

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL  
2020/2021**



**TII**

**A IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA:  
DESAFIOS E IMPERATIVOS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**Raul José Felisberto Matias  
Coronel de Infantaria**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA  
DA UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS E IMPERATIVOS**

**COR INF Raul José Felisberto Matias**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/21

Pedrouços 2021



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA  
DA UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS E IMPERATIVOS**

**COR INF Raul José Felisberto Matias**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2020/21

Orientador: BGEN Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro

Pedrouços 2021



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, Raul José Felisberto Matias, declaro por minha honra que o documento intitulado “A identidade de segurança e defesa da União Europeia: desafios e imperativos”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2020/2021 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 07 de maio de 2021

Raul José Felisberto Matias  
Coronel de Infantaria



## **Agradecimentos**

Ao meu prezado orientador, Brigadeiro-General Carlos Ribeiro, quer pela sua disponibilidade e camaradagem, quer pelos seus esclarecidos e inestimáveis contributos.

A todas as entidades e individualidades que tiveram a imensa amabilidade e disponibilidade de partilharem nas entrevistas as suas opiniões, experiência e conhecimento profundo da temática, nomeadamente ao Professor Doutor João Gomes Cravinho (Ministro da Defesa Nacional), Doutor José Pereira (Representante permanente de Portugal no Comité Político e de Segurança da União Europeia), General Vasco Valença Pinto, Tenentes-Generais Rui Guerra Pereira e António Fontes Ramos, Major-General João Boga Ribeiro, Brigadeiro-General Nuno Lemos Pires, Professoras Doutoras Ana Isabel Xavier e Liliana Reis e Professor Doutor Carlos Gaspar, tornando possível a realização desta investigação.

Ao Coronel António Oliveira, ao Tenente-Coronel João Correia, meu conterrâneo e ao Capitão Adriano Afonso, os meus sinceros agradecimentos pela informação prestada, apoio, colaboração e contributos para a realização deste estudo.

Aos meus camaradas auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2020-2021, manifesto a minha elevada estima e consideração, pelos momentos de sã camaradagem e amizade que partilhamos.



## Índice

1.	Introdução .....	1
2.	Estado da arte e base concetual.....	5
2.1.	Estado da arte.....	5
2.2.	Base concetual .....	7
2.2.1.	Identidade .....	7
2.2.2.	Segurança e Defesa.....	7
2.2.3.	Desafio .....	8
2.3.	Modelo de Análise.....	9
3.	Metodologia .....	10
3.1.	Modelo de investigação .....	10
3.2.	Desenho de pesquisa.....	11
4.	Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia.....	12
4.1.	Enquadrantes.....	12
4.2.	Identidade de Segurança .....	14
4.3.	Identidade de Defesa.....	18
4.4.	Síntese conclusiva.....	22
5.	Desafios à Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia.....	24
5.1.	Enquadrantes.....	24
5.2.	Ameaças.....	24
5.3.	Oportunidades.....	28
5.4.	Síntese conclusiva.....	30
6.	Imperativos para uma Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia.....	32
6.1.	Enquadrantes.....	32
6.2.	SWOT - Linhas de Ação Estratégica.....	33
6.3.	Síntese conclusiva.....	35
7.	Conclusões .....	36
	Referências bibliográficas .....	40



## Índice de Apêndices

Apêndice A – Definições e Conceitos .....	Apd A-1
Apêndice B – Modelo de Análise .....	Apd B-1
Apêndice C – Análise das entrevistas semiestruturadas.....	Apd C-1
Apêndice D – Comunicação efetuada pelo Chefe do Estado-Maior do <i>European Union Military Planning and Conduct Capability</i> (MPCC), no 2º Seminário da Defesa Nacional, realizado em 27 de novembro de 2020. ....	Apd D-1
Apêndice E – PESCO .....	Apd E-1

## Índice de Figuras

Figura 1 – Percurso da investigação .....	11
Figura 2 – Mobilidade militar.....	21
Figura 3 - Perceção da qualidade da resposta da UE à COVID-19 (Verão 2020) .....	27
Figura 4 – Atitude dos estados-membros da UE face à resposta à COVID-19 (Verão 2020) .....	27
Figura 5 – Ameaças à UE na próxima década (Bússola Estratégica).....	28
Figura 6 – Síntese dos projetos da PESCO relativos ao combate à COVID-19.....	30
Figura 7 – Evolução prospetivada da EUSDI após reforço das suas estruturas .....	32
Figura 8 – Estados-membros da EU e NATO que aderiram à PESCO .....	Apd E-1

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Entidades entrevistadas para a investigação.....	11
Quadro 2 – Processo evolutivo da PESC.....	13
Quadro 3 – Condicionantes internas à EUSDI .....	23
Quadro 4 – Síntese das ameaças nas suas quatro dimensões .....	26
Quadro 5 – Condicionantes externas à EUSDI .....	31
Quadro 6 – LAE decorrentes da análise SWOT .....	33
Quadro 7 – Validação estratégica das LAE.....	34
Quadro 8 - LAE a adotar para robustecer a EUSDI num horizonte de médio-longo prazo	35
Quadro 9 - Variáveis caracterizadoras de uma arquitetura de segurança.....	Apd A-1
Quadro 10 – Modelo de Análise.....	Apd B-1
Quadro 11 – Personalidades entrevistadas .....	Apd C-1
Quadro 12 – Questões respondidas por cada personalidade.....	Apd C-1



Quadro 13 – Respostas obtidas nas entrevistas .....	Apd C-2
Quadro 14 – Projetos PESCO por área.....	Apd E-1



## Resumo

Esta investigação analisa os desafios que se colocam à Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia (EUSDI), procurando sintetizar os seus imperativos no quadro de um ambiente estratégico, mais volátil, incerto, complexo e ambíguo. Para o efeito, recorreu-se a uma abordagem indutiva, alicerçada nos conceitos de identidade, segurança e defesa, e desafio. Utilizou-se uma estratégia qualitativa, suportada por entrevistas escritas semiestruturadas a dez personalidades de reconhecido mérito e experiência, que abarcaram os níveis político, político-estratégico, estratégico-militar, militar-académico, militar e académico. Adicionalmente, fez-se uso de uma comunicação do Chefe do Estado Maior do *Military Planning and Conduct Capability*. Destas fontes, conjuntamente com bibliografia e diversos relatórios, foi possível analisar as quatro dimensões de uma análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats*) aplicadas à Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia, e sintetizar 18 Linhas de Ação Estratégica adequadas, aceitáveis e exequíveis. Conclui-se que são inegáveis os avanços do projeto de integração europeia no âmbito da Segurança e Defesa. Para o efeito, o propósito de autonomia estratégica da União Europeia, prevê a manutenção da cooperação com a Aliança Atlântica pretendendo, com isso, que um estatuto de “autonomia cooperativa” se traduza em robustez identitária da União, pois “...a realidade ...exige ação”.

## Palavras-chave:

Identidade, Segurança, Defesa, União Europeia.



**Abstract**

*This research analyzes the challenges facing the European Union Security and Defense Identity (EUSDI), seeking to synthesize its imperatives within the framework of a more volatile, uncertain, complex and ambiguous strategic environment. To this end, an inductive approach was used, based on the concepts of identity, security and defense, and challenge. A qualitative strategy was used, supported by semi-structured written interviews with ten personalities of recognized merit and experience, covering the political, political-strategic, strategic-military, military-academic, military and academic levels. Additionally, a communication from the Chief of Staff of the Military Planning and Conduct Capability was used. From these sources, together with bibliography and various reports, it was possible to analyze the four dimensions of a SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities and threats) applied to the European Union's Security and Defense Identity, and to synthesize 18 adequate, acceptable and feasible Strategic Lines of Action. It is concluded that the advances of the European integration project in the field of Security and Defense are undeniable. To this end, the purpose of the European Union's strategic autonomy foresees the maintenance of cooperation with the Atlantic Alliance, with the intention that a "cooperative autonomy" status leads to a more robust identity for the Union, because "...reality ... demands action".*

**Keywords:**

*Identity, Security, Defence, European Union.*



### Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Armas de Destruição em Massa
ARUE	Alto Representante da EU para Assuntos Externos e Política de Segurança
ASE	Arquitetura de Segurança Europeia
BTID	Base Tecnológica e Industrial de Defesa
CARD	Revisão Anual Coordenada sobre Defesa
C2	Comando e Controlo
CDP/PDC	<i>Capability Development Plan</i> (Plano de Desenvolvimento de Capacidades)
CEM	Chefe do Estado-Maior
CMUE	Comité Militar da União Europeia
COPS	Comité Político e de Segurança
CPCC	<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>
CPOG	Curso de Promoção a Oficial-General
EDA	<i>European Defence Agency</i>
EDF/FED	<i>European Development Fund</i> / Fundo Europeu de Defesa
EDM	<i>European Defence Matters</i>
EDTIB	<i>EU's Defence Technological and Industrial Base</i> (Base Tecnológica e Industrial de Defesa da UE)
EEAS/SEAE	<i>European External Action Service</i> (Serviço Europeu para a Ação Externa)
EGUE/EUGS	Estratégia Global de União Europeia ( <i>European Union Global Strategy</i> )
EM	Estados-Membros
EUMS/EMUE	<i>European Union Military Staff</i> (Estado-Maior da União Europeia)
EPF	<i>European Peace Facility</i>
EPRS	<i>European Parliamentary Research Service</i>
ESDI	<i>European Security and Defence Identity</i>
ESE	Estratégia de Segurança Europeia



EUA	Estados Unidos da América
EUSDI	<i>European Union Security and Defence Identity</i>
EUSR	<i>EU Special Representative</i>
FEC/JEF	Força Expedicionária Conjunta do RU
FFAA	Forças Armadas
IEI/E2I	Iniciativa Europeia de Intervenção ( <i>European Intervention Initiative</i> )
LAE	Linha de Ação Estratégica
ICG	<i>International Crisis Group</i>
IUM	Instituto Universitário Militar
MPCC	<i>Military Planning and Conduct Capability</i>
NATO/OTAN	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
NDPP	Processo de Planeamento de Defesa da NATO
OG	Objetivo Geral
OE	Objetivo Específico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PADR	Ação Preparatória sobre Investigação em Defesa
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDC	Plano de Desenvolvimento de Capacidades
PE/EP	Parlamento Europeu / <i>European Parliament</i>
PEDID	Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i>
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PPUE	Presidência Portuguesa da União Europeia



QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QG	Quartel-General
RU	Reino Unido
S&D	Segurança e Defesa
SEDE	<i>Security &amp; Defence (Subcommittee)</i>
SI	Sistema Internacional
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
VUCA	<i>Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous</i>



## 1. Introdução

Hoje, estamos a construir uma União Europeia de segurança e defesa. Não é um plano, já não é um sonho, mas uma realidade.<sup>1</sup>

Esta investigação analisa os desafios que se colocam à identidade de segurança e defesa da União Europeia (UE), doravante designada de EUSDI (*European Union Security and Defence Identity*)<sup>2</sup>, procurando sintetizar os seus imperativos no quadro de um ambiente estratégico, catalogado por Yarger como volátil, incerto, complexo e ambíguo (VUCA) (2006, p. 18).

Em 1996, numa reunião da NATO, acordou-se desenvolver uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI), cujo elemento essencial foi a preparação da União da Europa Ocidental (UEO) para operações com o envolvimento da Aliança (UE, 2020b). Foi “uma tentativa para transferir a responsabilidade e influência da Aliança, para os aliados europeus” (Grissom, 2018, p. 34).

Combinar os conceitos de identidade e segurança traduz um grande desafio, ainda mais ciclópico se implicar a UE e as suas circunstâncias. Em 1952, Wolfers (pp. 484-485) considerou a segurança como algo ambíguo, com um cariz objetivo, associado à ausência de ameaças aos valores fundamentais adquiridos por uma comunidade; e um cariz subjetivo, atribuído à ausência de medo que tais valores fossem objeto de ameaça, ou atacados. Em ambas as dimensões do conceito (objetiva e subjetiva), temos o denominador comum “valores”, que permite fazer a ponte para a identidade. Numa abordagem sociológica, Anheier (2020, p. 3), refere que a identidade é a noção apreendida que alguém tem de si mesmo, conjugado com um sentimento de pertença expresso e experienciado através de valores, etnia, língua, nacionalidade, etc. Anheier conclui que as identidades são estáveis ao longo do tempo, ancorando-se num amplo estudo realizado pela Comissão Europeia, em 2012, acerca da relação entre as identidades regionais, nacionais e europeias. Já em 2011, Hoelscher & Anheier (pp. 364-386) haviam analisado diferentes facetas da identidade (geográfica, cibernética, de cidadania, cultural, económica e religiosa), chegando a conclusões semelhantes.

Numa primeira abordagem ao tema, subentende-se que a EUSDI é uma realidade *de facto*, e não apenas *de jure*, que se confronta com desafios e imperativos. Mas, não será a existência de uma EUSDI um desafio e, simultaneamente, um imperativo *per se*? Um

---

<sup>1</sup> Federica Mogherini, 23 de novembro de 2017 (EDA).

<sup>2</sup> Por confronto com a ESDI (*European Security and Defence Identity*), criada em 1996, numa reunião da Organização de Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), em Berlim (EUR-Lex, 2021b).



desafio, na procura de que os membros de uma UE a 27, outrora 28, comunguem dos mesmos receios, se identifiquem com as mesmas ameaças, reais ou percebidas, e estejam dispostos a atingir os mesmos fins, como sintoma de partilha de uma ideia de UE como um sistema complexo, mas organizado, em que o “todo deve ser superior à soma das partes”<sup>3</sup>. Um imperativo, em duas perspetivas. Uma primeira, de que uma EUSDI *de facto* tenderá a extravasar as fronteiras da segurança e a transformar-se num mecanismo de contágio e uma “cola”, subsidiários para os demais instrumentos de poder da UE. Uma segunda, pela evidência de que se impõe uma EUSDI *de facto* para que a UE possa lidar adequadamente com um ambiente estratégico e securitário, tal como Yarger o cataloga.

Quinze anos volvidos desde a edição da sua obra “*The little book on big strategy*”, é amplamente aceite, pela academia e pelos vários atores do Sistema Internacional (SI) (*vide* evolução das estratégias de defesa das principais potências) que o paradigma securitário se tornou ainda: mais complexo, dada a interdependência das várias ameaças e riscos; mais volátil, pela forma como pequenos sinais evoluem num ápice e expõem ameaças multidimensionais; mais incerto, tornando difíceis e arriscadas determinadas opções para enfrentar as ameaças, restando gerir as consequências da sua materialização; e mais ambíguo, pela forma incompleta e indefinida como se interpretam as ameaças, dado o crescimento das designadas “dicotomias obscuras”, sendo difícil interpretar as fronteiras entre paz e guerra, interno e externo, intencional e não-intencional, etc.

A pandemia da COVID-19 vem validar uma condição securitária “mais VUCA”, por um lado, porque expõe as vulnerabilidades dos Estados e organizações como a UE, na avaliação, definição e implementação de medidas para lidar com ameaças e riscos de respaldo global; por outro, por ter revelado, amplamente, a inexistência de uma ideia de abordagem estratégica integral e compreensiva. Este aspeto é tão mais importante se pensarmos que, no caso da UE, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é olhada como um método de coordenação e desenvolvimento de uma abordagem compreensiva à segurança (Sweeney & Winn, 2018).

Várias questões podem emergir neste âmbito. A primeira, incide sobre a real eficácia da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), enquanto instrumento agregador do compromisso dos Estados-Membros para lidar com ameaças. A segunda, radica no *stand-off* existente entre o edifício concetual e a capacitação securitária da UE. A terceira, situa-

---

<sup>3</sup> Caracterização de Alexander Bogdanov, entre 1912 e 1917, associada à “Teoria Geral de Sistemas” (Tektology) (Capra & Luisi, 2014, p. 84).



se na identificação efetiva dos Estados-Membros com a estratégia definida. Finalmente, questiona-se como poderá a UE lidar, de forma compreensiva com ameaças à sua existência, se assume de antemão, que o propósito da sua Estratégia Global (EGUE), “alicerçada na PESCO” é emergir da complementaridade, até aqui, assumida com as capacidades e meios da NATO, apesar de ambas as organizações partilharem 21 estados-membros?

Questiona-se, porém, se não deverá a UE procurar avançar no caminho da autonomização, considerando o desafio que recai sobre a NATO, seja pela reorientação estratégica da sua potência maior, Estados Unidos da América (EUA), para o espaço Ásia-Pacífico, seja por um processo em curso de transição de poder (Cooley & Nexon, 2020); (Howorth, 2015). Em consequência, caberá à UE assumir novos desafios em prol da sua Segurança e Defesa (S&D) e estes terão na sua identidade a suas condições de fronteira.

É neste questionamento que radica a pertinência desta investigação. Defende-se que a EUSDI radica num paradoxo. Por um lado, ao caminhar para a autonomização, desafia-se a si própria e à NATO. Por outro, caso não caminhe nesse sentido, poderá perder uma oportunidade estratégica e o *momentum*, dado que a capacitação, não só é um processo moroso, como fundamental para manter uma ideia de comunidade de segurança e, assim, evitar a fragmentação.

Assim, o objeto de investigação é a EUSDI. A análise está delimitada: no tempo, desde a EGUE (2016), até ao horizonte de médio longo prazo, 15 anos, para definição das estratégias; no patamar de investigação, às Ciências Militares, Segurança e Defesa, dado o impacto na edificação do instrumento militar da UE (Lobo, Passos, Santos, & Silva, 2017); no espaço, interno e internacional, atendendo a que a UE se pretende assumir como um ator securitário global; no nível de análise, ao patamar estratégico, ainda que com incursões subsidiárias no nível sub-estratégico e político.

Neste contexto, o Objetivo Geral (OG) do estudo é sintetizar/formular Linhas de Ação Estratégica (LAE) necessárias ao fortalecimento da EUSDI. Neste ensejo, formulou-se a Questão Central (QC): Que LAE pode a UE adotar no sentido de fortalecer a sua EUSDI e assim se afirmar como um ator securitário credível?

Para melhor alcançar o OG, definiram-se dois Objetivos Específicos (OE):

OE1: Analisar as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno.

OE2: Analisar as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente externo.



De forma semelhante, formularam-se duas Questões Derivadas (QD):

QD1: Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno?

QD2: Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente externo?

Esta investigação está organizada em sete capítulos apoiados por um conjunto de apêndices. No capítulo 2, expõe-se o estado da arte e a base concetual. No capítulo 3, apresenta-se a metodologia seguida. As QD e QC são respondidas nos capítulos 4 a 6, que versam, respetivamente, sobre a EUSDI (ambiente interno e externo) e os caminhos que se impõem ao seu fortalecimento. Conclui-se que a EUSDI está num processo de robustecimento acelerado e, por essa via, terá que vincar o seu pretenso papel de coprodutor de segurança, a par da NATO, desviando-se de uma conotação competitiva com a Aliança.



## 2. Estado da arte e base concetual

### 2.1. Estado da arte

Nesta secção, expõe-se o que a literatura refere sobre a EUSDI, inicialmente, muito assente na complementaridade e, posteriormente, com sinais de distanciamento desta.

Sobre a identidade, Bruter (2005) questiona a existência de uma identidade europeia, reforçando que a integração é o único caminho para a paz e segurança na Europa, sendo, por isso, o maior dos desafios. Quanto maior for a relevância da UE, maior será a conceção de europeísmo, não alheio a questões culturais, históricas, sociais ou morais. Também Luhmann (2017) reforça o papel da integração na identidade.

Biermann (2008) destaca que a relação NATO-UE é a espinha dorsal de uma vasta rede de organizações internacionais. O autor refere-se a uma divisão geográfica entre a NATO e a UE. A primeira, é responsável por missões militares mais distantes, cabendo à segunda conflitos limitados na periferia europeia.

Numa linha contrária, Duke (2008) refere que a cooperação UE-NATO é dificultada por alguns conflitos [*e.g.*: Turquia (membro da NATO) *versus* Chipre (membro da UE)]. Yost (2007) sublinha que as rivalidades institucionais entre a NATO e a UE se devem principalmente às posições de certos estados-membros, pelo que a ideia de uma divisão no emprego em gestão de crises, baseada em critérios geográficos, previne a competição. Schleich (2014) assinala a cooperação UE-NATO nas últimas duas décadas (*e.g.*: Kosovo e Afeganistão). Sustenta que, embora haja uma certa divisão no emprego, ambas se sobrepõem na resposta a crises, designadamente na manutenção de paz.

Kienzle & Weitershausen (2017) sustentam que a política externa, a segurança e a defesa são áreas sobre as quais os governos procuram manter o controlo. Porém, no contexto da integração, os estados-membros acordaram numa vasta gama de instrumentos políticos e jurídicos para facilitar a coordenação e cooperação nestas áreas. Os autores acrescentam que o Brexit deu um novo impulso à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), à PCSD e à PESCO.

Reis (2018) analisa a EGUE e a PESCO, remetendo objetivos desta última para um efeito de contágio dos países mais capazes militarmente que, empenhando-se em maior grau nas operações de gestão de crises, encorajam os estados-membros menos capazes “a dedicarem maior esforço na modernização das capacidades militares”. Com o desenvolvimento, nivelado, das capacidades militares, evita-se uma maior fragmentação entre os estados-membros.



Grissom (2018) releva que a crise dos migrantes de 2014-2016, testou a capacidade e identidade da UE, deixando a impressão de que, tanto esta como a NATO, têm um papel específico e único na S&D do teatro europeu. A resposta mostrou que a cooperação entre ambas as instituições, seria mais eficaz do que a competição. A crise dos migrantes gerou um alerta na UE, que passou a ver a crescente identidade de S&D, como parte integrante do seu carácter. Para Grissom, NATO e a UE cooperam eficazmente quando a sua autonomia de defesa tem papéis claramente delineados (estruturas de defesa compatíveis e valores partilhados). Porém, a degradação dessas condições pode levar à rutura da cooperação, em detrimento da competição, e à instabilidade geral da segurança europeia.

Zyla (2020) analisa as implicações do Brexit para as duas instituições de segurança mais importantes na Europa, nomeadamente a PESCO e a NATO. No caso da PESCO, o autor refere que os britânicos irão torpedear as iniciativas da UE atinentes a uma maior integração na área da S&D. Isso tornará o Reino Unido (RU) num parceiro securitário pouco fiável à Arquitetura de Segurança Europeia (ASE). Zyla aponta que esta postura: poderá resultar na emergência de alianças bilaterais e multilaterais *ad hoc*, tais como a Iniciativa Europeia de Intervenção (IEI/E2I) e a Força Expedicionária Conjunta do RU (FEC/JEF), o que minaria o controlo da UE sobre a ASE, reforçaria papel dos estados na defesa e retiraria eficácia à PESCO; levará o RU a exercer pressão para que as decisões mais importantes em matéria militar e de segurança, ocorram no seio da NATO em detrimento da UE, desacelerando a intenção de “autonomia estratégica” desta última. Idêntica abordagem, apresentam Sweeney & Winn (2020).

Claudia (2019) destaca o papel da PESCO no seio da UE e sua relação com a NATO. Para a autora, a PESCO permitirá resolver *gaps* estratégicos, associados aos estados-membros mais pequenos, tendo, por isso, um carácter inclusivo e de reforço identitário para a UE. Concorrentemente, a capacitação europeia é útil também para a NATO. A cooperação NATO-UE é crucial em todas as áreas.

Em síntese, destaca-se, em primeiro lugar, uma escassez geral de literatura sobre a EUSDI. Em segundo lugar, a literatura anterior à EGUE (2016), remete para a natureza complementar da relação UE-NATO e, por essa via, não se debruça sobre os desafios de uma evolução de autonomização. Logo, a EUSDI deve ser questionada, face aos novos desafios. Em terceiro lugar, a literatura “pós-PESCO”, apesar das referências à “desejada” autonomização da UE face à Aliança, não versa, claramente, sobre os seus impactos e



imperativos. Finalmente, conclui-se que a EGUE marca uma nova era para a EUSDI, cujo fortalecimento concorre para a credibilidade securitária da UE.

## **2.2. Base concetual**

A investigação apoia-se nos conceitos de identidade, segurança e defesa e desafio, tidos como estruturantes para o modelo de análise, desenvolvido no Apêndice B. Outros conceitos importantes são apresentados no Apêndice A.

### **2.2.1. Identidade**

Segundo Wendt, as identidades emergem através de processos de interação social entre os atores (1999, pp. 327-331). São moldadas por fatores culturais e históricos, ideias, valores e normas. A identidade de um ator é crucial na definição dos seus interesses (Katzenstein, 1996, p. 30). Para Hastings (1997, p. 3), uma nação é um grupo formado a partir de um ou vários grupos étnicos que possuem ou reivindicam o direito à identidade e à autonomia políticas enquanto povo, bem como o controlo de um dado território. Segundo Bloom (1990, p. 52), a identidade nacional descreve um estado de interiorização e conotação, de um conjunto de pessoas, com os símbolos nacionais. Para Sobral (2006, p. 2), a pertença a uma nação, implica partilhar referências a um passado comum, uma memória, e acreditar que esse coletivo possui características próprias, uma identidade.

Halbwachs (1992, p. 22) aponta para a memória coletiva, que diz ser tão vasta quanto o número de grupos sociais, cujos membros a foram construindo ao longo do tempo e transpondo para o presente. Também Kansteiner (2002, p. 180) se refere à memória coletiva como resultado da interação entre três tipos de fatores históricos: as tradições culturais e intelectuais, que enquadram todas as representações do passado; os produtores de memórias, que seletivamente manipulam essas tradições; e os consumidores de memórias, que usam, ignoram ou transformam tais artefactos de acordo com os seus interesses. O passado é, assim, construído não como um facto, mas como um mito que serve o interesse de uma comunidade, como sugere Confino (1997, p. 1400). As identidades nacionais são formas específicas da identidade coletiva (Sobral, 2006, p. 11). Numa transposição para o nosso objeto, pode a identidade da UE ser observada como o resultado coletivo das identidades das Nações que a integram?

### **2.2.2. Segurança e Defesa**

A conceitualização da segurança, ainda hoje consensual, foi estabelecida por Wolfers em 1952 (pp. 484-485) e 1962 (p. 150), à qual já aludimos na introdução, e que está



conotada com a ideia, objetiva ou percebida, da ausência de ameaças aos valores a preservar. Wolfers observou também que a segurança era um termo tão amplo que políticas totalmente divergentes poderiam, da mesma forma, ser interpretadas como políticas de segurança. Hermann (1982, p. 20) identifica cinco variáveis de contexto ao conceito de segurança: prioridades do Estado/região; ambiente internacional; ambiente interno; natureza das ameaças; e estratégias de resposta às ameaças.

