

Em busca de um Conceito Estratégico para a UE

Coronel
Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da Silva



Introdução

O presente artigo pretende contribuir, de uma forma prática, para a elaboração do Conceito Estratégico da União Europeia (UE), documento estruturante de toda a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

O documento *European Security Strategy* (ESS) de 2003, também conhecido por Documento Solana, está, como veremos, a precisar de ser revisto, dada a constante evolução da situação internacional, os novos desafios e as novas ameaças, factos que obrigam a que periodicamente se tenham que rever os Conceitos Estratégicos de todas as organizações internacionais bem como as dos estados.

Os documentos estratégicos servem de base para, a montante, se desenvolverem e organizarem os meios para fazer face a eventuais missões e operações.

O artigo termina com as respostas, às questões, obrigatórias quando se elabora qualquer estratégia, nomeadamente:

Quais os objetivos, como fazer e meios para fazer, elementos essenciais na formulação dum novo Conceito estratégico para a UE?

A formulação do Conceito Estratégico deve ainda responder de forma cabal às questões relativas à necessidade de haver Forças Armadas na Europa, pelo que, nas conclusões finais, iremos também responder de uma forma sucinta a esta tão recorrente questão.

Esperamos que o artigo sirva para, em conjunto com outros trabalhos similares, abrir uma discussão mais alargada sobre a PCSD em Portugal, em que estes assuntos estão muito longe de ser compreendidos pela generalidade das elites e da população.

Temos a convicção de que só uma vontade política muito firme fará a UE avançar rumo a

uma maior integração, que a atual crise das dívidas soberanas será ultrapassada, e que o projeto Europeu sairá fortalecido desta provação, pois só numa união política forte se conseguirão fazer face aos desafios impostos pela globalização em todas as suas dimensões.

1. Uma Estratégia para a Europa

a. Enquadramento

Pretende-se com este capítulo verificar se o ESS de 2013 se mantém ou não atual e se será necessário, eventualmente, efetuar a sua revisão, dado que o mundo mudou radicalmente desde 2003, data do ESS, o que efetivamente se repercutirá num novo documento enquadrador da PCSD.

A PCSD necessita de um Conceito Estratégico para enquadrar conceptualmente toda a arquitetura institucional, bem como a definição e utilização das ferramentas que tem ou terá à sua disposição.

O Conselho Europeu de dezembro de 2013 abordou a PCSD, pela primeira vez, nos últimos cinco anos; da discussão formal e informal que se gerou à volta do tema, pode ter-se “aberto uma porta” à discussão preliminar que poderá levar ao estabelecimento duma visão estratégica para o futuro.

Em termos de reflexão estratégica, houve, no entanto, consenso em relação à elaboração duma Estratégia de Segurança Marítima para a UE, que se encontra atualmente em vias de finalização.

Até à presente data, tem-se andado a recusar a discussão sobre o assunto, como europeus, com receio de ‘abrir uma caixa de Pandora’, o que não é uma solução para o problema. É necessário discutir, tendo em vista tentar arranjar consenso em torno de um mínimo denominador comum que, embora não satisfazendo plenamente as posições de todos os Estados-membros, possa ser um ponto de partida para uma maior integração da defesa.

b. O ESS/Documento Solana

O ESS tem dez anos. O mundo, em dez anos, mudou radicalmente, como veremos ao longo de todo o artigo que desenvolveremos para poder chegar a estas conclusões, razão mais do que suficiente para mudarmos o Conceito Estratégico, dada a desatualização do mesmo.

Em 2003, o mundo assistia à invasão do Iraque, facto que, em nossa opinião, foi o acontecimento que mais dividiu o Estados-membros da União Europeia. Por um lado, os países mais atlantistas que apoiavam incondicionalmente a invasão do Iraque e, por outro, os que defendiam não haver legitimidade para se efetuar a operação militar, uma vez que defendiam que as Nações Unidas não tinham, de uma forma clara, mandatado essa invasão.

O ESS, também conhecido por documento Solana, referia claramente que a UE tinha que se afirmar como ator global e que qualquer intervenção internacional que se viesse a desenvolver, no futuro, tinha de ser obrigatoriamente legitimada pela ONU numa forma clara, facto que só poderia acontecer após um mandato expresso das Nações Unidas.

Este documento que alguns analistas apelidaram mais tarde de ser um documento reativo, por apresentar tão clara e especificamente esta necessidade de legitimação prévia da ONU para o eventual uso da força pela UE, em clara oposição à intervenção dos EUA no Iraque, onde, como sabemos, não houve um mandato expresso do Conselho de Segurança da ONU legitimando a intervenção, fez com que os Estados-membros tivessem tido muita dificuldade em aprovar o seu conteúdo inicial e que tivessem, no final, vetado a denominação do documento como “Conceito Estratégico”.

O ESS (documento Solana) não tem força vinculativa em termos jurídicos, pelo que é, tão-somente, um documento enquadrador da Política Externa da UE, razão pela qual alguns Estados-membros não veem necessidade objetiva de o reformular.

Quem esteve nas negociações do documento inicial ainda se lembra da dificuldade de se chegar a um acordo de compromisso para o aprovar e, continuando a estar alguns dos elementos que o negociaram ainda nas diversas estruturas de decisão da UE, têm tido receio de abrir novamente esta ‘caixa de Pandora’.

