que Portugal enfrenta com a edificação de uma estrutura deste tipo, potencia a ligação aos PALOP, facilita a constituição de um BG, nomeadamente como “Nação Enquadrante”, e permite o continuado treino de militares nacionais em ambiente multinacional, depois de desativado o QG de Oeiras.



Conclusões

Conclusões

Com o presente trabalho procurámos dar resposta à seguinte QC: **Face aos cenários de gestão de crises tem a PCSD da UE necessidade de edificar uma estrutura permanente civil-militar de planeamento e condução das missões/operações?**

Acreditamos ter demonstrado de forma estruturada e sustentada que o planeamento e a condução das operações e missões da UE passam pela criação de estruturas permanentes de C2, acompanhando desde o início todas as fases do planeamento de resposta a crises. Contribuindo assim para o emprego das capacidades civis e militares de resposta rápida e de CA.

Ao longo da investigação recolhemos evidências de lacunas importantes, predominantemente na parte militar, pelo tardio envolvimento do OHQ no ciclo de planeamento de resposta a crises e a consequente falta de recolha de informação que permita, em tempo, a decisão política.

Demonstrou-se a necessidade da criação de um OHQ permanente e co-localizado com o CPCC, sendo imprescindível uma maior coordenação e integração civil-militar na gestão das crises.

Numa perspetiva de interesse nacional, analisámos como podíamos potenciar a nossa presença junto dos PALOP, utilizando os instrumentos da PCSD, avaliámos a ligação a um BG em que nos constituamos, novamente “*Nação Enquadrante*”, e apreciámos a forma de participação que conduza ao treino continuado dos militares nacionais em ambiente multinacional.

Chegámos a estas conclusões, baseados num método hipotético-dedutivo que assenta nas conclusões parcelares e que respondem às QD por nós colocadas.

A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

A preocupação constante da reforma das estruturas e a atualização dos processos de planeamento na área PCSD têm feito com que a UE se tenha afirmado como um Organização credível na gestão de crises.

A criação do CMPD trouxe uma grande coerência no planeamento civil/militar ao nível político-estratégico e mais tarde com o TL constitui-se o SEAE, que reúne todas as estruturas PCSD ao nível institucional (Bruxelas).



Ao nível civil já existe uma estrutura permanente dentro do SEAE, o CPCC, facto que permite acompanhar e participar nas diferentes fases do planeamento político-estratégico.

No âmbito militar não existe um OHQ permanente, sendo necessário recorrer aos EM, ou à NATO, ou através da ativação do OPCEN. Esta situação limita muito o emprego da capacidade de resposta rápida e a coordenação civil/militar, pelo facto de todo o processo do planeamento político-militar decorrer sem a participação do OHQ.

Outra limitação resultante desta situação prende-se com o “*advance planning*” que é uma tarefa de um OHQ permanente. Este tipo de planeamento constitui-se muitas vezes como uma referência para o desenvolvimento de resposta a crises, facilitando a decisão política logo numa fase muito inicial de uma crise.

A pesquisa permitiu concluir que o “*advance planning*” é uma das tarefas mais importantes de um OHQ permanente, por facilitar o planeamento de resposta a crises e assim acelerar o processo de decisão político, dando mais lógica à capacidade de resposta rápida civil e militar.

Validamos assim a H1, dando resposta à QD1.

A União Europeia como ator na gestão de crises

A EES deu um importante ímpeto à PCSD, exemplo disso são o elevado número de missões/operações que foram lançadas desde 2003.

Mais tarde, em 2008, é elaborado um relatório sobre a execução da EES, o qual considera essencial que a UE disponha de estruturas de comando adequadas e apela a uma maior articulação civil-militar no planeamento e na condução das operações/missões.

As lições retiradas e a experiência recolhida nas 25 missões/operações até agora executadas pela UE permitiram uma reestruturação gradual nas estruturas de gestão de crises.

As próprias iniciativas de alguns EM, ao afirmarem o apoio à constituição de um OHQ permanente, teve como resultado a criação de mais estruturas como foi o caso da célula civil-militar, embrião da OPCEN.

Verifica-se uma vontade forte de alguns países em dotar a UE de um OHQ permanente a par de uma maior integração civil-militar, instrumentos necessários à adequada gestão de crises.