Saint-Pierre (2011, p. 407) ressalta que, por vezes, se ignora “a diferença entre as naturezas da defesa e da segurança”. Para o autor, a primeira caracteriza-se como um conjunto de medidas e ações para enfrentar/dissuadir diferentes tipos de situações de riscos potenciais ou efetivos ou reduzir a vulnerabilidade face a estas. A segunda, compreende a situação que permite o exercício das próprias capacidades, mesmo em situações antagónicas.

Para Moreira (1988, p. 39), ambos os conceitos são inseparáveis. A segurança refere-se ao “conjunto de medidas que tornam a guerra improvável, que colocam as negociações como anteparo da beligerância” e a defesa refere-se à “preparação dos meios dissuasores da agressão”, ou a capacidade de detê-la. A segurança e a defesa surgem assim conectadas; a defesa cria as condições para que a segurança seja efetiva, objetiva e subjetivamente.

Numa transposição para a investigação, podemos associar as prioridades da UE aos seus objetivos de S&D, nunca desligados da sua identidade, uma vez que são comungados por todos os estados-membros. O ambiente internacional é o espaço exterior às fronteiras da UE, sendo o seu ambiente interno o espaço intrafronteiras. A natureza das ameaças é a que implica uma abordagem da UE como um todo e que extravasa as competências de cada estado. Por isso, ameaças ao espaço da União, implicam estratégias da União (imperativos-LAE).

### 2.2.3. Desafio

Um desafio está associado, a estímulo, provocação, conflito/oposição e competição, etc (Infopédia, 2020). Em Relações Internacionais, estes termos, a par de outros corporizam relações possíveis entre os vários atores do SI, conforme refere Ribeiro (2009, pp. 202-208).

Num contexto de S&D, Freier (2011, pp. 31-54) caracteriza um desafio em quatro dimensões: tradicional (cariz dispendioso, mas familiar), que materializa as formas de competição e conflito militar bem conhecidas; irregular (cariz persistente e corrosivo), associada a terrorismo, insurgência, guerra civil e outras formas não-militares de violência;



catastrófica (cariz provável e ‘paralisante’), associada a danos provocados por Armas de Destruição em Massa (ADM) ou por efeitos decorrentes de ações em grande escala face às quais, normalmente, se reage; e, híbrida, que podem combinar as três anteriores, ou seja, guerra/conflito convencional e irregular, terrorismo catastrófico e ameaças disruptivas.

### **2.3. Modelo de Análise**

Ver Apêndice B.



### 3. Metodologia

#### 3.1. Modelo de investigação

Recorrendo a um raciocínio indutivo, delimitado pelos conceitos de identidade, segurança e defesa, e desafio, propõe-se obter um conjunto de LAE, validadas estrategicamente, que respondam ao ambiente de S&D da UE no quadro da sua identidade. A estratégia de abordagem será qualitativa. É a EUSDI que se pretende caracterizar, analisando os seus desafios e sobre a qual recaem imperativos (a implementar) de afirmação internacional. Nesta perspetiva, analisa-se a situação atual da EUSDI, seguindo-se uma abordagem aos desafios num horizonte de médio-longo prazo (desafios comuns).

Da diferença entre o “estado atual da EUSDI” *versus* “desafios comuns num horizonte de médio-longo prazo”, resulta o que será necessário construir em comum, “a estratégia”. É nesta lógica, que radica o fundamento da área nuclear do estudo das crises e conflitos armados (ciências militares), dedicada à análise do espetro da conflitualidade armada, designadamente as causas, formas e efeitos, bem como a conceção, planeamento e aplicação da estratégia militar, tendo presente os demais instrumentos de poder, nomeadamente o económico e diplomático. Neste contexto, a incursão no objeto resultará em LAE, ou seja, na conceção estratégica.

O percurso da investigação corresponde a uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) macro, conforme Figura 1. Assim, pretende-se que as QD1 e 2 respondam ao ambiente interno (*Strengths* e *Weaknesses*) e externo (*Opportunities* e *Threats*), nos capítulos 4 e 5, respetivamente. O capítulo 6, resultará da combinação das quatro variáveis, duas a duas, daqui resultando um conjunto de LAE. Estas, uma vez submetidas aos critérios de validação estratégica, configuram a resposta à QC. Os critérios são três (adequabilidade, aceitabilidade e exequibilidade). Uma LAE: (1) é ADEQUADA, se atinge o estado final desejado sem criar efeitos indesejados; (2) é ACEITÁVEL, se os benefícios alcançados superam os custos e os riscos associados; (3) é EXEQUÍVEL, se realizada no âmbito dos meios disponibilizados.

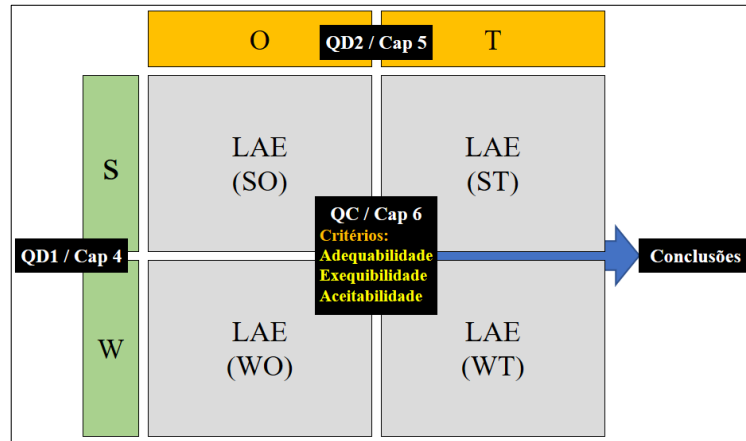


Figura 1 – Percurso da investigação

### 3.2. Desenho de pesquisa

A investigação apoia-se em análise de literatura e documental (artigos, estudos e relatórios, etc.), numa comunicação realizada pelo Chefe do Estado-Maior (CEM) do *EU Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), no 2º Seminário da Defesa Nacional, realizado a 27 de novembro de 2020, em Lisboa, e em entrevistas semiestruturadas, a 10 entidades com conhecimento e experiência relevantes, abrangendo os níveis político, político-estratégico, político-militar, militar e académico (Quadro 1). A análise de conteúdo dos vários contributos, seguiu o disposto em Fortin (2009), de onde resultou a seleção de excertos de reposta, a verde, conforme apresentado nos Apêndices C e D, respetivamente. Estes excertos, devidamente alinhados com os indicadores do Modelo de Análise (Apêndice B), são posteriormente sintetizados nos capítulos 4 e 5.

Quadro 1 - Entidades entrevistadas para a investigação

Cód.	Título e Nome	Nível	Funções desempenhadas pelos entrevistados
E1	Professor Doutor João Gomes Cravinho	Político	Ministro da Defesa Nacional
E2	Brigadeiro-General Nuno Lemos Pires	Político-Estratégico e Político-Militar	Subdiretor-geral de Política de Defesa Nacional
E3	Embaixador José Costa Pereira	Político-Estratégico	Representante Permanente de Portugal no Comité Político e de Segurança da União Europeia
E4	General Vasco Valença Pinto	Estratégico-Militar	Ex-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
E5	Tenente-General Rui Guerra Pereira	Militar	Vice-Chefe do Estado Maior do Exército
E6	Major-General João Boga Ribeiro	Militar	Ex-Comandante da 13ª Missão de Treino da União Europeia (entre DEC2019 e ABR2021)
E7	Tenente-General António Fontes Ramos	Militar e académico	Professor universitário, especialista em geopolítica e geoestratégia, ex-Representante Militar de Portugal no Comité Militar da NATO e da União Europeia
E8	Professor Doutor Carlos Gaspar	Académico	Professor universitário, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas
E9	Professora Doutora Ana Isabel Xavier	Académica	Professora universitária, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas, ex-Subdiretora-geral de Política de Defesa Nacional
E10	Professora Doutora Liliana Reis	Académica	Professora universitária, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas



## 4. Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia

O tempo das abordagens puramente nacionais terminou (EDM, 2019, p. 22).

Neste capítulo, analisam-se as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno, ou seja, as suas forças e fraquezas. Neste quadro, vai-se ao encontro dos indicadores apresentados no Modelo de Análise (Apêndice B) relativos à S&D, respetivamente.

### 4.1. Enquadramentos

Embora a investigação esteja delimitada temporalmente ao período pós-EGUE, chama-se à colação o Tratado de Lisboa, que reforça a solidariedade entre os países da UE no combate às ameaças externas, introduzindo uma cláusula de defesa mútua (Artigo 42(7) do Tratado da União Europeia (TUE)). Esta cláusula prevê que, se um estado-membro da UE for vítima de agressão armada no seu território, os outros estados-membros da UE têm a obrigação de o ajudar e assistir por todos os meios ao alcance, em conformidade com o Artigo 51º da Carta das Nações. Esta obrigação de defesa mútua é vinculativa para todos os países da UE, contudo, não afeta a neutralidade de certos países da UE e é coerente com os compromissos dos estados-membros comuns à NATO. Esta disposição é complementada pela cláusula de solidariedade (Artigo 222º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE)), que prevê que os estados-membros são obrigados a agir conjuntamente, quando um deles é vítima de um ataque terrorista, ou de uma catástrofe natural ou provocada pelo homem (EUR-Lex, 2021a). As cláusulas de defesa mútua e de solidariedade são essenciais à PCSD e um precursor identitário.

Importa perceber a “revolução” normativa, operativa e funcional imposta pela EGUE, que traduz o ponto de culminação de um processo de S&D consolidado no tempo e para o qual concorreram várias *milestones*, desde a década de 1980 (Quadro 2). Trata-se de estratégia integral, alicerçada nos denominadores comuns: S&D, contraterrorismo, cibersegurança, segurança energética e comunicação estratégica (EEAS, 2016), que podem ser interpretados como objetivos de segurança. A EGUE reforçou as bases para a ação externa na União e incrementou a eficácia da S&D. A jusante, ainda em 2016, surgiram os Planos de Implementação e de Ação para a Defesa Europeia. Este último, estabeleceu tetos e horizontes de financiamento prolongados para a década 2020-2030. Em 2017, foram publicados diversos documentos relevantes para incrementar as capacidades de S&D dos estados-membros da UE, nomeadamente: a Ação Preparatória sobre Investigação em



Defesa (PADR); a Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (CARD), destinada a aproximar o planeamento de defesa dos estados-membros com as prioridades de defesa da UE; e a PESCO, instrumento de cooperação, planeamento, desenvolvimento e *procurement* de capacidades militares, que conta atualmente com quase 50 projetos (Apêndice E). Em 2018, surgiu o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC), que dá uma “fotografia” das capacidades militares da UE e, simultaneamente, identifica oportunidades de cooperação e assegura a coerência com a NATO (Csernatoni, 2020). Importa saber, até que ponto é que esta coerência é intencional no seio das principais potências da UE (*e.g.*: França, Alemanha, Espanha) ou uma forma de conter incómodos no seio dos estados-membros comuns às duas organizações.

Quadro 2 – Processo evolutivo da PESC

Year	Document/Event
1948-1954	Treaty of Brussels, Amendment of the Treaty of Brussels, Creation of the Western European Union
1951	Treaty of Paris, Creation of European Coal and Steel Community
1969	Davignon report on Political cooperation
1970	European Political Cooperation is set up
1992 (in force 1993)	Maastricht Treaty (Creation of the EU)
1997 (in force 1999)	Treaty of Amsterdam
1998	Senmalo Declaration
1999	Colonel and Helsinki European Council declaration
2000	Santa Maria De Feira European Council declaration
2002	Berlin plus agreement
2003	First CSDP mission and operation <b>European Security strategy</b> Adopting of the Berlin Plus Arrangements
2004	<b>Headline goal 2010, decision to create EU Battlegroups</b> Council of the European Union set up Athena Establishment of European defence agency
2007 (in force 2009)	The Lisbon treaty (New framework of institutions, decision making and activities in the CSDP).
2008	EU High Representative Javier Solana Report on the implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World
2016	<b>EU Global Strategy</b> Council conclusions on implementing The Global EU strategy in the area of Security and Defence Implementation Plan on Security and Defence European Parliament resolution on the European Defence union
2017	PESCO

Fonte: Bodnieks (2019, p. 208).

Em 2019, implementou-se: o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID), um passo significativo e estrutural no apoio das instituições europeias à melhoria e consolidação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) intimamente ligada à PADR e à Agenda de Investigação Estratégica Global (OSRA); e criou-se a Divisão Geral de Indústria de Defesa e Espaço, responsável pela condução das operações de financiamento. Compete à Agência Europeia de Defesa (EDA) identificar as lacunas e estabelecer as prioridades de edificação de capacidades (EuroDefence, 2020). O



Fundo Europeu de Defesa (FED), destinado a (co-)financiar projetos colaborativos de desenvolvimento das capacidades de defesa e de investigação, é o elemento de ligação e o impulsionador ao funcionamento dos vários instrumentos criados na sequência da EGUE (EDM, 2019, p. 18).

#### **4.2. Identidade de Segurança**

No que concerne à identidade de segurança, estabeleceram-se cinco indicadores que nortearam o desenho de pesquisa: ideia comum de ameaça (real e percebida); existência de diretivas claras nas várias dimensões; primado da política externa; harmonização de objetivos; e visão integrada e unidade da ação externa.

Sobre a existência de uma ideia comum de ameaça, João Cravinho (2021) reporta que o trabalho em torno da Bússola Estratégica vai no sentido dessa ideia comum. Lemos Pires (2021), destaca que existe uma preocupação geral daquilo que são as ameaças e riscos globais à UE, e que esse aspeto estará refletido na *Strategic Compass* (Bússola Estratégica), em fase de lançamento. José Pereira (2021), em linha com Lemos Pires, refere que existe uma ideia comum da existência de ameaças. Valença Pinto (2021) considera que a comunidade de uma organização deve assentar na partilha de valores, princípios e objetivos, muito mais do que na perceção comum de ameaças. Acredita-se que, ao existir uma ideia comum de ameaça, esta reforçaria a “comunidade” de objetivos, uma vez que, em parte, estes se destinariam a combater as ameaças. Ou seja, uma perceção comum das ameaças solidarizaria os estados-membros. Para Fontes Ramos (2021), as sondagens do Eurobarómetro mostram uma elevada sensibilização para as questões de segurança. Entre as políticas prioritárias no quadro da UE, na última década, a PCSD reúne um consenso de 75% dos cidadãos europeus, o que pode revelar uma ideia comum de existência de ameaças, como referem Lemos Pires e José Pereira.

Ana Xavier (2021) refere que a ideia de ameaça não é comum, nem única, estando conectada com a geografia (Leste/Rússia e Sul/migrações), o que dá importância à abordagem 360° às ameaças. Sublinha que o combate à COVID-19, mostra a real ideia de ameaça comum. Liliana Reis (2021) segue a mesma linha que Ana Xavier, dando ênfase à tentativa dos agentes europeus para criarem uma narrativa comum de ameaça desde a ESE (2003), ampliada com o Relatório de Implementação de 2008 e consolidada com a EGUE. Acrescenta que, não obstante as dissonâncias observadas entre estados-membros, existe um mínimo denominador que molda a narrativa dos documentos oficiais. Em síntese, apesar da



divergência de posições, considera-se que, genericamente, existe algum ceticismo acerca da ideia comum de ameaça.

Entende-se que a existência de diretivas claras nas várias dimensões da segurança é promotora da EUSDI. No que releva à existência, ou não, de diretivas claras, nas várias dimensões, Lemos Pires (2021) considera que é uma questão interpretativa, justificando que para isso ser possível, também os poderes deveriam ser claros. “...não há poderes claros para haver diretivas claras..., porque ...a dimensão de S&D ainda está nas mãos de cada estado...”. José Pereira (2021) refere que a PCSD, define claramente a macrogestão dos aspetos de S&D na UE, e que a EGUE veio oferecer um quadro político mais abrangente e a combinação da S&D com outros aspetos da política externa da União. Porém, a Bússola Estratégica demonstra que ainda há um caminho a percorrer. Para Fontes Ramos (2021), ao nível da estratégia geral, existe a EGUE, cuja versão de 2016 continua adequada para a PESC. Porém, deveria ter sido continuada sectorialmente, o que ainda não ocorreu. Ao nível militar, esse passo está a ser dado pela Bússola Estratégica e só terminará em 2022. Na dimensão genética, os processos atuais que decorrem da implementação da EGUE são o CARD, a PESCO e, da parte da Comissão Europeia, o FED.

Ana Xavier (2021) considera que as diretivas são relativamente claras, embora as burocracias inerentes, por exemplo, aos programas e fundos existentes desmotivam muitos *stakeholders* a avançar na real execução dos mesmos. Para Liliana Reis (2021), apesar das limitações que a PCSD ainda apresenta, existem ações nas variadas dimensões da S&D que geram algum otimismo. Desde logo a EGUE e o Plano de Implementação e Defesa, bem como o Roteiro de Bratislava. Liliana Reis sublinha os relatórios de monitorização anual, sobre o que tem sido alcançado em cada área da EGUE. Acrescenta que a necessidade de ultrapassar alguns dos dilemas da unanimidade, levou ao desenvolvimento de uma lógica de geometria variável, como se observa na adesão aos projetos da PESCO, destinados a ultrapassar as dificuldades operacionais sentidas nas operações da UE, através do *burden sharing*. Também o FED, com cerca de 13 mil milhões de euros para financiar projetos de investigação na área da Defesa, reflete um avanço, pois pela primeira vez, o orçamento europeu incluiu uma rubrica específica de defesa.

Após este aumento de orçamento, o Alto Representante (ARUE), apresentou uma proposta para estabelecer o *European Peace Facility* (EPF) com 10,5 mil milhões de euros para financiar ações operacionais no âmbito da PESC (Morcos & Ruy, 2021). Segundo



Liliana Reis, mais recentemente, a Bússola Estratégica veio apresentar recomendações para operacionalizar o nível de ambição da UE em matéria de S&D (2021). Em síntese, há um caminho percorrido, no sentido da existência de diretivas claras, embora se questione, parcialmente, o seu grau de consolidação, isolada ou integradamente.

Relativamente ao primado da política externa, Cravinho (2021) refere que a EGUE aponta as principais prioridades da ação externa. Lemos Pires (2021) entende que este é um dos fatores mais importantes, pois é através da EUSDI e através da política externa da UE, que se materializam os seus verdadeiros interesses e as prioridades. Deu como exemplo a aposta na segurança e desenvolvimento da zona alargada do Sahel (Golfo da Guiné - Estreito de Áden), materializada na participação ativa em missões civis e militares. José Pereira (2021) destaca que este primado se reflete na aplicação dos vários instrumentos de S&D da UE (mediação, diálogo político, auxílio humanitário, apoio ao desenvolvimento, medidas restritivas, etc.). Na mesma linha, Valença Pinto assinala que a PCSD não é o único instrumento da PESC, destacando que as Políticas de Vizinhança e outras também podem ser instrumentos da PESC (2021). Este aspeto merece destaque, pois coloca a EUSDI num plano alargado de subsidiariedade, ou seja, vários instrumentos e ações contribuem para a fortalecer.

Segundo Fontes Ramos (2021), o primado da política externa reflete-se, numa atitude declaratória, pelas “posições comuns” adotadas. A nível regional e de longo prazo, pela aprovação de “estratégias comuns”. Na área operativa, manifesta-se pela realização de missões civis e militares, e de operações militares (executivas e não-executivas). Ana Xavier (2021) adianta que as ameaças reais e percecionadas dos estados-membros se refletem nos seus compromissos em termos de política externa, nomeadamente nos meios destacados para as missões e operações de gestão de crises e nas prioridades geográficas e temáticas dessas missões. Destacou, não ser por acaso, por exemplo, o envolvimento prioritário de Portugal nas questões da segurança marítima. Também Liliana Reis refere que a PESC tem vindo a acomodar a identidade da sua PCSD, sobretudo na sua ação. Acrescenta que as missões/operações da UE nos últimos anos, refletem não apenas os seus interesses, sobretudo nos Balcãs, Leste da Europa (Ucrânia e Moldávia) e África, como as duas regiões principais da Política Europeia de Vizinhança (PEV), a Parceria a Leste e a Parceria para o Mediterrâneo (2021). Vê-se aqui uma abordagem geográfica 360°.

No que concerne à existência harmonização de objetivos, visão integrada e unidade da ação externa, Cravinho (2021) destaca a procura permanente do consenso em torno de



prioridades partilhadas. Lemos Pires (2021) dá uma resposta ambivalente<sup>4</sup>. José Pereira (2021), considera que existe, caso contrário, não teria sido possível avançar com o conceito de “autonomia estratégica”. O que não implica que não existam matrizes na forma como a mesma é encarada em diversas capitais, embora considere que na pergunta há uma inversão de valores. Segundo Valença Pinto (2021), a visão que hoje existe é insuficiente, como resultado das diferentes perceções e vontades dos estados-membros. Porém, adianta que, mesmo nesse contexto, a PCSD evoluiu extraordinariamente e, no essencial em unidade, entre o Verão de 2016 (EGUE) e o início da pandemia. A partir daí, o foco centrou-se noutras dimensões da vida da UE, nomeadamente sanitárias, sociais e económicas. Ainda assim, deve notar-se o desenvolvimento da Bússola Estratégica.

Para Fontes Ramos (2021), existe uma visão integrada na área genética, que pode trazer resultados indispensáveis à superação das *shortfalls*<sup>5</sup> de capacidades. Na área operativa, admite que as estruturas essenciais estão criadas, faltando apenas vontade para utilizar os meios já existentes. Por seu lado, Ana Xavier (2021) refere que não existe nem uma visão integrada, nem a definição de ameaças e vulnerabilidades comuns, nem unidade de ação externa, exceto no domínio das relações comerciais. Existem posições comuns sobre questões secundárias, onde é possível definir um mínimo denominador comum sem pôr à prova as prioridades divergentes dos estados-membros. No quadro da estrutura de gestão de crises, acrescenta que, com o Tratado de Lisboa, o papel reforçado do ARUE, que é também vice-presidente da Comissão, é importantíssimo. Para Liliana Reis, existe harmonização de objetivos, apesar das idiossincrasias e sensibilidades em matéria de *high politics*, como é a S&D de cada estado-membro. Reforça que, a existência de seis operações militares em curso e 12 missões civis, ilustra uma partilha de valores comuns, como o apoio à construção do Estado de Direito, a prevenção de conflitos, o combate à pirataria, a prevenção do tráfico humano (2021)<sup>6</sup>. Em síntese, há sinais de procura de harmonização de objetivos e de uma visão integrada, essenciais à unidade de ação externa.

---

<sup>4</sup> “Sim, na perspetiva em que já existe uma vontade dos países alinharem os mesmos objetivos, dada a existência de um responsável, com uma voz única, pelo alinhamento da S&D com a política externa. Não, pela inexistência de comandos e entidades permanentes, daí resultando coligações *ad-hoc* e vontade de participar nas missões” (Pires, 2021).

<sup>5</sup> Novo carro de combate, navios de patrulha, defesa do espaço, sistemas de combate do soldado, tecnologia de contra-drone (C-UAS), anti-acesso e negação de área (A2/AD), mobilidade militar (Brzozowski, 2020).

<sup>6</sup> Das seis operações militares, três são executivas e três são não-executivas. Nestas últimas, incluem-se 12 operações civis (EEAS, 2021).



### 4.3. Identidade de Defesa

No tocante à identidade de defesa, estabeleceram-se quatro indicadores que nortearam o desenho de pesquisa: estruturas militares comuns; capacidades militares comuns; interoperabilidade; e emprego efetivo de forças em todo o espectro.

Relativamente às estruturas militares comuns, Cravinho (2021) considera as estruturas de forma ampla [Políticas: Conselho Europeu e ARUE; nível intergovernamental: Comitês Militar da União Europeia (CMUE) e Político e de Segurança (COPS); ao nível dos serviços: Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), Estado-Maior da UE (EMUE), EDA, CARD, PESCO e FED]. Acrescenta o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, aprovado na Presidência Portuguesa da UE (PPUE). Lemos Pires (2021) refere-se às existentes, sublinhando que está em curso o robustecimento do *European Union Military Staff* (EUMS) e do MPCC. Também Maio destaca a importância do EUMS e MPCC (2020). José Pereira (2021) acrescenta ainda o COPS, CMUE e o *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC). Valença Pinto (2021) considera serem essenciais as estruturas que hoje integram o SEAE, faltando, porém, promover o seu funcionamento de forma mais convergente, coerente e coordenada, dando-lhe um caráter de *Comprehensive Approach Staff*, com a aplicação integradas das suas valências. Fontes Ramos (2021) considera que, com a aprovação da Bússola Estratégica deixarão de existir estruturas e orientações em falta, restando esperar pela maior vontade e determinação dos europeus em torno da sua capacitação e consequente intenção de estabilizar as regiões vizinhas. Reforça que, com mais de um milhão de militares e um orçamento anual superior ao da China ou da Rússia, só falta vontade, mesmo com a ausência de algumas capacidades relevantes. Para Gaspar (2021), uma estrutura essencial no desenvolvimento efetivo de uma capacidade autónoma de defesa na UE é o FED, a par de outras já referidas.

Segundo Ana Xavier (2021), todas as que existem são essenciais, pelo papel relevante que cumprem. Destaca, porém, que o EUMS deveria ter um papel mais ativo, nomeadamente junto da Comissão e da EDA. Liliana Reis (2021) sublinha a dispersão da autoridade entre diferentes níveis de governação e por múltiplos atores. Aponta que o maior aprofundamento da integração conduziu à criação de novas estruturas e à revisão dos poderes das instituições já existentes. A PCSD, uma das principais políticas identitárias da UE nos últimos anos, não fugiu a esta tendência. Em consequência, os organismos criados no seu espaço (no quadro político e de decisão) é bastante vasto. Entre outros, inclui as estruturas tradicionais administrativas da Comissão e do Conselho, organismos de



aconselhamento e definição de políticas (*e.g.*: Unidade Política, Centro de Decisão, EMUE) e a unidade Civil/militar (*CivMil Cell*) e os Comitês intergovernamentais sediados em Bruxelas (*e.g.*: COPS, CMUE, Grupo Político e Militar, Comité para a Gestão Civil de Crises e EDA) e o SEAE, que promove a Política Externa da UE.

No tocante às capacidades militares comuns, Cravinho (2021) aponta as ligadas às novas tecnologias (ciber e espaciais). Lemos Pires (2021) entende que o esforço realizado no “*capability revue*”, o CARD, para avaliar as capacidades existentes, acaba por refletir o que cada país pode dar em cada momento e partilhar nessa perspetiva. Valença Pinto (2021) vê como partilháveis as capacidades de educação/formação, treino, logística e projeção estratégica. As de natureza operacional são mais controversas e difíceis e a sua ponderação depende dos contextos sub-regionais e dos equilíbrios de poder. Acrescenta que as capacidades partilhadas pelos Estados Bálticos ou entre a Bélgica e a Holanda não são facilmente replicáveis entre Portugal e Espanha. Segundo Rui Pereira (2021), algumas dessas questões são respondidas pelos próprios documentos da UE, mas noutras situações, no âmbito securitário, por exemplo a pandemia, é que se nota muita indefinição e falta de coordenação.