Em linhas muito gerais, o ESS define as grandes linhas de orientação estratégicas da União, que a UE é uma Organização à escala global, um ator global em todas as dimensões, desde a económica à política e à militar, que necessita da legitimação prévia da ONU para efetuar qualquer intervenção, e que África é o continente com o qual deve haver uma relação privilegiada.

O ESS refere ainda, explicitamente, que a melhor proteção do modelo social europeu é o de promover os valores europeus, e que toda a ação da política externa da UE deve respeitar esses mesmos valores.

O ESS, de Javier Solana, foi um passo importante para estabelecer o *chapeau* do enquadramento estratégico, estando desatualizado e inadequado na atualidade.

c. O Relatório de 2008

Durante a presidência de 2008, os franceses apresentaram, inicialmente, no seu

programa, a vontade de elaborar um Conceito Estratégico para a União Europeia ou, no mínimo, de rever o ESS, tendo tido, novamente, muitas dificuldades por parte dos Estados-membros em o concretizar, facto que inviabilizou a proposta.

A França queria rever o ESS para que este permitisse à UE contribuir para um sistema multilateral eficaz, dotando-a de Capacidades para intervir externamente de forma mais eficaz, tendo em vista promover a estabilidade a longo prazo. Nesse sentido, a União deveria:

- Trabalhar com as potências emergentes, a fim de que elas possam assumir as suas responsabilidades, por exemplo, em matéria de mudanças climáticas e de segurança climática;
- Prosseguir e pôr em execução uma política de vizinhança sólida e pacífica, consagrando os esforços na resolução de conflitos e na luta contra a instabilidade, o que supõe a vantagem da antecipação de coordenação da ação europeia;
- Reforçar as capacidades dos países e das organizações internacionais regionais tendo em vista atacar as ameaças na sua origem.

No final da presidência francesa de 2008, não tendo conseguido rever o ESS, a França apresentou somente um relatório elaborado pelo MR Solana, relativo aos desenvolvimentos tidos na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), desde 2003 até à data de elaboração do documento.

d. Estratégia de Segurança de 2010, necessidade de harmonizar as duas estratégias dando-lhes coerência - outras Estratégias existentes na UE avulso

O ESS e o relatório efetuado pelo MR Solana, em 2008, onde constavam as evoluções tidas no âmbito da Política Externa da UE, desde 2003 até 2008, em conjugação com outros conceitos aprovados *a posteriori*, nomeadamente, a estratégia contra a proliferação das armas de destruição maciça, a estratégia da luta contra o terrorismo e o projeto de estratégia de segurança interna da União Europeia apresentado em 2010^[1], podem considerar-se, em si próprios e em conjunto, como que um Conceito Estratégico, malgrado a falta de coerência que existe entre eles.

A toda esta documentação falta ainda elaborar uma estratégia de Segurança Marítima, matéria importante numa UE que depende das suas exportações, importações e dos recursos energéticos para sobreviver. O Conselho de dezembro de 2013, para colmatar esta falha, solicitou que lhe fosse presente, em junho de 2014, um documento para aprovação desta estratégia^[2].

Em dezembro de 2013, não houve coragem nem vontade para se formular um novo Conceito Estratégico para a UE, no entanto, pensamos que, a médio e longo-prazo, este conceito terá de ser revisto, tendo em vista adequá-lo a realidade atual.

e. Contribuições para o desenvolvimento de um novo Conceito Estratégico para a UE

1) Generalidades

Os documentos estratégicos servem de base para, a montante, se desenvolverem e organizarem os meios para fazer face a eventuais missões e operações. Para efeitos de elaboração dum novo Conceito Estratégico para a UE, vamos sintetizar as principais ideias resultantes de toda a análise que efetuámos nos capítulos precedentes.

2) As tendências da Sociedade Internacional

A sociedade informacional, que está na base do fenómeno de globalização, é muito vulnerável às novas ameaças que utilizam o Ciberespaço como palco privilegiado de atuação, razão pela qual esta ameaça tem de estar consignada na elaboração dum novo Conceito Estratégico para a UE.

Na UE, considerada o “modelo” para outros países noutros continentes se organizarem e integrarem, no seu processo de integração para alcançar a União Política consignada em Maastricht, os diversos Estados-membros que a compõem têm efetuado voluntariamente cedências de soberania para as instituições europeias, uma forma denominada por soberania partilhada.

Em termos de Segurança e Defesa, este processo de integração, aonde há cedências voluntárias de soberania, é potenciador que se desenvolvam entre os diversos Estados-membros voluntariamente novas formas de cooperação.

A UE, principal modelo de *soft power*, com o seu poder normativo, tem de se afirmar como Região com influência Global providenciando também segurança.

Num mundo em que a tendência parece caminhar no sentido da Regionalização e em que as Regiões parecem vir a substituir gradualmente o lugar ocupado pelas anteriores potências, o caminho que a UE criar será um modelo de regionalização a seguir.

