

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2010/2011



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

EUROFORÇAS – QUE FUTURO?

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO REALIZADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA

JOÃO LUÍS RODRIGUES DORES ARESTA
Capitão-de-mar-e-guerra



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EUROFORÇAS – QUE FUTURO?

João Luís Rodrigues Dores Aresta
Capitão-de-mar-e-guerra

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2010/11

Lisboa, 29 de Abril de 2011



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EUROFORÇAS – QUE FUTURO?

João Luís Rodrigues Dores Aresta
Capitão-de-mar-e-guerra

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2010/11

Orientador:

CMG Carlos Miguel R. S. de Oliveira e Lemos

Lisboa 29 de Abril de 2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, CMG Oliveira e Lemos, pelo apoio inestimável e permanente atenção que me dedicou ao longo de todo este trabalho. Agradeço também a todos os que, sob as mais diversas formas, entrevistas, apoio documental ou simples troca de impressões, contribuíram para enriquecer a investigação. Não sendo possível, por razões práticas, citar todos aqueles que revelaram essa disponibilidade, não posso deixar de fazer uma referência especial ao Senhor Doutor Luís Faro Ramos, pela visão política que me transmitiu da problemática da segurança e defesa europeia numa perspectiva nacional, ao Senhor Vice-almirante Monteiro Montenegro e ao Senhor Major-general Martins Ferreira pela partilha das suas experiências no comando da EUROMARFOR e da EUROFOR e também ao Senhor Major-general Faria Manezes pelo conhecimento que me proporcionou relativamente aos aspectos político-militares que orientam a acção das EUROFORÇAS. Merecem ainda um agradecimento especial pela muita atenção que me dispensaram ao longo de todo o trabalho, o CMG Santos Madeira, o CMG Afonso Galrito, o COR Correia da Silva, o CMG Ribeiro da Costa, o CFR Palhas Ezequiel, o CFR Sardinha Monteiro, o TCOR Silva Caldeira, o TCOR Francisco Leandro, o TCOR Luís Monsanto, o TCOR Paulo Abreu, o TCOR Gonçalves Roda e o TCOR GNR Fernando Bessa.

Cabe aqui também uma palavra de apreço para os oficiais das marinhas estrangeiras presentes na EMFPC, CDR Ruben Peña, da Marinha Espanhola, CDR Nicolas Galtier, da Marinha Francesa, CDR Alberto Cabizza, da Marinha Italiana, CDR HEN Panagiotis Nikolareas, da Marinha Grega e CDR TUN Sevinc Kurtulus, da Marinha Turca, que muito me apoiaram no esforço de investigação.

Finalmente, um agradecimento especial aos camaradas de Curso COR Maurício Raleiras e COR Carlos Perestrelo que me transmitiram informação relevante relativamente à EUROFOR e à edificação do respectivo *Battlegroup*.

As últimas palavras são para expressar o meu profundo reconhecimento à minha mulher e às minhas filhas, por terem compreendido e apoiado o meu empenhamento neste trabalho.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
PALAVRAS-CHAVE	vi
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	vii
Introdução:	1
– Enunciado, contexto e base conceptual.....	1
– Importância do estudo	1
– Objecto do estudo e sua delimitação.....	1
– Objectivos da investigação.....	2
– Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas.....	3
– Metodologia da investigação, percurso e instrumentos	3
– Organização e conteúdo	4
1. Enquadramento histórico	5
a. O início da construção da defesa europeia.....	5
b. Do Tratado de Roma ao fim da Guerra Fria	6
c. De Maastricht a Amesterdão	6
d. A Estratégia Europeia de Segurança	8
e. O Tratado de Lisboa.....	10
f. Síntese conclusiva	12
2. As EUROFORÇAS	13
a. A evolução político-estratégica das EUROFORÇAS	13
b. A evolução político-militar das EUROFORÇAS	21
c. Síntese conclusiva	28
3. Análise conjuntural	29
a. As EUROFORÇAS e a articulação NATO-UE.....	29
b. Desafios que se colocam às EUROFORÇAS	30
c. O futuro das EUROFORÇAS: cenários possíveis	39
d. Síntese conclusiva	39
4. Portugal e as EUROFORÇAS	40

a. Análise da relação custo/benefício da participação nacional nas EUROFORÇAS ...	40
b. Análise dos cenários considerados.....	41
c. Síntese conclusiva	46
Conclusões	47
BIBLIOGRAFIA	49
SÍTIOS DE INTERNET	53
ENTREVISTAS	54
APÊNDICE I – Resumo de eventos	Apêndice I-1
APÊNDICE II - Participação das EUROFORÇAS em operações	Apêndice II-1
APÊNDICE III - Análise SWOT	Apêndice III-1
APÊNDICE IV - Matriz conceptual do TII	Apêndice IV-1
APÊNDICE V - Glossário de Termos	Apêndice V-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Declaração conjunta de criação da EUROFOR e EUROMARFOR	14
Figura 2 - Organização das EUROFORÇAS	15
Figura 3 - Organização geral da EUROFOR	22
Figura 4 - Organização geral da EUROMARFOR	23

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Constituição do EUROFOR BG para o segundo semestre de 2011	38
Tabela I.1 - Resumo de eventos – comentários	Apêndice I-1
Tabela II.1: Participação da EUROFOR em operações	Apêndice II-1
Tabela II.2: Participação da EUROMARFOR em operações	Apêndice II-2
Tabela III.1 - Relação custo/benefício da participação nacional nas EUROFORÇAS - análise SWOT	Apêndice III-1

RESUMO

O tema “EUROFORÇAS – que futuro?” reveste-se de particular interesse num contexto internacional marcado pela revisão dos quadros de segurança e defesa da União Europeia e da NATO e por uma conjuntura económico-financeira em que as despesas na área da defesa tendem a diminuir, fruto de políticas orçamentais bastante restritivas. A pergunta tornou-se ainda mais pertinente e actual com a intenção manifestada pela França, de se desvincular da EUROFOR em 2012.

O esforço de pesquisa foi orientado para o conhecimento do quadro conceptual que enforma as EUROFORÇAS e para a determinação dos factores a considerar na tomada de decisão nacional relativamente ao seu futuro.

Para esse efeito, foi caracterizado o enquadramento histórico-estratégico que levou à criação das EUROFORÇAS e descrito o processo evolutivo que, em termos políticos e em termos militares, conduziu à sua afirmação no contexto das estruturas multinacionais de defesa.

Foi também analisada a situação conjuntural que envolve as EUROFORÇAS, considerando três vertentes: em primeiro lugar a articulação NATO-UE e as oportunidades criadas pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa e pela aprovação do novo conceito estratégico da NATO; em segundo, os desafios que se colocam às EUROFORÇAS no contexto global da segurança e defesa europeias e no contexto mais restrito da sua área de interesse regional, e, finalmente, a identificação de cenários possíveis relativamente ao seu futuro.

O trabalho foi concluído com uma análise da relação custo/benefício da participação portuguesa nas EUROFORÇAS e com a apreciação, também numa perspectiva nacional, de alguns cenários de diferente grau de plausibilidade, tendo em vista a identificação possíveis linhas de acção e a determinação de factores de decisão a considerar na tomada de posição nacional.

ABSTRACT

The “EUROFORCES – What future?” topic is of particular interest in the current international context marked by the reform of the European Union and NATO’s security and defence frameworks and by an economic-financial conjuncture where defence spending tends to be reduced, due to very restrictive government budget policies. This question has assumed an increasing relevance in recent times, since France stated its intention to disengage from EUROFOR in 2012.

Research effort was directed towards providing better knowledge of the conceptual situation that shapes EUROFORCES and determining the factors that need to be taken into account regarding the national decision concerning its future.

As such, the historical-strategic circumstances that led to the creation of EUROFORCES were characterised and the evolutionary process, which, in both political and military terms, lead to its affirmation in the context of multinational defence structures, was described.

The conjunctural situation which involves EUROFORCES was also analysed, regarding three different aspects: firstly, the NATO-EU juncture and the opportunities created by the Lisbon Treaty coming into force and the approval of NATO’s new strategic concept; secondly, the challenges posed to EUROFORCES in the global context of European security and defence as well as in the more restricted context of its area of regional interest; lastly, the identification of possible scenarios regarding its future.

The research work was concluded with a cost-benefit analysis of Portugal’s participation in EUROFORCES and with an evaluation, also from a national perspective, of some scenarios with different degrees of plausibility, identifying possible courses of action and determining decision factors that should be considered regarding the national decisional statement.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa

EUROFOR

EUROFORÇAS

EUROMARFOR

Europa

Futuro

Mediterrâneo

Segurança

KEY WORDS

Defence

EUROFOR

EUROFORCES

EUROMARFOR

Europe

Future

Mediterranean

Security

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

BG	<i>Battle Group</i>
BTID	Base Tecnológica e Industrial de Defesa
C2	Comando e Controlo
C3I	Comando, Controlo, Comunicações e Informações
CE	Conselho Europeu
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade de Defesa Europeia
CEMF	Comandante da EUROMARFOR
CEP	Cooperações Estruturadas Permanentes
CERF	Comandante da EUROFOR
CIMIN	Comité Interministerial de Alto Nivel
CIS	<i>Communication and Information Systems</i>
COMEUROMARFOR	Comandante da EUROMARFOR
COMGRUEMF	<i>Commander EUROMARFOR Task Group</i>
CPC	Célula Permanente do CIMIN
CR	Cooperação Reforçada
DGPDN	Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
EDA	<i>European Defence Agency</i>
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EGF	<i>European Gendarmerie Force</i>
EM	Estados Membros
EMFPC	<i>EUROMARFOR Permanent Cell</i>
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EMRRF	<i>European Maritime Rapid Response Force</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUBG	<i>European Union Battle Group</i>
EUBGC	<i>European Union Battle Group Concept</i>
EUFOR	<i>European Military Force</i>
EUMC	<i>European Union Military Committee</i>
EUMRRC	<i>European Union Military Rapid Response Concept</i>
EUMS	<i>European Union Military Staff</i>
EUROCORPS	<i>European Army Corps</i>

EUROFOR	<i>European Rapid Operational Force</i>
EUROMARFOR	<i>European Maritime Force</i>
FAEU	<i>Forces Answerable to European Union</i>
FFAA	Forças Armadas
FHQ	<i>Forces Headquarters</i>
HG	<i>Headline Goal</i>
HHG	<i>Helsinki Headline Goal</i>
HQ	<i>Headquarters</i>
HRF	<i>High Readiness Force</i>
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
MCC	<i>Maritime Component Command</i>
MCE	<i>Multi-Cooperative Exercise</i>
MSO	<i>Maritime Security Operations</i>
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NRF	<i>NATO Response Force</i>
OE	Objectivos Específicos
OG	Objectivo Geral
OHQ	<i>Operational Headquarters</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PCE	Política de Cooperação Europeia
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PD	Pergunta Derivada
PEM	Parceria Euro-Mediterrânica
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
POLMIL WG	Grupo de Trabalho Político-Militar
PP	Pergunta de Partida
PSC	<i>Political and Security Committee</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SNMG1	<i>Standing NATO Maritime Group One</i>
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
	(Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças)
TIG	Trabalho de Investigação de Grupo

TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União Europeia Ocidental
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNSCR	<i>United Nations Security Council Resolution</i>

Introdução:**– Enunciado, contexto e base conceptual**

Os últimos anos do século XX foram marcados pela emergência de novas ameaças e desafios à segurança e estabilidade globais que conduziram a reajustamentos nas estruturas multinacionais de segurança e defesa, nomeadamente no âmbito da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organization* - NATO).

Esta dinâmica de mudança, iniciada ao nível estratégico, trouxe para a agenda político-militar a discussão em torno da reformulação das estruturas militares de defesa. De entre as estruturas de que Portugal faz parte, e que têm sido objecto desta discussão, destacam-se, pelo seu carácter restrito e marcadamente regional, a *European Rapid Operational Force* (EUROFOR) e a *European Maritime Force* (EUROMARFOR), neste trabalho designadas por EUROFORÇAS, de que fazem parte, além de Portugal, a Espanha, a França e a Itália.

O tema “EUROFORÇAS – QUE FUTURO?” foi escolhido dada a actualidade e o interesse de que a questão se reveste num quadro de revisão das estratégias de segurança e defesa da UE e da NATO, num momento crítico de decisão quanto à posição a adoptar por Portugal relativamente ao futuro das EUROFORÇAS. A actualidade, interesse e importância do tema viram-se reforçados com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com a comunicação, pela França, no Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN) das EUROFORÇAS, da decisão de cessar a sua participação na EUROFOR em 2012 e, mais recentemente, com a crise que eclodiu no Sul do Mediterrâneo.

– Importância do estudo

Neste momento, encontra-se em fase de apreciação ao nível político-militar o futuro das EUROFORÇAS, podendo deste estudo resultar matéria que concorra para a fundamentação das posições nacionais a assumir no âmbito deste processo. Nesse sentido, o presente trabalho visa contribuir para o conhecimento do enquadramento internacional em matéria de segurança e defesa e determinar que benefícios poderão resultar para Portugal da continuidade da participação nas EUROFORÇAS.

– Objecto do estudo e sua delimitação

Neste trabalho serão designadas por “EUROFORÇAS” a EUROFOR e a

EUROMARFOR. Deve, contudo, ser referido que a designação “euroforças” é também aplicada a outras forças multinacionais europeias. É o caso do EUROCORPS, que reúne forças terrestres da Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Luxemburgo; do *EUROPEAN AIR GROUP* (EAG), que junta forças aéreas da Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido; e da *EUROPEAN GENDARMERIE FORCE* (EGF), constituída, à semelhança da EUROFOR e EUROMARFOR, por Estados-Membros (EM) da UE (Espanha, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Roménia) e que assume o papel de Força Multinacional de Polícia. Estas forças têm com a UE um relacionamento idêntico ao da EUROFOR e da EUROMARFOR, isto é, o seu vínculo à UE limita-se à utilização pela União em operações do seu âmbito.

Para efeitos deste trabalho, o campo de estudo será limitado à EUROFOR e EUROMARFOR, por serem as duas forças de carácter estritamente militar e composição exclusivamente europeia em que Portugal participa.

– **Objectivos da investigação**

Objectivo Geral (OG)

O objectivo geral deste trabalho é contribuir para fundamentar a posição portuguesa neste momento crítico do processo de decisão sobre o futuro das EUROFORÇAS, num contexto de readaptação das organizações internacionais de segurança e defesa e numa conjuntura internacional profundamente marcada por fortes restrições orçamentais.

Objectivos Específicos (OE)

OE1: Contribuir para o conhecimento mais pormenorizado do enquadramento internacional em matéria de segurança e defesa;

OE2: Descrever o trajecto das EUROFORÇAS desde a sua criação até à actualidade, analisando o seu posicionamento aos níveis político-estratégico e político-militar;

OE3: Caracterizar o relacionamento das EUROFORÇAS com as estruturas multinacionais de defesa, nomeadamente com a UE e a NATO;

OE4: Identificar os cenários operacionais para os quais se afigura possível e adequado o empenhamento das EUROFORÇAS;

OE5: Analisar o custo/benefício da participação portuguesa nas EUROFORÇAS.

– **Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas**

A pergunta de partida (PP) ou questão central deste trabalho foi a seguinte:

“Face à entrada em vigor do Tratado de Lisboa e à declaração da intenção da França de abandonar a EUROFOR em 2012, que factores devem ser considerados na tomada de decisão quanto ao futuro da participação de Portugal nas EUROFORÇAS?”

As perguntas derivadas (PD) que dela resultam são as seguintes:

PD1: Que sinergias, complementaridades, sobreposições ou duplicações podem resultar da existência de forças multinacionais pré-estruturadas no âmbito da UE e da NATO?

PD2: A PESD/PCSD reforça ou diminui o papel das forças multinacionais no âmbito da segurança e defesa europeia?

PD3: O modelo de cooperação que presidiu à criação das EUROFORÇAS permite dar resposta aos desafios colocados pela PESD/PCSD?

PD4: Numa perspectiva de custo-benefício, é vantajosa para Portugal a continuidade das EUROFORÇAS?

– **Metodologia da investigação, percurso e instrumentos**

Foi utilizada a Metodologia Padrão de Abordagem Científica, constante na NEP nº DE 218. O percurso metodológico compreendeu três fases:

- 1ª Fase: Caracterização do problema e seu enquadramento:

Consistiu na recolha e investigação documental, na caracterização do problema e no seu enquadramento numa perspectiva histórico-estratégica, tendo em vista alcançar os OE1 e OE2 e responder às PD2 e PD3;

- 2ª Fase: Análise conjuntural:

Consistiu num processo de reflexão e análise, complementado pela realização de entrevistas, tendo em vista alcançar os OE3 e OE4 e responder à PD1;

- 3ª Fase: Perspectiva nacional e conclusões:

Correspondeu à análise da relação custo/benefício da participação portuguesa nas EUROFORÇAS e à determinação de possíveis factores de decisão para a tomada de decisão nacional, tendo em vista alcançar o OE5 e responder às PD4 e PP.

– **Organização e conteúdo**

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos de desenvolvimento e um de conclusões.

No capítulo 1 é efectuada uma breve retrospectiva da evolução da política de segurança e defesa europeia desde a criação, em 1948, da UEO à recente consagração, no Tratado de Lisboa, da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). No capítulo 2 é descrito o trajecto das EUROFORÇAS desde a sua criação até à actualidade, considerando os níveis político-estratégico e político-militar e o seu posicionamento no contexto da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). No capítulo 3 são analisadas as oportunidades que as organizações de segurança e defesa apresentam às EUROFORÇAS. São caracterizados os desafios que actualmente se colocam às forças multinacionais e analisada a capacidade de resposta das EUROFORÇAS a esses desafios. São ainda apresentados cenários possíveis relativamente ao futuro das EUROFORÇAS. No capítulo 4 são caracterizadas, sob o ponto de vista nacional, as implicações, linhas de acção e factores de decisão relativos a cada um dos cenários e analisada se, numa perspectiva custo-benefício, é vantajosa para Portugal a continuidade das EUROFORÇAS. Finalmente, nas conclusões, é apresentado um resumo do percurso metodológico, das respostas às questões levantadas e dos contributos para o conhecimento resultantes do presente trabalho.

1. Enquadramento histórico

Neste capítulo é apresentado um resumo da evolução da política de defesa europeia, desde a criação da UEO, em 1948, à recente consagração, no Tratado de Lisboa, da PCSD, como enquadramento prévio para a investigação e para a formulação das respostas às questões levantadas. Pretende-se com esta abordagem alcançar o OE1 e permitir a elaboração da resposta à PD2 deste trabalho.

Na tabela I.1 do Apêndice I é apresentada uma súmula, comentada, dos principais eventos.

a. O início da construção da defesa europeia

“A Europa é um gigante económico, um anão político e um verme militar...”.