Para João Ribeiro (2021), a partilha de capacidades e estruturas entre a NATO e a UE existe desde há muito, pelo menos desde o estabelecimento dos Acordos de *Berlin Plus*, no âmbito do cumprimento de missões específicas. Este tipo de relação parece estar mais direcionada no sentido do apoio da UE pela NATO, do que o contrário. Existem, contudo, estruturas de militares aliadas, identificadas na estrutura de forças NATO, que têm um papel de duplo uso para a UE, como o EUROCORPO. Por outro lado, a estrutura de Comando e Controlo (C2) da UE, contém em si um conjunto de quartéis-generais (QG) de nível estratégico e operacional, que derivam igualmente de estruturas nacionais, podendo também ser objeto de partilha, como sejam os cinco QG estratégicos e os cinco QG de nível operacional. A estrutura de C2 específica da UE para missões não executivas, como é o caso do MPCC, parece apenas servir este propósito. Ao nível das forças nacionais que contribuem para o *pool* de forças da UE, considerando que a sua preparação e processo de certificação se inspira e em muitos casos, assume, os mesmos patamares de exigência da NATO, entende-se que se podem constituir em capacidades partilháveis.

Segundo Fontes Ramos (2021), todos os grandes sistemas deviam ser partilhados na conceção, na produção e na aquisição. Neste momento, estão a desenvolver-se sistemas futuros, desde o avião de 7<sup>a</sup> geração, às novas plataformas de combate terrestre (blindados,



artilharia, etc.) bem como o novo modelo de navios de combate. Está também em desenvolvimento (há mais de 10 anos) a chamado EURODRONE. Estes serão “sistemas de sistemas” envolvendo sistemas terrestres, aéreos, aquáticos e subaquáticos tripulados e não-tripulados. Estes sistemas, bem como a frota de *air to air refueling* e alguns meios estratégicos de transporte aéreo deviam ser produzidos e adquiridos em conjunto pela UE como faz a NATO.

Wolfstädter & Kreilinger referem que a partilha de capacidades militares poderá levar ao risco do federalismo executivo na defesa europeia. Se as despesas de defesa se tornarem estreitamente coordenadas e controladas a nível da UE, o poder dos parlamentos nacionais torna-se limitado pela PESCO, uma vez que os governos assinaram “sucessivos aumentos, a médio prazo, das despesas de investimento na defesa para 20% do total dos gastos com a defesa” (2017, p. 17). Esta situação implica, não só um maior controlo da PCSD e da PESCO pelos estados-membros, como um aumento das responsabilidades de coordenação UE-NATO.

Relativamente à interoperabilidade, Cravinho (2021) refere-se à doutrina, cuja referência é a NATO, à qual pertencem 21 dos 27 estados-membros da UE. Lemos Pires (2021) aponta também semelhanças com o que ocorre na NATO. Ademais, a PESCO e o FED, vêm criar bases para uma interoperabilidade alargada. Além da PESCO, Valença Pinto (2021) acrescenta a EDA e o processo de Planeamento de Defesa. José Pereira (2021) refere que há ainda um longo caminho a percorrer na interoperabilidade com a NATO. As reuniões *COPS-North Atlantic Council* (em particular as informais) são uma ocasião para aprofundar o relacionamento ao nível doutrinário e, por arrastamento, a interoperabilidade. A Operação ALTHEA tem sido um laboratório prático para se aferir dos progressos obtidos. Para Rui Pereira (2021), os *Battlegroups* dão pequenos contributos no processo de treino e certificação. A EDA é também um organismo importante, pelas várias iniciativas. A adesão dos estados-membros é fundamental para se observar a interoperabilidade ao nível tático e operacional.

João Ribeiro (2021) sublinha que, na sua essência, a UE aplica os mesmos processos de raciocínio e instrumentos que outras organizações, nomeadamente, orientações para a educação e formação militar dos seus estados-membros, a constituição de um corpo doutrinário, o treino, exercícios e processos de avaliação e certificação harmonizados e empregando estruturas militares nacionais designadas, a par da procura do desenvolvimento de capacidades e a inovação e o desenvolvimento. Fontes Ramos aponta





defende que as capacidades militares não estão vocacionadas para operações militares em todo o espectro, apontando insuficiências e lacunas em áreas como informação estratégica, domínio do espaço, sustentação logística, projeção estratégica e no domínio do nuclear. Funcionam como limitações, pese embora as “virtualidades” dos Acordos *Berlin Plus*. Sublinha a ausência de um nível de ambição, que proporcione, com razoabilidade, maior autonomia estratégica. Sugere a necessidade de erigir uma capacidade<sup>7</sup> de planeamento estratégico e operacional apta a planear, dirigir e acompanhar operações militares, pelo menos até ao escalão *Battlegroup*. Uma capacidade que dispense os cinco QG nacionais e que mantenha ativa a ligação com o SHAPE que hoje existe. No plano da coordenação, seria, contudo, muito importante que o Planeamento de Defesa da UE e da NATO estivessem sincronizados, no tempo, princípios, objetivos e mecanismos. Nesta linha, também José Pereira (2021) destaca a ausência de capacidade de emprego em todo o espectro. Adianta que as responsabilidades de defesa coletiva não existem na UE. Apenas na NATO. Em consequência, a UE dificilmente será autónoma. Qualquer evolução nesse sentido, implicará fundos que os estados-membros não estão dispostos a despender, até porque a maioria já tem o guarda-chuva que é a NATO.

João Ribeiro (2021) considera que até ao momento, a UE desenvolve capacidades militares para uma aplicação limitada a operações de gestão de crises, no âmbito da PCSD, cujo leque de situações operacionais é bastante vasto, mas não de *full spectrum*. Refere que, não obstante a capacidade de emprego de vários instrumentos de poder, numa ótica abrangente, a UE tem algumas limitações no plano exclusivamente militar. Fontes Ramos entende ser possível o emprego de forças em todo o espectro, embora existam *shortfalls*, já identificadas desde 2013, e que ainda subsistem. Sobre os mecanismos, adianta que são os necessários, carecendo de celeridade e funcionamento simplificado para os quais contribuiriam os Planos de Contingência. Fontes Ramos modificaria o MPCC para um QG operacional com capacidade projetar e apoiar dois *Battlegroups* (2021). Em síntese, há um amplo caminho a percorrer, caso a autonomia implique capacidade efetiva para o emprego de forças em todo o espectro.

#### **4.4. Síntese conclusiva**

Conclui-se que a EUSDI é questionável, que tem muitas fragilidades e que não reúne consenso. Porém, observou-se que a EGUE, e demais estruturas/organismos a jusante,

---

<sup>7</sup> Um objetivo em curso no MPCC, como refere Maio (2020).



vieram impulsionar a EUSDI, não a desligando da ESDI. Os sinais trazidos pela nova circunstância pós-EGUE são positivos, ainda que se perceçione estarmos numa fase da “identificação”<sup>8</sup>, talvez uma antecâmara para uma verdadeira EUSDI. Aguarda-se pelo Compasso Estratégico, como um aglutinador e dinamizador do instrumento militar.

As *Strengths/Weaknesses* resultantes deste capítulo e que configuram a resposta à QD1 apresentam-se no quadro seguinte.

**Quadro 3 – Condicionantes internas à EUSDI**

<b><i>STRENGTHS:</i></b>	<b><i>WEAKNESSES:</i></b>
<b>S1.</b> Novo edifício estratégico em matéria de S&D (intenção de uma EUSDI) (EGUE).	<b>W1.</b> Indefinição quanto a uma ideia comum de ameaça ( <i>e.g.</i> : Leste <i>versus</i> Sul).
<b>S2.</b> Cooperação em S&D, construída pela coerência do CDP, CARD, EDA, PESCO e FED.	<b>W2.</b> Ausência, parcial, de diretivas claras “...por ausência de poderes claros”.
<b>S3.</b> Diversidade cultural (sistema que combina paz duradoura, liberdade política, prosperidade económica e coesão social).	<b>W3.</b> Lacunas na abordagem integrada aos conflitos (conceitual e operacional), embora seja um dos objetivos da EGUE.
<b>S4.</b> Primado da política externa.	<b>W4.</b> Lacunas na interoperabilidade e nas capacidades.
<b>S5.</b> Existência [com falhas] de estruturas militares comuns (na UE).	<b>W5.</b> Escassez de missões executivas.
<b>S6.</b> Existência de capacidades militares comuns (na UE).	<b>W6.</b> Dependência securitária [frágil] da NATO (constrangimentos históricos e culturais, <i>e.g.</i> : Chipre, Turquia...).
<b>S7.</b> Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.	<b>W7.</b> Fragmentação recente ( <i>e.g.</i> : RU).
	<b>W8.</b> Indefinição na harmonização de objetivos visão integrada e unidade de ação externa.
	<b>W9.</b> Incapacidade de ação em todo o espectro de operações militares.

<sup>8</sup> “Identity or identification?”, foi a questão deixada por vários cientistas políticos num recente debate (março de 2021), organizado pela Universidade de Columbia, onde se questionou o futuro da UE (2021).



## 5. Desafios à Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia

A UE precisa de ser reforçada como uma comunidade de segurança: os esforços europeus de segurança e defesa devem permitir à UE agir de forma autónoma, contribuindo para a NATO e, ao mesmo tempo, empreendendo ações em cooperação com a Aliança (EEAS, 2016, p. 20).

Neste capítulo, analisam-se as condicionantes da EUSDI decorrentes do ambiente externo, ou seja, as suas oportunidades e ameaças, com enfoque nestas últimas. Neste contexto, vai-se ao encontro dos indicadores apresentados no modelo de análise (Apêndice B) tendo por base os mesmos instrumentos utilizados no capítulo anterior.

### 5.1. Enquadrantes

As cinco prioridades identificadas na EGUE: a segurança da União; a resiliência do Estado e da sociedade a Leste e a Sul da União; uma abordagem integrada dos conflitos; ordens regionais de cooperação; e a governação mundial para o século XXI<sup>9</sup> (EU Council, 2016, pp. 6-8). Transportando estas prioridades para uma dimensão mais operacional, um relatório do Parlamento Europeu (PE), de janeiro de 2020, identifica três níveis de ambição para a EGUE: responder aos conflitos e crises externos; capacitar parceiros (capacitação / cooperação); e proteger a União e os seus cidadãos. O objetivo chave é a ambição da autonomia estratégica para a UE, com que implicações num amplo espectro de capacidades (terrestres, aéreas, espaciais, navais e *enablers* estratégicos), exigindo o investimento e a otimização dos recursos nacionais, através de uma forte cooperação (EP, 2020, p. 8). É inegável que, normativamente, há uma tónica de aglutinação e também de pertença.

### 5.2. Ameaças

Como é que as ameaças poderão afetar a EUSDI e o seu fortalecimento? Neste âmbito questionámos os entrevistados acerca das ameaças (tradicional, irregulares, catastróficas e híbridas) que poderiam colocar-se à UE num horizonte de 7-15 anos (médio-longo prazo). No final, dá-se ênfase às pandemias e à Bússola Estratégica, duas tendências confirmadas pelas entrevistas.

Sobre as ameaças tradicional, Cravinho (2021) releva as recorrentes de disputas territoriais. Lemos Pires refere que estarão identificadas na Bússola Estratégica, sem grandes novidades face à EGUE (2021). A EGUE não especifica nenhuma ameaças

---

<sup>9</sup> Leia-se, capacidade para intervir em qualquer parte do globo no contexto da gestão de crises.



tradicionais, apesar de “denunciar” os seus maiores focos, razão pela qual, José Pereira destaca que não antevê nenhuma (2021). Valença Pinto (2021) é do mesmo entendimento, embora considere a necessidade de acompanhar a evolução do aparelho militar da China. Para Rui Pereira (2021), as ameaças como um todo, não diferem das consideradas pela NATO, ainda que possa haver maior preponderância de umas face a outras. João Ribeiro (2021) considera que o ressurgimento da Rússia e a afirmação da China serão grandes desafios para a UE, exemplificando Fontes Ramos (2021) que já esteve iminente no Báltico um choque inopinado entre “forças armadas da NATO” ou da UE com forças armadas soviéticas.

Quanto a ameaças irregulares, Cravinho (2021) considera o terrorismo e a pirataria. Lemos Pires (2021) destaca as resultantes da combinação das alterações climáticas com a demografia, traduzida na exaustão de recursos e, assim, em conflitualidade. Acrescenta o radicalismo e o terrorismo transnacional, resultantes da instabilidade, e suas consequências, nos flancos Sul e Sudoeste, a que acresce o perigo da narrativa que os alimenta. José Pereira (2021) enuncia possíveis ações diretas, ou por *proxies*, para subverter países amigos ou vizinhos da UE, e ainda migrações irregulares. Valença Pinto (2021) refere o terrorismo e as migrações descontroladas. Rui Pereira (2021) destaca a emergência de estados falhados a Sul e as migrações, sublinhando que a sua relevância poderá ser maior para a UE do que para a NATO. Neste quadro identificou a necessidade de comparar a priorização das ameaças/riscos entre ambas as organizações. João Ribeiro (2021) agrega as preocupações de Valença Pinto e José Pereira (terrorismo, migrações e instabilidade do flanco Sul). Fontes Ramos identifica a pirataria e as dimensões inesperadas no Golfo da Guiné (2021). Uma destabilização do Norte de África e do Sahel, trará consequências imprevisíveis para os interesses dos EUA e Europa (ICG, 2021, p. 13).

Relativamente às ameaças catastróficas, Cravinho (2021) sublinha as emergências complexas resultantes, por exemplo, das alterações climáticas. Lemos Pires (2021) destaca os efeitos das alterações climáticas e da escassez de recursos. José Pereira (2021) refere as pandemias. Além destas, Valença Pinto (2021) acrescenta as consequências das alterações climáticas extremas, *stress* hídrico e sismos de muito elevada magnitude. João Ribeiro (2021) enumera as consequências decorrentes das crises sanitárias (inclusive pandémicas), energéticas e económicas, bem como das alterações climáticas. Fontes Ramos (2021) destaca o terrorismo nuclear, a inoperância de infraestruturas críticas, a irrupção de vírus desconhecidos, as crises alimentares e energéticas, e os efeitos das alterações climáticas.



No tocante, às ameaças híbridas, Cravinho (2021) releva os ciberataques e a desinformação. Lemos Pires (2021) sublinha que são uma tendência constante e que, direta ou indiretamente, recorrem a meios militares e não-militares, fazendo uso de plataformas de comunicação e plataformas cibernéticas, para manipular eleições, por exemplo. José Pereira (2021) elenca a desinformação, que procura minar o tecido social e a confiança entre governantes e governados e os ataques a estruturas digitais que controlam infraestruturas essenciais e que podem afetar processos eleitorais. Valença Pinto (2021) assinala que os conflitos serão “crescentemente híbridos”, destacando a necessidade de consciencialização da UE para os desafios e perturbações potencialmente provindos da China e Rússia.

João Ribeiro (2021) aponta que, além das ameaças cibernéticas (*e.g.*: ciberterrorismo), as ameaças híbridas poderão refletir-se nos flancos de maior preocupação para a UE (Norte, Leste e Sul), devendo por isso ser monitorizados. Fontes Ramos (2021) acrescenta a incursão hostil em território europeu (*e.g.*: Bálticos), o terrorismo nuclear, ataques cibernéticos e a atuação da Rússia e China na “área cinzenta”, adequada à desinformação, intrusão em processos eleitorais, suborno de partidos políticos e pressão económica, etc.

No quadro seguinte, sintetizam-se as principais ameaças à EUSDI.

Quadro 4 – Síntese das ameaças nas suas quatro dimensões

Tradicionais	Irregulares	Catastróficas	Híbridas
Decorrentes do efeito perturbador da China e da Rússia.	Terrorismo, subversão, pirataria, radicalismo e migrações irregulares.	Alterações climáticas, escassez de recursos, pandemias, sismos, crises (energéticas, económicas, sanitárias, etc.), terrorismo nuclear, inoperância de infraestruturas críticas.	Ciberterrorismo, desinformação, pressão económica, influência em processos eleitorais.

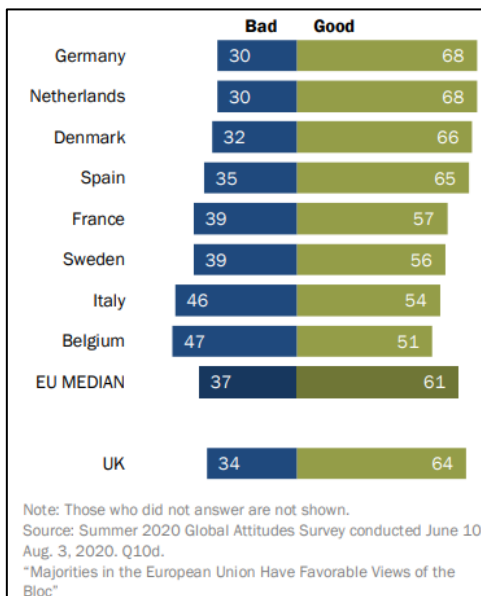
Dada a importância das ameaças catastróficas, torna-se importante uma reflexão sobre as pandemias. Em 07 de setembro de 2010, o então Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, destacando os vários desafios colocados à União, referia “ou nadamos juntos ou naufragamos em separado. Só seremos bem-sucedidos se, agindo embora nacionalmente, regionalmente ou localmente, pensarmos em termos europeus” (PE, 2010, p. 3). Mais de uma década depois, será que a COVID-19 expôs fragilidades, estruturais, organizativas, de tomada de decisão e de capacidade de resposta da UE? Terá a COVID-19 revelado uma dissonância entre toda uma retórica otimista e a capacidade de S&D *de facto*, no quadro da UE? Como terá afetado EUSDI? Este questionamento é tão mais importante, se pensarmos que uma pandemia: é um risco global, sobre o qual



impende uma resposta global; implica uma visão da S&D a 360° (compreensiva); implica uma ação centrada na gestão das consequências, mais do que na prevenção; afeta a população em geral.

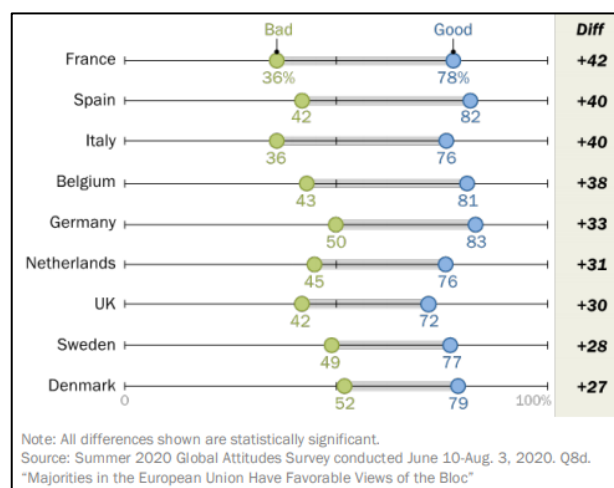
Em finais de 2020, o *PEW Research Center* publicou um relatório, revelando que a maioria dos cidadãos tinha uma opinião favorável sobre o bloco europeu (Figura 3), embora os europeus aprovassem *ab initio* a resposta europeia ao coronavírus. Além disso, a opinião está enformada, pelo facto de a maioria que respondeu ter uma opinião positiva de pertença à União (Figura 4) (Silver, Fagan, & Kent, 2020, pp. 20-26). Outro aspeto, radica no momento a que se reporta este estudo, Verão de 2020: à data, o processo de gestão das vacinas ainda não se colocava.

Em março de 2021, Timothy Ash questionava no *The Guardian*, se a UE iria emergir da crise pandémica mais forte ou mais fraca [?], concluindo que a resposta havia sido um sucesso e um fracasso. Um sucesso, pela forma como os estados-membros acordaram num fundo de recuperação assente, pela primeira vez, em dívida partilhada. Para Ash, este foi o maior passo de integração europeia desde a introdução do Euro. Um fracasso, no modo como se geriu a aquisição e distribuição interna das vacinas, levando a “dissidências” de alguns estados-membros que procederam à sua compra isolada (*e.g.*: Áustria e Dinamarca compraram a Israel). Ash conclui, por isso, que a UE enfrenta um dos maiores desafios da sua vida, sob pena de conduzir a uma fragmentação (2021).



**Figura 3 - Perceção da qualidade da resposta da UE à COVID-19 (Verão 2020)**

Fonte: Silver, Fagan, & Kent (2020, p. 21).



**Figura 4 – Atitude dos estados-membros da UE face à resposta à COVID-19 (Verão 2020)**

Fonte: Silver, Fagan, & Kent (2020, p. 25).



A complexidade ímpar de uma pandemia conjugada com o fenómeno da globalização e mobilidade, exponenciou as suas consequências. Ainda que seja cedo para uma avaliação, Josep Borrell editou recentemente o livro “European Foreign Policy in Times of COVID-19”, onde reflete o desafio de 2020, antevendo que 2021 seja também muito exigente (2021). Acredita-se que a gestão da pandemia pode evoluir positivamente, caso as suas consequências, nomeadamente sociais e, por essa via, securitárias, sejam acauteladas.

### A Bússola Estratégica

Vimos até aqui que a Bússola Estratégica é uma referência constante, tida como essencial para o estabelecimento do nível de ambição militar (Maio, 2020). Neste âmbito, o SEAE procedeu a uma análise compreensiva da ameaça e desafios para a UE (2021). Na Figura 5, observa-se que, nas três tendências identificadas, há uma sintonia com as preocupações recolhidas nas entrevistas, acima sintetizadas. Curiosamente, riscos globais como as pandemias, não surgem, apesar de a análise se reivindicar como compreensiva. Há, porém, um denominador comum nas ameaças apresentadas, que radica no cariz transnacional, certamente VUCA. A título de exemplo, o que poderá ocorrer na fronteira Sul da UE, caso os 1,14 mil milhões de habitantes residentes em África, em 2020, cresçam para os 1,81 mil milhões, em 2040, como estima o *National Intelligence Council?* (2021, p. 121).



Figura 5 – Ameaças à UE na próxima década (Bússola Estratégica).

Fonte: EEAS (2021).

### 5.3. Oportunidades

No final de 2018, o PE apresentou o relatório anual sobre a execução da PESC, reiterando a convicção que as soluções para os desafios da UE só podem ser encontradas coletivamente. Nesta medida, a PESC deve basear-se na autonomia estratégica,



nomeadamente em termos de capacidades, nos domínios da indústria e das operações. O relatório recomenda, entre outros: o reforço da resiliência interna da UE às interferências externas; o estabelecimento de parcerias estratégicas e o fomento do desenvolvimento económico e social na bacia do Sul do Mediterrâneo e na África Subsariana; reconhece o impacto positivo da PESCO e da CARD para a PCSD; exorta o SEAE, a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros a agirem de forma estratégica, lançando mão de uma abordagem integrada e de todos os meios ao seu dispor, nomeadamente, o comércio, o desenvolvimento, as ferramentas diplomáticas, civis e militares da PCSD; congratula-se com o papel crescente da UE, incluindo no contexto das suas missões civis e militares da PCSD em matéria de manutenção da paz, prevenção de conflitos, reforço da segurança internacional e reconstrução pós-conflito, como meio de garantir a paz duradoura (p. 5 e 8). Em traços gerais, o relatório expõe que as ameaças à EUSDI constituem oportunidades ao seu fortalecimento. Em certa medida, a EGUE e todo o seu edifício precisa desta oportunidade.

No ano seguinte, para assinalar o terceiro aniversário da EGUE, em outubro de 2019, o SEAE publicou um relatório sobre a sua execução, salientando os progressos realizados pela UE para superar os obstáculos à mobilidade militar (projeto PESCO), bem como a importância da colaboração UE-NATO nos domínios da S&D (p. 14 e 37). Também aqui existe uma oportunidade, pois, quaisquer que sejam os mecanismos de financiamento de capacidades implementados no âmbito do FED ou dos projetos da PESCO, os estados-membros continuam a ser proprietários das capacidades adquiridas e podem decidir sem entraves colocá-las à disposição dos seus interesses nacionais, do seu envolvimento na NATO ou do seu envolvimento na UE (Maio, 2020).

Na mesma linha, o quadro de prospetivo de ameaças, tende a ser uma oportunidade para a EUSDI, porquanto obriga a soluções abrangentes e amplamente coordenadas. Liliana Reis, considera que a Bússola Estratégica veio apresentar recomendações para operacionalizar o nível de ambição da UE em matéria de S&D, nomeadamente: a convergência sobre um conjunto mais restrito de prioridades essenciais, maior precisão nas prioridades funcionais e regionais da PCSD; o princípio da subsidiariedade e interação a diferentes níveis e atores (*e.g.*: UE e NATO); no desenvolvimento de capacidades, a PCSD deve trabalhar em estreita colaboração com os estados-membros da UE, em sincronia com o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP); agilizar e simplificar o processo de priorização de capacidades da UE; operacionalizar a complementaridade entre a UE, as

estruturas da NATO e da ONU (2021). Estes aspetos favorecem a política de vizinhança, como referem Liliana Reis (2021) e Valença Pinto (2021).

Em 2011, Freier referia-se à importância da união de esforços para lidar com situações pandémicas (pp. 31-54). Apesar dos contratemplos, o combate à COVID-19 veio mostrar a importância das estruturas, meios e mecanismos de resposta, e da tomada de decisão. De igual modo, pela forma como o coronavírus afetou todas as pessoas, contribuiu para as consciencializar para a necessidade de uma segurança 360°, como se observa na Figura 6.

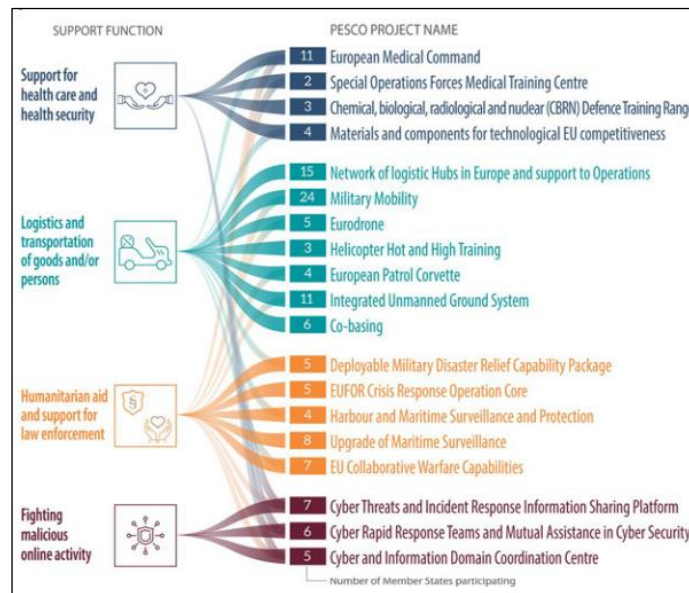


Figura 6 – Síntese dos projetos da PESCO relativos ao combate à COVID-19

Fonte: *European Parliamentary Research Service* (2020a, p. 95).

