



José Alberto Martins Ferreira

# A Afirmação Militar da União Europeia

A Arquitetura de Gestão de Crises e a Capacidade de Comando e Controlo

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, orientada pelo Senhor Professor Doutor Daniel Marcelino Rodrigues, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Junho de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

José Alberto Martins Ferreira

**A Afirmação Militar da União Europeia**  
**A Arquitetura de Gestão de Crises e a Capacidade de Comando e Controlo**

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, orientada pelo Senhor Professor Doutor Daniel Marcelino Rodrigues, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Imagem da capa: *EUROFOR European Union Battle Group 2011-2*

Fonte: *EUROFOR Public Affairs Office*

Junho de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Página intencionalmente deixada em branco**

## AGRADECIMENTOS

Este projeto não seria possível sem a intervenção de um alargado leque de pessoas, que de forma anónima se disponibilizaram para me apoiar, dando-me muitas vezes o incentivo necessário para ultrapassar as longas horas solitárias de estudo e introspeção necessárias à sua concretização. A todos o meu muito obrigado

À Faculdade de Economia e a todos os docentes do Mestrado de Relações Internacionais que com a sua competência, profissionalismo e sentido crítico, ao longo dos últimos dois anos me estimularam ensinando-me a refletir, descobrindo novos caminhos e abrindo-me as portas desta área do saber.

Ao Professor Doutor Daniel Marcelino Rodrigues pela disponibilidade que demonstrou na sua tarefa de me orientar ao longo das diversas fases deste projeto. As suas intervenções avisadas e a forma simples, correta e cordial como sempre me tratou são dignas do meu apreço e da minha gratidão.

Por último, para a minha família, um carinhoso agradecimento pela paciência e compreensão com que sempre me apoiaram,

**Página intencionalmente deixada em branco**

## RESUMO

O Conselho Europeu de 19 e 20 de Dezembro de 2013 exortou os Estados Membros a aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações, salientando também a necessidade de melhorar as capacidades de resposta rápida da União Europeia (UE), através dos *Battle Groups* mais flexíveis e projetáveis.

No âmbito da gestão de crises, a projeção rápida e eficaz dos meios civis e militares e a melhoria das capacidades de resposta rápida da UE depende do desenvolvimento da cooperação militar entre os estados membros e de uma maior institucionalização da sua dimensão militar, transferindo parte da sua soberania e legitimidade para o nível supranacional.

A implementação de um Quartel General de nível militar estratégico permanente (*Operational Headquarters*) no Estado Maior da União Europeia dará à UE a coerência horizontal, entre a sua arquitetura institucional e os seus aparelhos burocráticos e, a criação de um Quartel General permanente de nível militar operacional (*Force Headquarters*) ou de vários, dependendo da vontade de cooperar dos 28 estados membros, a coerência vertical, com uma total integração entre ambos as estruturas de comando e controlo, dotadas de pessoal qualificado e disponível para planear, coordenar e comandar aos diferentes níveis, facilitando a cooperação institucional e a capacidade de resposta rápida da União Europeia.

O conceito de *Battle Group* necessita de ser revisitado na sua vertente estrutural e operacional, devendo ser assumido desde o início da fase de preparação que o *Battle Group*, é uma Força Conjunta e Combinada que tem de estar preparada para executar operações conjuntas e combinadas em prazos muito curtos, o que terá implicações em toda a metodologia de planeamento, preparação, aprontamento, avaliação, certificação e projeção dos *Battle Groups*.

Com o Tratado de Lisboa os mecanismos institucionais de cooperação existem, mas a sua aplicação prática será o resultado dum compromisso entre o método comunitário e o intergovernamental, que será certamente influenciado pelo papel central dos líderes atuais e futuros.

Palavras-chave: União Europeia, Institucionalismo, *Operational Headquarters*, *Force Headquarters*, *Battle Group*

**Página intencionalmente deixada em branco**

## ABSTRACT

The European Council of December 2013 exhorted the EU Member States to deepen the cooperation in the defense field, enhancing their capability to conduct missions and operations, emphasizing the need to improve the European Union rapid response capabilities through the Battle Groups, more flexible and deployable.

In the context of crisis management, the rapid and effective projection of civil and military resources and also the enhancement of the EU rapid response capabilities, depends on developing military cooperation between member states as well as a greater institutionalization of its military dimension, thus transferring part of its sovereignty and legitimacy towards the supranational level.

The implementation of a permanent military strategic headquarters (*Operational Headquarters*) in the Military Staff of the European Union, will give the EU the horizontal coherence between its institutional architecture and its bureaucratic apparatus and, the establishment of one or more permanent military operational headquarters (*Force Headquarters*), depending on the willingness of the 28 member states to cooperate, will bring the vertical coherence, with a total integration of both command and control structures, provided with trained and available staff to plan, coordinate and lead the different levels, facilitating the institutional cooperation and the rapid response capability of the EU.

The concept of Battle Group should be revisited in its structural and operational component, taking into consideration that even in its early stage of preparation, the Battle Group is a Joint and Combined Force that should be prepared to perform joint and combined operations at short notice, which will bring a series of implications on all methodology of planning, preparation, readiness, evaluation, certification and deployment of Battle Groups.

With the Lisbon Treaty, the institutional mechanisms of cooperation exist but, its practical application is the result of a compromise between the Community and the intergovernmental method, which will certainly be influenced by the central role of current and future leaders.

Key Words: European Union, Institutionalism, Operational Headquarters, Force Headquarters and Battle Group.

**Página intencionalmente deixada em branco**

## LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AED	Agência Europeia de Defesa
ADAMS	Allied Deployment and Movement System
AOC	Air Operations Centre
AOCC	Air Operations Component Command
AR/VP	Alta Representante/Vice Presidente
Art. °	Artigo
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BG	Battle Group
BGCC	Battle Group Coordination Conference
CA	Comprehensive Approach
CAS	Close Air Support
CAP	Combat Aerial Patrol
CCIR´s	Commander´s Critical Intelligence Requirements
CE	Conselho Europeu
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CEUMC	Chairman of the European Union Military Committee
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CHOD	Chief of Defense
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIMIN	Conferência Interministerial
CIS	Communication and Information Systems
Civ	Civil
CivOpCdr	Civilian Operational Commander
CIVCOM	Civilian Committee
CJ	Combined Joint
CJOC	Combined Joint Operations Centre
CMB	Crisis Management Board
CMUE	Comité Militar da União Europeia
CMCO	Civil Military Coordination

CMC	Crisis Management Concept
CONOPS	Concept of Operation
COP	Common Operational Picture
COPS	Comité Político de Segurança
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COS	Chief of Staff
CP	Crisis Platform
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CPMD	Crisis Planning and Management Directorate
CRCT	Crisis Response Coordination Team
CROC	Crisis Response and Operational Coordination
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
CSDP	Common Security Defense Policy
CSO	Civilian Strategic Option
C4I	Comando Controlo Comunicações Computadores e Informações
DCdr	Deputy Commander
DEVCO	International Cooperation and Development
DG	Direção Geral
DGEUMS	Director General of the European Union Military Staff
DP	Dilema do Prisioneiro
DSG	Deputy Secretary General
EC	European Council
ECHO	Humanitarian Aid and Civil Protection
EEAS	European External Action Service
EM	Estados Membros
EMUE	Estado Maior da União Europeia
EOD	Explosive Ordnance Disposal
EP	European Parliament
ESG	Executive Secretary General
ESP	Espanha
EU	European Union
EUFOR	European Force

EUMC	European Union Military Committee
EUMCWG	European Union Military Committee Working Group
EUMS	European Union Military Staff
EUROFOR	European Rapid Operational Force
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROPOL	European Union's Law Enforcement Agency
EUSR	European Union Special Representative
EUTM	European Union Training Mission
FAC	Foreign Affairs Council
FAC	Forward Air Control
FEG	Future of Europe Group
FHQ	Force Headquarters
FINCOM	Financial Committee
FPI	Foreign Policy Instruments
FRA	França
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
Hip	Hipótese
HOME	Migration and Home Affairs
HoM	Head of Mission
HR	High Representative
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
IFS	Instrument for Stability
IMD	Initiating Military Directive
INTCENT	Intelligence Centre
INTEL	Intelligence
ISB	Intelligence Steering Board
ISTAR	Intelligence Surveillance and Tactical Air Reconnaissance
ITA	Itália
JOA	Joint Operations Area
JOC	Joint Operations Centre

LI	Liberalismo Intergovernamental
LOGFAS	Logistic Functional Area Services
MCCE	Movement Coordination Centre Europe
MD	Managing Directorate
MEDEVAC	Medical Evacuation
MICA	Military Implications of a Comprehensive Approach
Mil	Militar
MilRep	Military Representative
MS	Member States
MSO	Military Strategic Option
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEAR	Neighborhood and Enlargement Negotiations
NF	Neofuncionalismo
NIC	National Intelligence Cell
NILO	National Intelligence Liaison Officer
NL	Neoliberalismo
NR	Neorealismo
NU	Nações Unidas
OHQ	Operational Headquarters
OI	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não-Governamental
OpCdr	Operational Commander
OPLAN	Operation Plan
OPSCENT	Operations Centre
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
PA	Primary Augmenties
PAX	Passageiros
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Externa de Segurança e Defesa

PFCA	Political Framework for Comprehensive Approach
PMG	Political Military Group
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POC	Point of Contact
POLMIL	Político-Militar
PRT	Portugal
PSC	Political and Security Council
PSOR	Provisional Statement of Requirements
QG	Quartel General
RCA	Répubblica Centro Africana
RD	Républic Démocratique
RELEX	Working Party of Foreign Relations Counsellors
RI	Relações Internacionais
ROE	Rules of Engagement
RSOM-I	Reception, Staging and Onward Movement - Integrat
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIACCON	Sistema Automatizzato di Comando e Controllo
SIGEX	Signals Exercise
SitRoom	Situation Room
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
SSR	Security Sector Reform
STRATFOR	Strategic Forecasting
TACP	Tactical Aerial Control Party
TAR	Tactical Aerial Reconnaissance
TCN	Troop Contributing Nations
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
TO	Theater of Operation
TOA	Transference of Authority
TRI	Teoria das Relações Internacionais

TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União Europeia Ocidental
UN	United Nations
USA	United States of America
UK	United Kingdom
VP	Vice-Presidente
WEU	Western European Union
3 Ds	Diplomacia, Desenvolvimento e Defesa

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema Estratégico de Segurança Cooperativa

Figura 2 – Institucionalizando a Segurança Cooperativa

Figura 3 – A Arquitetura Intergovernamental de PESC/PCSD

Figura 4 – A Plataforma de Crise

Figura 5 – Estruturas de Comando e Controlo da União Europeia

Figura 6 – Opções Militares de Comando e Controlo

Figura 7 – Processo de Planeamento Militar

Figura 8 - Orçamento da União Europeia 2014 – Europa Global

Figura 9 – Conceito de *Battle Group* da União Europeia

Figura 10 – Fases do Processo de Geração do *Battle Group*

Figura 11 – *Operational Headquarters* de Mont Valérien - *Core Staff do EU BG 2011-2*

Figura 12 - *Operational Headquarters* de Mont Valérien - *Structure of the EU BG 2011-2*

Figura 13 - O *Operational Headquarters* de Mont Valérien

Figura 14 – O Processo de Consulta Multilateral

Figura 15 – Conceito de Comando e Controlo do *EU Battle Group 2011-2*

Figura 16 – Orçamento da *EUROFOR* 2008,2009,2010 e 2011

Figura 17 – O *Battle Group Package* do *EUROFOR EU Battle Group 2011-2*

Figura 18 – *Enablers* Operacionais e Estratégicos

Figura 19 – *EUROFOR Road Map 2009-2011*

Figura 20 – *EUROFOR Force Headquarters of the European Union Battle Group 2011-2*

**Página intencionalmente deixada em branco**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 – QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA .....	9
1.1. Cooperação Internacional.....	10
1.2. Segurança Cooperativa.....	15
1.3. Instituições Internacionais.....	19
1.3.1. Instituições Internacionais – Institucionalismo Sociológico/Normativo.....	20
1.3.2. Instituições Internacionais – Institucionalismo de Escolha Racional.....	22
1.3.3. Instituições Internacionais – Institucionalismo Construtivista.....	23
CAPÍTULO 2 – A ARQUITETURA DE GESTÃO DE CRISES DA UE .....	29
2.1. O Tratado de Lisboa.....	29
2.2. A Arquitetura intergovernamental da PESC/PCSD.....	32
2.3. O Conceito de “ <i>Comprehensive Approach</i> ” da União Europeia .....	35
2.4. A Arquitetura Institucional de PCSD de Gestão de Crises .....	41
2.5. A Institucionalização de Procedimentos de Gestão de Crises .....	44
2.6. A Coerência da Estrutura de Comando e Controlo .....	49
2.7. O Processo de Decisão na Política Comum de Segurança e Defesa.....	53
2.8. As competências formais da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu .....	57
CAPÍTULO 3 – O <i>EU BATTLE GROUP</i> 2011-2 – ESTUDO DE CASO.....	61
3.1. O Conceito e a Geração do <i>Battle Group</i> .....	62
3.2. O <i>Operational Headquarters</i> – O Exemplo do <i>OHQ</i> de Mont Valérien.....	67
3.3. Um Quartel-General de Nível Estratégico Permanente para a União Europeia. ....	71
3.4. O Centro de Operações da União Europeia .....	74
3.5. A <i>European Rapid Operational Force - EUROFOR</i> .....	75
3.6. A <i>EUROFOR</i> como <i>Force Headquarters</i> do <i>EU Battle Group</i> 2011-2 .....	80
3.6.1. O Conceito de Comando e Controlo .....	81
3.6.2. O Orçamento de um <i>Force Headquarters</i> Permanente .....	83
3.6.3. O <i>Battle Group Package</i> .....	85
3.6.4. O Planeamento e a Preparação do <i>EUROFOR EU Battle Group</i> 2011-2 .....	88
CONCLUSÕES .....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	101

**Página intencionalmente deixada em branco**

## INTRODUÇÃO

O Tratado de Maastricht de 1992 mencionava no seu preâmbulo a decisão da União Europeia (UE) implementar uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) incluindo, *the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence, thereby reinforcing the European identity and its independence in order to promote peace, security and progress in Europe and in the world*” (UE, 1992:1). Apesar desta declaração de intenções, a PESC nasce sem os instrumentos que permitam a sua afirmação, sem os recursos necessários e sem objetivos.

As guerras nos Balcãs e a incapacidade de intervenção da Europa da UE para pôr fim ao conflito abalou a essência do projeto de paz Europeu. A crise do Kosovo veio confirmar a fraqueza da Europa, demonstrando que a UE precisava de melhorar as suas capacidades, para poder intervir como produtor de segurança, de modo a ascender ao estatuto de ator global. Sem esse esforço, a sua influência e responsabilidade na Europa e no mundo continuariam limitadas.

Só passados seis anos na Cimeira Franco-Britânica de St. Malo, em dezembro de 1998, os Chefes de Estado e de Governo da França e do Reino Unido acordaram que a UE necessita de ter capacidade de intervenção militar a nível internacional e que para essa finalidade a UE *“must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises”* (UE, 1998). Em consequência desta declaração conjunta, o Conselho Europeu de Colónia de 1999 (UE, 1999), decide implementar diversos instrumentos de decisão política, civil e militar em Bruxelas, para dar corpo aos processos de tomada de decisão para a Política Europeia de Segurança e Defesa, no contexto da Política Externa de Segurança Comum e o desenvolvimento de capacidades militares.