A complexidade das atuais crises, quer pela natureza e tipo, impõe que seja feita uma abordagem coordenada e transversal na sua resolução, que só é eficaz com a existência de um OHQ permanente co-localizado com o CPCC.

Validamos assim a H2, dando resposta à QD2.

Portugal e a Política Comum de Segurança e Defesa

Portugal tem participado de forma significativa num grande número de missões e operações PCSD. De igual forma tem sido o nosso empenhamento no levantamento dos BG.

A capacitação dos PALOP contra a pirataria e a necessidade de RSS que alguns destes países necessitam, que no caso da Guiné é de todo reconhecida a premência em o fazer, seria potenciada com um OHQ permanente em articulação com o CPCC, devendo Portugal assumir uma posição de liderança nestas ações.

A ligação do BG a um OHQ de “referência” durante a fase de preparação, levantamento e certificação traz dificuldades à “Nação Enquadrante” e debilidades a este tipo de força.

A forte resistência de um EM à edificação de um OHQ, poderia ser ultrapassada através da constituição de uma CEP, onde se juntariam os EM que desejassem participar. Face ao apoio político nacional que mereceu esta nova forma de cooperação, muito provavelmente Portugal participará, permitindo assim treinar militares nacionais em ambiente multinacional.

Os desafios que Portugal enfrenta com a constituição de um OHQ, potencia a ligação aos PALOP, facilita o levantamento de um BG, nomeadamente como "Nação Enquadrante", e permite o treino de militares nacionais em ambiente multinacional.

Validamos assim a H3, dando resposta à QD3.



Bibliografia

Biscop, S, 2012. *The UK and European defence: leading or leaving?*, Oxford: Royal Institute of International Affairs.

DGEUMS, 2011. *Scope of Libya Lessons Review*, Brussels: UE-EEAS.

EEAS, 2009. *EUFOR TCHAD/RCA*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eufor-tchadrca>. [Consult. 12 jan. 2013].

EEAS, 2010b. *EU Operations, EUSSR Guinea-Bissau*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eu-ssr-guinea-bissau?lang=en>. [Consult. 29 dez. 2012].

EEAS, 2012a. *EU operations, Althea/BiH*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/althea?lang=en>. [Consult. 28 dez. 2012].

EEAS, 2012b. *The activation of the EU Operation Center*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-operations-centre?lang=en>. [Consult. 29 jan. 2013].

EEAS, 2013a. *EU Operations, EUSEC RD Congo*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eusec-rd-congo?lang=en>. [Consult. 20 fev. 2013].

EEAS, 2013b. *EU Operations, EUNAVFOR Somália*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eunavfor-somalia?lang=en>. [Consult. 26 mar. 2013].

EEAS, 2013c. *EU operations, EUTM Somália*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=en>. [Consult. 27 mar. 2013].

EEAS, 2013d. *EU Operations, EUCAP Nestor*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eucap-nestor?lang=en>. [Consult. 28 mar. 2013].

EUMC, 2008. *EU concept for Military Planning at the Political and Strategic Level, doc 10687/08*. Brussels: European Union Council.



EUMC, 2009. *EU Military Rapid Response Concept*, doc 5654/09. Brussels: Council of the European Union.

Faleg et al., 2012. *The EU between Smart Defence and P&S: Making a virtue of necessity?*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/eu-between-pooling-sharing-and-smart-defence-making-virtue-necessity>. [Consult. 20 fev. 2013].

GABCEMGFA, 2012. *Modalidades de activação do Centro de Operações do EUMS em apoio das operações/missões PCSD no Corno de África*, GABCEMGFA nota nº 0057/GC-P, 12 janeiro de 2012. Lisboa: EMGFA.

Governo, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros nº19/2013. Diário da República, 1ª série nº 67. Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Grant, C, 2003. *Reviving European Defence Cooperation*. [Em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/Kosovo-Kabul/Reviving-European-defence-cooperation/EN/index.htm>. [Consult. 08 nov. 2012].

Hatzigeorgopoulos, M, 2012. *ESR 56 - the Role of EU Battlegroups in the European Defence-ISIS EUROPE*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.isis-europe.eu/publication/european-security-review/esr-no-56-role-eu-battlegroups-european-defence>. [Consult. 18 dez. 2012].

Hochleitner, E, 2008. *Permanent EU Command Control Structures: a Capability Deficit to Be Addressed*. Brussels: Egmont.

