

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

**2008/2009**



**TII**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

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

**A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA. PERSPECTIVAS E ARTICULAÇÃO COM A OTAN.**

***VALDEMAR OLIVEIRA CABRAL  
COR/PILAV***



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM DA  
UNIÃO EUROPEIA. PERSPECTIVAS E ARTICULAÇÃO  
COM A OTAN.**

**Valdemar Oliveira Cabral  
Coronel Piloto Aviador**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Lisboa - 2009



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM DA  
UNIÃO EUROPEIA. PERSPECTIVAS E ARTICULAÇÃO  
COM A OTAN.**

**Valdemar Oliveira Cabral  
Coronel Piloto Aviador**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: Cor. Eng. Aeronáutico Pedro Miguel de Palhares Veloso da Silva

Lisboa - 2009



## ÍNDICE

|   |              |
|---|--------------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>1</b>     |
| <b>2. A CONSTRUÇÃO EUROPEIA DA DEFESA .....</b>                               | <b>5</b>     |
| a. As dificuldades da PESD .....  | 6            |
| b. A impossibilidade de uma defesa comum .....                                | 9            |
| c. Síntese conclusiva .....   | 12           |
| <b>3. A DIMENSÃO MILITAR DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>                          | <b>12</b>    |
| a. A eficácia da PESD na luta contra o terrorismo.....                        | 12           |
| b. As capacidades militares europeias .....                                   | 15           |
| c. Síntese conclusiva .....   | 19           |
| <b>4. A EVOLUÇÃO DA ALIANÇA ATLÂNTICA.....</b>                                | <b>20</b>    |
| a. O Conceito Estratégico de 1999 .....                                       | 21           |
| b. O Processo da Tomada de Decisões.....                                      | 22           |
| c. A Identidade Europeia de Segurança e Defesa e as relações OTAN-UE .....    | 23           |
| d. A transformação da OTAN .....  | 25           |
| e. Seis anos após Praga.....  | 26           |
| f. Síntese conclusiva .....   | 28           |
| <b>5. O FUTURO DA SEGURANÇA E DEFESA NA EUROPA E O PAPEL DE PORTUGAL.....</b> | <b>29</b>    |
| a. Perspectivas de evolução a médio e longo prazo .....                       | 29           |
| b. Contributos para a política de defesa nacional .....                       | 33           |
| c. Síntese conclusiva .....   | 35           |
| <b>6. CONCLUSÕES.....</b>   | <b>35</b>    |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>BIB-1</b> |

## LISTA DE APÊNDICES

**Apêndice I – Contributo para um novo conceito de acção estratégica militar**

**Apêndice II – Parcerias e cooperação no espaço euro-atlântico**

## LISTA DE ANEXOS

**Anexo A – Operações lideradas pela UE (Março de 2009)**

**Anexo B – Grupos de Projecto para o desenvolvimento de capacidades da UE  
no quadro do “European Capabilities Action Plan” (ECAP)**



**Anexo C – Compromissos sobre os “*Battlegroups*” da UE**

**Anexo D – Conceito Estratégico da Aliança – Parágrafo 10**



## **RESUMO**

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), é um dos instrumentos mais ambiciosos, até agora, acordados pelos Estados-Membros da União Europeia (UE). Em termos de desenvolvimento e afirmação, há um longo caminho já percorrido e, provavelmente, a percorrer, sempre indissociável da evolução da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para a qual a segurança e defesa na Europa é também uma preocupação fundamental.

O presente trabalho analisa as perspectivas de evolução da PESD e a sua articulação com a OTAN, tendo em conta as capacidades militares europeias e as relações transatlânticas. Começamos por identificar as principais dificuldades ao desenvolvimento da PESD, analisar as possibilidades de avançar para uma defesa comum, avaliar a eficácia da PESD contra a pior ameaça da actualidade – a combinação do terrorismo com a proliferação de armas de destruição maciça – e avaliar também as capacidades militares europeias. Em seguida, analisamos a profunda transformação em curso na Aliança Atlântica, perspectivando a sua evolução, designadamente a do seu pilar europeu, e por último procuramos perspectivar o futuro da segurança e defesa na Europa com base nos esforços desenvolvidos pelas duas Organizações. Como corolário da investigação, são apresentados alguns contributos para a definição da política a seguir por Portugal no seio da UE e da OTAN, em matéria de segurança e defesa.

Tudo aponta para que os EUA continuem a ser um elemento essencial ao nível da vontade, das capacidades militares e dos procedimentos concretos na segurança e defesa efectiva da Europa. De qualquer modo, a evolução da PESD consubstanciada no novo Tratado de Lisboa, na Estratégia Europeia de Segurança e nas operações militares já realizadas ou a decorrer, indicam uma vontade maior da UE em assumir as suas responsabilidades no domínio da defesa, reduzindo uma dependência que não é compatível com o estatuto de potência económica mundial. O resultado final residirá sempre, como noutros casos, na vontade política de todos e cada um dos Estados.

A Portugal cabe continuar a defender a posição que lhe é conhecida, mas cabe-lhe também fazer corresponder os meios aos objectivos políticos para poder honrar os compromissos assumidos. Como contributo, apresentamos, em apêndice, orientações gerais para a elaboração de um novo conceito de acção estratégica que parece ser mais realista, face aos recursos nacionais, e mais ajustado à actual conjuntura internacional.



## **ABSTRACT**

European Security and Defence Policy (ESDP), an integral part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), is one of the most ambitious instruments so far agreed by the Member States of the European Union (EU). In development and affirmation terms, we have already come a long way and there is probably still a long way to go, a path that cannot be dissociated from the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), for which the security and defence of Europe is also a fundamental concern.

This paper reviews the outlook for the evolution of the ESDP and its articulation with NATO, taking Europe's military capabilities and transatlantic relations into account. It begins with an identification of the main difficulties facing the development of the ESDP, assessing the possibilities of going ahead towards common defence, appraises the effectiveness of the ESDP against today's worst threat – the combination of terrorism with the proliferation of weapons of mass destruction – and also evaluates European military capabilities. This is followed by an analysis of the profound transformation in progress within the Atlantic Alliance, providing a perspective of its evolution, of its European pillar in particular, and, lastly, it seeks to establish the outlook for the future of European security and defence on the basis of the efforts made by both organisations. As a corollary of the research, several contributions are presented in respect of the definition of the policy to be followed by Portugal within the EU and NATO in the matter of security and defence.

The conclusion is that the USA will continue to be an essential element insofar as the will, the military capabilities and the specific procedures for the effective security and defence of Europe are concerned. In any case, the evolution of the ESDP as set out in the new Treaty of Lisbon, in the European Security Strategy and in the military operations already undertaken or in progress, suggest a stronger will of the EU in assuming its responsibilities in the field of defence, reducing a dependence that is incompatible with the status of a global economic power. The end result will always lie, as in other cases, in the political will of each and every State.

It is up to Portugal to continue to defend its well-known position, though it is also charged with ensuring that the means will correspond to the political objectives if it is to honour its commitments. As a contribution, the appendix I contains general guidelines for the drawing up of a new concept of strategic action that appears to be more realistic in view of the nation's resources, and better suited to the present international situation.



## **PALAVRAS-CHAVE**

Capacidades militares europeias; conceito de acção estratégica militar; Estratégia Europeia de Segurança; OTAN; PESD; política de defesa nacional; relações transatlânticas; segurança e defesa na Europa; terrorismo; Tratado de Lisboa; UE.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

|         |   |
|---------|---|
| ACO     | Allied Command for Operations                 |
| ACT     | Allied Command for Transformation             |
| CEDN    | Conceito Estratégico de Defesa Nacional       |
| CJSOR   | Combined Joint Statement of Requirements      |
| CJTF    | Combined Joint Task Force                     |
| CRO     | Crisis Response Operations                    |
| DGPDN   | Direcção Geral de Política de Defesa Nacional |
| DIPLAEM | Divisão de Planeamento Estratégico Militar    |
| ECAP    | European Capabilities Action Plan             |
| EMGFA   | Estado-Maior General das Forças Armadas       |
| EUA     | Estados Unidos da América                     |
| EUFOR   | Euro Force                                    |
| GFIM    | Grupos de Forças Inter-armadas Multinacionais |
| NRBQ    | Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico     |
| NRF     | NATO Response Force                           |
| IESD    | Identidade Europeia de Segurança e Defesa     |
| ISAF    | International Security Assistance Force       |
| JC      | Joint Command                                 |
| JFC     | Joint Forces Command                          |
| ONU     | Organização das Nações Unidas                 |
| OTAN    | Organização do Tratado do Atlântico Norte     |
| PCSD    | Política Comum de Segurança e Defesa          |
| PESC    | Política Externa e de Segurança Comum         |
| PESD    | Política Europeia de Segurança e Defesa       |
| RCA     | República Centro-Africana                     |
| SHAPE   | Supreme Headquarters Allied Powers Europe     |
| TN      | Território Nacional                           |
| TUE     | Tratado da União Europeia                     |
| UE      | União Europeia                                |



|     |                          |
|-----|--------------------------|
| UEO | União Europeia Ocidental |
| ZEE | Zona Económica Exclusiva |



## **1. INTRODUÇÃO**

A segurança e defesa na Europa é hoje uma questão fundamental tanto para a União Europeia (UE), como para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Contudo, são duas organizações com objectivos e culturas bem diferentes, com passado, presente e futuro certamente diferente. São constituídas maioritariamente pelos mesmos países e por isso partilham as mesmas forças, capacidades e limitações. E quanto à vontade política? Podemos falar de uma vontade política comum no seio da UE? E na OTAN? É notória a diferença de percepções e de interesses entre os dois lados do Atlântico<sup>1</sup>, designadamente na resolução de crises e na forma de enfrentar as novas ameaças. O desfase tecnológico não pára de aumentar. Se as forças europeias perdem completamente a capacidade de actuar em conjunto com as forças dos EUA, a OTAN será uma organização inviável a longo prazo. Estarão os Europeus e os Americanos em rotas definitivamente divergentes? Haverá pontos comuns? Com a aprovação do Tratado de Lisboa<sup>2</sup>, conseguirão os Europeus assumir a responsabilidade de garantir a sua segurança e defesa de forma plena e autónoma, ou estarão sempre dependentes da ajuda militar dos EUA? Estas são apenas algumas das variáveis que contribuem para a elevada complexidade do tema, sobre o qual temos assistido a todo o tipo de comentários, análises e previsões, por parte de especialistas e estudiosos de renome, e temos conhecido posições oficiais muito divergentes no seio da comunidade transatlântica.

O tema a tratar, **“A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. Perspectivas e articulação com a OTAN”**, insere-se no contexto da política externa e da política de segurança da UE em articulação com a evolução da OTAN. É o denominado “segundo pilar” da construção europeia<sup>3</sup>.

A abordagem deste tema passa necessariamente por compreender e relacionar a visão dos EUA, da OTAN e da UE, se é que podemos falar de uma visão colectiva no seio destas organizações, e dentro da UE importa analisar a percepção dos europeístas, dos atlantistas e dos neutrais. Por outro lado, há que ter sempre presente neste estudo a importância do poder militar na defesa da segurança nacional, regional e internacional.

---

<sup>1</sup> Entre os EUA e os Europeus. O Canadá tende a adoptar uma posição consensual.

<sup>2</sup> O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de Dezembro de 2007 e encontra-se em processo de ratificação.

<sup>3</sup> O enunciado deste binómio – Política Externa e Política de Segurança – fez-se pela primeira vez, de forma clara e aceite, no Tratado da União Europeia (TUE), também conhecido por Tratado de Maastricht, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.



É nossa firme convicção que **não há segurança e defesa sem haver poder militar; e o poder militar de uma organização depende da vontade política dos seus membros e das capacidades de que dispõe.**

É uma tese questionável, como bem mostra Robert Kagan no seu texto “Poder e Fraqueza”, que tanto alimentou o debate intelectual euro-americano (KAGAN, 2002:40), mas é defendida por muitos e constitui a base de partida para a elaboração deste trabalho.

Os Estados-Membros da UE decidiram com o Tratado de Maastricht instituir a PESC, a Política Externa e de Segurança Comum, fundamentada na necessidade da UE desempenhar um papel mais relevante na cena política internacional. Os objectivos definidos são a salvaguarda dos valores comuns, o reforço da segurança da UE e dos seus Estados-Membros, a paz, a democracia e o respeito pelos direitos fundamentais.

O enunciado do Tratado de Maastricht foi revisto e aprofundado no Tratado, subsequente, de Amesterdão<sup>4</sup>, no qual vários artigos foram especificamente consagrados e dedicados à PESC.

Com a política externa comum, a UE pretende fazer-se ouvir na cena internacional, exprimindo a sua posição sobre os vários conflitos que surjam, sobre os direitos do homem ou sobre qualquer outro assunto que revele, pelas suas implicações e importância, a necessidade da União intervir, ao nível diplomático, de uma forma única e concertada.

Por outro lado, com a política de segurança comum que integra um conjunto de assuntos relativos à segurança, pretende a UE caminhar para o desenho de uma política de defesa comum.

Segundo o artigo 42º do TUE, com as alterações que resultam do Tratado de Lisboa, “*A política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum. A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. [...] A política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida.*”

Dada a vastidão de assuntos relacionados com a PESC, quer no âmbito da política externa, quer no âmbito da política de segurança no seu sentido lato, e dada a impossibilidade de tratar todos estes assuntos com a profundidade necessária num trabalho

---

<sup>4</sup> O Tratado de Amesterdão foi assinado pelos 15 países membros em 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, após as necessárias ratificações.



desta natureza e dimensão, o objecto do nosso estudo limitar-se-á à vertente da segurança e defesa e à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)<sup>5</sup>.

Neste trabalho de investigação procuraremos atingir os seguintes objectivos:

- Analisar a situação actual da UE, especialmente a sua dimensão militar, e perspectivar a evolução da PESD;
- Analisar o processo de transformação da OTAN e perspectivar a OTAN no Século XXI, da qual muito dependerá a evolução da PESD;
- Perspectivar o futuro da segurança e defesa na Europa;
- Contribuir para a definição da política a seguir por Portugal no seio das duas Organizações, em matéria de segurança e defesa.

Como fio condutor da nossa investigação, definimos a seguinte Questão Central:

**Quais as perspectivas de evolução da PESD e a sua articulação com a OTAN, tendo em conta as capacidades militares europeias e as relações transatlânticas?**

Deste enunciado decorrem as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD 1. Quais os principais obstáculos ao desenvolvimento da PESD?
- QD 2. Será possível evoluir para uma defesa comum no seio da UE?
- QD 3. Qual a eficácia da PESD na luta contra o terrorismo?
- QD 4. Quais as capacidades militares da UE?
- QD 5. Qual a evolução mais provável da OTAN?
- QD 6. Qual o papel de Portugal na segurança e defesa da Europa?

Face às questões levantadas, equacionámos as seguintes Hipóteses (Hip) que iremos tentar validar com a nossa investigação:

- Hip 1. As principais dificuldades da PESD são a definição do nível de ambição e do grau de autonomia em relação à OTAN.
- Hip 2. A defesa comum no seio da UE é um objectivo longínquo e muito difícil de concretizar.
- Hip 3. A luta contra o terrorismo é uma componente essencial da PESD, mas será muito difícil usar a força fora das fronteiras da UE por falta de capacidades militares e de vontade política colectiva.

---

<sup>5</sup> No novo Tratado de Lisboa, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) é designada por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).



- Hip 4. Os membros da UE têm capacidades redundantes e, ao mesmo tempo, numerosas carências críticas face aos requisitos impostos pelas novas missões, sendo cada vez maior o desfasamento entre as capacidades militares dos países europeus e as capacidades dos EUA.

- Hip 5. As iniciativas aprovadas na Cimeira de Praga deram origem à maior transformação de sempre da Aliança. Independentemente do maior ou menor empenhamento dos Aliados na implementação das medidas aprovadas, continuaremos a assistir a um esforço colectivo global no sentido de garantir a viabilidade militar da OTAN e de a tornar mais eficaz para enfrentar as ameaças do Século XXI.

- Hip 6. Portugal deve continuar a defender o desenvolvimento da PESD, numa lógica de estrita complementaridade com a OTAN, para evitar duplicações de meios e capacidades militares, sendo fundamental reforçar o elo transatlântico e a parceria estratégica entre as duas organizações. Importa melhorar a nossa credibilidade no levantamento de novas capacidades e aumentar o contributo para o esforço comum, garantindo uma presença constante na NRF da OTAN e nas cooperações estruturadas permanentes da UE.