Na cimeira de Helsínquia em 1999 (UE, 1999a), com a definição do objetivo político, o *“Helsinki Headline Goal”* de ter até 2003, uma força militar capaz de ser empregue em missões de *Petersberg*, foi iniciado o planeamento de forças da UE. Definido o nível de ambição militar, a UE no Conselho Europeu, realizado em Santa Maria da Feira, em 2000, decide criar a componente civil da PESD para a gestão de crises, (UE, 2000).

O ano de 2003 constituiu para a UE um marco histórico, marcado pela sua primeira intervenção militar, sob mandato das Nações Unidas (NU), na República Democrática do Congo. Desde essa data a UE conduziu trinta e duas missões e operações,

22 civis e 10 militares<sup>1</sup>, no contexto da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) em lugares tão distantes, como o Corno de África, o Afeganistão, Indonésia ou Iraque.

Estas missões são uma combinação das missões clássicas de Manutenção de Paz, com *State-Building* e Estabilização. Numa análise mais aprofundado dessas missões e apesar de alguns sucessos alcançados, verifica-se que continuam a existir três grandes lacunas: “*the political deficit or the Common Foreign and Security (CFSP) gap, insuficiente coherence and inadequate capabilities*” (Vasconcelos, 2009:10).

Consciente das lacunas identificadas o Conselho Europeu, sob a presidência de Herman Van Rompuy, colocou na agenda do Conselho de 19 e 20 de dezembro de 2013, uma avaliação do “*State of Defense in Europe*” refletindo a sua preocupação com a atual situação da defesa europeia, o que terá obrigado, certamente, a União Europeia e os seus Estados Membros (EM) a fazerem uma reavaliação da Política Comum de Segurança e Defesa.

No documento difundido pelo Conselho Europeu a 25 de dezembro, com as suas conclusões, os Estados Membros (EM) são exortados a aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações, fazendo pleno uso das sinergias, tendo em vista melhorar o desenvolvimento e a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias, planeando e projetando rápida e eficazmente os meios civis e militares e melhorando as capacidades de resposta rápida da UE, nomeadamente através dos *Battle Groups* da UE mais flexíveis e projetáveis, consoante decidirem os Estados-Membros (UE, 2013:4).

A Estratégia Europeia de Segurança (UE, 2003b), aprovada a 12 de dezembro de 2003, materializava a intenção da UE se constituir num ator da cena internacional à escala global, o que se reconhece não ser no presente, sobretudo por manifesta falta de capacidade militar.

A ênfase agora colocada pelo Conselho Europeu na defesa europeia, identificando as ações prioritárias que se articulam em torno de três eixos de modo a aumentar a eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, incrementar o desenvolvimento de capacidades e reforçar a indústria de defesa europeia (UE, 2013:2) vem levantar algumas questões, e como tal, o presente estudo reveste-se de particular relevância e atualidade.

---

<sup>1</sup> *European External Action Service* (23 Novembro de 2014). *Europe, EEAS, Security and Defense, Missions and Operations*. Acesso em 23 Novembro de 2014, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).

A divisão da Política Externa Europeia entre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) com mandato limitado e de cariz intergovernamental, as políticas externas dos EM e o Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS) da UE, compromete muitas vezes a sua *actorness*. O Tratado de Lisboa veio dotar a PESC de novos instrumentos ao serviço da sua PCSD mas, apesar de alguns progressos, continuam a existir algumas lacunas. Para que a UE seja capaz de intervir ativamente a nível global, visando a credibilidade necessária ao seu papel na cena internacional, com visibilidade, intervenção e solidariedade, contribuindo para a manutenção da ordem internacional e da paz, será necessário juntar todos os instrumentos e os meios da sua PCSD, de uma forma coerente.

O objetivo geral da investigação é a operacionalização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia. Os objetivos específicos são o estudo dos instrumentos da arquitetura institucional da PCSD com vista a uma maior integração no domínio da defesa e a capacidade de comando e controlo militar ao nível estratégico e operacional, com vista ao aprofundamento da cooperação militar entre os EM, aumentando capacidade de resposta rápida da UE, para conduzir missões e operações, através dos *Battlegroups*.

Delimitaremos a nossa investigação ao estudo da área da segurança e defesa, incidindo a nossa investigação sobre os instrumentos institucionais ao dispor da PCSD, face ao nível de ambição expresso no Helsinki *Headline Goal 2010* (UE, 2004), tendo em consideração a evolução do ambiente estratégico de segurança, a Estratégia Europeia de Segurança e as lições aprendidas em missões e operações lideradas pela UE.

Com este estudo pretendemos provar que a capacidade de resposta da UE depende de uma maior institucionalização dos seus instrumentos de PCSD, dando a coerência horizontal entre a sua arquitetura institucional e os seus aparelhos burocráticos e, que, a criação e implementação de estruturas permanentes de comando e controlo militar estratégico e operacional, nas estruturas de decisão político e militar da UE dará a coerência vertical, com os *Battle Groups*, numa total integração entre ambas as estruturas de comando e controlo e, uma maior integração na área da defesa através dum aprofundamento da cooperação entre os EM da UE.

O processo de investigação está no alinhamento de uma possível reflexão, resultante da pergunta de partida como fio condutor: “Ambicionando a UE desempenhar um papel como ator global na cena internacional, os instrumentos militares da sua Política

Comum de Segurança e Defesa, permitem-lhe satisfazer esse nível de ambição e de que forma a sua capacidade militar de comando e controlo poderá ser otimizada?

No caso do tema em estudo, dado o carácter exclusivamente intergovernamental e por unanimidade (Artº24TUE) do processo de decisão, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, de entre as teorias de integração europeia, o Liberalismo Intergovernamental parece-nos adequado, pelo papel incontornável do estado e das suas preferências, e, nesse sentido, parece-nos pertinente abordar os contributos teóricos do neorrealismo e do neoliberalismo para explicitar o conceito de «Cooperação Internacional».

O crescente interesse no recurso a instituições regionais, como a UE para a resolução de crises, tem a sua génese na degradação do ambiente de Segurança Internacional, obrigando a tornar este conceito mais amplo, contrariando a tradicional noção de segurança centrada na integridade do território nacional. *“In an era of globalization, distant threats may be as much a concern as those that are near at hand [...] with the new threats, the first line of defense will often be abroad. The new threats are dynamic [...] this implies that we should be ready to act before a crisis occurs”* (UE, 2003b:6-7).

Este novo conceito de Segurança na sua interpretação mais alargada, foca-se nas ameaças, riscos e conflitos de natureza transnacional, obrigando a um aprofundamento da cooperação internacional e exigindo respostas concertadas dos estados, configurando um quadro de segurança cooperativa. O conceito de segurança cooperativa abrange toda uma gama de respostas a questões de segurança em situações de crise, realçando a prevenção e envolvendo programas de longo prazo, para melhorar as condições económicas e sociais para evitar tensões futuras ou a execução de missões e operações de manutenção paz, utilizando forças e meios militares.

Se a UE, no âmbito da sua PCSD, ambiciona desempenhar um papel como ator global na cena internacional, promovendo a estabilidade fora do seu território, será importante a compreensão da aplicação do conceito de «Segurança Cooperativa» no contexto da presente dissertação.

No estudo da arquitetura institucional da PCSD, pela sua centralidade no nosso objeto de estudo, parece-nos que faz todo o sentido analisar o conceito de «Instituições

Internacionais» no quadro teórico do «Novo Institucionalismo» como complemento nas vertentes escolha racional, sociológica/normativa e construtivista.

Com esse objetivo procuraremos sustentar a nossa dissertação nos contributos teóricos de diversos autores, distinguindo entre outros<sup>2</sup> (March e Olsen, 2004 e 2006), (Checkel, 1999 e 2006) e (Keohane e Nye, 1997).

Do tema que nos propomos investigar destacamos (Grevi; Helly; Keohane, 2009) que pretende dar-nos uma visão sobre os primeiros dez anos da PCSD, (Simon, 2010) que avalia a eficácia da capacidade de comando e controlo da UE para planear e conduzir operações militares, baseando-se nos estudos de caso de três operações militares, *EUFOR Althea* na Bósnia Herzegovina, *EUFOR DRC* na República Democrática do Congo e na *EUFOR RCA* na República Centro Africana e (Pereira, 2011) que faz uma análise do desenvolvimento das capacidades europeias para a gestão de crises, no que diz respeito às instituições, recursos civis e militares. O aprofundamento da integração na área de segurança e defesa é abordado por (Correia, 2012) que conclui que, apesar do objetivo estratégico do Tratado de Lisboa que era a Europa avançar na PCSD e tendo sido criadas as condições do ponto de vista estrutural, não ficaram asseguradas as condições do ponto de vista genético para a sua edificação, (Drent, 2013) advoga que será muito difícil avançar na integração na área da PCSD sem o empenhamento institucional da UE no desenvolvimento de ações concretas, projetos e capacidades para intervir com celeridade como produtor de segurança e, por último (Smith, 2012), aborda a forma (*comprehensive approach*) como a UE tem conduzido as suas missões na resolução de conflitos e na gestão de crises, referindo que a expansão dessa capacidade, irá causar um aumento na necessidade de executar mais missões no âmbito da PCSD, devido à sua legitimidade perante aqueles que necessitam da “*actorness*” da UE.

Para orientar o nosso estudo e melhor dar resposta à pergunta de partida foram construídas as seguintes hipóteses (Hip):

- Hip 1: A afirmação militar da UE e a sua capacidade de resposta rápida passa por uma abordagem compreensiva (*comprehensive approach*), integrando as componentes

---

<sup>2</sup> Salientamos também pela sua relevância os contributos de (Shepsle, 2006), (Hay, 2006), (Waltz, 2002), (Coehen, 2001), (Rosamond, 2000), (Peters, 1999), (Wendt, 1999), (Moravcsik, 1998), (Mearsheimer, 1994), (Axelrod, 1984), (Keohane, 1984), (Krasner, 1983) e (Rughe, 1975).

civis e militares, facilitando a cooperação institucional e dando a coerência horizontal entre a sua arquitetura institucional de gestão de crises e os seus aparelhos burocráticos.

- Hip 2: a falta de um QG de nível militar estratégico, dificulta o planeamento operacional, afeta a coerência da estrutura de comando e controlo e a capacidade de resposta rápida da UE em situações de crise.

- Hip 3: O aprofundamento da cooperação militar dos EM, dependerá de uma maior institucionalização da componente da defesa da UE, através da criação e implementação de estruturas permanentes de comando e controlo militar estratégico e operacional, nas estruturas de decisão político e militar, dando a coerência vertical com os *Battle Groups*, numa total integração entre ambas as estruturas de comando e controlo.

- Hip 4: Para melhorar as capacidades de resposta rápida da União Europeia (UE), através dos *Battle Groups* mais flexíveis e projetáveis, o conceito aprovado, necessita de ser revisto na sua vertente estrutural e operacional.

Na metodologia da investigação seguiu-se o método científico, utilizando o método hipotético indutivo e dedutivo, do passado para o presente de acordo com a ênfase colocada nas deduções de carácter empírico ou nas deduções de carácter teórico, tendo-se apoiado o percurso metodológico numa pesquisa bibliográfica e documental de fontes primárias e em *sites* na internet, principalmente nas páginas oficiais da União Europeia, sobre o tema em análise. Recorremos ainda, a uma vasta documentação de fontes secundárias da *European Rapid Operational Force (EUROFOR)*, complementado por algumas informações pertinentes de entrevistas confidenciais e de informantes privilegiados, para sustentarmos o nosso estudo de caso.

O estudo caso que iremos desenvolver no terceiro capítulo é tendencialmente empírico, tendo sido escrito com base na experiência pessoal do autor, ao longo de cerca de dois anos em Florença, Itália, como comandante da *EUROFOR* e Comandante do *European Union Battle Group 2011-2*.

Relativamente à sua organização e conteúdo este ensaio está organizado em cinco partes estruturantes. Após esta introdução, no primeiro capítulo iremos enquadrar teoricamente este estudo, desenvolvendo os conceitos de Cooperação Internacional e Segurança Cooperativa. Desenvolveremos também o conceito de «Instituições Internacionais» no quadro teórico do «Novo Institucionalismo» nas suas versões Escolha Racional, Sociológico/Normativa e Construtivista.

Ao longo dos últimos anos tem ocorrido um processo de expansão e um conjunto de reformas, na tentativa de responder aos critérios previstos na Cimeira Franco Britânica de St. Malo. A arquitetura institucional da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da PCSD sobrepõe-se, embora a especificidade da PCSD levasse a que fossem criados um conjunto de órgãos institucionais, responsáveis primariamente pelo planeamento e condução das operações de gestão de crises, e, nesse sentido, no segundo capítulo centraremos o nosso estudo nos instrumentos, estruturas e órgãos da PCSD ao dispor da UE. Começaremos por abordar as principais inovações do Tratado de Lisboa (TL) com relevância para este trabalho e as estruturas e instrumentos intergovernamentais da PESC/PCSD. Procuraremos, em seguida, aferir o impacto do conceito de “*Comprehensive Approach*” da UE na arquitetura institucional de PCSD de gestão de crises e na institucionalização de procedimentos de gestão de crises. Após esta fase, avaliaremos a coerência da estrutura de comando e controlo e tentaremos compreender o complexo processo de decisão na PCSD, terminando com as competências formais da Comissão e do Parlamento nesse âmbito.

No terceiro capítulo iremos abordar o estudo de caso do *European Union Battle Group (EU BG) 2011-2* que esteve certificado e disponível de 01 de Julho de 2011 a 31 de Dezembro de 2011, para qualquer missão operacional que a UE entendesse atribuir-lhe.

Importa analisar, como a arquitetura e as estruturas de PCSD baseadas em Bruxelas interagem com as estruturas de comando e controlo e com as forças que têm de cumprir as operações militares atribuídas. O *OHQ* designado, se o *Battle Group* fosse empregue em operações, no quadro da resposta rápida a crises, foi o de Mont Valérien, em França. Tentaremos ilustrar com o estudo de caso, que a capacidade de resposta rápida da UE e o aprofundamento da cooperação militar dos EM, dependerá de uma maior institucionalização da componente da defesa da UE, aumentando a capacidade militar de comando e controlo da UE reforçando, neste capítulo, a nossa visão, da necessidade da implementação de estruturas permanentes de comando e controlo militar estratégico e operacional, nas estruturas de decisão político e militar da UE, dando a coerência vertical com os *Battle Groups*, numa total integração entre ambas as estruturas de comando e controlo, no quadro da capacidade de resposta rápida a situações de crise.

O *EU BG 2011-2* foi treinado e certificado por um Quartel-General permanente de Nível Operacional a *European Rapid Operational Force (EUROFOR)*, em Florença,

pelo que procuraremos evidenciar as vantagens de ter um Quartel-General de Reação Rápida permanente, com todas as suas capacidades de comando e controlo, em elevada prontidão operacional.

Concluiremos com uma síntese do nosso posicionamento teórico, defendendo claramente uma maior institucionalização da dimensão da Defesa e, apresentaremos algumas recomendações e propostas, pretendendo com o nosso contributo, dar resposta à pergunta de partida que orientou este estudo.

Os resultados desta investigação poderão ser importantes para investigadores com responsabilidades nestas matérias, porquanto analisa um tema atual cujos contornos não se encontram estabilizados e que tem implicações na capacidade de Gestão de Crises da União Europeia.