Iwaniuk, J, 2011. *Italy and Spain join "Weimar Initiative"*. [Em linha] Disponível em: <http://www.europolitics.info/social/italy-and-spain-join-weimar-initiative-art312001-13.html>. [Consult. 29 dez. 2012].

Lindstrom, G, 2007. *Enter the EU Battlegroups*. Paris: Institute for Security Studies.

Peral, L, 2009. *European Security and Defence Policy, the first 10 years (1999-2009)-ISS*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/esdp-the-first-10-years-1999-2009/>. [Consult. 29 jan. 2013].

Perruche, J, 2008. *Permanent Command and Control Structures for the EU*. Brussels: Egmont, paper 24.

Solana, J, 2003. *Estratégia Europeia em matéria de segurança*. Bruxelas: UE.

Teixeira, NS, 2008. *O tratado de Lisboa e o futuro da Integração Europeia*. Lisboa: s.n.



UE, 1999a. *Conselho Europeu de Colónia, Conclusões da Presidência*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm. [Consult. 06 nov. 2012].

UE, 1999b. *Conselho Europeu de Helsinquia, Conclusões da Presidência*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summit/hel2_pt.htm. [Consult. 06 nov. 2012].

UE, 2000a. *Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Conclusões da Presidência*. [Em linha]. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_pt.htm. [Consult. 29 jan. 2013].

UE, 2000b. *Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa*. [Em linha]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm. [Consult. 29 jan. 2013].

UE, 2001. *Conselho Europeu de Laeken, Conclusões da Presidência, Anexos*. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>. [Consult. 29 jan. 2013].

UE, 2003. *Ação Comum 2003/423/PESC*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/artemis/legal-basis?lang=en>. [Consult. 10 fev. 2013].

UE, 2004. *Headline goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council*. [Em linha]. Disponível em: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> [Consult. 20 dez. 2012].

UE, 2005a. *Council decision 2005/395 CFSP, establishment of the Military Staff of the European Union*. Bruxelas: Official Journal of the european Union.

UE, 2005b. *EU concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*. Brussels: s.n.

UE, 2005b. *Multifunctional civilian crisis management resources in an Integrated Format-Civilian Response Teams, doc 10464/05*. Brussels: Council of the European Union.

UE, 2006. *Military Committee of the European Union*. [Em linha]. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00007_en.htm. [Consult. 29 jan. 2013].



UE, 2007a. *ST 7633/1/07 REV1 Analysis of Lessons from Operation EUFOR RD Congo*. Bruxelles: EU.

UE, 2007b. *Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente Estabelecida no Artigo 28º A do Tratado da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

UE, 2008a. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

UE, 2008b. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

UE, 2008c. *Council Joint Action-European Union mission in support of Security Sector Reform in Republic of Guinea-Bissau*. Bruxelles: Official Journal of the European Union.

UE, 2009a. *Civil Military Coordination (CMCO)*. Brussels: Council of the European Union and European Commission.

UE, 2009b. *09-07-09 factsheet EURORECAMP_Version3_FR.pdf*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pesd>. [Consult. 20 jan. 2013].

UE, 2010. *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cpcc?lang=en>. [Consult. 29 jan. 2013].

UE, 2011. *Crisis Management Planning Directorate*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cmpd>. [Consult. 29 jan. 2013].

UE, 2012a. *The activation of the EU Operation Center, Factsheet, Ops Centre, 22 May 12*. [Em linha]. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-operations-centre?lang=pt>. [Consult. 23 mar. 2013].

UE, 2012b. *CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes- Directorate-General for External Policies*. Brussels: European Parliament.

UE-NATO, 2003. *Berlin plus press note BL.pdf de consilium.europa.eu*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>. [Consult. 9 out. 2012].