Foi assim que o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, Marks Eyskens, caracterizou, em 1991, a resposta europeia à crise do Golfo (TIMES, 1991).

A construção europeia remonta a 1951, ano da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Tratava-se do primeiro passo da Europa do pós-Guerra para a reconstrução económica e para o estabelecimento de uma paz duradoura.

A CECA teve um êxito assinalável mas de imediato fracassaram as tentativas de a transformar numa mais vasta união europeia. Com o agudizar da crise da Coreia e a intensificação da Guerra Fria, os Estados Unidos da América (EUA) manifestaram preocupação com a segurança internacional, exigindo dos seus aliados da NATO maiores esforços na contribuição para a defesa comum e a integração da República Federal da Alemanha na Aliança. Pressionados pelos EUA, franceses e alemães procuraram encontrar uma solução válida. Esta pareceu surgir entre 1950 e 1952, quando, no âmbito da CECA, foi proposta a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), entidade que coordenaria as forças armadas da Europa e que integraria a estrutura da NATO, no que poderia ser um grande passo para o estabelecimento de uma política de defesa europeia. Contudo, a proposta de criação da CED foi rejeitada pela Assembleia Nacional Francesa, por alegadamente colocar em causa a soberania nacional, mostrando que a unidade política e militar na Europa eram ainda uma utopia.

O falhanço da CED obrigou a procura de alternativas para a integração da Alemanha no sistema de segurança ocidental. A solução foi encontrada no quadro da UEO,

organização europeia de cooperação para a segurança e defesa, cujos alicerces remontam ao Tratado de Bruxelas¹, de 1948, posteriormente consolidados em Paris, em 1954, pelo Tratado de Bruxelas Modificado. Esta iniciativa, em que a Alemanha e a Itália se juntavam à Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido, constituía a primeira demonstração, de facto, da vontade europeia de construir uma defesa comum.

b. Do Tratado de Roma ao fim da Guerra Fria

Os esforços no sentido de uma maior integração europeia continuaram e em 1957 é assinado o Tratado de Roma, que criava a Comunidade Económica Europeia. A vertente económica, menos sujeita a resistências nacionais, passava a dominar a construção europeia, enquanto as iniciativas relativas à política externa, à defesa e à segurança se tornavam menos relevantes.

A política externa voltou à agenda europeia em 1970 com o lançamento da PCE, que previa a consulta entre os Estados Membros (EM) em matéria de política externa e que se pode considerar precursora da PESC.

Em 1991 deu-se o colapso da União Soviética e, com ele, uma transformação radical do ambiente estratégico. A previsibilidade da Guerra Fria foi substituída pela multipolaridade e pela multiplicação de riscos e ameaças à estabilidade: a proliferação de conflitos locais de origem étnica ou religiosa, os fluxos migratórios e de refugiados, a disseminação de armas de destruição em massa, o terrorismo, o tráfico de droga e o crime organizado (Silva, 2002:588). Gerou-se na Europa um forte impulso que conduziria à criação de uma política de segurança comum.

c. De Maastricht a Amesterdão

O passo decisivo nesse sentido foi dado em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia (TUE), e o lançamento da integração política europeia. Foi criada a UE, assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a PESC e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Comparada com a PCE, a PESC dava um significativo passo em frente em duas áreas: primeiro, era bastante abrangente em termos de política externa e de segurança, prevendo acções comuns dos EM e abrindo as portas à formulação de uma política de

¹ *Treaty on Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence*, assinado pela Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido, estabelecia o princípio da defesa comum em caso de ataque a um dos signatários.

defesa comum; segundo, requeria aos EM que a suas políticas internas fossem coerentes com as posições comuns. Tratava-se, assim, de fazer crescer o “anão político” e aproximá-lo do “gigante económico”.

Ainda em 1992, o Conselho de Ministros da UEO, reunido no Hotel Petersberg, nos arredores de Bona, definia uma série de missões que poderiam ser conduzidas por forças dos EM da UEO, operando sob sua autoridade. Eram as chamadas “Missões de Petersberg” e consistiam em missões humanitárias e de evacuação de não-combatentes, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (UEO, 1992:6).

O crescente empenhamento europeu no desenvolvimento da PESC gerou apreensão nos EUA, que temiam que a PESC se tornasse num potencial foco de instabilidade para a NATO e, conseqüentemente, uma ameaça à solidariedade transatlântica e à influência dos EUA na Europa. A necessidade de preservar a solidariedade transatlântica e o protagonismo norte-americano, levou ao desenvolvimento, no seio da Aliança, do conceito de Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD). O próprio Senado norte-americano tomara posição sobre o assunto, referindo que “... a UE deve deixar claro que apenas assumirá uma missão autónoma através da IESD depois desta missão ter sido endereçada à NATO e esta a ter encaminhado à UE para acção...” (EUA, 1999:27460).

Em 11 de Janeiro de 1994, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança declararam, na Cimeira de Bruxelas, o total apoio ao desenvolvimento da IESD, em cujo contexto seria assegurada a convergência entre as políticas de defesa da UE e da NATO, contribuindo, assim, para o reforço da ligação transatlântica². A NATO apoiava, desta forma, a criação e desenvolvimento de estruturas multinacionais de defesa na Europa, no pressuposto de que as mesmas actuariam dentro do espírito da IESD e, como tal, contribuindo elas próprias para o fortalecimento da Aliança. Encontra-se nesta posição da NATO uma primeira indicação de que poderiam resultar complementaridade e sinergias da existência de capacidades de defesa pré-estruturadas no âmbito das duas organizações.

Malgrado o esforço europeu, já estava nesta altura iminente o primeiro revés para a credibilidade da recém-criada PESC: a incapacidade revelada pela Europa para lidar com o conflito nos Balcãs, que tornaria inevitável a intervenção dos EUA e da NATO para a imposição da paz.

² A NATO afirmava a disponibilidade de princípio dos seus meios colectivos para operações da UEO, apoiando o desenvolvimento de “... capacidades separáveis mas não separadas que possam responder aos requisitos da Europa e contribuir para a segurança da Aliança...”.

Este insucesso da PESC levou a que, também na NATO, a IESD não tivesse o resultado esperado no desenvolvimento das capacidades militares europeias. A resposta ao fracasso veio de dentro da própria UE, com a assinatura, em 2 de Outubro de 1997, do Tratado de Amesterdão, onde constaria a necessidade de revisão da PESC e introduzidas as Missões de Petersberg.

O Tratado de Amesterdão foi, contudo, alvo de muitas críticas em matéria de defesa, na medida em que adiou a adopção de uma política de defesa comum e a integração da UEO na UE, definindo-os como objectivos de longo prazo.

d. A Estratégia Europeia de Segurança

O reconhecimento da debilidade da UE em matéria de defesa, levou a que a França e o Reino Unido, reunidos em Saint Malo³, convergissem na necessidade da construção de uma capacidade militar autónoma na Europa e na pronta definição de uma política de defesa comum. Em Junho de 1999, o Conselho Europeu (CE), reunido em Colónia, subscreveu a posição franco-britânica e abandonou definitivamente o modelo de defesa assente na UEO, criando, no seu âmbito, as estruturas político-militares necessárias para absorver as competências detidas, na área da defesa, pela UEO.

Ainda em 1999, no CE de Helsínquia, a UE estabeleceu um objectivo relativo às suas capacidades militares (a ser atingido em 2003), designado por *Helsinki Headline Goal* (HHG) 2003, o qual consistia na composição de uma força⁴ capaz de dar cumprimento a todo o espectro das Missões de Petersberg.

Um ano mais tarde, em Dezembro de 2000, no CE de Nice, foi formalmente consagrada a PESD, que visava dotar a Europa de uma capacidade de defesa autónoma, baseada em forças multinacionais europeias e no desenvolvimento de capacidades militares próprias. A PESD levou à criação de estruturas políticas e militares permanentes⁵ e à incorporação na UE das funções de gestão de crise da UEO. Em termos da ligação transatlântica, reconheceu os princípios fundamentais da relação com a NATO: consulta, transparência e cooperação em matérias de interesse comum, nomeadamente na gestão de

³ Em 4 de Dezembro de 1998, com a presença do Presidente francês, Jacques Chirac, e do Primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair.

⁴ Corpo do exército (60.000 homens), a projectar em menos de 60 dias e com capacidade de sustentação de um ano, devendo incluir capacidades de Comando, Controlo, Comunicações e Informações (C3I), apoio de serviços em combate e elementos naval e aéreo, conforme necessário.

⁵ É aprovada a criação do Comité Militar da União Europeia (*European Union Military Committee – EUMC*). O Comité Político e de Segurança (*Political and Security Committee- PSC*) é transformado num órgão permanente, responsável pela condução da PESC

crises. A parceria estratégica com a NATO para a gestão de crises foi formalizada no acordo de cooperação *Berlin Plus*, assinado em 17 de Março de 2003, em que a Aliança disponibilizava à UE os seus meios colectivos e capacidades para a condução de operações em que a NATO não estivesse envolvida como um todo (BENNETT, 2003:5). Este acordo de cooperação foi fundamental para o lançamento, no final de Março de 2003, da primeira operação militar da UE, a operação CONCÓRDIA, na Macedónia, em que o Comandante Adjunto Supremo Aliado na Europa (DSACEUR) assumiu as funções de comandante operacional, agindo sob a direcção política do PSC.

Em Dezembro de 2003 foi aprovada a Estratégia Europeia de Segurança (EES), um documento estruturante onde foram estabelecidos três grandes objectivos estratégicos para a segurança da Europa: enfrentar as ameaças; promover a estabilidade, a boa governação e a segurança na vizinhança⁶ da UE; e contribuir para a ordem internacional através de um multilateralismo efectivo⁷. O espectro das missões aplicáveis à UE foi expandido para além das Missões de Petersberg, passando a incluir as missões conjuntas em matéria de desarmamento e o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e na reforma do sector de segurança (BERMANN et al. 2008:72).

Tinha-se, entretanto, tornado claro que os ambiciosos objectivos estabelecidos no HHG 2003 não seriam atingidos. Com base na EES, na evolução do ambiente estratégico e tecnológico e considerando as lições entretanto aprendidas nas operações lideradas pela UE, foi estabelecido, em 2004, um novo objectivo global, o *Headline Goal* (HG) 2010⁸.

O HG2010 elege como principais esforços a desenvolver pelos EM a interoperabilidade, a projecção e a sustentação, preconizando a aquisição de capacidades suplementares que permitissem responder, com rapidez, aos desafios de todo o espectro da gestão de crises previsto no TUE. Iniciava-se, assim, o desenvolvimento do conceito de “resposta rápida” no âmbito da UE, nomeadamente o *European Union Battlegroup Concept* (EUBGC), o *European Union Maritime Rapid Response Concept* (EUMRRC) e o *European Union Air Rapid Response Concept*, que, em conjunto, davam corpo ao Conceito de Resposta Rápida da União Europeia (*European Union Military Rapid Response Concept*) (UE, 2009:17). A Europa tentava dotar-se das capacidades necessárias

⁶ Balcãs, Cáucaso e Mediterrâneo.

⁷ Defende o reforço da legitimidade da Organização das Nações Unidas (ONU), o fomento da relação transatlântica no âmbito da NATO e a realização de parcerias estratégicas.

⁸ Matéria analisada no âmbito de um Trabalho de Investigação de Grupo (TIG) do CPOG 2009/10, dedicado ao tema “A necessidade de afirmação militar da UE no actual contexto mundial. Implicações nas relações transatlânticas”.

à prossecução das missões que pretendia cumprir, procurando uma capacidade de intervenção efectiva na gestão de crises.

e. O Tratado de Lisboa

O processo político de integração europeia conheceu uma grande contrariedade em 2005, com a rejeição, em referendos realizados na França e na Holanda, da proposta de Tratado Constitucional (conhecido por “Constituição Europeia”), em desenvolvimento desde 2001. Para continuar a reforma, deu-se início à elaboração de um novo documento, designado por Tratado de Lisboa (TL), que viria ser assinado em 13 de Dezembro de 2007, e a entrar em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

O TL teve como um dos objectivos o reforço dos mecanismos de acção da UE em matéria de segurança e defesa. Em respeito pelo espírito do Tratado, segundo o qual todas as “políticas europeias” se passariam a chamar “políticas comuns”, a PESC passou a designar-se PCSD, parte integrante da PESC. Tratava-se de uma alteração que não se limitava à forma, visando sobretudo demonstrar a existência de objectivos e interesses comuns nesta matéria. Ficou estabelecido no TUE, artigo 42º, nºs 1 e 3, que “... *A PCSD garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional...*”. A execução destas tarefas assentaria nas capacidades fornecidas pelos EM, os quais colocariam “...*à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objectivos definidos pelo Conselho. Os EM que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa...*”. A PCSD reforçava, assim, o papel das forças multinacionais no âmbito da segurança e defesa europeia.

O TL introduziu duas importantes cláusulas em matéria de segurança e defesa, em que os EM se comprometiam a prestar assistência aos seus pares. Uma cláusula de solidariedade, no artigo 222º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, segundo o qual “... *a União e os seus EM actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um EM for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe...*” e uma cláusula de assistência mútua, no artigo 42º, nº7, do TUE, segundo o qual “...*Se um EM vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros EM devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance...*”. O Tratado deixava, contudo, claro que a cooperação

neste domínio respeitava os compromissos assumidos no âmbito da NATO, a qual “...para os Estados, que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar...”⁹.

No TL, o leque de missões foi de novo alargado, passando a contemplar a utilização, no exterior, da capacidade operacional da UE, apoiada em meios civis ou militares, em operações como a prevenção de conflitos, acções de desarmamento, aconselhamento e assistência em matéria militar e estabilização pós conflito. Segundo o artigo 43º, nº1, do TUE, todas estas missões poderiam “...contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território...”.

O TL introduziu ainda modificações nos mecanismos de cooperação da UE, alargando o domínio das Cooperações Reforçadas (CR) e criando um novo mecanismo, as Cooperações Estruturadas Permanentes (CEP).

No que diz respeito às CR, tratou-se da extensão do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice a matérias do âmbito da defesa. As CR permitem a um grupo de EM aprofundar a sua cooperação numa determinada matéria, sem depender da participação de outros Estados que não queiram, ou não possam, juntar-se de imediato. Contudo, no domínio da PESC, a implementação deste mecanismo obriga a uma decisão unânime do Conselho e à conclusão de que os objectivos pretendidos não podem ser atingidos por todos os EM.

Estas condicionantes não se aplicam às CEP, mecanismo especificamente criado para a PCSD através do artigo 42º, nº6, do TUE, segundo o qual “...Os EM cujas capacidades militares preenchem 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...”. Este mecanismo prevê a possibilidade de uma cooperação mais estreita entre os EM que o desejem e revelem capacidade para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares (Teixeira, 2008:83-90). As CEP não necessitam de aprovação do CE por unanimidade, bastando maioria qualificada. A sua constituição obriga os Estados participantes a satisfazer um conjunto de condições definidas no Protocolo nº10, apenso ao TUE, de que se destacam:

⁹ Matéria analisada no âmbito de um TIG do CPOG 2009/10, dedicado ao tema “O Tratado de Lisboa. Impacto na Segurança e Defesa da União Europeia”.

- Proceder a um desenvolvimento intensivo das suas capacidades de defesa, quer em termos nacionais, quer participando em forças multinacionais, quer integrando os principais programas europeus de equipamento;
- Ser capaz de fornecer, quer a título nacional, quer como parte de forças multinacionais, unidades especificamente treinadas para as missões da UE, bem como os respectivos elementos logísticos;
- Cooperar no sentido de alcançar objectivos acordados relativamente a despesas de investimento em equipamentos de defesa;

As CEP, que se tornaram num dos quadros inovadores de maior importância do TL, têm gerado interpretações diversas. Os mais críticos consideram que este mecanismo apenas fomenta a cooperação entre os EM com maior capacidade, potenciando uma Europa a duas velocidades em matéria de defesa (JESUS, 2006:5-6). A corrente mais favorável defende que este mecanismo pode estimular o desenvolvimento das capacidades de defesa de todos os EM que demonstrem vontade de contribuir para a defesa comum, motivando a sua participação em missões internacionais e, conseqüentemente, o cumprimento dos critérios estabelecidos (TEIXEIRA, 2008:83-90).

f. Síntese conclusiva

A incapacidade revelada pela Europa para lidar com os conflitos emergentes na sua vizinhança, levou os EM a convergir na implementação da PESD.

A PESD reforçou o papel das forças multinacionais europeias ao considerá-las fundamentais para dotar a Europa de uma capacidade de defesa autónoma. Em contrapartida, a constituição de forças multinacionais europeias tem-se revelado um dos principais factores de afirmação da PESD/PCSD.

O papel das forças multinacionais europeias foi claramente reforçado pelo TL, com a evolução da PESD para PCSD e com a implementação de mecanismos cooperativos para o desenvolvimento de capacidades de defesa, que fomentam a agregação multinacional de capacidades.

Em termos de progresso da investigação, considera-se atingido o OE1 e respondida a PD2 deste trabalho.

2. As EUROFORÇAS

Neste capítulo é caracterizado o processo evolutivo das EUROFORÇAS nas vertentes político-estratégica e político-militar.

Na vertente político-estratégica é efectuada uma retrospectiva do seu processo de criação e consolidação e é caracterizado o seu posicionamento nos contextos europeu e regional. Esta abordagem visa contribuir para os OE2 e 4 e para a formulação das respostas às PD1 e PD3 deste trabalho.

Na vertente político-militar, é caracterizada a composição das EUROFORÇAS, é efectuada uma síntese do seu percurso operacional e é analisado o seu processo de discussão interna face aos desafios enfrentados. Esta abordagem visa contribuir para os OE3 e 4, responder à PD3 e contribuir para a formulação da resposta à PD4.

a. A evolução político-estratégica das EUROFORÇAS

O processo de constituição das EUROFORÇAS teve origem em 1993, num ambiente de incerteza relativamente à capacidade da UE para dar resposta à crise dos Balcãs, com a manifestação por três EM da UEO (Espanha, França e Itália), da vontade política de constituir uma força multinacional europeia (EUROFOR, 2010:11-13). Alimentado pela vontade de dotar a Europa de alguma capacidade autónoma de defesa, não dependente da NATO e dos EUA, o projecto visava a criação de duas forças multinacionais, uma naval e outra terrestre, cujas principais características seriam a flexibilidade e a efectiva capacidade de projecção.

(1) Criação e consolidação das EUROFORÇAS

Foi numa reunião interministerial da UEO, realizada em Lisboa, em 15 de Maio de 1995, que Espanha, França e Itália oficializaram a criação das duas forças multinacionais, EUROFOR e EUROMARFOR, com o objectivo de contribuir para o reforço da IESD no espectro das missões de Petersberg. Na declaração conjunta, que se reproduz na figura 1, os três países manifestaram a sua concordância relativamente à participação de Portugal¹⁰ em ambas as forças, as quais estariam também abertas à participação de outros EM da UEO.