## CAPÍTULO 1 – QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

O objeto de análise desta dissertação implica a escolha duma perspetiva teórica no quadro das relações internacionais. O projeto de integração europeia é demasiado complexo para ser compreendido através de uma única perspetiva teórica (Rosamond, 2000:7), radicando na vontade política dos estados e nos interesses dos governos, determinando estes o ritmo e a direção do processo de integração europeia (Soares, 2005:32). No âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa as decisões são de carácter intergovernamental por unanimidade (Artº24TUE), pelo que, no caso do tema em estudo, será incontornável o papel do estado e das suas preferências.

Devido à especificidade do tema “Defesa” decidimos considerar dois níveis de análise. Para o primeiro nível, as estruturas e os instrumentos intergovernamentais da PESC/PCSD, onde estão representados os Estados e as suas preferências, o Parlamento, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, o Conselho de Negócios Estrangeiros, o Comité de Representantes Permanentes, o Comité Político de Segurança e o Comité Militar da União Europeia, pensamos que de entre as teorias da integração regional, o Liberalismo Intergovernamental (LI) nos fornece uma boa base de partida. Embora as suas raízes estejam baseadas no Neofuncionalismo e no Intergovernamentalismo, o LI procura ser mais rigoroso, porque parte do princípio que a integração deve ser explicada com base num mínimo de três teorias: uma teoria liberal de preferências nacionais, uma teoria internacional de barganha<sup>3</sup> e negociações e o institucionalismo neoliberal de escolha racional (Moravcsik, 1998).

Como a operacionalização da PCSD depende do aprofundamento da cooperação entre os EM, através do desenvolvimento de ações concretas, projetos e capacidades para intervir com celeridade como produtor de segurança, parece-nos pertinente abordar os contributos teóricos do neorealismo e do neoliberalismo para explicitar os conceitos de «Cooperação Internacional» e «Segurança Cooperativa».

No segundo nível, onde se inclui a Comissão, que pelas suas competências assume o papel de legislador e de *Political Entrepreneur*, o Serviço Europeu de Ação Externa e os instrumentos de planeamento e comando e controlo, civil e militar e as forças

---

<sup>3</sup> O que diferencia a teoria de barganha da negociação é o facto de que no caso da barganha a comunicação deve estar assente em ações e não em palavras e quando um estado ameaçar outro, económica ou militarmente, as ameaças devem ser credíveis e exequíveis levando o outro estado a acreditar que essas eventuais ameaças se possam concretizar (Pfaltzgraff, Jr; Dougherty, 2003:726)

militares, parece-nos que faz todo o sentido analisar o conceito de «Instituições Internacionais» no quadro teórico do «Novo Institucionalismo» como complemento nas vertentes racional, sociológica/normativa e construtivista.

### **1.1.Cooperação Internacional**

Um dos principais temas abordados pela Teoria das Relações Internacionais (TRI) é a cooperação internacional, na tentativa de analisar as razões porque os estados estabelecem relações pacíficas e cooperam entre si, congregando-se em organizações como a União Europeia ou a NATO. A *“cooperação tem sido definida como um conjunto de relações que não estão baseadas na coação ou no constrangimento e estão legitimadas através do consentimento mútuo dos intervenientes”* (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003:642).

Todas as teorias que abordam este conceito são fundamentais para as Relações Internacionais, pelo que limitaremos essa abrangência, explicando a «cooperação internacional» entre os estados, através de uma revisão da literatura dos contributos teóricos de alguns dos mais proeminentes autores dos quadros concetuais neorrealista (NR) e neoliberal (NL).

Embora haja concordância entre ambos, em que a cooperação internacional assenta na anarquia internacional, o neorealismo “argumenta que é nessa base fundamental que vamos encontrar a chave da natureza da política internacional” (Cravinho, 2008:202). Para Kenneth Waltz, um dos autores centrais do NR, as relações internacionais só podem ser entendidas através de uma teoria sistémica, em que o sistema composto por uma estrutura e por unidades em interação, demonstre como as estruturas políticas são geradas e como afetam as unidades do sistema e vice-versa (Waltz, 2002:113,114). Para este autor *“uma estrutura política interna é definida, primeiro de acordo com o princípio pela qual é ordenada, segundo, pela especificação das funções de unidades formalmente diferenciadas e terceiro pela distribuição das capacidades dessas unidades”* (Waltz. 2002: 117). Enquanto os sistemas internos são centralizados e hierarquizados, os sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos e partes do sistema político internacional têm relações de cooperação, onde as organizações internacionais existem e onde agentes supranacionais são capazes de agir efetivamente (Waltz, 2002:125,126).

Para Waltz, o comportamento dos estados explica-se pela organização do sistema internacional e não pela imutabilidade da natureza humana. O conceito de poder é visto como uma via para alcançar determinados objetivos e não como um objetivo em si mesmo, por contraposição em relação ao realismo clássico. O que interessa para Waltz é o poder relativo do estado, tendo em atenção as suas capacidades para compreender o lugar que este ocupa na estrutura do sistema político internacional.

Os sistemas políticos internacionais são originariamente individualistas, formados pela cooperação de unidades egoístas, onde da coexistência de estados emergem estruturas, que de forma voluntária vivem, prosperam ou morrem dependendo dos seus próprios esforços, mantidas num princípio de auto ajuda extensiva aos estados (Waltz, 2002:129).

Ao contrário dos NR, que atribuem pouca importância ao papel desempenhado pelas instituições na cooperação entre estados, argumentando que estas são criadas pelos estados mais poderosos, para que estes possam manter ou aumentar a sua parcela de poder global, para os académicos neoliberais as instituições desempenham um papel central, valorizando os interesses comuns e minimizando as diferenças de modo a facilitar a cooperação entre estados.

Para os NL, os estados são atores racionais que procuram maximizar os seus ganhos absolutos através da cooperação, em detrimento dos ganhos relativos que individualmente poderiam obter. As instituições são vistas como um meio facilitador de obter esses ganhos e têm um grande impacto no comportamento dos estados, alterando o seu comportamento em termos de preferências e escolhas. Para Robert Keohane *“intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their one objectives as result of a process of policy cooperation”* (Keohane, 1984:52-53).

Em 1977, Robert Keohane e Joseph S. Nye, Jr. publicaram *Power and Independence*, onde desenvolveram o conceito de interdependência complexa, em oposição à visão da política internacional realista centrada no estado e na variável do poder, onde na hierarquia de assuntos as questões de segurança militar tinham supremacia sobre as questões sociais e económicas.

O significado do termo interdependência, de uma maneira geral, refere-se a situações causadas por efeitos recíprocos entre estados ou entre atores em diferentes

estados, como por exemplo, no caso de interdependência económica através de trocas comerciais entre dois países. Na perspetiva do sistema internacional, face à competição dos estados e dos atores não-governamentais, que manuseiam o sistema para otimizar os ganhos em proveito próprio, o problema são a criação e a manutenção de um padrão de benefício mútuo de cooperação (Keohane e Nye, 1987:730).

Na interdependência complexa os objetivos políticos dos estados não têm uma hierarquia definida e estão sujeitos a compromissos em que a existência de múltiplos canais de contato, entre sociedades, alarga o alcance dos instrumentos de política, limitando a capacidade dos instrumentos de política externa exercerem um controlo apertado sobre as relações externas e a força militar é pouco relevante (Keohane e Nye, 1977:21). Em relação ao realismo e tendo em consideração a interdependência complexa os autores demonstram que, os processos políticos referentes aos objetivos dos atores, os instrumentos de política dos estados, a formação das agendas, a “*linkage*” de assuntos e o papel das organizações internacionais, serão diferentes (Keohane e Nye, 1977:32).

O principal contributo destes autores foi a rotura com o paradigma realista da segurança e da sobrevivência do estado, em que a força militar tinha primazia como o mais importante recurso de poder, reconhecendo que os incentivos económicos são tão relevantes como a segurança, que entre estados democráticos a ameaça militar é reduzida ou inexistente e a cooperação é possível, eliminando ou atenuando o papel do uso da força e do poder relativo dos estados no sistema político internacional.

A cooperação precisa de ser interpretada dentro de um contexto de ações políticas face a expectativas e crenças partilhadas, que só pode ser compreendida quando analisada como uma parte do sistema político internacional. O conceito de regime internacional veio dar um contributo importante na compreensão dos padrões de cooperação. John Ruggie, que introduziu o conceito, define regime como “*a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states*” (Rughe, 1975:570) e segundo Stephen Krasner são “*sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations*” (Krasner, 1983:2).

A criação e a manutenção de regimes dependem da vontade e do interesse dos estados em cooperarem, englobando áreas tão diversas como política monetária, defesa ou

comércio, funcionando através de acordos formais ou informais e abrangendo diversas entidades e organizações internacionais, como por exemplo o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia.

Assim, quer os NR, quer os NL, concordam com a existência de regimes e instituições internacionais, mas divergem na concepção que cada um faz, sobre os efeitos no comportamento dos estados e na anarquia do sistema internacional. Para John Mearsheimer, um neorrealista ofensivo<sup>4</sup>, ao contrário de Waltz que pode ser considerado um neorrealista defensivo<sup>5</sup>, define as “*instituições como um conjunto de regras que estipulam a maneira como os estados devem competir e cooperar com os outros estados*”<sup>6</sup> (1994:8). Para os realistas as causas da guerra e da paz são compreendidas em função da balança de poder, as instituições são o reflexo da distribuição do poder no sistema internacional e apenas uma das variáveis intervenientes no processo, não influenciando significativamente o comportamento dos estados nem a lógica da anarquia (Mearsheimer, 1994:13). Para o autor, a cooperação entre estados num mundo altamente competitivo é possível, mas muito difícil de obter quando os estados estão orientados pela lógica dos ganhos relativos. Os estados que estão preocupados com a lógica dos ganhos absolutos, precisam apenas de se certificar que os ganhos vão aumentando e que estes obterão pelo menos uma parte desse aumento, enquanto os estados que se preocupam com os ganhos relativos devem, também, ter em consideração a distribuição desses ganhos, o que complica os esforços cooperativos (Mearsheimer, 1994:13).

Em relação à dificuldade em cooperar, Robert Keohane apoiando-se nos pressupostos do modelo realista racional egoísta, desafia as suas características pessimistas argumentando

*I seek to demonstrate that realist assumptions about world politics are consistent with the formation of institutionalized arrangements, containing rules and principles, which promote cooperation. Once the argument has been established in this way, it can be modified by relaxing the key assumptions of bounded rationality, changes in preferences and empathy on state behavior (Keohane, 1984:2).*

---

<sup>4</sup> Para os neorrealistas ofensivos, os estados procuram alcançar ganhos máximos de poder.

<sup>5</sup> Para os neorrealistas defensivos a sua preocupação é a manutenção do equilíbrio da balança do poder, minimizando as perdas de poder relativamente a outros estados.

<sup>6</sup> “*Institutions as a set of rules that stipulate the ways in which states cooperate and compete with each other*”

Para os institucionalistas liberais o principal obstáculo à cooperação entre estados é a preocupação de ser enganado pelo outro estado, o que nos remete para a teoria dos jogos e para o exemplo mais conhecido de soma não zero, o Dilema do Prisioneiro (DP). A sua compreensão ajuda-nos a entender a essência dos problemas que os estados têm de resolver para conseguir cooperar. No jogo do DP há dois suspeitos, colocados em celas separadas e cada um tem duas escolhas: cooperar ou denunciar. Cada um deverá fazer a sua escolha desconhecendo aquilo que outro fará. Independentemente da atitude de cada tomar, a denúncia tem uma recompensa maior do que a cooperação. O dilema é que se ambos denunciarem o resultado será pior do que se ambos cooperarem (Axelrod, 1984:7,8). De facto a estratégia que resulta melhor no dilema do prisioneiro depende diretamente da estratégia que cada um está a utilizar e, em particular, qual a estratégia facilitadora de cooperação entre ambos. Robert Axelrod com base nos resultados de um torneio de jogos de computador em que o vencedor absoluto utilizou a estratégia mais simples TIT FOR TAT<sup>7</sup>, uma estratégia em que o jogador coopera na primeira jogada e depois imita o comportamento do outro jogador, afirma que a cooperação é possível, num mundo de egoístas dominados pela anarquia, concluindo que a cooperação uma vez estabelecida na base da reciprocidade, elimina as hipóteses da existência de estratégias menos cooperativas (1984:20,21).

Baseando-nos na análise do DP, podemos concluir que os estados, utilizando uma estratégia de TIT FOR TAT cooperam, desistindo dos ganhos a curto prazo em troca de maiores ganhos a longo prazo.

No debate NR/NL existem diferentes concepções quanto aos ganhos relativos e absolutos. Na verdade os estados que calculam os seus interesses em função dos ganhos relativos tornam todo o processo cooperativo mais complexo. Apesar da relativa pouca importância que os NR atribuem às instituições, estas poderão ter um papel determinante na potenciação de atividades de cooperação, na concretização de ganhos conjuntos e na sua distribuição. Uma das lições aprendidas no DP é que a decisão sem informação torna muito mais difícil a cooperação, pelo que, a partilha de informação através das Instituições poderá servir de facilitador em todo o processo de decisão relacionado com o aprofundamento da cooperação entre estados.

---

<sup>7</sup> TIT FOR TAT foi o programa criado pelo professor Anatol Rapoport da Universidade de Toronto que ganhou o torneio. Citado por Axelrod, Robert 1984 *The Evolution of Cooperation*. Nova York: Basic Books: 31.

## 1.2.Segurança Cooperativa

O conceito de segurança tornou-se um conceito muito abrangente, sobre o qual não existe consenso e que, na década de 90 com o culminar da guerra fria, a fragmentação da cena internacional, os efeitos da globalização, a diluição do conceito tradicional de fronteira, o progresso tecnológico, a interdependência das relações internacionais, a tipologia da nova conflitualidade, o aparecimento de novos atores e a imprevisibilidade das novas ameaças veio alargar o âmbito deste conceito, tornando-se evidente que para enfrentar as novas ameaça, riscos e conflitos de carácter transnacional a resposta teria de se basear, na cooperação internacional, num quadro de segurança cooperativa.

Neste novo conceito de segurança alargada, o conceito de segurança humana configura um elemento central em qualquer sistema de segurança internacional baseado em ideais democráticos liberais. O conceito de segurança humana rejeita o paradigma realista desafiando a noção tradicional de segurança nacional, centrando-se nas vulnerabilidades dos seres humanos e nos seus direitos básicos, sociais e de mercado, envolvendo um carácter multidisciplinar de compreensão de segurança e exigindo responsabilidades a nível global. O relatório de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é considerado um marco histórico, no desenvolvimento do conceito de segurança humana, com o seu argumento de que a comunidade internacional deveria proteger todas as pessoas das vulnerabilidades do subdesenvolvimento e da violência física das guerras e dos conflitos (UN, 1994).

A primeira tentativa de um sistema de Segurança Cooperativa emergiu, após o tratado de Viena que pôs fim à guerra contra a França em 1815, em que as quatro potências vitoriosas, Áustria, Prússia, Rússia e Grã-Bretanha concordaram em se encontrar regularmente para discutir assuntos relacionados com a segurança da Europa

O conceito de Segurança Cooperativa<sup>8</sup> no seu significado mais básico significa que os estados cooperam com a finalidade de resolverem problemas comuns, o que, muitas vezes é confundido com Segurança Coletiva. O professor Richard Cohen procurou operacionalizar este conceito arquitetando um sistema internacional de segurança, baseado nos mecanismos e nas instituições que provaram serem relativamente eficazes, na

---

<sup>8</sup> Sobre este conceito ver também *Cooperative Security in Europe: New Wine, New Bottles* (Kelleher, 2012); *The Evolution of the Concept of Security* (Iglesias, 2011); *Military Contribution to Cooperative Security* (USA, 2008); *Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais* (Tomé, 2010) e *Alianças e Comunidades de Segurança. Segurança Cooperativa. O Caso da NATO* (Rodrigues, 2013).

manutenção relativa da paz e da estabilidade. O sistema é baseado nos conceitos de Segurança Coletiva e Defesa Coletiva aos quais adiciona os dois novos conceitos de Segurança Humana e Segurança Cooperativa (Cohen, 2001:3-7).