#### 5.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo, abordou-se o ambiente externo à UE com potencial de afetação da EUSDI. Os contributos das personalidades entrevistadas foram fundamentais. Conclui-se que a EUSDI poderá ser afetada por um quadro de ameaças de natureza principalmente irregular, catastrófica e híbrida que, ora a poderão afetar, por fragmentação de um subespaço regional (*e.g.*: saída de um estado-membro), ora a poderão robustecer, pela consciencialização da necessidade de uma união de esforços, também esta subsidiária da NATO, por via de uma pertença comum de parte dos seus estados-membros. Abordou-se ainda o impacto das pandemias e a importância da Bússola Estratégica.

As *Opportunities/Threats* que advêm deste capítulo e que configuram a resposta à QD2 apresentam-se no quadro seguinte.



**Quadro 5 – Condicionantes externas à EUSDI**

<i><b>OPPORTUNITIES:</b></i>	<i><b>THREATS:</b></i>
<p><b>O1.</b> Parcerias estratégicas de vizinhança.</p> <p><b>O2.</b> Complementaridade com a NATO.</p> <p><b>O3.</b> Escassez de desenvolvimento económico e social nas áreas de interesse.</p> <p><b>O4.</b> As ameaças ...como oportunidades à EUSDI.</p>	<p><b>T1.</b> Ameaças irregulares (terrorismo, subversão, pirataria, migrações...).</p> <p><b>T2.</b> Ameaças catastróficas (terrorismo nuclear, pandemias, colapso energético e alimentar, alterações climáticas).</p> <p><b>T3.</b> Ameaças híbridas (ciber..., desinformação, interferência política).</p> <p><b>T4.</b> Postura agressiva da Rússia e China (competição/conflito).</p> <p><b>T5.</b> Possível competição com a NATO/EUA.</p> <p><b>T6.</b> Possível competição com outros blocos.</p>

## 6. Imperativos para uma Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia

“(…) não gostaríamos de ver uma ESDI que surge primeiro no seio da NATO, mas que depois cresce fora da NATO e, finalmente se afasta da NATO, uma vez que isso levaria a uma ESDI que inicialmente duplica a NATO, mas que poderia eventualmente competir com a NATO” (Grissom, 2018, p. 40).

Neste capítulo, sintetizam-se as LAE necessárias ao fortalecimento da EUSDI. Neste contexto, chama-se à colação as *Strengths/Weaknesses* e as *Opportunities/Threats*, apresentados nos capítulos 4 e 5, respetivamente (ver Apêndice B).

### 6.1. Enquadrantes

As palavras do Secretário de Estado Strobe Talbott (EUA) na fase inicial da ESDI (UE-NATO), evidenciam o paradoxo enunciado na introdução desta investigação. Em certa medida a ESDI deu lugar a uma EUSDI *de jure* que caminha para uma EUSDI *de facto*. É necessário perceber até que ponto a procura de “autonomia securitária”, não transforma a cooperação em pré-competição, correndo o risco de evoluir para competição UE-NATO (Figura 7). Ou não! Atendendo a que 21 dos estados-membros da UE são, simultaneamente, membros da NATO (embora fora destes estejam as potências EUA e RU) (Fahron-Hussey, 2019, p. 49), isso implicaria que os estados-membros comuns estariam em competição consigo próprios, o que parece improvável. Para Mogherini, “a autonomia estratégica e a cooperação com os nossos parceiros, a começar pela NATO, são duas faces da mesma moeda”, explicando quão fundamental é a parceria da UE com a NATO para o funcionamento da sua “**autonomia cooperativa**”<sup>10</sup> (Legrand, 2019, p. 4).

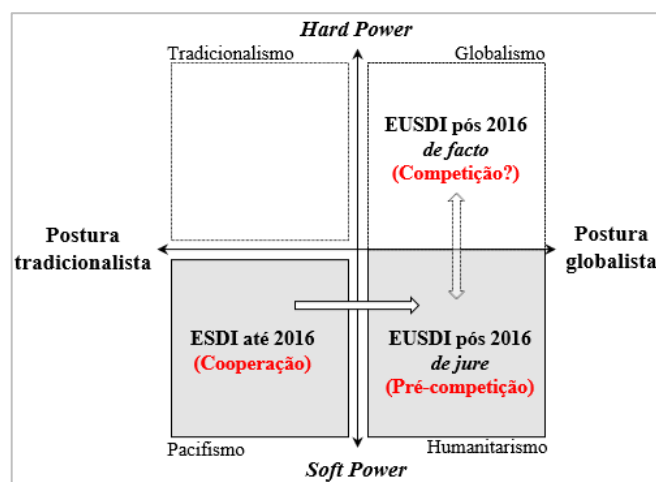


Figura 7 – Evolução perspetivada da EUSDI após reforço das suas estruturas

<sup>10</sup> Por “autonomia cooperativa”, Mogherini entendia a capacidade da UE para colaborar com a NATO, bem como com países terceiros, sem comprometer a sua própria autonomia estratégica nas questões de S&D.



## 6.2. SWOT - Linhas de Ação Estratégica

No quadro seguinte, expõem-se as LAE que decorrem das conclusões apresentadas nos capítulos 4 e 5, e que carecem de validação estratégica.

Quadro 6 – LAE decorrentes da análise SWOT

		Ambiente externo	
		<i>OPPORTUNITIES:</i>	<i>THREATS:</i>
<b>EUSDI</b>		<p><b>O1.</b> Parcerias estratégicas de vizinhança.</p> <p><b>O2.</b> Complementaridade com a NATO.</p> <p><b>O3.</b> Escassez de desenvolvimento económico e social nas áreas de interesse.</p> <p><b>O4.</b> As ameaças ...como oportunidades à EUSDI.</p>	<p><b>T1.</b> Ameaças irregulares (terrorismo subversão, pirataria, migrações...).</p> <p><b>T2.</b> Ameaças catastróficas (terrorismo nuclear, pandemias, colapso energético e alimentar, alterações climáticas).</p> <p><b>T3.</b> Ameaças híbridas (ciber..., desinformação, interferência política).</p> <p><b>T4.</b> Postura agressiva da Rússia e China (competição/conflito).</p> <p><b>T5.</b> Possível competição com a NATO/EUA.</p> <p><b>T6.</b> Possível competição com outros blocos.</p>
		<p><i>STRENGTHS:</i></p> <p><b>S1.</b> Novo edifício estratégico em matéria de S&amp;D (intenção de uma EUSDI) (EGUE).</p> <p><b>S2.</b> Cooperação em S&amp;D, construída pela coerência do CDP, CARD, EDA, PESCO e FED.</p> <p><b>S3.</b> Diversidade cultural (sistema que combina paz duradoura, liberdade política, prosperidade económica e coesão social).</p> <p><b>S4.</b> Primado da política externa.</p> <p><b>S5.</b> Existência [com falhas] de estruturas militares comuns (na UE).</p> <p><b>S6.</b> Existência de capacidades militares comuns (na UE).</p> <p><b>S7.</b> Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.</p>	<p>- <b>S1.O1</b> - Exercer o <i>Smart Power</i>.</p> <p>- <b>S2.O2/3</b> - Mobilizar os estados-membros para um maior sentimento de pertença em matéria de S&amp;D.</p> <p>- <b>S1/2/3/4.O1/2/3/4</b> - Promover a identidade estratégica.</p> <p>- <b>S4/5/6.O3/4</b> - Alargar a representação dos estados-membros nas missões executivas.</p> <p>- <b>S1/4.O2/4</b> - Desenvolver uma cultura europeia comum de S&amp;D.</p> <p>- <b>S1/2/4/5/6/7.O2/3/4</b> – Afirmar a UE como produtor internacional de segurança (credibilidade).</p> <p>- <b>S1/4.O2</b> - Edificar uma autonomia cooperativa face à NATO (assente numa lógica <i>win-win</i>).</p> <p>- <b>S1/3/4.O1/2/3/4</b> - Desenvolver uma ideia holística de S&amp;D.</p>
Ambiente interno	<p><i>WEAKNESSES:</i></p> <p><b>W1.</b> Indefinição quanto a uma ideia comum de ameaça (<i>e.g.</i>: Leste <i>versus</i> Sul).</p> <p><b>W2.</b> Ausência, parcial, de diretivas claras "...por ausência de poderes claros".</p> <p><b>W3.</b> Lacunas na abordagem integrada aos conflitos (concetual e operacional), embora seja um dos objetivos da EGUE.</p> <p><b>W4.</b> Lacunas na interoperabilidade e nas capacidades.</p> <p><b>W5.</b> Escassez de missões executivas.</p> <p><b>W6.</b> Dependência securitária [frágil] da NATO (constrangimentos históricos e culturais, <i>e.g.</i>: Chipre, Turquia...).</p> <p><b>W7.</b> Fragmentação recente (<i>e.g.</i>: RU).</p> <p><b>W8.</b> Indefinição na hamonização de objetivos visão integrada e unidade de ação externa.</p> <p><b>W9.</b> Incapacidade de ação em todo o espectro de operações militares.</p>	<p>- <b>W3.O1</b> - Desenvolver uma abordagem compreensiva da PCSD.</p> <p>- <b>W1.O2/3/4</b> - Promover a adoção de uma abordagem compreensiva nos estados-membros (implica existência de estratégia de segurança).</p> <p>- <b>W1/4.O2/4</b> - Promover a coesão entre os Estados-membros, não só na visão político-estratégica comum, como em termos de interoperabilidade e tecnológico-industriais.</p> <p>- <b>W9.O2</b> – Acautelar um instrumento militar para emprego em todo o espectro.</p>	<p>- <b>W1.T1/2/3/4</b> - Adotar um <i>mindset</i> de S&amp;D europeia (a necessidade de lidar com ameaças globais a isso obriga).</p> <p>- <b>W4.T5</b> - Evitar criar duplicação de estruturas com a NATO.</p> <p>- <b>W5.T1/2/3</b> - Incrementar a participação em missões executivas.</p> <p>- <b>W1/8.T1/2/3/4</b> - Definir uma ameaça comum.</p>



No Quadro 7, confrontam-se as 22 LAE com as provas da estratégia. Como se observa, apenas 18 foram validadas e têm condições de ser implementadas.

**Quadro 7 – Validação estratégica das LAE**

Cód.	LAE	Adequada?	Aceitável?	Exequível?	Observações
S1.O1	1. Exercer o <i>Smart Power</i> .	x	x		Com ênfase no <i>Soft Power</i> , <i>Hard Power</i> será dificultado.
S2.O2/3	2. Mobilizar os estados-membros para um maior sentimento de pertença em matéria de S&D.	x	x	x	A PESCO traduz uma ferramenta nesse sentido.
S1/2/3/4.O1/2/3/4	3. Promover a identidade estratégica.	x	x	x	No conceito e na ação estratégica.
S4/5/6.O3/4	4. Alargar a representação dos estados-membros nas missões executivas.	x	x	x	Mais estados membros traduz-se em mais identidade (ou identificação).
S1/4.O2/4	5. Desenvolver uma cultura europeia comum de S&D.	x	x	x	A cultura implica revisitar aspetos que unem e transpô-los para o fortalecimento da S&D.
S1/2/4/5/6/7.O2/3/4	6. Afirmar a UE como produtor internacional de segurança (credibilidade).	x	x	x	No horizonte de médio-longo prazo.
S1/4.O2	7. Edificar uma autonomia cooperativa face à NATO (assente numa lógica <i>win-win</i> ).	x	x	x	Para que o todo seja superior à soma das partes.
S1/3/4.O1/2/3/4	8. Desenvolver uma ideia holística de S&D.	x	x	x	Implica o envolvimento de todos os cidadãos e a conceção política e estratégica nas suas várias dimensões.
S1/2.T5	9. Reforçar a ideia de complementaridade alargada com a NATO	x	x	(x)	Será <u>exequível</u> pela necessidade de os estados-membros comuns assegurarem a estabilização do flanco Sul e <u>dificultada</u> pelos jogos de poder na Aliança (RU, Turquia...).
S1.T3	10. Aprofundar o conceito de ameaça híbrida.	x	x	x	É fundamental, dada a sua frequência.
S1/2/4/5/6/7.T5	11. Promover o desenvolvimento de operações conjuntas com a NATO, evitando a sobreposição.	x	x	x	A cooperação tem sido informal (e.g.: Como de África, Kosovo, Afeganistão). A cooperação UE-NATO foi suave nos Balcãs Ocidentais, mas houve duplicação de esforços no Darfur, onde ambas as organizações decidiram não trabalhar em conjunto. Em suma, as relações UE-NATO são marcadas tanto pela cooperação como pela concorrência/competição (Fahron-Hussey, 2019, pp. 23-24).
S1.T1/2/3	12. Concetualizar a resiliência em matéria de S&D.	x	x	x	Importante para períodos de desequilíbrio.
S1.O1/2/3/4	13. Definir nível de ambição credível.	x	x	x	Essencial para não de cair em “aspirações”.
S2/5/6.T1/2/3/4	14. Edificar um instrumento militar adequado, genética, estrutural e operacionalmente.	x	x		Apesar de ser uma medida essencial, a crise económica que se avizinha no contexto da pandemia, tende a tomar esta LAE não-exequível (quanto aos meios)
W3.O1	15. Desenvolver uma abordagem compreensiva da PCSD.	x	x	x	Não obstante a retórica, esta abordagem apresenta falhas, sendo mesmo um dos objetivos da EGUE. Por compreensiva, entende-se uma integração das ações ao nível de vários instrumentos de poder (diplomático, económico, militar e informacional), capazes de produzirem efeitos e objetivos de natureza operacional e estratégica (PE, 2021, p. 31).
W1.O2/3/4	16. Promover a adoção de uma abordagem compreensiva nos estados-membros (implica existência de estratégia de segurança).	x	x	(x)	Afigura-se uma medida dificultada, pois muitos estados-membros não terem uma estratégia de segurança, que impede a adoção de uma abordagem compreensiva e o inerente <i>mindset</i> .
W1/4.O2/4	17. Promover a coesão entre os estados-membros, não só na visão político-estratégica comum, como em termos de interoperabilidade e tecnológico-industriais.	x	x	x	É um passo importante para o comprometimento com o projeto europeu em matéria de S&D.
W9.O2	18. Acautelar um instrumento militar para emprego em todo o espectro.	x			Pelas mesmas razões da S1.O1. Custos superam benefícios.
W1.T1/2/3/4	19. Adotar um <i>mindset</i> de S&D europeia.	x	x	x	A necessidade de lidar com ameaças globais a isso obriga.
W4.T5	20. Evitar a duplicação de estruturas com a NATO.	x	x		Não será exequível, dadas as intenções de autonomia estratégica. Esta circunstância dificultará a EUSDI.
W5.T1/2/(3)	21. Incrementar a participação em missões executivas.	x	x	x	Dependerá de uma ideia consolidada de ameaça comum e de melhores capacidades.
W1/8.T1/2/3/4	22. Definir uma ameaça comum.	x	x	x	Aguarda-se que o Compasso Estratégico a reforce no quadro dos 27 estados-membros.



Concorda-se que são inegáveis os avanços do projeto de integração europeia no âmbito da S&D (EU-Council, 2020). Para o efeito, a cooperação e a identidade, são os elementos-chave, conforme defendem a FINABEL (2018, p. 26) e Borrell (2021, p. 18), respetivamente.

### 6.3. Síntese conclusiva

Neste capítulo revisitou-se o ambiente interno e externo em matéria de EUSDI no sentido de delinear LAE, validadas, que fortaleçam este conceito face a uma nova era de ambição rumo à autonomia estratégica. Identificaram-se 18 LAE (Quadro 8) com condições para serem concetualizadas e implementadas, e que materializam a resposta à QC.

**Quadro 8 - LAE a adotar para robustecer a EUSDI num horizonte de médio-longo prazo**

1. Mobilizar os estados-membros para um maior sentimento de pertença em matéria de S&D.	11. Concetualizar a resiliência em matéria de S&D.
2. Promover a identidade estratégica.	12. Definir nível de ambição credível.
3. Alargar a representação dos estados-membros nas missões executivas.	13. Desenvolver uma abordagem compreensiva da PCSD.
4. Desenvolver uma cultura europeia comum de S&D.	14. Promover a adoção de uma abordagem compreensiva nos estados-membros (implica existência de estratégia de segurança).
5. Afirmar a UE como produtor internacional de segurança (credibilidade).	15. Promover a coesão entre os estados-membros, não só na visão político-estratégica comum, como em termos de interoperabilidade e tecnológico-industriais.
6. Edificar uma autonomia cooperativa face à NATO (assente numa lógica <i>win-win</i> ).	16. Adotar um <i>mindset</i> de S&D europeia.
7. Desenvolver uma ideia holística de S&D.	17. Incrementar a participação em missões executivas.
8. Reforçar a ideia de complementaridade alargada com a NATO.	18. Definir uma ameaça comum.
9. Aprofundar o conceito de ameaça híbrida.	
10. Promover o desenvolvimento de operações conjuntas com a NATO, evitando a sobreposição.	



## 7. Conclusões

“Truly a day will come when you will have to face the foe.”  
Herodotus, Histories, VII, 141

Nesta investigação, analisaram-se os desafios colocados à Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia (EUSDI), procurando sintetizar os seus e imperativos no quadro de um ambiente estratégico, mais volátil, incerto, complexo e ambíguo. Concluiu-se que os avanços do projeto de integração europeia no âmbito da (S&D) são inegáveis e que isso se reflete positivamente na sua identidade, apesar de, num horizonte de médio-longo prazo, o objetivo de autonomia estratégica correr o risco de evoluir de uma situação de cooperação, para competição com a Aliança Atlântica, por via da pretensa autonomia cooperativa.

Neste propósito, a investigação procurou responder à QC: **“Que LAE pode a UE adotar no sentido de fortalecer a sua EUSDI e assim se afirmar como um ator securitário credível?”**, de onde emanaram três QD. Recorreu-se a uma abordagem indutiva, alicerçada nos conceitos de identidade, segurança e defesa, e desafio. Utilizou-se uma estratégia qualitativa, suportada por entrevistas semiestruturadas a dez personalidades de reconhecido mérito e experiência, que abarcaram os níveis político, político-estratégico, estratégico-militar, militar e académico (Apêndice C). Adicionalmente, complementadas por uma comunicação do Chefe do Estado Maior do MPCC (Apêndice D). Destas fontes, conjuntamente com bibliografia e diversos relatórios, foi possível: analisar as quatro dimensões de uma análise SWOT (*Strengths/Weaknesses, Opportunities/Threats*) que configuram, respetivamente, o ambiente interno e externo da EUSDI; e sintetizar 18 LAE adequadas, aceitáveis e exequíveis. A investigação seguiu uma estrutura simples com cinco capítulos principais, além da introdução e conclusões. Os capítulos 4 e 5 responderam às QD1 e 2, respetivamente. O capítulo 6 respondeu à QC.

No capítulo 4, questionou-se **“Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno?”**, concluindo-se que os pontos fortes da EUSDI são: o seu novo edifício estratégico no âmbito da S&D, vinculado, desde 2016, à EGUE, corolário de um processo intencional de consolidação identitária; a cooperação em S&D, construída pela coerência do CDP, CARD, EDA, PESCO e FED; a diversidade cultural, geradora de um sistema que combina paz duradoura, liberdade política, prosperidade económica e coesão social; o primado da política externa, vincado nos documentos estratégicos, nos discursos e na narrativa das lideranças; a existência de estruturas militares comuns, ainda que com falhas [autoidentificadas]; a existência de capacidades militares comuns, cujas lacunas, se



pretendem colmatar pelas estruturas e organismos, entretanto criados; e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, aprovado no quadro da PPUE, demonstrativo de uma atitude de pretensa produção de segurança.

Apuraram-se, como pontos fracos: a indefinição relativa à ideia comum de ameaça, apesar do seu pré-anúncio nas referências à Bússola Estratégica; a ausência, ainda que parcial, de diretivas claras no quadro securitário; a existência de lacunas na abordagem integrada<sup>11</sup> aos conflitos (conceitual e operacionalmente), embora seja um dos objetivos da EGUE; as lacunas na interoperabilidade e nas capacidades, apesar das boas intenções dos estados-membros e dos resultados da PESCO; a escassez de missões executivas, necessárias à credibilidade da UE como produtora de segurança; a dependência securitária, por vezes frágil da NATO, designadamente, pela circunstâncias histórico-culturais de alguns dos seus estados membros (*e.g.*: Chipre, Turquia...); a fragmentação recente, pela saída do RU, podendo dificultar a cooperação UE-NATO; a indefinição na harmonização de objetivos, que condiciona uma visão integrada e unidade de ação externa; e a incapacidade de ação em todo o espectro de operações militares, nomeadamente em operações ofensivas/defensivas, o que reduz a dissuasão convencional, ainda que esta esteja ancorada na NATO.

No capítulo 5, questionou-se “Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente externo?”, apurando-se que, a médio-longo prazo, as ameaças/riscos potenciais serão: irregulares, materializadas pelo terrorismo, subversão e pirataria, às quais poderão associar-se migrações irregulares, utilizadas, como um “cavalo de Troia”, para agentes malignos entrarem no espaço europeu; catastróficas, decorrentes do eventual acesso por terroristas a dispositivos nucleares, ou provenientes de pandemias, do colapso energético e alimentar, ou das alterações climáticas; híbridas, materializadas por ações cibernéticas difusas, pela desinformação e interferência política, entre outras ações, inclusive combinadas com ameaças irregulares e/ou catastróficas; a postura agressiva da Rússia e da China (competição/conflito), que obrigarão a uma capacidade convencional/nuclear dissuasora; a competição com a NATO/EUA, caso a capacitação da UE seja condicionada por interesses de alguns dos seus estados-membros, ou provocada por estados-membros não comuns a ambas as organizações (*e.g.*: RU, Turquia); e a competição com outros blocos (*e.g.*: FEC/JEF). Identificaram-se também algumas oportunidades, onde as ameaças

---

<sup>11</sup> Não obstante a retórica e a aplicação de vários instrumentos de poder, a abordagem apresenta falhas na integração das ações de cada um desses instrumentos (diplomático, económico, militar e informacional), que condicionam os efeitos e objetivos de natureza operacional e estratégica (devidamente mesuráveis).



poderão constituir uma oportunidade fortalecedora da EUSDI e geradora de uma efetiva comunidade de segurança europeia. Adicionalmente, o robustecimento/criação de parcerias estratégicas de vizinhança, a complementaridade com a NATO que olhe para a UE como uma organização parceira, o desenvolvimento económico e social nas áreas de interesse (Leste, Sul). A estabilização destas áreas pode conter a eclosão de algumas ameaças irregulares.

No capítulo 6, contruiu-se a resposta à QC. Do resultado das respostas às QD1 e QD2, apurou-se a necessidade de implementar 18 LAE, em concreto: (1) mobilizar os estados-membros para um maior sentimento de pertença em matéria de S&D (trabalhado nas pessoas); (2) promover a identidade estratégica (conceitual); (3) alargar a representação dos estados-membros nas missões executivas; (4) desenvolver uma cultura europeia comum de S&D (ação externa); (5) afirmar a UE como produtor internacional de segurança (credibilidade); (6) edificar uma autonomia cooperativa face à NATO (assente numa lógica *win-win*); (7) desenvolver uma ideia holística de S&D (em termos latos), implicando o envolvimento de todos os cidadãos e a conceção política e estratégica nas várias dimensões; (8) reforçar a ideia de complementaridade alargada com a NATO; (9) aprofundar o conceito de ameaça híbrida, essencial para unir estas ameaças com as posturas desestabilizadoras/perturbadoras de determinados blocos; (10) promover o desenvolvimento de operações conjuntas com a NATO, evitando a sobreposição; (11) concetualizar a resiliência em matéria de S&D, para melhor tirar partido desta; (12) definir nível de ambição credível, essencial à função desempenhada pela PESCO/CARD/EDA; (13) desenvolver uma abordagem compreensiva e integrada da PCSD; (14) promover a adoção de uma abordagem compreensiva nos estados-membros, essencial a um *mindset* integrador (implicando para Portugal a existência de estratégia de segurança); (15) promover a coesão entre os estados-membros, nomeadamente uma visão político-estratégica comum, mas também da interoperabilidade e tecnológico-industrial; (16) adotar um *mindset* de S&D europeia (face à necessidade de lidar com ameaças globais); (17) incrementar a participação em missões executivas; e (18) definir uma ameaça comum, capaz de vincular os estados-membros em matéria de S&D.

Em síntese, considera-se que estas 18 LAE concorrem para uma autonomia cooperativa que robustece a EUSDI, não a desvinculando da sua natureza.

Entende-se que esta investigação traz vários contributos para o conhecimento. Em primeiro lugar, surge num período de imensas incógnitas sobre o ambiente estratégico e



securitário que se coloca à UE, sendo pertinente por trazer à colação as circunstâncias do seu ambiente interno e externo. Em segundo lugar, questiona a identidade de S&D da UE, um aspeto que divide opiniões, condiciona a tomada de decisão e que transforma a UE num enorme desafio, numa altura em que pretende assumir maiores responsabilidades securitárias. Em terceiro lugar, a investigação não se limita a questionar mas sugere também caminhos, validados estrategicamente, no patamar da S&D, e que fortalecem a EUSDI. Em quarto lugar, alguns dos resultados da investigação também permitem uma transposição para o nível interno (*e.g.*: abordagem compreensiva aos conflitos, já praticada pelo Canadá e pela Dinamarca). Finalmente, enriquece as ciências militares, contribuindo para a clarificação do papel da UE como produtor de S&D.

No que concerne às limitações, considera-se o facto da investigação ocorrer quatro anos após a EGUE. Apesar de evidenciar evoluções positivas no processo de construção europeia, não deixa de ser um tempo reduzido para retirar conclusões sólidas. Nesta perspetiva, não obstante a riqueza das entrevistas, há um pendor subjetivo na objetividade das respostas.

Para desenvolvimento futuro, considera-se útil uma abordagem quantitativa a este tema, dada a sua preponderância e amplitude, sendo também pertinente, avaliar o atual papel da UE enquanto produtor de segurança.

Em jeito de observação final, não deixa de merecer reflexão, que ao mesmo tempo que se questiona a intenção de autonomia estratégica da UE, o RU, consumado o Brexit, preveja na sua estratégia de segurança um incremento e modernização do seu programa nuclear!