Os países constituintes acordaram que a EUROFOR e EUROMARFOR seriam

¹⁰ Os protocolos de adesão de Portugal à EUROMARFOR e EUROFOR foram assinados em 7 de Maio de 1996, por ocasião duma reunião da UEO, realizada em Birmingham, Reino Unido.

declaradas “Forças de Resposta para a UEO” (*Forces Answerable to WEU*), com emprego prioritário neste contexto, podendo também ser empregues no âmbito da NATO, fortalecendo o pilar europeu da Aliança (UEO, 1995a:2), ou sob mandato de outras organizações internacionais, como a ONU ou a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.

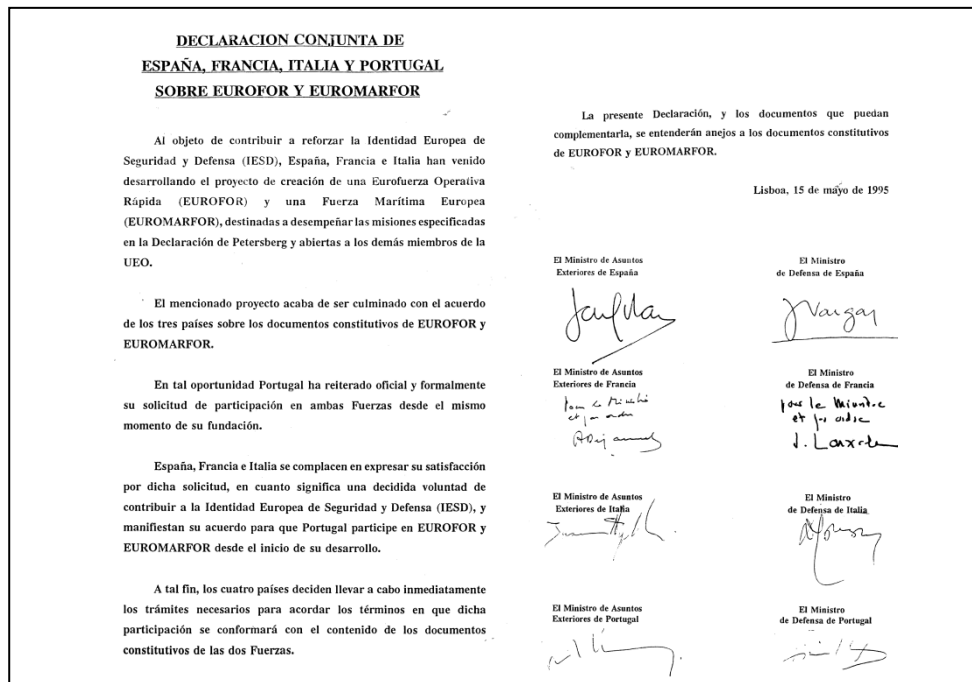
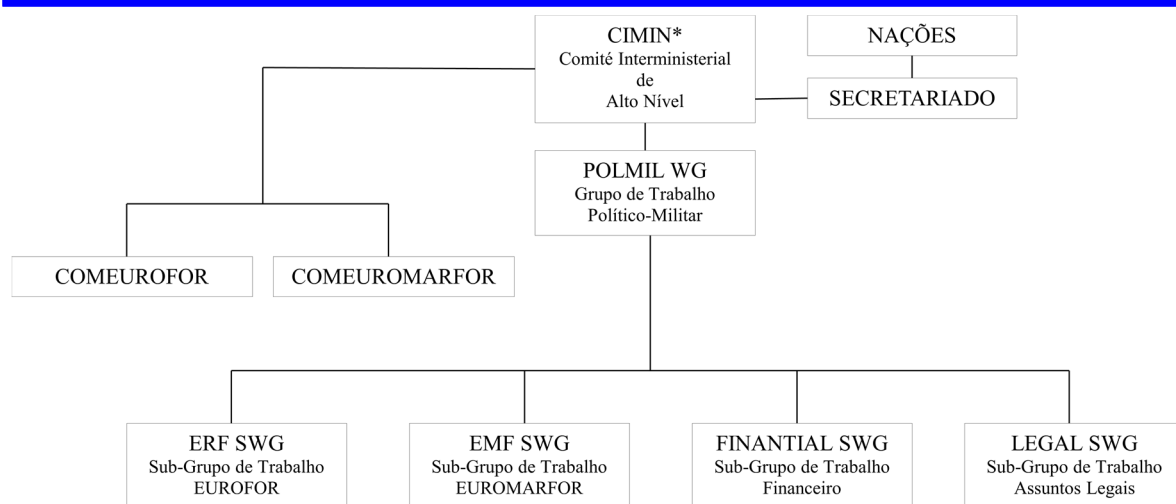


Figura 1: Declaração conjunta de criação da EUROFOR e EUROMARFOR

As EUROFORÇAS foram edificadas sobre uma estrutura simples, apresentada na figura 2. A direcção político-militar era assegurada por um Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN), composto por representantes dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros dos EM. A este órgão, de carácter não permanente, cabia assegurar a coordenação político-militar das EUROFORÇAS. O CIMIN era apoiado por um secretariado permanente e assessorado por um Grupo de Trabalho Político-Militar (*Politico-Military Working Group-POLMIL WG*), que tinha na sua dependência vários subgrupos de trabalho, todos de natureza não-permanente.



* Composto por representantes dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros das quatro Nações constituintes das EUROFORÇAS. Assegura a coordenação político-militar entre as Parte e estabelece as condições de emprego das EUROFORÇAS pela UE, pela NATO e por outras organizações internacionais.

Figura 2: Organização das EUROFORÇAS

Em 14 de Novembro de 1995 foram aprovadas, em reunião ministerial da UEO, as declarações conjuntas de Espanha, França, Itália e Portugal relativas ao empenhamento da EUROFOR e da EUROMARFOR no quadro da UEO. As EUROFORÇAS, alicerçadas numa cadeia de comando exclusivamente europeia e alimentadas apenas por forças europeias, passaram a contribuir para o desenvolvimento da capacidade de defesa europeia e para o reconhecimento da UEO como estrutura de segurança europeia e interface entre a NATO e a UE no processo de desenvolvimento da IESD (UEO, 1995b:32-36).

As declarações conjuntas dos quatro países deixaram claro que o cumprimento das missões atribuídas às EUROFORÇAS no quadro da UEO não comprometeria a participação das suas unidades em missões de defesa comum, do âmbito do Artigo 5º do Tratado de Washington, salvaguardando o respeito pelos compromissos individualmente assumidos com a Aliança.

Em 5 de Dezembro de 1995, em reunião ministerial do North Atlantic Council (NAC), foram elogiados os esforços desenvolvidos pela UEO para intensificar a cooperação com a NATO e foi reconhecido o estabelecimento da EUROFOR e da EUROMARFOR como forças multinacionais europeias, admitindo a partilha de forças entre ambas as organizações como um factor de benefício mútuo e de respeito pelos princípios da transparência e da complementaridade (NATO, 1995).

Em 19 de Julho de 1996, os Representantes Permanentes na NATO dos EM das EUROFORÇAS apresentaram no NAC as Declarações Conjuntas sobre o emprego da

EUROFOR e EUROMARFOR no quadro da Aliança. As declarações apresentadas não colheram a concordância imediata do NAC, por terem implícito o envolvimento do CIMIN no processo de consulta para o empenhamento de forças, vindo a ser alteradas de forma a tornar claro que o processo seria conduzido directamente entre a Aliança e os representantes nacionais na NATO dos quatro EM.

O NAC anunciaria, pouco depois, a sua concordância com as condições de emprego, pela NATO, da EUROFOR e da EUROMARFOR, o que foi considerado um passo importante no processo de consolidação da IESD no seio da Aliança (NATO, 1996:4). Em pouco mais de um ano, as EUROFORÇAS concluíam o seu processo de afirmação na UEO e na NATO e estavam prontas a iniciar o seu percurso operacional.

(2) O posicionamento das EUROFORÇAS no contexto europeu

O facto de terem sido geradas no seio da UEO, facilitou às EUROFORÇAS o desenvolvimento de relações funcionais com esta organização europeia, permitindo mitigar as fragilidades decorrentes do carácter não permanente das suas estruturas de nível político.

O desenvolvimento da PESD, e o conseqüente abandono do modelo de defesa europeu assente na UEO, colocou as EUROFORÇAS perante alguns dilemas.

O primeiro desafio surgiu em 2000, com o lançamento do HHG 2003, tendo os EM das EUROFORÇAS reagido com o oferecimento da EUROFOR e da EUROMARFOR como *Forces Answerable to European Union* (FAEU). Esta oferta viria a ser confirmada em 2002, com a formalização de um contributo constituído, no que respeita à EUROFOR, por uma Divisão Ligeira e, à EUROMARFOR, por um Grupo-Tarefa com capacidade de Comando de Componente Naval (*Maritime Component Command – MCC*) (SILVA, 2002:604).

O desenvolvimento da PESD, com a criação de estruturas políticas e militares permanentes e a conseqüente transferência das competências de gestão de crises da UEO para a UE, acabou por esvaziar a capacidade de intervenção das EUROFORÇAS em matéria de defesa. O processo de consulta e decisão das EUROFORÇAS, baseado nas relações multilaterais dos quatro EM e em estruturas de nível político-militar não permanentes, modelo que se tinha revelado suficiente para assegurar a articulação com a UEO, veio a revelar-se incapaz de acompanhar a dinâmica da PESD, impulsionada pelos EUMC e PSC. A ligação das EUROFORÇAS ao *European Union Military Staff* (EUMS)

tornou-se frágil ou mesmo inexistente, principalmente devido aos diferentes níveis de decisão em questão: o nível operacional das estruturas permanentes das EUROFORÇAS e o nível estratégico do EUMS (CIMIN, 2008). Saiu, assim, visivelmente prejudicada a capacidade de influência das EUROFORÇAS no processo de planeamento associado à prevenção de conflitos e às operações de gestão de crises. O modelo de cooperação que presidiu à criação das EUROFORÇAS mostrou-se incapaz de dar resposta aos desafios colocados pela PESD.

O desenvolvimento, no âmbito HG 2010, do EUBGC, colocou as EUROFORÇAS perante novo desafio e levou o CIMIN a iniciar, em Dezembro de 2004, os estudos relativos à oferta de um BG para a UE. A responsabilidade destes estudos passaria para o HQ da EUROFOR, em 2006, tendo como objectivo concretizar a oferta em 2008.

As indefinições registadas na composição interna do BG, a insuficiência de algumas capacidades e as dúvidas levantadas relativamente à nação que lideraria o processo, levaram a sucessivos adiamentos da oferta. Só em 15 de Outubro de 2009, quando o Secretariado das EUROFORÇAS já era assegurado por Portugal, foi possível concretizar a oferta do BG da EUROFOR como *European Union Battle Group* (EUBG) para o segundo semestre de 2011 (RODA, 2010:14,15).

A necessidade de aumentar a visibilidade das EUROFORÇAS na UE e a dificuldade revelada pela estrutura de nível político para dar resposta, em tempo, aos desafios colocados pelo empenhamento das forças em operações (EUROMARFOR, 2003b), levou os EM à criação de uma Célula Permanente do CIMIN (CPC), em Bruxelas. Este novo mecanismo veio a ser implementado pela primeira vez durante a participação da EUROMARFOR na operação *Resolute Behaviour*, no Oceano Índico, entre 2003 e 2005, e foi o único reajustamento efectuado na estrutura das EUROFORÇAS ao longo da sua existência.

(3) O posicionamento das EUROFORÇAS no contexto regional

A compreensão do posicionamento das EUROFORÇAS no contexto regional passa pela análise da sua relação com o Mediterrâneo, o mais forte elo de ligação entre seus os Estados fundadores. Esta análise reveste-se de especial importância num momento em que grassa na região uma forte onda de instabilidade, que se tem alastrado, com maior ou menor intensidade, por todos os países do Norte de África.

O fim da Guerra Fria abriu uma janela de oportunidade para um olhar mais atento sobre o Mediterrâneo. A multiplicação de actividades relacionadas com o terrorismo, o

narcotráfico, a imigração ilegal e a circulação de armas de destruição em massa, tornavam o Mediterrâneo uma área de potencial risco para a Europa.

A necessidade de garantir a segurança e estabilidade no Mediterrâneo levou ao desenvolvimento de uma série de acções cooperativas para a região. Destacam-se, no âmbito da NATO, o Diálogo do Mediterrâneo, de natureza essencialmente militar, no âmbito da UE, a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM), focada no desenvolvimento económico e social, e no âmbito regional a Iniciativa 5+5, orientada para a defesa, envolvendo cinco países magrebinos (Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia) e cinco países europeus (Espanha, França, Itália, Malta e Portugal), quatro deles membros das EUROFORÇAS.

É no contexto do desenvolvimento da PEM que as EUROFORÇAS surgem na agenda do Mediterrâneo. A intenção manifestada pela UEO de aproximar a PEM do Diálogo do Mediterrâneo não agradou a alguns dos países da Margem Sul, que viram nesta opção um desvio da parceria política, económica e social da PEM e a imposição de uma indesejada dimensão militar, que deturparia os objectivos originais. Para esta manifestação de desagrado muito terá contribuído a desconfiança com que estes países, e em especial a Líbia¹¹, reagiram à criação das EUROFORÇAS, um processo classificado na altura como “*pouco transparente*” (ECHEVERRIA, 1999:21) e que as levou ser consideradas “*contrárias ao espírito da PEM, uma interferência nos seus assuntos internos e um obstáculo ao Diálogo do Mediterrâneo*” (SILVA, PEREIRA, 1998:6). A necessidade de clarificar o racional que tinha presidido à criação das EUROFORÇAS e, num sentido mais lato, demonstrar que a cooperação militar poderia contribuir para o reforço da PEM, levou os EM das EUROFORÇAS ao lançamento de uma campanha de informação sobre o carácter cooperativo destas forças e a abrangência do seu espaço de operação, não limitado ao Mediterrâneo.

Foi nesse sentido que, em 14 de Maio de 1997, os quatro EM das EUROFORÇAS declararam que “*...estavam preparados para implementar acções de cooperação através da EUROFOR e da EUROMARFOR com os países do Mediterrâneo, particularmente com aqueles que mantinham diálogo com a UEO... de forma a promover a estabilidade na Bacia do Mediterrâneo... e facilitar a participação destes Países, em conjunto com a EUROFOR e a EUROMARFOR, em operações conduzidas no quadro da Declaração de*

¹¹ Numa reunião realizada no Cairo, em 19 de Setembro de 1997, Líbia, Marrocos e Tunísia, em conjunto com a Liga Árabe, declararam a iniciativa como dirigida contra o mundo árabe, por ter tido lugar sem a consulta prévia dos seus Estados.

Petersberg...” (ECHEVERRIA, 1999:21).

Esta iniciativa mereceu acolhimento muito favorável de toda a UEO e de alguns dos países do Norte de África, em especial de Marrocos, da Tunísia e da Argélia. Os resultados ficariam, contudo, muito aquém das expectativas e as acções de cooperação não foram além da participação de alguns observadores dos países parceiros em exercícios das EUROFORÇAS. Inclusivamente, a EUROMARFOR tentou, no final da década de 90, visitar alguns portos do sul do Mediterrâneo, não tendo obtido a respectiva autorização diplomática, o que levaria ao cancelamento das visitas. Os esforços diplomáticos não cessaram e em 2001 consumou-se a primeira visita da EUROMARFOR a um porto do Norte de África, Tunis¹². Este foi um passo decisivo para o estabelecimento de um clima de confiança na relação Norte-Sul, tendo como vector de aproximação a acção das EUROFORÇAS.

Estava nessa altura instalada na Europa a convicção de que o capítulo de segurança da PEM não tinha sido objecto de suficiente desenvolvimento. Tal se devia, segundo os analistas, a três factores fundamentais: primeiro, não estava ainda enraizada no seio da UE uma política de segurança e defesa comum. Segundo, não existia na PEM uma verdadeira dimensão militar, principalmente devido à relutância das forças armadas dos parceiros Mediterrânicos em participar em projectos multilaterais de cooperação militar. Em terceiro lugar, as disputas internacionais na região do Mediterrâneo, principalmente as relacionadas com o Médio Oriente, prejudicavam o desenvolvimento do diálogo de segurança Euro-Mediterrânico (ORTEGA, 2000:44-45).

Reconhecendo a existência no Mediterrâneo de sérios desafios à segurança, as EUROFORÇAS lançaram, em 2003, um novo conjunto de acções para a promoção da segurança e estabilidade, designado por *EUROFORCES Mediterranean Initiative*. Nesta iniciativa, os EM das EUROFORÇAS declaravam-se disponíveis para a promoção de iniciativas de *soft security* em áreas como o apoio a catástrofes e a busca e salvamento, bem como para contribuir para “...o diálogo e a cooperação, preconizados na PESD, com os parceiros do Mediterrâneo, tendo em vista a credibilização desta política europeia como factor de estabilidade regional...”, acções que “... não deviam ser vistas separadamente de outras iniciativas da UE ou da NATO na região...” (EUROMARFOR, 2003a).

¹² Seguir-se-iam visitas a Argel, em 2004 e Casablanca, em 2005, tendo sido conduzidos exercícios de oportunidade com as Marinhas da Argélia e de Marrocos.

Com esta iniciativa, além de contribuírem para alcançar objectivos político-estratégicos de natureza regional, as EUROFORÇAS assumiam um papel de charneira na articulação NATO-UE, afirmando-se como instrumento privilegiado da PESC para o Mediterrâneo e potenciando a construção de um clima de confiança com os parceiros regionais.

As iniciativas das EUROFORÇAS no Mediterrâneo tiveram sequência com a realização, em 2007, no âmbito da EUROMARFOR, de um exercício cooperativo (*Multi-Cooperative Exercise – MCE*) com a Marinha da Argélia e com a participação da EUROMARFOR, de Fevereiro de 2008 a Março de 2009, na operação de manutenção da paz *Impartial Behavior*, do âmbito da *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL). Mais recentemente, em Setembro de 2010, a EUROMARFOR voltou a realizar um MCE com a Marinha de Marrocos e visitou Casablanca.

A onda de instabilidade que recentemente varreu a Margem Sul do Mediterrâneo, e a presumível incapacidade da NATO e da UE para, em tempo, terem previsto e evitado este fenómeno, tem gerado críticas sobre a eficácia do processo cooperativo para a região. As posições críticas relativamente à utilidade das EUROFORÇAS têm também encontrado neste fracasso um argumento para desvalorizar esta iniciativa.