O conceito de Segurança Coletiva e Defesa Coletiva implicam uma relação formal entre estados e, enquanto a Segurança Coletiva se preocupa com a segurança dos estados que fazem parte desse sistema, a Defesa Coletiva é uma organização que procura defender os estados membros das agressões externas.

A primeira organização de segurança coletiva foi a Liga das Nações, fundada a após a primeira Grande Guerra com a finalidade de evitar conflitos entre as nações que pertenciam a essa organização. Por diversas razões a Liga das Nações fracassou no seu objetivo de segurança e estabilidade, porque os seus membros não conseguiram desenvolver uma comunidade de segurança com uma identidade comum. Além de não partilharem os mesmos valores havia uma incompatibilidade fundamental entre democracias liberais, comunismo e fascismo (Mihalka, 2001:44).

Segundo Karl Deutsch, para uma comunidade pluralista<sup>9</sup> de segurança ser bem-sucedida deviam partilhar três condições essenciais. A primeira era a compatibilidade dos valores mais relevantes para o processo de decisão político, a segunda era a capacidade das entidades políticas participantes ou governantes de responderem mutuamente às necessidades, mensagens e ações, rápida e adequadamente e sem recurso à violência e, a terceira condição, era a previsibilidade do comportamento mútuo (Deutsch et al, 1957:140).

No final da II Grande Guerra, as Nações Unidas assumem o papel de Segurança Coletiva e, na década de setenta, a *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE) agora a *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE) foi formada também com a mesma finalidade, podendo afirmar-se que o sucesso de ambas tem sido muito contestado e só parcialmente eficaz.

O professor Richard Cohen define Segurança Cooperativa “como um sistema estratégico constituído com base num núcleo de estados democráticos ligados numa rede de alianças e instituições formais ou informais, caracterizada por valores partilhados e por uma prática e transparente cooperação política, económica e de defesa” (Cohen; 2001:10).

---

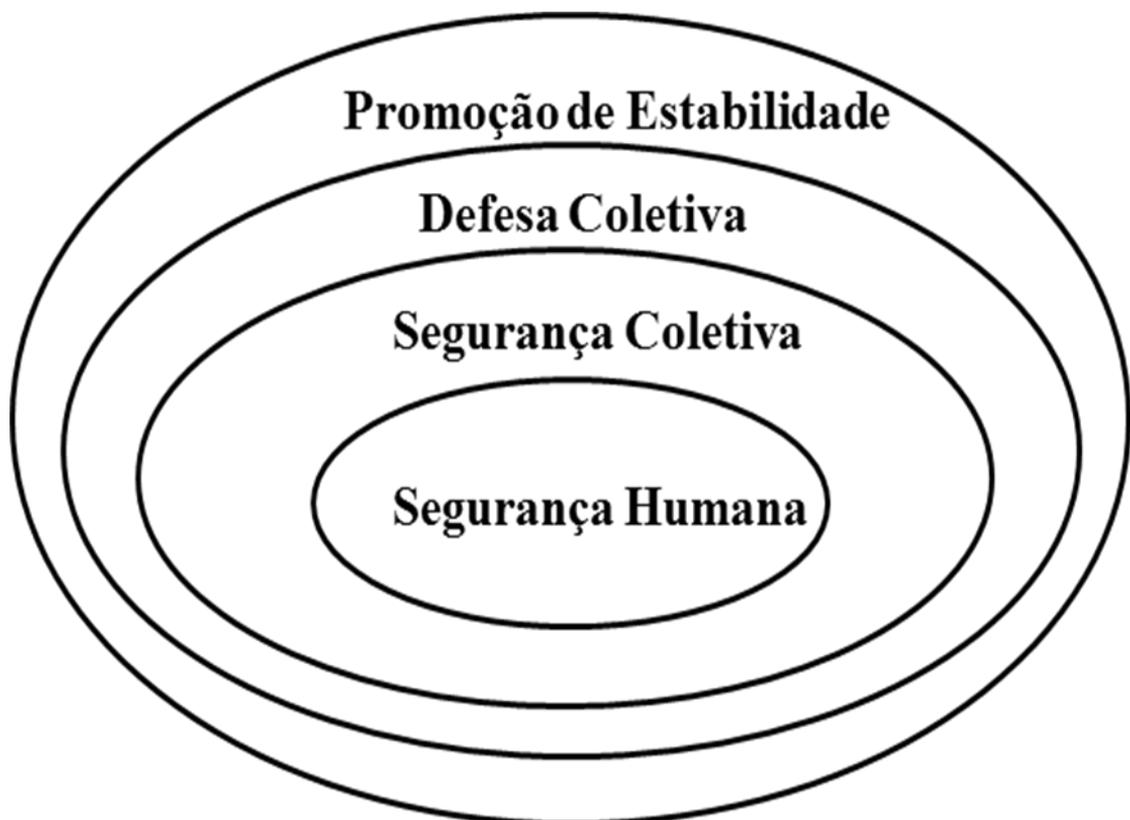
<sup>9</sup> Retendo a individualidade das entidades políticas

Segundo o autor, neste sistema os objetivos de segurança nacional dos estados estão ligados por quatro círculos de segurança:

- Primeiro círculo: promover e proteger os direitos humanos dentro e fora das fronteiras dos estados (Segurança Humana).
- Segundo círculo: manter a paz e a estabilidade dentro do espaço comum (Segurança Coletiva).

## **Sistema Estratégico de Segurança Cooperativa**

**Segurança Cooperativa  
Os “quatro círculos”**



Fonte: Cohen, Richard 2001 “Cooperative Security: From Individual Security to International Stability” in Cohen, Richard; Mihala; Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Patenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, the Marshall Center Papers, nº 3, 10, Figura 1.

Figura 1

- Terceiro círculo: proteção mútua contra a agressão externa (Defesa Coletiva)
- Quarto círculo: Promover ativamente a estabilidade fora das fronteiras dos estados, nas áreas em que o conflito ameace a segurança partilhada dos estados, utilizando meios políticos, informacionais, económicos e, se necessário, militares. A estabilidade fora das fronteiras pode ocorrer devido a conflitos entre estados ou a violações em massa de direitos humanos como aconteceu no Ruanda, Timor, Bósnia e no Kosovo. Como a estabilidade deve ser imposta, mantida ou preservada deve ser uma preocupação central dos estados participantes no sistema de Segurança Cooperativa (Cohen, 2001:9,10).

A figura 2 mostra como Cohen procurou institucionalizar o conceito baseando-se nas perceções da eficácia das instituições, em que o SIM? reflete uma eficácia parcial.

### Institucionalizando a Segurança Cooperativa

Instituição	1º Círculo Segurança Humana	2º Círculo Segurança Coletiva	3º Círculo Defesa Coletiva	4º Círculo Promover Estabilidade
NU	SIM?	SIM?	NÃO	SIM?
OSCE	SIM?	SIM?	NÃO	SIM?
UE	SIM	SIM	NÃO	SIM?
NATO	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Cohen, Richard 2001 “Cooperative Security: From Individual Security to International Stability” in Cohen, Richard; Mihala; Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Patenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, the Marshall Center Papers, nº 3, 15, Figura 2.

Figura 2

Da figura 2 conclui-se que a NATO é a única organização que preenche todos os critérios de segurança cooperativa. A determinação da UE para desenvolver uma capacidade de defesa, no quadro da PCSD, irá depender da vontade dos estados membros para fazerem os sacrifícios políticos e financeiros para dotar as suas forças armadas com os meios, a interoperabilidade e a sustentabilidade para com credibilidade conduzir uma operação como a do Kosovo, sem o apoio político e o poder militar dos Estados Unidos (Cohen, 2001:20).

Esta avaliação de Cohen é de 2001 e com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, registaram-se alterações específicas no âmbito da segurança e defesa das quais a mais importante é a introdução de uma cláusula de defesa mútua no quadro da UE: "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 51º da Carta das Nações Unidas", nº7 do artigo 42º, do TUE (UE, 2010:39). Esta cláusula é complementada com a cláusula de solidariedade constante no artigo 222º do TFUE (UE, 2010:148), em que a "A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros". Estas cláusulas configuram um avanço significativo em direção ao terceiro círculo do sistema de Segurança Cooperativa, a Defesa Coletiva.

### **1.3.Instituições Internacionais**

O conceito de Instituição Internacional poderá complementar o enquadramento do quadro teórico que desenvolvemos pela sua centralidade em relação ao objeto de estudo da nossa dissertação e pelas suas características como pedra angular nas Relações Internacionais do Século XXI. Propomo-nos desenvolver este conceito no âmbito dos contributos teóricos do Novo Institucionalismo nas suas vertentes de escolha racional, sociológica/normativa e construtivista por estarem mais diretamente relacionados com o tema que pretendemos desenvolver.

Apesar de nas últimas décadas se ter verificado um grande crescimento nos estudos do novo institucionalismo, não existe consenso na definição de Instituição. Nos

primeiros anos a seguir à segunda Grande Guerra, as Instituições Internacionais era a designação dada aos órgãos e organizações das Nações Unidas. A partir da década de setenta passou a utilizar-se o termo Regime Internacional e, após a década de noventa a palavra Instituição tem sido a mais utilizada na literatura académica. Embora tenha uma utilização alargada, a maioria dos académicos vê as instituições como um conjunto de regras destinadas a regular o comportamento internacional.

As abordagens institucionalistas são baseadas no pressuposto de que as instituições importam, “*particularly because of the ways in which institutional configuration have an impact upon political outcomes*” (Rosamond, 2000:113).

As instituições internacionais podem definir-se como “*explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe, and /or authorize behavior*”(Koremenos *et al.*, 2001:762) e estas “*can provide information, reduce transaction costs, make commitments, establish focal points for coordination and in general facilitate the operation of reciprocity*” (Keohane e Martin, 1995:42)

Considerando que os trabalhos desenvolvidos pelos académicos James March e Johan Olsen constituem um marco no que diz respeito ao novo institucionalismo iremos abordar em primeiro lugar a sua versão sociológica/normativa.

### 1.3.1. Instituições Internacionais – Institucionalismo Sociológico/Normativo

Para March e Olsen numa sociedade moderna, a *Polity*, é uma configuração de muitas instituições formalmente organizadas, que definem o contexto em que a política e a *Governance* se desenvolvem, transportando identidades e papéis que são uma marca da história, da visão e do carácter da *Polity*, criando laços que unem os cidadãos, apesar das muitas coisas que os dividem (2006:4-6).

Segundo estes autores a conceção duma instituição deve em primeiro lugar, rejeitar a compreensão da política como reflexo duma sociedade (contextualismo) ou como a consequência da macro agregação de atores individuais (reduccionismo); em segundo lugar, a política deve ser organizada em torno da interpretação da vida e do desenvolvimento do significado, propósito e direção e, não só, em torno das políticas de distribuição de recursos (instrumentalismo); em terceiro lugar, desenvolver um interesse na forma como as regras, normas e procedimentos operacionais padronizados (*standard*

*operating procedures*) têm impacto no comportamento político e, a ação política, não pode ser interpretada apenas com base no cálculo e em comportamentos egoístas (utilitarismo); em quarto lugar, considerar que a história é ineficiente, criticando os modelos de equilíbrio padrão e assumindo que as instituições alcançam de acordo com as circunstâncias uma forma única dependendo das atuais circunstâncias e portanto, independentemente da sua trajetória histórica (funcionalismo), (March e Olsen 2006:6). Para estes autores

*An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances. There are constitutive rules and practices prescribing appropriate behavior for specific actors in specific situations. There are structures of meaning, embedded in identities and belongings: common purposes and accounts that give direction and meaning to behavior, and explain, justify, and legitimate behavioral codes. There are structures of resources that create capabilities for acting. Institutions empower and constrain actors differently and make them more or less capable of acting according to prescriptive rules of appropriateness. Institutions are also reinforced by third parties in enforcing rules and sanctioning non-compliance (March e Olsen, 2006:3).*

No quadro numa perspectiva institucional, as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, capacitam e constroem atores políticos a atuar dentro numa “*logic of appropriateness*” (March e Olsen, 2004).

Se as regras e as normas são centrais e derivam de uma “*logic of appropriateness*” segundo B. Guy Peters, quando indivíduos entram para uma instituição algumas normas como a honestidade, cooperação e reciprocidade, que são importantes para atores públicos, são aprendidas como parte do processo geral de socialização (1999:34).

Dentro desta lógica, a normalização das ações políticas e dos modos de atuação das instituições, geram rotinas, que reduzem os custos de transação e aumentam o grau de institucionalização, mas dificultam as mudanças institucionais através da criação de elementos de “*historical inefficiency*” (March and Olsen, 2006:5).

A perspectiva proposta por estes autores contém muitos contributos teóricos relevantes dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais. O sentido de coletivo que prevalece sobre o individual é no entanto condicionado pelas escolhas que o indivíduo faz quando adere a uma instituição. Neste contexto, o problema agente estrutura é

resolvido através da aceitação e interpretação voluntária individual das normas e valores da instituição (Peters, 1999:41).

### 1.3.2. Instituições Internacionais – Institucionalismo de Escolha Racional

O Institucionalismo de escolha racional compreende várias abordagens teóricas das quais as três principais são baseadas no modelo *principal-agent*, no modelo teórico de jogos e no modelo das instituições baseadas em regras.

O modelo agente-principal é baseado no pressuposto, de que o líder duma organização age como um agente (representante) dos seus colaboradores ou empregados.

No modelo teórico baseado em jogos, a submissão (*compliance*) é uma das principais preocupações. Este problema pode ser concetualizado como um conjunto de jogos entre atores (legisladores) que tentam certificar-se da submissão de outros atores (burocratas), enquanto estes procuram uma maior latitude de ação na defesa dos seus interesses (Peters, 1999:51).

Dentro deste modelo que assume as instituições como constrangimentos exógenos, Kenneth A. Shepsle define uma instituição como:

*A script that names the actors, their respective behavioral repertoires (or strategies), the sequence in which the actors choose from them, the information they possess when they make their selections, and the outcome resulting from the combination of actor choices. Once we add actor evaluations of outcomes to this mix—actor preferences—we transform the game form into a game (Shepsle, 2006:24).*

No modelo normativo as instituições regem-se por um conjunto de normas e regras aprovadas antecipadamente, que são do conhecimento dos participantes quando aderem, proporcionando um processo de decisão estável, naquilo que poderia ser um ambiente político extremamente contencioso (Peters, 1999:49).

Apesar das suas diferenças, estas assumem a centralidade do indivíduo no processo político e que estes agem racionalmente em proveito próprio. As instituições são um conjunto de regras que moldam o comportamento individual, mas estes reagem racionalmente aos incentivos e constrangimentos para maximizar os seus ganhos. Os estados, numa análise racionalista, utilizam as instituições internacionais para alcançar os objetivos dos estados. As Instituições ajudam os Estados a alcançar resultados coletivamente superiores, reduzindo os custos de transação de futuras negociações internacionais, sobre questões específicas e fornecendo as informações necessárias, para

reduzir a incerteza sobre as futuras preferências e comportamentos dos Estados” (Moravkcsi e Schimmelfennig, 2009:72). Para atingirem essa finalidade despendem quantidades significativas de tempo e esforços na sua arquitetura institucional, porque estas podem trazer avanços e recuos significativos na economia internacional, no ambiente e na segurança nacional, disputando a concepção do modelo institucional, porque este pode afetar significativamente os resultados pretendidos.