## Referências bibliográficas

- Anheier, H. K. (2020). Cultures, Values, and Identities: What Are the Issues? *Global Perspectives, Vol I*, 1-7.
- Åsberg, C. J., & Wallensteen, P. (1998). New threats and new security: The post-Cold War debate revisited. Em U. U. Department of Peace and Conflict Research (Ed.), *Preventing violent conflicts: Past record and future challenges* (pp. 167-202). Sweden: P. Wallensteen.
- Ash, T. G. (9 de março de 2021). *Will the EU emerge from the coronavirus crisis stronger or weaker?* Obtido de Support the Guardian: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/09/will-the-eu-emerge-from-the-coronavirus-crisis-stronger-or-weaker>
- Biermann, R. (2008). Towards a theory of inter-organizational networking the Euro-Atlantic security institutions interacting. *The Review of International Organizations*, 151-177.
- Bloom, W. (1990). *Personal Identity, National Identity, and International Relations*. Cambridge: : Cambridge University Press.
- Bodnieks, V. (june de 2019). European Union common security and defence policy and latvian involvement in EU Battlegroups. *Security and Defence Quarterly - Volume 24, Number 2*, pp. 202-212.
- Brimley, S. (Winter 2008–2009 de 2009). *Crafting Strategy in an Age of Transition*. Obtido em 6 de janeiro de 2014, de <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/08winter/brimley.pdf>
- Bruter, M. (2005). *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. London: Palgrave MacMillan.
- Brzozowski, A. (24 de novembro de 2020). *EU lacks defence capabilities to meet 'strategic autonomy' goals*. Obtido de EURACTIV.com: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-lacks-defence-capabilities-to-meet-strategic-autonomy-goals/>
- Capra, F., & Luisi, P. L. (2014). *The Systems View of Life: A Unifying Vision*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Columbia Global Centers . (março de 2021). *Debating the Future of Europe*. Obtido de Columbia Alliance: <https://alliance.columbia.edu/debating-the-future-of-europe>



- Confino, A. (dezembro de 1997). *Collective Memory and Cultural History*, p.1400. *American Historical Review*, pp. 1386-1403.
- Couto, A. C. (2014). *Estudos de homenagem a Abel Cabral Couto*. Lisboa.
- Cravinho, J. G. (27 de abril de 2021). *A Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia: desafios e imperativos*. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Csernaton, R. (11 de junho de 2020). *EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?* Obtido de Carnegi Europe: <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>
- Deutsch, K. W., Burrell, S. A., Kann, R. A., & Jr., M. L. (1957). *Political community in the North Atlantic area. International organization in the light of historical experience*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Duke, S. (2008). *The Future of EU–NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?* *Journal of European Integration* 30:1, 27-43.
- EDA. (23 de novembro de 2017). *European Defence Agency*. Obtido de Federica Mogherini opens Annual Conference at “most important moment for EU defence in decades”: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2017/11/23/federica-mogherini-opens-annual-conference-at-most-important-moment-for-eu-defence-in-decades>
- EDM. (2019). *Inside the Engine Room. Checking the EU's Defence Mechanics*. Obtido de European Defence Matters # 18: <https://view.publitas.com/eu-turn/european-defence-agency-edm-18/page/1>
- EEAS. (junho de 2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Obtido de European External Action Service: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- EEAS. (2019). *The European Union's Global Strategy Three Years On, Looking Forward*. Brussels: EEAS.
- EEAS. (29 de abril de 2021). *EU in the World*. Obtido de European Union External Action: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en)
- EEAS. (fevereiro de 2021). *Towards a Strategic Compass*. Obtido de #EUDefence: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards-a-strategic-compass-2021-february.pdf>



- EP. (2020). *In-Depth Analysis. CSDP defence capabilities development*. Brussels: Policy Department. Directorate-General for External Policies.
- EPRS. (2020a). *Peace and Security in 2020*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- EPRS. (2020b). *Understanding EU-NATO cooperation. Theory and Practice*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- EU Council. (2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: EU Council.
- EU-Council. (2020). *Cronologia: Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa*. Obtido de Conselho da UE: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/defence-security-timeline/>
- EUR-Lex. (22 de março de 2021a). *Mutual Defence Clause*. Obtido de EUR-Lex. Access to European Union Law: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual\\_defence.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual_defence.html)
- EUR-Lex. (01 de março de 2021b). *Europa*. Obtido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european\\_security\\_defence\\_identity.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_identity.html)
- EuroDefence. (fevereiro de 2020). *O PEDID em Implementação – Alerta para as Calls de 2020*. Obtido de EuroDefence-Portugal: <https://eurodefense.pt/programa-europeu-de-desenvolvimento-industrial-no-dominio-da-defesa-pedid/>
- Fahron-Hussey, C. (2019). *Military Crisis Management Operations by NATO and the EU. The Decision-Making Process*. Germany: Springer.
- FINABEL. (dezembro de 2018). *Behind the PESCO. The past and future...* Obtido de FINABEL: <http://finabel.org/wp-content/uploads/2018/12/Behind-PESCO-1.pdf>
- Fontelles, J. B. (2021). *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Luxembourg: European Union External Action.
- Freier, N. (2011). Known Unknowns: Unconventional 'Strategic Shocks' in Defense Strategy Development. Em K. Boon, A. Z. Huq, & D. C., *Catastrophic Possibilities Threatening U.S. Security* (pp. 8-73). New York: Oxford.
- Gaspar, C. L. (3 de março de 2021). A Identidade de segurança e defesa da União Europeia: Desafios e Imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Global Trends . (2021). *Global Trends 2040. A more contested World*. USA: National Intelligence Council .



- Grissom, E. (2018). *NATO and the EU: Institutional Cooperation and Competition in European Security*. Glasgow: Charles University.
- Halbwachs, M. (1992). *On collective memory* (Coser, Lewis A ed.). USA: Library of Congress.
- Hastings, A. (1997). *The Construction of Nationhood*, . Cambridge: Cambridge University Press.
- Hermann, C. F. (1982). "Defining National Security. Em J. F. Sturm (Ed.), *American Defense Policy* (pp. 18-21). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoelscher, M., & Anheier, H. K. (2011). Indicator Suites for Heritage, Memory, Identity. Em H. K. Isar, *Heritage, Memory and Identity* (pp. 367-407). London: Sage.
- Howorth, J. (2015). Implications of the US Rebalance toward Asia: European Security and NATO. Em M. H. (eds), *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy* (pp. 197-222). New York: Palgrave Macmillan.
- ICG. (11 de março de 2021). Time for International Re-engagement in Western Sahara. *ICG Report - Briefing N°82*.
- Infopédia. (12 de dezembro de 2020). *Desafio*. Obtido de Infopédia: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/desafio>
- Kansteiner, W. (maio de 2002). Finding Meaning in Memory: A Methodological Critique of Collective Memory. *History and Theory, Vol. 41, No. 2* , pp. 179-197.
- Katzenstein, P. J. (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National . Em P. J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 1-32). New York: Columbia University Press.
- Kelsen, H. (1957). *Collective Security under International Law*. Washington DC: United States Government Printing Office.
- Kienzle, B., & Weitershausen, I. v. (15 de maio de 2017). *Brexit has given an impetus to reshape Europe's foreign, security and defence policies*. Obtido de Defence-in-Depth - Research from the Defence Studies Department, King's College London: <https://defenceindepth.co/2017/05/15/brexit-has-given-an-impetus-to-reshape-europes-foreign-security-and-defence-policies/>
- Legrand, J. (2019). *Common Security and Defence Policy*. Brussels: EU Parliament.



- Lobo, V., Passos, J., Santos, L., & Silva, N. (abril de 2017). O reconhecimento formal da área científica das Ciências Militares: um imperativo e uma inevitabilidade? *Revista Militar N.º 2583*, pp. 285-300.
- Luhmann, S. (2017). A Multi-Level Approach to European Identity: Does Integration Foster Identity? *JCMS - Volume 55. Number 6*, 1360–1379.
- Maio, H. (2020). Futuro da Defesa Europeia: Desafios de uma dimensão militar reforçada. *II Conferência da Defesa Nacional*. Lisboa : Instituto de Defesa Nacional.
- Martinho, M. (2021). *Lista de Projetos PESCO*. Bruxelas: EDA.
- Morcos, P., & Ruy, D. (2 de fevereiro de 2021). *A European Peace Facility to Bolster European Foreign Policy?* Obtido de Center for Strategic & International Studies: <https://www.csis.org/analysis/european-peace-facility-bolster-european-foreign-policy>
- Nasu, H. (2001). The expanded conception of security and international law: Challenges to the UN collective security system. Em U. o. Amsterdam (Ed.), *International Security* (pp. 15-32). Amsterdam.
- Nye, J. S., & Lynn-Jones, S. M. (1988). International Security Studies: Report of a Conference on the State of the Field . *International Security*, vol.12, no.4 .
- PE. (07 de setembro de 2010). *Debates do Parlamento Europeu*. Obtido de Parlamento Europeu: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2010-09-07\\_PT.pdf?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2010-09-07_PT.pdf?redirect)
- PE. (26 de novembro de 2018). *Relatório Anual de Execução do PESC*. Obtido de Parlamento Europeu: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0392\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0392_PT.pdf)
- Pereira, J. (1 de março de 2021). A Identidade de Segurança e defesa da União Europeia: Desafios e Imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Pereira, R. G. (2 de março de 2021). A Identidade de segurança e defesa da União Europeia: Desafios e Imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- PESCO. (10 de março de 2021). *PESCO - Member States Driven*. Obtido de PESCO: <https://pesco.europa.eu/>
- Pinto, J. V. (15 de fevereiro de 2021). A identidade da segurança e defesa da União Europeia: desafios e imperativos . (R. J. Matias, Entrevistador)
- Pires, N. L. (12 de fevereiro de 2021). A Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia: desafios e imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)



- Priberam. (15 de janeiro de 2021). *Priberam*. Obtido de Imperativo: <https://dicionario.priberam.org/imperativo>
- Ramos, A. F. (2 de março de 2021). A identidade da segurança e defesa da União Europeia: desafios e imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Reis, L. (dezembro de 2018). O papel da defesa no futuro da Europa. Da Estratégia Global da União Europeia à Cooperação Estruturada Permanente. *Relações Internacionais*, pp. 39-55.
- Reis, L. (1 de março de 2021). A Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia: Desafios e Imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, J. B. (8 de março de 2021). A Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia: desafios e imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. New York: Palgrave.
- Saint-Pierre, H. L. (2011). "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, 33(2).
- Schleich, C. (2014). NATO and EU in Conflict Regulation: Interlocking Institutions and Division of Labour. *Journal of Transatlantic Studies* 12:2, 182-205.
- Silver, L., Fagan, M., & Kent, N. O. (17 de November de 2020). *Majorities in the European Union Have Favorable Views of the Bloc*. Obtido de PEW Research Center: <https://www.pewresearch.org/global/2020/11/17/before-the-fall-resurgence-most-europeans-approved-of-eus-covid-19-response/>
- Smith, A. D. (2004). *The antiquity of nations*. United Kingdom: Cambridge.
- Sobral, J. M. (2006). *Memória e Identidade Nacional: considerações de carácter geral e o caso português*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa .
- Sweeney, S. Y., & Winn, N. (2018). CSDP and the Open Method of Coordination: Developing the EU's Comprehensive Approach to Security. *Journal of Regional Security*, 1-28.
- Sweeney, S., & Winn, N. (2020). EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit. *Defence Studies VOL. 20, NO. 3*, 224–249.
- Tavares, R. (2006). Por que é a Europa uma região pacífica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, pp. 97-112.



- UE. (2020b). *Sínteses da legislação da EU*. Obtido em 07 de 12 de 2020, de EUR-lex: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european\\_security\\_defence\\_identity.html?locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_identity.html?locale=pt)
- Wallensteen, P. (1994). *Preventing violent conflicts: Past record and future challenges*. Sweden: Department of Peace and Conflict Research Uppsala University.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolfers, A. (dezembro de 1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4(Security), pp. 481-502.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Wolfstädter, L. M., & Kreiling, V. (novembro de 2017). *European integration via flexibility tools: the cases of EPPO and PESCO*. Berlin: Jacques Delors Institute. Obtido de <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanintegrationviaflexibilitytools-kreilingerwolfstdter-nov17.pdf>
- Xavier, A. I. (7 de março de 2021). A identidade da segurança e defesa da União Europeia: desafios e imperativos. (R. J. Matias, Entrevistador)
- Xiaoping, Y. (2011). *The Security Architecture of South Asia: Problems and Prospects*. Beijing: Institute of Asia-Pacific Studies.
- Yarger, H. R. (fevereiro de 2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: United States Government.
- Yarger, H. R. (2010). *Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the U.S. Army War College Strategy Model*. Em J. B. Bartholomees (Ed.), *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, Volume I: Theory of War and Strategy 4th edition*. (pp. 45-51). USA: Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute.
- Yost, D. S. (2007). *NATO and International Organizations (Forum Papers, No.3)*. Rome: NATO Defense College, Research Division.
- Zyla, B. (2020). *The End of European Security Institutions? The EU's Common Foreign and Security Policy and NATO After Brexit*. Switzerland: Springer.



## Apêndice A – Definições e Conceitos

### Arquitetura

A abordagem da segurança numa dimensão supraestatal conduz-nos ao conceito de arquitetura de segurança que, para Xiaoping (2011, pp. 1-3), é uma estrutura bem definida geograficamente, que facilita a resolução de questões políticas associadas ao cumprimento dos objetivos securitários de uma região. Uma arquitetura securitária está frequentemente associada a um complexo mosaico de atores, fatores e ameaças, onde podem surgir novos mecanismos e abordagens políticas que podem alterar os existentes. Uma arquitetura é uma estrutura e um sistema interdependente que interage com o exterior. Quais serão então as formas de manifestação de uma arquitetura?

Para Tavares (2006, pp. 100-101), as arquiteturas regionais<sup>12</sup> podem manifestar-se na forma de complexos, sociedades, comunidades ou entidades políticas institucionalizadas, sendo que, o nível de integração aumenta da primeira para a última. No caso das comunidades regionais, a existência de uma zona de paz é reconhecida e a paz negativa (ausência e guerra) inter-estatal é dada como adquirida. As regiões ganham um estatuto internacional e, por isso, começam a desempenhar o papel de doadores (ajuda externa), facilitadores da paz ou a comprometerem-se com iniciativas de manutenção da paz. Os Estados membros da região são democracias pluralistas e estão envolvidos em formas de integração regional de alto nível. A União Europeia é, até agora, o único caso manifesto deste patamar. Tavares recorreu a oito variáveis para caracterizar cada uma das arquiteturas, conforme quadro seguinte.

**Quadro 9 - Variáveis caracterizadoras de uma arquitetura de segurança**

	Variável	Definição
1	Nível de integração regional.	Baixo, médio, médio-alto e alto.
2	Distribuição de poder entre as principais unidades de uma região.	Uni-hegemónica, multi-hegemónica, desequilibrada, mas não hegemónica, igualitária.
3	Fatores que levam ao conflito.	Território, criação do estado ou de autonomia, comércio/recursos, proteção de nacionais no estrangeiro, disputas étnicas/religiosas, apoio a aliados, libertação ideológica, composição do governo, manutenção da integridade do estado/império, aplicação dos conteúdos de um tratado, manutenção da dominação regional, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo.
4	Potenciais agentes de paz.	Estado, organização regional, sociedade civil regional, agentes económicos regionais.
5	Instrumentos de paz.	Equilíbrio regional de poder, hegemonia regional, dissuasão nuclear, zonas preferenciais de comércio, identidade regional, integração regional, micro-regionalização.
6	Padrão de conflito regional.	Propensão para a violência, ausência de violência, comunidade de segurança pluralista, propensão para a paz positiva.
7	Influência do nível global.	Materializada nas NU, na interferência das grandes potências e nas diferentes intensidades de efeitos da globalização.
8	Natureza do sistema político dos membros.	Democrático, não-democrático.

Fonte: Adaptado de Tavares (2006, pp. 100-101).

### Comunidades de Segurança

Em 1957, Deutsch, et al, (p. 5) definiram uma comunidade de segurança como um grupo de pessoas integradas num espaço, onde se gera um sentido de comunidade, conseguida através da criação de instituições e práticas abrangentes que garantem uma coexistência pacífica e plural, ou seja, ausente de violência.

Nesse mesmo ano, Kelsen (1957, p. 1) publicou “Collective Security under International Law”, onde confina o estudo da segurança à “proteção dos homens contra o uso da força de outros homens”. Nasu (2001, p. 2) defende que esta abordagem estava intrinsecamente ligada à proteção do território de ameaças externas o que, em última análise, é visto como a razão de ser da soberania dos Estados. A mesma ideia é-nos trazida por Åsberg & Wallenstein (1998), para quem a sobrevivência e a soberania do Estado constituem os valores chave de uma comunidade de segurança. Tal desígnio tende a transformar os Estados, onde se inclui Portugal, em produtores de segurança. Deutsch (1957, pp. 1-3) dividiu as comunidades de segurança em dois tipos: as amalgamadas e as pluralistas. Nas primeiras, existe uma governação única e, nas segundas, os Estados mantêm a sua independência. A UE vincula-se ao tipo pluralista.

Dois pré-requisitos são relevantes para a existência de uma comunidade pluralista. O primeiro é a capacidade de as unidades políticas responderem às necessidades das outras sem recurso à violência, o que implica hábitos estabelecidos

<sup>12</sup> Definidas pelo autor como Paz Regional e Aglomerados de Segurança.



e instituições políticas que favoreçam o entendimento. O segundo é a existência de compatibilidade de valores nos processos de tomada de decisão política. Deutsch deu como exemplo o regime político (democracia) que caracterizava a área do Atlântico Norte. À data, Portugal era uma exceção, o que nos pode levar a concluir que a compatibilidade de valores, embora importante, talvez não fosse essencial para a criação de comunidades de segurança. Ou seja, aparentemente, o aspeto crucial que leva à criação de uma comunidade de segurança pluralista é a improbabilidade de guerra entre as unidades políticas que a integram, tal como afirma Rosamond (2000, p. 12 e 205), a que podemos adicionar a existência de uma ameaça militar comum na região ou para lá das suas fronteiras, como sugere Wallensteen (1994, pp. 5-6).

Se compararmos os modelos de complexos regionais de Tavares e de Buzan & Weaver com o modelo das comunidades de segurança de Deutsch, concluímos que este último não considera o nível doméstico. Como principal razão, apontamos a forma como a segurança era encarada em 1957, somente na sua dimensão externa. Nye & Lynn-Jones (1988, p. 27) referem que a atenção das grandes potências aos problemas regionais existia caso afetasse o seu relacionamento. No contexto europeu, comprovamos a atenção dada pelas grandes potências às dinâmicas regionais, bem como à sua interferência nos assuntos internos dos países.

### **Defesa Nacional**

Em finais da década de 1970, Portugal, através do Instituto de Defesa Nacional, definiu a segurança nacional como uma condição da nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas (IDN, 1979, p. 9). Apesar das circunstâncias pós-Guerra Fria o sugerirem, esta definição continua a ser utilizada.

### **Diplomacia militar**

A diplomacia militar é a utilização não-violenta, pacífica e abrangente de recursos militares no estabelecimento de relações positivas e cooperativas com outras nações, tanto bilateral como multilateralmente. Ou seja, é a colocação do instrumento militar ao serviço da política externa (Grina, 2017, pp. 176-177).

### **Estratégia**

Campo alargado de instrumentos que procuram alcançar os objetivos traçados por uma vontade política. Para Cabral Couto (2014), a estratégia é a ciência e a arte da dialética das vontades na consecução de objetivos num sistema político-social complexo. Brimley (2009, p. 28) define a estratégia como a arte de conectar as aspirações a planos prudentes e recursos finitos. Esta visão da estratégia aproxima o interesse nacional dos objetivos nacionais. Lykke refere que a estratégia é a arte que define *ends* a atingir, os *means* a utilizar para os alcançar e os *ways* como esses *means* serão utilizados. Caso estes três elementos não estejam em equilíbrio, há que adicionar o risco como quarto elemento (Yarger, 2010, p. 45).

### **Identidade**

“Sem memória não há identidade; sem identidade não há nação” (Smith, 2004, p. 75).

Segundo Hastings (1997, p. 3), uma nação é um grupo formado a partir de um ou vários grupos étnicos que possuem ou reivindicam o direito à identidade e à autonomia políticas enquanto povo, bem como o controlo de um dado território. Surge assim o estado-nação, onde o povo, possuidor de uma identidade sustentada na memória coletiva, ocupa um espaço. A identidade nacional descreve um estado de interiorização e conotação, de um conjunto de pessoas, com os símbolos nacionais (Bloom, 1990, p. 52).

Smith (2004, p. 75) refere que sem memória não há identidade e sem identidade não há nação. Para Sobral (2006, p. 2), a pertença a uma nação implica partilhar referências a um passado comum, uma memória, e acreditar que esse coletivo possui características próprias, ou seja, uma identidade. Para Durkheim, a memória tinha um caráter social. Anos mais tarde, Halbwachs (1992, p. 22) aponta para a memória coletiva, que diz ser tão vasta quanto o número de grupos sociais, cujos membros a foram construindo ao longo do tempo e transpondo para o presente. A memória altera-se ao longo do tempo e é o coletivo quem decide o que deve ser recordado. Também Kansteiner (2002, p. 180) refere a memória coletiva como resultado da interação entre três tipos de fatores históricos: as tradições culturais e intelectuais, que enquadram todas as representações do passado; os produtores de memórias, que seletivamente manipulam essas tradições; e os consumidores de memórias, que as usam, ignoram ou transformam de acordo com os seus interesses. Ou seja, o passado é construído não como um facto, mas como um mito que serve o interesse de uma comunidade (Confino, 1997, p. 1400). As identidades nacionais são formas específicas da identidade coletiva (Sobral, 2006, p. 11). A identidade da UE pode ser observada como o resultado coletivo das identidades das Nações que a integram.

### **Imperativo**

Segundo o dicionário Priberam (2021), um imperativo é aquilo que se impõe, ou que é muito necessário.



## Apêndice B – Modelo de Análise

Quadro 10 – Modelo de Análise

OE	QD	Conceito	Dimensão	Indicadores	Ferramentas
<b>OE1:</b> <u>Analisar</u> as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno.	<b>QD1:</b> Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente interno?	<b>EUSDI</b> – Responde ao “como está a UE em comum?” – Representa as “ <i>Strengths and Weaknesses</i> ” do ambiente interno da UE.	Segurança	– Ideia comum de ameaça (real e percebida) – Existência de diretivas claras nas várias dimensões – Primado da política externa – Harmonização de objetivos – Visão integrada e unidade da ação externa	– Análise documental – Entrevistas semiestruturadas
			Defesa	– Estruturas militares comuns – Capacidades militares comuns – Interoperabilidade – Emprego efetivo de forças em todo o espectro	
<b>OE2:</b> <u>Analisar</u> as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente externo.	<b>QD2:</b> Quais as condicionantes da EUSDI, decorrentes do ambiente externo?	<b>DESAFIO</b> – Responde ao “que desafios comuns?” – Representa as “ <i>Threats</i> (inclusive internas) and <i>Opportunities</i> ” do ambiente externo à UE.	Tradicional	– Ameaças tradicionais (resultantes da oposição e competição) – Oportunidades (resultantes da cooperação e complementaridade com a NATO, entre outras organizações)	
			Irregular	– Idem para a dimensão ‘irregular’ do desafio	
			Catastrófica	– Idem para a dimensão ‘catastrófica’ do desafio	
			Híbrida	– Idem para a dimensão ‘híbrida’ do desafio	
OG	QC	O que se impõe?	INT x EXT	Critérios de Validade Estratégica	
<u>Sintetizar/formular</u> LAE necessárias ao fortalecimento da EUSDI.	Que LAE pode a UE adotar no sentido de fortalecer a sua EUSDI e assim se afirmar como um ator securitário credível?	<b>IMPERATIVO</b> – Responde ao “como responder?” – Representa o resultado do cruzamento entre o ambiente interno (INT - SW) com o externo (EXT - OT).	<i>Strengths vs Threats</i>	As LAE: – ADEQUADAS, quanto aos métodos [Uma LAE é adequada se atinge o estado final desejado sem criar efeitos indesejados]; – ACEITÁVEIS, quanto aos fins [uma LAE é aceitável se os benefícios alcançados superam os custos e os riscos associados]; – EXEQUÍVEIS, quanto aos meios [uma LAE é exequível se realizada no âmbito dos meios disponibilizados].	
			<i>Weaknesses vs Opportunities</i>		
			<i>Weaknesses vs Threats</i>		
			<i>Strengths vs Opportunities</i>		



**Apêndice C – Análise das entrevistas semiestruturadas**

**1. Individualidades entrevistadas**

Foram entrevistadas dez personalidades, através do envio, por e-mail, das questões apresentadas ao longo do Quadro 13.

A escolha dos entrevistados radica na posição ocupada de cada um no contexto da S&D, nacional e internacionalmente, bem como no reputado conhecimento e experiência. Adicionalmente, procurou-se abarcar os vários níveis relacionados com a definição dos fins em matéria de S&D (político, político-estratégico e político militar), com os meios e métodos para os atingir (estratégico-militar e militar), e ainda com o meio académico, dado o pendor subsidiário da investigação em matéria de S&D. As personalidades, os níveis em cada uma se situa e as respetivas funções, estão listadas no quadro seguinte:

**Quadro 11 – Personalidades entrevistadas**

<b>Cód.</b>	<b>Título e Nome</b>	<b>Nível</b>	<b>Funções desempenhadas pelos entrevistados</b>
<b>E1</b>	<b>Professor Doutor</b> João Gomes Cravinho	Político	Ministro da Defesa Nacional
<b>E2</b>	<b>Brigadeiro-General</b> Nuno Lemos Pires	Político-Estratégico e Político-Militar	Subdiretor-geral de Política de Defesa Nacional
<b>E3</b>	<b>Embaixador</b> José Costa Pereira	Político-Estratégico	Representante Permanente de Portugal no Comité Político e de Segurança da União Europeia
<b>E4</b>	<b>General</b> Vasco Valença Pinto	Estratégico-Militar	Ex-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
<b>E5</b>	<b>Tenente-General</b> Rui Guerra Pereira	Militar	Vice-Chefe do Estado Maior do Exército
<b>E6</b>	<b>Major-General</b> João Boga Ribeiro	Militar	Ex-Comandante da 13ª Missão de Treino da União Europeia (entre DEC2019 e ABR2021)
<b>E7</b>	<b>Tenente-General</b> António Fontes Ramos	Militar e académico	Professor universitário, especialista em geopolítica e geoestratégia, ex-Representante Militar de Portugal no Comité Militar da NATO e da União Europeia
<b>E8</b>	<b>Professor Doutor</b> Carlos Gaspar	Académico	Professor universitário, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas
<b>E9</b>	<b>Professora Doutora</b> Ana Isabel Xavier	Académica	Professora universitária, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas, ex-Subdiretora-geral de Política de Defesa Nacional
<b>E10</b>	<b>Professora Doutora</b> Liliana Reis	Académica	Professora universitária, especialista em política internacional e em segurança e defesa, com várias obras publicadas

**2. Disposições iniciais**

No quadro seguinte, apresentam-se as respostas solicitadas a cada uma das personalidades. Impôs-se esta seleção por questões de síntese.