Neste âmbito, convém referir que as iniciativas de segurança e defesa para o Mediterrâneo têm sido essencialmente desenvolvidas numa perspectiva de edificação de capacidades¹³, procurando nos parceiros do Norte de África um profundo empenhamento na condução dos respectivos programas de cooperação, o chamado *regional ownership*. Tratando-se de estados fracos, com sistemas políticos minados pela corrupção, economicamente débeis e socialmente instáveis, é natural que a atenção das estruturas internas, incluindo as forças armadas, se concentre noutras prioridades, como a própria sobrevivência. Desta forma, o protagonismo local de que depende o sucesso dos programas, tende a condená-los ao fracasso ou a dilatá-los no tempo, impedindo a obtenção de resultados imediatos. A situação agrava-se com a evidente falta de articulação entre as diversas estratégias cooperativas de segurança e defesa para a região, nomeadamente entre a NATO e a UE, o que acaba por resultar na duplicação de esforços e desperdício de recursos¹⁴. Neste aspecto, a acção das EUROFORÇAS revela também

¹³ Os programas conduzidos quer pela Iniciativa 5+5, quer pela EUROMARFOR, essencialmente orientados para áreas como a segurança marítima, a segurança aérea e o envolvimento das forças armadas em acções de protecção civil, são bons exemplos deste tipo de aproximação

¹⁴ Matéria analisada no âmbito de um TIG do CPOG 2010/11, dedicado ao tema “A estratégia cooperativa de

fragilidades, não existindo actualmente uma clara orientação política, nem um efectivo esforço de articulação com outras iniciativas em curso na região, pese embora os propósitos da *EUROFORCES Mediterranean Initiative*.

Não causa, assim, surpresa que os resultados das acções cooperativas desenvolvidas no Mediterrâneo sejam quase imperceptíveis. Contudo, não se considera que os acontecimentos actualmente em curso no Norte de África possam, objectivamente, ser utilizados como factor de aferição da eficácia das EUROFORÇAS. Pelo contrário, a necessidade de reforçar a aposta na cooperação com os parceiros do Mediterrâneo como pilar da segurança e estabilidade na região, aconselha a não desbaratar o capital de confiança que tem sido edificado, principalmente através da acção da EUROMARFOR.

Para reforçar este aspecto, pode-se concluir que as EUROFORÇAS foram a única estrutura que logrou atingir resultados concretos de aproximação e cooperação, em matéria de segurança e defesa, no diálogo Norte-Sul. Nem a NATO, nem a UE tiveram, apesar das diversas tentativas, a mesma aceitação pelos países da Margem Sul do Mediterrâneo. Os acontecimentos recentes poderão acentuar ainda mais a desconfiança em relação à NATO e à UE, abrindo espaço de actuação para as EUROFORÇAS. Contudo, a posição agressiva da França no conflito, introduz um factor negativo no potencial de cooperação que vinha sendo acumulado.

b. A evolução político-militar das EUROFORÇAS

Nesta secção é caracterizada a evolução político-militar das EUROFORÇAS no que respeita à sua composição, estruturas permanentes, percurso operacional e conceito de emprego.

(1) A composição das EUROFORÇAS

Embora as EUROFORÇAS já contem quinze anos de existência, a sua composição não sofreu alterações ao longo da história. Declaradas no documento constitutivo como “...abertas aos demais membros da UEO...”, as EUROFORÇAS apenas receberam, em 1997, pedidos de adesão da Grécia e da Turquia. Desde esse ano, vários têm sido os exercícios, e até operações, em que militares dos dois países têm participado como observadores.

Em 2001 os dois países passaram a estar representados na EMFPC com o estatuto

segurança e defesa na área do Mediterrâneo; complementaridade e articulação entre NATO, UE, UA e Iniciativa 5+5”.

de observadores (LOPES, 2006:30), situação que se mantém. O último esforço de adesão de um destes países às EUROFORÇAS data de Junho de 2005, altura em que a Grécia encetou nova tentativa de adesão à EUROMARFOR, adoptando uma posição de força em que ameaçava retirar da EMFPC o seu observador, caso não recebesse um sinal positivo dos EM. Apesar do apoio expresso da Itália, as questões levantadas pelos outros membros impediram que a iniciativa progredisse (EUROFORÇAS, 2005), não tendo, contudo, a Grécia concretizado a sua ameaça.

(2) As estruturas permanentes

Unidas pela vontade política que deu origem à sua constituição e por uma estrutura político-militar de topo comum, a EUROFOR e a EUROMARFOR têm percorrido caminhos distintos, que só alguns exercícios permitiram, episodicamente, cruzar. A própria constituição e modelo de funcionamento das suas estruturas permanentes são bastante distintas.

A EUROFOR tem a sua sede permanente em Florença, Itália, onde está instalado o seu HQ. Composto por 82 militares, dos quais 14 são portugueses, o HQ é comandado por um Major General (COMEUROFOR-CERF), designado rotativamente por cada um dos EM. O EUROFOR HQ é projectável, podendo comandar forças até ao escalão de Brigada ou Divisão Ligeira.

A organização geral da EUROFOR encontra-se apresentada na figura 3.

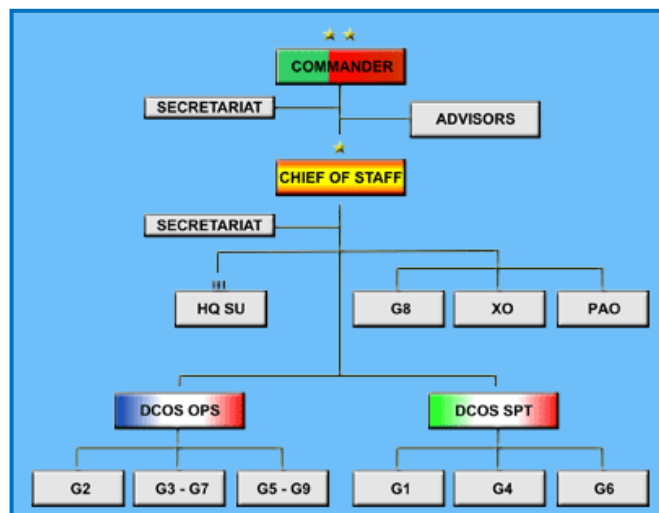


Figura 3: Organização geral da EUROFOR

A EUROMARFOR não tem uma estrutura permanente do tipo HQ. O comandante operacional da força, (COMEUROMARFOR-CEMF), é nomeado, de forma rotativa, de

entre os comandantes navais dos quatro EM. O CEMF é apoiado por uma célula permanente (*EUROMARFOR Permanent Cell-EMFPC*), composta por um Director do país que detém o comando e um oficial de cada EM.

A organização geral da EUROMARFOR, incluindo os observadores da Grécia e da Turquia, é apresentada na figura 4.

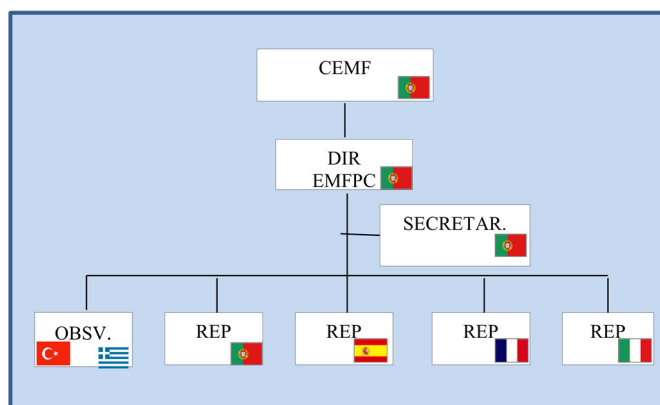


Figura 4: Organização geral da EUROMARFOR

(3) O percurso operacional

Ao longo da sua existência as EUROFORÇAS têm participado em diversas operações. Destaca-se a participação da EUROFOR, em 2003, na operação *CONCORDIA*¹⁵, na ex-República Jugoslava da Macedónia, naquela que foi a primeira operação militar liderada pela UE e onde foi implementado, pela primeira vez, o acordo de parceria estratégica *Berlin Plus*, que permite o uso, em operações da UE, de meios e capacidades da NATO. Merece também destaque a participação da EUROMARFOR na operação *RESOLUTE BEHAVIOUR*, no Corno de África, num total de 26 meses de empenhamento em operações de combate ao terrorismo.

Da análise do historial operacional das EUROFORÇAS, que se encontra resumido no Apêndice II, podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- A EUROFOR nunca participou em operações com forças, tendo a participação sido limitada a militares do seu HQ;

- A participação italiana teve sempre um peso significativamente superior aos dos outros EM. Isto deveu-se ao empenhamento do *HQ Support Unit*, de composição exclusivamente italiana, que apoia, em permanência, o HQ da EUROFOR. A participação portuguesa foi de nível semelhante à dos restantes EM;

¹⁵ Comandada por um oficial português, o MGen Nelson Santos.

- Portugal não participou com unidades navais em qualquer das operações em que a EUROMARFOR esteve presente. A sua participação limitou-se à presença de oficiais no estado-maior da força.

(4) O conceito de emprego

O conceito de emprego das EUROFORÇAS tem sido objecto de profunda discussão interna, em torno de três questões fundamentais:

- o nível de ambição da EUROFOR;
- os teatros de operações;
- o futuro das EUROFORÇAS.

- O nível de ambição da EUROFOR

A discussão sobre o nível de ambição da EUROFOR centrou-se, até 2005, entre o HQ de Brigada, projectável, e o HQ de Divisão, *Land Component Commander* (LCC), com acentuada preferência para o primeiro. Em 2005 encontravam-se já em curso estudos relativos à adequabilidade do emprego da EUROFOR no âmbito dos EUBG.

Perante um clima de cepticismo relativamente à capacidade da EUROFOR para gerar uma força da ordem dos 1500 homens, Portugal foi o primeiro EM a defender oficialmente, em Junho de 2005, a edificação de um BG baseado na EUROFOR (EUROFORÇAS,2005).

Não tendo a participação da EUROFOR na operação ALTHEA, gerado a visibilidade desejada, uma vez que a sua participação se diluiu no preenchimento de cargos vagos no HQ da *European Military Force* (EUFOR) e tendo fracassado a possibilidade de um empenhamento operacional no Kosovo, devido a uma decisão política da Espanha de impedir a presença de militares espanhóis nessa região, o empenhamento operacional da EUROFOR parecia, de facto, dependente da capacidade dos seus EM para gerar um BG para a UE ou da possível evolução da EUROFOR para *Force Headquarters* (FHQ), multinacional e permanente, da UE. Esta última opção dotaria a UE de um instrumento de nível operacional que lhe permitiria o planeamento e condução imediata de operações da sua responsabilidade, sem depender da disponibilidade dos FHQ dos seus EM. Contudo, por alegadamente obrigar à revisão do conceito de emprego da EUROFOR, este cenário sofreu forte oposição da França, tendo sido abandonado (EUROFORÇAS,2008); (CIMIN,2009).

No segundo semestre de 2009, a insuficiência de algumas capacidades consideradas críticas para a edificação do EUROFOR BG e a falta de vontade política para ultrapassar esses problemas¹⁶, levaram Portugal, que tinha assumido o papel de *Lead Nation* para a edificação do BG, a alertar os outros EM de que tiraria sérias ilações, caso o projecto falhasse (EUROFORÇAS,2009a).

As dificuldades foram ultrapassadas, em muito devido ao forte empenhamento de Portugal, e em Outubro de 2009 a EUROFOR oficializou junto do EUMS a oferta do EUROFOR BG para o segundo semestre de 2011 (CARCAÑO et al., 2010:25-26).

- Os teatros de operações

O escasso empenhamento operacional da EUROFOR e da EUROMARFOR tem sido intensamente debatido no seio das EUROFORÇAS.

Em Novembro de 2006, Portugal apresentou uma declaração em que afirmava que o empenhamento operacional das EUROFORÇAS se encontrava muito aquém das expectativas e que, dos esforços desenvolvidos, não estava a resultar a pretendida visibilidade. Segundo a declaração portuguesa, muitos eram os países que enfrentavam dificuldades para manter o nível crescente de empenhamento operacional solicitado pela NATO e pela UE, e que tal situação tinha levado Portugal a um debate interno, estando na altura a ser equacionadas diversas possibilidades, incluindo o abandono das EUROFORÇAS (CIMIN, 2006).

A posição portuguesa deu origem a uma série de iniciativas no sentido de inverter a situação, as quais viriam a resultar na participação da EUROFOR na operação ALTHEA, na Bósnia e Herzegovina, em 2006/2007, e da EUROMARFOR na operação IMPARTIAL BEHAVIOUR, no Líbano, em 2008/2009. Estranhou-se que, depois da forte tomada de posição e do sucesso obtido, Portugal não tivesse estado presente no Líbano com qualquer meio naval, o que foi justificado pela existência de outros compromissos¹⁷ (EUROMARFOR, 2008).

Em Setembro de 2008, foi discutido no Sub-grupo de Trabalho da EUROMARFOR a importância crescente da África Subsariana no panorama da segurança marítima global e a necessidade de considerar as sub-regiões do Golfo da Guiné e do Corno de África como

¹⁶ A França e a Itália declararam que não aceitariam que o EUROFOR BG fosse oferecido à UE sem que tivesse sido previamente garantida a capacidade de evacuação médica. Esta capacidade viria a ser garantida por Portugal.

¹⁷ Portugal comandou a SNMG1 entre Janeiro de 2009 e Janeiro de 2010.

de importância estratégica para os interesses da UE (EUROMARFOR, 2008).

Embora tenha sido considerado que a EUROMARFOR estava “...*tecnicamente disponível para conduzir Operações de Vigilância Marítima e Operações de Segurança Marítima no Corno de África...*”, nomeadamente no âmbito da operação ATALANTA, de responsabilidade da UE, a França manifestou forte apreensão relativamente às implicações jurídicas que tal envolvimento poderia acarretar, fazendo valer o seu entendimento que a participação neste tipo de operações deveria ser assumida a nível nacional.

Pese embora a insistência do em encontrar, no quadro dos compromissos já assumidos pelos EM relativamente à operação ATALANTA, uma oportunidade para a participação da EUROMARFOR, não foi alcançado consenso para que tal acontecesse, tendo a Espanha também assumido uma clara oposição¹⁸.

Em Outubro de 2009, já durante o comando nacional da EUROMARFOR, foi efectuada por Portugal mais uma tentativa de concertação para o comando da operação ATALANTA, em 2010. Enquanto a Itália respondeu favoravelmente, a França e a Espanha consideraram a activação prematura, evocando que o comando da operação pela EUROMARFOR poderia desmobilizar a participação de outros EM da UE (EUROMARFOR, 2009).

A posição espanhola vinha dar sequência a um desinvestimento progressivo na EUROMARFOR. Desde do final de 2004, altura em que o governo espanhol decidiu retrair parte das forças destacadas no exterior, que era notado algum alheamento da Espanha relativamente ao emprego operacional da EUROMARFOR. Recorde-se que o período 2005/2007, sob comando espanhol, foi dos mais apagados do ponto de vista operacional, tendo resultado na já referida declaração de Portugal, de Novembro de 2006.

Em Novembro de 2010, na reunião do POLMIL WG, fica de novo gorada a participação na operação ATALANTA, desta vez para 2011, devido a nova oposição da Espanha e, desta vez, também de Portugal, tendo esta sido considerada uma decisão política, consequência de posições semelhantes dos outros EM. Era, assim, alcançado o pleno de (quatro) posições negativas relativamente ao empenhamento da força nesta operação (EUROFORÇAS, 2010b), com consequências que serão analisadas em pormenor no capítulo 3.

Relativamente à EUROFOR, várias foram também os teatros de operações

¹⁸ A Espanha revelou-se indisponível para uma activação da EUROMARFOR durante o seu período de comando da operação ATALANTA devido a razões internas e ao impacto negativo que a oferta da EUROMARFOR como FHQ poderia ter no processo de geração de forças.

analisados como possíveis opções de empenhamento operacional. Desde do QG da UNIFIL, no Líbano, rejeitado por se tratar de um QG da ONU onde se diluiria a sua presença (EUROFORÇAS, 2010a), à participação na Missão de Treino da UE para a Somália, inviabilizada pela França por se tratar de uma missão de treino (EUROFORÇAS, 2009b), passando por um possível empenhamento no Kosovo, que se gorou devido a decisão política da Espanha, e o empenhamento de pequenas células ou indivíduos em operações diversas, opção rejeitada por Portugal por razões conceptuais (CIMIN, 2009), todas as tentativas resultaram infrutíferas.

- O futuro das EUROFORÇAS

Desde a chamada de atenção da França, em 2003, relativamente à necessidade de repensar a organização das EUROFORÇAS e adaptar a sua estrutura interna às reformas europeias, aos fortes alertas lançados por Portugal, em 2006 e 2009, relativamente à necessidade de inverter o défice de empenhamento operacional das EUROFORÇAS, várias têm sido as oportunidades em que o futuro das EUROFORÇAS tem sido questionado.

O momento crítico, contudo, chegaria em 15 de Abril de 2010, quando a França declarou, secundada pela Itália, que, na sequência de um encontro realizado entre o presidente francês, Nicolas Sarkozy, e o primeiro-ministro italiano, Silvio Berlusconi, ambos os países tinham acordado na necessidade de reavaliar a sua participação em diversas organizações de defesa¹⁹, incluindo a EUROFOR. Ambos os países garantiriam o apoio à constituição do EUROFOR BG para o segundo semestre de 2011, contudo, após o período de *stand by*, haveria necessidade de reavaliar a participação na EUROFOR (EUROFORÇAS, 2010a).

O acordo a que os representantes de França e de Itália se referiam tinha sido alcançado na cimeira Franco-Italiana, realizada em Paris, em 9 de Abril de 2010, de que resultou uma declaração conjunta sobre segurança e defesa. Numa primeira análise desta declaração conclui-se que as intenções dos dois países não se restringiam à discussão do futuro da EUROFOR e de outras forças multinacionais europeias. Dela constava um conjunto de iniciativas comuns, de que se destacava “... *a reavaliação das estruturas, da relação custo-eficácia e da validade das forças multinacionais (EGF, EUROFOR, EUROMARFOR, grupos tácticos), através da análise conjunta das lições retiradas do seu*

¹⁹Decisão reforçada por um relatório do *Cour des Comptes* (Tribunal de Contas) francês, de Fevereiro de 2011, que recomenda a reformulação ou extinção da participação francesa em todas forças militares permanentes europeias (COMPRES,2011:382-387).

emprego...”(EURACTIV,2010), tendo em vista “...o aproveitamento das oportunidades abertas pelo TL para um empenhamento mais profundo das forças armadas dos EM no âmbito da PCSD e, no futuro, numa verdadeira defesa europeia...”. Esta declaração acabava por ser contundente para as actuais parcerias, uma vez que nela estava implícito que do esforço que estava a ser desenvolvido não resultava uma mais-valia para a capacidade de defesa europeia, mais-valia que, tudo indica, ambos os países iriam procurar no contexto da PCSD.