As instituições na perspectiva racionalista são estabelecidas para ultrapassar deficiências no âmbito dos mercados ou dos sistemas políticos como um meio de produzir resultados coletivos desejáveis (Peters, 1999:59) e estes resultados que agregam as ações individuais dos estados, na busca eficiente das suas preferências, são o resultado coletivo das escolhas racionais interdependentes e estratégicas dos estados e de negociações intergovernamentais (Moravkcsi e Schimmelfennig, 2009:68).

O Institucionalismo de escolha racional pretende ser uma abordagem com base em abstração, simplificação, rigor analítico e na insistência de linhas de análise claras, que vão desde axiomas básicos a proposições analíticas e a implicações empíricas (Shepsle, 2006:32) de modo a estabelecer uma relação analítica entre indivíduos e instituições, através da capacidade destas, em moldarem as preferências individuais e manipularem os incentivos disponíveis para os membros dessa instituição (Peters, 1999:61). Neste contexto para Andrew Moravcsi, a integração da UE:

*Can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state on the international system, and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments (Moravcsi, 1998:18).*

### 1.3.3. Instituições Internacionais – Institucionalismo Construtivista

No quadro do novo institucionalismo, o construtivismo representa um avanço considerável em relação aos modelos normativo/sociológico e escolha racional, pela sua capacidade de análise, inovação e adaptação, em relação à complexa evolução institucional, em que os atores são considerados os elementos estratégicos na concretização de mudanças e transformações.

A centralidade do construtivismo está na construção social da política internacional, em que as estruturas *“of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces, and that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature”* (Wendt, 1999:1).

A premissa fulcral e comum a todos os construtivistas é que o mundo não é predeterminado, mas sim construído à medida que os atores interagem, ou seja, o mundo é uma construção social (Nogueira e Messari, 2005:166). Duas outras premissas que são comuns a vários construtivistas, são a negação da anarquia como central nas RI e que a anarquia é socialmente construída, pelo que, o sistema internacional pode variar entre o conflito e a cooperação, os processos de construção e reconstrução são permanentes e abrem espaço para a contínua possibilidade de mudança (Nogueira e Messari, 2005:167).

O ambiente social em que nos encontramos define (constitui) quem nós somos, as nossas identidades como seres humanos, inseridos em diversas comunidades sociais relevantes que criam, se reproduzem ou mudam de cultura através das nossas práticas diárias (Risse, 2009:145-146). Quanto mais ênfase os Institucionalistas Construtivistas dão à construção mútua do agente estrutura, mais relevante se torna o impacto da Europeização nos seus estados membros e nas suas políticas interna e externa.

Enquanto que para os modelos normativa/sociológica e racional as instituições importam *“matter”*, para os construtivistas, as ideias e as suas perceções importam. Os seus desejos, preferências e motivações não são um dado adquirido, como reflexo duma circunstância material ou social, mas sim irremediavelmente ideacional, refletindo uma orientação direcionada para o contexto em que irão ocorrer (Hay, 2006:63).

Alexandre Wendt define instituições como

*A relative stable set or “structure” of identities and interests. Such structures are often codified in formal rules and norms, but these have motivational force only in virtue of actors’ socialization to and participation in collective knowledge. Institutions are fundamentally cognitive entities that do not exist apart from actors’ ideas about how the world works (Wendt, 1992:399).*

As identidades e o conhecimento coletivo não existem independentemente, constituem-se mutuamente e, neste sentido, a institucionalização é um processo de internalização de novos interesses e identidades, não é algo que ocorre fora delas e que

afeta apenas o comportamento; a socialização é também um processo cognitivo (Wendt, 1992:399).

Em relação à constituição de interesses por ideias, Wendt afirma que nas relações internacionais poder e interesse são amplamente considerados “materiais” e, portanto, a única maneira de desafiar as teorias que os enfatizam como o realismo, é demonstrando que fatores como ideias, normas e instituições explicam muito do comportamento dos atores (1999:114).

Os institucionalistas construtivistas centram-se na ineficácia e ineficiência social das instituições, nas lutas políticas internas e nos seus resultados como base analítica para a inovação, transformação e evolução institucional. Nesta perspectiva, a mudança é vista como uma consequência da interação entre os atores e o contexto em que se encontram, entre “arquitetos” institucionais, assuntos institucionais e o ambiente institucional e, mais, especificamente em termos de interação entre a conduta estratégica e o contexto estratégico em que se desenvolve (Hay, 2006:64).

O institucionalismo construtivista procura identificar, detalhar e interrogar até que ponto e em que momentos, as normas e os interesses institucionalizados e interiorizados podem ser desafiados, contestados e substituídos. Wendt reconhece que *“it must be emphasized that saying that interests are made of ideas does not mean they easily can be changed in any given context”* (1999:134).

Uma especial atenção é dedicada às crises, porque estas podem ser vistas, como momentos em que a percepção dos interesses se torna problemática, podendo desencadear conjunturas de intensa contestação ideacional, determinando uma nova trajetória de evolução institucional e criando as condições para iniciar as reformas adequadas, à resolução da crise.

Apesar dos Institucionalistas Construtivistas reconhecerem as mudanças institucionais como emblemáticas, a percepção sobre o que é exequível, legítimo, possível e desejável é enformado pelo contexto do ambiente institucional, os paradigmas políticos existentes e a visão do mundo, pelo que, é através de filtros cognitivos que a conduta estratégica é concetualizada e avaliada (Hay, 2006:65).

Neste contexto de desafio normativo, os Institucionalistas Construtivistas tentam seguir uma lógica de ação que March and Olsen denominam de *“logic of appropriateness”*, que é uma perspectiva de como a ação humana deve ser interpretada,

bem como as políticas, através de regras apropriadas ou de exemplar comportamento, dentro das instituições em que os “*actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation*” (March; Olsen, 2004:1).

A Europa é considerada um laboratório em que os académicos se disputam na análise de relações entre as instituições, os estados e os indivíduos. Uma das grandes questões está relacionada com a capacidade das instituições internacionais criarem sentido de comunidade e de pertença. Nesse sentido para os Institucionalistas Construtivistas, a construção social dentro das instituições internacionais, envolve dinâmicas de aprendizagem e de socialização. A definição clássica de socialização, com raízes profundas na sociologia e no interacionismo simbólico é um “*process of inducting actors into the norms and rules of a given community*” (Checkel, 2006:5), em que o comportamento individual e dos estados são guiados por uma lógica de “*appropriateness*” e, as identidades e os interesses, são construídos através de um processo de interação num contexto alargado (normas e estruturas discursivas).

A aprendizagem social acontece com mais facilidade em grupos, em que os indivíduos partilham antecedentes profissionais comuns (advogados, militares, banqueiros); enfrentam crises ou falhanços políticos incontroversos; que se encontram regularmente, onde existe grande interação entre os seus membros ou em grupos que não se encontram expostos diretamente a pressões e exposições políticas (Checkel, 1999:549).

Jeffrey T. Checkel define dois modelos de socialização. O primeiro (Tipo I) em que os agentes procedem apropriadamente, aprendendo um papel através da aquisição de conhecimentos, que os permite agir de acordo com o expectável. Isto significa que um cálculo consciente instrumental foi substituído por um papel desempenhado conscientemente. A este modelo Checkel apelida de internalização ou socialização. No segundo modelo (Tipo II) os agentes seguindo uma lógica apropriada vão para além do que é expectável e aceitam as normas da comunidade ou organização como sendo a opção correta (“*the right thing to do*”). Este modelo é denominado por Checkel internalização/socialização e isto implica que os agentes adotam os interesses, e possivelmente as identidades da organização a que pertencem. O cálculo consciente

instrumental foi substituído por, dado como garantido (“*taken for grantedness*”) ( Checkel, 2006:6).

O institucionalismo construtivista tem muito a contribuir para a análise e, acima de tudo, para a explicação de mudanças institucionais complexas, especialmente nas questões relacionadas com a dinâmica das instituições em condições de desequilíbrio. No entanto, interrogamo-nos até que ponto as questões materiais são completamente substituídas por explicações ideacionais ou é reservado algum espaço para as forças materiais.

Recorrendo uma vez mais a Wendt este argumenta que, do seu ponto de vista, as ideias não explicam tudo “*it cannot be ideas all the way down*”. Segundo este autor quer queiramos ou não, a distribuição e composição de recursos materiais, em determinados momentos ajudam a definir as possibilidades da nossa ação. Assim, a relação entre as forças materiais e ideias funciona nos dois sentidos, mas só podemos teorizar adequadamente esse relacionamento se reconhecermos que elas se constituem como diferentes tipos de coisas que existem independentemente (Wendt, 1999:110-112).

**Página intencionalmente deixada em branco**

## **CAPÍTULO 2 – A ARQUITETURA DE GESTÃO DE CRISES DA UE**

O objetivo deste capítulo é o estudo da arquitetura gestão de crises da UE nas suas principais características e evolução, tentando compreender a sua coerência e a complicada interação entre as estruturas de nível político estratégico baseadas em Bruxelas, na sua capacidade de resposta a missões e operações de gestão de crises.

Começaremos por abordar as principais inovações do Tratado de Lisboa (TL) com relevância para este trabalho e as estruturas e instrumentos intergovernamentais da PESC/PCSD. Em seguida, definiremos o conceito de “*Comprehensive Approach*” da União Europeia, de modo a podermos aferir do seu impacto, após o Tratado de Lisboa, nas estruturas de PCSD de gestão de crises e na institucionalização de procedimentos de gestão de crises. Após esta fase, procuraremos avaliar a coerência da estrutura de comando e controlo e compreender o complexo processo de decisão na PCSD. Terminaremos com as competências formais da Comissão e do Parlamento no âmbito da PCSD.

### **2.1. O Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa embora na sua essência não tenha alterado significativamente o processo de decisão intergovernamental, introduziu alguns instrumentos e mecanismos com vista a melhorar a consistência política da ação externa da UE, embora alguns deles ainda não tenham sido postos em prática com essa finalidade. Além da introdução da cláusula de defesa mútua e da de solidariedade no âmbito da defesa, já abordadas no capítulo anterior (pág. 19), o alargamento da tipologia de missões abrangendo todo o espectro de operações, incluindo missões de forças de combate, para a gestão de crises (Art.º 43.1 do TUE) obriga claramente a UE, no quadro da sua PCSD a melhorar a sua capacidade de resposta, tendo em consideração a atual volatilidade e complexidade da segurança internacional e que, no âmbito do TUE, uma das finalidades do alargamento da tipologia de “todas estas missões é poder contribuir para a luta contra o terrorismo” (Art.º 43.1 do TUE).

No âmbito da cooperação entre EM, a introdução da Cooperações Estruturada Permanente (CEP) (Art.º 42.º.6, Art.º 46º do TUE e Protocolo nº10 relativo à CEP), veio como que alargar ao domínio da defesa, as Cooperações Reforçadas regulamentadas pelo

Tratado de Amesterdão (UE, 1997:12) e simplificadas pelo Tratado de Nice, que excluía todas as decisões relativas à PESD/PCSD (UE, 2001:8).

A CEP, “constitui uma espécie de regime derogatório, mais aberto e mais flexível que o regime geral das cooperações reforçadas” (Teixeira, 2012:170), em que o Conselho adota, por maioria qualificada, a decisão que estabelece a CEP e determina a lista dos EMs participantes (Art.º 46.2 do TUE). A CEP admite a entrada ou a saída de EM, o que nos leva a admitir que este mecanismo surge como um processo flexível e facilitador, onde poderão coexistir padrões distintos de integração, numa tentativa de colmatar a falta de mecanismos de resposta militares. O n.º 3 do Art.º 41 do TUE permite, que por maioria qualificada, seja criado um “*start up fund* constituído por contribuições dos EM” destinadas ao financiamento urgente de iniciativas no âmbito do n.º 1 do Art.º 42 do TUE, “em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional” e os Art.ºs. 42.5 e 44 do TUE abrem a possibilidade do “Conselho confiar a execução de uma missão, a um grupo de EM que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão. Estes EM, em associação com o Alto Representante, acordam entre si a gestão da missão” (UE, 2010:39), o que poderá ser um instrumento facilitador em termos de flexibilidade e de capacidade de resposta rápida.

A CEP, conjugada com o n.º 3 do Art.º 42 do TUE (UE, 2010:38) refere que “ Os EM que constituam entre si Forças Multinacionais podem também colocá-las à disposição da Política Comum de segurança e Defesa” abre mais uma janela de oportunidade no âmbito da cooperação militar no desenvolvimento de projetos comuns no sentido de flexibilizar a capacidade de resposta da UE.

A Agência Europeia de Defesa (AED), que no “ domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos, identifica as necessidades operacionais e promove as medidas necessárias para as satisfazer” (Art.º 42.3 do TUE), apesar de estar “ sob a dependência do Conselho, dotada de um orçamento limitado e atravessada pela resistência de alguns EM, em conferir-lhe verdadeiras competências de coordenação (Teixeira, 2012:169), poderá servir para aumentar a cooperação dos EM no domínio da defesa.

Importa, no âmbito deste estudo, realçar o papel atribuído pelos EM à AED na coordenação estratégica do conceito de “*Pooling and Sharing*”, com a finalidade de facilitar a cooperação entre os EM de uma forma mais estruturada, “quer em termos de

planeamento integrado de defesa quer em todos os processos subsequentes de “*procurement*”, incluindo a investigação e o desenvolvimento” (Silva, 2013:1077).

O conceito de “*Pooling and Sharing*” permite que os EM possam adquirir, operar e “reforçar as capacidades militares na Europa a fim de apoiar a PCSD, tirando partido de todas as oportunidades de cooperação e desenvolvendo as possibilidades de mutualização e de partilha de recursos” (UE, 2010d:6).

O Tratado de Lisboa, através da CEP, permite a utilização deste mecanismo para este efeito mas, até ao momento pouco interesse tem sido demonstrado pelos EM para a sua utilização. Parece-nos contudo, que ao nível operacional, a cooperação regional bilateral e multilateral através de iniciativas dos EM, poderá funcionar melhor principalmente, para a execução de intervenções militares no quadro dos *Battle Groups* e da capacidade de resposta rápida, facilitando a cooperação regional no desenvolvimento de Quartéis Gerais e Forças Militares Conjuntas e Combinadas e a partilha de algumas capacidades logísticas.