2. Breve análise dos principais acontecimentos à

escala global

A Federação Russa tem como objetivo estratégico voltar a ser uma superpotência à escala global. Os acontecimentos na Ucrânia e na Síria levam-nos a considerar a Federação Russa como uma ameaça real à segurança e defesa da UE.

A ameaça do terrorismo continua real. A efetivação de alguns ataques no ocidente, nomeadamente, em Londres, em Madrid e, mais recentemente, em Paris, alterou toda a perceção de segurança e defesa à escala global, tendo tido como consequência a alteração de todos os Conceitos Estratégicos das Organizações Internacionais e da maioria dos Estados, na primeira década do século XXI.

O aparecimento do DAESH, no Iraque e na Síria, e do terror que espalhou em todo o mundo é outra grave ameaça à segurança e defesa da UE.

O advento da China e da Índia, conjugado com todas as tensões e potenciais conflitos existentes na região da Ásia/Pacífico, está a provocar o rebalanceamento da estratégia dos EUA para a região do Oceano Índico e da Ásia-Pacífico.

O rebalanceamento de forças dos EUA para a região supracitada tem consequências na formulação do conceito estratégico da UE, na medida em esta tem de vir a dispor de mais capacidades militares que garantam a sua segurança e defesa de uma forma credível e autónoma em relação à OTAN.

As economias emergentes da Índia e da China, aliadas a outras economias florescentes na região, e a grande densidade populacional existente (um terço da população mundial habita na região) fazem com que grande parte do comércio mundial passe pela região da Índia e da Ásia-Pacífico.

A UE, grande exportadora de bens transacionáveis, a nível mundial, necessita que as rotas marítimas de/e para a região da Índia e da Ásia-Pacífico sejam e se mantenham seguras. Este facto é de tal modo importante que tem que ser levado em conta na elaboração de um novo conceito estratégico para a UE.

O Norte de África, em especial a Líbia, pós intervenção da OTAN, todo o SAHEL, desde o Golfo da Guiné até à Etiópia, é uma região em que grassa a pirataria, o terrorismo, o tráfico de pessoas, de armamento e de droga, e a emigração ilegal, constituindo atualmente uma das regiões que mais ameaçam a segurança da UE. Estas ameaças deverão ser refletidas na elaboração dum novo conceito estratégico para a UE.

Uma abordagem global, sistémica, em suma *comprehensive* é a única abordagem que a UE deve ter para fazer face ao terrorismo, ao crime organizado e à pirataria, devendo este conceito constar da formulação do novo conceito estratégico para a UE.

A maioria dos atuais conflitos que grassam no mundo são do tipo assimétrico, contra organizações, por ora, consideradas “terroristas”, ou contra grupos armados de insurgentes, não se prevendo que, para os combater, venham a ser utilizados armamento,

técnicas e táticas convencionais. Este facto deve estar consignado na formulação do novo conceito estratégico da UE, uma vez que é essencial que seja refletido na organização das Forças Armadas, pois é um fator importante da elaboração dos cenários genéricos da UE.

As Políticas de Parceria a Leste, a Sul e com o Mar Negro são muito importantes para a segurança da UE. O estabelecimento de novos acordos de parcerias estratégicas e o aprofundamento dos já existentes é fundamental, devendo constar da formulação do novo conceito estratégico para a UE.

A ameaça à segurança da UE, provocada pela emigração clandestina e ilegal, implicará um reforço da segurança das fronteiras por parte da União, devendo constar na formulação do seu conceito estratégico.

3. A atual Política externa dos EUA/OTAN

A OTAN, desde o 11 de setembro de 2001, já mudou o seu Conceito Estratégico por três vezes, sendo o último datado de 2010, tendo introduzido, neste último, todas as ameaças, nomeadamente, o terrorismo internacional, as pandemias, as alterações climáticas, a conflitualidade no ártico, a segurança energética, a luta contra a pirataria, a ciberdefesa e a crise financeira.

No último Conceito Estratégico, a OTAN definiu-se como uma Organização Regional, com uma área de responsabilidade política, onde poderá ser invocado o artigo V da Defesa Coletiva, com uma área de interesse circundante, com quem se estabeleceram parcerias estratégicas, e onde as operações humanitárias passaram a ter relevo.

Todas estas alterações que constam no novo conceito estratégico da OTAN devem ser enformadoras do novo conceito estratégico da UE, uma vez que, como sabemos, estas duas organizações vivem em comunhão geral de bens, dado que as capacidades militares das duas organizações, com exceção das dos EUA e Canadá, são as mesmas e deverão ser complementares.

Os EUA têm vindo, através da OTAN, a promover o desenvolvimento de capacidades militares europeias, através da cooperação entre Estados-membros, iniciativa que é denominada por *smart defence*.

Com o rebalanceamento dos EUA para a região da Ásia-Pacífico, a UE deverá ter de se tornar cada vez mais autónoma. O Secretário de Estado dos EUA, Robert Gates, a este propósito, foi muito claro, afirmando que o “Congresso Americano não vai tomar mais conta da vossa defesa, vocês deverão desenvolver capacidades militares no âmbito do *pooling and sharing* ou no da *smart defence* uma vez que não são antagónicos. Está na hora de tomarem conta de vocês próprios”.