Em 25 de Junho de 2010, na reunião do CIMIN, realizada em Lisboa, o representante francês comunicou oficialmente a decisão da França de cessar a sua participação na EUROFOR em 2012, após o período de *stand by* para a UE do EUROFOR BG, tendo obtido o apoio claro da Itália e o apoio de princípio da Espanha. Apenas Portugal se mostrou favorável à continuidade da EUROFOR (CIMIN,2010), (EUROFORÇAS,2010b). Estava lançada a discussão sobre o futuro das EUROFORÇAS, que será analisado em detalhe no capítulo 3.

c. Síntese conclusiva

A NATO reconheceu as EUROFORÇAS como forças multinacionais europeias, parte de um conjunto de capacidades partilháveis de que poderiam resultar complementaridade e sinergias para a defesa da Aliança e da UE.

O modelo de cooperação que presidiu à criação das EUROFORÇAS revelou-se incapaz de dar resposta aos desafios colocados pela PESD/PCSD. Por um lado, devido à incapacidade de adaptar o seu modelo à estrutura europeia que resultou da transferência de competências da UEO para a UE. Por outro, devido ao limitado empenhamento operacional, fruto da falta de consenso na revisão dos conceitos de emprego da EUROFOR e da EUROMARFOR.

A situação no Norte de África e actividade desenvolvida pela EUROMARFOR no âmbito das iniciativas cooperativas para o Mediterrâneo, são um indicador de que existe potencial e espaço de actuação para um maior empenhamento das EUROFORÇAS no contexto regional.

Em termos de progresso da investigação, considera-se atingido o OE2 e apresentados contributos para os OE3 e OE4. Quanto às perguntas derivadas considera-se formulada a resposta à PD3 e apresentados contributos para a elaboração das respostas às PD1 e PD4.

3. Análise conjuntural

Conhecido o enquadramento histórico e estratégico em que se consolidaram as EUROFORÇAS, será agora analisada a situação conjuntural que as envolve, considerando três vertentes: *i)* as EUROFORÇAS e a articulação NATO-EU; *ii)* os desafios que se colocam às EUROFORÇAS; e *iii)* os cenários plausíveis para o futuro das EUROFORÇAS.

Quanto à primeira, serão caracterizadas as oportunidades criadas pela entrada em vigor do TL e pela aprovação do novo conceito estratégico da NATO, identificando as potencialidades que delas decorrem para as EUROFORÇAS, como contributo para o OE3 e conclusão da resposta à PD1. Relativamente à segunda, serão analisados os principais desafios que actualmente se colocam às forças multinacionais e analisada a capacidade de resposta das EUROFORÇAS a esses desafios, nomeadamente a adequabilidade da sua estrutura às necessidades da defesa europeia e a sua capacidade para fazer face aos cenários operacionais da actualidade, tendo em vista atingir o OE4. Por fim, tentar-se-á prospectivar os cenários mais plausíveis quanto ao futuro de ambas as forças.

a. As EUROFORÇAS e a articulação NATO-UE

O novo conceito estratégico da NATO releva a importância de uma defesa europeia mais forte e reconhece a importância do TL no reforço da capacidade da UE para enfrentar os desafios comuns de segurança (NATO, 2010:9). Nesta perspectiva, a NATO e a UE devem desempenhar papéis complementares e de reforço mútuo na garantia da segurança internacional, materializados no reforço da parceria estratégica NATO-EU, no desenvolvimento da cooperação operacional, no alargamento das consultas políticas em assuntos de interesse comum e numa cooperação mais profunda no desenvolvimento de capacidades, minimizando a duplicação de esforços.

Deste alinhamento entre o conceito estratégico da NATO e a estratégia de segurança europeia, resultam aspectos que merecem alguma reflexão no âmbito da análise das complementaridades e sinergias que podem derivar da existência de forças multinacionais pré-estruturadas em ambas as organizações.

Em primeiro lugar, a translação para leste da área de interesse na NATO deixa, na prática, a segurança e defesa da Europa e dos espaços adjacentes a sul, nomeadamente o Mediterrâneo, mais dependente dos europeus. Nada que a PCSD não contemple. Gera-se aqui uma janela de oportunidade e complementaridade para as forças multinacionais

existentes no âmbito da UE e, como tal, para as EUROFORÇAS.

Em segundo lugar, a UE pode explorar a existência, no seu seio, de uma conjugação de instrumentos de duplo uso, militares e civis, de que a NATO não dispõe ou não possui em igual extensão, nomeadamente, missões de polícia, aplicação de sanções, ajuda humanitária, vigilância marítima, protecção civil, reforma do sector de segurança, políticas de desenvolvimento económico e social e diálogo político, que permitem à UE actuar como complemento ou em substituição da NATO em cenários específicos. O actual empenhamento operacional da UE, consubstanciado em três operações militares e nove missões civis, é bem demonstrativo desta dualidade. A esta capacidade junta-se um capital de experiência e confiança construído pela UE ao nível regional, nomeadamente no Mediterrâneo e em África. No caso específico das EUROFORÇAS, releva-se a existência de potencial de cooperação com agências civis e de colaboração com unidades de polícia, bem como a existência no seio das Forças Armadas de alguns dos seus EM, como é o caso de Portugal, de competência legal para actuação dual, militar e não-militar, nomeadamente no âmbito das acções de protecção civil e da colaboração no combate a formas de crime organizado como o narcotráfico, a imigração ilegal e as ameaças terroristas.

Finalmente, as restrições orçamentais na área da defesa levam a que utilização partilhada dos recursos das nações se constitua numa realidade incontornável. Neste âmbito, tem gerado consenso um conceito de complementaridade que aponta para o emprego das forças da NATO em situações em que seja exigida a projecção de força em grande escala, normalmente associada à intervenção de meios norte-americanos, e as da UE em situações de menor escala, nomeadamente no campo da gestão de crises, onde as EUROFORÇAS têm algumas provas dadas.

Conclui-se, que embora possa existir sobreposição em algumas áreas, há um forte potencial de complementaridade e capacidade para gerar sinergias na existência de forças multinacionais pré-estruturadas em ambas as organizações.

b. Desafios que se colocam às EUROFORÇAS

Os grandes desafios que se colocam às EUROFORÇAS são de natureza essencialmente estrutural, há muito identificados, mas agora agudizados pela decisão francesa de abandono da EUROFOR. Para a sua compreensão, será efectuada uma breve apreciação da decisão francesa, seguida da análise dos aspectos considerados críticos para a reforma estrutural.

(1) A decisão francesa de abandono da EUROFOR

As razões apresentadas pela França para justificar a sua decisão de abandono da EUROFOR foram de duas ordens. Em primeiro lugar, de ordem financeira, decorrente da necessidade de racionalizar o uso dos recursos, numa conjuntura de fortes restrições orçamentais. Em segundo lugar, de ordem político-militar, argumentando que a ausência de forças atribuídas em permanência, a pesada estrutura do seu Estado-Maior, o escasso empenhamento operacional e a concorrência de outras forças multinacionais mais facilmente mobilizáveis, reduziam as perspectivas do seu empenhamento operacional.

Além de anunciar a retirada da EUROFOR em 2012²⁰, após o período de *stand by* do EUROFOR BG para a UE, a França manifestou-se ainda favorável a uma reflexão profunda sobre a sua dissolução, considerando que se tornava imperativa uma modernização das forças multinacionais europeias no contexto da reforma dos instrumentos de defesa europeus, preconizada no Tratado de Lisboa (CIMIN,2010). A França convidou, desta forma, os outros EM a adoptar uma decisão consensual relativa ao encerramento da EUROFOR, aliviando a carga negativa que teria uma imposição e assumindo um papel precursor na construção da nova defesa europeia. Esta posição recebeu o apoio claro da Itália, enquanto a Espanha adoptou uma posição de expectativa. Portugal foi o único EM a tomar uma posição de discordância relativamente à extinção da EUROFOR.

Das entrevistas realizadas no âmbito deste trabalho, deduz-se que a posição nacional foi proposta pelo CEMGFA e aprovada ao nível político. Teve como suporte, por um lado, a importância de que a continuidade da EUROFOR representa para as Forças Armadas (FFAA) portuguesas, como única estrutura militar em que, em conjunto com a EUROMARFOR, Portugal assume periodicamente a liderança; e, por outro, o protagonismo que o comando de um BG confere a Portugal no âmbito da PCSD, protagonismo difícil de alcançar noutras parcerias, tendo em atenção as limitações nacionais em termos de capacidades de C2.

Voltando aos termos da declaração francesa, salienta-se a ausência de qualquer referência à EUROMARFOR, parecendo ter havido cuidado em salvaguardar a continuidade desta força, que é sustentada numa estrutura permanente muito simples, com

²⁰ Do ponto de vista do enquadramento jurídico, a intenção de abandono não é suficiente para interromper o vínculo às EUROFOR. De acordo com o Tratado sobre o Estatuto da EUROFOR, a denúncia do Tratado produz efeitos seis meses após a notificação dos outros EM. Tendo o abandono sido anunciado para 2 de Julho de 2012, é de esperar que a França formalize a respectiva notificação no final de 2011.

resultados operacionais reconhecidos e de cuja extinção poderia resultar desconfiança nos parceiros regionais da Margem Sul do Mediterrâneo.

Sendo o empenhamento operacional da EUROMARFOR um dos factores que a diferencia da EUROFOR neste processo de possível extinção, é legítimo admitir que a sua ausência dos teatros de operações, por falta de consenso entre os EM, possa vir a conduzi-la à situação em que hoje se encontra a EUROFOR. Isto colocaria o ónus de tal desfecho nas nações que mais recentemente inviabilizaram este empenhamento: Espanha e Portugal.

Relativamente a uma possível continuidade da EUROFOR sem a França, este é um cenário hipotético muito pouco plausível, dado o âmbito vincadamente regional das EUROFORÇAS (Sul da Europa/Mediterrâneo) e o papel nuclear desempenhado pela França nesse contexto.

(2) A reforma estrutural

Nesta secção são abordados os desafios que se colocam às EUROFORÇAS no contexto da sua reforma estrutural, considerando os aspectos seguintes:

- A modernização no contexto da reforma dos instrumentos de defesa europeus;
- O alargamento a novos membros;
- A evolução do HQ da EUROFOR como FHQ permanente da UE;
- A implementação de um modelo flexível e de custos reduzidos;
- A atribuição do EUROFOR BG à EU;
- Outras possibilidades de emprego das EUROFORÇAS.

- Modernização no contexto da reforma dos instrumentos de defesa europeus

Entre os desafios estruturais que se colocam às EUROFORÇAS, o da sua modernização no contexto da reforma dos instrumentos de defesa europeus é um dos mais importantes. Neste âmbito, importa analisar até que ponto o quadro conceptual das EUROFORÇAS pode ser revisto, transformando-as num conjunto de capacidades a edificar pelos seus EM, segundo o novo mecanismo de CEP. Esta revisão do conceito conduziria, na prática, a uma refundação das EUROFORÇAS, obrigando à renovação do compromisso entre os seus EM e, conseqüentemente, ao reforço da sua capacidade operacional e da sua disponibilidade.

Sendo uma solução que, do ponto de vista político, não pode ser liminarmente ignorada, em respeito pelo espírito do TL, já do ponto de vista técnico, a implementação

destes mecanismos não é ainda consensual. Os critérios de participação nas CEP não estão claramente definidos no TUE e tem havido algum cuidado na abordagem do tema para evitar divergências profundas e afastar a carga negativa da imagem de uma “Europa a duas velocidades”.

Neste âmbito, e sendo conhecido que uma das principais lacunas da UE, em termos de capacidades, é a reduzida percentagem de forças destacáveis, poder-se-ia encontrar aqui uma janela de oportunidade para a afirmação das EUROFORÇAS no contexto da PCSD, fazendo uso da afinidade geográfica dos seus EM, interoperabilidade, integração e relação privilegiada com uma região de importância crítica para a Europa, e em especial para os países do Sul, o Mediterrâneo. O aspecto regional toma particular relevância numa altura em que a Europa, fruto do seu alargamento para leste, se revela prioritariamente atenta aos desenvolvimentos no Leste Europeu, Médio-Oriente e continente asiático em geral, relegando a fronteira Sul para segundo plano.

Sabe-se, contudo, que a base conceptual em que assentam as CEP é muito mais ambiciosa e exigente do que um simples processo de geração de forças. As cooperações geradas neste âmbito devem corresponder a uma vontade firme dos Estados constituintes de gerar capacidades sólidas, projectáveis e sustentáveis, alicerçadas em projectos de Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) credíveis, que constituam, de facto, valor acrescentado para a defesa europeia. Por outras palavras, é preciso que exista vontade política e assinalável capacidade económica, tecnológica e industrial de cada um dos EM para desenvolver e colocar à disposição da UE, de forma integrada e com carácter permanente, um conjunto de capacidades que até agora geriam de forma autónoma e que passam a utilizar de forma partilhada. Importa, neste particular, saber até que ponto estará ao alcance de Portugal integrar este projecto, numa conjuntura económica desfavorável, com uma indústria de defesa pouco competitiva, uma BTID em estado embrionário e numa altura em que o tempo corre contra as pretensões nacionais.

- O alargamento a novos membros

Ainda em termos estruturais, outro cenário possível para a continuidade das EUROFORÇAS será o seu alargamento a novos membros. No pressuposto de que o abandono da França conduzirá à extinção da EUROFOR, pressuposto que se baseia no consenso existente entre os quatro EM de que a parceria só será mantida num modelo em que estejam presentes todos os Estados fundadores, fica a solução limitada a um modelo

“4+n”, de revitalização da estrutura através da admissão de novos países.

Como já foi referido no capítulo anterior, a Grécia e a Turquia foram, até hoje, os únicos países a manifestar interesse na adesão às EUROFORÇAS. Embora as referências documentais sobre esta matéria sejam escassas e circunscritas à época do pedido de adesão, a investigação realizada permitiu concluir que o interesse dos dois países se mantém. Este interesse resulta da extrema importância que ambos atribuem à segurança no Mediterrâneo e do reconhecimento do papel que pode ser desempenhado pelas EUROFORÇAS, e em especial pela EUROMARFOR, na criação dessa segurança, nomeadamente através da condução de operações de segurança marítima.

Como também já foi referido, este tem sido um assunto adiado. Nas actuais circunstâncias, em que o entendimento entre os quatro EM já tem sido, muitas vezes, problemático, promover a adesão de dois países cujo relacionamento se reveste de elevada complexidade, fragilizaria ainda mais a capacidade para gerar consensos. Por outro lado, numa conjuntura marcada por fortes restrições orçamentais, é pouco provável que a adesão destes ou de outros países, se traduzisse num incremento efectivo das capacidades operacionais, pelo que este cenário hipotético se afigura muito pouco plausível.

Quanto a Portugal, e pese embora a adesão da Grécia e da Turquia pudesse contribuir para a revitalização das EUROFORÇAS, a deslocação para leste do centro de gravidade da organização poderia fragilizar a ligação a países do Norte de África que para Portugal são prioritários: Marrocos, Argélia e Tunísia.

- Evolução do HQ da EUROFOR como FHQ permanente da UE

Outro desafio estrutural identificado para as EUROFORÇAS relativamente ao seu futuro é a possibilidade de evolução da EUROFOR como FHQ permanente da UE. A UE dispõe actualmente de cinco FHQ disponibilizados pelos seus EM (Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Suécia). Sabe-se, contudo, que o empenhamento de qualquer destes HQ dependerá sempre de uma decisão final dos países que os detêm, que ponderarão em função das suas prioridades do momento.

Uma das potencialidades da EUROFOR a explorar seria a atribuição do seu HQ como FHQ permanente do catálogo de forças da UE, de que resultariam três importantes vantagens. Em primeiro lugar a sua elevada prontidão (existe em permanência, está treinado e pode, de imediato, iniciar o planeamento e a monitorização da situação operacional). Segundo, é uma força multinacional, o que se traduz numa mais-valia

atendendo ao carácter das forças empregues nos teatros de operações. Uma terceira vantagem seria libertar a UE da dependência da disponibilidade conjuntural dos seus EM para assegurar esta capacidade operacional.

Em termos estruturais, o aproveitamento desta potencialidade permitiria colocar a EUROFOR, na agenda de defesa da UE. Contudo, o facto do conceito de emprego da EUROFOR não contemplar este tipo de empenhamento tem servido de argumento à França para inviabilizar esta linha de acção. Tendo ainda em consideração que um dos argumentos utilizados para a extinção da EUROFOR são os elevados custos da sua estrutura permanente, e considerando que dois dos EM das EUROFORÇAS (França e Itália) têm FHQ nacionais no catálogo de forças da UE, e quererão continuar a rentabilizá-los nesse contexto, a evolução do HQ EUROFOR como FHQ permanente da UE torna-se um cenário hipotético muito pouco plausível.

- Implementação de um modelo flexível e de custos reduzidos

A necessidade de reduzir os custos²¹ da estrutura permanente da EUROFOR tem levado a equacionar a implementação de um modelo flexível e de reduzida dimensão, semelhante ao que constitui a EMFPC. Esta célula passaria a funcionar em sistema de rotação, estabelecida em estruturas nacionais do nível de Brigada, indicadas por cada um dos EM. Manter-se-ia, desta forma, a capacidade para a constituição periódica de um BG para a UE, objectivo primário da EUROFOR no contexto da PCSD. Esta solução poderia permitir, também, a aproximação aos países do Norte de África, através da realização de exercícios e da cooperação multilateral, à semelhança do que faz a EUROMARFOR. No que respeita aos inconvenientes, perder-se-iam as vantagens que a actual estrutura da EUROFOR encerra em termos operacionais, nomeadamente, a prontidão, a proficiência, o nível de integração e o conhecimento situacional permanente, potencialidades que, diga-se em abono da verdade, também não têm sido aproveitadas.

O modelo minimalista não apresenta, em termos operacionais, obstáculos significativos à sua implementação, ficando essencialmente dependente da vontade política dos EM. É aqui que tudo se decidirá, sendo que o compromisso mais difícil de alcançar será o da disponibilidade para constituir periodicamente um BG para a UE, devido aos interesses individuais da Espanha, França e Itália, que parecem privilegiar outros

²¹ Estima-se que o custo fixo anual da participação nacional na EUROFOR seja da ordem dos dois milhões de euros. A implementação de um modelo semelhante ao da EMFPC poderá reduzir os custos fixos para menos de 10% deste valor.

compromissos, nomeadamente com o EUROCORPS²². Em termos nacionais, a implementação deste modelo obrigará a que seja considerada a edificação de um FHQ próprio, que assegure a capacidade de C2 do BG constituído durante o período de responsabilidade nacional.

