



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 8 de junho de 2017
(OR. en)

10165/17

CFSP/PESC 506
CSDP/PSDC 310
COPS 184
POLMIL 64
EUMC 73
COMPET 487
ECOFIN 523
IND 159
MI 488
RECH 229

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	8 de junho de 2017
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2017) 315 final
Assunto:	DOCUMENTO DE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2017) 315 final.

Anexo: COM(2017) 315 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.6.2017
COM(2017) 315 final

DOCUMENTO DE REFLEXÃO
SOBRE O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA

Documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia (2025)

Prefácio

Em 1 de março de 2017, a Comissão Europeia apresentou um Livro Branco sobre o futuro da Europa. Subsequentemente publicou uma série de documentos de reflexão sobre temas fundamentais para o futuro da União Europeia com 27 Estados-Membros.

O presente documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia é o quarto dessa série. Delineia as principais tendências e desafios que irão condicionar o futuro da nossa segurança e defesa e, nesse contexto, traça três cenários alternativos para avançarmos para uma União da Segurança e da Defesa. Embora não se excluam mutuamente, os vários cenários assentam em diferentes níveis de ambição da UE no plano de colaboração em matéria de segurança e defesa.

A União Europeia proporcionou ao continente europeu um período de paz sem precedentes. No entanto, a crescente instabilidade na sua vizinhança e à escala global, assim como as novas ameaças para a segurança resultantes de fatores económicos, ambientais e tecnológicos, criam graves ameaças à nossa segurança. Os cidadãos estão cada vez mais preocupados com a segurança e esperam que a União lhes proporcione proteção. Se queremos corresponder a essas expectativas, a segurança e a defesa terão de desempenhar um papel mais importante no futuro do projeto europeu. Este aspeto foi reconhecido na Declaração de Roma, que perspetivou uma União segura e protegida, empenhada em reforçar a segurança e a defesa comuns.

Já foram dados primeiros passos decisivos para criar uma União da Segurança e da Defesa. O presente documento de reflexão complementa os trabalhos em curso quanto ao "pacote de defesa" aprovado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2016, que consiste na implementação da estratégia global da UE nas áreas da segurança e da defesa, do Plano de Ação Europeu de Defesa e da nossa cooperação com a NATO. Estes três elementos de base estão atualmente a ser traduzidos em ações muito concretas: estamos a reformar as estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa, a desenvolver capacidades e instrumentos civis e militares, a aprofundar a cooperação europeia no domínio da defesa e a reforçar as nossas parcerias com os países parceiros e as organizações internacionais, como a ONU e a NATO. Dito isto, são necessários mais esforços para que a União possa assumir uma maior responsabilidade pela segurança europeia.

Com base nos progressos efetuados, é chegada a altura de ponderarmos as nossas ambições concretas quanto ao futuro papel da União em matéria de segurança e defesa. O presente documento de reflexão é o contributo da Comissão Europeia para esse debate, que deverá ser prosseguido nos 27 Estados-Membros.

Os desafios para a Europa e para os nossos cidadãos são muito sérios. Compete-nos cumprir a promessa de garantir a paz em benefício das gerações presentes e futuras.

«Nestes tempos de mudança, e cientes das preocupações que afligem os nossos cidadãos, manifestamos a nossa adesão à Agenda de Roma e comprometemo-nos a trabalhar em prol de:

[...] uma União que esteja pronta a assumir mais responsabilidades e a ajudar na criação de uma indústria da defesa mais competitiva e integrada; uma União empenhada em reforçar a sua segurança e defesa comuns, nomeadamente mediante a colaboração e a complementaridade com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, tendo em conta as circunstâncias nacionais e os compromissos jurídicos assumidos [...].»

"Creio igualmente que devemos trabalhar para reforçar a Europa em matéria de segurança e de defesa. Sim, a Europa é um "soft power". No entanto, mesmo as mais fortes potências pacíficas não podem, a longo prazo, prescindir de possuir pelo menos algumas capacidades de defesa integradas".

Jean-Claude Juncker

Presidente da Comissão Europeia

Orientações Políticas para a Comissão Europeia, 15 de julho de 2014

1. Introdução

A nossa União, construída sobre os escombros de duas guerras mundiais que tiraram a vida a 80 milhões de pessoas, foi inspirada pela ambição de estabelecer uma paz duradoura no continente europeu. Passados mais de sessenta anos, a maior parte dos cidadãos europeus beneficiou de um período de paz que se prolongou por três gerações e sete décadas, o período de paz mais longo de toda a conturbada história europeia (ver figura 1).

Embora o mundo em que vivemos possa ter mudado profundamente durante esse período, o nosso empenho na salvaguarda da paz permanece inabalável. Embora beneficiemos hoje de oportunidades sem precedentes na nossa vida quotidiana, confrontamo-nos igualmente com novas ameaças e desafios. A paz e a segurança internas deixaram de ser consideradas um dado adquirido num mundo em que as potências mundiais e regionais reforçam os seus arsenais, os terroristas cometem atentados no centro das cidades europeias ou no resto do mundo, e os ciberataques se intensificam.

Face a este contexto, a União Europeia e os seus Estados-Membros têm o dever e a responsabilidade de proteger os seus cidadãos e de promover os interesses e valores europeus. A

segurança tornou-se uma das maiores preocupações dos cidadãos europeus. Estes voltam-se para a União para obterem proteção. Exigem, merecem e devem poder sentir-se seguros na Europa.

Proteger as nossas sociedades e as nossas liberdades é uma responsabilidade conjunta. Se queremos passar às próximas gerações o testemunho da paz que nos foi transmitido, a segurança e a defesa terão de assumir um papel de maior destaque no âmbito do projeto europeu. A União está mais bem posicionada para proporcionar um valor acrescentado único quanto à futura política europeia de segurança e defesa.