A estratégia é inimiga do vazio, neste contexto, devido ao rebalanceamento de forças dos EUA para o Índico e para a região Ásia-Pacífico, a UE não pode deixar de controlar os *choke points* e os mares dessa região, facto que pode influenciar o aumento de missões, para além das atuais missões de Petersberg.

Como consequência do rebalanceamento estratégico dos EUA, a UE, em termos de PCSD, será obrigada a investir mais em segurança e defesa e nas suas capacidades militares, para conseguir fazer face às ameaças que podem surgir, fundamentalmente do Norte de África e do SAHEL, do Médio Oriente ou noutra região da sua vizinhança próxima ou afastada, que ponha em causa fundamentalmente a livre circulação do comércio e dos produtos energéticos fundamentais à manutenção e ao progresso e bem-estar dos seus concidadãos.

4. A União Europeia

a) Generalidades

A evolução da PCSD está diretamente relacionada com a evolução da UE e com a vontade política dos seus Estados-membros em a concretizar. A UE tem de decidir sobre qual deverá ser o seu papel a desempenhar no mundo em termos geopolíticos. Este problema só se resolverá após uma clarificação política interna.

O objetivo, desde o início da construção europeia, é o de garantir a paz na Europa, objetivo que tem sido plenamente atingido.

Uma crise financeira não deverá ser seguida duma crise de segurança, é necessário que os países continuem a investir na segurança e defesa mas, ora, privilegiando a Cooperação. O *pooling and sharing* deve ser o caminho para se adquirirem mais capacidades militares na UE, apesar da crise.

b) A Política Comum de Segurança e Defesa

Como referimos e importa sublinhar novamente pela sua importância, a PCSD só se desenvolverá quando houver uma redefinição clara do papel da UE no mundo.

No processo de desenvolvimento de capacidades militares na UE, para se desenvolverem os meios necessários que a UE deve possuir, são determinadas as regiões do globo, áreas de interesse estratégico onde eventualmente esta desenvolverá operações militares, e nelas são estabelecidos os Cenários de Planeamento Genéricos para, finalmente, se determinarem as Capacidades Militares^[3] que a União necessita de possuir para fazer face aos cenários. Esta última fase é executada utilizando uma ferramenta matemática de

análise operacional.

As regiões onde a PCSD se deve focar são aquelas onde os interesses vitais da UE estarão em jogo, o que não significa que a UE deixe de olhar para outras regiões.

“O Relatório n.º 16 do Instituto de Estudos Estratégicos da União Europeia, de maio de 2013, em matéria de áreas de interesse estratégico da UE onde se podem vir a concretizar as missões da União, nomeadamente as vizinhanças Leste e Sul, os vizinhos dos nossos vizinhos (desde o Golfo da Guiné até à Somália e do Golfo Pérsico até à Ásia Central), as rotas de navegação críticas na zona do Indo-Pacífico (desde o Suez até Xangai) e o Grande Norte (à volta e dentro do Ártico) (...)”.

“(…) Relativamente aos cenários prováveis de empenhamento, o relatório identifica seis: O cenário 1 corresponde a uma ameaça à segurança do continente europeu, enfatizando a ameaça cibernética. O cenário 2 aponta para uma instabilidade crítica na zona do Sudoeste Asiático com implicações nas linhas de comunicação marítimas. O cenário 3 configura um conflito regional na zona do Indo-Pacífico que afetaria também as linhas de comunicação marítimas. O cenário 4 corresponde a uma emergência complexa exigindo uma intervenção humanitária na África Central. O cenário 5 coloca a hipótese de uma ameaça a infraestruturas críticas para a segurança económica e energética da Europa. Finalmente, o cenário 6 aponta para a instauração de um regime agressivo no Médio Oriente”⁽⁴⁾.

É importante que seja estabelecido, no mínimo, um consenso sobre estas e/ou outras áreas de interesse estratégico para a UE/PCSD, bem como para os cenários genéricos de planeamento, para que se possa, a montante, efetuar um trabalho coerente e sério, no tocante ao desenvolvimento das capacidades militares necessárias para fazer face aos cenários genéricos de planeamento identificados, assim como para permitir um efetuar um *early warning* sobre estas áreas e se efetuar um adequado Planeamento Estratégico Avançado (*Strategic Advance Planning*).

As principais alterações que foram introduzidas no Tratado de Lisboa (TL), em termos de PCSD, abrem caminho a que se desenvolvam novas operações militares que não só as de Petersberg; à possibilidade de se efetuarem missões no âmbito da “defesa coletiva”, que se designa por cláusula de solidariedade e assistência e, por último, ao estabelecimento de Cooperações Reforçadas e de Cooperações Estruturadas Permanentes. Todas estas alterações têm de constar no novo conceito estratégico da UE.

Pensamos ser pela via da cooperação estruturada permanente que o caminho vai ter que se trilhar, se quisermos ter a médio/longo-prazo uma PCSD com capacidades militares efetivas, uma vez que nenhum dos Estados-membros, por maior que ele seja, tem capacidades e meios financeiros para isoladamente desenvolver as Capacidades Militares tecnologicamente mais evoluídas de que a UE necessita.