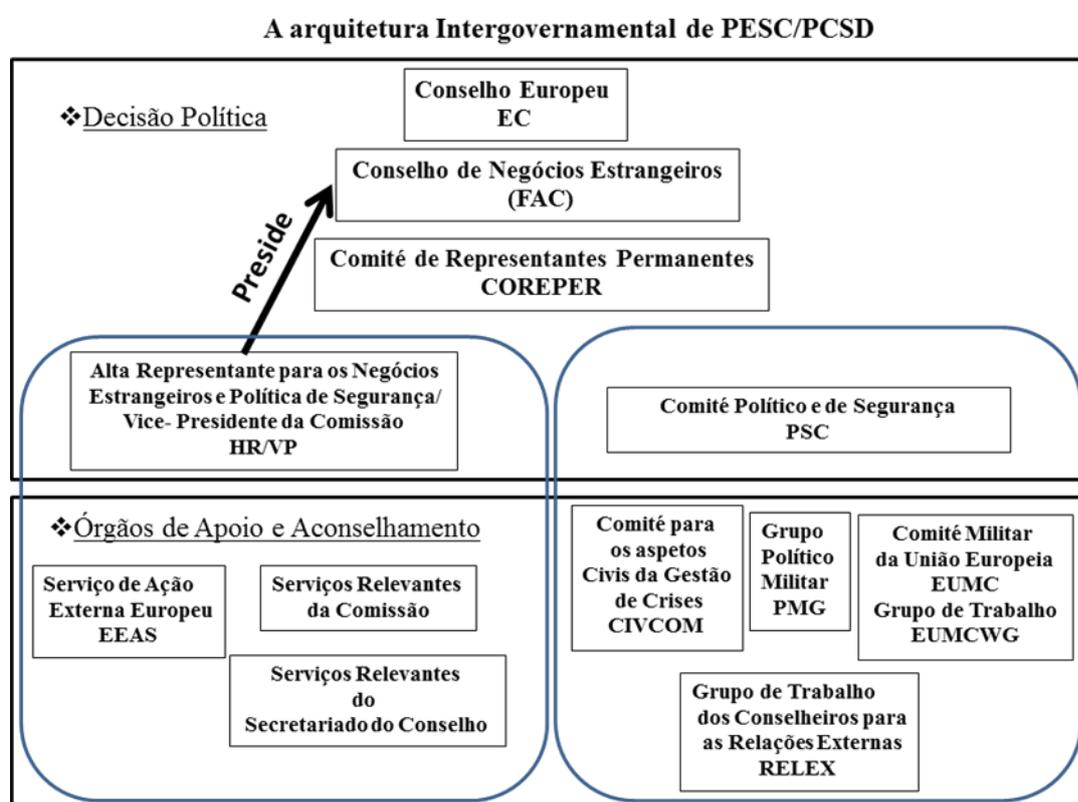
No âmbito do Art.º 44 do TUE, referido anteriormente, em termos cooperação de “*Pooling and Sharing*”, a nível operacional poderá ser um bom exemplo, se um EM membro quiser intervir e outro o puder apoiar, com a capacidade de transporte estratégico. Demonstraremos no terceiro capítulo, a aplicação deste conceito no estudo de caso que iremos desenvolver, em que foi teoricamente possível planear a projeção do *EU Battle Group 2011-2*, utilizando apenas a capacidade de transporte estratégica dos países participantes.

Por último, além da criação do cargo permanente de Presidente do Conselho, o cargo de Alto Representante (AR) para a PESC/PCSD, acumulando com o cargo de Vice – Presidente da Comissão (VP) e o Serviço Europeu de Ação Externa (*EEAS*) para o apoiar, poderá possibilitar uma melhor articulação entre a Comissão e o *EEAS* e uma melhor coordenação entre os instrumentos civis e militares na ação externa da UE, no quadro do conceito do *Comprehensive Approach - CA* da UE. Explicitaremos em seguida de uma forma sintética a arquitetura intergovernamental de PESC/PCSD e tentaremos de seguida compreender o conceito de *CA* e o seu impacto na arquitetura de gestão de crises da UE e na contribuição para uma maior institucionalização ao nível dos procedimentos internos, principalmente da Comissão e do *EEAS*.

## 2.2. A Arquitetura intergovernamental da PESC/PCSD.

O processo de decisão intergovernamental, no quadro da PCSD (UE, 2010:30), é um processo complexo e demorado, envolvendo uma arquitetura institucional maioritariamente baseada em Bruxelas sob a presidência do Conselho Europeu (Figura 3).

A arquitetura intergovernamental da PCSD deverá poder implementar estas decisões de uma forma coerente, concordando com uma política comum baseada em prioridades estratégicas e ter a capacidade de mobilizar, comandar e controlar rapidamente os recursos militares, civis e financeiros disponíveis para executar operações de gestão de crises.



Fonte: Weisserth, Hans-Benhard (2012) “Overview of the main Council Bodies” in Jochen Rehl e Hans-Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria,33.

Figura 3

As estruturas da arquitetura intergovernamental de PESC/ PCSD sob a autoridade do Conselho Europeu e do Conselho de Assuntos Externos (*Foreign Affairs Council*), tem

como característica principal a unanimidade<sup>10</sup> do processo de decisão em todos os seus níveis. Importa de uma forma resumida elencar as principais atribuições das diferentes estruturas de decisão política e dos seus órgãos e serviços de apoio e aconselhamento.

**O Conselho Europeu<sup>11</sup>, *European Council (EC)*** compreende os Chefes de Estado e de Governo e o Presidente da Comissão define as políticas e as prioridades da UE. A AR/VP acompanha os trabalhos do CE.

**O Conselho de Negócios Estrangeiros<sup>12</sup>, *Foreign Affairs Council (FAC)***, uma das dez possíveis configurações do Conselho da União Europeia, presidido pela AR/VP é o responsável pela ação externa da UE, incluindo a política comum externa, de segurança e de defesa, o comércio e a cooperação externa, certificando-se da sua coerência em coordenação com a Comissão.

**O Comité dos Representantes Permanentes<sup>13</sup>, *Comité des Représentants Permanents (COREPER)*** constituído pelos embaixadores representantes dos EM sediados em Bruxelas, é responsável pela preparação dos trabalhos do Conselho e, todos os assuntos a discutir nas reuniões do Conselho, são analisados obrigatoriamente no *COREPER* antes de serem incluídos na agenda do Conselho. Consoante os assuntos a tratar, reúne em duas configurações, *COREPER I* e *COREPER II*, sendo esta última configuração a responsável pelos assuntos gerais e relações externas.

**A Alta Representante da UE para as Relações Externas e Política de Segurança e Vice-presidente da Comissão Europeia** exerce as suas funções de acordo com o exposto no Artigos 18 e 27 do TUE, sendo a responsável pela coerência e consistência da ação externa da UE. Como VP da Comissão é também responsável pela coordenação interna, de todos os assuntos relacionados com as relações externas da UE. É a representante da UE em todos os assuntos relacionados com a PCSD e exerce a sua autoridade sobre o Serviço de Ação Externa Europeu (*European External Action Service - EEAS*), e sobre todas as delegações da UE, em países terceiros e em organizações internacionais.

---

<sup>10</sup> Art.º 24 do TUE

<sup>11</sup> Para mais detalhe ver <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/e>

<sup>12</sup> Para mais detalhe ver, O Conselho Europeu e o Conselho - Duas Instituições na Ação Europeia disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2013/european-council-council-two-institutions-acting-europe/>

<sup>13</sup> Art.º 240 do TFEU. Mais detalhe em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/coreper\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_en.htm)

**O Conselho Político e de Segurança, *Political Security Council (PSC)*** de nível embaixador, é a pedra angular da PCSD. De acordo com o Artigo 38 do Tratado de Lisboa, acompanha a situação internacional, colaborando na definição de políticas no âmbito da PCSD e monitorizando a sua implementação, quando acordadas. É o responsável primário, pela preparação das respostas coerentes e consistentes da UE às crises, fazendo recomendações ao Conselho e, quando autorizado, exerce o controlo político e a direção estratégica, sob a autoridade do Conselho e da Alta Representante. O trabalho do *PSC* é preparado pelo Grupo Nicolaidis<sup>14</sup>. O *PSC* é presidido por um representante da AR/VP.

**O Comité para os aspetos Cíveis de Gestão de Crises, *Civilian Committee (CIVCOM)***<sup>15</sup> é um dos grupos de trabalho do Conselho sob a autoridade do *COREPER* responsável por informar, recomendar e aconselhar, sob os aspetos cíveis de gestão de crises, o Conselho Político de Segurança. Tem um papel preponderante no desenvolvimento de conceitos e no planeamento de missões cíveis de gestão de crises, sendo também responsável pela elaboração de relatórios periódicos dessas missões. Contribui ainda, para o estabelecimento de mecanismos de troca de informação, coordenação e reação rápida entre a UE e os EM. É presidido por um representante da AR/VP.

**O Comité Militar da União Europeia, *European Union Military Committee (EUMC)***<sup>16</sup> é um dos órgãos do Conselho, composto pelos *Chief of Defense*<sup>17</sup> (*CHODs*), representados pelos seus representantes militares (*MilReps*) em Bruxelas. É responsável pelo aconselhamento e recomendação ao *PSC* em todos os assuntos e atividades militares da UE. Tem um Presidente (*Chairman*) permanente, escolhido pelos *CHODs* e nomeado pelo Conselho. O *Chairman (CEUMC)* assiste às reuniões do Conselho, quando houver decisões a tomar no âmbito da defesa. O *CEUMC* é o principal conselheiro militar da AR/VP e o ponto de contato (POC) com os comandantes das operações militares da UE.

**O Grupo Político-Militar, *Political Military Group (PMG)***<sup>18</sup> é responsável pelos aspetos políticos dos assuntos cíveis e militares relacionados com a PCSD, incluindo os relacionados com as missões, operações, capacidades e conceitos, facilitando a troca de

---

<sup>14</sup> Herdou esta designação por homenagem ao seu primeiro presidente (*Chairman*)

<sup>15</sup> Mais detalhe em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index_en.htm)

<sup>16</sup> Mais detalhe em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index_en.htm)

<sup>17</sup> Generais cujas designações diferem de acordo com os países, responsáveis pelas Forças Armadas. A designação NATO é *Chief of Defense CHOD*. No caso de Portugal é o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA)

<sup>18</sup> Mais detalhe em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index_en.htm)

informação e contribuindo para o desenvolvimento de políticas horizontais. Prepara as conclusões do Conselho, faz recomendações ao PSC e monitoriza a sua implementação. Coordena todas as atividades relacionadas com parcerias, relações NATO-UE, incluindo os exercícios.

**O Grupo de Trabalho dos Conselheiros para as Relações Externas, *Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX)***<sup>19</sup> analisa todos os aspetos legais e financeiros de todos os instrumentos de PESC, incluindo os Representantes Especiais da UE (*EU Special Representatives*), não-proliferação, sanções e de PCSD. No âmbito da PCSD é responsável pelos aspetos institucionais, legais, logísticos e financeiros das missões e operações. Prepara todas as decisões do Conselho relacionadas com a parte financeira e submete-as para aprovação. É presidido por um representante da Presidência rotativa da UE.

### **2.3. O Conceito de “*Comprehensive Approach*” da União Europeia**

Os Estados e as organizações internacionais (UE, NATO, Nações Unidas, União Africana) utilizam extensivamente o “*Comprehensive Approach*”<sup>20</sup>, incluindo os termos “abordagem multidimensional” ou “abordagem integrada” que procuram sintetizar a ideia de uma maior harmonização e coordenação entre os atores internacionais, locais, civis e militares quando ocorre uma crise (Coning, 2010). Também são utilizados termos como “*whole of government approach*”, “*interagency approach*”, “*networked security*”, “*multifunctional approach*” ou o conceito dos 3 Ds: Diplomacia, Desenvolvimento e Defesa (Wendling, 2010:9).

Não existe uma definição que seja da concordância de toda a comunidade internacional, mas na doutrina da NATO, na *Allied Joint Publication 01 (D)* (NATO, 2003), podemos encontrar as linhas gerais da contribuição da NATO para o *Comprehensive Approach*. A NATO considera que poderá intervir numa crise, podendo ser um dos atores participantes na resolução dessa crise e que os objetivos dos outros

---

<sup>19</sup> Mais detalhe em *Council Working Parties* disponível em <http://eu2013.ie/ireland-and-the-presidency/abouttheeu/theeuexplained/councilworkingparties/>

<sup>20</sup> Embora não haja uma definição para o CA, existe um largo consenso de que “*it implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative process that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security, economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements, in pursuit of a common goal both within and beyond the EU*” (UE, 2010a:32)

participantes estarão de uma forma geral alinhados com os objetivos gerais da NATO, podendo, no entanto, estar enformados por diferentes perspectivas, prioridades, motivações, mandatos, prazos, culturas e processos e, nesse sentido, esta procurará influenciar estas situações complexas, pela utilização cuidadosa e coordenada dos instrumentos de poder (Diplomático, Informação, Militar e Económico) e capacidades civis, de acordo com o contexto, utilizando os princípios do processo colaborativo do “*Comprehensive Approach*” (NATO, 2003:2-11).

Embora na doutrina NATO, a implementação do *CA* dependa dos instrumentos de poder e dos outros atores envolvidos, podendo variar entre os níveis estratégico, operacional e tático e de uma crise para outra, existem princípios que a NATO entende, que devem ser aplicados: a necessidade de um empenhamento proactivo entre todos os atores, antes e durante a crise; a importância de uma compreensão partilhada através de trabalho cooperativo, ligação, educação e linguagem comum; o valor do trabalho colaborativo baseado na confiança mútua e na vontade de cooperar, em que a familiaridade institucional e partilha de informação são cruciais e o pensamento centrado nos resultados, certificando-se de que todos os atores trabalham, orientados para um objetivo comum ou resultado, sustentados, mesmo na ausência de unidade de comando, pela unidade na finalidade (NATO, 2003:2-12).

Apesar deste conceito doutrinário da NATO, a sua aplicação não é consensual dentro da Aliança, no que diz respeito á integração das capacidades civis principalmente pelos membros da Aliança que também pertencem à UE, e que defendem que os aspetos civis da gestão de crises devem ser da responsabilidade primária da UE (Wendling, 2010:41).

Ao contrário da NATO que não tem capacidades, civis, para intervir na gestão de crises, a UE pode utilizar capacidades militares e civis conforme ficou decidido pelo Conselho Europeu em Colonia em 1999 (UE, 1999) e em Santa Maria da Feira em 2000 (UE, 2000) respetivamente.

No Conselho de Santa Maria da Feira podemos ver mencionada de uma forma *ad hoc*, no Anexo I, I.8 e “sublinhada a importância de assegurar uma relação profunda, na gestão de crises por parte União, entre os campos militar e civil” (UE, 2000) e, em 2003, com a publicação de um documento, preparado em conjunto pelo Secretariado Geral do Conselho e pelos serviços da Comissão, intitulado “*Civil Military Coordination-*

*CMCO*)<sup>21</sup>”, foram dados os primeiros passos na tentativa de uma articulação institucional entre civis e militares, considerando a importância central do *CMCO* como cultura de coordenação (UE, 2003:1).

O documento preconiza que esta cultura de coordenação deve iniciar-se na fase de rotina que antecede as potenciais crises e, que no caso de uma crise, sob o ímpeto do Alto Representante e da autoridade do Conselho, o Comité Político de Segurança, como responsável pelo controlo político e pela direção estratégica, desempenha um papel central na coordenação das ações, com base nas decisões do Conselho, certificando-se da coerência da resposta da União à crise (UE, 2003:3).

Os interesses políticos e os objetivos políticos devem constar de um conceito de gestão de crises ou de um documento equivalente, bem como as opções civis e militares para atingir esses objetivos e, o Secretariado Geral do Conselho e a Comissão, devem trabalhar em conjunto como um “*Crisis Response Co-ordination Team (CRCT)*”, certificando-se do grau de coerência e de clareza dos documentos produzidos, bem como das atividades em curso, para consideração das delegações da UE (UE, 2003:4).

Embora no nível político estratégico, o termo *CMCO* seja o utilizado nas relações de cooperação entre civis e militares, nos teatros de operações, na terminologia militar utiliza-se o termo CIMIC na designação dessas ações de cooperação. A sua definição, de acordo com a terminologia NATO “*The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies*” (NATO, 2002:1), é também assumido nas missões e operações militares no quadro da PCSD.