Muitas das ameaças que hoje enfrentamos não poderão ser contidas pelas fronteiras nacionais. Embora os Estados-Membros continuem a estar na linha da frente e sejam responsáveis pela mobilização das forças armadas e de segurança sempre que necessário, estes novos tipos de ameaças podem ser mais bem prevenidos e combatidos se trabalharmos em conjunto.

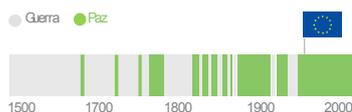
Essa cooperação pode ser desencadeada, facilitada e reforçada pela UE, a fim de tornar mais eficaz a ação coletiva. A União pode proporcionar o enquadramento e o incentivo para que os países da UE desenvolvam e mantenham mais e melhores capacidades de defesa. Pode fazê-lo mediante uma cooperação mais sistemática e o desenvolvimento conjunto das tecnologias e capacidades necessárias para manter a Europa segura.

Uma das principais vantagens de adotar uma abordagem à escala da UE reside na combinação da influência (*soft power*) e do poder de coerção (*hard power*). A União recorre aos instrumentos de segurança e defesa juntamente com a diplomacia, a imposição de sanções, a cooperação para o desenvolvimento e as trocas comerciais, a fim de prevenir os conflitos. Promove a paz, o crescimento inclusivo, os direitos humanos, o Estado de direito e a proteção do ambiente, tanto a nível interno como internacional. Enquanto o *soft power*, por si só, pode mostrar-se insuficiente num contexto mundial caracterizado pela instabilidade, esta abordagem integrada constitui o cerne da segurança sustentável.

A União proporciona igualmente uma plataforma única para coordenarmos as políticas de segurança e defesa com os nossos principais parceiros, nomeadamente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Uma dinâmica sem precedentes tende atualmente a aproximar ainda mais a UE da NATO.

No seu discurso de 2016 sobre o Estado da União, o Presidente Juncker apelou a "uma Europa que protege e que defende, tanto a nível interno como externo". O presente documento de reflexão analisa as questões mais prementes para o futuro da nossa segurança e da nossa defesa. Fá-lo procurando ir mais além dos atuais debates e decisões, analisando antes as tendências estruturais subjacentes, traçando diferentes cenários possíveis para o futuro da segurança e da defesa europeias até 2025 e apontando possíveis vias a seguir.

Figura 1: Guerra e paz na história da Europa



Fonte: Centro Europeu de Estratégia Política

2. Principais tendências

Uma série de tendências de ordem estratégica, política, económica e tecnológica sugerem que este poderá ser o momento oportuno para a Europa operar uma mudança radical em matéria de segurança e defesa.

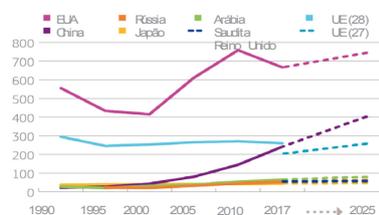
Fatores estratégicos

Após décadas de paz na Europa, têm vindo a surgir novas realidades aquém e além das nossas fronteiras. Na vizinhança oriental, vários países deparam-se com ameaças e vulnerabilidades de carácter militar, económico, político e em termos de segurança energética. Na outra margem do Mediterrâneo e em partes da África subsariana, o alastramento de espaços não governados ou em conflito deixou um vazio que permite aos terroristas e aos criminosos prosperarem. As rivalidades regionais têm vindo a aumentar, assistindo-se a um enorme aumento do número de vítimas civis e de refugiados em todo o mundo: existe hoje mais de 60 milhões de pessoas deslocadas. A maior conectividade está a esbater as fronteiras entre a segurança interna e a externa. As alterações climáticas e a escassez de recursos, conjugadas com o crescimento demográfico e a fragilidade dos Estados, também podem gerar conflitos e instabilidade em todo o mundo.

Simultaneamente, a relação transatlântica tem vindo a mudar. A responsabilidade por reforçar a segurança da Europa incumbe, em primeiro lugar, aos europeus. Os recursos necessários já estarão disponíveis: coletivamente, os países europeus têm o segundo nível mais elevado de despesas militares do mundo. Juntamente com os Estados Unidos e outros países, a Europa tem responsabilidades em matéria de paz e de segurança mundiais. Embora a intervenção conjunta com os nossos parceiros continue a ser a norma e a preferência da UE, temos de poder intervir sozinhos sempre que necessário.

Em 2016, os governos nacionais intensificaram a sua resposta às ameaças mais prementes em matéria de segurança e às preocupações manifestadas pelos cidadãos. Os orçamentos da defesa foram reforçados em conformidade. Contudo, o caminho a percorrer é ainda muito longo. Avançar para a autonomia estratégica da Europa implica aumentar a despesa com a defesa, bem como melhorar e partilhar essa despesa (ver figura 2). Os Estados Unidos já investem na defesa mais do dobro do que investem os Estados-Membros da UE no seu conjunto e irão aumentar o seu orçamento em quase 10 % em 2018. A China registou na última década um aumento de 150 % do orçamento consagrado à defesa, prevendo-se um novo aumento de 7 % em 2017, enquanto no ano passado a Rússia investiu 5,4 % do respetivo PIB na defesa.

Figura 2: Despesas da Europa no setor da defesa – perspetiva comparada



Fonte: Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz (dados de 2016), Janes e Centro Europeu de Estratégia Política