Nesta investigação seguimos o método dedutivo, com recurso à pesquisa documental e bibliográfica, nacional, OTAN e UE, complementada com entrevistas a detentores de cargos com responsabilidade ou com experiência e conhecimentos reconhecidos no âmbito do tema do trabalho.

O trabalho está organizado em seis capítulos.

Após esta breve introdução, começaremos por perspectivar o futuro da PESD. Num primeiro momento, procuraremos identificar as principais dificuldades no desenvolvimento da PESD e analisar a possibilidade de caminhar para uma defesa comum, para depois avaliar a eficácia da PESD na luta contra o terrorismo e caracterizar a capacidade militar da UE.

De seguida iremos analisar a transformação da Aliança Atlântica nos últimos anos e projectar a sua evolução no Século XXI.

Por último, tentaremos perspectivar o futuro da segurança e defesa na Europa, tendo em conta o desenvolvimento da PESD e a evolução da OTAN.

Como corolário da nossa investigação, apresentaremos alguns contributos para a definição da política a seguir por Portugal em ambas as Organizações.



## 2. A CONSTRUÇÃO EUROPEIA DA DEFESA

As aspirações da Europa em relação à defesa comum remontam aos anos 50, ainda antes da criação da Comunidade Económica Europeia. No entanto, nem a frustrada Comunidade Europeia de Defesa, nem a União da Europa Ocidental (UEO) permitiram concretizar ou, pelo menos, abrir o caminho para a concretização dessa ambição. Passadas décadas de intenções e frustrações, podemos dizer que finalmente estamos a assistir ao nascimento de uma defesa europeia no seio da UE.

O nº 2 do artigo 42º do TUE, com as alterações que resultam do Tratado de Lisboa, indica claramente o caminho: “A política comum de segurança e defesa inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União. A política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida.” Mas logo a seguir, no mesmo ponto 2, perde-se toda a evidência sobre o rumo a seguir ao ler-se: “A política da União não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêem a sua defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política comum de segurança e defesa adoptada nesse âmbito.” Foi naturalmente a solução de compromisso possível, mas revela bem as divergências de fundo que ainda existem nesta matéria. De qualquer modo, há um caminho já percorrido. Efectivamente, desde Janeiro de 2003, data da primeira operação PESD, a UE já iniciou vinte e duas operações reais e, destas, treze estão actualmente em curso. Seis são operações militares e as restantes são missões de polícia e de assistência ou apoio (Anexo A).

Trata-se de um caminho irreversível? Qual será a natureza desta nova dimensão da União? Assumirão os Europeus a responsabilidade de garantir a sua segurança e defesa de forma plena e autónoma?

O objectivo deste capítulo é o de tentar perspectivar o futuro da PESD com base nas disposições do novo Tratado de Lisboa, na Estratégia Europeia de Segurança aprovada pelo Conselho Europeu, em 2003<sup>6</sup>, e no Relatório sobre a sua execução, de 2008<sup>7</sup>, que a complementa e actualiza, bem como na evolução política e estratégica previsível.

<sup>6</sup> “Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, de 12 de Dezembro de 2003. Trata-se no fundo do conceito estratégico de segurança europeia.

<sup>7</sup> “Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, de 11 de Dezembro de 2008.



**a. As dificuldades da PESD**

Os conceitos de segurança e defesa são hoje muito mais complexos do que foram no passado. Tal como reconhece a própria Estratégia Europeia de Segurança “*é improvável que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em larga escala*” (UE, 2003d): 3). Isto significa que falar de defesa europeia em sentido restrito, referindo a mera defesa do território, é manifestamente insuficiente<sup>8</sup>. As fronteiras da segurança e defesa estão hoje muito para além das fronteiras geográficas da UE. Por isso, torna-se necessário que a política de segurança europeia esteja voltada para o desenvolvimento de operações de gestão de crises no exterior, mais do que para a própria defesa militar do território.

O problema é que em relação às missões no exterior tem sido muito difícil conseguir o necessário consenso entre todos os membros da UE. Apesar de se ter adoptado uma estratégia comum, o que foi um passo muito significativo<sup>9</sup>, e de se ter integrado e alargado o leque deste tipo de missões no texto do Tratado de Lisboa<sup>10</sup>, nem todos os países têm a mesma vontade de se comprometerem com estas tarefas. Esta falta de consenso está implícita no próprio texto do Tratado, ao haver necessidade de recorrer à fórmula da cooperação reforçada para que alguns membros possam avançar com maior velocidade e ambição nesta área.

A utilização das cooperações reforçadas já teve êxitos notáveis na história da UE. Proezas como a consecução do Euro ou a plena liberdade de circulação de pessoas foram alcançadas graças a este tipo de cooperação. No entanto, esta fórmula aplicada à área da segurança e defesa, a cooperação estruturada permanente, tem alguns riscos que importa conhecer. O artigo 42º do TUE prevê este tipo de cooperação do seguinte modo: “*Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido (entre si) compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a*

<sup>8</sup> Ainda que se rejeite a médio prazo a possibilidade de uma ameaça directa contra o território europeu, seria um erro gerar um vazio defensivo na UE e assim motivar o aparecimento deste tipo de ameaças a longo prazo.

<sup>9</sup> “*The European Security Strategy is, in a way, the European Union’s strategic identity card.*” Javier Solana (GNESOTTO, 2004b): 6).

<sup>10</sup> Às ditas “missões de Petersberg”, acrescentaram-se as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar e as operações de estabilização no termo dos conflitos. As “missões de Petersberg” foram estabelecidas em Junho de 1992, a quando do Conselho Ministerial da UEO realizado no Hotel de Petersberg, nas proximidades de Bona. São as missões humanitárias, de evacuação e de manutenção da paz, bem como as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz (“*tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking*”). O Tratado de Amesterdão veio juntar a estas a prevenção de conflitos.



*realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União.<sup>11</sup>”*

Esta cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46º do TUE, segundo normas pouco favoráveis para os Estados-Membros com menores capacidades, como é o caso de Portugal, na medida em que se ficarem excluídos dos grupos iniciais, ser-lhes-á muito difícil a sua posterior integração. Esta forma de tentar melhorar as capacidades da UE, pode contribuir para aumentar o desfasamento entre os mais fortes e os mais fracos, levando à situação que agora se verifica entre as forças dos EUA e as forças Europeias, onde graves problemas de interoperabilidade impedem a sua actuação em conjunto.

Para tentar evitar esta situação e conseguir o consenso entre os Estados-Membros, foi elaborado um Protocolo mais favorável (em anexo ao Tratado) contendo disposições adicionais para regular a concretização da cooperação estruturada permanente no respeito pelos princípios da inclusão e da abertura à participação de todos os Estados-Membros<sup>12</sup>.

Tanto na defesa colectiva, como nas missões no exterior, existe uma diferença de fundo entre as principais potências quanto ao modo de articular as missões entre a UE e a OTAN. A França quer dotar a União de plena autonomia para decidir e executar estas missões de gestão de crises à margem da Aliança Atlântica. Pelo contrário, o Reino Unido dá primazia à OTAN e defende a utilização dos meios e capacidades da Aliança, se esta decidir não participar.

Teoricamente existe consenso quanto à necessidade de uma total transparência e coordenação com a OTAN e quanto à vontade de não duplicar capacidades em qualquer circunstância. Tudo isto está reflectido nos acordos “Berlim Plus” em vigor, os quais garantem a disponibilização das capacidades de comando e de planeamento da Aliança,

---

<sup>11</sup> Na origem desta disposição, estão as decisões acordadas no encontro tripartido entre o Chanceler Schroeder da Alemanha, o Presidente Chirac da França e o Primeiro-Ministro Blair do Reino Unido, realizado em Berlim, em 20 de Setembro de 2003:

- Criar capacidades militares Europeias conjuntas, autónomas e permanentes, que permitam planear e executar operações sem utilizar os recursos da OTAN;
- Aceitar a OTAN como a instituição fundamental de defesa colectiva, pelo que as novas capacidades a desenvolver para permitir uma intervenção autónoma da UE, em operações do seu interesse, só podem ser concebidas como um reforço do “pilar europeu da Aliança”;
- Idealmente avançar a “25” (agora a 27, com a entrada da Bulgária e da Roménia, em 2005); mas se alguns parceiros não estiverem em condições de o fazer, avançar com recurso à cooperação estruturada.

O Reino Unido que tinha rejeitado o princípio das cooperações estruturadas durante a Cimeira de Nice, acabou por ceder às pressões da Alemanha e da França depois de obter a garantia de que estas cooperações estruturadas seriam compatíveis com a OTAN e estariam abertas a todos os países interessados.

<sup>12</sup> Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 42º do TUE.



assim como a predisposição de outros apoios essenciais para as operações desenvolvidas pela UE<sup>13</sup>.

Na realidade, o consenso tem-se revelado muito débil.

Primeiro, porque a operação Artemis, conduzida pela UE na República Democrática do Congo, em 2003, e primeira missão europeia que não requereu meios da Aliança Atlântica, foi executada sem que fossem activados os mecanismos existentes de consulta e coordenação com a OTAN. O mesmo aconteceu com as operações militares EUFOR RD Congo, em 2006, e EUFOR Tchad/RCA, em 2007.

Depois, porque não parece haver uma vontade firme por parte de alguns membros da UE no sentido de respeitar o princípio da não duplicação de capacidades, em especial as que se referem ao planeamento operacional. O melhor exemplo foi a decisão da França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo de construir um Quartel-General em Tervuren<sup>14</sup> à margem da OTAN, tendo gerado em Washington todo o tipo de contestações<sup>15</sup>. Posteriormente, por insistência do Reino Unido, a iniciativa foi reconduzida para a criação de uma célula de planeamento civil-militar no seio do Comité Militar da UE destinada ao planeamento estratégico avançado (situações de contingência) e simultaneamente atribuiu-se o carácter permanente à célula de planeamento da UE instalada junto do Comando Aliado para as Operações da OTAN, em Mons.

Em suma, as operações no exterior assumem actualmente uma relevância prática muito maior do que a própria defesa territorial. Elas representam um duplo desafio para a UE. Por um lado, é necessário saber se a União, como um todo, está disposta a decidir e a executar estas missões ou se será apenas um grupo reduzido de países a conduzir o desenvolvimento efectivo da PESD, através da cooperação estruturada permanente. Por

---

<sup>13</sup> Os acordos de Berlim, em 1996, estabelecem as primeiras relações de cooperação entre a OTAN e a UE. Com a necessidade de ampliar este quadro de relações, os acordos foram reformulados na Cimeira de Washington, em 1999, ficando conhecidos como os acordos “Berlim Plus”. A sua redacção original é constituída por quatro parágrafos que a seguir se transcrevem:

“- *Assured EU access to NATO planning capabilities able to contribute to military planning for EU-led operations.*

- *The presumption of availability to the EU capabilities and common assets for use in EU-led operations.*

- *Identification of a range of European command options for EU-led operations, further developing the role of DSACEUR in order for him to assume fully and effectively his European responsibilities.*

- *The further adaptation of NATO’s defence planning system to incorporate more comprehensively the availability of forces for EU-led operations.”*

<sup>14</sup> Seria quase uma réplica do Comando Aliado para as Operações da OTAN (“*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*” – SHAPE), a utilizar para o planeamento operacional e o comando estratégico das operações.

<sup>15</sup> Convém, no entanto, compreender que a decisão surge num clima de grande animosidade entre os EUA e aqueles países como consequência da crise no Iraque.



outro lado, está por definir o grau de autonomia com o qual a UE pretende agir como actor político-militar no mundo.

Muito provavelmente, o grau de autonomia das futuras operações europeias dependerá da intensidade das mesmas. Operações que exijam elevado uso da força e intenso apoio logístico, como a actual operação ISAF no Afeganistão, deverão ser executadas directamente pela OTAN. Operações de tipo intermédio, como a operação Althea na Bósnia-Herzegovina - que incluem, para além do dispositivo militar, um forte dispositivo civil para a estabilização e reconstrução - poderão ser executadas pela UE, em função da sua proximidade geográfica, mas utilizando meios da Aliança Atlântica ao abrigo dos acordos “Berlim Plus”<sup>16</sup>. Finalmente, a UE poderá ter a seu cargo, de forma autónoma, as operações de tipo humanitário ou que impliquem um dispositivo de forças limitado e ajustado às suas próprias capacidades, como foi o caso da operação Artemis.

#### **b. A impossibilidade de uma defesa comum**

O projecto europeu, desde a sua fundação pelo Tratado de Roma, colocava de parte os assuntos militares e da defesa. Estas questões foram deixadas à OTAN, em primeiro lugar, e de uma forma mais ténue à UEO<sup>17</sup>.

O Tratado de Lisboa procura culminar uma inflexão iniciada pelo Tratado de Maastricht com a inclusão definitiva da defesa como uma componente indispensável à união política que se pretende alcançar. De facto, pela primeira vez na história da UE inclui-se num Tratado uma cláusula de defesa mútua que apesar das suas nuances constitui uma ruptura radical com o pacifismo tradicional da organização:

*“Se um Estado-Membro vier a ser vítima de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afecta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.*

*Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados*

<sup>16</sup> A operação Althea é a primeira operação efectuada no âmbito dos acordos de “Berlim Plus”, com recurso à estrutura de comandos da NATO; cinco anos após a assinatura dos acordos.

<sup>17</sup> A UEO foi criada nos termos do Tratado de Bruxelas de 1948 para a colaboração económica, social e cultural, bem como para a defesa colectiva. Foram fundadores a Bélgica, a França, o Luxemburgo, a Holanda e o Reino Unido. Subsequentemente aderiram a Alemanha, Grécia, Itália, Portugal e Espanha. As funções relacionadas com a gestão de crises e as tarefas humanitárias foram assumidas pela UE, após decisão tomada na Cimeira de Helsínquia, em 1999. Os compromissos relacionados com a defesa colectiva mantêm-se inalterados e são salvaguardados por um secretariado remanescente da UEO.



*que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar.”<sup>18</sup>*

A cláusula de defesa mútua, referindo-se ao caso de um Estado-Membro ser vítima de agressão armada no seu território, é aplicável a todos os Estados-Membros. Porém, são incluídas provisões que respeitam a política de neutralidade de alguns países, como a Áustria e a Irlanda, e que salvaguardam os interesses dos países membros da OTAN, como Portugal, Reino Unido e muitos outros, que encontram o fundamento da sua defesa colectiva no seio desta Organização<sup>19</sup>. A defesa mútua prevista nesta cláusula não é portanto a defesa colectiva prevista no artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, uma vez que esta tem carácter obrigatório e inclui todos os membros.

A consolidação de uma defesa europeia, a prosseguir pelos países mais “europeístas”, liderados pela França, terá que contar no futuro com três grupos de resistência interna bem definidos.

Em primeiro lugar, há um grupo de países, os chamados “atlantistas”, liderados pelo Reino Unido e onde se pode incluir Portugal, que consideram desnecessário, e também perigoso, dotar a UE de uma capacidade autónoma de defesa comum porque isso iria contribuir para debilitar a relação transatlântica. Estes países defendem que a UE deve ter uma capacidade militar de actuação externa para intervir em crises de forma autónoma, mas a defesa da Europa deve continuar a ser uma responsabilidade essencialmente da OTAN. Neste sentido, qualquer iniciativa europeia que leve ao afastamento dos EUA da defesa da Europa é vista, por este grupo de países, como uma clara ameaça à sua segurança.

Depois, há um segundo grupo de países tradicionalmente definidos como neutrais ou “não alinhados”<sup>20</sup> que são particularmente adversos a novos avanços em matéria de defesa por não quererem assumir novos compromissos neste campo. Em boa verdade a posição de neutralidade destes países perdeu algum sentido com o fim da confrontação Leste-Oeste, uma vez que a neutralidade pressupõe a existência de dois pólos sobre os quais há que manter a equidistância. No entanto, estes países ainda preservam três heranças da Guerra Fria que não são fáceis de superar: a sua soberania tradicional, ou seja, o princípio de que a sua defesa é uma questão estritamente nacional que não deve depender dos compromissos de outros; o seu isolacionismo, ou a sua resistência ao envolvimento em

<sup>18</sup> Ponto 7 do artigo 42º do TUE com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

<sup>19</sup> Só a Áustria, Finlândia, Irlanda, Suécia, Chipre e Malta não são membros da OTAN.