Com o *pooling and sharing* pretende-se adquirir novas capacidades militares para a UE, quer agregando capacidades militares já existentes nos diversos Estados-membros, para as potenciar e poupar recursos financeiros, quer no desenvolvimento de novas

capacidades militares,

Tudo o que foi desenvolvido pela PCSD, nos últimos anos, e que ainda não está inscrito em nenhum documento estruturante, tem que ser vertido no novo conceito estratégico, como é o caso do *pooling and sharing*, que nos referimos supra, conceito que deverá estar na base da aquisição de novas capacidades militares partilhadas na UE.

O conceito de *comprehensive approach* a nível político-estratégico deverá permitir uma maior e mais abrangente coordenação de toda a Gestão Civil e Militar de Crises na UE, facilitando e permitindo o desenvolvimento de novos órgãos e mecanismos de resposta a crises.

Em termos de desenvolvimento de capacidades, o facto de a abordagem às crises na UE dever ser efetuada de uma forma *comprehensive*, civil e militar, também poderá vir a abrir “as portas” ao desenvolvimento de capacidades de duplo uso, que podem eventualmente vir a ser financiadas pela Comissão Europeia, pelo menos no que toca à Investigação e Desenvolvimento das mesmas.

Em suma e citando o relatório do IDN a este propósito, “(...) A conceptualização e implementação duma abordagem integrada, no âmbito específico da gestão de crises da União Europeia a nível político-estratégico, deverá ser efetuada usando como interface o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Esta nova abordagem será facilitada pelo facto de ter sido atribuída a Chefia do SEAE a uma só entidade, que é simultaneamente representante da PCSD no Conselho e responsável pelas Relações Externas na Comissão”^[5].

c) O Levantamento de um Quartel-general de nível Operacional na UE

A não existência dum *European Union Operational Head Quarter* (EU/OHQ), no âmbito do SEAE, dificulta que se inicie o Planeamento Estratégico Avançado (*Strategic Advance Planning*), por forma a fornecer atempadamente, e de uma forma profissional e credível, os *inputs* necessários para se iniciar o Planeamento de Resposta a Crises (*Crisis Response Planning*).

O rebalanceamento estratégico dos EUA para a região da Ásia-Pacífico e a consequente assunção de novas responsabilidades no âmbito da Segurança e Defesa pela UE, serão potenciadoras do levantamento desta Capacidade no SEAE, que já dispõem desta capacidade ao nível civil (CPCC).

d) A necessidade de Forças Armadas na UE

As Forças Armadas na UE, conjugadas com todos os outros meios civis, são essenciais para a defesa dos seus interesses vitais e valores que são: a democracia; o estado de direito; a defesa do estado social e o respeito pelos direitos humanos, valores esses que devem ser considerados um objetivo comum a defender e a preservar. Estes objetivos

coincidem com as condições que a UE tem exigido aos países para a integrarem nos seus sucessivos alargamentos.

Para além do referido e que todos nós já interiorizámos, existem ainda outras razões secundárias, mas não menos importantes, para as continuar a ter e a desenvolver, e que são importantes pelo seu “soft power”, nomeadamente:

- As Forças Armadas continuam a ser um instrumento fundamental de poder e influência no mundo, muito em especial num mundo em que a maioria dos estados fora da UE mantém uma grande Capacidade Militar;

- Alguns países do Golfo, por exemplo, estão a adquirir, com os lucros do petróleo, capacidades militares com tecnologia de ponta, estando, inclusive, a realizar aquisições avultadas para suprir as necessidades de reabastecimento aéreo, em plataformas desenvolvidas pela *Airbus*, na fábrica espanhola de Getafe;

- Alguns países, maioritariamente asiáticos e africanos, continuam a ser governados por militares, de que é exemplo o Egito, em que, após uma breve tomada de poder pelos irmãos muçulmanos, os militares voltaram a governar o país;

- Se a UE dispuser de Forças Armadas modernas, bem equipadas e treinadas, poderá facilmente estabelecer relações de cooperação institucionais com estes países;

- As Forças Armadas são um instrumento de afirmação internacional. A cooperação, o treino, o aconselhamento, o estabelecimento de exercícios, a troca de adidos, a frequência de cursos militares por oficiais fora da UE, entre outros, são instrumentos à disposição dos Estados-membros e que por eles podem ser usados como uma forma de diplomacia. A Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra denomina, no currículo dos seus cursos, esta forma de diplomacia como diplomacia securitária, tema que frequentemente somos convidados para ministrar. Esta forma de diplomacia só poderá ser executada por militares experientes, com formação e treino adequados em Forças Armadas modernas e eficientes;

- Se a UE pretender estabelecer novos contratos, quer no âmbito militar quer no âmbito civil, e desenvolver mais a sua economia, terá de empenhar seriamente os seus militares, pelo que se não investir seriamente em segurança e defesa será um erro crasso.

Em suma, se a UE quiser continuar a ter influência no mundo necessita de Forças Armadas credíveis e eficientes.

Conclusões

O artigo termina com as respostas às questões obrigatórias quando se elabora qualquer estratégia, nomeadamente:

Quais os objetivos, como fazer e quais os meios para fazer, elementos essenciais na formulação de qualquer Conceito Estratégico?