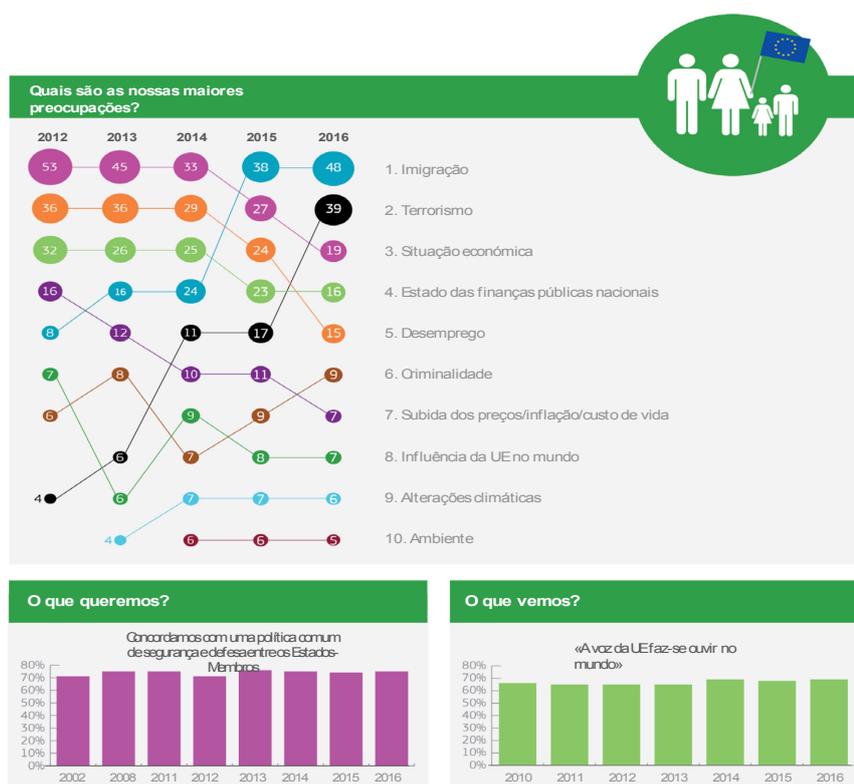


Fatores políticos

Os líderes da UE comprometeram-se a reforçar a política europeia de segurança e defesa. É o que lhes pedem e o que esperam deles os cidadãos da UE. As sondagens de opinião revelam claramente que a segurança se tornou a principal preocupação para a maior parte dos cidadãos europeus (ver figura 3), mesmo que os motivos de insegurança variem consoante os Estados-Membros.

Os cidadãos europeus também consideram que a ação coletiva dos países da UE é indispensável para garantir a sua segurança. Em todos os Estados-Membros, existe uma ampla maioria que preconiza "mais Europa" em matéria de segurança e defesa (figura 3). Num espaço onde as pessoas, os bens, os serviços e os capitais circulam livremente, a segurança não pode ser compartimentada nem totalmente assegurada por cada Estado-Membro isoladamente. A mensagem dos cidadãos europeus é absolutamente clara: a segurança e a defesa devem fazer parte integrante das atividades da União.

**Figura 3:
Preocupações e
exigências dos
cidadãos**



Fonte: Eurobarómetro

Fatores económicos e tecnológicos

Os mercados da defesa encontram-se atualmente muito fragmentados, prejudicando a interoperabilidade e gerando pelo menos 30 mil milhões de euros de custos de oportunidade. Comparativamente com a despesa realizada, as capacidades de defesa produzidas ficam-lhe muito atrás (ver figura 4), havendo diferenças nas contribuições dos Estados-Membros para a defesa europeia.

Num mundo mais interligado, contestado e complexo, os Estados-Membros são pura e simplesmente demasiado pequenos para poderem atingir resultados isoladamente. As potências à escala continental estão muito mais bem equipadas do que os Estados de pequena ou média dimensão. As economias de escala são mais importantes do que nunca para se aumentar a eficácia e a eficiência.

Este aspeto é ainda mais importante dadas as fortes pressões já exercidas sobre os orçamentos nacionais. A tensão entre as restrições orçamentais e as prioridades concorrentes em matéria de políticas públicas continuará a caracterizar a economia política de muitos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, a concorrência entre os principais atores industriais a nível mundial irá aumentar, o que exige uma utilização mais eficiente dos recursos (economia circular). Para a Europa conseguir ser competitiva a nível mundial, terá de reunir e integrar as suas melhores capacidades tecnológicas e industriais.

A evolução tecnológica está também a modificar radicalmente a natureza e a fisionomia da segurança e da defesa. Os megadados, a tecnologia de computação em nuvem, os veículos não tripulados e a inteligência artificial estão a revolucionar o setor. Estão também a contribuir para o avanço tecnológico do setor civil neste domínio. No entanto, o facto dessas tecnologias serem relativamente acessíveis facilita igualmente o rápido surgimento de ameaças não convencionais,

transnacionais e assimétricas, nomeadamente ataques híbridos, terroristas, informáticos, químicos, biológicos ou radiológicos. O forte aumento do número de utilizadores da Internet tornou a cibercriminalidade e a utilização da Internet para fins terroristas na nova fronteira da guerra do século XXI.

Para se poder avançar com uma segurança e defesa europeias eficazes será necessário coordenar eficazmente os grandes investimentos efetuados pela UE e pelos seus Estados-Membros no domínio da investigação e do desenvolvimento. Esta abordagem permitirá acompanhar as novas tendências e gerar as capacidades tecnológicas e industriais de que a Europa precisa para garantir a sua autonomia estratégica.

Figura 4: Duplicação de gastos com a defesa na Europa



3. A Europa em 2025 – rumo a uma União da Segurança e da Defesa

As ameaças à segurança não estão longe das nossas fronteiras nem dos nossos cidadãos. Os responsáveis políticos já começaram a dar resposta a essas tendências. Encontra-se em curso uma série de iniciativas para implementar a estratégia global no domínio da segurança e da defesa, estabelecer relações mais fortes entre a UE e a NATO e permitir aos Estados-Membros colaborarem na investigação no domínio da defesa e desenvolverem conjuntamente as capacidades de defesa.

Estão a ser progressivamente criados os alicerces de uma União Europeia da Segurança e da Defesa. Os nossos cidadãos só se sentirão em segurança e só estarão de facto seguros se pudermos avançar decisivamente neste sentido. Atingir esse objetivo implica efetuar progressos numa série de domínios:

Em primeiro lugar, o reforço das capacidades e da soberania dos Estados-Membros num mundo globalizado exige uma maior cooperação a nível da União Europeia, incluindo no domínio da defesa. Isto deve ser feito no pleno respeito dos direitos e responsabilidades constitucionais de cada país. Com efeito, a cooperação sistemática e a integração progressiva no domínio da defesa deve contribuir para preservar a sua soberania nacional.