<sup>20</sup> Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia.



alianças que possam implicar a necessidade de participar em operações militares quando os seus interesses não estão directamente comprometidos; e finalmente, o seu pacifismo, ou seja, a sua recusa em usar a força militar, senão na defesa da sua soberania e do seu território. Por todas estas razões, este grupo de países neutrais, que colocou sérias objecções à inclusão da cláusula de defesa mútua no novo Tratado, poderá ser um travão no futuro desenvolvimento da defesa europeia.

Por último, temos o grupo dos doze novos membros da UE<sup>21</sup>. A posição destes países acrescenta às teses atlantistas alguns elementos de soberania ou neutralidade. A experiência histórica dos países de Leste, submetidos durante décadas ao império totalitário Soviético, fez com que a sua percepção sobre a segurança seja mais intensa que nos países da Europa Ocidental. Neste sentido, têm muito mais confiança na cobertura de segurança que lhes proporcionam os EUA, através da OTAN, do que no possível desenvolvimento de uma defesa europeia autónoma.

No entanto, a este atlantismo radical, por vezes mais marcado do que o dos próprios “atlantistas” tradicionais, junta-se a recusa em submeter a sua recém recuperada soberania nacional às grandes potências europeias.

Por este duplo motivo, os países de Leste encaram o desenvolvimento da política de defesa comum com enorme cepticismo e inclusivamente como um risco. Os seus interesses na Europa estão centrados na esfera económica. Para efeitos de defesa, depositam a sua confiança nos EUA, um aliado que lhes oferece melhores garantias, com menor risco de ingerência nas suas próprias políticas nacionais de segurança e defesa.

Em resumo, podemos afirmar que a vontade política da UE para desenvolver uma política de defesa comum não é unânime e nem sequer maioritária. Os futuros avanços em matéria de defesa comum dependem muito mais da vontade política dos Estados do que das ambíguas disposições do Tratado. É verdade que o Tratado de Lisboa abre a porta para o desenvolvimento de uma defesa europeia, mas não garante minimamente que tal venha a acontecer. Actualmente existe um consenso bastante alargado no seio da UE, segundo o qual a defesa da Europa deve continuar a ser competência da Aliança Atlântica. Julgamos que este consenso vai vigorar durante muito tempo e por isso será muito difícil poder falar, no futuro previsível, de uma verdadeira defesa europeia em sentido restrito.

---

<sup>21</sup> Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa e Roménia.



**c. Síntese conclusiva**

A política de defesa europeia está muito mais voltada para o desenvolvimento de operações de gestão de crises no exterior do que para a defesa do território, sendo muito difícil o consenso entre os membros da UE em relação às missões no exterior. Contudo, enquanto não houver uma definição mais precisa do nível de ambição da PESD e, em especial, do grau de autonomia em relação à OTAN, haverá sempre motivos de conflito entre os parceiros da União, tanto no que se refere ao desenvolvimento das capacidades necessárias num e noutro cenário, como em relação às modalidades de acção das próprias operações. Fica assim validada a nossa Hipótese número um - As principais dificuldades da PESD são a definição do nível de ambição e do grau de autonomia em relação à OTAN.

Por outro lado, podemos afirmar que apesar dos avanços notáveis verificados no âmbito da política de segurança e defesa, tanto no Tratado de Lisboa, como na Estratégia Europeia de Segurança, estamos ainda longe de poder falar de uma defesa comum. A defesa da Europa continua a ser uma responsabilidade essencialmente da OTAN, as operações europeias de gestão de crises dependem do apoio da Aliança Atlântica e a PESD ainda não formulou uma resposta comum e eficaz contra as novas ameaças. Assim, fica também validada a nossa Hipótese 2 - A defesa comum no seio da UE é um objectivo longínquo e muito difícil de concretizar.

**3. A DIMENSÃO MILITAR DA UNIÃO EUROPEIA**

Analisada a vontade política manifestada pelos Estados Membros na construção europeia da defesa, e o caminho já percorrido em termos de desenvolvimento e afirmação da PESD, importa agora conhecer a verdadeira dimensão militar da UE, da qual muito dependerá a eficácia da PESD para enfrentar as grandes ameaças da actualidade.

**a. A eficácia da PESD na luta contra o terrorismo**

A Estratégia Europeia de Segurança define o terrorismo, a par com as armas de destruição maciça, como a principal ameaça para a UE e para o Mundo. No entanto, no seu desenvolvimento real, a PESD não é plenamente consequente com esta avaliação da ameaça.

A luta contra o terrorismo tem sido mais visível no âmbito do terceiro pilar (política interna) do que no quadro da PESD. E mesmo assim, as iniciativas neste âmbito foram



adoptadas mais por impulso face aos grandes ataques terroristas do que com base numa agenda própria da UE<sup>22</sup>.

A verdade é que a luta contra o terrorismo tem uma dimensão exterior essencial. Ela está prevista no leque de missões referido no n.º 1 do artigo 43.º do TUE, onde se afirma que “[...] *Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.*”

Por outro lado, segundo a cláusula de solidariedade do novo Tratado:

*“A União e os seus Estados-Membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for vítima de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros, proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista e prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista.”*<sup>23</sup>

Todas estas disposições demonstram que a prevenção do terrorismo passou a ser um elemento importante da PESC. No entanto, a redacção destes artigos levanta algumas dúvidas quanto a uma possível realização de operações militares fora da União para destruir as capacidades de uma organização terrorista, em território de países terceiros, ou para derrubar um regime que apoie de forma aberta o terrorismo. Além disso, a referência ao terrorismo preconiza que a UE pode apoiar países terceiros a combater o terrorismo no seu território, mas apenas se esses países apresentarem formalmente um pedido de apoio<sup>24</sup>.

As dúvidas sobre o emprego de meios militares da UE fora das suas fronteiras na luta contra o terrorismo tornam-se ainda mais evidentes quando se analisa a Estratégia Europeia de Segurança. De facto, segundo o documento aprovado, “*na origem do terrorismo estão razões complexas*”, entre as quais “*as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras*”. Em relação à forma de enfrentar as ameaças, reconhece-se

---

<sup>22</sup> Uma prova desta atitude excessivamente reactiva é que o primeiro Plano de Acção contra o Terrorismo foi aprovado num Conselho Europeu extraordinário, em 21 de Setembro de 2001, dez dias depois dos atentados nos EUA. A revisão do referido Plano foi efectuada a 25 de Março de 2004, duas semanas depois dos atentados de Madrid.

<sup>23</sup> Artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, designação dada pelo Tratado de Lisboa, substituindo a do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado de Roma, 1957).

<sup>24</sup> Na verdade, segundo a doutrina da UE, qualquer tipo de missão no exterior deve realizar-se sempre sob o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas.



que “nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos” [...] – serviços de informações, meios policiais, judiciais e outros” (UE, 2003d): 7).

Tanto o diagnóstico das causas do terrorismo, como a ênfase nas capacidades civis para lhe fazer face, parece subentender uma certa renúncia da UE à utilização das suas capacidades militares na luta contra o terrorismo. Julgamos que esta resistência decorre naturalmente da tradição pacifista da UE, da pressão de uma opinião pública extraordinariamente adversa à utilização da força militar para a resolução de problemas e do próprio interesse da União em diferenciar a sua estratégia da dos EUA<sup>25</sup>. Também não se pode ignorar que há importantes limitações nas capacidades militares dos Europeus e este é o factor mais determinante, na nossa opinião.

Esta resistência ao uso da força manifesta-se também em relação à proliferação de armas de destruição maciça, ameaça que combinada com o terrorismo configura o cenário mais catastrófico. Assim, a estratégia europeia contra a proliferação de armas de destruição maciça (UE, 2003d): 7) dá ênfase ao fortalecimento dos sistemas internacionais de contenção da proliferação, mas não inclui uma componente de contra-proliferação com o objectivo de detectar e destruir os armamentos nucleares, biológicos, químicos e radiológicos dos países que não queiram submeter-se ao sistema de controlo internacional e que constituam uma grave ameaça à nossa segurança. O Relatório de 2008 que actualiza a Estratégia Europeia de Segurança afirma que este risco se intensificou nos últimos cinco anos, mas continua a apostar unicamente nos acordos e negociações multilaterais, no quadro da ONU, como forma de resolver este problema cada vez mais complexo. É uma estratégia anti-terrorista assente na observância dos direitos humanos e do direito internacional (UE, 2008c): 4).

Em suma, a UE não tem uma vontade política bem definida para utilizar as capacidades militares contra o que ela própria considera ser a principal ameaça à segurança: o terrorismo internacional combinado com armas de destruição maciça. Só os terríveis atentados do 11 de Setembro e do 11 de Março parecem ter levado a UE a considerar a luta contra o terrorismo uma componente essencial da PESD. Mesmo assim, é sempre realçada a necessidade de lutar sobretudo contra as causas e não tanto para

---

<sup>25</sup> A estratégia anti-terrorista dos EUA tornou-se conhecida, logo no início da guerra contra o terrorismo, como a “estratégia dos quatro D’s”. “4D strategy (Defeat, Deny, Diminish and Defend): Defeat terrorists and their organizations; Deny sponsorship, support, and sanctuary to terrorists; Diminish the underlying conditions that terrorists seek to exploit; Defend U.S. citizens and interests at home and abroad”. National Strategy for Combating Terrorism, USA, February 2003.



neutralizar a ameaça, salientando que as capacidades civis têm um papel preponderante para enfrentar estas novas ameaças.

Esta renúncia da UE em usar a força na luta contra o terrorismo fora das suas fronteiras deverá manter-se no futuro. Só se por desgraça acontecer aquilo que ninguém deseja, a concretização desta dupla ameaça em território europeu, é que a UE poderá alterar substancialmente a posição actual, no sentido de adoptar uma política antiterrorista e de contra-proliferação mais agressiva, decisiva e comum.

#### **b. As capacidades militares europeias**

A falta de consenso sobre a definição e o nível de ambição de uma política de defesa comum não tem impedido o progressivo desenvolvimento de uma capacidade militar europeia.

A geração de capacidades tem sido até agora o ponto de encontro entre “atlantistas” e “europeístas”. Para os primeiros, potenciar as capacidades europeias é um requisito essencial, não só para poder realizar aquelas operações em que a Aliança Atlântica não queira intervir, mas também para fortalecer a própria Aliança através de umas forças armadas mais equilibradas e eficazes. Para os segundos, a plena autonomia estratégica que ambicionam só será possível se a UE tiver as capacidades necessárias para poder actuar à margem da OTAN.

O problema é que apesar de todos os esforços realizados até hoje pouco se conseguiu alcançar para reduzir a enorme debilidade militar europeia.

Esta incapacidade tornou-se muito clara no conflito do Kosovo, onde os EUA tiveram que realizar 80% dos ataques aéreos perante a impotência europeia para realizar essas operações<sup>26</sup>. A situação era angustiante não só pela total dependência dos meios estratégicos norte-americanos para actuar no próprio território europeu, mas também pela impossibilidade de influenciar as decisões na condução da campanha aérea, uma vez que os Europeus não dispunham de meios de comando e controlo para poderem concretizar essa vontade.

Esta debilidade militar da Europa tem uma dupla dimensão: um crescente desfasamento doutrinário e tecnológico entre as Forças Armadas dos EUA e as forças europeias; e a inutilidade estratégica de grande parte das capacidades dos europeus.

---

<sup>26</sup> A causa principal foi a carência de armas “inteligentes”, mas também a disponibilidade de aviões de combate com os requisitos necessários para cumprir a missão e ainda algum défice de treino dos pilotos europeus.



O conjunto dos países da UE tem gasto em defesa menos de metade do orçamento militar dos EUA. A diferença é ainda maior quando se compara a capacidade de investimento na aquisição de novos sistemas de armas, onde o orçamento norte-americano mais do que triplica o europeu. Finalmente, a situação torna-se dramática no que se refere aos gastos em investigação e desenvolvimento, onde o orçamento dos EUA é cinco vezes mais o da UE<sup>27</sup>.

O segundo problema, para além do desfasamento alcançado em relação aos EUA, é a inadequação das actuais capacidades europeias face às necessidades decorrentes da nova situação estratégica. Das cerca de 250 brigadas de combate ao dispor dos países europeus, só 50 são projectáveis para fora do seu território (OTAN, 2003c): 2). Isto mostra bem a carência de capacidades a nível da projecção de forças.

O primeiro requisito a melhorar é portanto a projecção de forças e naturalmente os meios de projecção (capacidade de transporte)<sup>28</sup>. Mas há um requisito prévio que é a própria projectabilidade da força. Assim, há unidades que pelo seu peso, doutrina de emprego e organização tornam-se não projectáveis, por muitos meios de transporte que existam. Este princípio obriga as forças europeias a reestruturar as suas unidades terrestres, de modo a torná-las mais ligeiras, mais modulares e mais sustentáveis num teatro de operações longe do seu território. O desenvolvimento de sistemas mais ligeiros, que ao mesmo tempo melhorem a capacidade de combate, a mobilidade, a auto-protecção e que facilitem a sustentação logística, constitui um dos principais desafios das forças europeias nos próximos anos. O terceiro elemento inerente à projecção de forças, ainda mais importante que o transporte, é a manutenção logística das unidades. As capacidades logísticas têm demonstrado nos últimos conflitos que são mais críticas e mais deficitárias do que as próprias capacidades de combate. A sustentação das unidades destacadas a milhares de quilómetros das suas bases requer um planeamento e uma execução

<sup>27</sup> Dados do “*Military Balance 2009*”.

<sup>28</sup> A insuficiência do transporte aéreo estratégico será resolvida em grande parte através do programa A-400M, no qual se prevê a aquisição de 180 aviões de transporte de grande capacidade por sete países europeus. Portugal participou no programa, desde o início, com o objectivo de adquirir 3 aeronaves, mas retirou-se em 2003 por decisão do Governo de então.

O A-400M tem capacidades muito superiores às do C-130 em termos de autonomia e capacidade de carga, mas só transporta metade do peso do C-17 norte-americano. Tem um grande compartimento de carga que lhe permite transportar dois helicópteros de transporte Super Puma ou veículos de rodas lado a lado, mas não permite o transporte de equipamento pesado, como os carros de combate ou as peças de artilharia.

Em resumo, a entrada ao serviço do A-400M, prevista a partir de 2012, vai melhorar significativamente a capacidade do transporte aéreo europeu, mas não vai conferir à UE uma verdadeira capacidade estratégica global, tornando-a independente dos EUA no transporte do equipamento pesado.



operacional de grande complexidade e dimensão. O apoio das novas tecnologias neste campo torna-se cada vez mais essencial.

As deficiências das forças europeias nestes três campos (a projectabilidade das unidades, os meios de transporte e o apoio logístico) representam um sério obstáculo à capacidade de projecção das suas unidades, sendo esta capacidade um dos requisitos básicos que decorre da actual situação estratégica.

Existem muitas outras lacunas importantes no poder militar europeu, como por exemplo uma grave carência em C4ISR (comando, controlo, comunicações, computadores, informações, vigilância e reconhecimento), que por serem matéria classificada e saírem do âmbito do trabalho não cabe aqui aprofundar.

A fim de dar solução ao vasto rol de incapacidades a UE pôs em marcha um processo complexo de geração de capacidades sob a designação de Plano de Acção Europeu sobre Capacidades, “*European Capabilities Action Plan*” (ECAP), o qual tem passado por várias dificuldades.

A primeira é que o ECAP criou mais papel do que capacidades. Apesar de na Conferência de Capacidades, em Novembro de 2001, terem sido alcançados os objectivos de forças estabelecidos em termos quantitativos (100 mil efectivos, 400 aeronaves, etc.), a verdade é que se mantiveram carências importantes para a realização de operações fora de área (UE, 2003e): 2). As sucessivas Conferências de Capacidades não têm servido, até ao momento, para criar novas capacidades. Têm servido apenas para efectuar o inventário das que já existem<sup>29</sup>.

O segundo problema é que todo o processo do ECAP se desenvolve em torno do objectivo de forças (“*Headline Goal 2003*”) definido em Helsínquia, em 1999<sup>30</sup>. Este objectivo estava concebido para um momento estratégico, finais da década de 90, em que a ambição europeia era poder cumprir todo o espectro de missões estabelecidas em Petersberg. Entretanto o leque de missões foi alargado pelo novo Tratado com novos contornos na luta contra o terrorismo e na contra-proliferação das armas de destruição maciça.