O objetivo final do presente artigo é o de determinar quais são os objetivos comuns, como fazer e quais os meios para os fazer, perguntas essenciais para se formular um qualquer conceito estratégico e já formuladas na Introdução.

Para o podermos fazer de uma forma clara, vamos arrumar adequada e ordenadamente, todas as ideias que explanámos ao longo deste artigo.

1) Necessidade de Conceito Estratégico

- Redefinição clara do papel da UE no mundo;
- Necessidade de atualizar ciclicamente o Conceito, que não é adequado ao contexto atual do mundo;
- Importância de introduzir no novo Conceito Estratégico as mudanças inscritas no Tratado de Lisboa, nomeadamente: a possibilidade de se efetuarem novas operações militares, que não só as de Petersberg; a possibilidade de se efetuarem missões no âmbito da defesa coletiva, designadas por cláusula de solidariedade; e, por último, estabelecimento de Cooperções Reforçadas e de Cooperções Estruturadas Permanentes.

2) O rebalanceamento da estratégia dos EUA para a região da Ásia-Pacífico

O rebalanceamento de forças implica que a UE desenvolva uma capacidade militar de defesa, de uma forma credível e autónoma em relação à OTAN.

Para que a UE seja mais autónoma, é necessário que:

- Desenvolva capacidades militares, preferencialmente no âmbito do *pooling and sharing* ou no *da smart defence*, uma vez que não são antagónicas;
- Disponha de uma capacidade própria para efetuar o seu planeamento estratégico, dado que “o planeamento estratégico no âmbito da defesa europeia e os sistemas de obtenção de informações e de comando e controlo são fundamentais para que a Segurança e defesa Europeia credível”. O *Strategic Advance Planning*, missão do EU/OHQ, deve fornecer atempadamente os “inputs” necessários para se iniciar o *Crisis Response Planning*.

3) A OTAN como informadora do novo Conceito Estratégico

A OTAN considera como novas ameaças, nomeadamente, o terrorismo internacional, as pandemias, as alterações climáticas, a conflitualidade no ártico, a segurança energética, a luta contra a pirataria, a ciberdefesa e a crise financeira.

A OTAN definiu-se como uma organização regional, com uma área de responsabilidade política onde poderá ser invocado o artigo V da Defesa Coletiva, com uma área de interesse circundante com quem se estabeleceram parcerias estratégicas, e onde as operações humanitárias passaram a ter relevo.

As Capacidades Militares OTAN/EU-CSDP deverão ser complementares.

A OTAN está a apostar na *smart defence* como forma inteligente de se obterem Capacidades Militares de forma partilhada.

4) Principais tendências no Mundo

- A Globalização;
- A Regionalização;
- Os Conflitos assimétricos são tendencialmente aqueles com que a UE vai ter com que se confrontar, não se prevendo que para os combater venham a ser utilizados armamento, técnicas e táticas convencionais^[6].

5) Ameaças a considerar à Segurança e Defesa da UE

- A ciberdefesa;
- A pirataria;
- O terrorismo;
- Os tráficos, de pessoas, de armamento e de droga;
- A emigração clandestina e ilegal;
- A crise financeira (não pode provocar uma crise de segurança);
- As pandemias;
- As alterações climáticas;
- A conflitualidade no ártico;
- A rotura no fornecimento energético;

vA Federação Russa.

6) Objetivos comuns da UE

- Garantir e manter a paz na Europa;
- Garantir a segurança no seu território, por forma a promover a prosperidade e o bem-estar na UE;
- Defender os seus interesses vitais, que são: a democracia; o estado de direito; a defesa do estado social e o respeito pelos direitos humanos, que são os valores e os objetivos comuns a defender e a preservar;
- Defender outros interesses: as fronteiras de soberania não coincidem com as fronteiras territoriais e as fronteiras dos interesses são muito mais longínquas;
- Ser um Organização Regional, produtora de Segurança Internacional, com especial atenção à sua segurança próxima, aos vizinhos e aos vizinhos dos seus vizinhos;
- Proteger os espaços comuns: mar, aeroespacial e ciberespaço.

7) Como fazer

- Privilegiar o uso do *soft power*. O *soft power* da UE deve continuar a ser atrativo para outros estados, sendo fundamental para a segurança da Europa;
- A UE, modelo regionalização, é um modelo de *soft power* atrativo para outros países vizinhos. As Políticas de Parceria a Leste, a Sul e com o Mar Negro são essenciais para a segurança da UE. É importante estabelecer novos acordos de parcerias estratégicas, e aprofundar os já existentes;
- Estabelecer cooperações estruturadas permanentes, conforme consignado no Tratado de Lisboa. A Cooperação Estruturada Permanente é um caminho a trilhar, uma vez que nenhum dos Estados-membros, por maior que seja, tem capacidades para, isoladamente, desenvolver novas capacidades tecnologicamente evoluídas;
- Desenvolver e pôr em execução o conceito de *pooling and sharing* como forma a privilegiar para se adquirirem as novas capacidades militares necessárias a médio e longo prazo. Com o *pooling and sharing* pretendem adquirir-se novas capacidades militares para a UE, quer agregando capacidades militares já existentes nos diversos Estados-membros para as potenciar e poupar recursos financeiros quer no desenvolvimento de novas capacidades militares;
- Privilegiar o *comprehensive approach*, tentando resolver os problemas numa forma sistémica, desde o início. Utilizar todos os meios civis e militares numa forma *comprehensive*, desde o nível político até ao nível tático, constituindo-se

como a única para fazer face ao terrorismo, ao crime organizado e à pirataria, combatendo também as suas causas.