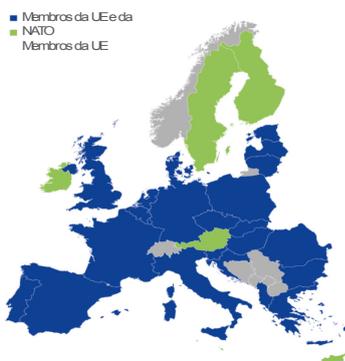
Em segundo lugar, sempre existiram, do ponto de vista histórico, diferenças em termos de percepção das ameaças e de cultura estratégica. A natureza dessas ameaças também se foi alterando ao longo do tempo. Somos hoje confrontados com ameaças híbridas e transnacionais, assim como com o forte impacto dos conflitos que grassam na nossa vizinhança. A criação da União da Segurança e da Defesa deve incentivar uma maior harmonização das culturas estratégicas, assim como da percepção comum das ameaças e das respostas a formular. Será necessário tomar decisões e adotar medidas em conjunto, assim como uma maior solidariedade financeira a nível europeu.

Em terceiro lugar, a natureza da relação transatlântica tem vindo a mudar. Agora mais do que nunca, os europeus terão de assumir maiores responsabilidades pela sua própria segurança. Tal como hoje sucede, a UE e a NATO continuarão a coordenar as suas ações tanto em termos de segurança militar (*hard security*) como não militar (*soft security*). Paralelamente, a União Europeia deve proporcionar o quadro dentro do qual os 27 Estados-Membros pós-Brexit – vinte e um dos quais são membros da NATO (ver figura 5) – possam reforçar coletivamente a sua defesa e suprir as lacunas existentes. Tal permitiria à UE27 tomar a cargo a sua própria segurança e avançar decisivamente no seu contributo para a paz e a segurança internacionais.

Em quarto lugar, devemos aumentar a cobertura e a eficácia das despesas com a defesa. As duplicações existentes entre os diferentes Estados-Membros podem afetar a interoperabilidade dos equipamentos de defesa. Podem conduzir igualmente à falta de preparação e de disponibilidade das forças armadas e criar lacunas nas capacidades de defesa. Para resolver este problema, importa coordenar melhor as despesas efetuadas pelos Estados-Membros neste domínio. A maior parte dos recursos financeiros consagrados à defesa continuará a provir de fontes nacionais. No entanto, um orçamento da UE que reflita as novas ambições em termos de defesa, associado a um Fundo Europeu de Defesa de grande escala, deverá permitir aos europeus orientar melhor as suas despesas, melhorando igualmente a relação custo/eficácia. O Conselho Europeu deverá ponderar formas de ultrapassar as restrições existentes ao financiamento comum dos aspetos militares da UE na perspetiva da criação de uma defesa comum.

Por último, a cooperação e a integração sistemáticas no domínio da defesa implicam, por seu turno, que se crie um verdadeiro mercado único da defesa. Trata-se de promover a concorrência a nível industrial, o acesso transnacional das empresas de menor dimensão à cadeia de abastecimento, a especialização, a realização de economias de escala pelos fornecedores, a otimização das capacidades de produção, a redução dos custos de produção e a segurança do abastecimento. A criação de um mercado único da defesa facilitaria igualmente a investigação de importância crítica, bem como a emergência de novas empresas inovadoras (*start-ups*) que desenvolvam as tecnologias de que a Europa precisa para poder superar os desafios em matéria de segurança. Contudo, será igualmente necessário suportar os custos de transição e acautelar adequadamente as preocupações legítimas, garantindo a proteção dos interesses nacionais em matéria de segurança.

Figura 5: Membros da UE e da NATO (2017)



Fonte: Centro Europeu de Estratégia Política



Em função da vontade política dos diferentes Estados-Membros para efetuar progressos nestes domínios, é possível traçar três cenários diferentes, no horizonte 2025.

Todos eles constituem passos graduais na mesma direção e têm em conta as diferentes tendências e os fatores estratégicos atrás enunciados. Os elementos em que os diferentes cenários se baseiam não são exaustivos nem se excluem mutuamente. Pelo contrário, destacam diferentes aspetos dos diferentes níveis de ambição para a União da Segurança e da Defesa, em termos de solidariedade, operações, capacidades, indústria e afetação dos recursos financeiros. Os três cenários procuram ilustrar a que ponto se pode tirar partido do valor acrescentado potencial da UE em função dos interesses dos diferentes Estados-Membros. Alguns dos elementos mencionados nos cenários foram já analisados ou aplicados. Os três cenários têm um carácter meramente ilustrativo, não prejudicando a posição jurídica e política que venha a ser finalmente adotada pela Comissão.

a) Cooperação no domínio da segurança e da defesa

Neste cenário, os Estados-Membros da UE27 manteriam uma cooperação mais frequente do que anteriormente no domínio da segurança e da defesa.

Essa cooperação continuaria a ser essencialmente voluntária e ficaria dependente da adoção de decisões pontuais sempre que surgisse uma nova ameaça ou deflagrasse uma crise. Embora o facto de o mundo ser cada vez mais complexo e instável justifique maior cooperação do que em décadas anteriores, os Estados-Membros não seriam obrigados, do ponto de vista jurídico ou político, a respeitarem uma orientação comum em matéria de segurança e defesa. A solidariedade seria interpretada e expressa por cada Estado-Membro de uma forma pontual.

A União Europeia continuaria a ter a possibilidade de enviar missões civis e missões ou operações militares de pequena escala, a fim de proceder à gestão de crises. Empenhar-se-ia sobretudo em missões destinadas a reforçar as capacidades e reestruturar os sistemas de segurança e defesa de países parceiros, reforçando assim a sua própria resiliência. As operações mais complexas e de maior envergadura seriam lideradas pelos Estados-Membros com maior capacidade de intervenção.