**Quadro 12 – Questões respondidas por cada personalidade**

<b>Ent.</b>	<b>Questões</b>														
	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q4</b>	<b>Q5</b>	<b>Q6</b>	<b>Q7</b>	<b>Q8</b>	<b>Q9</b>	<b>Q10</b>	<b>Q11</b>	<b>Q12</b>	<b>Q13</b>	<b>Q14</b>	<b>Q15</b>
E1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E3	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E4	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E5							x	x	x		x	x	x	x	x
E6							x	x	x		x	x	x	x	x
E7	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E8	x	x	x	x	x	x									
E9	x	x	x	x	x	x									
E10	x	x	x	x	x	x									
<b>Σ respostas</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>



### 3. Respostas obtidas nas entrevistas

No quadro seguinte, apresentam-se as respostas obtidas dos entrevistados em linha com o estabelecido no quadro anterior. Nas várias respostas, destaca-se a **bold** a informação pertinente para a investigação, designadamente para os capítulos 4 e 5.

Quadro 13 – Respostas obtidas nas entrevistas

Questão 1	Como avalia a existência de uma identidade de S&D na UE?
E1	<p>O conceito de uma identidade de segurança e defesa europeia tem a sua origem fora do âmbito da UE. É um termo utilizado na ministerial da NATO de 1996 em Berlim, com vista a desenvolver um pilar Europeu no seio da NATO intimamente ligado a União da Europa Ocidental com base identificação de capacidades separáveis, mas não separadas que pudessem ser usadas pelos membros Europeus no quadro de comandos da NATO. <b>Com a absorção da UEO pela União Europeia a partir de 2000 e a sua extinção com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2011 este termo deixou de ter existência oficial.</b> Pode-se considerar hoje como uma outra forma de designar o esforço de construção de uma cultura estratégica partilhada entre os Estados Membros (EM) da UE no quadro da PCSD. Um objetivo explicitado desde a Estratégia de Segurança da UE de 2003, reafirmado na sua revisão em 2008, e também presente na Estratégia Global da UE da 2016, ou ainda, no processo, em curso, de elaboração de <b>uma Bússola Estratégica que ligue esta EG com a PCSD.</b></p>
E2	<p>Esta identidade está-se a reconstruir e de uma forma assinalável. Há 10 anos atrás não havia nada. Há 20 anos atrás quase nem sequer se falava de S&amp;D na UE. E nesta altura estamos a falar de um Fundo Europeu de Defesa, de uma Agência Europeia de Defesa, estamos a falar de programas PESCO, estamos a falar de identidade de segurança e defesa, estamos a falar de opções e de missões, no âmbito de PCSD, tanto a parte civil como a parte militar. Essa <b>identidade está de facto a crescer.</b> Está-se a fazer de uma forma crescentemente autossuficiente, mas <b>não independente daquilo que é a nossa proteção da Europa como um pilar fundamental para a NATO.</b> É assim que está a ser construída.</p>
E3	<p><b>É uma construção em progresso,</b> com uma consciencialização gradual da <b>necessidade de a Europa acrescentar uma dimensão S&amp;D aos outros campos onde a União já pontificava,</b> desde as <b>Tarefas de Petersberg até à futura Bússola Estratégica (Strategic Compass) que permitirá aprofundar o papel da PCSD.</b></p>
E4	<p>Desde logo como <b>uma realidade efetiva, como o atestam as muitas operações e missões que a UE tem conduzido e conduz, e que definem a UE como um real produtor de Segurança.</b> Mas também como <b>algo em construção, dependendo da visão e da vontade comum dos EM.</b> Deve ser também percebida como uma necessidade, na justa medida em que, para se <b>afirmar no Mundo a UE carece de autonomia estratégica,</b> que deve desenvolver, <b>desejavelmente preservando o vínculo transatlântico.</b></p>
E7	<p>Na UE existe mais do que uma “Identidade de S&amp;D”. Existe uma PESC abrangendo a PCSD e que se apoiam em 4 Elementos principais: (1) a Finalidade definida na Cimeira de Maastricht e confirmada sem grande alteração nos Tratados Atuais; (2) a definição das Tarefas a seu cargo tal como expressas na Cimeira de Amesterdão e complementadas ao longo do tempo, constando igualmente nos Tratados Atuais; (3) a definição de Objetivos de Forças cujo <i>Headline Goal</i> foi expresso em Helsínquia, até aos objetivos atuais que constam do Catálogo de Requisitos; (4) Estratégias, cuja última é a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU, de 2016. Além disso tem estruturas próprias para fazer a gestão operacional das suas operações e missões: o Comité Político e de Segurança; Comité Militar e o EMM da EU. Para além disso existem duas estruturas de planeamento e condução: <b>a Military Planning and Conduct Capacity (MPCC) e a Civil Planning and Conduct Capacity (CPCC).</b> A EU conduziu até à data cerca de 3 dúzias de operações e missões e tem hoje no exterior cerca de 5.000 homens entre civis e militares.</p>
E8	<p>É uma necessidade que foi reconhecida desde o fim da Guerra Fria, sem nunca ter sido resolvida.</p>
E9	<p>Avalio de forma crítica. <b>Uma identidade de segurança e defesa na UE está muito presente na narrativa institucional, mas a sua operacionalização é errática.</b> Recorde-se que as conclusões da Cimeira da NATO de Berlim de 3 de junho de 1996 apontavam já para a europeização do elo transatlântico através de «uma parceria estratégica no núcleo da NATO alicerçado com a inclusão da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e a UEO num triângulo essencialmente de gestão de crises». Com os trabalhos da convenção de 2002 e os polémicos debates sobre o conceito de “identidade de segurança e defesa europeia”, foi-se perdendo o uso da palavra “identidade” e quando surge atualmente limita-se a uma abordagem que se quer própria, autónoma e capaz, sem duplicação nem subordinação à NATO.</p>
E10	<p>A primeira referência que encontramos à Identidade de Segurança e Defesa Europeia não parte, curiosamente, da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD, ou anterior PESD), mas da NATO, quando</p>



	<p>Conselho do Atlântico, reunido em Berlim em 1996, reconheceu o princípio de um “pilar europeu” da NATO, naquilo que parecia reconhecer uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa, a partir do qual a UE poderia avançar rumo a uma Política Externa, bem como de Segurança e Defesa mais sólida.</p> <p>Ora, em dezembro de 1998 em Saint Malo, quando é formalmente decidido avançar com a autonomização da Defesa Europeia, começou-se a aprofundar a questão da identidade europeia, separada da avaliação estratégica inicial da NATO.</p> <p>Para alguns autores a Europa é, sobretudo, uma entidade normativa, constituindo um apanágio identitário dentro do SI (Manners, 2002; Smimmelfennin e Thomas, 2009).</p> <p>Na verdade, não podendo ser considerada nem um poder civil nem um poder militar na aceção tradicional, requerendo um esforço suplementar de reconceptualização. <b>A identidade europeia de segurança e defesa tem-se transformado com o processo evolutivo da própria integração e a história da construção europeia tem sido edificada sobre as diferenças e assimetrias.</b> A UE tem sido descrita como “potência normativa” porque os próprios Estados europeus transcenderam os princípios da soberania para tornar possível uma versão, limitada e regional, do estado universal hegeliano. <b>Em boa verdade, os Estados da UE passaram a ser designados como “Estados-membros”, o que traduziu uma alteração da sua identidade: um “Estado” é uma entidade autónoma, soberana e separada, enquanto um “Estado-membro” é uma parte integrante de um todo.</b></p> <p>A contribuição do construtivismo para a compreensão da política de segurança europeia tem refletido as variáveis preferenciais da semântica Europa e para a construção da própria identidade europeia. O atual debate que identifica a UE como um “poder normativo” iniciou-se após um importante artigo de Ian Manners que defendia que o caráter do poder normativo da UE, deveria ser entendido como o resultado transformativo desta instituição, através das diversas dinâmicas da política internacional (2002). <b>O construtivismo postula que a identidade europeia se desenvolveu através de um processo de aprendizagem e socialização dos escalões superiores do governo.</b> Alguma da literatura construtivista, incluindo a investigação de Eva Gross (2007, 2009), procura examinar a possibilidade da <b>identidade europeia como ponto de partida para explicar a integração da defesa europeia, apesar da mesma não ser homogênea e uniforme, dado o entendimento diferenciado de interesses e ameaças.</b> Apesar da política de segurança e defesa ser uma área intergovernamental, de preferência dentro da União, e das elites políticas estarem conscientes das limitações e constrangimentos que lhes são colocadas na expectativa de ação dentro de um modelo-padrão de Comunidade, <b>o processo de decisão em torno da PCSD tem sido orientado para a resolução conjuntural de problemas, que envolva um apelo a interesses comuns e efetuado através de pressões e sanções contra os possíveis infratores externos.</b></p>
--	---

Questão 2	<b>Considera que existe uma ideia comum de ameaça (real e percebida) na UE?</b>
E1	<p><b>Sim</b>, aliás, como parte do processo de desenvolvimento da <b>Bússola Estratégica</b> foi elaborado pelo EU INTCEM uma análise de ameaças com contributos dos serviços de informações dos 26 EM que participam na PCSD. É verdade que <b>há prioridades diferente em relação a certas ameaças, por exemplo, entre os EM mais a Leste e os EM mais a Sul.</b> Mas não devem ser exageradas estas divisões. E um maior foco de certos EM em ameaças que mais os afetam ou regiões que melhor conhecem e onde têm maior interesses não é algo necessariamente negativo <b>desde que haja uma solidariedade efetiva</b>, bem como a noção de que a maioria destas ameaças são difíceis de localizar: a segurança marítima afeta as exportações de todos, todos somos vulneráveis a ciberataques ou desinformação.</p>
E2	<p><b>Não há uma ideia comum de ameaça</b>, naquele aspeto em que todos os países identificam todas as ameaças de risco como sendo iguais, no entanto existe uma preocupação geral daquilo que são as ameaças e riscos globais, 360, à UE. E que está bem refletido no desenho da nova definição estratégica da UE que está agora para sair [<i>strategic compass</i>]. E está lá, transversal a todos.</p>
E3	<p><b>Existe uma ideia comum da existência de ameaças</b>, não necessariamente que exista um acordo sobre a identidade dessas ameaças.</p>
E4	<p>Há muitas ameaças. As questões do terrorismo, das pandemias, do ambiente, do ciber espaço, do crime organizado, da energia, das migrações descontroladas, etc. <b>Mas não identifico nenhum inimigo real ou potencial da UE.</b> O que não invalida a necessidade da UE e dos seus EM estarem atentos e cientes dos desafios e perturbações que se pode admitir que a China e a Rússia possam criar. Em todo o caso, a comunidade de uma organização deve assentar na <b>partilha de valores, de princípios e de objetivos muito mais do que na percepção comum de ameaças.</b></p>
E7	<p>As sondagens do Eurobarómetro mostram uma elevada sensibilização para as questões de segurança como se vê nas imagens seguintes. Entre as políticas prioritárias, 75% dos cidadãos europeus vêm há mais de uma década a considerar a PCSD como a segunda política mais prioritária da União.</p>



	<p><b>QA5</b> What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment? (MAXIMUM 2 ANSWERS) (% - EU)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Issue</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>IMMIGRATION</td><td>45</td></tr> <tr><td>TERRORISM</td><td>32</td></tr> <tr><td>ECONOMIC SITUATION</td><td>20</td></tr> <tr><td>THE STATE OF MEMBER STATES' PUBLIC FINANCES</td><td>17</td></tr> <tr><td>UNEMPLOYMENT</td><td>16</td></tr> <tr><td>EU'S INFLUENCE IN THE WORLD</td><td>10</td></tr> <tr><td>CRIME</td><td>8</td></tr> <tr><td>CLIMATE CHANGE</td><td>8</td></tr> <tr><td>RISING PRICES/ INFLATION/ COST OF LIVING</td><td>8</td></tr> <tr><td>THE ENVIRONMENT</td><td>6</td></tr> <tr><td>PENSIONS</td><td>4</td></tr> <tr><td>TAXATION</td><td>4</td></tr> <tr><td>ENERGY SUPPLY</td><td>3</td></tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Standard Eurobarometer 86 Autumn 2016</p> <p><b>QA16</b> What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. (% - EU)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Statement</th> <th>For</th> <th>Against</th> <th>Don't know</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>THE FREE MOVEMENT OF EU CITIZENS WHO CAN LIVE, WORK, STUDY AND DO BUSINESS ANYWHERE IN THE EU</td><td>83</td><td>13</td><td>4</td></tr> <tr><td>A COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY AMONG EU MEMBER STATES</td><td>74</td><td>18</td><td>8</td></tr> <tr><td>A COMMON ENERGY POLICY AMONG EU MEMBER STATES</td><td>72</td><td>18</td><td>10</td></tr> <tr><td>THE EU'S COMMON TRADE POLICY</td><td>71</td><td>19</td><td>10</td></tr> <tr><td>A COMMON EUROPEAN POLICY ON MIGRATION</td><td>67</td><td>24</td><td>9</td></tr> <tr><td>A COMMON FOREIGN POLICY OF THE 28 MEMBER STATES OF THE EU</td><td>65</td><td>24</td><td>10</td></tr> <tr><td>A DIGITAL SINGLE MARKET WITHIN THE EU</td><td>63</td><td>20</td><td>17</td></tr> <tr><td>A EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION WITH ONE SINGLE CURRENCY, THE EURO</td><td>62</td><td>19</td><td>18</td></tr> <tr><td>FURTHER ENLARGEMENT OF THE EU TO INCLUDE OTHER COUNTRIES IN FUTURE YEARS</td><td>45</td><td>45</td><td>12</td></tr> </tbody> </table> <p>Spring 2019, Autumn 2018. Eurobarometer 91 Spring 2019</p>	Issue	Percentage	IMMIGRATION	45	TERRORISM	32	ECONOMIC SITUATION	20	THE STATE OF MEMBER STATES' PUBLIC FINANCES	17	UNEMPLOYMENT	16	EU'S INFLUENCE IN THE WORLD	10	CRIME	8	CLIMATE CHANGE	8	RISING PRICES/ INFLATION/ COST OF LIVING	8	THE ENVIRONMENT	6	PENSIONS	4	TAXATION	4	ENERGY SUPPLY	3	Statement	For	Against	Don't know	THE FREE MOVEMENT OF EU CITIZENS WHO CAN LIVE, WORK, STUDY AND DO BUSINESS ANYWHERE IN THE EU	83	13	4	A COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY AMONG EU MEMBER STATES	74	18	8	A COMMON ENERGY POLICY AMONG EU MEMBER STATES	72	18	10	THE EU'S COMMON TRADE POLICY	71	19	10	A COMMON EUROPEAN POLICY ON MIGRATION	67	24	9	A COMMON FOREIGN POLICY OF THE 28 MEMBER STATES OF THE EU	65	24	10	A DIGITAL SINGLE MARKET WITHIN THE EU	63	20	17	A EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION WITH ONE SINGLE CURRENCY, THE EURO	62	19	18	FURTHER ENLARGEMENT OF THE EU TO INCLUDE OTHER COUNTRIES IN FUTURE YEARS	45	45	12
Issue	Percentage																																																																				
IMMIGRATION	45																																																																				
TERRORISM	32																																																																				
ECONOMIC SITUATION	20																																																																				
THE STATE OF MEMBER STATES' PUBLIC FINANCES	17																																																																				
UNEMPLOYMENT	16																																																																				
EU'S INFLUENCE IN THE WORLD	10																																																																				
CRIME	8																																																																				
CLIMATE CHANGE	8																																																																				
RISING PRICES/ INFLATION/ COST OF LIVING	8																																																																				
THE ENVIRONMENT	6																																																																				
PENSIONS	4																																																																				
TAXATION	4																																																																				
ENERGY SUPPLY	3																																																																				
Statement	For	Against	Don't know																																																																		
THE FREE MOVEMENT OF EU CITIZENS WHO CAN LIVE, WORK, STUDY AND DO BUSINESS ANYWHERE IN THE EU	83	13	4																																																																		
A COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY AMONG EU MEMBER STATES	74	18	8																																																																		
A COMMON ENERGY POLICY AMONG EU MEMBER STATES	72	18	10																																																																		
THE EU'S COMMON TRADE POLICY	71	19	10																																																																		
A COMMON EUROPEAN POLICY ON MIGRATION	67	24	9																																																																		
A COMMON FOREIGN POLICY OF THE 28 MEMBER STATES OF THE EU	65	24	10																																																																		
A DIGITAL SINGLE MARKET WITHIN THE EU	63	20	17																																																																		
A EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION WITH ONE SINGLE CURRENCY, THE EURO	62	19	18																																																																		
FURTHER ENLARGEMENT OF THE EU TO INCLUDE OTHER COUNTRIES IN FUTURE YEARS	45	45	12																																																																		
E8	Não.																																																																				
E9	<p>Nem comum, nem única. No interior dos EM, as ameaças são percecionadas de forma geográfica, daí a importância da abordagem de 360°. Os países bálticos identificam permanentemente a Rússia como ameaça e os países do Sul, as migrações. Os sucessivos eurobarómetros também identificam as migrações e o terrorismo como as maiores ameaças transversais a todos os EM, mas dificilmente poderemos falar em “comum”, na extensão por ex. como se vive hoje o combate ao COVID-19.</p>																																																																				
E10	<p>A percepção da ameaça é fundamental para o desenvolvimento de uma identidade de segurança e defesa comum. Na verdade, apenas após definirmos “quem” somos e quem são os “outros” que poderão ameaçar o “nós” é que poderemos desenvolver uma política comum que mutualize os interesses de todos. Ora, esta questão tem sido uma das mais discutidas no quadro da PCSD, uma vez que a percepção da ameaça para um Finlandês não é semelhante aquela que preocupa o português, por exemplo. Apesar da narrativa comum de ameaça a partir da Estratégia Europeia de Segurança de 2003, mantida com o Relatório de Implementação de 2008 e consolidada com a Estratégia Global da União Europeia de 2016 apresentar um portfólio comum, como o terrorismo, as alterações climáticas, as ciberameaças, a fragilidade dos estados, as pandemias, a insegurança energética... O sentimento da ameaça russa aos países do Leste da Europa diverge da ameaça provocada pela instabilidade a Sul do Mediterrâneo que tem pressionado os países do Sul da Europa através dos fluxos migratórios.</p> <p>Existem, com efeito, ameaças comuns e esse mínimo denominador comum tem sido encontrado pelo menos do ponto de vista da narrativa dos documentos oficiais. No entanto, quando os europeus são inquiridos sob a percepção das ameaças observam-se dissonâncias entre os vários estados-membros.</p>																																																																				

Questão 3	Considera que, na UE, existem diretivas claras nas várias dimensões da S&D? Pode dar exemplos?
E1	<p>Não cabe à UE dar diretivas no campo da Segurança e Defesa. Esta é uma área essencialmente intergovernamental e regida por princípios de consenso. Mas há documentos orientadores consensuais importantes, nomeadamente a EGS 2016 e futuramente a Bússola Estratégica (como uma espécie de livro branco da PCSD) a aprovar no início de 2022.</p>
E2	<p>É uma questão interpretativa, porque para haver diretivas claras, teria que haver poderes claros. E não há poderes claros da parte da EU para haver diretivas claras que obriguem à execução, porque “in the end of the day” a dimensão de defesa e segurança ainda está nas mãos de cada estado e cada um executa “prêt à manger”, da forma que puder.</p>
E3	<p>Depende da forma como se olha para elas. Os tratados, a própria PCSD, definem claramente a macrogestão dos aspetos de S&amp;D na UE. A Estratégia Global veio oferecer um quadro político mais abrangente e a combinação da S&amp;D com outros aspetos da política externa da União. E o Compacto Civil trouxe linhas de orientação nítidas para a PCSD civil. A nível operativo, os mandatos das missões e operações podem ser considerados como também fazendo parte desse esforço de clarificação. Não quer dizer que tudo esteja</p>



	perfeito e a necessidade da Bússola Estratégica reflete precisamente essa sensação que ainda há um caminho a percorrer.
E7	Existe a Estratégia Global para a política externa e de segurança da UE (EGUE), a nível de “grand policy” ou estratégia geral, que foi aprovado em 2016 e que se considera ainda adequada. Todavia devia ter sido continuada pelo conceito setorial na área estratégico-militar o que não sucedeu ainda. De momento esse passo está a ser dado pelo <i>Strategic Compass</i> que estará terminado apenas no início de 2022. Na dimensão genética os processos atuais que decorrem da implementação da EGUE são o CARD e a PESCO e, da parte da Comissão Europeia, o Fundo Europeu de Defesa.
E8	Não existem diretivas claras.
E9	São diretivas relativamente claras, porque são por vezes percecionadas como demasiado declarativas ou tecnocráticas. As burocracias inerentes por exemplo aos programas e fundos existentes desmotivam muitos <i>stakeholders</i> a avançar na real execução dos mesmos.
E10	<p>Considero que apesar das limitações que a PCSD ainda apresenta, fruto sobretudo do processo de tomada de decisão, marcadamente intergovernamental e alocado ao Conselho da União Europeia, existem ações nas variadas dimensões da segurança e Defesa que nos dão algum otimismo. Desde logo a EGUE e o Plano de implementação e Defesa, bem como o Roteiro de Bratislava. Cumpre-me sublinhar que os relatórios anuais têm vindo a monitorizar aquilo que tem vindo a ser alcançado em cada área da EGUE (vide Liliana Reis, 2020, TEPSA). Para ultrapassar alguns dos dilemas da unanimidade, foi também desenvolvida numa lógica de geometria variável, a cooperação estruturada permanente, mais conhecida pelos projetos PESCO, cujo objetivo foi fornecer às missões mais exigentes a possibilidade de serem realizadas por um conjunto de estados-membros com capacidades militares mais adequadas e que tivessem assumido anteriormente compromissos mais vinculativos nessa matéria. Esta introdução permitiria, aliás, ultrapassar as dificuldades operacionais sentidas nas operações da UE, através do <i>burden sharing</i>.</p> <p>Mas o que se observa de verdadeiramente assinalável é no domínio da Comissão Europeia que propôs, em junho de 2018 um ambicioso Fundo Europeu de Defesa (cerca de 13 mil milhões de euros para financiar projetos de investigação na área da Defesa. Deve-se notar que pela primeira vez o orçamento europeu incluiu uma rubrica específica de defesa.</p> <p>Após este aumento de orçamento, o Alto Representante, apresentou uma proposta para estabelecer o <i>European Peace Facility</i> (EPF) com 10,5 mil milhões de euros para financiar ações operacionais no âmbito da PESC. Mais recentemente, o <i>Strategic Compass</i> apresentado pela Presidência alemã, no ano passado veio apresentar recomendações para operacionalizar o nível de ambição da UE em matéria de Segurança e Defesa, nomeadamente: a convergência sobre um conjunto mais restrito de prioridades essenciais, maior precisão nas prioridades funcionais e regionais da PCSD; o correto seguimento dos <i>workshops</i> durante o diálogo estratégico em 2021 para um melhor ajustamento dos instrumentos e instituições; princípio da subsidiariedade e interação a diferentes níveis e atores: Entre as instituições da UE, a UE e seus Estados-membros, os sectores público e privado, atores civis e militares e a UE e a NATO; no desenvolvimento de capacidades, a PCSD deve trabalhar em estreita colaboração com os Estados membros da UE que favorecem o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP); Agilizar e simplificar o processo de priorização de capacidades da UE; operacionalizar a complementaridade entre a UE, as Estruturas da NATO e da ONU. Abordar e definir a divisão de trabalho entre parceiros, entre membros da UE, dentro da UE como uma organização, bem como entre ferramentas civis e militares para resiliência e gestão de crises.</p>

Questão 4	Como se reflete a identidade de S&D na política externa da UE?
E1	A Estratégia Global da UE da 2016 aponta as principais prioridades da ação externa. Um dos aspetos que é destacado em todos os documentos oficiais da UE é que esta tem um “toolkit”, i.e., um conjunto de ferramentas que lhe permite ter uma abordagem realmente holística e integrada às crises de segurança. Isto significa que pode dar resposta através de aspetos tão variados e relevantes como a ajuda ao desenvolvimento, relações comerciais, cooperação no campo da educação. A PCSD fornece o indispensável instrumento militar para criar um mínimo de segurança em situações de violência armada que permita a utilização segura e eficaz de todos os demais instrumentos.
E2	É talvez um dos fatores mais importantes. Porque é através dessa identidade de S&D, através da política externa da UE, que se materializam os verdadeiros interesses e as prioridades da EU. Por exemplo, uma aposta clara na segurança e desenvolvimento da zona alargada do SAHEL (digo zona alargada porque vai do Golfo da Guiné até ao Estreito de Aden) quando a UE manifesta essa intenção para participar ativamente em missões civis e militares e ao mesmo tempo no desenvolvimento dessa região, está a dar uma clara indicação que essa identidade se afirma de forma prática.
E3	Através da sua integração na utensilagem (“ <i>toolbox</i> ”) ao serviço da União. Isto é, a S&D não pode e não



	deve ser vista como desligada de outros instrumentos da UE (mediação, diálogo político, auxílio humanitário, apoio ao desenvolvimento, medidas restritivas, etc.) para a sua projeção e intervenção, tudo ao serviço da segurança e prosperidade dos seus cidadãos.
E4	A PCSD define um quadro de possibilidades e limitações à PESC e é dela um instrumento. Mas não é nem o único quadro nem o único instrumento. Veja-se, por exemplo, as Políticas de Vizinhança. Mas há outros; em síntese, todas as políticas da UE são ou podem ser instrumentos da PESC.
E7	Reflete-se, numa atitude declaratória, pelas “posições comuns” adotadas. A nível regional e de longo prazo pela aprovação de “estratégias comuns”. Na área operativa, manifesta-se pela realização de missões civis e de operações militares.
E8	A IESD (Identidade Europeia de Segurança e Defesa) está na origem da Política Europeia de Segurança e Defesa e, posteriormente, da Política Comum de Segurança e Defesa, que é parte integrante da Política Externa da UE. O facto de ser possível dar uma resposta deste tipo mostra a impossibilidade de definir substantivamente o que é a identidade europeia de segurança e defesa.
E9	As ameaças reais e percebidas dos EM refletem-se nos seus compromissos em termos de política externas sim, nomeadamente nos meios destacados para as missões e operações de gestão de crises e nas prioridades geográficas e temáticas dessas missões. Não é por acaso, por exemplo, o envolvimento prioritário de Portugal nas questões da segurança marítima.
E10	A política externa da UE tem vindo a acomodar a identidade da sua PCSD, sobretudo na sua ação. Se atendermos, por exemplo às Missões/operações projetadas pela UE nos últimos anos, as mesmas refletem não apenas os interesses da UE, sobretudo nos Balcãs, no Leste da Europa (Ucrânia e Moldávia) e em África, como as duas regiões principais da Política Europeia de Vizinhança (PEV), a Parceria a Leste e a Parceria para o Mediterrâneo.