Depois desta primeira tentativa conceptual, em 2010 o Estado-Maior Militar produz para o Comité Militar um extenso documento “*Towards a CA- The Operating Implications*” (UE, 2010a), baseado na consolidação de dois documentos anteriores (*Military Implications of a Comprehensive Approach - MICA e Operating Implications of a Comprehensive Approach*), em seminários e em consultas aos EM e a outras organizações, com a intenção de ser o documento base para o Conselho/PSC, que

---

<sup>21</sup> Definição: “*Civil- Military Co-ordination (CMCO) in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of the EU’s response to the crisis*” (UE, 2003:2 )

aconselhará as ações que devem ser tomadas, em relação à aplicação do CA nas missões da PCSD (UE, 2010a:6).

O documento refere que, para aplicação de um CA, os instrumentos da UE devem ser capazes de operar em conjunto com outras organizações e instituições globais e cooperarem com estados terceiros, autoridades regionais e locais de modo a alcançar uma solução estável e duradoura, dando como exemplos a aplicação *ad hoc* de elementos de CA na missões *EUFOR Tchad/RCA*, a *EU Monitoring mission in Georgia* e a Operação Atalanta (UE, 2010a:10). O conceito de CA pretende ser abrangente, centrando-se não só no nível do teatro de operações, mas considerando também, a aplicação de outros instrumentos da UE que estão fora do teatro e que poderão intervir de forma coordenada e sequencial em todo o espectro do conflito; no pré-conflito, operações de alta intensidade, estabilização pós-conflito e reconstrução com vista a um desenvolvimento a longo prazo (UE, 2010a:11).

É também referido que:

*When appropriate the EU may deploy a Civilian mission, with assistance from the military, or a military operation with participation or assistance from civilian components. In a complex scenario the EU may choose to deploy both a civilian mission and/or a military operation where a wide range of instruments are available, possibly for an extended period* (UE, 2010a:11).

O documento considera que, para um eficaz CA a liderança, planeamento e coordenação necessitam de ser bem definidos e dá muita importância á cooperação institucional, ação colaborativa, educação e treino (UE, 2010a:8-24).

Como conclusão o CA adotado pela UE é construído com base no conceito 3D, integrando as áreas de “Defesa”, garantindo um ambiente seguro e estável, “Desenvolvimento”, que deve traduzir-se numa economia sustentável e em bem estar social e “Diplomacia”, que facilite o processo político e que se traduza num governo estável e instituições legítimas e democráticas (UE, 2010a:34).

Baseado neste conceito podemos constatar algumas melhorias, quer a nível dos procedimentos, quer no nível operacional. As missões que se desenrolam no Corno de África<sup>22</sup>, no Sahel e nos Grandes Lagos são consideradas um bom exemplo de sucesso da

---

<sup>22</sup> O Corno de África é uma área de crise em que a UE tem implantado uma série de instrumentos no quadro do CA, sendo o maior doador da Somália, com mais de 1 bilhão de euros para o período de 2008-2013, incluindo apoios na área da segurança, ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária e projetando três missões no âmbito da PCSD na região (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somália, EUCAP NESTOR); é o principal contribuinte financeiro para a AMISOM (411m € comprometido) e também presta assistência

aplicação dos princípios organizacionais do CA (UE, 2013e:2). Embora ainda não existe uma maneira de avaliar o sucesso das operações, o anexo “*Strategic Framework*” às conclusões do Conselho da União Europeia, (UE, 2011) sobre o Corno de África é um bom exemplo de enquadramento de uma abordagem estratégica da UE, trabalhando em parceria na região e com os parceiros internacionais (UE, 2011:2).

O “*Strategic Framework*” identifica áreas para ação (parcerias para o desenvolvimento, diálogo político, resposta humanitária, resposta e gestão de crises e relações de comércio), com ações específicas em formato de sub - estratégias e planos de ação, que são sujeitos posteriormente a decisões pela Comissão, Estados Membros e Conselho, competindo ao AR/VP e ao EEAS, ao Representante Especial da UE, às delegações da UE na região, à Comissão e aos Estados Membros trabalharem em conjunto, para a implementação deste documento (UE, 2011:4).

Os desafios globais estão a aumentar em número e complexidade e os recursos financeiros e económicos continuam escassos, potenciando a necessidade de otimizar todos os instrumentos relevantes, internos ou externos, no quadro do CA, e nesse sentido, a Comissão e os 28 EM trabalhando em conjunto e estrategicamente, podem definir e defender os seus valores e interesses fundamentais, promover os seus objetivos políticos chave, prevenir crises e ajudar a restaurar a estabilidade, apoiando-se numa rede de 139 delegações, diplomático *expertise* no EEAS, incluindo a utilização dos Representantes Especiais (EUSR) (UE, 2013e:3).

Existe neste momento um consenso alargado em relação ao CA como poderemos constatar na Resolução do Parlamento Europeu (PE) de 21 de Novembro de 2013 sobre a implementação da PCSD baseado no relatório anual do Conselho Europeu sobre a PESC que,

*Stresses that the main asset of the European Union is the availability of various policies and instruments, combined through the ‘comprehensive approach’, and that it is possible to achieve better results at all levels by better integrating the CSDP into this approach [...] looks forward to specific decisions being taken at the December Summit and expects the further integration of the CSDP to be analyzed thoroughly in the upcoming joint Communication by the VP/HR and the Commission on the implementation of the comprehensive approach* (UE, 2013f: 5).

---

humanitária muito significativa (mais de 260M € desde 2008). European External Action Service (14 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, Where We Work*. Acesso em 14 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/horn-of-africa/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/horn-of-africa/index_en.htm).

e nas conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de Dezembro de 2013 sobre a PCSD que refere que,

*In order to tackle both long standing and new security threats, the EU needs to apply and further develop its comprehensive approach to all phases of the conflict cycle.... The Council supports a renewed impetus to a strategically coherent and effective use of the EU's and Member States' array of instruments,[...] It looks forward to an ambitious Joint Communication from the High Representative and the European Commission on the EU Comprehensive Approach,[...] providing a basis for implementation, e.g. through an action plan (UE, 2013:3).*

A declaração conjunta da Comissão e da Alta Representante (AR) para a Política Externa e de Segurança/Vice-presidente (VP) da Comissão, ao Parlamento e ao Conselho, em dezembro de 2013, sobre o *Comprehensive Approach* às crises e conflitos externos (UE, 2013e), tem um amplo significado político e institucional. Primeiro por ser uma declaração conjunta, o que significa claramente uma vontade política de trabalharem em conjunto, segundo, porque com a entrada em força do Tratado de Lisboa e do novo contexto institucional, incluindo a criação do cargo de Alto Representante para a PESC/PCSD, acumulando com o cargo de Vice – Presidente da Comissão e o Serviço Europeu de Ação Externa, aumentou o potencial da UE em tornar a sua ação externa mais consistente, mais efetiva e mais estratégica (UE, 2013e:2) e em terceiro porque além de enunciar objetivos a atingir, enumera as ações concretas que devem ser tomadas para os atingir.

O documento desenvolve oito objetivos a atingir e respetivas ações: desenvolver uma capacidade de análise partilhada, definir uma visão estratégica comum, centrar na prevenção, mobilizar os diferentes pontos fortes e capacidades da UE, empenhamento a longo prazo, juntar as *policies* com a ação externa e interna, fazer uma melhor utilização das delegações e trabalhar em parceria (2013e:5-11).

Como conclusão reconhece que já houve algum progresso no desenvolvimento de políticas e estratégias nas respostas globais da União, como iremos ver em seguida no âmbito da gestão de crises, mas que o trabalho não está acabado, e que, a curto e médio prazo, a Comissão e a AR/VP em cooperação com os EM irão implementar as propostas com a finalidade de progredir determinadamente para uma ação externa melhor, mais forte e mais rápida (UE, 2013e:12).

## 2.4. A Arquitetura Institucional de PCSD de Gestão de Crises

A finalidade das reformas previstas no TL não era a alteração das prerrogativas dos EM no quadro da PCSD, mas sim a melhoria da arquitetura institucional ao nível da UE, com a finalidade de aumentar a cooperação entre estes (Grevi, 2009:60).

A criação do *EEAS*<sup>23</sup> teve um impacto em toda esta arquitetura, particularmente no âmbito da implementação do *CA* da UE, no quadro da PCSD, como iremos analisar em seguida. O *EEAS* entrou oficialmente em funções a 01 de Janeiro de 2011, de acordo com o artigo 27 (3) TEU e foi constituído com base em *staff* do Secretariado Geral do Conselho (*Policy Unit*, o *Directorate General E*, as estruturas de PCSD e de Gestão de Crises) e da Comissão (Direção Geral para as Relações Externas, o Serviço Externo e a Direção Geral para o Desenvolvimento) que foram transferidos em bloco, à exceção de um número muito limitado de *staff* do Secretariado (UE, 2010b).

Em relação ao organograma do *EEAS* nota-se graficamente um certo isolamento orgânico das estruturas de prevenção de crises e de gestão de crises em relação ao resto dos serviços<sup>24</sup>. Este facto, conjugado com a nova redação introduzida no artigo 40 do TUE (ex. 47º TUE) preservando a defesa das regras e procedimentos específico no âmbito da PCSD, bem como a execução das políticas referidas nos artigos 3 a 6 do TFUE, mantém a sua natureza marcadamente intergovernamental, isolando-a do acervo comunitário.

No documento, apresentado em 2013 pela AR/VP com propostas para a reforma do *EEAS*, vem referido que os cargos de topo, de *Executive Secretary General* e de *Chief Operating Officer*, apoiados por dois vice (*deputies*) são desnecessários<sup>25</sup>, bem como o exagerado<sup>26</sup> número de Diretores Gerais, nas áreas temáticas e geográficas (*Geographic Management Directorates*), deveria ser reduzido, juntando os cargos onde diferentes áreas geográficas fossem cobertas pelos mesmos instrumentos de política externa (UE, 2013c:4).

Das estruturas de gestão de crises destacamos a criação da **Direção Geral de Planeamento e Gestão de Crises – *Crises Planning and Managing Directorate (CPMD)*** constituído com base na junção do *Directorate General VIII (DGE VIII)* para os assuntos

---

<sup>23</sup> Organograma do SAE em *European External Action Service* (16 de Abril de 2015). *Structure and Organization*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf)

<sup>24</sup> Organograma do *EEAS* em *European External Action Service* (16 de Abril de 2015). *Structure and Organization*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf)

<sup>25</sup> A AR/VP deverá ficar apenas com um Secretário-Geral.

<sup>26</sup> Refletindo mais o peso das políticas externas dos estados do que as reais necessidades

políticos militares e o *Directorate General IX (DGE IX)*) para a gestão civil de crises, do *Directorate General E*, que no âmbito da Comissão, a nível político e estratégico lideravam todo o processo no quadro da gestão de crises, incluindo o *drafting* do conceito de gestão de crises (*CMC*) para as missões e operações civis e militares (Grevi, 2009:37). O papel desempenhado pela Repartição Civil/ Militar (Civ/Mil Cell) no Estado Maior Militar (*EUMS*) no âmbito da *CMCO* foi também integrado no *CPMD* para evitar duplicações de recursos assegurando um melhor custo eficácia (Hynek, 2010:7).

Com a criação do *CPMD* passou a existir uma estrutura integrada de planeamento estratégico civil e militar para as missões e operações de PCSD, responsável pela coerência política e estratégica do planeamento estratégico e avançado<sup>27</sup> (*advance planning*) das missões e operações civis e militares, certificando-se da coerência e eficácia entre os instrumentos de PCSD e os outros instrumentos da UE (UE, 2013b:19), como parte do “*Comprehensive Approach*” da UE para a Gestão de Crises.

O planeamento avançado é conduzido pelo *CPMD* apoiado pelo *CPCC* e pelo *EUMS* e, dando corpo ao “*comprehensive approach*”, irá empenhar outros serviços como as Direções Gerais Temáticas e Geográficas, a Repartição de Prevenção de Conflitos, Manutenção de Paz e Mediação da Divisão de Políticas de Segurança e Prevenção de Conflitos, a Direção Geral de Resposta a Crises e Coordenação Operacional (*MD CROC*), a Direção Geral de Segurança, a Repartição de Direitos Humanos e Democracia da Direção Geral de Assuntos Multilaterais e Globais, Delegações da UE; da Comissão Europeia o *FPI (Service for Foreign Policy Instruments)*, o *ECHO (Humanitarian Aid and Civil Protection)*, *DEVCO (International Cooperation and Development)*, *HOME (Migration and Home Affairs)* e *NEAR (Neighbourhood and Enlargement Negotiations)*; Agências da UE (*EUROPOL, FRONTEX e EUROJUST*); embaixadas dos EM e, se necessário, Organizações Não Governamentais (ONG), organizações internacionais (OI) e estados terceiros<sup>28</sup> que possam ter um interesse especial na resolução da crise (UE, 2013a:12).

O objetivo do planeamento estratégico é a possibilidade de desenvolver possíveis opções estratégicas para a ação externa da UE e servir de base para as decisões do Conselho, de que são exemplo, os conceitos de gestão de crises (*CMC*) para uma missão civil em apoio das forças de segurança interna do MALI, uma operação militar para

---

<sup>27</sup> Planeamento conduzido de forma continuada aos diferentes níveis (estratégico político e militar e operacional) de modo a permitir responder atempadamente a potenciais crises (UE, 2014a:7).

<sup>28</sup> Estado que não pertence à UE.

contribuir para um ambiente seguro na República Centro Africana e uma missão de aconselhamento para a Reforma do Setor de Segurança (SSR) na Ucrânia<sup>29</sup>. O CPMD é também responsável pelo desenvolvimento de parcerias com OI (NATO, UN, União Africana e OSCE) ou estados terceiros, como por exemplo, a China, Noruega, Rússia, Turquia, USA, Chile e Coreia, através de um *Framework Participation Agreements*, dos quais estão em vigor mais de uma dúzia, que serve de base legal para as contribuições em missões e operações no quadro da PCSD<sup>30</sup>.

No âmbito das suas atribuições o CPMD coordena as atividades relacionadas com o desenvolvimento de capacidades, com especial incidência no desenvolvimento de sinergias civis e militares nas áreas de Liberdade, Justiça, Segurança, Direitos Humanos e outros aspetos horizontais de gestão de crises<sup>31</sup>.

No quadro das reformas iniciadas pelo Tratado de Lisboa a criação, do EEAS e do seu CPMD, integrando os componentes civis e militares em torno do conceito de CMCO, parece ser expressão mais visível da ambição de desenvolver o CA, dentro das instituições da UE (Wendling, 2010:28), no entanto merecem destaque outras estruturas de Gestão de Crises, como por exemplo, a **Direção Geral de Capacidade de Planeamento e Direção Civil - *Civilian Planning and Conducting Capability (CPCC)***.

A CPCC sob o controlo político e a direção estratégica do Comité Político e de Segurança e sob a autoridade geral do Alto Representante, garante o planeamento e a condução das operações de Gestão de Crises civis da PCSD<sup>32</sup>. É uma estrutura permanente e responsável, pela direção operacional autónoma de operações civis da PCSD, o que não acontece com as operações militares, como veremos mais adiante.

Antes da entrada em vigor da nova estrutura havia críticas em relação à eficiência do CPCC e da sua capacidade em criar uma cultura de coordenação (Hynek, 2010:9).