Em qualquer dos casos, a margem de manobra estratégica da União dependeria do que fosse acordado entre os Estados-Membros.

A UE complementaria os esforços envidados pelos Estados-Membros individualmente, assim como pelos nossos principais parceiros. Mais concretamente, a cooperação com a NATO continuaria a ser intensificada em domínios como as ameaças híbridas, a cibersegurança e a segurança marítima, sempre que uma resposta eficaz exija uma combinação de influência (*soft power*) e poder de coerção (*hard power*). No entanto, quando tanto a UE como a NATO se encontrem presentes no terreno, esta última deverá continuar a contar com as maiores capacidades militares ao seu dispor, enquanto a UE exploraria o seu instrumentário mais amplo e articularia as suas ferramentas, medidas e intervenções de *soft power* com missões e operações militares específicas.

As medidas para combater as ameaças não convencionais que se situam na charneira entre a política interna e a externa, como o terrorismo, as ameaças híbridas ou os ciberataques, continuarão a ser, em grande medida, da competência nacional, mas poderiam ser mais eficazes por beneficiarem de maior apoio a nível da UE. A União Europeia facilitaria o intercâmbio de informações para aumentar a sensibilização e reforçar a resiliência dos Estados-Membros. Os serviços nacionais de segurança e informação procederiam ao intercâmbio de informações de forma mais sistematizada a fim de contribuir, coletivamente, para uma melhor compreensão das ameaças externas. Os Estados-Membros aprofundariam o intercâmbio de informações sobre as ciberameaças e os ciberataques, permitindo-lhes definir estratégias nacionais, reforçar as suas capacidades e formular respostas mais eficazes. A União contribuiria diretamente para aumentar a resiliência das infraestruturas de importância crítica, das cadeias de abastecimento e das sociedades em geral, em domínios como a energia e o espaço. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira ajudaria a controlar e a proteger as fronteiras externas da UE.

A cooperação no domínio da defesa permaneceria um objetivo político. Seriam intensificadas as ações coletivas, nomeadamente quanto ao desenvolvimento de tecnologias de importância crítica ou elementos logísticos para apoiar as operações militares. O reforço da cooperação seria efetuado essencialmente da base para o topo, pelos fatores económicos e tecnológicos já referidos. Resultaria igualmente dos esforços para aumentar a transparência dos planos de defesa dos Estados-Membros, da criação de um programa da UE de investigação no domínio da defesa e da criação de um Fundo Europeu de Defesa para desenvolver conjuntamente novas capacidades. Estas iniciativas promoveriam a autonomia estratégica da Europa em matéria de tecnologias de importância crítica e aumentariam a eficácia dos investimentos efetuados na defesa.

Contudo, a indústria da defesa europeia permaneceria fragmentada. A maior parte das capacidades de defesa, nomeadamente as plataformas mais complexas, continuariam a ser desenvolvidas ou adquiridas a nível nacional. O ligeiro aumento das despesas dos Estados-Membros no setor da defesa não seria, em princípio, suportado conjuntamente. Consequentemente, muito poucos países da UE (ou mesmo nenhum) teriam forças armadas que dispusessem da gama completa das capacidades de defesa. As medidas adotadas pela UE em matéria de segurança e defesa continuariam a assentar nos contributos nacionais de carácter voluntário, pelo que a cooperação em áreas críticas, nomeadamente as capacidades de ponta, seria insuficiente, tornando assim a UE menos apta a participar nas missões mais exigentes.

b) Partilha no domínio da segurança e da defesa

Neste cenário, os Estados-Membros da UE27 avançariam para a partilha das capacidades no domínio da segurança e da defesa. Demonstrariam uma solidariedade financeira e operacional

muito maior no domínio da defesa, com base num entendimento mais vasto e profundo das perceções das ameaças e na convergência das respetivas culturas estratégicas.

Em resultado, a UE ficaria mais capacitada para projetar o seu poder militar e empenhar-se plenamente na gestão de crises externas e no reforço das capacidades dos seus parceiros em matéria de segurança e defesa. Melhoraria igualmente a sua capacidade para proteger a Europa nos domínios de charneira entre a política interna e a externa, nomeadamente a luta contra o terrorismo, as ameaças híbridas e as ciberameaças, o controlo das fronteiras e a segurança marítima e energética.

Seria prosseguido o aprofundamento da cooperação com a NATO. A UE cooperaria mais sistematicamente com esta organização, sendo coordenada a mobilização de toda a gama dos respetivos instrumentos e ferramentas. Externamente, a UE e a NATO reforçariam a coordenação da gestão de crises e das medidas de reforço das capacidades, nomeadamente através da coordenação das operações de vigilância, das intervenções contra os grupos de terroristas ou das missões de segurança marítima e de proteção das fronteiras. Nas áreas de charneira entre a segurança interna e externa, a UE poderia tomar medidas mais firmes para combater as ameaças e os desafios cuja gravidade não seja suficiente para acionar a cláusula de defesa coletiva do Tratado de Washington.

Em matéria de gestão de crises, a UE reforçaria significativamente a sua capacidade para projetar forças militares no exterior, permitindo-lhe efetuar operações de alta intensidade no âmbito da luta contra o terrorismo e as ameaças híbridas. Seriam igualmente reforçadas as missões de reforço das capacidades da UE, de carácter civil ou militar, o que contribuiria para reforçar a resiliência dos países vizinhos e de outras regiões do mundo. A existência de estruturas de gestão de crises mais eficazes e mais sólidas facilitaria esses esforços. Seria igualmente necessário que os Estados-Membros com maiores recursos em termos de forças armadas se mostrassem mais disponíveis para levar a cabo, conjuntamente e em nome da União, importantes missões e operações em matéria de gestão de crises, em conformidade com o artigo 44.º do Tratado da União Europeia. A maior capacidade de intervenção seria acompanhada de uma maior vontade política de intervir. O processo de tomada de decisão passaria a ser mais célere e a acompanhar o ritmo das rápidas transformações ocorridas no contexto estratégico. A UE acabaria por se tornar num garante da segurança mais forte e reativo, com autonomia estratégica suficiente para intervir isoladamente ou em conjunto com os seus principais parceiros.