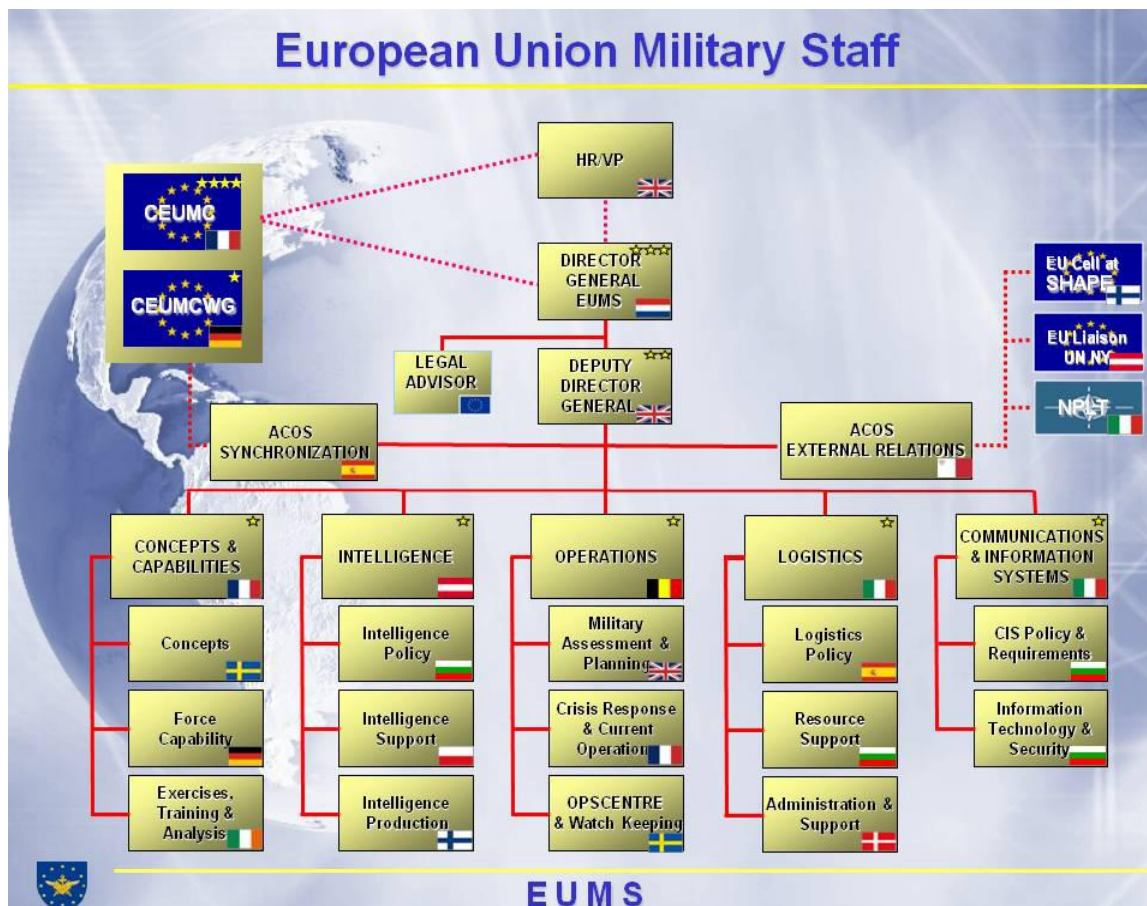
Weimar, T., 2010. *Letter*. Weimar: Ministers of Foreign Affairs of France, German and Poland, Ministers of Defense of France, German and Poland.

Weisserth et al., 2012. *Handbook CSDP, second edition*. Brussels: ESDC.

Wendling, C., 2010. *The Comprehensive Approach to civil-military Crisis Management*. Paris: IRSEM.