Tentando solucionar estas deficiências, na segunda Conferência sobre Capacidades, realizada em 19 Maio de 2003, estabeleceu-se um conjunto de Grupos de Projecto (Anexo

---

<sup>29</sup> O ECAP assenta na voluntariedade dos Estados-Membros para assumirem compromissos e ultrapassarem as várias carências de capacidades.

<sup>30</sup> Dispor de uma força multinacional europeia, de 50.000 a 60.000 efectivos, com o apoio naval e aéreo necessário, capaz de destacar rapidamente – em menos de 60 dias – e ser sustentada logisticamente num teatro longínquo, durante um ano, para poder realizar todo o espectro de missões de Petersberg.



B), cada qual com uma nação líder, visando a implementação de capacidades e projectos concretos, incluindo soluções de desenvolvimento ou aquisição, a multinacionalização e a especialização. Portugal liderou com bastante sucesso o Grupo de Forças de Operações Especiais. Contudo, apesar de todos os esforços não se conseguiram os compromissos nacionais suficientes para superar as carências.

Em Junho de 2003, no Conselho Europeu de Salónica, é tomada a decisão da criação de uma agência intergovernamental no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e do armamento. Designada por Agência Europeia de Defesa, tem quatro funções principais: 1) Desenvolvimento das capacidades de defesa no âmbito da gestão de crises; 2) Promoção e reforço da cooperação europeia em matéria de armamento; 3) Empenhamo no reforço da base tecnológica e industrial de defesa e na criação de um mercado europeu de equipamentos de defesa competitivo a nível internacional; 4) Reforço da investigação e tecnologia no domínio da defesa europeia.

Do mesmo modo que uma cimeira franco-britânica em Saint-Maló<sup>31</sup> produziu a base para o objectivo de forças aprovado no ano 2000, foi também uma cimeira entre estes dois países<sup>32</sup>, realizada em Le Touquet, em Fevereiro de 2004, que esteve na base do novo objectivo de forças estabelecido pelo Conselho Europeu, em Junho de 2004, com um horizonte temporal até 2010 (*“Headline Goal 2010”*). A grande diferença entre ambos os objectivos, é que o primeiro coloca uma grande ênfase nos aspectos quantitativos, enquanto que o novo dá mais importância aos aspectos qualitativos, incluindo a preparação e prontidão real das forças para o cumprimento das missões de combate.

É de realçar neste novo objectivo a criação dos chamados Agrupamentos Táticos<sup>33</sup>, de acordo com o preconizado no artigo 1º do Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, estabelecida no artigo 42º do TUE. São unidades de tipo batalhão, com cerca de 1500 efectivos, que incluem todos os elementos de combate e apoio logístico necessários. Estas unidades devem ter capacidade para se projectarem num período de 5 a 30 dias após a notificação, e devem poder operar no terreno durante um período de 30 dias, extensível a 120, com rotações. Devem poder realizar operações de combate num ambiente de grande hostilidade e a longas distâncias das suas bases de origem. O seu objectivo deve ser o de preparar o teatro de operações para destacamentos mais tradicionais e mais

<sup>31</sup> Realizada em 4 de Dezembro de 1998.

<sup>32</sup> França e Reino Unido juntos representam actualmente cerca de metade dos gastos em defesa na UE.

<sup>33</sup> *“Battle Groups”* em língua inglesa.



vocacionados para a manutenção da paz. Este tipo de unidades é efectivamente mais ajustado aos requisitos que decorrem do actual cenário estratégico e, em especial, ao tipo de capacidade militar necessária para poder enfrentar as novas ameaças, como o terrorismo internacional ou a proliferação de armas de destruição maciça (Anexo C).

O desenvolvimento das capacidades militares, no quadro da UE, tem sido regulado pelo Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, estabelecido em Março de 2003, ao abrigo do qual é elaborado semestralmente um relatório de progresso para avaliar os compromissos dos Estados-Membros face aos objectivos pretendidos. Este processo teve um marco importante com a aprovação do Catálogo de Progresso de 2007, durante a presidência portuguesa. Fruto de um aturado trabalho de análise das capacidades militares declaradas pelos Estados-Membros, os resultados apresentados, de natureza quantitativa e qualitativa, reflectem com elevado rigor a capacidade militar da UE para conduzir operações militares de gestão de crises, assim como o risco associado às lacunas existentes. Mais uma vez foram identificadas lacunas graves ao nível das capacidades de projecção de forças, da protecção das forças e da superioridade na informação.

Estes resultados deram agora origem à elaboração do Plano de Desenvolvimento de Capacidades, desenvolvido pelo conjunto dos Estados-Membros no âmbito da Agência Europeia de Defesa, com vista à resolução dos problemas identificados e consequente melhoria das capacidades militares disponíveis.

### **c. Síntese conclusiva**

Muitos esforços têm sido desenvolvidos e muitas medidas tomadas a nível político, diplomático e financeiro, contra aquilo que a UE considera ser a principal ameaça e o desafio global – o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça.

A PESD tem vindo gradualmente a afirmar-se pela via do “*softpower*”, apesar de revelar algumas fraquezas por não haver uma vontade política comum. Mas a maior debilidade reside na falta de poder militar, um instrumento indispensável para conseguir uma PESD mais musculada e eficaz. A capacidade da PESD para neutralizar aquele tipo de ameaças será sempre limitada pela pequena dimensão militar da UE e pela fraca capacidade de intervenção além-fronteiras.

Sendo assim, consideramos validada a Hipótese 3 - A luta contra o terrorismo é uma componente essencial da PESD, mas será muito difícil usar a força fora das fronteiras da UE por falta de capacidades militares e de vontade política colectiva.



Em relação ao estado das capacidades militares europeias, o mais preocupante é o crescente desfasamento entre a capacidade militar dos países europeus e a dos EUA. Este facto põe em risco tanto a coesão da Aliança Atlântica como o desenvolvimento futuro da própria defesa europeia. Diminuir este desfasamento exige, em primeiro lugar, a vontade dos Europeus de aumentar o exíguo esforço na defesa, o que provavelmente ainda não vai acontecer nos próximos anos, devido à profunda crise financeira e económica em que vivemos. Por outro lado, constata-se uma grave inadequação das forças armadas dos países europeus às novas missões. Foram criados vários mecanismos para o desenvolvimento de capacidades que se têm revelado especialmente úteis em termos de harmonização, mas têm sido manifestamente insuficientes para colmatar as lacunas existentes. Julgamos que enquanto vigorar o princípio da voluntariedade permanecerão carências sem solução, apesar das mesmas terem sido identificadas há muito tempo.

Pelo que antecede, fica também validada a Hipótese 4 - Os membros da UE têm capacidades redundantes e, ao mesmo tempo, numerosas carências críticas face aos requisitos impostos pelas novas missões, sendo cada vez maior o desfasamento entre as capacidades militares dos países europeus e as capacidades dos EUA.

Depois de termos analisado o caminho percorrido pela PESD e de tentarmos perspectivar a sua evolução, teremos agora que conhecer o processo de transformação da Aliança Atlântica e prever a sua evolução, a fim de abordar a articulação da PESD com a OTAN e assim podermos responder à nossa Questão Central.

#### **4. A EVOLUÇÃO DA ALIANÇA ATLÂNTICA**

A OTAN consubstancia o elo transatlântico que une a Europa e a América do Norte numa aliança única de segurança e defesa. Foi criada em 1949 para contrariar a ameaça militar soviética. Cumpriu com sucesso a sua missão, garantindo a liberdade e segurança do mundo ocidental. Eventualmente, terá contribuído também para o colapso do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, de 1989 a 1991. Comemora este ano o seu 60º aniversário.

Desde o fim da Guerra Fria, e apesar de muitos pensarem que a Aliança estava condenada a desaparecer, todos os líderes políticos ocidentais têm reafirmado a sua vontade de a manter viva e relevante. Por isso, teve que ser gradualmente adaptada a um ambiente de segurança completamente diferente e atravessa actualmente a mais profunda transformação da sua história, cujo resultado final é difícil de prever.



**a. O Conceito Estratégico de 1999**

O actual conceito estratégico da Aliança, aprovado na Cimeira de Washington, em 1999, marca a transição de uma aliança vocacionada essencialmente para a defesa colectiva para uma nova aliança que é também defensora dos valores democráticos dentro e fora das suas fronteiras: “*The Alliance not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability of the Euro-Atlantic área.*” (OTAN, 2000:2). Por outras palavras, reafirma-se o seu empenhamento na defesa colectiva e no vínculo transatlântico, e ao mesmo tempo confere-se à Aliança a possibilidade de se envolver na gestão de crises para além das suas fronteiras.

Na prossecução deste objectivo, compete à Aliança executar as seguintes tarefas fundamentais, “*fundamental security tasks*” (Anexo D):

- Criar um ambiente de segurança e estabilidade na área euro-atlântica;
- Servir como um fórum de diálogo e consultas sobre questões de segurança;
- Dissuadir e defender contra qualquer ameaça de agressão a qualquer dos Estados Membros;
- Contribuir para uma prevenção de conflitos eficaz e participar activamente na gestão de crises;
- Promover o diálogo, a cooperação e a parceria alargada com os países da área euro-atlântica.

Daqui resultam três grandes áreas de missão:

- “*Article 5 Collective Defense*”;
- “*Non-Article 5 Crisis Response Operations*”;
- “*Consultation and Cooperation*”.

O artigo 5º é a cláusula essencial do Tratado de Washington e significa a garantia de defesa militar de todos os Estados membros<sup>34</sup>. Foi invocado pela primeira vez imediatamente após os ataques terroristas contra os EUA em 11 de Setembro de 2001, e ninguém duvida que voltará a ser invocado (por consenso) se a situação assim o determinar.

A terceira área de missão, visando a promoção e expansão da segurança e

---

<sup>34</sup> “*The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*” The North Atlantic Treaty, Article 5, Washington D.C., 4 April 1949.



estabilidade, através do diálogo e cooperação, em todo o espaço euro-atlântico, tem constituído indiscutivelmente um enorme sucesso. No Apêndice II elencamos sucintamente as principais iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas e que muito têm contribuído para a promoção da segurança na Europa.

O mesmo já não se pode dizer em relação às operações não-artigo 5º, no âmbito da gestão de crises, pois foram as inúmeras dificuldades inerentes à execução destas operações que estiveram na origem da grande transformação em curso, acordada na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002. A capacidade de resposta a crises é, e continuará a ser, o principal motivo de preocupação da OTAN, tanto a nível político, como militar.

#### **b. O Processo da Tomada de Decisões**

Um dos factores principais para a longevidade da Aliança tem sido o processo da tomada de decisões baseado no consenso. Isto significa que todas as decisões têm que ser tomadas por unanimidade. Em consequência são muitas vezes necessárias consultas e debates prolongados antes de poder ser tomada uma decisão importante. Embora este sistema possa ser lento e complexo, tem duas vantagens importantes. A primeira é que a soberania e a independência de cada país são sempre respeitadas. A segunda é que quando uma decisão é tomada, esta conta com o apoio absoluto de todos os países membros e com o seu compromisso de a implementar.

Ao contrário do que se pensou, o alargamento para 19 e depois para 26 membros, não inviabilizou esta norma, nem trouxe dificuldades acrescidas para a obtenção de consensos. A experiência tem demonstrado que não são os novos membros, nem os países mais pequenos que dificultam a tomada de decisão, pois estes são mais flexíveis e estão sempre prontos a aceitar soluções de compromisso. O problema põe-se normalmente entre os “grandes”, Alemanha, EUA, França e Reino Unido, sendo particularmente difícil em muitos casos fazer convergir as posições da França e dos EUA. Também a Turquia, pela sua dimensão militar, tem tido uma acção muito influente na tomada de decisões.

No futuro, nunca se deveria abdicar deste princípio, tanto a nível político, como militar, ainda que por vezes possa ser um processo difícil e moroso, numa Aliança agora alargada a 28 membros<sup>35</sup>. Nos últimos anos, tem-se verificado uma pressão crescente, especialmente por parte dos EUA, no sentido de esvaziar o Comité Militar como órgão decisor ao nível militar, a fim de agilizar o processo e facilitar o consenso. Pelo conhecimento que temos desta Organização, julgamos que a gradual extinção do Comité

---

<sup>35</sup> Com a entrada da Albânia e da Croácia em 1 de Abril de 2009.



Militar teria um impacto muito negativo no funcionamento da OTAN, mas reconhecemos que devem ser encontrados mecanismos ou eventuais excepções à regra que permitam a tomada de decisões com carácter de urgência, como por exemplo decisões relacionadas com o emprego da Força de Reacção da OTAN<sup>36</sup>.

**c. A Identidade Europeia de Segurança e Defesa e as relações OTAN-UE**

A ideia de desenvolver uma identidade europeia de segurança e de defesa (IESD) no seio da OTAN resultou da verificação de dois factos. Por um lado, a Europa via-se confrontada com uma conjuntura caracterizada pelo aparecimento de diversos focos de instabilidade a Leste (Bósnia-Herzegovina, Kosovo...) e, por outro, o redimensionamento do empenhamento dos EUA em relação à defesa europeia, criando um vazio que a Europa não era capaz de preencher.

Neste contexto, o Conselho do Atlântico Norte, realizado em Bruxelas, em Janeiro de 1994, reconheceu a importância de definir uma identidade europeia específica em matéria de segurança e de defesa. Essa identidade começou a tomar forma graças ao desenvolvimento do conceito de Grupos de Forças Inter-armadas Multinacionais (GFIM), aprovado nessa mesma Cimeira. Os referidos grupos permitiam utilizar capacidades militares da OTAN em operações conduzidas pela UEO e executadas sob o controlo político e a direcção estratégica desta última (na altura em que a UEO era o “braço armado” da UE)<sup>37</sup>.

O objectivo, conforme aprovado na reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros realizada em Berlim, em Junho de 1996, era reforçar o pilar europeu da Aliança, mantendo

<sup>36</sup> “NATO Response Force” (NRF).

<sup>37</sup> Os GFIM, em língua inglesa “Combined Joint Task Force” (CJTF), são forças projectáveis, conjuntas e combinadas, a utilizar em todo o leque de missões da OTAN. São constituídas por um “CJTF HQ” (o comando conjunto da força), pelos comandos das componentes (marítima, terrestre, aérea...) e pelas unidades combatentes que integram a força, sendo todos os elementos – quartéis-generais e forças – projectáveis. A componente terrestre terá a dimensão de um corpo de exército e as restantes componentes uma dimensão equivalente.

Uma das finalidades do levantamento desta capacidade é apoiar o relacionamento OTAN-UE e a implementação dos acordos “Berlim Plus”, permitindo à Aliança fornecer um “CJTF HQ” com todos os elementos associados para as operações lideradas pela UE.

A implementação desta capacidade sempre decorreu a um ritmo muito lento, sobretudo devido aos elevados custos inerentes à criação dos dois “CJTF HQ” considerados necessários – um baseado em terra e outro no mar. Em 2002, conseguiu-se uma capacidade inicial mínima, mas a capacidade fundamental, prevista para 2004, foi sendo sucessivamente adiada. Pode acontecer que não chegue a ser implementada porque é cada vez menor a sua probabilidade de emprego. No futuro, a OTAN poderá estar envolvida em múltiplas operações de pequena escala, mas não numa ou duas de nível de corpo de exército que requeiram a utilização dos dois “CJTF HQs projectáveis”.

Daí também a revisão do conceito CJTF em 2004, tendo em conta o novo conceito da “NATO Response Force” (NRF), estando agora prevista a projecção da NRF (20 a 30 mil efectivos) como força inicial para uma dada operação, podendo depois ser expandida até à dimensão de uma CJTF, em função da evolução do conflito.



o elo transatlântico. Nas palavras do então Presidente da Assembleia da UEO, Lluís Maria de Puig: “*the formula of building a European Security and Defence Identity (ESDI) within NATO aims to reconcile greater European autonomy in security and defence matters with the maintenance of the transatlantic link*” (PUIG, 1998: 6).