<b>Questão 5</b>	<b>Considera que existe uma visão integrada / harmonização de objetivos, e unidade de ação externa da UE, em prol da S&amp;D? De que forma isso se materializa no presente?</b>
E1	Como em qualquer aliança, a procura de um consenso eficaz em torno de prioridades partilhadas é um esforço permanente dos EM, mas também é indispensável. Só uma Europa coesa poderá defender eficazmente os seus valores e interesses num contexto de crescente competição entre grandes potências com dimensões continentais como os EUA e a China. A PCSD é, portanto, um instrumento importante na promoção dos interesses dos EM da UE. A PCSD permite-nos como europeus defendermos de forma coordenada os nossos valores e interesses no mundo, na resposta a ameaças e riscos que são cada vez mais transnacionais.
E2	Sim e não. Sim na perspetiva em que já existe uma vontade dos países alinharem os mesmos objetivos; por isso é que temos um responsável por materializar a unificação do espaço da política externa com a defesa e ter uma voz única da UE. Não, porque obviamente não existem comandos permanentes, nem entidades permanentes atribuídas à UE e resulta um pouco daquilo que são coligações <i>ad-hoc</i> e vontade de participar nas missões.
E3	Sim. Caso contrário, não teria sido possível avançar com o conceito de autonomia estratégica. O que não implica que não existam matrizes na forma como a mesma é encarada em diversas capitais. Agora, há na pergunta uma inversão de valores. Não é ação externa da UE que se deve mover em prol da S&D mas sim esta que deve integrar e estar ao serviço da dita política externa, de que é uma das dimensões.
E4	A visão que hoje existe é insuficiente, como resultado das diferentes perceções e vontades dos EM. Mas não se pode deixar de observar que, mesmo nesse contexto, a PCSD evoluiu extraordinariamente e, no essencial em unidade, entre o Verão de 2016 (EGUE) e o início da pandemia. A partir daí não é surpreendente que o foco se tenha desviado para outras dimensões da vida da UE, nomeadamente sanitárias, sociais e económicas. Mas, ainda assim, deve notar-se o desenvolvimento do <i>The Strategic Compass</i> para a UE, de 19 dezembro 2020
E7	Existe uma visão integrada na área genética, em que os processos em curso, se forem adequadamente desenvolvidos, podem trazer resultados indispensáveis à superação das famosas <i>shortfalls</i> da Capacidade da EU. Na área operativa, as estruturas essenciais estão criadas, não há falta delas. O que há é falta de vontade dos EM decidirem usar os meios já existentes.
E8	Não existe nem uma visão integrada, nem a definição de ameaças e vulnerabilidades comuns, nem unidade de ação externa, exceto nos domínios das relações comerciais. Existem posições comuns sobre questões secundárias, onde é possível definir um mínimo denominador comum sem pôr à prova as prioridades divergentes dos Estados membros.



E9	Existe do ponto de vista de estrutura de gestão de crises, que tem vindo a ser aprimorada cada vez mais. A natureza reforçada do papel do Alto Representante, com o Tratado de Lisboa, que é também vice-presidente da Comissão, é importantíssima.
E10	Sim, considero. Apesar das idiossincrasias já reveladas e das várias sensibilidades em matéria de <i>high politics</i> , como é a segurança e defesa de cada estado-membro (que se entenda, é também soberano!), a existência de 6 operações militares em curso e 11 missões civis ilustram uma partilha de valores comuns, como o apoio à construção do Estado de Direito, a prevenção de conflitos, o combate à pirataria, a prevenção do tráfico humano...

Questão 6	Que estruturas da UE considera essenciais em matéria de S&D?
E1	Ao nível político o Conselho Europeu, as CNEs Defesa, o Alto Representante. Há ainda ao nível intergovernamental o Comité Militar da UE e o COPS. Ao nível dos serviços: o Serviço Europeu de Ação Externa, em particular o EM da UE, e a Agência Europeia de Defesa que tem um papel cada vez mais importante em identificar capacidades a desenvolver de forma coordenada (o processo CARD/Revisão Anual Coordenada terminou agora o seu primeiro ciclo completo). Estas devem, por sua vez, informar futuros projetos no quadro da PESCO, bem como programas a financiar no quadro do FED. O novo Mecanismo Europeu de Apoio à Paz agora aprovado e que PPUE está a implementar em conjunto com o SEAE também oferece novas possibilidades interessantes, nomeadamente no reforço da dimensão de capacitação de parceiros.
E2	As existentes e aquilo que, no fundo, se está a tentar construir, que é robustecer a EUMS ( <i>European Union Military Staff</i> ), robustecer aquilo que pode ser o MPCC ( <i>Military Planning and Conduct Capability</i> ), onde está o Major-General Maio, e todas estas ambições, sem redundância, ou seja, sem criar duplicações àquilo que também existe na NATO, é um passo no sentido útil.
E3	As existentes: COPS, CMUE, MPCC e CPCC.
E4	No fundamental e sem prejuízo e alguma natural evolução ou aprofundamento, são essenciais as estruturas que hoje integram o SEAE. O que falta é promover um funcionamento do SEAE muito mais convergente, coerente e coordenado, dando-lhe um caráter (e isto é uma imagem,) de um <i>Comprehensive Approach Staff</i> . E falta também corrigir a visão distorcida e insuficiente que presume reduzir o SEAE a um serviço para-diplomático. Tem essa dimensão, mas tem muitas outras e todas devem funcionar em conjunto.
E7	Nesta altura e com a aprovação do <i>Strategic Compass</i> deixará de haver estruturas e orientações em falta. O que falta é vontade e determinação dos europeus fazerem mais pela geração de capacidades em falta e assumirem mais responsabilidade pelas sua segurança e estabilização das regiões vizinhas. Com mais de 1 milhão de homens em armas e um orçamento anual superior ao da China ou da Rússia, só falta vontade, mesmo se não dispusermos de algumas capacidades relevantes.
E8	A única estrutura que se pode revelar essencial no desenvolvimento efetivo de uma capacidade autónoma de defesa na União Europeia é o Fundo para as Indústrias de Defesa.
E9	Teoricamente, todas as que existem são essenciais porque têm um papel relevante a cumprir. Considero que o EUMS deveria ter um papel mais ativo junto da Comissão e da EDA.
E10	A UE é, hoje, uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes níveis de governação e por múltiplos atores. A evolução da arquitetura institucional no âmbito da PCSD, nos últimos anos, refletiu a trajetória da própria política no seio da UE. As necessidades sentidas com o maior aprofundamento da integração conduziram à criação de novas estruturas e à revisão dos poderes das instituições já existentes. Como seria previsível, a própria PCSD como uma das principais políticas identitárias da UE nos últimos anos, não fugiu a esta tendência e apresenta-se hoje visivelmente institucionalizada e com uma intensa rede de atores no seu processo de decisão, onde se criaram concomitantemente intensas “redes políticas”. O número de organismos criados no âmbito desta política e dedicados ao processo de decisão da PCSD no seio da UE é bastante vasto e essencial, fruto da própria complexidade e evolução desta política. De uma forma muito geral, inclui as estruturas tradicionais administrativas da Comissão e do Conselho (com as respetivas DG VIII e IX), os grupos de trabalhos temáticos que auxiliam o Conselho de Negócios Estrangeiros, anteriormente CAGRE, muitos deles não sediados em Bruxelas, mas reunindo-se mensalmente, organismos de aconselhamento e definição de políticas, como a Unidade Política, o Centro de Decisão, o Estado-Maior da EU (EMUE), e a unidade Civil/militar (CivMil Cell) e os Comités intergovernamentais sediados em Bruxelas, como o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar da UE, o Grupo Político e Militar, o Comité para a Gestão Civil de Crises e a Agência Europeia de Defesa. E, necessariamente, o SEAE, que auxilia e ajuda a promover a Política Externa da UE.



Questão 7	Que capacidades e estruturas militares considera partilháveis na UE?
E1	<p>Quando falamos de capacidades militares no quadro da UE, estamos evidentemente a falar de capacidades militares do EM que estes podem disponibilizar no quadro da PCSD. O que não significa que não se possa, evidentemente com o acordo dos EM, e sobretudo relativamente a novas capacidades com base em novas tecnologias que exigem grandes investimentos, no desenvolvimento de algumas capacidades verdadeiramente europeus, como complemento e suplemento de capacidades nacionais (por exemplo, no domínio ciber ou espacial), com regras claras que garantam o seu emprego sempre que necessário na defesa dos Estados Membros.</p>
E2	<p>É um pouco dúbio dizer quais é que são partilháveis. Partilháveis quer dizer que “eu dou 1 pelotão e o outro dá 1 navio?” É um pouco subjetivo. Acho que o esforço de “burden sharing” que existe na NATO, o esforço que existe de “capability revue”, o CARD, que é um dos instrumentos da UE que faz a avaliação das capacidades que existem, acabam por refletir aquilo que uns têm mais e outros têm menos e fazem de uma forma geral para todos. Penso, por isso, que é um processo parecido com a NATO, que é ver o que cada país pode dar em cada momento e partilhar nessa perspetiva. Não é propriamente: “olha, toma lá o meu navio, dá-me cá 2 pelotões”. Isso não existe.</p>
E3	Partilháveis com quem?
E4	<p>Sem especial dificuldade as de educação, treino, logística e projeção estratégica. As de natureza operacional são mais controversas e difíceis e a sua ponderação depende dos contextos sub-regionais e dos equilíbrios de poder. O que se passa entre os Estados Bálticos ou entre a Bélgica e a Holanda não é facilmente repetível entre Portugal e a Espanha...</p>
E5	<p>Algumas das questões estão respondidas pelos próprios documentos da UE. Os documentos existentes, sejam no quadro dos cenários previsíveis, sejam nos catálogos forças, de alguma forma dão resposta a algumas das questões. Outra questão que tem a ver também com segurança (e não defesa), tem a ver com o vírus, de uma situação de saúde pública, onde me parece que fica aqui muito a desejar daquilo que podia ter sido a atuação, ou eventual expectativa de atuação, no âmbito da UE. Existiu muita indefinição e falta de coordenação, aparecendo essa coordenação apenas na fase final sobre a questão das vacinas. Se estamos a falar no quadro dos cenários que conhecemos, definidos para aplicação das capacidades de segurança e defesa da UE, e se estamos a falar nos catálogos que existem, julgo que estão mais que completos. Não há nada a referir ao trabalho que foi feito e àquilo que é a especificidade, o pormenor e a abrangência específica daquilo que está nos respetivos catálogos para cada um dos cenários. Se estivermos a pensar que a UE pretende ou tem a intenção de ser um ator diferente no quadro global, parece-me que o exemplo que tivemos nesta questão da pandemia, não foram efetivamente muito animadores e positivos.</p>
E6	<p>A partilha de capacidades e estruturas entre a NATO e a EU existe desde há muito, pelo menos desde o estabelecimento dos Acordos de Berlin Plus, no âmbito do cumprimento de missões específicas. Este tipo de relação parece, no entanto, ser mais direcionada no sentido do apoio da EU pela NATO, do que o contrário. Existem, contudo, estruturas de militares aliadas, que estão já identificadas na estrutura de forças NATO, que têm um papel de duplo uso para a EU, como o EUROCORPO. Por outro lado, a estrutura de C2 da UE, contém em si um conjunto de quartéis gerais de nível estratégico e operacional, que derivam igualmente de estruturas nacionais, que podem também ser objeto de partilha, como sejam os 5 QG estratégicos e os 5 QG de nível operacional. A estrutura de C2 específica da UE para missões não executivas, como é o caso do MPCC, parece ainda apenas servir este propósito. Ao nível das forças nacionais que contribuem para o pool de forças da UE, considerando que a sua preparação e processo de certificação se inspira e em muitos casos, assume, os mesmos patamares de exigência da NATO, entende-se que se podem constituir em capacidades partilháveis.</p>
E7	<p>Todos os grandes sistemas deviam ser partilhados na conceção, na produção e na aquisição. Estão neste momento a desenvolver-se os sistemas futuros, desde o avião de 7ª geração, às novas plataformas de combate terrestre (CC; VBC; Art etc.) bem como o novo modelo de navios de combate. Está também em desenvolvimento (há mais de 10 anos) a chamado EURODRONE. Serão “sistemas de sistemas” envolvendo sistemas terrestres, aéreos e aquáticos e subaquáticos tripulados e não tripulados. Estes, bem como a frota de air to air refueling e alguns meios estratégicos de transporte aéreo deviam ser produzidos e adquiridos em conjunto pela UE como faz a NATO.</p>



Questão 8	As atuais capacidades militares da EU estão vocacionadas para operações em todos o espectro?
E1	Os Estados Europeus em conjunto gastaram, em 2020, 197 mil milhões de euros em defesa, este valor só é ultrapassado pelos EUA e está próximo do da China. E, portanto, no seu conjunto existem na Europa capacidades militares para operações em qualquer nível de intensidade, eventualmente com algumas limitações relativamente a alguns sistemas de armamentos mais avançados. Ao mesmo tempo, é evidente que as missões PCSD ainda se situam num nível de intensidade baixo e com um volume de efetivos muito limitado. Alterar isso, irá depender da vontade dos Estados Membros, bem como de algum reforço das estruturas da UE, nomeadamente ao nível da criação de um verdadeiro Estado Maior da UE.
E2	Ainda não. Quem está vocacionado neste momento para todo o espectro são efetivamente as forças da NATO porque têm a sustentação estratégica. Em teoria, <i>full spectrum</i> , podemos dizer que todas as missões <i>Petersburg plus</i> e depois todas aquelas que foram as inovações que aí levaram, já permite participar em missões defensivas de alta intensidade, como sejam os <i>Battle Groups</i> da UE. Portanto, chegamos a esse nível de execução e está consignado a um nível de ambição que pode ir até um nível mais elevado. Por isso, em teoria a EU, nós, estamos preparados para missões “ <i>full spectrum</i> ”, mas na prática a dependência estratégica que temos de meios, como os EUA, o Canadá, para a projeção estratégica de forças faz com que esse “ <i>full spectrum</i> ” seja reduzido à ação defensiva e não a uma ação que possa ser projetada para fora do espaço da EU. Ainda não temos essa autonomia.
E3	Não, não existe nem equipamento nem geração de forças que permitam uma sucessão de operações executivas por parte da União (para não falar de cultura estratégica). Ainda estamos longe desse objetivo.
E4	Não estão. Há conhecidas insuficiências e mesmo lacunas em áreas como informação estratégica, domínio do espaço, sustentação logística, projeção estratégica e, evidentemente, no domínio do nuclear. Funcionam como limitações, pese embora as virtualidades dos Acordos <i>Berlin Plus</i> .
E5	Claro que não estão. Estão apenas vocacionadas apenas no quadro dos cenários que estão previstos e orientadas com alguma coerência no âmbito daquilo que é o nível de ambição em termos de autonomia estratégica do ponto de vista da S&D que a EU tem até ao momento. E leva-nos à eterna questão, a clara distinção de quais são as responsabilidades de defesa coletiva (é só NATO). Só o tratado da Aliança é que tem o célebre artigo 5º e que permite quando uma nação é atacada, todas as outras têm obrigação de a defender, utilizando todas as forças em todo o Espectro de missões. Isso não existe na EU. Sabemos que a UE não pretende ser um ator global em todas as vertentes, num futuro a curto e médio prazo. Estamos a falar de uma organização que tem, do ponto de vista da sua estratégia de segurança, sempre uma dependência, nunca autonomia. Consubstanciando, para determinado tipo de conflitos ou de espectro de operações, tem a sua estratégia dependente de outrem, nomeadamente dependente daquilo que os seus EM beneficiam no quadro da organização da NATO.
E6	Até ao momento, a UE desenvolve e prevê a aplicação de capacidades militares para uma aplicação limitada ao seu conceito de operações de gestão de crises, no âmbito da PCSD, cujo leque de situações operacionais é bastante vasto, mas não é o mesmo de um conceito diferenciado de <i>full spectrum</i> . As operações da UE estão circunscritas a tarefas de <i>conflict prevention</i> , <i>peacekeeping</i> , gestão de crises, desarmamento, aconselhamento e assistência militares, e operações de estabilização e humanitárias, incluindo <i>non-combatant evacuation</i> .
E7	Sim, mas existem <i>shortfalls</i> já identificadas desde 2013 e que ainda subsistem.

Questão 9	A um nível político-estratégico, que estrutura e dimensão de forças (militares) considera aceitável no quadro da UE?
E1	Esta é uma questão que cabe aos EM definir. Em todo o caso, há um consenso crescente sobre a necessidade de reforçar o investimento em defesa. Um facto que se traduz no reforço sustentado desse investimento por toda a UE, de 2014 em diante. Isso reflete o reconhecimento de que houve talvez otimismo excessivo no campo da defesa no pós-Guerra Fria e cortes exagerados no quadro da crise financeira de 2011. Reflete também o facto de que vivemos um contexto geopolítico de crescente competição e tensão entre grandes potências, e em que a Europa se encontra rodeada por um arco de crises.
E2	O que está definido é praticável em termos de pequeno nível de ambição que a UE já está a fazer. Agora, para irmos mais longe, isso vai ser um dos “ <i>deliverables</i> ”, um dos produtos da bússola estratégica, que vai determinar “ <i>the level of the mission</i> ”. Acho que vamos ter que esperar um pouco para ver o que isso vai dar.
E3	Aquela que for necessária para contrabalançar a perceção da ameaça. Note-se que cada vez mais as situações de conflito se deslocam dos cenários clássicos para domínios imateriais como o digital. E, portanto, a conceção de defesa tem de ser holística, sendo os militares um ramo importante, mas não o único do conjunto de instrumentos de que a Europa se terá de dotar – e se vem dotando – para responder a ameaças.



E4	Não pode haver resposta abstrata para esta questão. A estrutura e dimensão de forças militares da UE deve ser a que resultar do nível de ambição da União, coisa que, tanto quanto sei, a UE ainda não definiu. Mas, genericamente, deve proporcionar, com razoabilidade, maior autonomia estratégica e, conseqüentemente, menor dependência dos Acordos <i>Berlin Plus</i> .
E5	Para aquilo que é o atual nível de ambição credível da UE, o que existe é mais do que suficiente. Sabemos que as “ditas” missões executivas da UE, que são basicamente no âmbito da formação e treino, todos nós conhecemos as EUTM, têm limitações, já que atuam em cenários onde existem outras organizações. Não acredito que, para já, haja condições para haver qualquer aumento da estrutura e dimensão de forças, já que isto implica que qualquer aumento não será à custa de fundos comuns. Passa sempre por dizer aos EM que têm que chegar à frente, têm que pagar mais e, genericamente, a maioria dos EM não está disponível para isso, até porque essa maioria já tem o guarda-chuva que é a NATO.
E6	Incontornavelmente, a estrutura e dimensão das forças, tem que ser coerente com os objetivos políticos e militares e níveis de ambição definidos. A UE, contrariamente a outras organizações, possui efetivamente a capacidade do emprego de vários instrumentos de poder, não circunscritos ao poder militar, o que lhe conferem possibilidades únicas e diferenciadas numa perspetiva abrangente, mas com algumas limitações no plano exclusivo militar.
E7	Para além da responsabilidade no quadro da NATO, a capacidade de gerir uma crise de dimensões semelhantes à da Bósnia Herzegovina (com projeção de um corpo de Exército e de cerca de 50.000 homens).

Questão 10	Considera adequados os mecanismos de decisão e coordenação, em matéria de S&D, para o emprego de forças sob a égide da UE? Se não, o que acrescentaria?
E1	O processo de elaboração da Bússola Estratégica permitirá uma revisão desta questão. Dois aspetos que Portugal tem destacado são: primeiro, a importância de rever os mandatos das missões PCSD no sentido de os tornar mais flexíveis e robustos; segundo, a importância de desenvolver o EM da EU no sentido de se tornar um verdadeiro QG, nomeadamente com capacidade de planeamento avançado com base em cenários de crise prováveis que permita estabelecer um perfil de uma eventual missão, um catálogo de forças, facilitando uma decisão e uma implementação mais rápida e eficaz.
E2	O processo que existe agora é um processo que não é propriamente útil para responder a crises. Ou seja, se tivermos uma crise emergente e precisarmos de reunir forças e mandar, nós sabemos que não existe essa “ <i>poule of forces</i> ” pronta a empregar, à exceção dos <i>Battlegroups</i> . Não existe propriamente um conceito de Unidades de Intervenção Rápida da UE para agir em todo o lado, em todo o modo. Quanto aquilo que é planeamento programado para intervir em missões, a maior parte delas são missões não executivas da UE, ainda não temos a ambição de fazer grandes missões executivas da UE (há uma ou outra que já aconteceu, mas a maior parte são missões não executivas), penso que neste momento está adequado a esse nível de ambição. Volto a dizer que quando o nível de ambição for maior, teremos de adequar os processos de decisão.
E3	Considero.
E4	Os mecanismos de decisão e de coordenação da própria União parecem-me satisfatórios. Mas é tempo de erigir na UE, e agora será porventura possível, uma capacidade de planeamento estratégico e operacional apta a planear, dirigir e acompanhar operações militares, pelo menos até ao escalão <i>Battlegroup</i> . Uma capacidade que dispense os 5 QG nacionais que para o efeito têm estado identificados, e que mantenha ativa a ligação com o SHAPE que hoje existe. <b>No plano da coordenação, seria, contudo, muito importante e para ambas as organizações, que os Planeamento de Defesa da UE e da NATO fossem muito próximos nos princípios, objetivos e mecanismos e mesmo síncronos.</b>
E7	Os mecanismos são os necessários. Podiam funcionar com mais celeridade e de forma mais simplificada se se usassem mais os Planos de Contingência. <b>Modificaria o MPCC para um QG Operacional com capacidade projetar e apoiar 2 BG.</b>

Questão 11	Que mecanismos existem na UE que promovem a interoperabilidade no quadro do seu instrumento militar?
E1	A interoperabilidade é promovida sobretudo por via indireta, pela partilha de doutrina NATO pela maioria dos EM (21), e mesmo pela maioria dos restantes 6 EM que têm, por regra, relações de parcerias muito próxima com a Aliança Atlântica. Mais poderá ser feito a este respeito – em termos de desenvolvimento de doutrina, treino, etc. – na sequência da Bússola Estratégica.
E2	Não são muito diferentes daqueles que existem a nível NATO. Os processos de certificação de forças são baseados naquilo que a NATO já faz. Ou seja, sendo a maior parte dos países da UE também países da NATO, utiliza-se e importa-se esse processo. <b>O mecanismo de interoperabilidade acaba por fazer um pouco</b>



	de “cópia”. No entanto, agora com o desenvolvimento do PESCO e do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento), isso permite que, em termos de critérios base, à partida eles passam a ser criados quando se fazem o pacote de requisitos para entrar em projetos corporativos.
E3	Presumo que estaremos a falar de interoperabilidade com a NATO. Existem que eu saiba contactos informais sobre desenvolvimento de capacidades, mas ainda há um longo caminho a percorrer. <b>As reuniões COPS-NAC (em particular as informais) são outra ocasião para aprofundar ao nível doutrinário o relacionamento e, por arrastamento, a interoperabilidade. A Operação ALTHEA tem sido um laboratório prático para se aferir dos progressos havidos.</b>
E4	No plano fundamental, <b>a PESCO, a EDA e o processo de Planeamento de Defesa.</b>
E5	Penso que existem pequenos contributos, não muito significativos, que podem dar os <i>Battlegroups</i> , no seu processo de treino e certificação e pequenos contributos, mas também depende muito das iniciativas dos países, sobre aquilo que se passa na EDA. Com alguma esperança de que possa haver contributos num futuro qualquer para a interoperabilidade num quadro do instrumento militar (operacional ou tático), <b>sendo conhecido o que se passa no âmbito da preparação, organização, treino e certificação dos Battlegroups e no âmbito das várias iniciativas que decorrem no quadro da EDA, que tenta que os países possam eventualmente beneficiar todos da mesma tipologia de sistemas, em situações mais competitivas.</b> Se os países aderirem a essas iniciativas, poderá haver eventualmente um contributo para essa interoperabilidade, uma vez que se equiparão, com todos os equipamentos que recebam, semelhantes ou da mesma tipologia.
E6	A UE aplica, na sua essência, os mesmos processos de raciocínio e instrumentos que outras organizações, nomeadamente, orientações para a <b>educação e formação militar dos seus EM, a constituição de um corpo doutrinário, o treino, exercícios e processos de avaliação e certificação harmonizados e empregando estruturas militares nacionais designadas, a par da procura do desenvolvimento de capacidades e a inovação e o desenvolvimento.</b>
E7	Os mecanismos existem. São a <b>PESCO, o CARD e o Fundo de Defesa.</b> A experiência dos 3 anos de aplicação diz-nos que <b>é necessário mais empenhamento dos países para ajustarem as suas forças às necessidades conjuntas e de assumirem mais produção em comum. Os estados-membros da UE perdem entre 30 milhões e 100 milhões de Euros anualmente só pelo facto de adquirirem produtos de menos qualidade, mas internos.</b>