Neste cenário, a UE passaria a estar mais diretamente envolvida na proteção dos Estados-Membros e dos cidadãos em caso de perturbações graves ou ataques contra um país e/ou as respetivas infraestruturas críticas. A UE facilitaria a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de comunicação sistemática em caso de ciberataques. Contribuiria para aumentar a resiliência e reforçar os exercícios de cibersegurança, integrando-lhes uma dimensão de defesa. O aprofundamento da cooperação e a repressão penal efetiva aumentariam a capacidade de identificar e punir os criminosos, dissuadindo mais eficazmente eventuais ciberataques. As informações em poder dos Estados-Membros (análise e avaliação de riscos) seriam sistematicamente partilhadas e objeto de fusão, continuando a União a colocar a ênfase na luta contra o financiamento do terrorismo, o crime organizado e o branqueamento de capitais. Um novo reforço da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a utilização de todo o seu potencial permitiria controlar e proteger as fronteiras externas da UE, em sinergia com as forças de defesa. A União intensificaria igualmente os esforços para diversificar as suas fontes de energia, desenvolver e promover normas de segurança energética, coordenar a prevenção das ameaças à saúde e melhorar a gestão dos riscos em matéria aduaneira. Por último, a União continuaria a desenvolver os seus programas espaciais, prestando novos serviços de segurança e defesa, incluindo vigilância fronteiriça e marítima,

operações de busca e salvamento ou securização das redes de comunicação governamentais. O âmbito de aplicação do quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço poderia ser alargado para combater ciberameaças ou outras ameaças para os satélites ou as infraestruturas terrestres.

Em matéria de defesa, a cooperação entre os Estados-Membros passaria a ser a regra e não a exceção. O planeamento da defesa nacional passaria a ser muito mais harmonizado, facilitando a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de aquisição e manutenção de capacidades e melhorando, assim, a interoperabilidade. As duplicações existentes entre os vários Estados-Membros seriam drasticamente reduzidas. O desenvolvimento e a aquisição de plataformas complexas seriam geridos de forma colaborativa. Sob a égide de um Fundo Europeu de Defesa ambicioso, os Estados-Membros poderiam desenvolver capacidades multinacionais mais sistemáticas em vários domínios, nomeadamente o transporte estratégico, os sistemas de aeronaves telepiloadas, a vigilância marítima e as comunicações por satélite ou as capacidades ofensivas. Essas capacidades multinacionais beneficiariam do apoio de estruturas de comando e planeamento comuns a nível da UE, bem como de apoio logístico. Mais especificamente, a existência de forças multinacionais permanentemente disponíveis e de um comando médico e de transporte aéreo à escala da UE, prestaria apoio concreto às missões e operações da UE, incentivando a criação de uma cultura militar europeia comum, mediante ações de educação/formação e exercícios conjuntos de grande escala. Além disso, os programas europeus permitiriam desenvolver tecnologias de importância crítica, nomeadamente no domínio da inteligência artificial, da biotecnologia e dos supercomputadores. Seria criado um observatório europeu para rastrear o investimento direto estrangeiro nestas tecnologias e analisar o seu impacto potencial. A existência de capacidades de defesa terrestres, aéreas, espaciais e marítimas interoperáveis reforçaria a posição da Europa. Além disso, seria feita uma utilização mais racional dos recursos graças às economias de escala proporcionadas pela consolidação da indústria da defesa à escala da UE e à existência de um mercado dos equipamentos de defesa e de condições de financiamento favoráveis ao longo de toda a cadeia de abastecimento em benefício das pequenas e médias empresas.

c) Segurança e defesa comuns

Neste cenário, os Estados-Membros aprofundariam ainda mais a sua cooperação e integração, a fim de criarem uma segurança e uma defesa comuns. Essa União da Segurança e da Defesa assentaria nos fatores estratégicos, económicos e tecnológicos globais, beneficiando do impulso político da parte dos cidadãos europeus para se criar uma segurança e defesa europeias comuns.

A solidariedade e a assistência mútua entre os Estados-Membros em matéria de segurança e defesa passaria a ser a regra, com base na exploração plena do disposto no artigo 42.º do Tratado da União Europeia, que prevê a definição gradual de uma política de defesa comum da União que poderá conduzir a uma defesa comum.

No pleno respeito das obrigações dos Estados-Membros que têm a sua defesa comum assegurada no quadro da NATO, a proteção da Europa passaria a ser uma responsabilidade partilhada entre a UE e a NATO em benefício mútuo. Complementando o papel da NATO, a Política Comum de Segurança e Defesa da Europa contribuiria para reforçar a resiliência europeia e para assegurar a proteção da União contra as diferentes formas de agressão, fornecendo aos nossos cidadãos as garantias a que aspiram.

A UE estaria em condições de levar a cabo operações de alto nível para proteger melhor a Europa, nomeadamente operações contra grupos terroristas, operações navais em ambientes hostis ou ações de ciberdefesa.

As ameaças à segurança seriam sistematicamente monitorizadas e avaliadas conjuntamente, em estreita cooperação com os serviços de segurança e de informações nacionais. O planeamento das medidas de emergência seria efetuado a nível europeu, aproximando a segurança interna da segurança externa. A interconexão dos interesses de segurança nacionais conduziria a uma verdadeira proteção dos interesses europeus em matéria de segurança.

O aumento da capacidade de intervenção a nível da UE assentaria numa maior integração das forças de defesa dos Estados-Membros, reforçando assim a solidariedade entre os mesmos. Essas forças estariam permanentemente preparadas e disponíveis para serem rapidamente mobilizadas no interesse da União. Poderiam participar periodicamente em exercícios militares conjuntos e receber regularmente formação nas escolas superiores de defesa, a fim de facilitar a convergência das diferentes culturas estratégicas.