Em Dezembro de 2002, no âmbito dos acordos permanentes sobre as consultas e a cooperação entre a UE e a OTAN, os acordos “Berlim Plus” descritos no segundo capítulo, as duas Organizações assinaram um acordo de parceria estratégica em matéria de gestão de crises. Graças a esse acordo, a UE passou a dispor de acesso, com efeito imediato, aos meios e capacidades operacionais, logísticas e de planeamento da Aliança Atlântica para conduzir as suas operações. Foi um passo muito positivo porque a UE passou a poder usar as capacidades de comando e controlo e de planeamento da OTAN e também porque promovia o diálogo, a transparência e a cooperação entre as duas organizações.

Sabemos que há visões diferentes sobre a IESD nos dois lados do Atlântico. Mas nem a dos Franceses - “*a genuine opportunity to enhance Europe’s capacity to influence NATO*” - nem a dos Americanos - “*Europe’s attempts to strengthen its military capability and organization are all well and good*” (GORDON, 1998: 18) - foram concretizadas até hoje.

Ao fim de uma década o desenvolvimento da identidade europeia de segurança e defesa não é muito visível e, apesar de todos os esforços e iniciativas, também não houve melhoria nas capacidades militares. As carências mais graves da UE, atrás mencionadas, são também carências importantes para a OTAN porque os países membros são maioritariamente os mesmos e as forças também (“*a single set of forces*”).

No entanto, quase todos os países aliados, mesmo aqueles que não fazem parte da UE, têm dado o seu aval à PESD como um instrumento importante de gestão de crises, favorecendo uma maior intervenção da UE na área da defesa.

Actualmente, com o regresso da França à estrutura militar e o forte apoio da actual administração norte-americana, parece que finalmente estão reunidas condições para fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica. Contudo, devemos ainda esperar alguma resistência por parte da Turquia até se encontrar uma solução para a questão de Chipre.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> O Chipre foi dividido em 1974, quando o Exército da Turquia invadiu o norte da ilha em resposta a um golpe dos cipriotas gregos, que tiveram o apoio de Atenas e queriam unir a ilha à Grécia. Os turcos ocuparam a parte norte da ilha e proclamaram uma república independente: a República Turca de Chipre do Norte, reconhecida unicamente por Ancara. A República do Chipre, a parte grega, aderiu formalmente à UE em 2004. Desde então, a Turquia tem dificultado ou impedido a elaboração de qualquer tipo de acordo entre a Aliança e o Estado Cipriota. Várias tentativas das Nações Unidas para a paz terminaram em fracasso, mas a



De facto, urge encontrar uma solução política para esta questão de modo a pôr fim ao diferendo entre a Grécia e a Turquia<sup>39</sup> que tem impedido o reforço da cooperação e da transparência entre a OTAN e a UE.

**d. A transformação da OTAN**

Como nota prévia, convém referir que quando se afirma a necessidade de reforçar as capacidades de defesa da OTAN, não se consideram todas as forças ao serviço dos EUA. Caso contrário, não haveria insuficiências. Também não seria legítimo esperar dos EUA maior disponibilização de forças para a OTAN, dada a enorme dependência que já existe dos meios norte-americanos. Além disso, as Forças Armadas dos EUA são utilizadas cada vez mais em missões nacionais, o que as torna indisponíveis para a OTAN.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 vieram dar maior importância e mais urgência aos esforços de adaptação da Aliança para fazer face aos novos riscos e ameaças. Isto levou a uma revisão abrangente das estruturas, actividades e funcionamento da OTAN, culminando num conjunto de reformas, iniciativas e programas aprovados pelos dirigentes da Aliança na Cimeira de Praga. Esta profunda transformação iniciada em Praga tem sido liderada pelos EUA com elevado empenho e determinação. Para os Americanos é a última oportunidade para viabilizar militarmente a Aliança e torná-la capaz de enfrentar os desafios do século XXI.

Na Cimeira de Praga os Aliados assumiram compromissos políticos específicos para melhorar as capacidades em áreas essenciais para as operações militares da actualidade. Uma vez plenamente implementado, o chamado Compromisso das Capacidades de Praga<sup>40</sup> deveria quadruplicar o número de grandes aviões de transporte de forças na Europa; criar uma esquadra de aviões de reabastecimento em voo; assegurar que a maior parte das forças de elevada prontidão da OTAN dispõe de equipamento de defesa química, radiológica, biológica e nuclear; e ainda aumentar em cerca de 40% os arsenais de munições guiadas com precisão para lançamento aéreo.

---

possibilidade de uma solução foi recentemente apresentada, quando os dois líderes Cipriotas aceitaram reabrir o diálogo.

<sup>39</sup> Na OTAN, devido ao bloqueio da Turquia, Chipre e Malta (como membros da UE) não têm acesso à documentação classificada da Aliança. Situação inversa sucede na UE, com estes dois países e a Grécia a bloquearem iniciativas que envolvam a Turquia.

<sup>40</sup> “*Prague Capabilities Commitments*” (PCC).



Ao mesmo tempo, os Aliados acordaram a criação da Força de Reacção, “*NATO Response Force*” (NRF), muito bem equipada, flexível, rapidamente destacável e com capacidade de sustentação própria. Inclui elementos terrestres, navais e aéreos, pode ser utilizada de forma autónoma ou integrada numa força maior e deve ser capaz de executar toda a gama de missões da Aliança. O desenvolvimento desta força tem como segundo objectivo o de servir como catalizador para promover melhorias nas capacidades militares da Aliança e assim aumentar a interoperacionalidade. Para isso, concebeu-se um sistema rotativo que permite a participação das unidades operacionais de cada país, segundo o princípio da igualdade de oportunidades – mas sem prejuízo da eficácia da força, o que é muito difícil de gerir – estando em cada momento uma NRF preparada e pronta para actuar e outra em preparação<sup>41</sup>.

Em Praga, foi também aprovada uma nova estrutura de comando militar, mais reduzida, mais eficaz e mais projectável. A OTAN tem agora dois comandos estratégicos, um para as operações, “*Allied Command for Operations (ACO)*”, na Bélgica, e outro para a transformação, “*Allied Command for Transformation (ACT)*”, nos EUA, e apenas três comandos conjuntos operacionais: um na Holanda, “*Joint Force Command (JFC) Brunssum*”, um em Itália, “*JFC Naples*”, e outro, mais pequeno e mais vocacionado para operações no mar, “*Joint Command (JC) Lisbon*”, em Portugal. No total reduziu-se de 20 para 11 o número de quartéis-generais da estrutura de comando<sup>42</sup>.

O papel da OTAN no combate ao terrorismo foi melhorado a partir de Praga através do desenvolvimento dum conceito militar contra o terrorismo e do levantamento de capacidades militares específicas para este novo tipo de missão. Estas medidas abriram o caminho para acções subsequentes, nomeadamente assumir a responsabilidade pela ISAF no Afeganistão, apoiar a Polónia na administração dum sector no Iraque e prestar assistência no treino das Forças Armadas Iraquianas.

#### **e. Seis anos após Praga**

Decorridos seis anos após a Cimeira de Praga, verifica-se que o balanço é positivo, mas uma vez mais os resultados ficam muito aquém das expectativas. A transformação da

---

<sup>41</sup> “*The United States wants NATO to be important. We believe in the Alliance and want it to succeed. [...] If NATO does not have a force that is quick and agile, which can deploy in days or weeks instead of month or years, then it will not have much to offer the world in the 21st century.*” Foi assim que o Secretário de Estado Norte-Americano Donald Rumsfeld começou o seu discurso para formalizar a proposta da criação da NRF, durante a reunião informal dos Ministros da Defesa em Varsóvia, em 24 de Setembro de 2002 (KEMPIN, 2002: 79).

<sup>42</sup> Com a aprovação, em 31 de Julho de 2006, da “*Political Guidance for the Peacetime Establishment Review of the NATO Command Structure*” (OTAN, 2006b): 1), deu-se início a uma nova revisão da Estrutura de Comandos da OTAN. O *JC Lisbon* deverá ser transformado no *JFC Lisbon*, com mais capacidades.



Aliança e a melhoria das suas capacidades depende da transformação empreendida nas forças armadas de todos os Estados-Membros. Se é verdade que existem alguns bons exemplos, a grande maioria dos países revela falta de vontade política na afectação dos recursos necessários ou simplesmente demonstra incapacidade para acompanhar o elevado ritmo da transformação imposta pelo “*Allied Command for Transformation*”, ou seja, pelos EUA.

De facto, os Aliados continuam a ter três vezes mais unidades de combate do que aquelas que são necessárias, mas a maior parte não é projectável. Os Aliados possuem muito menos unidades de apoio projectáveis do que aquelas que são requeridas para cumprir as missões da OTAN, em função do nível de ambição estabelecido.

No âmbito do Compromisso das Capacidades de Praga, verificaram-se progressos nalgumas áreas, como por exemplo a criação de um batalhão de defesa NRBQ, o aumento do stock de munições guiadas de precisão e as iniciativas multinacionais para melhorar o transporte estratégico, aéreo e marítimo, e o reabastecimento aéreo. Porém, nestas e noutras áreas continuam a existir carências muito críticas que exigem grandes esforços por parte dos países Europeus.

A implementação da NRF constituiu no início a primeira de todas as prioridades e mereceu uma ênfase muito especial por todos os Aliados, sem excepção. Atingiu, como previsto, a capacidade operacional inicial, em Outubro de 2004, e obteve a certificação final, em Outubro de 2006, apesar de ter manifestado diversas limitações importantes.

É uma força credível, tem servido para melhorar as capacidades militares dos aliados, elementos da força foram utilizados por duas vezes, no apoio às vítimas do furacão Katrina e do terramoto no Paquistão, em Setembro e Outubro de 2005 respectivamente, mas com o crescente envolvimento da OTAN e das suas forças no Afeganistão, é cada vez maior a dificuldade em preencher as listas de requisitos<sup>43</sup> das sucessivas NRF, chegando estas a ficar com apenas 50 % das unidades necessárias<sup>44</sup>.

Perante esta situação, os EUA não escondem uma enorme frustração pela incapacidade ou falta de vontade europeia em melhorar o seu poder militar.

Por ultimo, convém referir que pouco ou nada se avançou em relação à coordenação e complementaridade entre a NRF e a capacidade de reacção rápida da UE, designadamente os “*Battle Groups*”. Trata-se de cumprir o texto aprovado na Cimeira de

<sup>43</sup> “*Combined Joint Statement of Requirements*” (CJSOR).

<sup>44</sup> Face à dificuldade crescente de completar os CJSOR, está em curso uma profunda revisão do conceito da NRF, reduzindo o seu nível de ambição e ajustando-o à realidade actual. Prevê-se uma decisão sobre o futuro da NRF na próxima reunião dos Ministros da Defesa, em Junho deste ano.



Praga: *“The NRF and the related work of the EU Headline Goal should be mutually reinforcing while respecting the autonomy of both organizations.”*<sup>45</sup>

A recente Cimeira de Estrasburgo e Kehl, realizada a 3 e 4 de Abril, no ano em que a Aliança comemora os seus 60 anos, vem trazer um novo ânimo e pode ser mesmo um ponto de viragem. Ficou marcada pela presença fortemente inspiradora do novo Presidente dos EUA, pelo regresso da França à estrutura militar da Aliança<sup>46</sup>, pela recepção de dois novos membros, a Albânia e a Croácia, pela escolha de um novo Secretário-Geral, o primeiro-ministro dinamarquês Anders Fogh Rasmussen, e pela tomada de medidas importantes, entre as quais, o reforço dos contingentes militares no Afeganistão especialmente durante o período eleitoral. Porém, aquilo que na nossa opinião mais convém realçar, pela influência que terá no futuro da Aliança, foi a aprovação da Declaração sobre Segurança Aliada<sup>47</sup> que constitui o pontapé de saída para a elaboração do novo Conceito Estratégico, a aprovar na próxima Cimeira, em Portugal.

De salientar na referida declaração: 1) A reafirmação dos objectivos, princípios e valores fundamentais da Aliança Atlântica (defesa colectiva, solidariedade e elo transatlântico) - *“Article 5 of the Washington Treaty and collective defence, based on the indivisibility of Allied security, are, and will remain, the cornerstone of our Alliance”*; 2) A necessidade de melhorar as capacidades para vencer os novos desafios - *“We must make our capabilities more flexible and deployable so we can respond quickly and effectively, wherever needed, as new crises emerge”*; 3) O reconhecimento da importância de uma defesa europeia mais eficaz - *“NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence, and welcomes the EU’s efforts to strengthen its capabilities and its capacity to address common security challenges. [...] “We are determined to ensure that the NATO-EU relationship is a truly functioning strategic partnership.”*

#### **f. Síntese conclusiva**

A Cimeira de Washington em 1999 serviu para celebrar o 50º aniversário da OTAN, em plena campanha aérea aliada sobre o Kosovo, mas serviu também para integrar três novos membros, dar um novo impulso no processo de desenvolvimento da IESD e aprovar um novo conceito estratégico. Deu-se início a uma nova era na Aliança Atlântica.

Ao constatar-se que o ritmo de mudança e adaptação ao novo ambiente de segurança, especialmente marcado pelo 11 de Setembro, não era o mais adequado e

<sup>45</sup> Comunicado da Cimeira de Praga.

<sup>46</sup> Como era previsível, ocupará cargos de comando relevantes, entre os quais, o comando do Quartel-General em Oeiras, *“JC Lisbon”*.

<sup>47</sup> *“Declaration on Alliance Security”*.



estando para entrar sete novos membros, aprovou-se em Praga um conjunto de iniciativas que vieram dar origem à maior transformação de sempre da Aliança, sendo de destacar uma nova Estrutura de Comando, a constituição da NRF e o Compromisso das Capacidades de Praga.

Decorridos seis anos, verifica-se que ainda há um longo caminho a percorrer no levantamento das capacidades necessárias e na criação de mecanismos de planeamento e geração de forças, que permitam melhorar a relação entre a decisão política de executar uma operação de gestão de crises e a vontade política de disponibilizar as forças necessárias à sua execução.

Independentemente do maior ou menor empenhamento dos Aliados num e noutro lado do Atlântico, e porque não se vislumbram outras alternativas, deveremos continuar a assistir a um esforço global para garantir a viabilidade militar da Aliança, mantendo-a eficaz para enfrentar as novas ameaças à segurança no espaço euro-atlântico e no mundo em geral.

Por outro lado, tendo a Aliança conseguido colectivamente, numa década, uma tal renovação ao nível da sua estratégia, estrutura de comando, estrutura de forças, procedimentos e organização interna, é de prever que conseguirá evoluir de modo a concretizar os seus objectivos.

Face ao exposto, consideramos validada a Hipótese 5 - As iniciativas aprovadas na Cimeira de Praga deram origem à maior transformação de sempre da Aliança. Independentemente do maior ou menor empenhamento dos Aliados na implementação das medidas aprovadas, continuaremos a assistir a um esforço colectivo global no sentido de garantir a viabilidade militar da OTAN e de a tornar mais eficaz para enfrentar as ameaças do Século XXI.

## **5. O FUTURO DA SEGURANÇA E DEFESA NA EUROPA E O PAPEL DE PORTUGAL**

Analisado o desenvolvimento da PESD e a evolução da OTAN, qual será então o futuro da segurança e defesa na Europa? E qual a política a seguir por Portugal no seio da UE e da OTAN?

### **a. Perspectivas de evolução a médio e longo prazo**

Em termos de desenvolvimento de uma capacidade de defesa autónoma, a UE não pode ir muito além daquilo que é hoje o seu nível de ambição, tal como se encontra definido



no Tratado de Lisboa. Isto porque não tem condições financeiras, económicas e sociais para despende mais recursos em segurança e defesa, nem há colectivamente vontade política para o fazer. Nem mesmo a cooperação estruturada permanente, ao contrário do que aconteceu noutras áreas, deverá conseguir criar uma defesa europeia a duas velocidades que muito prejudicaria a coesão da União a longo prazo. Por definição, a defesa para ser comum tem que incluir todos os parceiros em pé de igualdade, com os mesmos direitos e os mesmos deveres. Por outro lado, o eventual directório de grandes potências com capacidade para decidir e comprometer por si só a posição do conjunto da UE, tem sido um dos grandes objectivos da França, mas é inaceitável pelo Reino Unido, como ficou demonstrado. E por isso é utópico pensar em defesa europeia sem a participação da maior potência militar da Europa.

Assim, a defesa comum, prevista no Tratado de Lisboa, não é mais do que um objectivo distante, caso os EUA se retirem da Aliança Atlântica ou progressivamente seja quebrado o elo transatlântico, o que é muito pouco provável.