<b>Questão 12</b>	<b>Que ameaças TRADICIONAIS se podem colocar, num horizonte de 7-15 anos, à UE, no quadro da sua S&amp;D?</b>
E1	<b>Conflitos convencionais por territórios disputados, segurança marítima.</b>
E2	Isso é que está definido. O que está definido na diretiva estratégica de S&D, no seu conceito, e que agora está revertido em termos daquilo que vai se a futura bússola estratégica e acho que não há grandes novidades. É o que nós já sabemos e que vai continuar a acontecer, só que <b>há só um fator que é muito diferente, que é a aceleração. As ameaças e riscos vão acelerar.</b>
E3	<b>Não antevejo nenhuma.</b>
E4	Se por tradicionais se entende <b>convencionais e nucleares, talvez nenhuma.</b> Mas será preciso acompanhar a evolução, para lá do médio prazo, do aparelho militar da China.
E5	<b>Não me parece que estas quatro ameaças difiram das identificadas pela NATO.</b> Assim, se formos à lista daquilo que está nos documentos que conhecemos, seja no âmbito do conselho estratégico da NATO, seja no âmbito do MC-400 da NATO, aquilo que está nos documentos que conhecemos da NATO, não existem diferenças em toda a tipologia de ameaças para a UE. Não consigo encontrar novas ameaças que sejam diferentes às já elencadas pela NATO. Poderá haver mais preponderância de umas em relação a outras, como é o caso dos <b>estados falhados a sul e das migrações</b> , mas isso está tudo previsto e elencado, com maior e menor preponderância naquilo que são as ameaças que estão elencadas no quadro NATO. Se a questão é sobre a quantificação do seu grau de importância, de relevância, o seu grau de ocorrência mais recente, aí iríamos quantificar de forma diferente e claro que a UE está a sofrer mais aquilo que são as ameaças no flanco Sul. Mas não quer dizer com isto que ela não esteja listada e que não esteja nos assuntos “business” da NATO. <b>Se a NATO lhe dá a importância que a UE gostaria que desse, é outra conversa.</b> Em conclusão. Tenho dificuldade em identificar ameaças novas e diferentes das já identificadas e conhecidas, da NATO. <b>Uma sugestão de proposta de trabalho poderia passar por elencar uma lista de ameaças/riscos já identificados pela NATO e tentar ordená-las ou, inclusive, excluir alguma (por exemplo, ameaça nuclear para a UE não é credível) na perspetiva da UE, com alterações de prioridades. Poderia ser um bom exercício, diferente daquilo do que já possa existir.</b>



E6	A UE enfrenta de forma genérica, as ameaças em que o ressurgimento da Rússia e a afirmação da China se vêm constituindo, num revivalismo com algumas diferenças da Guerra Fria.
E7	<p>Um choque inopinado de forças armadas da NATO ou da UE com forças armadas soviéticas o que já esteve perto de ocorrer no Báltico, como foi profusamente difundido.</p> <p>A penetração de meios aéreos e subaquáticos nos territórios e águas nacionais, frequente e sistemático no Báltico, mas de forma geral em todo o território da Europa.</p> <p>A ameaça terrorista que pode tornar-se vital se se der o cruzamento terror/ADM.</p> <p>A obstrução ou minagem de portos e espaços críticos por organizações de natureza terrorista ou de estados terroristas como o Irão.</p> <p>A pirataria que está a assumir dimensões inesperadas no Golfo da Guiné.</p>

Questão 13	Que ameaças IRREGULARES se podem colocar, num horizonte de 7-15 anos, à UE, no quadro da sua S&D?
E1	Pirataria e terrorismo.
E2	<p>Essas são de fato aquelas onde possa haver aqui um pouco de diferenças.</p> <p>Nas ameaças irregulares, há grandes áreas que neste momento afetam fundamentalmente países como a EU. Uma, é o <b>fator combinado das alterações climáticas com a demografia</b>.</p> <p>Normalmente esta combinação resulta em exaustão de recursos e a <b>falta de recursos faz com que aumente a conflitualidade</b>. Essa é talvez o perigo maior que a humanidade enfrentará e obviamente a UE vai ser também vítima desse problema. Esse é talvez o maior, podemos dizer que é uma ameaça transnacional.</p> <p>Depois, aquilo que é o <b>terrorismo transnacional</b>, quando falas de ameaças irregulares, tem muita a ver também com estabilidade e organização dos estados, nomeadamente a preferir a <b>Europa e a Sul e Sudoeste que é onde se passa grande parte desses fenómenos irregulares relativamente a grupos de terrorismo internacionais, milícias e outro tipo de organizações</b>.</p> <p>A narrativa que os alimenta é o maior perigo que se oferece à UE. Porque um descontentamento muito grande, <b>uma demografia descontrolada e uma ausência de estado pode levar a que números grandes pessoas possam ter esse tipo de movimentos populistas jihadistas, radicais, ideológicos, etc..</b></p>
E3	Ameaças híbridas. <b>Desinformação</b> que procura minar o tecido social e a confiança entre governantes e governados; <b>ataques a estruturas digitais</b> e àquelas que controlam equipamentos essenciais (energia, água, abastecimentos), <b>intervenção maligna em processos eleitorais</b> . Atividades diretas ou através de <i>proxys</i> semigovernamentais para ações de ocupação de território em países amigos ou vizinhos da UE. <b>Tráficos humanos explorando situações de migrações irregulares</b> .
E4	Resposta 2.
E5	Resposta 12.
E6	Fundamentalmente o <b>terrorismo, incluindo o ciberterrorismo, e a instabilidade e fenómenos conflituais decorrentes do fenómeno da migração, em particular do flanco Sul</b> , quer em relação à capacidade ou incapacidade do seu acolhimento, quer em relação às reações relativas à incapacidade de integração de quem chega, ou da incapacidade de aceitação de quem está.
E7	<p>A <b>atuação na “área cinzenta” é a grande novidade estratégica</b>, que abriu a porta a uma plêiade de desafios híbridos que são conduzidos a nível inferior ao do artigo V e que não têm ainda nem antídoto nem dissuasão.</p> <p>A <b>Rússia e a China têm praticamente feito o que querem a nível de uso de forças armadas disfarçadas, desinformação, intrusão em processos eleitorais, suborno de partidos políticos, pressão económica de líderes ou na área dos ataques cibernéticos</b>.</p>

Questão 14	Que ameaças CATASTRÓFICAS se podem colocar, num horizonte de 7-15 anos, à UE, no quadro da sua S&D?
E1	<b>Emergências complexas</b> , nomeadamente as provocadas por <b>eventos climáticos extremos</b> tornados mais intensos e frequentes pelas alterações climáticas.
E2	<p>Não sei se conseguimos pôr num prazo tão curto as ameaças catastróficas. Provavelmente, será daqui a mais tempo do que isso.</p> <p>Mas nós sabemos que existem aí ameaças existenciais ao planeta como um todo e está realmente muito ligado esta época antropogénica, em que de facto, o efeito combinado de um <b>planeta que já não tem recursos, para alimentar uma população que vai chegar aos 10 biliões no ano de 2053</b>. Isto como está, não temos a mínima possibilidade de alimentar, de garantir a sustentabilidade para o planeta em termos de vivência: ecossistema e ambiente. Eu costumo dizer muitas vezes a brincar que as pessoas <b>podem até não acreditar nas alterações climáticas</b>, mas a gestão do “condomínio” terra é péssima e neste momento nós estamos a esgotar a água potável, estamos obviamente a acidificar os oceanos e estamos a ter pessoas que estão a consumir</p>



	multíssimos mais recursos do que consumia há 100 anos atrás. Não só passamos de 1 para 10 bilhões no espaço de 130 anos, como, ainda por cima, consumimos 12 vezes mais do que cada pessoa que consumia no século 19. Esta gestão de recursos é catastrófica, que pode levar, exatamente, à extinção não do planeta, porque esse não se extingue, mas da raça humana sob o planeta. Mas isso não é para já.
E3	Novas pandemias mais mortíferas.
E4	Resposta 2. Admitir adicionalmente questões ligadas a alterações climáticas extremas, stress hídrico e sismos de muito elevada magnitude.
E5	Resposta 12.
E6	Para além das decorrentes da materialização de um conflito associado a ameaças regulares, considerando o patamar de consequências que as recentes crises económicas e sanitária provocaram, a afetação significativa sobre estabilidade e a economia provocada por choques estratégicos, crises ou insuficiências energéticas, alterações climáticas ou novas influências pandémicas.
E7	Terrorismo/ADM, inoperância de infraestruturas críticas, irrupção de vírus desconhecidos, efeitos climáticos, segurança alimentar, segurança energética etc.

Questão 15	Que ameaças HÍBRIDAS se podem colocar, num horizonte de 7-15 anos, à UE, no quadro da sua S&D?
E1	Cibertiques, desinformação e outros ataques híbridos.
E2	Cada vez mais é uma tendência constante. Até porque a velha máxima de Sun Tzu, que é vencer guerras sem combater, está cada vez mais em cima. Para muitos Estados e não estados, ou seja, atores não estatais, que pretendam disromper a vida dentro dos estados democráticos que existem dentro da EU, nada como utilizar ameaças híbridas, ou seja com componentes abertas e encobertas e utilização de meios não militares para conseguir tirar dividendos e essas ameaças vão em toda a linha, nomeadamente através das plataformas de comunicação, dos instrumentos cyber, da manipulação de eleições, etc., ou seja, isso vai crescer.
E3	Resposta 13.
E4	Todas as que hoje podemos imaginar e todas as que se mostrarem exequíveis e que por agora não antevemos. Os conflitos serão crescentemente híbridos. E híbridos de várias, imprevistas e por vezes surpreendentes maneiras.
E5	Resposta 12.
E6	Para além das ameaças relativas ao ciberespaço, penso que este tipo de ameaças se poderá materializar no espaço europeu, mas será mais provável que se materialize nos espaços de competitividade e contestação nas frentes Norte, Este e sobretudo Sul, cujas consequências poderão levar a esforços de monitorização e prevenção ou contenção nessas áreas.
E7	Já respondido anteriormente.



## Apêndice D – Comunicação efetuada pelo Chefe do Estado-Maior do *European Union Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), no 2º Seminário da Defesa Nacional, realizado em 27 de novembro de 2020.

Referência: (Maio, 2020)<sup>13</sup>

### Futuro da Defesa Europeia: Desafios de uma dimensão militar reforçada

“ (...)”

Permitam-me que em jeito de nota introdutória refira que as questões europeias e muito especialmente a sua dimensão militar são elementos centrais do futuro desejável de Portugal. Muito antes de se falar da dimensão militar, a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 originou um interesse particular pelas questões da integração económica e do desenvolvimento regional, como parte deste extraordinário e único projeto de paz, segurança e prosperidade que é a União Europeia.

Só mais tarde, em 2008 no Comando do Regimento responsável pelo aprontamento de uma Unidade de Engenharia Militar para integrar um *Battle Group* conjunto com Espanha e posteriormente em 2014, como Vice-Chefe da Missão Militar de Portugal junto do Comité Militar da União Europeia, tive contacto prático com a dimensão militar da União.

O comando da Missão Militar da União Europeia na República Centro Africana (RCA) de 2018 a 2019 consolidou a minha convicção da importância destas missões como contributo para a estabilidade e a paz dos países em que se desenvolvem e das próprias regiões onde se inserem.

A nossa ação na RCA foi e continua a ser um passo muito importante no domínio da Segurança e Defesa Europeia. Enquanto cidadãos europeus, os militares das 12 nações da *European Union Training Mission* (EUTM) partilharam o seu modo de ser, a sua experiência e conhecimento militar, contribuindo assim para a unidade e a construção da nossa identidade comum.

Como militares, demonstrámos que se pode ir mais longe trabalhando em conjunto, valorizando a multinacionalidade e os séculos de história militar dos Estados Membros da UE e dos países parceiros que conosco participam nestas Missões.

Foi uma honra e um privilégio único servir a UE com aqueles homens e mulheres, ajudando a tornar a RCA um local mais seguro e digno para os seus cidadãos e preparando-me para as novas responsabilidades agora como Diretor Adjunto e Chefe de Estado-Maior do *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC).

O MPCC é uma estrutura de comando baseada em Bruxelas, presentemente responsável pelo planeamento operacional e conduta das missões militares não executivas da UE, sob controlo político e direção estratégica do Comité Político e de Segurança (COPS).

Passaria agora ao *coeur du sujet* onde pretendo abordar as principais questões, que na minha perspetiva, irão moldar o panorama da segurança e defesa da UE nos próximos anos.

Estou otimistamente convencido de que **está em curso um “impulso” na Política Comum de Segurança e Defesa**. Creio que é chegado o momento de falar sobre a nossa ambição no domínio da segurança e defesa dos cidadãos da UE.

O ressurgimento dos ataques terroristas, a pandemia, os desafios nas nossas fronteiras e as crises externas impelem-nos a fazê-lo.

Como pretendemos traduzir a nossa ambição em passos concretos que contribuam para a garantia da segurança e estabilidade europeias? Esta é questão que se coloca.

Vou centrar a minha intervenção em três pontos; (i) **entender a envolvente**; (ii) **dotar-nos dos meios para responder às ambições**; (iii) **equipar-nos com a organização militar adequada à nossa ambição**.

#### 1. Entender a envolvente

Serei breve neste ponto, porque a situação é tão evidente que só não vê quem não quer.

Só para lembrar algumas áreas de preocupação num passado muito recente, cito o golpe de estado em agosto do corrente ano no Mali que veio agudizar a crise que o país vive, agravada pela **pandemia COVID-19**, exigindo uma atenção reforçada das várias missões que temos a decorrer no país incluindo a EUTM. Adicionalmente, novos **focos de tensão surgiram ou acentuaram-se na Bielorrússia e no Mediterrâneo Oriental**.

Mais recentemente assistimos aos **drásticos acontecimentos no Tigré-Etiópia e à guerra aberta no Nagorno-Karabakh, afetando duas regiões de extrema importância para a segurança europeia como são o Corno de África e o Cáucaso**.

Assistimos também ao ressurgimento dos **ataques terroristas no espaço da União e ao acentuar das ameaças transversais nos domínios Cyber e Hybrid, conjugadas com campanhas de desinformação**. E tudo isto com uma contínua agitação de grandes **competidores da UE como são a Rússia e a China**.

Portanto, trata-se em primeiro lugar de **desenvolver, como União, uma visão comum da situação, das ameaças e dos desafios que enfrentamos**. Neste contexto, o trabalho realizado sobre a análise de ameaças (*threat analysis*) é um primeiro passo considerado exemplar.

Exemplar em termos de número de contribuições dos EM: cerca de 50, com 26 EM contribuintes - um recorde na UE; e exemplar pela qualidade das contribuições. Exemplar também pelo procedimento seguido: é um documento da UE, classificado, não aprovado, sem prioridade definida e que não é passível de ser “adoçado”. Isso permitirá aos EM basear a discussão política da “**Bússola Estratégica**” de maneira objetiva. É, conseqüentemente, um trabalho de transparência e

<sup>13</sup> A comunicação escrita foi, gentilmente, cedida pelo seu autor, Major-General Hermínio Maio.



sinceridade na base e que deve permitir aos EM definir o que esperam da UE e, portanto, de si próprios, a fim de responder às ameaças e desafios nos próximos dez anos.

## 2. Dotar-nos dos meios para responder às ambições.

Entendida a envolvente como União, trata-se então de agir, começando por dotar-nos dos meios necessários para responder às ambições. Encontramo-nos também aqui num momento de decisão importante.

O trabalho realizado durante este ano de 2020 no âmbito do *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) e a revisão estratégica da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) são exercícios de realismo.

O CARD representa uma “plataforma de troca de informações” inestimável, permitindo que os EM transmitam informações no domínio das capacidades. O CARD permite uma avaliação clara da contribuição dos Estados para as operações em curso e para os esforços de planeamento de capacidades, a fim de alcançar o nível de ambição da UE.

Através do CARD são evidenciados factos que não agradam aos Estados-Membros pelo seu fraco investimento nas operações e missões da UE (7% do total dos seus investimentos operacionais) e pelo desequilíbrio que demonstram as declarações à NATO e à UE daqueles que estão em ambas as organizações.

A PESCO, que também visa reforçar a capacidade militar da UE de forma a alcançar o nível de ambição militar, é uma ferramenta poderosa que deve permitir aumentar os investimentos úteis, reforçando o desenvolvimento conjunto das capacidades e melhorando a disponibilidade e a interoperabilidade das nossas forças destacáveis.

Os projetos PESCO devem, portanto, contribuir para melhorar o ambiente de defesa da Europa. A PESCO deve centrar os projetos futuros sobre os défices de capacidade crítica da UE, de modo a alcançar resultados concretos.

A última revisão estratégica da Cooperação Estruturada Permanente vai nesse sentido, propondo inspirar-se nas conclusões do CARD para propor novos projetos. Vinte e seis (26) projetos de quarenta e sete (47) deverão ser concluídos antes do final da próxima fase (2021 - 2025).

Além disso, é de notar que tanto o PESCO como o CARD permitiram demonstrar um bom entendimento entre a Agência Europeia de Defesa (EDA), o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o *European Union Military Staff* (EUMS). Tanto a PESCO quanto o CARD são liderados por um secretariado conjunto que reúne estas três organizações, o que permite aumentar a consistência das suas conclusões ao reunir o desenvolvimento de capacidades, as expectativas políticas e a perícia militar.

Para aprofundar este assunto, o EUMS continua a fornecer *expertise* militar às instituições e decisores da UE, através de sua capacidade de planeamento a nível político e estratégico, mas também no domínio das capacidades.

Para concluir este ponto, aproveito a oportunidade para apresentar a minha perspetiva sobre o debate NATO – UE, particularmente no que se refere às capacidades.

Tive o privilégio de exercer as funções de Vice-Chefe da Representação Militar de Portugal junto do Comité Militar da NATO e acredito sinceramente que devemos ver a complementaridade onde alguns temem a competição.

Não podemos esquecer que a Segurança Europeia está na origem da criação da Organização do Atlântico Norte.

O debate à volta da competição é, portanto, estéril porque estamos tão intimamente ligados que somos inseparáveis. Qualquer capacidade ou desenvolvimento operacional no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa reforça o pilar europeu da NATO.

Quaisquer que sejam os mecanismos de financiamento de capacidades implementados no âmbito do FED ou dos projetos da PESCO, os EM continuam a ser proprietários das capacidades adquiridas e podem decidir sem entraves colocá-las à disposição dos seus interesses nacionais, do seu envolvimento na NATO ou do seu envolvimento na UE, que se deseja o mais sólido possível.

## 3. Equipar-nos com a organização militar adequada à nossa ambição

Passaria agora a abordar sucintamente a evolução das únicas estruturas militares das instituições da União Europeia: o EUMS e o MPCC.

Em Helsínquia, os Estados-Membros da UE decidiram criar novos órgãos políticos e militares permanentes que permitissem à UE assumir as suas responsabilidades no âmbito da prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no TUE.

Tal como previsto no relatório de Helsínquia, o Estado-Maior Militar da EU (EUMS), integrado nas estruturas do Conselho, “fornece perícia militar e apoio à PCSD, incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela EU”.

Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e da criação do SEAE, o EUMS foi transferido do Secretariado-Geral do Conselho para o SEAE.

O EUMS é a fonte de *expertise* militar da EU e tem por missão o seguimento, alerta precoce, análise e avaliação da situação, previsão estratégica e planeamento no nível estratégico, bem como o Plano de Implementação de Segurança e Defesa de acordo com a Estratégia Global da UE.

O EUMS contribui, portanto, para o desenvolvimento de uma cultura europeia comum de segurança e defesa, que é essencial para a UE ser um ator credível.

Com base nas conclusões do Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2016 foram desenvolvidos trabalhos no sentido de cumprir o nível de ambição da UE decorrente da Estratégia Global na área de segurança e defesa. Nesta sequência, em 8 de junho de 2017, o Conselho criou o *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) em Bruxelas, integrado no EUMS.

O MPCC é, portanto, a estrutura militar permanente de Comando e Controlo (C2) da UE para missões militares não executivas da PCSD, atuando sob controlo político e orientação estratégica do COPS. O MPCC desenvolve a sua ação em paralelo e em estreita coordenação com o *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), aumentando a cooperação Civil-Militar em África, no apoio às missões civis e militares da PCSD e operações nas mesmas áreas geográficas ou adjacentes.



Em 9 de junho de 2017, o MPCC assumiu o comando das três missões de treino da UE (EUTM Mali; EUTM CAR e EUTM Somália).

O MPCC é neste momento a primeira estrutura de Comando de nível estratégico-militar em avaliação na UE, que decorre durante o Exercício *Integrated Resolve 2020*. O objetivo a alcançar nesta fase é declarar o MPCC capaz de planear e comandar uma operação executiva com uma Força de dimensão *Battle Group* e, simultaneamente, até cinco (5) missões militares não executivas.

Durante o último ano, desenvolveu também a revisão estratégica dos mandatos das três missões, lidando com a contingência do COVID-19 e gerindo as consequências do Golpe de Estado no Mali.

No decurso dos seus primeiros três anos, o MPCC validou o seu lugar como um comando militar e capacidade de controlo permanente no nível estratégico-militar.

O MPCC conferiu um valor acrescentado à gestão militar de crises da UE como parte de um esforço mais amplo para reforçar o papel da UE como fornecedor de segurança civil-militar.

(...)

Para termos uma ideia comparativa da situação de pessoal, os Aliados da NATO concordaram em aumentar a estrutura de comando permanente em 1.200 pessoas, mas os EM da UE, a grande maioria dos quais também fazem parte da NATO, têm dificuldades em fornecer 1% desse número para o MPCC! Sem subestimar as dificuldades de recursos humanos das forças armadas dos EM, diria que é necessário conciliar seriamente o discurso e a realidade para benefício da credibilidade.

Tem de haver coerência entre a ambição política traduzida em decisões do Conselho e os recursos alocados.

As dificuldades em prover o MPCC com as adequadas infraestruturas e com Sistemas de Informação e Comunicações seguros constituem outros obstáculos à concretização do plano de implementação do MPCC.

A evolução do MPCC e, portanto, do EUMS é inevitável, se quisermos mostrar um nível de ambição credível. É necessário dar coerência à visão da PCSD. Caso contrário a UE estará a sobrepor um *gap* de credibilidade ao *gap* de capacidades que a caracteriza.

Esta é a *guidance* que temos dos Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas dos Estados-Membros sob a direção do Chairman do Comité Militar, mas também do Alto Representante / Vice-Presidente.

O trabalho em curso deve encontrar o seu lugar no apoio à expressão da visão da UE para a Segurança e Defesa.

Esperamos muito do desenvolvimento da Bússola Estratégica (*Strategic Compass*), que deve fornecer o panorama geral. Trata-se de dar coerência a todas as iniciativas e dinâmicas da PCSD, de acordo com a nossa ambição.

Esperamos também que o *European Peace Facility* seja uma realidade já em 2021, permitindo financiar equipamento militar em complemento do treino executado pelas nossas missões EUTM.

Estamos, creio eu, num momento histórico da nossa ambição de defesa e segurança em benefício dos nossos concidadãos. A realidade que nos rodeia exige ação.

Cabe aos Estados Membros cumprir a ambição que é requerida, e não perder a oportunidade de mostrar que a UE, em sintonia com as organizações aliadas e parceiras, também é capaz de ter um discurso de Poder.

(...).”



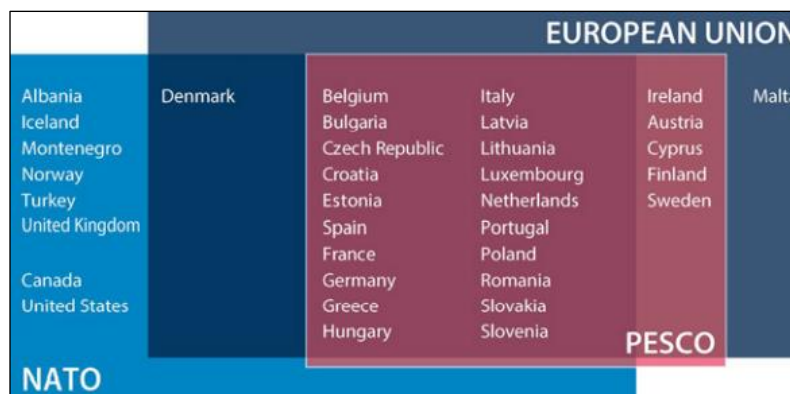
## Apêndice E – PESCO

**Quadro 14 – Projetos PESCO por área**

<p><b>TRAINING, FACILITIES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)</li> <li>2. European Training Certification Centre for European Armies (ETCCEA)</li> <li>3. Helicopter Hot and High Training (H3 Training)</li> <li>4. Joint EU Intelligence School (JEIS)</li> <li>5. EU Test and Evaluation Centres (EUTEC)</li> <li>6. Integrated European Joint Training and simulation Centre (EUROSIM)</li> <li>7. <b>EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)<sup>14</sup></b></li> <li>8. Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC)</li> <li>9. CBRN Defence Training Range (CBRNDTR)</li> <li>10. European Union Network of Diving Centres (EUNDC)</li> </ol>	<p><b>LAND, FORMATIONS, SYSTEMS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Deployable Military Disaster Relief Capability Package (DM-DRCP)</li> <li>12. Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle (AIFV/AAV/LAV)</li> <li>13. Indirect Fire Support Capability (EuroArtillery)</li> <li>14. EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)</li> <li>15. Integrated Unmanned Ground System (UGS)</li> <li>16. EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems (EU BLOS)</li> </ol>
<p><b>MARITIME</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>17. <b>Maritime (semi) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)</b></li> <li>18. <b>Harbour and Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)</b></li> <li>19. Upgrade of Maritime Surveillance (UMS)</li> <li>20. Deployable Modular Underwater Intervention Capability (DIVEPACK)</li> <li>21. <b>Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS)<sup>15</sup></b></li> <li>22. European Patrol Corvette (EPC)</li> </ol>	<p><b>AIR, SYSTEMS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>23. European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)</li> <li>24. European Attack Helicopters TIGER Mark III</li> <li>25. Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)</li> <li>26. Airborne Electronic Attack (AEA)</li> </ol>
<p><b>ENABLING, JOINT</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>27. European Medical Command (EMC)</li> <li>28. Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations (NetLogHubs)</li> <li>29. <b>Military Mobility (MM)</b></li> <li>30. Energy Operational Function (EOF)</li> <li>31. Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS)</li> <li>32. Co-basing</li> <li>33. <b>Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)</b></li> <li>34. Timely Warning and Interception with Space-based ThreatER surveillance (TWISTER)</li> <li>35. <b>Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU)</b></li> <li>36. EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR)</li> <li>37. European Global RPAS Insertion Architecture System (GLORIA)</li> </ol>	<p><b>CYBER, C4ISR</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>38. <b>European Secure Software defined Radio (ESSOR)</b></li> <li>39. <b>Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform (CTIRISP)</b></li> <li>40. Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT)</li> <li>41. <b>Strategic C2 System for CSDP Missions and Operations (EUMILCOM)</b></li> <li>42. European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability</li> <li>43. One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO) – (SOCC) for SJO</li> <li>44. Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR)</li> <li>45. Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)</li> </ol>
<p><b>SPACE</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>46. EU Radio Navigation Solution (EURAS)</li> <li>47. European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N)</li> </ol>	

Fonte: PESCO (2021), EPRS (2020b, p. 47) e EDA (2021)

A **bold**: Projetos que Portugal integra.



**Figura 8 – Estados-membros da EU e NATO que aderiram à PESCO**

Fonte: *European Parliamentary Research Service* (2020a, p. 97).

<sup>14</sup> Projeto coordenado por Portugal (Martinho, 2021).

<sup>15</sup> Idem.