8) Áreas de interesse estratégico para a UE

- O Norte de África, todo o SAHEL, desde o Golfo da Guiné até à Etiópia, o Médio Oriente, ou noutra região na sua vizinhança próxima ou afastada, que ponha em causa, principalmente, a livre circulação do comércio e dos produtos energéticos, fundamentais à manutenção e ao progresso e bem-estar dos seus concidadãos;

- As rotas marítimas, de/e para a região da Índia e da Ásia-Pacífico, devem ser seguras;

- A necessidade de controlar os *choke points* e os mares, facto que pode influenciar o aumento de missões para além das missões atuais de Petersberg.

9) Meios para o fazer

Desenvolver as capacidades militares necessárias de forma adequada, utilizando para tal a cenarização e a análise operacional como ferramentas essenciais para a determinação dos meios adequados para o fazer.

Na PCSD nunca se quis definir especificamente quais os países ou regiões que deveriam servir de base para a elaboração de novos cenários, embora seja com base nestes e na realidade que se elaboram os cenários genéricos.

No desenvolvimento de capacidades da UE, os cenários genéricos constam do *Requirements Catalogue*, sendo a base para o desenvolvimento de Capacidades Militares.

Os cenários de planeamento genéricos irão servir para, após uma adequada análise operacional, se determinarem exatamente os meios que se necessitam para lhes fazer face.

É importante que seja estabelecido um consenso sobre as áreas de interesse estratégico para a UE/PCSD, bem como para os cenários genéricos de planeamento, para que se possa, a montante, efetuar um trabalho coerente e sério, no tocante ao desenvolvimento de capacidades militares necessárias (meios) para fazer face aos cenários identificados, permitindo efetuar um *Early Warning* sobre estas áreas, bem como para se efetuar o *Strategic Advance Planning* adequado.

Os cenários genéricos que posteriormente vamos referir, e que também são referidos no relatório N.º 16 do ISS, de maio de 2013, não substituem os anteriores que estão consignados no *Requirements Catalogue*, mas constituem novos cenários que se devem acoplar aos anteriores:

- Cenário 1 - ameaça à segurança do continente europeu, enfatizando a ameaça cibernética;
- Cenário 2 - instabilidade crítica na zona do sudoeste asiático, com implicações nas linhas de comunicação marítimas;
- Cenário 3 - configura um conflito regional na zona do Indo-Pacífico que afetaria também as linhas de comunicação marítimas;
- Cenário 4 - corresponde a uma emergência complexa, exigindo um intervenção humanitária na África Central;
- Cenário 5 - coloca a hipótese de uma ameaça a infraestruturas críticas para a segurança económica e energética da Europa;
- Cenário 6 - aponta para a instauração de um regime agressivo no Médio Oriente.

Para além dos meios obtidos pela análise operacional dos cenários, é necessário:

- Utilizar adequadamente todos os meios civis e militares que tem à sua disposição. As Forças Armadas, neste contexto, continuam a ser essenciais para garantir a segurança e defesa da Europa;
- Desenvolver uma capacidade no SEAE que permita planear operações para as áreas de interesse da UE, ou seja, efetuar o *Strategic Advance Planning* adequada e atempadamente.

10) Necessidade de Forças Armadas na UE

A formulação do Conceito Estratégico deve ainda responder, de forma cabal, à necessidade de haver Forças Armadas na UE, pergunta que muitos políticos e civis fazem frequentemente.

Assim e numa tentativa de responder cabalmente a essa questão, podemos afirmar que as Forças Armadas na UE, conjugadas com todos os outros meios civis, são essenciais para a defesa dos seus interesses vitais e valores que são: a democracia; o estado de direito; a defesa do estado social e o respeito pelos direitos humanos valores que devem ser considerados como um objetivo comum a defender e a preservar. Estes objetivos coincidem com as condições que a UE tem exigido aos países que a pretendem integrar, nos seus sucessivos alargamentos.

Pensamos ter respondido às questões levantadas na Introdução, tendo as respostas sido escalpelizadas ao longo de todo o artigo, nomeadamente, na determinação dos objetivos comuns, na maneira de fazer, na determinação de áreas de interesse estratégico, no

levantamento dos meios para o fazer e na necessidade de haver Forças Armadas, assim haja vontade política para as desenvolver.

Referências

Conferências

Bacelar, Lima (2013). "A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 17-12-2013.

Couto, Abel (2013). "Segurança e defesa - Problemas Conceptuais e teorias na atualidade", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 13-11-2013.

Couto, Cabral (2013). "Conceitos e Enquadrantes da Estratégia", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 26-11-2013.

Ferro, Mónica (2013). "A Organização das Nações Unidas", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 02-12-2013.