Outro cenário, bem mais provável do que o anterior, que poderia levar os Europeus a investir mais na defesa seria a ocorrência de algo catastrófico na Europa resultante da combinação das duas principais ameaças da actualidade: o terrorismo e as armas de destruição maciça. Nesta situação, os Europeus iriam certamente aproximar-se dos Americanos no modo de entender e fazer face a este tipo de ameaças, o que seria motivo para aumentar a coesão e reforçar o vínculo transatlântico.

No quadro da PESC, a UE tem já um papel de relevo na resolução de conflitos por dispor de um conjunto de meios civis e militares muito importante, com elevada experiência e especialização no campo económico, jurídico, policial e militar, para executar a longa e árdua tarefa de estabilização e reconstrução no período pós-conflito. De qualquer modo, terá ainda que desenvolver um enorme esforço para obter as capacidades necessárias ao cumprimento integral das missões que estão estabelecidas, o que deverá acontecer mais cedo ou mais tarde, conferindo-lhe uma determinada capacidade militar autónoma, à medida das suas possibilidades.

A OTAN e, através dela, o elo transatlântico são e continuarão a ser a única fórmula capaz de assegurar a segurança e defesa na Europa. Não só pela garantia da defesa militar conferida pelo artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, como pela promoção e expansão da segurança e estabilidade, através dos mecanismos de parceria, cooperação e diálogo, já implementados. Para além disso, a OTAN tem potencialidades para vir a cumprir com êxito



as missões de resposta a crises<sup>48</sup> que envolvam o uso intensivo da força (e.g. operações de imposição de paz), mas para isso é necessário concluir com êxito as reformas em curso ao nível das estruturas, capacidades, planeamento de forças, geração de forças e emprego da NRF. Acima de tudo, é fundamental que os aliados Europeus continuem a desenvolver as suas capacidades militares em prol da coesão e do vínculo transatlântico. *“By collaborating on a transformational plan that will greatly improve Europe’s military capability to work with US forces in addressing new threats, the United States will get greater military help in crisis plus enhanced legitimacy for its policies. Conversely, the Europeans will gain influence over how their interests are protected as well as heightened credibility in the eyes of the United States and other countries.”* (BINNENDIJK, 2002: 117).

Os EUA têm objectivos que são bem conhecidos, têm uma estratégia clara, amplamente divulgada, e têm poder e determinação para alcançar esses objectivos. São um país em guerra. *“For the foreseeable future, winning the Long War<sup>49</sup> against violent extremist movements will be the central objective of the U.S.”* (EUA, 2008: 7). Assim, não terão receios de usar toda a sua força militar, se necessário for, actuando isoladamente ou em coligação, dependendo dos objectivos da operação.

Até ao 11 de Setembro, a OTAN tinha um elevado valor estratégico para os EUA, como afirmava o Secretário da Defesa Norte-Americano, William Cohen, em 1999: *“The Alliance continues to serve as an irreplaceable mechanism for the exercise of US leadership in the international security affairs and for the projection of American power and influence across the Atlantic and beyond.”* (EUA, 1999: 8).

Após o 11 de Setembro, tudo mudou. Mas os EUA ainda consideravam que a OTAN poderia ser muito útil caso se concretizassem com sucesso as reformas lançadas na Cimeira de Praga. Esta ideia estava bem patente na Estratégia Nacional de Segurança do Presidente George W. Bush, em 2002: *“[...] If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the cold war. [...] At the same time, we welcome our European allies’ efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO.”* (EUA, 2002: 25).

<sup>48</sup> “Crisis Response Operations” (CRO).

<sup>49</sup> Na estratégia de defesa norte-americana, de Junho de 2008, a expressão “War against Terror” é substituída por “Long War”.



Três anos mais tarde, em Março de 2005, é curioso notar que a Estratégia de Defesa Nacional do Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, que decorre da Estratégia anterior, já não faz qualquer referência à OTAN. Reconhecem que são incapazes de resolver tudo sozinhos, *“our capacity to address global security challenges alone will be insufficient”*, mas quanto a alianças e parcerias a sua estratégia é a seguinte: *“we will expand the community of nations that share principles and interests with us, and we will help partners increase their capacity to defend themselves and collectively meet challenges to our common interests”* (EUA, 2005: 6).

Por último, a Estratégia de Defesa de Junho de 2008, de Robert Gates, que globalmente e no essencial não difere da estratégia anterior, refere: *“Strengthening our burgeoning system of alliances and partnerships is essential to implementing our strategy. [...] Whether formal alliances such as NATO or newer partnerships such as the Proliferation Security Initiative, they have proved their resiliency and adaptability. These relationships continue to evolve, ensuring their relevance as new challenges emerge. Our partners provide resources, knowledge, skills, and capabilities we cannot duplicate.”* (EUA, 2008: 20).

Sinal de que os Americanos deixaram de acreditar na OTAN, ou não, a verdade é que o que conta são os países amigos que partilham os mesmos interesses, que se mostram solidários e que contribuem com a sua *“expertise”* em áreas específicas.

Sabemos que o relacionamento entre a Europa e os EUA sempre teve os seus altos e baixos, evoluindo em função das mudanças das circunstâncias externas. Mas a crise no Iraque fez atingir um dos pontos mais baixos de sempre. A forte oposição da França à intervenção anglo-americana no Iraque<sup>50</sup>, gerou clivagens profundas no Ocidente, com consequências ainda imprevisíveis, como bem demonstra André Glucksmann<sup>51</sup> no seu livro *“Ouest contre Ouest”*. Entretanto houve alguns sinais de melhoria no final da administração Bush, mas é com o novo Presidente Obama e com os actuais líderes europeus que começamos a assistir ao restabelecimento da confiança entre os dois lados do Atlântico.

A Europa precisa dos EUA e estes precisam da Europa, em qualquer das três dimensões do vínculo transatlântico: política, económica e de segurança. Contudo, no âmbito restrito da defesa militar, a Europa precisa mais dos EUA do que estes da Europa.

---

<sup>50</sup> Com o apoio da Alemanha, Bélgica e Luxemburgo.

<sup>51</sup> Filósofo e analista político de renome, foi uma das poucas pessoas em França que apoiou a intervenção no Iraque.



Por este motivo, é fundamental a união dos Europeus na prossecução do objectivo comum de fortalecer o elo transatlântico.

**b. Contributos para a política de defesa nacional**

Diz-se que Portugal é um país euro-atlântico e por isso defende uma lógica de concertação de esforços entre a UE e a OTAN; que a nossa centralidade atlântica é irrefutável, tal como é a importância geoestratégica que lhe é inerente.

Isto foi verdade durante a Guerra Fria, onde o chamado triângulo estratégico português tinha uma enorme importância para identificar e neutralizar a ameaça soviética, quer em tempo de paz no controle e seguimento dos submarinos soviéticos, através dos meios aéreos e navais estacionados no nosso espaço territorial, quer em tempo de guerra para o reforço da Europa por forças Americanas, quer ainda para proteger em permanência as linhas de comunicação marítimas e garantir a liberdade de acção do tráfego marítimo entre a Europa e o Continente Americano, o Continente Africano e o Mediterrâneo. Foi por esta razão que Portugal foi um dos países fundadores da OTAN, apesar de não ser um Estado democrático, e foi este enorme valor estratégico o grande contributo nacional para a Aliança durante quase 50 anos. Actualmente a nossa posição geográfica já não é importante, já não é um contributo. Aliás, a geografia tem hoje uma importância muito reduzida. Somente a Base das Lajes pode ainda ser muito útil, por servir como “porta-aviões” no meio do Atlântico para os aviões reabastecedores americanos, o que mais uma vez ficou provado durante a última intervenção no Iraque.

Portugal deve efectivamente ter como eixo estruturante da sua estratégia de defesa a Aliança Atlântica, não por razões históricas, mas porque a OTAN continua a ser o garante da segurança e defesa na Europa.

Como país Europeu que é, Portugal deve continuar a defender o desenvolvimento da PESD, sempre numa lógica de estrita complementaridade com a OTAN, para evitar duplicações de meios e capacidades militares. O reforço do elo transatlântico e da parceria estratégica entre as duas organizações é fundamental, não só para a segurança europeia, mas também para a segurança e estabilidade internacional.

Em qualquer circunstância, Portugal terá muito mais a ganhar do que a perder se aceitar a liderança dos EUA e os apoiar nas suas acções externas, designadamente na luta contra o terrorismo, sem ambiguidades nem hesitações.



De um modo geral esta tem sido a política seguida por Portugal, consta do programa do actual governo e será também a política mais indicada para o futuro<sup>52</sup>.

O problema é que não tem havido correspondência entre a política anunciada e o contributo efectivo para o esforço comum da Aliança, devido essencialmente à falta de investimento nas Forças Armadas Portuguesas durante as últimas duas décadas e à incapacidade de concretizar as reformas há muito consideradas necessárias. Por isso, a nossa credibilidade na OTAN não é a melhor. No âmbito do planeamento de forças – as forças e capacidades a levantar por cada país para preencher os requisitos da OTAN – pertencemos ao grupo daqueles que tudo prometem, mas pouco ou nada cumprem. Por outro lado, apesar dos gastos totais na defesa serem cerca de 2% do PIB, que é o valor médio entre os países da OTAN, somos dos países que mais gasta em pessoal e menos investe em equipamento.

É por isso cada vez mais necessário e urgente melhorar o nosso contributo na OTAN e garantir uma presença constante na NRF, assim como nas cooperações estruturadas permanentes da UE, com forças proporcionais à nossa dimensão, mas relevantes. Temos de ter consciência que Portugal não pode “ir a todas” e por isso há que ponderar muito bem os compromissos assumidos, definir prioridades, saber optar, em cada momento, sobre a via mais adequada para a promoção dos interesses nacionais, e desta forma, sermos um aliado activo e credível, capaz de honrar os compromissos assumidos no âmbito de cada organização.

Mas para tal, teremos que conseguir realizar as reformas necessárias. É necessário confiar na defesa colectiva da OTAN e edificar o nosso sistema de forças em conformidade; um sistema de forças mais realista, face aos recursos nacionais disponíveis, e mais ajustado à actual conjuntura regional e internacional; um sistema de forças verdadeiramente integrado e conjunto. É imperioso reestruturar e redimensionar conjuntamente, para podermos desenvolver melhores capacidades. É imprescindível reduzir as despesas com pessoal e de funcionamento para investir mais em equipamento. No apêndice I

---

<sup>52</sup> O Programa do XVII Governo Constitucional, apresentado em 21 de Março de 2005, preconiza o seguinte: “País atlântico e **fundador da Aliança Atlântica**, Portugal reafirma o seu empenhamento nos compromissos militares de defesa colectiva da Aliança Atlântica e, em particular, a sua presença no quadro da “*NATO Response Force*”.

País europeu, **membro da União Europeia**, reafirma o seu empenhamento no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum e quer estar na primeira linha da construção da Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo a sua participação nas missões militares sob comando da União Europeia, bem como a sua participação na cooperação estruturada em matéria de Defesa prevista pelo Tratado Constitucional da União Europeia”.



apresentamos em linhas gerais alguns contributos para a revisão do conceito de acção estratégica que será um dos primeiros passos a dar na reforma da defesa militar.

**c. Síntese conclusiva**

A OTAN tem sido e continuará a ser o garante da defesa dos seus aliados no espaço euro-atlântico. A UE não pode ir muito mais além em termos de capacidades militares de defesa. A defesa europeia, mesmo que construída no seio da Aliança Atlântica, pode e deve ter a autonomia suficiente para dar a indispensável credibilidade à acção externa da Europa. Por outro lado, uma defesa europeia autónoma no quadro da Aliança não tem necessariamente que ser contra a Aliança e pode até ser uma vantagem. Os EUA e a França partilham agora desta visão comum que muito contribui para o restabelecimento da confiança entre os dois lados do Atlântico e permite encarar com mais optimismo o futuro da segurança e defesa na Europa.

A Portugal cabe-lhe manter a política que tem seguido no seio das duas organizações, mas para isso é necessário fazer corresponder os meios aos objectivos.

Pelo exposto no presente capítulo e ao longo do trabalho, consideramos validada a Hipótese 6 - Portugal deve continuar a defender o desenvolvimento da PESD, numa lógica de estrita complementaridade com a OTAN, para evitar duplicações de meios e capacidades militares, sendo fundamental reforçar o elo transatlântico e a parceria estratégica entre as duas organizações. Importa melhorar a nossa credibilidade no levantamento de novas capacidades e aumentar o contributo para o esforço comum, garantindo uma presença constante na NRF da OTAN e nas cooperações estruturadas permanentes da UE.

## **6. CONCLUSÕES**

Ao confirmar o conjunto de hipóteses inicialmente formuladas para responder às Questões Derivadas, julgamos ter respondido também à nossa Questão Central - **Quais as perspectivas de evolução da PESD e a sua articulação com a OTAN, tendo em conta as capacidades militares europeias e as relações transatlânticas?**

Vimos que nos últimos anos foram dados passos significativos para dotar a UE de uma política de segurança e defesa comum. São exemplos o novo Tratado de Lisboa, incluindo uma cláusula de assistência mútua, uma garantia de solidariedade em caso de ataque terrorista e a extensão do leque de missões no exterior; a aprovação de um conceito estratégico de segurança europeia; e ainda o crescente envolvimento da UE em operações



reais. Por tudo isto, podemos afirmar que se iniciou um caminho irreversível para dotar a UE de uma determinada dimensão militar.

Porém, no seio da UE, existem duas visões opostas em relação à definição e ambição da sua defesa. Para alguns, o objectivo final do processo deve ser o de dotar a UE de uma defesa comum que permita a plena autonomia estratégica da União e uma capacidade de defesa própria à margem da OTAN. Para outros, como Portugal, a PESD deve ser compatível e complementar à existência da Aliança Atlântica e a defesa da Europa deverá continuar a ser uma responsabilidade essencialmente da OTAN. Juntam-se a estes, alguns países receosos de assumir compromissos de defesa para além das suas fronteiras e outros com medo de perder soberania. Todas estas discrepâncias reflectem-se na ambiguidade do texto, tanto do Tratado de Lisboa, como da Estratégia de Segurança Europeia, nas questões mais sensíveis.

Enquanto a UE não for capaz de superar estas contradições e criar uma visão comum sobre a sua defesa a longo prazo, o desenvolvimento da PESD continuará assente numa base muito frágil. Por enquanto não há, e é pouco provável que venha a haver, consenso e vontade política para avançar no sentido da defesa comum, para permitir uma plena autonomia na execução das missões de gestão de crises mais relevantes ou para enfrentar de forma comum e eficaz a grave ameaça que resulta da combinação do terrorismo com as armas de destruição maciça. Só a concretização desta ameaça ou o progressivo afastamento dos EUA em relação à segurança e defesa na Europa, é que poderiam levar os Europeus a alterar este panorama.

Para além da vontade política, a verdade é que a UE também não possui capacidades militares, não só para poder pensar numa defesa autónoma ou para desenvolver uma PESD mais ambiciosa, mas inclusivamente para poder formar uma parceria estratégica útil e relevante com os EUA no seio da Aliança Atlântica. O crescente desfasamento tecnológico que já hoje torna difícil a actuação conjunta de forças europeias e americanas poderá continuar a aumentar com grave prejuízo para a coesão interna da Aliança e para a sua viabilidade a longo prazo.

Para superar a debilidade militar europeia é necessário atingir três objectivos em simultâneo. Em primeiro lugar, os Europeus terão que incrementar o esforço na defesa, actualmente situado em mínimos históricos apesar da gravidade das ameaças que nos rodeiam. Em segundo lugar, há que encontrar mecanismos que permitam racionalizar as actuais capacidades militares, evitando a redundância numas áreas para poder colmatar as carências existentes noutras áreas. Finalmente, é necessário acelerar o processo de



transformação das Forças Armadas de modo a adequá-las melhor ao cenário estratégico em que devem operar.

Actualmente, os Aliados europeus e norte-americanos da OTAN formam uma comunidade transatlântica alargada, abrangendo os aspectos político, económico e de segurança. Esta comunidade baseia-se na interdependência e em valores e interesses comuns. Embora as diferentes posições nacionais façam com que os Aliados nem sempre estejam de acordo sobre a acção a tomar, o objectivo da OTAN é facilitar as consultas e os debates entre eles para procurar a convergência de posições e uma solução de compromisso que mereça o consenso. Apesar das profundas divergências verificadas durante a crise no Iraque, é assim que os membros da Aliança terão que continuar a trabalhar em conjunto, pois é a única forma de enfrentar uma agenda transatlântica cada vez mais vasta e complexa.