- A atribuição do EUROFOR BG à UE

Para a UE, que não possui forças militares nem estruturas de comando permanentes, as características das estruturas multinacionais, como as EUROFORÇAS, revestem-se de especial significado na consolidação da PCSD, gerando forças modulares, flexíveis e projectáveis, cuja utilidade é inquestionável quando a capacidade de resposta se torna factor fundamental na reacção a situações de crise.

Este é, em termos práticos, o conceito de empenhamento dos BG, um instrumento configurado para a resposta rápida a situações de crise, a que os EM da UE têm dedicado grande atenção. Reconhecendo este esforço, a UE tem tentado optimizá-lo, preconizando a evolução do modelo em vigor, baseado em forças geradas para períodos determinados que desintegram após o período de atribuição, para um modelo de parcerias duradouras.

Foi neste sentido que Portugal propôs a constituição periódica, com liderança rotativa, de um EUROFOR BG para atribuição à UE. Esta iniciativa, contudo, não mereceu a concordância dos outros EM, o que poderá ser considerado um indício da sua preferência pela edificação da capacidade no âmbito nacional ou bilateral, em detrimento de uma partilha de capacidades no seio da EUROFOR.

Estando em curso a edificação do EUROFOR BG para o segundo semestre de 2011, afigura-se razoável que o resultado da experiência operacional do período de disponibilidade deste BG venha a ser considerado como elemento determinante na decisão sobre o seu futuro, ainda para mais tratando-se do primeiro BG de natureza puramente multinacional disponibilizado à UE, em que a EUROFOR actua como “nação-quadro”.

Embora a UE não tenha, até agora, tomado qualquer decisão política nesse sentido, a crise no Magreb oferece um cenário hipotético para empenhamento do EUROFOR BG. Sabendo que a UE tem privilegiado o uso de capacidades civis em situações de crise (relembra-se que das 12 operações da UE actualmente em curso, três são militares e nove são civis), e sabendo-se que um dos objectivos prioritários da PCSD é assumir todo

²² Existem indicações relativamente a uma possível aproximação da Itália aos EUROCORPS, de que já fazem parte a Espanha e a França.

espectro de tarefas na gestão de crises, o que exige uma vasta gama de recursos civis e militares, um dos factores que pode potenciar o empenhamento do EUROFOR BG em operações é a sua capacidade para operar, ou até integrar, destacamentos civis e unidades de polícia.

O possível empenhamento do EUROFOR BG em operações constituirá para Portugal um enorme desafio, face ao peso da participação nacional na sua constituição (737 militares, acrescidos dos 14 que já fazem parte do FHQ, de um total de 1836), como se pode ver na tabela 1.

UNIDADE	ERF STAFF	PO	SP	FR	IT	TOTAL
FHQ	168		-	-	-	168
UNIDADE APOIO / CIS	-	-	-	-	217	217
BATALHÃO INFANTARIA	-	631	-	-	-	631
APOIO COMBATE	-	-	298	42	145	485
APOIO SERV. COMBATE	-	56	94	6	39	195
DESTACAMENTO AÉREO	-	44	-	-	-	44
APOIO MÉDICO	-	6	-	42	6	54
TRANSPORTES	-	-	-	42	-	42
TOTAL	168	737	392	132	407	1836

Tabela 1 – Constituição do EUROFOR BG para o segundo semestre de 2011

- Outras possibilidades de emprego das EUROFORÇAS

A EUROMARFOR, cujo empenhamento operacional nos últimos dois anos se limitou à participação em exercícios, tem também novos desafios a enfrentar, fruto dos desenvolvimentos ocorridos no contexto global e que podem exigir a reformulação das suas tarefas tradicionais.

Uma das tarefas que se afigura de importância crítica na conjuntura actual é a condução de operações de segurança marítima (*Maritime Security Operations – MSO*) na sua principal área de interesse, o Mediterrâneo. Esta é uma actuação que se projecta em três planos. Em primeiro lugar, no plano militar, consubstanciada na utilização dos meios operacionais disponibilizados pelos EM. Em segundo, no plano da integração de capacidades civis e militares, essencialmente concretizada através da cooperação com

agências civis europeias²³. Em terceiro lugar, a cooperação regional, através do reforço das relações existentes com os países do Norte de África, tendo em vista o fortalecimento do flanco sul europeu e da sua ligação à Margem Sul do Mediterrâneo.

Empregar uma força naval, como a EUROMARFOR, para a condução, em permanência, de operações de segurança marítima é, obviamente, inviável. Porém, aproveitar a presença, na área de interesse, de meios dos seus EM, a operar individualmente ou no âmbito de outras parcerias, para construir um panorama marítimo comum e consolidá-lo com a informação disponibilizada pelas agências civis e outros sistemas de vigilância é, com certeza, uma mais-valia a não desperdiçar. A gestão deste panorama contribuiria, certamente, para a segurança marítima do Mediterrâneo Ocidental e suas aproximações, sem custos adicionais significativos, uma vez que todos os EM já possuem estruturas adequadas à condução de MSO. Complementarmente, e logo que as condições de estabilidade na região o permitissem, deveria ser considerada a integração activa neste esforço dos parceiros do Norte de África, tirando partido de sinergias já existentes.

Outra tarefa possível para as EUROFORÇAS, e que exige a reformulação das suas tarefas tradicionais, é a participação em missões de “*Capacity Building*”, a levar a cabo em articulação com agências civis e outras organizações, em países subdesenvolvidos. São exemplos deste tipo de missões as que se encontram actualmente em curso na Somália, desenvolvidas no quadro da UE. As posições desfavoráveis recentemente verificadas relativamente à participação das EUROFORÇAS neste tipo de missões, veiculadas principalmente pela França, que entende que as EUROFORÇAS não devem participar em missões de treino para as quais não estão configuradas, inviabilizaram a participação do HQ da EUROFOR na Missão de Treino da UE para a Somália²⁴ e da EUROMARFOR na edificação da Capacidade Marítima Regional no Corno de África²⁵. Esta posição francesa, agravada por uma conjuntura orçamental bastante restritiva, leva a considerar como pouco provável uma alteração significativa nesta matéria, pelo que não se afigura, no curto prazo, possível o empenhamento operacional das EUROFORÇAS em missões desta natureza.

²³ Como o FRONTEX (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*), a EMSA (*European Maritime Safety Agency*) e o MAOC-N (*Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*)

²⁴ Alvo: Forças de Segurança do Governo de Transição Federal da Somália.

²⁵ Alvo: Guarda Costeira Somali.

c. O futuro das EUROFORÇAS: cenários possíveis

Concluída a análise dos desafios que se colocam às EUROFORÇAS, são estabelecidos três cenários futuros, que se podem considerar como os de concretização mais plausível:

- CENÁRIO 1: Continuidade da EUROFOR e da EUROMARFOR:
- CENÁRIO 2: Extinção da EUROFOR e continuidade da EUROMARFOR:
- CENÁRIO 3: Extinção da EUROFOR e da EUROMARFOR

Estes cenários serão analisados em pormenor no capítulo 4. Note-se que muitos dos factores e linhas de acção a ter em conta na tomada de decisão nacional se aplicam também a outros cenários que não foram considerados neste trabalho.

d. Síntese conclusiva

A translação para leste da área de interesse na NATO e a necessidade de assegurar uma capacidade de resposta rápida em espaços distintos, justifica a existência de forças pré-estruturadas na NATO e na UE. A superior capacidade combatente da NATO, a existência de um leque alargado de instrumentos de duplo uso na UE e a necessidade de articular capacidades e partilhar recursos potenciam a complementaridade e geram sinergias entre as forças.

São vários os cenários possíveis para o empenhamento das EUROFORÇAS, num quadro de reformulação do seu conceito de emprego. O Mediterrâneo, quer no contexto das acções cooperativas com os países do Norte de África, quer no âmbito da segurança marítima ou da gestão de crises, é o cenário que se afigura mais plausível e adequado para o seu empenhamento.

O anúncio do abandono da EUROFOR pela França obriga os EM a uma tomada de decisão sobre o futuro das EUROFORÇAS. De entre os cenários hipotéticos discutidos, resultaram três que se consideram mais plausíveis (continuidade de ambas as forças; extinção da EUROFOR; e extinção de ambas as forças), que serão considerados no capítulo seguinte, no âmbito da fundamentação da posição nacional relativamente ao futuro da participação nas EUROFORÇAS.

Considera-se, para os propósitos da investigação, atingidos os OE3 e OE4 e formulada a resposta à PD1.

4. Portugal e as EUROFORÇAS

Este capítulo inicia-se com uma análise custo/benefício da participação portuguesa nas EUROFORÇAS. Segue-se a apreciação, numa perspectiva nacional, dos cenários estabelecidos no capítulo anterior, tendo em vista determinar os factores de decisão a considerar relativamente ao futuro da participação portuguesa nas EUROFORÇAS.

Visa alcançar o OE5 e concluir a resposta às PD4 e PP deste trabalho.

a. Análise da relação custo/benefício da participação nacional nas EUROFORÇAS

Para analisar se é vantajosa para Portugal, numa perspectiva custo/benefício, a participação nas EUROFORÇAS, foi efectuada uma análise do tipo SWOT²⁶, em que foram identificadas as potencialidades e as vulnerabilidades que resultam da participação de Portugal nas EUROFORÇAS, bem como as oportunidades e ameaças que, em termos externos, condicionam estas forças.

Da observação do quadro SWOT (tabela III.1 do Apêndice III) conclui-se que os benefícios da participação de Portugal nas EUROFORÇAS decorrem essencialmente dos seguintes factores:

- Papel activo na organização, onde assume periodicamente o comando das forças;
- Capacidade de afirmação em presença de países cujas FFAA têm dimensão superior;
- Integração de uma estrutura multinacional de defesa que, ao contrário da NATO e da UE, tem tido algum sucesso no desenvolvimento da segurança cooperativa no Mediterrâneo, de interesse estratégico para o País.

Em oposição, a participação nacional é constringida pelas seguintes condicionantes:

- Baixo empenhamento operacional das EUROFORÇAS;
- Inadaptação das suas estruturas aos desafios da PCSD;
- Elevados custos fixos da EUROFOR;
- Falta de coesão e sintonia entre os EM.

²⁶ *Strengths* (Potencialidades), *Weaknesses* (Vulnerabilidades), *Opportunities*, (Oportunidades), *Threats* (Ameaças).

Da análise SWOT, em que se considera uma conjuntura essencialmente marcada pelos desafios e oportunidades criados pela PCSD, pela crise no Magreb, pelos fortes constrangimentos económico-financeiros e pela decisão da França de abandonar a EUROFOR, resulta a identificação de linhas de acção político-militar possíveis, a considerar na análise dos cenários mais plausíveis.

b. Análise dos cenários considerados

Nesta secção são caracterizados, para cada um dos cenários enunciados no final do capítulo anterior, as vantagens e desvantagens, as linhas de acção político-militares possíveis e os factores de decisão a considerar na tomada de posição nacional.

(1) CENÁRIO 1: Continuidade da EUROFOR e da EUROMARFOR

Trata-se de um cenário de continuidade de ambas as forças, de plausibilidade média, com tendência para se verificar no que respeita à EUROMARFOR mas que, para se concretizar para a EUROFOR, obriga a uma inflexão da posição da França.

- Vantagens:

- Permite a Portugal o comando periódico de ambas as forças e a partilha de capacidades C2, sem as quais ficaria normalmente impossibilitado de exercer funções de comando de forças multinacionais;
- Multinacionalidade dos HQ, com efectivos equilibrados e em paridade, onde os militares portugueses assumem responsabilidades que noutros HQ dificilmente lhe são atribuídas;
- Assegura instrumentos para a segurança cooperativa numa região de interesse estratégico para o País (Mediterrâneo Ocidental);
- Potencia o empenhamento das FFAA em missões no estrangeiro.

- Desvantagens:

- Elevados custos de manutenção da estrutura da EUROFOR, competindo com outros compromissos internacionais e obrigando a estabelecer prioridades numa conjuntura de grandes constrangimentos orçamentais;
- Historial de reduzido empenhamento operacional e inadaptação das estruturas aos actuais desafios da PCSD;

- Evolução para o modelo reduzido da EUROFOR pode levar à necessidade de edificação de um FHQ próprio, que assegure a comando do BG gerado durante o período de comando nacional;
- Risco de evolução para modelos de cooperação PCSD que Portugal tenha dificuldades em acompanhar, como as CEP.

- Linhas de acção político-militares possíveis:

Tratando-se de um cenário de continuidade, as linhas de acção político-militares possíveis que se seguem poderão também ser implementadas para minimizar a ocorrência de cenários mais desfavoráveis:

- Aproveitar o comando nacional da EUROFOR e da EUROMARFOR para responder às oportunidades criadas pela PCSD, fomentando a cooperação com organizações e agências civis;
- Aprofundar a cooperação com os parceiros do Magreb, fomentando a realização de intercâmbios, exercícios cooperativos, desenvolvimento de capacidades civis-militares e o envolvimento progressivo em tarefas de MSO;
- Reformar as estruturas, rever os conceitos de emprego e fomentar a aproximação às estruturas político-militares da UE, aumentando a relevância política das EUROFORÇAS no contexto da PCSD;
- Ponderar um incremento do investimento nas EUROFORÇAS, em detrimento de outras parcerias.

- Factores de decisão:

Os factores a considerar na tomada de decisão de nível político-militar relativamente a este cenário são:

- Existência de recursos humanos, materiais e financeiros para responder a um aumento do nível de empenhamento operacional das EUROFORÇAS e à reestruturação da EUROFOR;
- Percepção da vontade política dos outros EM para reformar e apoiar o incremento do empenhamento operacional das EUROFORÇAS;
- Oportunidade das iniciativas junto no Magreb, numa conjuntura de intervenção militar na Líbia, em que a posição mais moderada de Portugal relativamente à dos outros EM pode contribuir para restabelecer a confiança.

- Sinopse:

Trata-se, dos três cenários, aquele que se afigura mais vantajoso para Portugal. A sua concretização depende da decisão política, pelo que exige uma acção diplomática junto dos outros EM que conduza a uma alteração da posição da França de abandono da EUROFOR. Obriga a um maior investimento de recursos na EUROFORÇAS o que, numa conjuntura de redução de despesas na defesa, pressupõe a diminuição do empenhamento noutras parcerias, nomeadamente no âmbito da NATO.

(2) CENÁRIO 2: Extinção da EUROFOR e continuidade da EUROMARFOR

Trata-se de um cenário de plausibilidade alta, sustentado na provável irreversibilidade da posição francesa.

- Vantagens:

- Eliminação dos custos associados à estrutura permanente da EUROFOR;
- Assegura a continuidade do instrumento que se tem revelado mais eficaz no desenvolvimento da segurança cooperativa no Mediterrâneo Ocidental, a EUROMARFOR.

- Desvantagens:

- Reduz as oportunidades de empenhamento das Forças Armadas em missões no estrangeiro e conseqüente perda de experiência e prestígio;
- Limita a possibilidade do exercício do comando de forças multinacionais terrestres por indisponibilidade de capacidades C2 nacionais;
- Dificulta a resposta aos desafios da PCSD, uma vez que inviabiliza o recurso à EUROFOR para a constituição de BG para a UE.

- Linhas de acção político-militares possíveis:

Trata-se de um cenário de ruptura para a EUROFOR, em que as linhas de acção possíveis são essencialmente orientadas para a preservação da EUROMARFOR e para a consideração de alternativas à EUROFOR:

- Reformular o conceito de emprego da EUROMARFOR, aumentar o seu

empenhamento operacional e fomentar a cooperação com agências civis, aumentando a sua relevância no contexto da PCSD;

- Criar novas parcerias ou aprofundar parcerias bilaterais/multilaterais já existentes no âmbito das forças terrestres;
- Desenvolver iniciativas bilaterais/multilaterais na área da segurança e defesa com os países do Magreb.

- Factores de decisão:

Os factores a considerar na tomada de decisão de nível político-militar relativamente a este cenário são:

- Percepção da vontade política dos outros EM para reformar e apoiar o incremento do empenhamento operacional da EUROMARFOR;
- Existência de alternativas viáveis à EUROFOR, num quadro de redução das despesas de defesa.

- Sinopse:

Assegurar a continuidade da EUROMARFOR implica reformas e reforço do investimento.

A extinção da EUROFOR obriga a encontrar alternativas no âmbito bilateral ou multilateral, que, num período de fortes restrições orçamentais, possibilitem a Portugal continuar a integrar forças multinacionais terrestres ou conjuntas. Portugal participou no *Spain Framework Nation BG*²⁷ em 2010 e esta é uma opção a considerar. Contudo, a Espanha só voltará ser *framework nation* em 2014 e tudo leva a crer que se trate de um BG de natureza anfíbia²⁸. O Reino Unido é outra possibilidade, com um BG previsto para 2013. É desejável que as alternativas a considerar proporcionem o acesso a capacidades de C2 que permitam a Portugal assumir papéis da mesma relevância dos que actualmente exerce no âmbito da EUROFOR, como o comando de um BG.

(3) Extinção da EUROFOR e da EUROMARFOR

É considerado, no curto prazo, um cenário de plausibilidade baixa, que só se colocará caso a EUROFOR venha a ser extinta e a EUROMARFOR continue a não ser

²⁷ Com uma Companhia de Engenharia e oficiais no Estado-Maior.

²⁸ *Spanish Italian Amphibious Force* (SIAF) BG, que Portugal já integrou em 2008 com uma Companhia de Fuzileiros e que poderá voltar a integrar em 2014, nos mesmos moldes.

empregue em operações.

- Vantagens:

- Concentração da aplicação dos recursos financeiros, humanos e materiais noutras parcerias.

- Desvantagens:

- Reduz as oportunidades de empenhamento das FFAA em missões no estrangeiro;
- Limita a possibilidade do exercício do comando de forças multinacionais, mais visível no caso das forças terrestres;
- Diminui a capacidade de resposta nacional aos desafios da PCSD, uma vez que dificulta a participação em forças multinacionais europeias;
- Perda de um instrumento que se tem revelado eficaz no desenvolvimento da segurança cooperativa para o Mediterrâneo Ocidental;
- Sinal de fraqueza política do flanco sul da Europa.

- Linhas de acção político-militares possíveis:

Tratando-se, tal como o anterior, de um cenário de ruptura, as linhas de acção possíveis são orientadas para a construção de soluções alternativas, quer em termos da constituição de forças, quer em termos do relacionamento bilateral/multilateral com os países do Magreb.