A nível interno, a UE aumentaria a sua resiliência, assim como a dos seus Estados-Membros, mediante a definição de políticas setoriais em áreas como a cibersegurança, a proteção das infraestruturas de importância crítica ou a luta contra o extremismo violento. No que se refere à cibersegurança, a UE coordenaria os cenários de resposta e de reação em caso de ciberataque ou de interferência externa nos processos democráticos dos Estados-Membros, incluindo através da partilha sistemática de informações, da cooperação tecnológica e da definição de doutrinas conjuntas. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira poderia contar com a disponibilidade de forças marítimas europeias permanentes e com serviços de informação europeus, nomeadamente sistemas de aeronaves telepilotadas ou satélites. Seria criada uma força europeia de proteção civil que pudesse intervir rapidamente em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. A criação de mecanismos fixos entre os Estados-Membros permitiria a rápida movimentação de equipamento militar em toda a Europa.

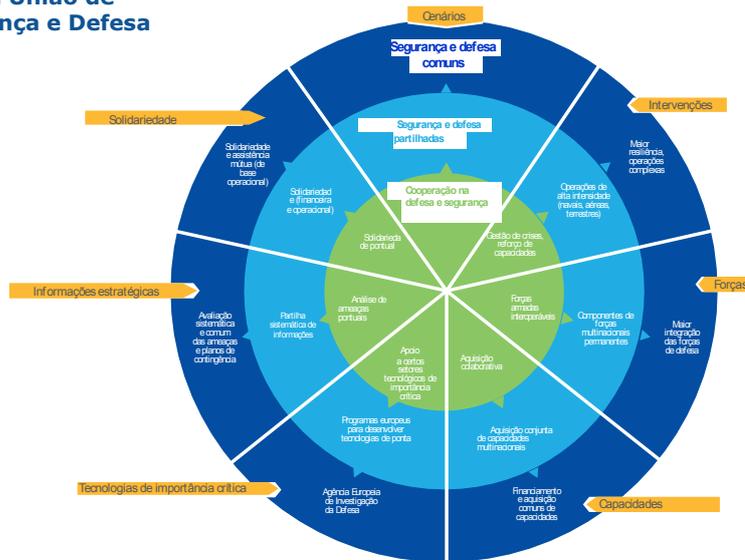
Os planos de defesa dos Estados-Membros seriam plenamente sincronizados, passando as prioridades nacionais em termos de desenvolvimento de capacidades a ter em conta as prioridades acordadas a nível europeu. Essas capacidades seriam posteriormente desenvolvidas com base numa estreita cooperação ou mesmo na sua integração e especialização.

As capacidades em domínios como a vigilância espacial, aérea e marítima, as comunicações, o transporte aéreo estratégico e a cibersegurança seriam objeto de aquisição conjunta pelos Estados-Membros, com o apoio do Fundo Europeu de Defesa, a fim de se garantir uma resposta imediata. A Europa poderia assim mobilizar cibercapacidades em matéria de deteção e de poder ofensivo. Seriam significativamente reforçados os programas multinacionais e colaborativos em matéria de desenvolvimento e aquisição de equipamento em setores como as aeronaves de transporte, os helicópteros, os meios de reconhecimento e as capacidades de defesa contra riscos químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares (QBRN). Todas estas medidas teriam por base um verdadeiro mercado europeu da defesa, dotado de um mecanismo europeu de vigilância e proteção das principais atividades estratégicas contra intervenções externas hostis. Uma agência especialmente consagrada à defesa europeia apoiaria a inovação no domínio da defesa e contribuiria para converter a inovação nas capacidades militares do futuro. Os conhecimentos de ponta seriam partilhados, permitindo que a investigação nos setores de importância crítica e as empresas inovadoras desenvolvessem as tecnologias essenciais para fazer face aos desafios no domínio da segurança. A combinação adequada entre a concorrência, por um lado, e a consolidação, a especialização, a realização de economias de escala, a partilha dos meios militares mais onerosos e a inovação tecnológica, por outro, permitiria atingir a melhor relação qualidade-preço e efetuar uma gestão mais eficaz das despesas neste domínio, assegurando melhores resultados.

	Princípios	Intervenções	Capacidades	Eficiência
Cenário A: Cooperação no domínio da segurança e da defesa	A UE complementa os esforços dos Estados-Membros, mantendo a solidariedade um caráter pontual e sendo interpretada individualmente pelos Estados-Membros.	Realização de missões de reforço das capacidades, operações de gestão de crises de pequena dimensão, maior intercâmbio de informações estratégicas, apoio da UE ao reforço da resiliência dos Estados-Membros. A cooperação entre a UE e a NATO mantém-se como atualmente.	Desenvolvimento de certas tecnologias essenciais a nível da UE, mas dificuldade em dispor da gama completa das capacidades militares; Utilização limitada do Fundo Europeu de Defesa.	Economias de escala iniciais.
Cenário B Partilha no domínio da segurança e da defesa	A UE complementa os esforços envidados pelos Estados-Membros, passando a solidariedade financeira e operacional entre estes a constituir a norma.	Gestão de crises, reforço das capacidades e proteção num eixo interno-externo. Os Estados-Membros acompanham e prestam assistência mútua em matéria de cibersegurança, partilhando informações estratégicas, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira protege as fronteiras externas. Coordenação UE– NATO em todas as áreas de segurança militar ou civil.	Financiamento conjunto das capacidades essenciais e aquisição conjunta de capacidades multinacionais, com o apoio do Fundo Europeu de Defesa; Planeamento comum e desenvolvimento de cadeias de valor.	Realização de economias de escala significativas no mercado de defesa à escala europeia, condições de financiamento favoráveis em toda a cadeia de abastecimento no setor da defesa.