A profunda transformação da OTAN iniciada na Cimeira de Praga, em 2002, já produziu alguns resultados positivos, mas há ainda um longo caminho a percorrer para dotar a Aliança das capacidades necessárias para responder com eficácia aos riscos e ameaças do século XXI.

De acordo com as perspectivas actuais, o mundo de amanhã será infelizmente um mundo onde haverá mais instabilidade, mais terrorismo, mais proliferação, mais estados falhados... numa palavra, mais insegurança.

Os atentados terroristas deverão continuar numa dimensão semelhante aos ataques de 7 de Julho de 2005 em Londres e não tanto como os de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque. À medida que estes ataques se forem generalizando, maior deverá ser a convergência na percepção que os Estados têm deste tipo de ameaça e por conseguinte maior será a predisposição para cooperar e concretizar acções comuns.

A resposta ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça requer mais cooperação entre Europeus e Americanos – os EUA já perceberam que não podem ganhar esta guerra sozinhos. Mas requer também mais cooperação entre os Europeus e mais cooperação entre as Instituições, designadamente entre a OTAN e a UE.

Por outro lado, será impossível combater com eficácia o terrorismo e todas as outras ameaças, se não houver, para além das capacidades civis, um instrumento militar suficiente como última garantia da nossa segurança.

Por isso, os Europeus terão que efectuar um enorme esforço na melhoria das suas capacidades militares, e assim reforçar simultaneamente o pilar europeu da OTAN e a dimensão militar da UE, seguindo o princípio da complementaridade e o conceito de



“forças separáveis, mas não separadas”. Para este efeito, há que aumentar a transparência e a cooperação institucional, reduzindo ao mínimo as “duplicações necessárias”.

A Portugal cabe continuar a defender a posição que lhe é conhecida, mas cabe-lhe também melhorar o seu contributo em termos de capacidades militares para recuperar a sua credibilidade e boa imagem. Para tal, torna-se necessário rever o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e os documentos estruturantes que dele decorrem. No Apêndice I deixamos o nosso contributo para este efeito.

Outro importante esforço a desenvolver por todos os Europeus é o de contribuir para o restabelecimento da confiança entre os dois lados do Atlântico, profundamente abalada durante a última administração Bush. O elo transatlântico está no âmago da Aliança Atlântica e dele depende a segurança e defesa na Europa.

Neste sentido, foram extremamente animadoras as palavras do Presidente Barack Obama quando discursava perante uma vasta multidão de pessoas na cidade de Praga, no dia 5 de Abril de 2009, durante a sua recente visita à Europa:

*“To provide for our common security, we must strengthen our alliance. NATO was founded sixty years ago, after Communism took over Czechoslovakia. [...] We came together to forge the strongest alliance that the world has ever known. And we stood shoulder to shoulder - year after year, decade after decade - until an Iron Curtain was lifted, and freedom spread like flowing water. We are bound by shared values, shared history, and the enduring promise of our alliance. NATO's Article 5 states it clearly: an attack on one is an attack on all. That is a promise for our time, and for all time.”*

Os interesses poderão divergir, mas os valores serão sempre comuns.



## BIBLIOGRAFIA

### Livros

- BEIRÔCO, Luís (2004). *A Europa Possível*. Lisboa: Livros do Brasil.
- COUTO, Abel (1988). *Elementos de Estratégia: Volume I*. Lisboa: IAEM.
- MOITA, Luís (2007). *Política Externa Europeia? Consequências para Portugal*. Lisboa: EDIUAL.
- GLUCKSMANN, André (2004). *Ouest contre Ouest*. Paris: Hachette Littératures.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (Org.) (2008). *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- KAGAN, Robert (2008). *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*. Lisboa: Casa das Letras.
- MOREIRA, Adriano (2009). *A Espuma do Tempo: Memórias do Tempo de Vésperas*. Coimbra: Almedina.
- OBAMA, Barack (2006). *A Audácia da Esperança*. Lisboa: Casa das Letras.
- REIS RODRIGUES, Alexandre (2004). *Defesa e Relações Internacionais*. Lisboa: Editorial Notícias.
- SANTOS, Eduardo (2008). *A NATO no Século XXI: O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*. Lisboa: Tribuna.
- SANTOS, Loureiro (2006). *O Império Debaixo de Fogo: Ofensiva Contra a Ordem Internacional Unipolar*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- SMITH, Rupert (2005). *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.

### Monografias

- FRANCE (2008). *Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. November 2008. Brussels: Representation of France to the Political and Security Committee of the EU.
- GNESOTTO, Nicole (Chairman) (2004a)). *European defence: A proposal for a White Paper: Report of an independent Task Force*. Paris: EU Institute for Security Studies.



- GNESOTTO, Nicole; Preface by SOLANA, Javier (2004b)). *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- HEURLIN, Bertel, RASMUSSEN, Mikkel (2003), *Challenges and Capabilities – NATO in the 21st Century*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- KEMPIN Ronja (2002). *The new NATO Response Force: Challenges for and Reactions from Europe*. December 2002. Copenhagen: Peace Research Institute.
- LINDSTROM, Gustav (2007). *Enter the EU Battlegroups*. Chaillot Paper n° 97. February 2007. Paris: EU Institute for Security Studies.
- QUILLE, Gerrard, NICKEL, Dietmar (2007). *In the shadow of the Constitution: Common Foreign and Security Policy/ European Security and Defense Policy adapting to a changing external environment*. New York: The Jean Monnet Program.
- TOJE, Asle (2008). *The EU, NATO and European Defence – A slow train coming*. December 2008. Paris: EU Institute for Security Studies.
- VASCONCELOS, Álvaro, ZABOROWSKY, Marcin (2009). *European Perspectives on the New American Foreign Policy Agenda*. January 2009. Paris: EU Institute for Security Studies.

### **Artigos e Conferências**

- BAUGHMAN, Adrienne (2005). *Interview with Jaap de Hoop Scheffer, NATO Secretary General*. Jane's Defence Weekly, 30 March 2005, p. 34.
- BINNENDIJK, Hans, KUGLER, Richard (2002). *Transforming European Forces*. Survival. Autumn 2002. pp. 117-132.
- CLERO, Rui (2008). *Política de Segurança e Defesa no Quadro da União Europeia: da Génese aos Desafios do Tratado de Lisboa*. Combatente. pp. 41-45.
- GORDON, Philip (1998). *The United States and the European Security and Defense Identity in the NATO*. Les Notes de l'IFRI, N° 4, Serie Transatlantique.
- KAGAN, Robert (2002). *Poder e Fraqueza*. Nova Cidadania, Ano IV, N° 14, Outubro/Dezembro 2002, pp. 40-62.



- KUGLER, Richard, HAM, Peter (2002). *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*. The Marshall Center Papers, N°4, pp. 1-36. Groningen: European Center for Security Studies.
- MDN (2006). *A Defesa e a Segurança dos Cidadãos na UE do Século XXI*. Intervenções proferidas na Conferência. 3 Março 2006.
- OTAN (2005). *Examining NATO's Transformation*. NATO Review, Special Issue Spring 2005.
- PUIG, Lluís Maria (1998). *The European Security and Defence Identity within NATO*. NATO Review, N°2, Summer 1998. pp. 6-9.
- SEVERIANO TEIXEIRA, Nuno (2007). *PESD – Veille stratégique. Défense nationale et sécurité collective*. Août-septembre 2007. pp. 33-40.

#### **Legislação e Documentos Oficiais**

- DR (1982). *Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Diário da República n.º 285, I Série, pp. 4063-4079.
- DR (1991). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República n.º 198, I Série A, pp. 4490-4494.
- DR (1995). *Lei n.º 18/95: Altera a Lei n.º 111/91 (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas)*. Diário da República.
- DR (1995). *Lei n.º 18/95: Altera a Lei n.º 29/82 (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas)*. Diário da República, I Série.
- DR (2003). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003: Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República n.º 16, I Série -B, pp. 279-287.
- EUA (1999). *Report to the United States Congress by Secretary of Defense*. March 1999. Washington D.C.: Department of Defense.
- EUA (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. Washington D.C.: The White House.
- EUA (2003). *The National Strategy for Combating Terrorism*. February 2003. Washington D.C.: The White House.



- EUA (2005). *National Defense Strategy of the United States of America*. March 2005. Washington D.C.: Department of Defence.
- EUA (2008). *National Defense Strategy of the United States of America*. June 2008. Washington D.C.: Department of Defence.
- MDN (2004a)). *Conceito Estratégico Militar*. Ministério da Defesa Nacional (confidencial).
- MDN (2004b)). *Missões Específicas das Forças Armadas*. Ministério da Defesa Nacional (reservado).
- MDN (2004c)). *Sistema de Forças Nacional*. Ministério da Defesa Nacional (confidencial).
- OTAN (2000). *MC 400/2 (Final) - MC Guidance for the Military Implementation of Alliance Strategy*. 23 May 00. Brussels: NATO Military Committee (restricted).
- OTAN (2001a)). *MC 317/1 (Military Decision) - The NATO Force Structure*. 24 July 2001. NATO Military Committee (restricted).
- OTAN (2001b)). *MCM-118-1 - MC Assessment of the Alliance's Overall Command and Control Capabilities*. July 2001. NATO Military Committee (confidential).
- OTAN (2002). *Prague Summit Declaration*. 21 November 2002. NATO Press Releases.
- OTAN (2003a)). *MC 477 (Military Decision) - Military Concept for the NATO Response Force*. 10 April 2003. NATO Military Committee (restricted).
- OTAN (2003b)). *DRC-WP(2003)0014 (INV) - NATO Defence Planning Review 2002 – Portugal*. 29 April 2003. Defence Review Committee (confidential).
- OTAN (2003c)). *SG(2003)1070(INV) - Report on Progress in Improving Alliance Capabilities*. 23 September 2003. Secretary General (restricted).
- OTAN (2004a)). *DRC-WP(2004)0026-REVI - 2004 NATO Force Goals Summary Report*. 11 June 2004. Defence Review Committee. (confidential).
- OTAN (2004b)). *MC 389/2 (Military Decision) - MC Policy on NATO's Combined Joint Task Force (CJTF)*. 4 May 2004. NATO Military Committee (restricted).
- OTAN (2004c)). *MC 342/1 (Military Decision Revised) - The NATO Military Command Structure*. 7 May 2004. NATO Military Committee (restricted).



- OTAN (2004d)). *SG(2004)0169 (INV) - Report on Progress in Improving Alliance Capabilities*. 3 Feb 2004. Secretary General (restricted).
- OTAN (2004e)). *SG(2004)0477 - SACT Seminar – 21<sup>st</sup> Century Military Capabilities. Keynote Address: Strategy and Delivery*. 15 April 2004. Secretary General (restricted).
- OTAN (2004f)). *SG(2004)0814 - Istanbul Declaration*. 23 June 2004. Secretary General (restricted).
- OTAN (2005). *AC/281-N(2005)0039-REV2 - Progress Report on Usability to Defence Ministers at their June 2005 Meeting*. 3 June 2005. Executive Working Group (restricted).
- OTAN (2006a)). *NATO Handbook 2006*. Public Diplomacy Division.
- OTAN (2006b)). *SG(2006)0562 - Political Guidance for the Peacetime Establishment Review of the NATO Command Structure*. 28 July 2006. Secretary General (restricted).
- OTAN (2008). *MCM-0001-2008 – Military concept for NATO’s Deployable Joint Staff Elements*. 14 March 2008. NATO Military Committee (restricted).
- OTAN (2009a)). *OCOS/SHAPE/09 - The Development of the NATO Response Force*. 9 January 2009. SHAPE (restricted).
- OTAN (2009b)). *AC/281-N(2009)0017 – Provision of Forces and Capabilities Progress Report to Defence Ministers at Krakow*. 13 February 2009. Executive Working Group.
- OTAN (2009c)). *PR/CP(2009)009 – Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. 19 February 2009. Press Release.
- OTAN (2009d)). *Declaration on Alliance Security*. 4 April 2009. Press Release.
- OTAN (2009e)). *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*. 4 April 2009. Press Release.
- UE (2001a)). *The Helsinki Force Catalogue 2001*. EU Military Staff (confidential).
- UE (2001b)). *Helsinki Headline Goal Catalogue*. June 2001. EU Military Committee Doc. 07/01 (confidential).
- UE (2003a)). *The Helsinki Force Catalogue 2003*. 22 May 2003. Council of the European Union (confidential).



- UE (2003b)). *The Helsinki Progress Catalogue 2003*. 22 May 2003. Council of the European Union (confidential).
- UE (2003c)). *National and Multinational Projects and Initiatives 2003*. 22 May 2003. Council of the European Union (confidential).
- UE (2003d)). *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. 12 Dezembro 2003. Bruxelas.
- UE (2003e)). *Declaration on EU Military Capabilities*. EU Capability Conference. 19 May 2003. Brussels: Council of the European Union (confidential).
- UE (2008a)). *Capability Development Plan – Background Note*. 8 July 2008. European Defence Agency.
- UE (2008b)). *EU Governments Endorse Capabilities Plan for Future Military Needs, Pledged Joint Efforts*. 8 July 2008. European Defence Agency.
- UE (2008c)). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. 11 Dezembro 2008. Bruxelas.

### **Páginas da Internet**

- British American Security Information Council (2008): < <http://www.basicint.org/>>.
- CATO Institute (a non-profit public policy research foundation) (2009). *CATO Handbook on Policymakers, 7<sup>th</sup> Edition*. 12 August 2004. Washington D.C. <<http://www.cato.org/pubs/handbook/hb1111/index.html>>.
- Comissão Europeia (1999). *Tratado de Amesterdão* (entrada em vigor em 1999). <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>.
- Comissão Europeia (2001). *Tratado de Nice* (entrada em vigor em 2003), Jornal Oficial das Comunidades Europeias n° C 80, 10 Março 2001 <[http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_PT.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_PT.pdf)>.
- Comissão Europeia (2002). *Versão Compilada do Tratado da União Europeia* (Tratado de Maastricht, entrada em vigor 1993). Jornal Oficial n° C 325 de 24 de Dezembro de 2002. <[http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_PT.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_PT.pdf)>.
- Comissão Europeia (2002). *Versão Compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia* (Tratado de Roma, entrada em vigor em 1 Janeiro 1958), Jornal Oficial das



- Comunidades Europeias nº C 325, 24 Dezembro 2002, <[http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_PT.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf)>.
- Comissão Europeia (2008). *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia* (assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007). Jornal Oficial nº C 306 de 17 de Dezembro de 2007. <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>>.
  - Comissão Europeia (2004). *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Jornal Oficial nº C 310 de 16 de Dezembro de 2004. <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>>.
  - EurActive, EU News, Policy Positions & EU Actors online (2008). <<http://www.euractiv.com/>>.
  - European Defense Agency (2009). <<http://eda.europa.eu/>>.
  - Europa - O Portal da União Europeia (2008). <[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)>.
  - European Information Network in the UK (2008). <<http://www.europe.org.uk/>>.
  - European Institute of Political Anticipation (a non profit association under French law) (2008). *Europe 2020*. Paris. <<http://www.europe2020.org/>>.
  - Governo (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. <<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>>.
  - Jornal de Defesa e Relações Internacionais (2008). <<http://www.jornaldefesa.com.pt/>>.
  - NATO Official Homepage (2008). <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm/>>.
  - NATO's 60<sup>th</sup> Anniversary (2009). <<http://www.nato.int/60years/>>.
  - The EU Observer (2008). <<http://euobserver.com/>>.
  - The European Voice, An Independent View of the EU (2008). <<http://european-voice.com/>>.
  - The International Institute for Strategic Studies (2008). <<http://www.iiss.org/>>.
  - Transatlantic Trends (2009). *2008 Key Findings Report*. <<http://www.transatlantictrends.org/>>.



## **Entrevistas**

- QUADROS, João, Coronel, Exército. Director do Departamento de Estratégia e Planeamento de Defesa. Fevereiro 2009. MDN/DGPDN.
- ROCHA, José, Tenente-Coronel, Exército. Especialista em assuntos da UE. Fevereiro 2009. EMGFA/DIPLAEM.
- NOGUEIRA, José, Major, Força Aérea. Especialista em assuntos da OTAN. Fevereiro 2009. EMGFA/DIPLAEM.