- Factores de decisão:

No mesmo sentido, o principal factor a considerar na tomada de decisão de nível político-militar relativamente a este cenário é a existência de alternativas viáveis à EUROFOR e à EUROMARFOR no quadro das forças multinacionais europeias e num contexto de redução das despesas na defesa.

- Sinopse:

Em termos político-estratégicos, a extinção da EUROFOR e da EUROMARFOR é o cenário que se afigura mais desfavorável para Portugal, como se deduz do desequilíbrio da relação vantagens/desvantagens.

Ao nível estritamente militar, enquanto a extinção da EUROMARFOR não

apresenta grandes consequências, uma vez que o empenhamento dos meios nacionais pode continuar a ser conseguido no quadro da NATO ou da UE, já relativamente à extinção da EUROFOR a situação será diferente, obrigando a encontrar alternativas no âmbito bilateral/multilateral, onde Portugal possa aceder a capacidades de C2 que lhe permitam assumir papéis da relevância dos que actualmente exerce no âmbito da EUROFOR, como o comando de um BG, o que não se afigura fácil.

c. Síntese conclusiva

A análise SWOT permite concluir que a continuidade das EUROFORÇAS é vantajosa para Portugal, podendo a relação custo-benefício ser otimizada se forem operadas modificações estruturais e funcionais que permitam reduzir os custos permanentes, melhorar a articulação com as estruturas político-militares da UE e conduzir a um empenhamento operacional efectivo, tendo como prioridade a segurança do Mediterrâneo Ocidental.

A tomada de decisão nacional relativa ao futuro da participação nas EUROFORÇAS deve ter em consideração os seguintes factores: percepção da vontade política reformadora dos outros EM; existência de recursos para corresponder ao esforço reformador e a um maior empenhamento operacional; capacidade de resposta nacional a novos modelos de cooperação; salvaguarda da prioridade no desenvolvimento de acções cooperativas no Mediterrâneo; e existência de soluções alternativas em caso de extinção de forças.

Em termos de trabalho de investigação considera-se alcançado o OE5 e concluídas as respostas às PD4 e PP deste trabalho.

Conclusões

O trabalho efectuado teve como principal propósito contribuir para o processo de decisão nacional sobre o futuro das EUROFORÇAS, num contexto de reestruturação do quadro de segurança e defesa europeias e numa conjuntura orçamental restritiva. As grandes linhas do procedimento utilizado conduziram a uma investigação em torno de uma questão central: “*Face à entrada em vigor do TL e à declaração da intenção da França de abandonar a EUROFOR em 2012, que factores devem ser considerados na tomada de decisão quanto ao futuro da participação de Portugal nas EUROFORÇAS?*”.

A metodologia utilizada levou à decomposição da questão principal em quatro questões derivadas. Tratando-se de um assunto em pleno desenvolvimento, com diálogos político-militares em curso e com o aparecimento constante de novos dados, optou-se pela não elaboração de hipóteses, reservando para o final do trabalho a construção de soluções sob a forma de possíveis linhas de acção e determinação de factores de decisão.

A escassa informação disponível em fontes abertas levou a que a investigação documental se centrasse em entrevistas e na análise de relatórios, circulares, minutas e documentos de trabalho da UE, NATO e EUROFORÇAS.

O percurso metodológico utilizado consistiu em três fases:

Em primeiro lugar, um enquadramento histórico e estratégico, onde foi efectuada uma retrospectiva da Europa da Defesa e a descrição trajecto das EUROFORÇAS, dando especial atenção ao seu posicionamento no âmbito da PESD/PCSD.

A segunda fase consistiu numa análise conjuntural, em que foram identificadas as potencialidades de articulação e complementaridade entre a UE e a NATO, as oportunidades que delas resultam para as forças multinacionais europeias e os desafios que toda esta envolvente coloca às EUROFORÇAS, num contexto de fortes constrangimentos orçamentais e da decisão de abandono da EUROFOR pela França.

A terceira fase consistiu numa análise da relação custo/benefício da participação portuguesa nas EUROFORÇAS e da apreciação de três cenários plausíveis, tendo como objectivo identificar linhas de acção e determinar os factores a considerar na tomada de decisão nacional relativa ao futuro da participação nas EUROFORÇAS.

Os contributos para o conhecimento que resultam deste trabalho situam-se ao nível de uma melhor compreensão do conceito das EUROFORÇAS, da sua origem, da sua história e do seu enquadramento histórico e estratégico. A aproximação aos desafios segundo duas grandes áreas, a estrutural e a operacional, é nova e permite identificar níveis

de actuação complementares, o nível político-estratégico e o nível militar, entre os quais é requerida uma acção articulada. A perspectiva nacional em que é conduzida a análise oferece contributos que poderão ser considerados no processo de tomada de decisão.

Quanto aos contributos de ordem prática, salienta-se a realização da análise SWOT, na qual, considerando as potencialidades e as vulnerabilidades que resultam da participação portuguesa nas EUROFORÇAS, bem como as oportunidades e ameaças que, em termos externos, condicionam estas forças, foi possível deduzir linhas de acção político-militar a considerar perante possíveis cenários. Este modelo poderá ser aplicado na análise estratégica de viabilidade de outras parcerias onde o nível de decisão político-militar esteja presente.

Numa reflexão final, os desafios que hoje em dia se colocam ao sul da Europa em matéria de segurança e defesa, num panorama global caracterizado por uma deslocação dos eixos de atenção para leste, obrigam a que esta região exerça sobre si própria e sobre a sua vizinhança próxima, nomeadamente sobre o Mediterrâneo, uma redobrada atenção. Num ambiente operacional caracterizado pela assimetria e difusão das ameaças, exigem-se forças conhecedoras do cenário, flexíveis, capazes de actuar com rapidez e precisão.

É neste cenário que as EUROFORÇAS, com o capital de experiência e de confiança acumulados, podem, no espaço marítimo ou no espaço terrestre, através da aplicação do conceito de BG ou da condução de operações de segurança marítima, contribuir para a construção da paz e estabilidade numa área de interesse comum, seja no âmbito da segurança marítima, na gestão de crises ou na promoção da confiança e cooperação com os seus parceiros regionais, mostrando uma Europa do Sul empenhada na segurança e defesa da sua área de interesse, relevante no contexto da PCSD e onde Portugal encontre resposta para aqueles que são também os seus desafios.

BIBLIOGRAFIA

BENNETT, Christopher (2003). *Building effective partnerships* [em linha]. NATO Review, Outono 2003 [referência de 29 de Outubro 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/english/art1.html>.

BERMANN, Sylvie, et al. (2005). *Guide to the European Security and Defence Policy* [em linha]. Delegação Francesa ao PSC da União Europeia, Novembro de 2008 [referência de 28 de Outubro 2010]. Disponível na Internet em: http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide_to_the_ESDP_nov._2008_EN.pdf.

CARCAÑO, Luis, et al. (2010). *The EUROFOR European Union Battle Group – (F)HQ 2011-2*. EUROFOR Boletim nº10, Florença, Setembro de 2010.

CESEDEN (2010). *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad e defense* [em linha]. Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional de Espanha, Maio de 2010. Disponível na Internet em: http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/33.pdf.

CIMIN (2002). *Minutas de Reunião*. 28 de Novembro de 2002. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

CIMIN (2003). *Minutas de Reunião*. 16 de Dezembro de 2003. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

CIMIN (2006). *Minutas da Reunião*. Paris, 20 de Novembro de 2006. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

CIMIN (2008). *Minutas de Reunião*. 18 de Junho de 2008. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

CIMIN (2009). *Relatório de Reunião*. Roma, 25 de Junho de 2009. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

CIMIN (2010). *Relatório da Reunião de 25 de Junho de 2010*. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

COMPTEs, Cour des (2011). *La participation de la France aux corps militaires européens permanents* [em linha]. Relatório Público Anual 2011, de 17 de Fevereiro de 2011 [referência de 26 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em:

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/U_participation_france_corps_militaires_europeens_permanents.pdf.

ECHEVERRIA, Carlos (1999). *Cooperation in Peacekeeping among the Euro-Mediterranean Armed Forces* [em linha]. *Chaillot Papers*35, do Instituto para os Estudos

de Segurança da UEO. Paris, Fevereiro de 1999 [referência de 21 de Novembro de 2010]. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp035e.pdf>.

EUA, Congressional Record (1999). *Proceedings and Debates of the 106th Congress* [em linha]. Washington, 1999 [referência de 7 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://books.google.pt/books?id=GAV2ZUZ6qPIC&printsec=frontcover>.

EURACTIV (2010). *A Franco-Italian axis in Europe?* [em linha]. Declaração conjunta sobre Segurança e Defesa da Cimeira Franco-Italiana. Bruxelas, 19 de Abril de 2010 [referência de 28 de Dezembro de 2010]. Disponível na Internet em: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/declaration_finale_CFIDS.pdf

EUROFOR (2005). Minutas da Reunião do Subgrupo, de 24 de Fevereiro de 2005. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFOR (2010). *One Force for Europe, One Flag for Peace*. 1ª Edição (*Courtesy Edition*). Nápoles, Itália, 2010.

EUROFORÇAS (2005). *Minutas da Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Madrid, 1 de Junho de 2005. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFORÇAS (2008). *Minutas da Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Florença, 16 de Dezembro de 2008. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFORÇAS (2009a). *Minutas da Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Roma, 30 de Abril de 2009. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFORÇAS (2009b). *Minutas da Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Lisboa, 10 de Dezembro de 2009. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFORÇAS (2010a). *Minutas da Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Lisboa, 15 de Abril de 2010. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROFORÇAS (2010b). *Relatório de Reunião do Grupo de Trabalho Político-Militar*. Paris, 25 de Novembro de 2010. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2003a). *The EUROFORCES Mediterranean Initiative*. Circular Interna (03) 05, de 2003. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2003b). *Minutas da Reunião do Sub-Grupo*. 10 de Outubro de 2003. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2004). *Minutas da Reunião do Sub-Grupo*. 9 de Junho de 2004. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2008). *Minutas da Reunião do Sub-Grupo*. Paris, 26 de Setembro de 2008. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2009). *Minutas da Reunião do Sub-Grupo*. Oeiras, 9 de Outubro de 2009. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

EUROMARFOR (2010). *Guide for the Integration into EUROMARFOR TF/TG*. Junho de 2010. Disponível na EMFPC, Comando Naval, Oeiras.

JESUS, Manuel Correia de (2006). *Tópicos da Intervenção no Ciclo de Debates “A Defesa e a Segurança dos Cidadãos na União Europeia do Século XXI”* [em linha]. Lisboa, 4 de Dezembro de 2006 [referência de 1 de Novembro 2010]. Disponível na Internet em:

https://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000037788&line_number=0001&func_code=WEB-SHORT&service_type=MEDIA.

LOPES, Custódio (2006). *EUROMARFOR: Ten years of history (1995-2005)*. Lisboa, 2006. Disponível no Estado Maior da Armada, Lisboa.

LUSA, Agência (2010). *NATO/Cimeira: Redução dos custos militares na Europa é questão essencial* [em linha]. Jornal I-online, 23 de Outubro de 2010 [referência de 23 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.ionline.pt/mobile/84676-natocimeira-reducao-dos-custos-militares-na-europa-e-questao-essencial---embaixador-jose-cutileiro>.

NATO (1995). *Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, M-NAC-2 (95)118 [em linha]. Bruxelas, 5 de Dezembro de 1995 [referência de 28 de Outubro 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c951205a.htm>.

NATO (1996). *Final Communiqué of the Meeting of the North Atlantic Council In Defence Ministers Session*, M-NAC (DM)-3(96)172 [em linha]. Bruxelas, 18 de Dezembro de 1996 [referência de 1 de Novembro 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-172e.htm>.

NATO (2010). *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation* [em linha]. Lisboa, 19 de Novembro de 2010 [referência de 18 de Janeiro 2011]. Disponível em: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

ORTEGA, Martin, et al. (2000). *The Future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue* [em linha]. *Occasional Papers 14* do Instituto para os Estudos de Segurança da UEO. Paris, Março de 2000 [referência de 20 de Novembro de 2010]. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ014.pdf>.

- RODA, Paulo (2010). *From the Idea Until the Announcement of EUROFOR European Union Battle Group*. EUROFOR Boletim nº10. Florença, Setembro de 2010.
- SILVA, Mónica, PEREIRA, Paula (1998). *A política portuguesa para o Mediterrâneo*. Janus 1998 Suplemento Forças Armadas [referência de 20 de Novembro 2010]. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/1998fa/1998fa.html>.
- SILVA, Nuno Pereira da (2002). *Briefing sobre a NATO, a União Europeia e as Euroforças*. Revista Militar, nº 8/9, p. 587-605.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2008). *O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia*. Revista Relações Internacionais, nº18. Lisboa, 16 de Junho de 2008.
- TIMES, The New York (1991). *War in the gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity* [em linha]. Nova Iorque, 25 de Janeiro de 1991 [referência de 6 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0CE2DC163DF936A15752C0A967958260>.
- UE (2009). *EU Military Rapid Response Concept, 5654/09* [em linha]. Bruxelas, 23 de Janeiro de 2009 [referência de 28 de Outubro 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/eu-council-military-rapid-response.pdf>.
- UEO (1987). *Platform on European Security Interests* [em linha]. Declaração do Conselho de Ministros da UEO. Haia, 27 de Outubro de 1987 [referência de 23 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.weu.int/documents/871027en.pdf>.
- UEO (1992). *Petersberg Declaration* [em linha]. Conselho de Ministros da UEO. Bona, 19 de Junho de 1992 [referência de 04 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.
- UEO (1995a). *Lisbon Declaration* [em linha]. Conselho de Ministros da UEO. Lisboa, 15 de Maio de 1995 [referência de 04 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.weu.int/documents/950515en.pdf>.
- UEO (1995b). *European Security: a common concept of the 27 WEU Countries* [em linha]. Conselho de Ministros da UEO. Madrid, 14 de Novembro de 1995 [referência de 04 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.weu.int/documents/951114en.pdf>.
- VITORINO, António (1998). *Opções de Política de Defesa Nacional*. 1ª Ed., Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

SÍTIOS DE INTERNET

<http://www.ccomptes.fr>
<http://www.ceseden.es>
<http://www.consilium.europa.eu/>
<http://www.diplomatie.gouv.fr>
<http://www.emgfa.pt/>
<http://eur-lex.europa.eu/>
<http://www.euractiv.com/en>
<http://www.eurofor.it/>
<http://www.euromarfor.org/>
<http://europa.eu/>
<http://www.exercito.pt>
<http://www.fco.gov.uk>
<http://www.google.com>
<http://www.idn.gov.pt>
<https://infoeuropa.euroid.pt>
<http://www.fedtrust.co.uk/>
<http://www.ipri.pt>
<http://www.iss.europa.eu>
<http://www.ionline.pt>
<http://www.janusonline.pt>
<http://www.marinha.pt>
<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/>
<http://www.nato.int/>
<http://query.nytimes.com>
<http://www.rpfrance.eu>
<http://www.un.org/>
<http://www.weu.int/>

ENTREVISTAS

Dr Luís Faro Ramos (DGPDN – Director Geral)

Valm Monteiro Montenegro (COMEUROMARFOR)

MGen Martins Ferreira (COMEUROFOR), por correio electrónico

MGen Faria Menezes (EMGFA-DIPLAEM, Chefe de Divisão)

CMG Santos Madeira (EMFPC - Director)

COR Correia da Silva (DGPDN - Director de Serviço)

CMG Ribeiro da Costa (DGPDN – Director de Serviço)

CMG Afonso Galrito (EMGFA – DIPLAEM, Chefe de Repartição)

TCOR Paulo Roda (EMGFA – DIPLAEM)

TCOR João Caldeira (DGPDN – Chefe de Divisão)

CFR Palhas Ezequiel (EMFPC – Representante PO)

APÊNDICE I – Resumo de eventos

Tabela I.1: Resumo de eventos - comentários

ANO	EVENTO	COMENTÁRIO
1992	Assinatura do Tratado de Maastricht e lançamento da integração política europeia, assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a PESC e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.	Reflecte um avanço em termos de política externa e de segurança e abre as portas à formulação de uma política de defesa comum.
1994	Reunião dos Chefes de Estado e de Governo da NATO, de 11 de Janeiro, em Bruxelas. É declarado total apoio ao desenvolvimento da IESD, como factor de convergência das políticas de defesa da UE e da Aliança	A Aliança apoia, assim, a criação e desenvolvimento de estruturas multinacionais de defesa na Europa, no pressuposto de que as mesmas actuarão dentro do espírito da IESD. Trata-se de um indicador de que poderiam resultar complementaridade e sinergias na existência de capacidades de defesa nas duas organizações.
1995	Reunião Interministerial da UEO, de 15 de Maio, em Lisboa. A Espanha, a França e a Itália oficializam em declaração conjunta a criação da EUROFOR e da EUROMARFOR, com o objectivo de reforçar a IESD. Aceitam a inclusão de Portugal. A iniciativa é declarada aberta a outros EM da UEO.	O projecto visava dar resposta à incapacidade europeia para responder aos conflitos emergentes na sua vizinhança. A referência expressa ao “reforço da IESD” teria como objectivo deixar bem claro que esta iniciativa não colocava em causa a ligação transatlântica.
1995	Reunião Ministerial do NAC, de 5 de Dezembro, em Bruxelas. São elogiados no comunicado final os esforços desenvolvidos pela UEO para intensificar a cooperação com a NATO e reconhece o estabelecimento das EUROFORÇAS e da EUROMARFOR como forças multinacionais europeias.	A NATO reconhecia a partilha de forças entre ambas as organizações como um factor de benefício mútuo e factor de complementaridade e transparência.
1997	Assinatura do Tratado de Amesterdão. Revisão da PESC e inclusão no TUE das Missões de Petersberg.	É o resultado dos sucessivos insucessos da Europa na resposta à crise dos Balcãs. Os resultados ficaram aquém do esperado na medida em que não resultou na adopção de uma verdadeira política de defesa comum.
1998	Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo, em 4 de Dezembro, em que é declarada a necessidade da construção de uma capacidade militar autónoma na Europa e na pronta definição de uma política de defesa comum	Crítica clara dos dois países aos resultados do Tratado de Amesterdão. Urgência da revisão da PESC e da criação de uma política de defesa comum.