Anexo A – Organograma do Estado-Maior da União Europeia

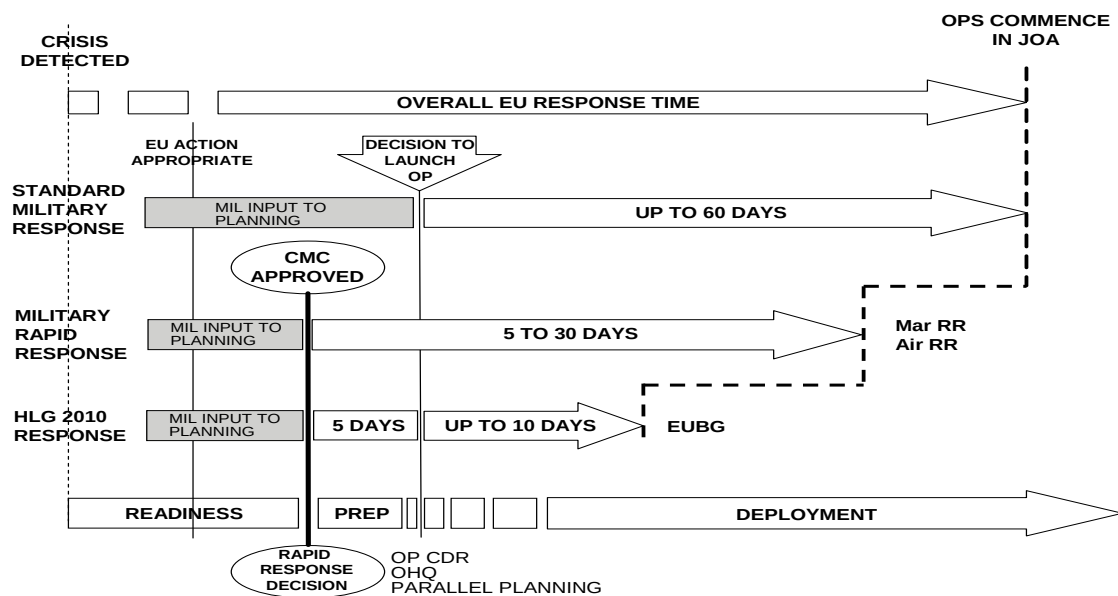


Fonte: informação disponibilizada por Oficial a desempenhar funções no EMUE, que está de acordo com a *Official Journal of the European Union, Council Decision 2008/298/CFSP, of 07 April, on the establishment of the Military Staff of the European Union* 2008

O EMUE é constituído por cinco Divisões. A Divisão de Operações, que lida com o planeamento e condução de resposta a crises, é composta por três áreas que no total envolvem 37 militares.



Anexo B – Military Rapid Response



Fonte: (EUMC, 2009, p21)



Anexo C – Rotação e compromissos de *Battlegroups* pelos Estados-Membros de 2005 a 2017

Fonte: (Hatzigeorgopoulos, 2012, Anexo 1)

Semestre		Preferred OHQ
2005		
1st Semestre	UK	
	France	
2nd Semestre	Italy	
	Vacant	
2006		
1st Semestre	France, Germany	
	Spain, Italy, Greece, Portugal	
2nd Semestre	France, Germany, Belgium	France
2007		
1st Semestre	France, Belgium	France
	Germany, Netherlands, Finland	Germany
2nd Semestre	Italy, Hungary, Slovenia	Italy
	Greece, Bulgaria, Cyprus, Romania	Greece
2008		
1st Semestre	Sweden, Finland, Estonia, Norway, Ireland	Sweden
	Spain, France, Portugal, Germany	
2nd Semestre	Germany, France, Belgium, Luxembourg, Spain	France
	UK	UK
2009		
1st Semestre	Italy, Spain, Greece, Portugal (SIAF)	
	Greece, Bulgaria, Romania, Cyprus	Greece
2nd Semestre	Czech Republic, Slovakia	
	France, Belgium, Luxembourg	
2010		
1st Semestre	Poland, Germany, Lithuania, Latvia, Slovakia	
	UK, Netherlands	
2nd Semestre	Italy, Romania and Turkey	Italy
	Spain, France, Portugal	
2011		
1st Semestre	Netherlands, Germany, Finland, Austria, Lithuania	Germany
	Sweden, Finland, Estonia, Ireland, Norway	UK
2nd Semestre	Greece, Bulgaria, Cyprus, Romania	Greece
	Portugal , Spain, France, Italy	France
2012		
1st Semestre	France, Belgium, Luxembourg	France
	vacant	
2nd Semestre	Italy, Slovenia, Hungary	Italy
	Germany, Austria, Czech Republic, Ireland	Germany
2013		
1st Semestre	Poland, Germany France “Weimar”	France
	Vacant	



2nd Semestre	UK, Sweden, Lituania, Latvia	UK
	Vacant	
2014		
1st Semestre	Greece, Bulgaria, Romania, Cyprus	Greece
	Vacant	
2nd Semestre	Belgium, Netherlands, Germany, Luxembourg, Spain	Germany
	Spain, Italy, Greece, Portugal	
2015		
1st Semestre	Sweden, Finland	
	Vacant	
2nd Semestre	France, Belgium	France
	Vacant	
2016		
1st Semestre	Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic	
	Vacant	
2nd Semestre	UK	UK
	Vacant	
2017		
1st Semestre	Vacant	
	Vacant	
2nd Semestre	Vacant	
	Vacant	



Anexo D – “Battlegroups timelines”

Fonte: (Hatzigeorgopoulos, 2012, Anexo 2)