## **APÊNDICE I**

### **Contributo para um novo conceito de acção estratégica militar**



## **Apêndice I – Contributo para um novo conceito de acção estratégica militar**

### **1. Escolha de uma modalidade estratégica**

De uma forma simples, podemos dizer que a estratégia é a articulação de processos e de meios para a consecução de determinados fins, num ambiente de risco (com oposição). Para que a estratégia resulte, e seja eficaz, é necessário considerar os **recursos disponíveis**, as **novas tecnologias e doutrinas**, as **vulnerabilidades**, as **potencialidades**, as **ameaças** e finalmente os **aliados**. Estes são portanto os factores a ter em conta na escolha de uma modalidade estratégica (COUTO, 1988: 195).

Na nossa opinião, o actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) não resulta da correcta apreciação de todos estes factores, nomeadamente os **recursos disponíveis**, as **ameaças previsíveis** e os **aliados**.

### **2. Os recursos disponíveis**

No início, quando se avançou para a elaboração de um novo CEDN, criaram-se muitas expectativas e pensou-se que ele viria resolver quase todos os problemas das Forças Armadas. A verdade é que apesar de ter havido uma ampla consulta aos mais diversos sectores da sociedade civil, e de aparentemente ter merecido o consenso nacional, este Conceito Estratégico, e os documentos que dele decorreram, deram lugar a um Sistema de Forças Nacional meramente virtual. De facto, ninguém, minimamente conhecedor da realidade nacional e dos recursos humanos, materiais e financeiros inerentes à aquisição das capacidades nele previstas, acreditará que o Sistema de Forças Nacional 2004 (Componente Operacional) possa um dia vir a ser implementado.

Para além disso, colocamos algumas reservas quanto à sua eficácia para o cumprimento das Missões Conjuntas das Forças Armadas, que por serem conjuntas, requerem a integração das capacidades de cada Ramo. Ora, isto não foi efectuado. Não houve uma visão conjunta, houve apenas a preocupação de satisfazer as necessidades individuais apresentadas por cada Ramo.

### **3. As ameaças previsíveis**

Também aqui não parece ter havido uma apreciação correcta. Continua-se a pensar numa possível invasão do território nacional por forças em larga escala, quando essa



possibilidade efectivamente não existe, pelo menos, no futuro visível. Este tipo de ataque está claramente implícito nas capacidades que são preconizadas, como por exemplo: a "capacidade para repor o controlo do território em caso de agressão", a "capacidade de resposta rápida na perspectiva de actuação em qualquer parte do território nacional" e a "capacidade para organizar a resistência em caso de agressão".<sup>1</sup>

Como se sabe, as capacidades que são necessárias para contrariar uma invasão em larga escala não estão ao nosso alcance, nem ao alcance de qualquer outro país, à excepção talvez dos EUA. Outra coisa bem diferente é ter capacidade autónoma para fazer face a eventuais violações do espaço nacional terrestre, marítimo ou aéreo, que ponham em causa a soberania nacional. Esta é uma capacidade que está ao nosso alcance e deve ser obtida.

#### 4. Os aliados

Ao contrário do que se pode inferir do actual CEDN, as Forças Armadas não são, de uma forma plena e autónoma, "o garante da defesa militar do País"<sup>2</sup>; nem têm que o ser. Essa garantia é-nos dada pelos nossos Aliados, ao abrigo do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte. A finalidade da Aliança Atlântica é garantir a defesa militar dos seus membros. Como se pode ler no Tratado: "a segurança é indivisível; um ataque a um dos membros é considerado um ataque a todos os restantes."

Inexplicavelmente, continua a existir em Portugal algum cepticismo em relação ao artigo 5º. Mas a verdade é que não há outra alternativa senão confiar na defesa colectiva da OTAN e criar o nosso sistema de forças em conformidade.

São estas as principais razões que levam a concluir que o factor "**aliados**" também não foi devidamente ponderado.

#### 5. Contributo para um novo conceito de acção estratégica militar

Com base nas convicções expressas anteriormente, resultantes da nossa reflexão ao longo do tempo, apresentamos de seguida, em linhas gerais, o nosso contributo para a elaboração de um novo **conceito de acção estratégica** que parece ser **mais realista**, face aos recursos nacionais, e **mais ajustado à actual conjuntura regional e internacional**.

- a. Adoptar uma postura estratégica defensiva e assegurar uma componente militar de defesa que garanta, **de forma autónoma ou em conjugação com os aliados**,

<sup>1</sup> Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003 de 20 Janeiro 2003, Diário da República nº.16 - I Série-B, p. 286.

<sup>2</sup> Idem, p. 286.



a protecção dos interesses nacionais no TN ou onde esses interesses estiverem ameaçados.

- b. No quadro de referência da Aliança Atlântica** (como organização de defesa colectiva) em que Portugal assenta o essencial da sua estratégia de defesa, levantar um **sistema de forças verdadeiramente integrado e conjunto**, constituído por forças bem treinadas e equipadas, com elevada capacidade de reacção, projecção, mobilidade e flexibilidade de emprego, actuando isoladamente ou integradas em forças multinacionais.

É necessário adoptar uma perspectiva de forças armadas conjuntas, o que implica que as respectivas capacidades têm de passar a ser concebidas de raiz, de uma forma global, e não apenas pela junção dos meios de cada Ramo.

- c. O sistema de forças** a constituir deverá assegurar as capacidades necessárias para cumprir os seguintes objectivos:

- (1) Dispor de um **sistema eficaz de vigilância, recolha, tratamento e disseminação de informações** em apoio às decisões políticas e estratégicas;
- (2) Realizar operações conjuntas de **vigilância, controlo e defesa do TN**, bem como de **vigilância e controlo do espaço interterritorial**;
- (3) **Com a necessária ajuda externa**, proteger e **evacuar cidadãos nacionais** em áreas de tensão ou crise;
- (4) **Satisfazer os compromissos assumidos** por Portugal, no âmbito da **OTAN** e da **UE**, com os graus de prontidão acordados;
- (5) **Participar em operações de apoio à paz** no quadro da ONU, da OTAN e da UE;
- (6) Prevenir e fazer face às **ameaças terroristas**, em íntima ligação com as **forças de segurança na ordem interna** e em colaboração com os **aliados na ordem externa**;
- (7) **Em conjugação com os aliados**, prevenir e fazer face à **proliferação de armas de destruição maciça** ou a um **eventual ataque com este tipo de armas**;
- (8) **Participar na prevenção e combate** a certas formas de **crime organizado transnacional**, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as



redes de imigração ilegal, e **participar na prevenção e combate** contra **ameaças ao nosso ecossistema;**

(9) Sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, **realizar outras missões de interesse público**, nomeadamente a busca e salvamento em toda a área de responsabilidade nacional, a fiscalização na ZEE e o auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade.

- d. Dinamizar a opção da **profissionalização das Forças Armadas** em ligação com as acções de dignificação da função militar, tendo em conta a evolução dos conceitos e atitudes relativamente à nacionalidade, à cidadania e ao patriotismo.
- e. Desenvolver acções de **cooperação técnico-militar** com os países africanos lusófonos, de modo a reforçar os estreitos laços de solidariedade e amizade já existentes.
- f. Incentivar as actividades de **investigação e desenvolvimento** militares em ligação com as áreas civis afins, dos sectores público e privado, tendo em vista o “duplo uso”.
- g. Aumentar a expressão da **indústria nacional de defesa**, especialmente na área da sustentação logística, indispensável à operacionalidade das forças.

## **6. Conclusão**

O actual CEDN e os documentos estruturantes que dele resultaram (Conceito Estratégico Militar, Missões Específicas das Forças Armadas e Sistema de Forças Nacional) respondem bem a quem acha importante ter uma grande ambição e não se importa de ser irrealista mesmo que isso resulte em prejuízo da credibilidade.

Na nossa opinião, é necessário voltar a rever todos estes documentos (começando pelo CEDN), em prol da credibilidade, para que a letra preconizada possa ser implementada, e para que o quadro financeiro previsto e aprovado na lei seja cumprido.



## **APÊNDICE II**

### **Parcerias e cooperação no espaço euro-atlântico**



## **Apêndice II – Parcerias e cooperação no espaço euro-atlântico**

Uma das primeiras iniciativas da OTAN, visando a promoção e expansão da segurança e estabilidade na Europa, foi a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico em 1991, agora designado o Conselho de Parceria Euro-Atlântico. É o principal fórum de consultas e cooperação entre a OTAN e os países não membros na área euro-atlântica.

Em 1994, foi lançada a Parceria para a Paz, um programa concebido para auxiliar os países participantes a reestruturar as suas forças armadas para cumprirem o papel que lhes compete numa sociedade democrática, e para poderem participar em operações de paz dirigidas pela OTAN.

Em 1995, estabeleceu-se o Diálogo do Mediterrâneo visando a criação de boas relações e a melhoria da compreensão mútua com os países da área mediterrânica.

Em 1997, é criado o Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia e a Comissão OTAN-Ucrânia para facilitar as consultas e debates regulares sobre assuntos de segurança, bem como para intensificar a cooperação bilateral com aqueles países.

Em 2002, os Aliados e a Rússia estabeleceram um relacionamento mais profundo e mais estreito com a criação do Conselho OTAN-Rússia, que substituiu o Conselho Conjunto Permanente. O Conselho é presidido pelo Secretário-Geral da OTAN, os países participam em pé de igualdade, e as decisões são tomadas por consenso. É a partir daqui que a Rússia passa a ser considerada definitivamente como um país “amigo”.

Em Março de 1999, dá-se o primeiro alargamento para 19; em Março de 2004, entram mais sete membros; e em Março deste ano, entra também a Albânia e a Croácia; elevando o número de países membros para 28.

A materialização e desenvolvimento de todas estas iniciativas, que representam uma grande parte da actividade normal da OTAN, têm contribuído significativamente para a promoção e expansão da segurança. Constituem uma das três áreas de missão da Aliança que, a par da defesa colectiva, tem um enorme valor e, por isso, deve ser preservada.



## **ANEXO A**

### **Operações lideradas pela UE (Março de 2009)**



## **Anexo A - Operações lideradas pela UE (Março de 2009)**

### **Balcãs Ocidentais**

- Operação Militar da UE na Antiga República Jugoslava da Macedónia (RJM/ Concórdia), de 31 Março a 15 Dezembro 2003 – concluída.
- Missão de Polícia da UE na Antiga República Jugoslava da Macedónia (Próxima), de 15 Dezembro 2003 a 14 Dezembro 2005 - concluída.
- Missão da UE de aconselhamento policial na Macedónia (EUPAT) – sucedendo à missão Próxima da UE – de 15 Dezembro 2005 a 15 Junho 2006 - concluída.
- Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE), desde 1 Janeiro 2003.
- Operação Militar da UE na Bósnia-Herzegovina (EUFOR – Althea), desde Dezembro 2004.
- Equipa de Planeamento da UE no Kosovo (EUPT), desde Abril 2006.
- Missão da UE de apoio à criação de um Estado de Direito no Kosovo, desde 4 Fevereiro 2008.

### **Europa Oriental**

- Missão da UE de assistência fronteiriça entre a Ucrânia e a Moldávia, desde 1 Dezembro 2005.

### **Cáucaso Sul**

- Missão da UE para o Estado de Direito na Geórgia (Eujust Themis), de Julho 2004 a Julho 2005 - concluída.

### **Médio Oriente**

- Missão Integrada da UE para o Estado de Direito no Iraque (Eujust Lex), desde 1 Julho 2005.
- Missão da UE de assistência fronteiriça para o Ponto de Passagem de Rafa nos Territórios Palestínianos (MAF UE Rafa), desde Novembro 2005.
- Missão Policial da UE nos Territórios Palestínianos (EUPOL COPPS), desde Dezembro 2005.

### **Ásia**

- Missão de Polícia da UE no Afeganistão (EUPOL Afghanistan), desde Junho 2007.

### **África**

- Operação Militar da UE na República Democrática do Congo (RDC/ Artemis), de 12 Junho a 1 Setembro 2003 - concluída.
- Missão de Polícia da UE em Kinshasa (RD Congo) (EUPOL Kinshasa), de Abril 2005 a Junho 2007 - concluída.



- Missão da UE na RD Congo (EUSEC RD Congo), desde 8 Junho 2005.
- Missão da UE de apoio à AMIS II (Darfur), de 18 Julho 2005 a 31 Dezembro 2007 - concluída.
- Missão Militar da UE de apoio à missão da ONU durante o processo eleitoral na RD Congo (EUFOR RD Congo), de 25 Abril a 30 Novembro 2006 - concluída.
- Missão da UE de apoio à Reforma do Sector de Segurança na Guiné-Bissau (EU SSR Guiné) , desde Fevereiro 2008.
- Missão Militar da UE na República do Chade e na República Centro Africana (EUFOR TCHAD/RCA), de 28 Janeiro 2008 a 15 Março 2009.
- Missão Militar Marítima da UE na costa da Somália para impedir a prática da pirataria (EUNAVFOR Somália), desde 13 Dezembro 2008.

### **Sudeste Asiático**

- Missão da UE de vigilância no Aceh, Indonésia (AMM/MVA), de 15 Setembro 2005 a 15 Dezembro 2006 - concluída.



## **ANEXO B**

### **Grupos de Projecto para o desenvolvimento de capacidades da UE no quadro do “*European Capabilities Action Plan*” (ECAP)**



**Anexo B – Grupos de Projecto para o desenvolvimento de capacidades da UE no quadro do “European Capabilities Action Plan” (ECAP)**

| <b>Grupos de Projecto</b>   | <b>Nação Líder</b> |
|---|--------------------|
| Reabastecimento em Voo  | Espanha            |
| Busca e Salvamento em Combate   | Alemanha           |
| Postos de Comando   | Reino Unido        |
| Protecção Nuclear, Biológica e Química  | Itália             |
| Força de Operações Especiais  | Portugal           |
| Defesa contra Mísseis Balísticos no Teatro de Operações   | Holanda            |
| Veículos Aéreos não Tripulados  | França             |
| Transporte estratégico por via aérea  | Alemanha           |
| Meios espaciais   | França             |
| Questões de interoperabilidade e procedimentos de trabalho para evacuações e operações humanitárias | Bélgica            |
| Transporte estratégico por via aérea  | Grécia             |
| Apoio Médico  | Holanda            |
| Helicópteros de assalto   | Itália             |
| Helicópteros de apoio   | Itália             |
| Informação, Vigilância, Aquisição de objectivos e Reconhecimento                                    | Reino Unido        |



## **ANEXO C**

### **Compromissos sobre os “*Battlegroups*” da UE**



**Anexo C – Compromissos sobre os “Battlegroups” da UE**

| <b>País /Países contribuintes para as formações de “Battlegroups”</b> |   |
|---|---|
| 1   | França  |
| 2   | Itália  |
| 3   | Espanha   |
| 4   | Reino Unido                                       |
| 5   | Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Espanha   |
| 6   | Bélgica e França                                  |
| 7   | Alemanha, Finlândia e Holanda                     |
| 8   | Alemanha, Áustria e República Checa               |
| 9   | Eslovénia, Hungria e Itália                       |
| 10  | Espanha, Grécia, Itália e Portugal                |
| 11  | Alemanha, Eslováquia, Letónia, Lituânia e Polónia |
| 12  | Estónia, Finlândia, Irlanda, Noruega e Suécia     |
| 13  | Holanda e Reino Unido                             |
| 14  | Itália  |
| 15  | Reino Unido                                       |
| 16  | Alemanha, Espanha, França e Portugal              |
| 17  | Itália, Roménia e Turquia                         |
| 18  | Suécia  |



## **ANEXO D**

### **Conceito Estratégico da Aliança – Parágrafo 10**



## Anexo D – Conceito Estratégico da Aliança – Parágrafo 10

***“The Alliance's Strategic Concept, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999”***

*“10. To achieve its essential purpose, as an Alliance of nations committed to the Washington Treaty and the United Nations Charter, the Alliance performs the following fundamental security tasks:*

*- Security: To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.*

*- Consultation: To serve, as provided for in Article 4 of the Washington Treaty, as an essential transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.*

*- Deterrence and Defence: To deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty.*

*And in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area:*

- Crisis Management: To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.*
- Partnership: To promote wide-ranging partnership, cooperation, and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance.”*