<p>Cenário C Segurança e defesa comuns</p>	<p>Solidariedade e assistência mútua, defesa comum, tal como prevista no Tratado.</p>	<p>A UE dirige e leva a cabo operações complexas; acompanhamento /avaliação comuns das ameaças e dos planos de contingência. Cibersegurança à escala da UE. A Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia conta com forças marítimas permanentes e serviços de informação europeus, nomeadamente drones ou satélites. Força europeia de proteção civil. Complementando o papel da NATO, a Política Comum de Segurança e Defesa da Europa contribuiria para reforçar a resiliência da Europa e a proteção contra as diferentes formas de agressão.</p>	<p>Financiamento e aquisição em conjunto de novas capacidades militares a partir do orçamento da UE. Independência tecnológica.</p>	<p>Maior eficácia das despesas com a defesa graças à realização de economias de escala, à especialização, à partilha dos meios militares mais onerosos e à inovação tecnológica, a fim de reduzir os custos com a defesa e ficar mais bem posicionado para enfrentar a concorrência internacional.</p>
---	---	--	---	--

Figura 6: Elementos de uma União de Segurança e Defesa



4. Rumo a seguir

É indispensável reforçarmos a segurança europeia, competindo aos Estados-Membros conduzir o processo. São eles que terão de definir qual o grau de ambição e de pôr em prática com o apoio das instituições da UE. As iniciativas em curso indicam claramente que os Estados-Membros e as instituições da UE já enveredaram por este caminho. Mas a que ritmo querem os Estados-Membros construir uma verdadeira União Europeia da Segurança e da Defesa? Em que medida estão dispostos a antecipar em vez de se limitarem a reagir ao contexto estratégico? Até que ponto consideram a segurança da Europa como uma responsabilidade europeia?

As reservas há muito expressas neste domínio têm de ser ultrapassadas. O futuro da União Europeia enquanto projeto de paz para as gerações vindouras assenta hoje igualmente nos alicerces de uma União da Segurança e da Defesa: até 2025, os Estados-Membros terão de traçar o rumo a seguir e de decidir a que ritmo querem avançar para proteger os nossos cidadãos.

APÊNDICE

Tratado da União Europeia Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa

Artigo 42.º

1. 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 União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

2. 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. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adotem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

A política da União, na aceção da presente secção, não afetará o caráter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito.

3. Com vista à execução da política comum de segurança e defesa, os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho. Os Estados-Membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa.

Os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares. A agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos (a seguir denominada "Agência Europeia de Defesa") identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares.

4. As decisões relativas à política comum de segurança e defesa, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão referida no presente artigo, são adotadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro. O Alto Representante pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, eventualmente em conjunto com a Comissão.

5. O Conselho pode confiar a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-Membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses. A realização dessa missão rege-se pelo disposto no artigo 44.º.

6. Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º. Tal não afeta o disposto no artigo 43.º.

7. Se um Estado-Membro vier a ser alvo 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 afeta 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 que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.

Artigo 43.º

1. As missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território.

2. O Conselho adota decisões relativas às missões referidas no n.º 1, definindo o seu objetivo e âmbito, bem como as respetivas regras gerais de execução. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contacto com o Comité Político e de Segurança, vela pela coordenação dos aspetos civis e militares dessas missões.

Artigo 44.º

1. No quadro das decisões adotadas em conformidade com o artigo 43.º, o Conselho pode confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados-Membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão. Estes Estados-Membros, em associação com o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, acordam entre si na gestão da missão.

2. Os Estados-Membros que participem na realização da missão informam periodicamente o Conselho acerca da fase em que esta se encontra, por iniciativa própria ou a pedido de outro Estado-Membro. Os Estados-Membros participantes comunicam imediatamente ao Conselho quaisquer consequências importantes que a sua realização acarrete ou quaisquer alterações que se imponham quanto ao objetivo, ao âmbito ou às regras da missão, definidos pelas decisões a que se refere o n.º 1. Nestes casos, o Conselho adotará as decisões necessárias.

Artigo 45.º

1. A Agência Europeia de Defesa, referida no n.º 3 do artigo 42.º, e colocada sob a autoridade do Conselho, tem por missão:

- a) Contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades;
- b) Promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis;
- c) Propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-Membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos;
- d) Apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras;
- e) Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares.

2. A Agência Europeia de Defesa está aberta a todos os Estados-Membros que nela desejem participar. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, adota uma decisão que defina o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência. Essa decisão tem em conta o grau de participação efetiva nas atividades da Agência. No quadro da Agência são constituídos grupos específicos compostos por Estados-Membros que desenvolvam projetos conjuntos. A Agência cumpre as suas missões em articulação com a Comissão, na medida do necessário.

Artigo 46.º

1. Os Estados-Membros que desejem participar na cooperação estruturada permanente a que se refere o n.º 6 do artigo 42.º, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

2. No prazo de três meses a contar da notificação a que se refere o n.º 1, o Conselho adota uma decisão que estabelece a cooperação estruturada permanente e determina a lista dos Estados-Membros participantes. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao Alto Representante.

3. Os Estados-Membros que, numa fase posterior, desejem participar na cooperação estruturada permanente notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante.

O Conselho adota uma decisão confirmando a participação do Estado-Membro interessado que preencha os critérios e subscreva os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao Alto Representante. Só tomam parte na votação os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

4. Se um Estado-Membro participante deixar de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, o Conselho pode adotar uma decisão que suspenda a participação desse Estado.

O Conselho delibera por maioria qualificada. Só tomam parte na votação os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes, com exceção do Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

5. Se um Estado-Membro participante desejar abandonar a cooperação estruturada permanente, notificará a sua decisão ao Conselho, tomando nota de que terminou a participação do Estado-Membro em causa.

6. As decisões e as recomendações do Conselho no âmbito da cooperação estruturada permanente, que não sejam as previstas nos n.ºs 2 a 5, são adotadas por unanimidade. Para efeitos do presente número, a unanimidade é constituída exclusivamente pelos votos dos representantes dos Estados-Membros participantes.