1999	Lançamento pela UE do objectivo de capacidades militares “HHG 2003”.	EM das EUROFORÇAS respondem com o oferecimento da EUROFOR e da EUROMARFOR como <i>Forces Answerable to European Union</i> .
2000	CE de Nice, de Dezembro. É consagrada a PESD, com a criação de estruturas políticas e militares permanentes e a incorporação na UE das funções de gestão de crise da UEO.	A Europa reformula as suas estruturas de defesa. O modelo das EUROFORÇAS não acompanha esta evolução, mantendo-se baseado em estruturas de nível político-militar não permanentes.
2001	Inicia-se nas EUROFORÇAS o processo de discussão interna sobre a estrutura da EUROFOR: divisão ligeira ou brigada de reacção rápida	A discussão não conduziu a qualquer consenso, tendo a estrutura permanecido sem alteração.
2003	A França lança o primeiro alerta sobre a necessidade de reformulação das estruturas internas das EUROFORÇAS, tendo em vista a sua adaptação às estruturas europeias.	Tornava-se difícil encontrar no seio das EUROFORÇAS consensos que permitissem reformular a sua estrutura e dotá-la dos mecanismos necessários ao acompanhamento da evolução da PESD.
	A UE lança, em Dezembro, a EES, traçando três grandes objectivos estratégicos: enfrentar as ameaças; promover a estabilidade, a boa governação e a segurança na sua vizinhança e contribuir para a ordem internacional através de um multilateralismo efectivo.	Corresponde à evolução do ambiente estratégico e tecnológico. Começa a consolidar-se na Europa a consciência da necessidade de um desenvolvimento integrado das capacidades de defesa.
2004	Lançamento pela UE do objectivo de capacidades militares “HG 2010”.	A Europa conclui que o nível de ambição traçado no HHG 2003 era demasiado elevado e dá prioridade à edificação de capacidades de resposta rápida. As EUROFORÇAS são colocadas perante novo desafio e iniciam estudos relativos à oferta de um BG para a EU. Estes estudos prolongaram-se durante mais de quatro anos, revelando dificuldade na obtenção de consensos.
2006	Portugal declara, na reunião do CIMIN, de 20 de Novembro, que o empenhamento operacional das EUROFORÇAS tinha ficado muito aquém das expectativas e que, dos esforços desenvolvidos, não tinha resultado a desejada visibilidade. Segundo a declaração portuguesa, estavam em aberto diversas possibilidades, incluindo o abandono das EUROFORÇAS	Os custos envolvidos na participação portuguesa não tinham a devida correspondência no plano operacional, o que tornavam esta participação insustentável numa perspectiva de custo/benefício.

2009	Entra em vigor o TL. A PCSD fica dotada de um mecanismo, a CEP, que fomenta o desenvolvimento de capacidades militares e que potencia a importância das forças multinacionais no contexto da segurança e defesa europeia. É exigido, em contrapartida, um maior investimento em projectos de BTID.	O reforço dos investimentos na área da investigação e desenvolvimento de defesa pode ser um obstáculo à participação de Portugal nas EUROFORÇAS, caso estas assumam o modelo de CEP.
2010	Em reunião do CIMIN, de 25 e Junho, realizada em Lisboa, a França declara, secundada pela Itália, que ambos os países tinham acordado na necessidade de reavaliar a sua participação em diversas organizações de defesa, incluindo a EUROFOR. Ambos os representantes garantiriam o apoio à constituição do BG para 2011, mas, após o período de <i>stand by</i> , haveria necessidade de reavaliar a participação na EUROFOR.	Na declaração estava implícito que do modelo de cooperação das EUROFORÇAS não resultava uma mais-valia efectiva para a capacidade de defesa europeia, mais-valia que, tudo indica, ambos os países iriam procurar noutras parcerias. A ausência de referências à EUROMARFOR deixa implícito o apoio á sua continuidade.
	A decisão da França é reiterada na reunião do POLMIL WG, de 25 de Novembro, tendo merecido o apoio claro da Itália e o apoio de princípio da Espanha. Apenas Portugal se mostrou favorável à continuidade da EUROFOR. Portugal assume papel activo na determinação de soluções de continuidade para a EUROFOR.	Com a extinção da EUROFOR, Portugal vê desaparecer uma das duas estruturas militares (a outra é a EUROMARFOR) em que assume periodicamente a liderança; enquanto vê reduzir o campo de hipótese de empenhamento operacional e perde o protagonismo que a liderança de BG lhe conferiria no contexto da PCSD.
	É também na reunião do POLMIL WG, de 25 de Novembro, que, com a oposição primeiro da Espanha e depois de Portugal, é alcançado o pleno (quatro) de posições negativas relativamente ao empenhamento da EUROMARFOR na operação ATALANTA.	O pleno de posições negativas relativamente ao empenhamento da força na operação ATALANTA coloca em risco o futuro da EUROMARFOR. Por outro lado, a posição assumida por Portugal fragiliza a sua posição na defesa da EUROFOR.
2011	A onda de instabilidade que varre a Margem Sul do Mediterrâneo, gera fortes críticas à NATO e à UE sobre a eficácia das suas estratégias cooperativas para a região. Os problemas de articulação entre as organizações são evidentes e as EUROFORÇAS não são excepção. As posições críticas relativamente à utilidade das EUROFORÇAS encontram neste fracasso mais um argumento para a descontinuidade desta iniciativa.	Não se considera que estes acontecimentos possam ser utilizados como factor de avaliação da eficácia das EUROFORÇAS, que têm tido melhor aceitação na região que outras iniciativas. Pelo contrário, a necessidade de reforçar a cooperação no Mediterrâneo, como pilar da segurança e estabilidade, aconselha a reforçar o capital de confiança que tem sido edificado, principalmente através da acção da EUROMARFOR.

APÊNDICE II – Participação das EUROFORÇAS em operações

Tabela II.1: Participação da EUROFOR em operações

OPERAÇÃO	PERÍODO	ÂMBITO	PARTICIPANTES	OBSERVAÇÕES
<i>JOINT GUARDIAN</i>	1 de Novembro de 2000 a Abril de 2001	Operação NATO, na Albânia, incluída na missão NATO para o Kosovo (KFOR).	1. EUROFOR (115): - FR: 08 - IT: 86 - PO: 10 - SP: 11 2. TOTAL: Cerca de 1300 homens.	EUROFOR empregue como HQ na <i>Communication Zone West</i> (COMMZW), em Tirana. A principal missão da força era garantir a segurança das linhas de comunicações entre os portos da Albânia e território do Kosovo.
<i>CONCORDIA</i>	30 de Setembro a 15 de Dezembro de 2003	Operação UE, na ex-República Jugoslava da Macedónia.	1. EUROFOR (74): - FR: 11 - IT: 41 - PO: 8 - SP: 11 2. TOTAL: Cerca de 400 homens.	Primeira operação militar liderada pela UE, tendo como objectivo a estabilização da região na sequência da crise de 2010.
<i>ALTHEA</i>	11 de Dezembro de 2006 a 11 de Junho de 2007	Operação EU, na Bósnia e Herzegovina	1. EUROFOR (45): - FR: 5 - IT: 18 - PO: 11 - SP: 11 2. TOTAL: Cerca de 5.000 homens	Participação no HQ da EUFOR (22% de um total de 205 posições), em Sarajevo, numa missão de presença militar para garantia do cumprimento do acordo de paz para a região.

Tabela II.2: Participação da EUROMARFOR em operações

OPERAÇÃO	PERÍODO	ÂMBITO	PARTICIPANTES	OBSERVAÇÕES
<i>COHERENT BEHAVIOUR</i>	1 de Outubro a 30 de Novembro de 2002	Operação no Mediterrâneo Oriental, conduzida em articulação com a operação NATO, <i>ACTIVE ENDEAVOUR</i> .	1. EUROMARFOR: - FR: 1 Fragata (FF); - IT: 1 FF e 1 AOR; - SP: 1 FF e 1 AOR. 2. Portugal participou com 2 oficiais no <i>staff</i> do CEMF.	1. Operação integrada no quadro do combate internacional ao terrorismo. 2. EUROMARFOR empregue em tarefas de vigilância, identificação e reconhecimento.
<i>RESOLUTE BEHAVIOUR</i> (1ª activação)	1 de Fevereiro de 2003 a 8 de Dezembro de 2004	Operação no Oceano Índico, no quadro da operação norte-americana <i>ENDURING FREEDOM</i> .	1. EUROMARFOR: - FR: 1 FF e 1 AOR; - IT: 1 FF e 1 AOR; - SP: 1 FF ²⁹ . 2. Portugal participou com um oficial no <i>staff</i> do COMGRUEMF.	1. Operação integrada no âmbito da luta global contra o terrorismo. 2. EUROMARFOR fez parte da <i>Global Coalition Task Force</i> (GCTF). 3. O COMGRUEMF assumiu o comando da GCTF durante parte da operação.
<i>RESOLUTE BEHAVIOUR</i> (2ª activação)	17 de Agosto a 12 de Dezembro de 2005.	(<i>idem</i>)	1. EUROMARFOR: - FR: 2 a 3 FF e 1 AOR; - IT: 1 FF. 2. Portugal participou com um oficial no <i>staff</i> do COMGRUEMF.	(<i>idem</i>)
<i>IMPARTIAL BEHAVIOUR</i>	28 de Fevereiro de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009	Operação na costa do Líbano, em cumprimento das Resoluções 1701 e 1773 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.	1. EUROMARFOR: - FR: 1 FF; - IT: 2 FF; - SP: 1 FF. 2. Portugal participou com um oficial no <i>staff</i> do CEMF	1. Operação conduzida sob a égide da ONU (UNIFIL). 2. EUROMARFOR empregue em MSO, impedindo o fluxo ilegal de armas e materiais relacionados para o Líbano.

Fontes: EUROFOR HQ; EMFPC; (Lopes, 2006: 46-63); (EUROFOR, 2010: 125-133); (EUROMARFOR, 2010:B-2 – B-3)

²⁹ Abandonaria a operação, por decisão política, em Julho de 2004.

APÊNDICE III – Análise SWOT

Tabela III.1 - Relação custo/benefício da participação nacional nas EUROFORÇAS - análise SWOT

QUADRO SWOT Participação de Portugal nas EUROFORÇAS		SITUAÇÃO INTERNA	
		<u>POTENCIALIDADES</u> - Papel activo de Portugal (assume periodicamente o comando); - Estrutura multinacional de defesa com razoável aceitação no Magreb; - Maior capacidade de afirmação de Portugal, face dimensão FFAA, relativamente à NATO e à UE. - Experiência acumulada em operações, exercícios e estruturas de comando internacionais e factor de motivação pessoal e profissional.	<u>VULNERABILIDADES</u> - Historial de reduzido empenhamento operacional; - Custos elevados da estrutura da EUROFOR; - Inadaptação das estruturas aos actuais desafios da PCSD; - Falta de sintonia de interesses e coesão nas acções entre os EM ao longo do tempo.
ENVOLVENTE EXTERNA	<u>OPORTUNIDADES</u> - Entrada em vigor do TL e da PCSD; - Possibilidade de cooperação com organizações e agências civis; - NATO e UE sem estratégia clara, consistente e credível para o relacionamento N-S na área do Mediterrâneo.	<u>LINHAS DE ACCÃO:</u> - Aproveitar o comando nacional da EUROFOR e da EUROMARFOR para retirar benefício das oportunidades criadas pelo TL e pela PCSD, fomentando a cooperação com organizações e agências civis; - Aprofundar a cooperação com os parceiros Mediterrânicos, fomentando a realização de intercâmbios, exercícios cooperativos, desenvolvimento de capacidades civis-militares e envolvimento progressivo em tarefas de MSO.	<u>LINHAS DE ACCÃO:</u> - Reformar as estruturas, racionalizar custos e fomentar a aproximação às estruturas político-militares da UE, aumentando a relevância política das EUROFORÇAS no contexto da PCSD; - Manter a capacidade para a constituição periódica de BG para a UE, objectivo primário da EUROFOR no contexto da PCSD, e viabilizar a participação da EUROMARFOR em operações.
	<u>AMEAÇAS</u> - Abandono da França da EUROFOR; - Concretização de um modelo de cooperação incompatível com interesse português; - Crise financeira e redução de gastos com a defesa; - Actual crise no Magreb e aumento de desconfiança entre os países do Magreb relativamente aos EM das EUROFORÇAS.	<u>LINHAS DE ACCÃO:</u> - Desenvolver iniciativa político-diplomática para alcançar consenso relativamente continuidade EUROFORÇAS em modelo de cooperação aceitável para Portugal; - Ponderar um incremento do investimento nas EUROFORÇAS em detrimento de outras parcerias; - Desenvolver iniciativas bilaterais na área da segurança e defesa com os países do Magreb.	<u>LINHAS DE ACCÃO:</u> - Promover a implementação para a EUROFOR de um modelo flexível e de reduzida dimensão, que permita minimizar custos; - Potenciar o empenhamento operacional das EUROFORÇAS através da reformulação do seu conceito de emprego; - Criar ou aprofundar parcerias bilaterais e multilaterais que permitam assegurar alternativas em caso de colapso total ou parcial das EUROFORÇAS.

APÊNDICE IV – Matriz conceptual do TII

QUESTÃO	FORMULAÇÃO (páginas)	RESPOSTA	CONFIRMAÇÃO (páginas)
PP: Face à entrada em vigor do Tratado de Lisboa e à declaração da intenção da França de abandonar a EUROFOR em 2012, que factores devem ser considerados na tomada de decisão quanto ao futuro da participação de Portugal nas EUROFORÇAS?	(33-40) (41-46)	<i>A tomada de decisão nacional relativa ao futuro da participação nas EUROFORÇAS deve ter em consideração os seguintes factores: percepção da vontade política reformadora dos outros EM; existência de recursos para corresponder ao esforço reformador e a um maior empenhamento operacional; capacidade de resposta nacional a novos modelos de cooperação; salvaguarda da prioridade no desenvolvimento de acções cooperativas no Mediterrâneo; e existência de soluções alternativas em caso de extinção de forças.</i>	(47)
PD1: Que sinergias, complementaridades, sobreposições ou duplicações podem resultar da existência de forças multinacionais pré-estruturadas no âmbito da UE e da NATO?	(7-9) (15-16) (30-31)	<i>Embora possam existir áreas de sobreposição, a translação para leste da área de interesse na NATO e a necessidade de assegurar uma capacidade de resposta rápida em espaços distintos, justifica a existência de forças pré-estruturadas na NATO e na UE. As sinergias e complementaridade entre as forças resultam da superior capacidade combatente da NATO, da existência de um leque alargado de instrumentos de duplo uso na EU e da necessidade de articular capacidades e partilhar recursos.</i>	(40)
PD2: A PESD/PCSD reforça ou diminui o papel das forças multinacionais no âmbito da segurança e defesa europeia?	(6-12)	<i>A PESD reforça o papel das forças multinacionais europeias ao considerá-las fundamentais para dotar a Europa de uma capacidade de defesa autónoma. O papel das forças multinacionais europeias é claramente reforçado no TL, com a evolução da PESD para PCSD e com a implementação de mecanismos cooperativos para o desenvolvimento de capacidades de defesa, que fomentam a agregação multinacional de capacidades.</i>	(12)

<p>PD3: <i>O modelo de cooperação que presidiu à criação das EUROFORÇAS permite dar resposta aos desafios colocados pela PESD/PCSD?</i></p>	<p>(16-27)</p>	<p><i>O modelo de cooperação que presidiu à criação das EUROFORÇAS mostrou-se incapaz de dar resposta aos desafios colocados pela PESD. A transferência para a UE das competências de gestão de crises da UEO e a incapacidade das EUROFORÇAS para adaptar o seu modelo às novas estruturas, esvaziou a sua capacidade de intervenção em matéria de defesa europeia. A situação agravou-se com a incapacidade de revisão do conceito de emprego de ambas as forças.</i></p>	<p>(28-29)</p>
<p>PD4: <i>Numa perspectiva de custo-benefício, é vantajosa para Portugal a continuidade das EUROFORÇAS?</i></p>	<p>(41-47)</p>	<p><i>A continuidade das EUROFORÇAS é vantajosa para Portugal, podendo a relação custo-benefício ser ainda melhorada se forem operadas modificações estruturais e funcionais que permitam reduzir os custos permanentes, melhorar a articulação com as estruturas político-militares da UE e conduzir a um empenhamento operacional efectivo, tendo como prioridade a segurança do Mediterrâneo Ocidental.</i></p>	<p>(47)</p>

APÊNDICE V – Glossário de Termos

Análise SWOT	Método utilizado para análises de situação, entrando em consideração com as Potencialidades (<i>Strengths</i>) e Vulnerabilidades (<i>Weaknesses</i>) do ambiente interno e com as Oportunidades (<i>Opportunities</i>) e Ameaças (<i>Threats</i>) da envolvente externa, tendo como objectivo a preparação de opções estratégicas.
Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID)	Conjunto das empresas e entidades do sistema científico e tecnológico nacional, públicas ou privadas, com capacidade para intervir numa ou mais das etapas do ciclo de vida logístico dos sistemas e equipamentos de Defesa e de outros domínios civis como a segurança, a aeronáutica, o espaço e o mar.
<i>Battlegroup</i>	Força de escalão batalhão (constituída por cerca de 1500 homens), com FHQ, forças de apoio de combate e respectivos serviços de apoio, com capacidade de projecção rápida (5-10 dias), capaz de operar isolado ou na fase inicial de operações de maior dimensão, com auto-sustentação para 30 dias, alargado a 120 dias, se reabastecido.
Capacidade	Aptidão para produzir um determinado efeito. O efeito é o resultado de uma acção ou conjunto de acções produzidas pela capacidade. Uma capacidade consiste numa ou mais componentes funcionais: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades e Interoperabilidade.
Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN)	Estrutura de topo das EUROFORÇAS, composto por representantes dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros dos Estados Membros. Assegura a coordenação política e militar entre as partes, competindo-lhe, em especial,

fixar as condições de emprego da EUROFOR e da EUROMARFOR no quadro dos compromissos das partes e definir as condições do seu emprego pela UE, pela NATO e por outras organizações internacionais.

Force Headquarters
(FHQ)

Quartel-General de nível operacional/tático, projectável, destinado ao exercício do controlo operacional de forças na condução de operações. É caracterizado por ter uma estrutura flexível, adaptável à missão.

Grupo de Trabalho
Político Militar
(POLMIL WG)

Órgão executivo do CIMIN das EUROFORÇAS, constituído por representantes dos Ministérios da Defesa, dos Negócios Estrangeiros dos Estados Membros e dos *Chiefs of Defence Staff*. Compete-lhe assegurar a execução das decisões do CIMIN, informar o CIMIN das actividades das EUROFORÇAS e coordenar a actividade dos sub-grupos de trabalho que funcionam na sua dependência.

Maritime Security
Operations
(MSO)

Operações de Segurança Marítima. São o conjunto de acções preventivas e reactivas levadas a cabo para proteger o domínio marítimo de ameaças e actividades ilegais. Inclui acções militares (defesa) e não militares (exercício da autoridade).

Operational
Headquarters
(OHQ)

Quartel-General de nível estratégico, normalmente fixo, capaz de planear e conduzir operações, exercer o comando operacional de forças e assegurar a ligação entre o nível tático/operacional e o nível político.