Freire, Raquel (2014). "A Rússia a Ucrânia e a Segurança Europeia", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 07-01-2014.

Gaspar, Carlos (2013). "Prospetivas de análise das relações Internacionais", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 12-11-2013.

Guedes, Armando (2013). "Eixos do Conflito Contemporâneo e as novas *Proxy Wars*", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 18-11-2013.

Moita, Luis (2013). "Dimensões do Processo de Globalização", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 27-11-2013.

Monjardino, Miguel (2014). "Política de Defesa dos Estados Unidos da América", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 07-01-2014.

Moreira, Adriano (2009). Fórum de Cidadãos, Coimbra, 10-12-2009.

Nunes, Viegas (2013). "Ciberameaças", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 16-12-2013.

Pires, Nuno (2013). "Terrorismo", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 11-12-2013.

Rato, Vasco (2014). "Os Estados Unidos da América e a Segurança Europeia", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 08-01-2014.

Rego, Helena (2013). "A criminalidade Organizada", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 16-12-2013.

Rodrigues, Teresa (2013). "Demografia e migrações", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 10-12-2013.

Sande Lemos, Paulo (2014). "A União Europeia - Espaço de Liberdade e Justiça", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 07-01-2014.

Santos, Loureiro dos (2013). "O Fator Militar do Potencial Estratégico", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 09-12-2013.

Saraiva, Francisca (2013). "Proliferação de Armamento e os regimes de controlo da proliferação", Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 10-12-2013.

Witney, Nick (2013). "Relações de Cooperação EU-NATO", Ciclo de Conferências sobre a Defesa da Europa, IDN, 27-12-2013.

Marques, Viriato (2013). Conferência proferida ao Curso de Auditores de Defesa Nacional 2012/2013, IDN, 12-11-2013.

Publicações

European Union Council Decision, (2005). EUMS Terms of Reference, 25 February 2005.

European Union Council Decision, (2007). EU Battle Group Concept, 27 April 2007.

European Union Council, (2008). EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level, Brussels, EUMS, 16 June 2008.

European Union Council Decision, (2008). European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level', Council Doc 10687/08, Brussels, 16/VI/2008.

European Union Directorate for External Policies (2010). Consolidating the EU's Crisis Management structures: Civil-Military Coordination and the Future OHQ, - Policy Department, March 2010.

European Union Foreign Affairs Council, The activation of the EU operations centre, Fact sheet, 22May 2012.

European Union Official Journal, Treaty of Lisbon (2008), 9 May C 115, 09/05/2008, p. 0001-0388.

Hillmann, Jörg and Hadjisavvas, Constantinos Ch. (2012). "Military Capabilities Development in the framework of the Common Security and Defence Policy". Published by Cyprus Presidency of the Council of the EU 2012/Ministry of Defence. Nicosia: Ministry of Defence of the Republic of Cyprus.

ISSUE (2013). “Enabling the future, European Military Capabilities 2013-2025, Challenges and avenues”, Report nº 16 May 2013.

Jones, Ben (2011). “Franco British Military Cooperation: A New Engine for European Defense?”. Occasional paper, No. 88, February 2011. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Pereira da Silva, Nuno (2009). “A Segurança e Defesa da Europa, da PESD à PCSD”, Prefácio editora. ISBN 978-989-652-031-1.

Pereira da Silva, Nuno (2013). “Conselho da União Europeia de dezembro de 2013, consequências para a Política Comum de Segurança e Defesa”, Revista Militar, dezembro 2013.

Rompuy, Herman Van (2013). Speech by President of the European Council at the annual conference of EDA, ed. European Defence Matters.

Simón, Luis (2010). “Command and control? Planning for EU military operation”. Occasional paper, No. 81, January 2010. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Simon, Luis (2010). “The Spanish Presidency and CSDP: Time to Get Serious about the Union’s Military Planning and Conduct Capability”, 6 February 2010, Real Instituto El Cano (ARI).

Shenton, Joel (2011). “EU ‘could ignore UK’ on defence HQ plans”, 08 September 2011, Public Service Europe.

Pinto, Jaime (2013). “Médio Oriente da Primavera ao Caos”, em *A Forma das coisas*, Jornal Semanário Sol, 20-12-2013.

Viana, Vítor (2013). “A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de dezembro, uma visão Portuguesa”, Instituto de Defesa Nacional, novembro de 2013.

Vasconcelos, Álvaro (2010). “Quelle Défence Européenne en 2020?”. Paris: European Union Institute for Security Studies.

^[1] _ Apresenta os instrumentos que garantem a segurança e a liberdade dos europeus e para reforçar a cooperação em matéria judicial, de controlo de fronteiras e proteção civil.

^[2] _ Sabemos que uma primeira versão do documento em causa foi apresentada em junho

de 2014, não estando ainda finalizado.

^[3] _ Elementos que constituem uma Capacidade Militar: um meio militar; uma guarnição; doutrina; e treino

^[4] _ Viana, Vítor (2013). “A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de dezembro, uma visão Portuguesa”.

^[5] _ Viana, Vítor (2013). “A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de dezembro, uma visão Portuguesa”.

^[6] _ Este tipo de conflitos entrará necessariamente na elaboração dos cenários de planeamento genéricos.