---

<sup>29</sup> European External Action Service (16 de Abril de 2015). *Security and Defense- CSDP, Structures, Instruments and Agencies, CPMD*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index\\_en.htm#sp](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm#sp).

<sup>30</sup> European External Action Service (16 de Abril de 2015). *Security and Defense- CSDP, Structures, Instruments and Agencies, CPMD*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index\\_en.htm#dp](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm#dp).

<sup>31</sup> European External Action Service (16 de Abril de 2015). *Security and Defense- CSDP, Structures, Instruments and Agencies, CPMD*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index\\_en.htm#ds](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm#ds).

<sup>32</sup> European External Action Service (16 de Abril de 2015). *Security and Defense- CSDP, Structures, Instruments and Agencies, CPCC*. Acesso em 16 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index_en.htm).

Presentemente, o *CPCC* apoia o planeamento avançado no quadro da PCSD e contribui para o desenvolvimento do conceito de gestão de crises (*CMC*), apoia o *CPMD* na revisão estratégica das atuais missões, no desenvolvimento das opções estratégicas civis (*CSO*), coordena com o *EUMS* sempre que necessário e está permanente envolvido com a Comissão no planeamento do orçamento das missões (UE, 2013b:19-20).

Uma outra estrutura de PCSD de gestão de crises é o **Estado Maior Militar da UE – *European Union Military Staff (EUMS)*** que sob a direção do Comité Militar e sob a autoridade da AR/ VP, coordena as operações militares e missões que necessitam de apoio militar, como parte do “*Comprehensive Approach*”. No âmbito das suas tarefas, além do desenvolvimento de conceitos militares, planeamento estratégico, treino e educação em apoio de parcerias militares, contribui ainda, com informações militares (*intelligence*) para o Sistema de Alerta Precoce e com os recursos humanos necessários para as Comunicações e Sistemas de Informação e para o Centro de Operações (*Operations Center - OPSCENT*), quando ativado (Wosolsobe, 2014:38). Por último o **Centro de Informações da UE, *EU Intelligence Centre (EU INTCENT)*** baseando-se nos Serviços de Informações e Segurança dos EM, apoia o planeamento da PCSD, coligindo e analisando informações, monitorizando e avaliando os acontecimentos internacionais, centrando-se principalmente, em zonas geográficas problemáticas, no terrorismo, na proliferação de armas de destruição massivas e outros riscos globais (Weisserth, 2012a:46).

## **2.5. A Institucionalização de Procedimentos de Gestão de Crises**

A institucionalização interna ao nível de procedimentos, que ocorreu desde 2011 foi baseada não só, nos desenvolvimentos das políticas de segurança e defesa e nas novas estruturas de PCSD mas, principalmente, como consequência das lições aprendidas ao longo dos últimos anos nas missões e operações conduzidas pela UE.

De toda a documentação analisada, fomos levados a concluir que houve uma evolução muito positiva, no acervo doutrinário e nas metodologias de procedimentos utilizados, especialmente a partir de 2013, que se traduziu na revisão de documentos estruturais enquadrantes para a gestão de crises e na implementação de procedimentos e de estruturas para dar resposta às potenciais crises. Destacamos dois documentos: *Crisis Management Manual* (UE, 2013b) com a finalidade normalizar os procedimentos

operacionais na preparação e condução do planeamento de gestão de crise e também em 2013 a revisão da publicação *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations* (UE, 2013a) com a finalidade de facilitar a implementação do CA da UE, desenvolvendo uma melhor integração dos aspetos civis e militares de gestão de crises pela utilização dos vários instrumentos da UE e, em particular, uma eficaz coordenação e cooperação entre o EEAS e a Comissão no decorrer de todas as fases de gestão de crises (UE, 2013a:6).

Uma das principais contribuições deste documento foi a tentativa de criar as condições para o CA desde o início duma resposta a uma crise. Na prática, isto é operacionalizado através dum documento, o *Political Framework for Crisis Approach*<sup>33</sup> - *PFCA*, que define o contexto político, descreve os contornos da crise, como é que a UE deve intervir e quais os instrumentos mais apropriados e disponíveis, no quadro do conceito de “*Comprehensive Approach*” da UE (UE, 2014a:8).

A metodologia para dar corpo ao *PFCA*, baseia-se num processo colaborativo e numa análise partilhada da crise, através de avaliações conduzidas pelo EEAS, incluindo as delegações da UE, da Comissão e dos EM sempre que necessário (UE, 2013a:13). Esta análise partilhada traduzir-se-á numa compreensão mútua da crise, em objetivos comuns e numa avaliação do estado final pretendido pela UE, incluindo os instrumentos que irão ser utilizados (Lintern, 2014:53), que poderão incluir sanções económicas, ações diplomáticas e mediação, ajuda ao desenvolvimento, comércio, instrumentos de PCSD e a ajuda humanitária da responsabilidade do *MD ECHO* da Comissão, que será sempre prestada, independentemente dos objetivos políticos e dentro dos princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, para ajudar sem exceção, os mais necessitados, independentemente da sua nacionalidade, religião, género, origem étnica e filiação política (UE, 2013a:13).

O *PFCA* é preparado pela Direção Geral Geográfica da área onde a crise ocorre apoiada pelos serviços do Serviço de Ação Externa, da Comissão e pela delegação da UE e, nesta fase, em face das opções apresentadas, quer os instrumentos da Comissão, quer os Estados Membros através do Comité Político de Segurança, poderão comentar e decidir se há necessidade rever o planeamento (UE, 2013a:14).

---

<sup>33</sup> Pode ser traduzido como Enquadramento Político de Abordagem à Crise

Embora cada instrumento utilizado passe por um processo de decisão independente nas diversas Direções Gerais (*Managing Directorate - MD*), todos eles cooperam na definição de um objetivo comum e, idealmente, durante as missões e operações a coordenação será liderada por um Representante Especial da UE - *EU Special Representative (EUSR)* ou pela Delegação da UE (Lintern, 2014:54).

Se o Comité Político de Segurança considerar que a intervenção é necessária, o *EEAS* através da Direção Geral de Planeamento e Gestão de Crises (*CPMD*), em coordenação com o *CPCC* e o *EUMS*, para considerações no âmbito civil e militar respetivamente, produz o Conceito de Gestão de Crises (*Crisis Management Concept - CMC*) (UE, 2013a:17), que é o documento concetual enquadrante que descreve as atividades de PCSD, necessárias para enfrentar uma determinada crise, dentro do conceito de *CA* da UE, definindo os objetivos político estratégicos e as opções de um empenhamento numa possível missão ou operação de PCSD, para atingir os objetivos da UE (UE, 2014a:45).

A criação do *CPMD* veio simplificar muito a coordenação entre os serviços na resposta às crises. Até 2010, o *CMC* era coordenado pelo “*Crisis Response Co-ordination Team (CRCT)*”, constituído como vimos anteriormente por elementos do Secretariado do Conselho e da Comissão, que eram vistos, mais como um veículo de troca de informação e de consulta mútua, do que um órgão de planeamento, assumindo normalmente as versões iniciais de *drafting* do *CMC*, os membros do *Staff* do Conselho mais experientes (Grevi, 2009:57).

Ao nível dos procedimentos importa salientar a importância da implementação do **Sistema de Resposta à Crise (CRS) do EEAS**. O Departamento de Resposta à Crise e Coordenação Operacional (*Crisis Response & Operational Coordination – MD CROC*), sob a autoridade da AR/VP é responsável pela ativação do sistema do *EEAS* de Resposta à crise (**Conselho de Gestão de Crises, Plataforma de Crise e Sala de Situação da UE**), assegurando uma resposta rápida e coordenada de todos os serviços da UE, a uma eventual crise ou emergência numa escala global, em cooperação com os Estados Membros e a mobilização rápida e eficaz dos agentes e instrumentos da UE, bem como a coerência das políticas e ações ao longo das várias fases do ciclo de resposta à crise<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> *European External Action Service* (17 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, what we do*. Acesso em 17 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index_en.htm)

É constituído por três divisões: a **Divisão de Planeamento e Operações de Resposta a Crises**, a **Divisão Consular de Gestão de Crises** para coordenação de atividades com os Estados Membros, em situações de crises<sup>35</sup> e a **Sala de Situação da UE** (*EU Situation Room - EU SITROOM*) funcionando vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, sob a responsabilidade do (*MD CROC*), serve como charneira na troca de informações, através de Relatórios de Situação ou Relatórios Imediatos (*Flash Reports*) nas crises, entre o *EEAS* e as delegações da UE, os EM, as equipas dos Representantes Especiais da UE e as Organizações Internacionais. Está co-localizado com a capacidade de *Watch-Keeping* (vigilância contínua) do *EUMS* apoiando-se mutuamente nas missões e operações da PCSD (UE 2014a:19).

O Sistema de Resposta a Crises do *EEAS*, abrange todas crises que possam afetar a segurança e os interesses da UE, dentro e fora das suas fronteiras, com o objetivo de atingir uma capacidade global de resposta às crises, incluindo a prevenção de conflitos, gestão de crises, estabilização e recuperação a longo prazo, reconciliação, reconstrução, desenvolvimento, contribuindo para assegurar a coerência entre os vários aspetos das medidas de resposta e gestão de crises, em particular nas áreas de segurança, política, diplomática, consular, humanitária, de desenvolvimento, relacionadas com o espaço, ambiental e áreas corporativas<sup>36</sup>, de modo a transformar o *Comprehensive Approach* em *Comprehensive Action* pela utilização efetiva e sequencial da gama alargada de instrumentos que a UE têm à sua disposição (Pisani e Petropoulos, 2014:33)

O *MD CROC* esteve particularmente ativo em Myanmar/Burma, na Liga Árabe, na *ASEAN* e nas crises da República Central Africana, na Síria, na Líbia, no Corno de África e no Iémen<sup>37</sup>.

O **Conselho de Gestão de Crises**, *Crisis Management Board (CMB)* presidido pela AR/VP ou pelo Secretário Geral Executivo (*Executive Secretary General – ESG*) é o órgão interno responsável por todos os aspetos relacionados com a resposta do *EEAS* a uma crise, reunindo regularmente de modo a assegurar a coordenação de todas as medidas

---

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> *European External Action Service* (17 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, what we do*. Acesso em 17 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index_en.htm)

<sup>37</sup> *European External Action Service* (17 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, where we work*. Acesso em 17 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/index_en.htm)

a tomar relacionadas com a prevenção, preparação e com as capacidades necessárias para responder a uma crise (UE, 2013b:17).

Tomam parte no Conselho de Gestão de Crises, o *Chairman* do Comité Militar da UE, o Diretor de Operações (*Chief Operating Officer*), os Secretários Gerais Adjuntos, o Diretor de Recursos, o presidente do *PSC*, serviços relevantes do *EEAS* como o Diretor da Direção Geral de Resposta a Crises e Coordenação Operacional (*Managing Directorate Crisis Response and Operational Coordination-MD CROC*), Os Diretores das Direções Gerais Temáticas e Geográficas (*Geographic Managing Directorates*), o Diretor de Políticas de Segurança e Prevenção de Conflitos, o Diretor do Centro de Análise e Informações da UE (*INTCEN*), o Diretor da Direção Geral de Planeamento de Gestão de Crises (*Crisis Management Planning Directorate - CPMD*), o Tenente General Diretor do Estado Maior Militar da UE (*EU Military Staff- EUMS*), o Diretor da Direção Geral de Capacidade de Planeamento e Direção Civil (*Civilian Planning & Conduct Capability - CPCC*), o Diretor da Direção Geral de Segurança (*Security Directorate*) e o Diretor do Serviço dos Instrumentos de Política Externa da Comissão (*Comission's Foreign Policy Instruments Service - FPI*) (UE, 2013b:18).

**A Plataforma de Crise, *Crisis Platform (CP)*** é presidida pela AR/VP, pelo Secretário Geral Executivo (*ESG*) ou pelo Diretor do Departamento de Resposta a Crises e Coordenação Operacional após consultar o *ESG*<sup>38</sup>. É ativada para dar resposta a uma crise com a finalidade de dar ao *EEAS* um objetivo político e estratégico claro para a gestão da crise em análise, incluindo as diretivas, necessidades de planeamento e avaliações de constrangimentos<sup>39</sup>. Reúne de forma *ad-hoc* e é constituído, por todos os serviços da Comissão e do Secretariado Geral do Conselho relevantes, para a resolução dessa crise<sup>40</sup>. O apoio de secretariado é garantido pela Direção Geral de Resposta a Crises e Coordenação Operacional (*MD CROC*) em apoio do Secretário Geral Executivo<sup>41</sup>. Por ultimo o **Grupo de Prevenção de Conflitos, *Conflict Prevention Group*** que reúne *experts*

---

<sup>38</sup> *European External Action Service* (17 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, what we do*. Acesso em 17 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm)

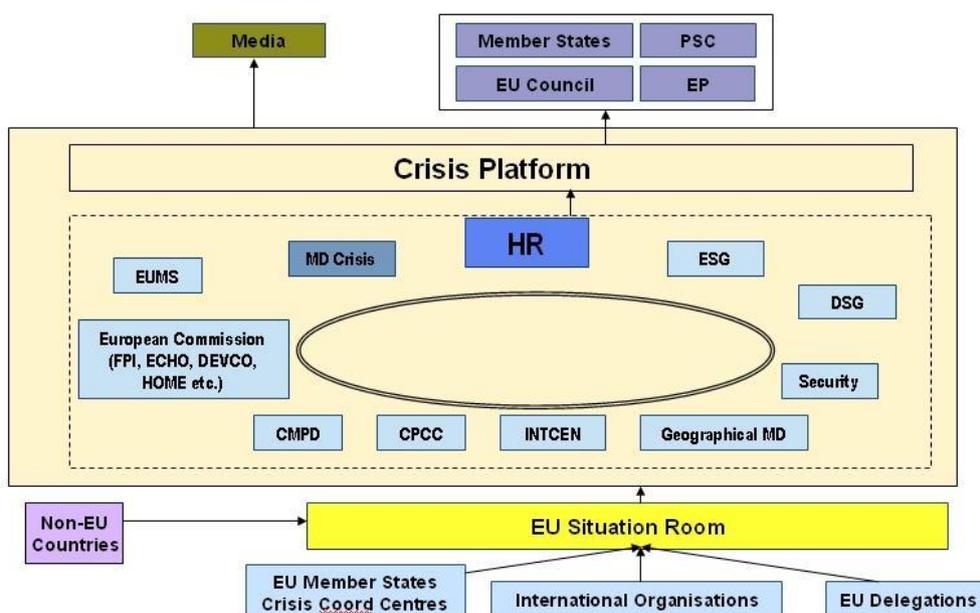
<sup>39</sup> *European External Action Service* (17 de Abril de 2015). *Foreign Policy, Crisis Response, what we do*. Acesso em 17 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm)

<sup>40</sup> *Idem*

<sup>41</sup> *Idem*

de todo o *EEAS* e da Comissão, da área política, militar, civil de Gestão de Crises, de direitos humanos e de desenvolvimento, em coordenação com o Centro de Informações (*INTCEN*), tem como objetivo coligir e rever de forma continuada, as informações de países e regiões em risco de potenciais conflitos ou crises, identificando as possibilidades de ações ou respostas antecipadas e informando o Conselho de Gestão de Crises (UE, 2013b:18).

### A Plataforma de Crise



Fonte: [http://eeas.europa.eu/crisis-response/images/crisis\\_platform\\_2013.jpg](http://eeas.europa.eu/crisis-response/images/crisis_platform_2013.jpg)

Figura 4

### 2.6. A Coerência da Estrutura de Comando e Controlo

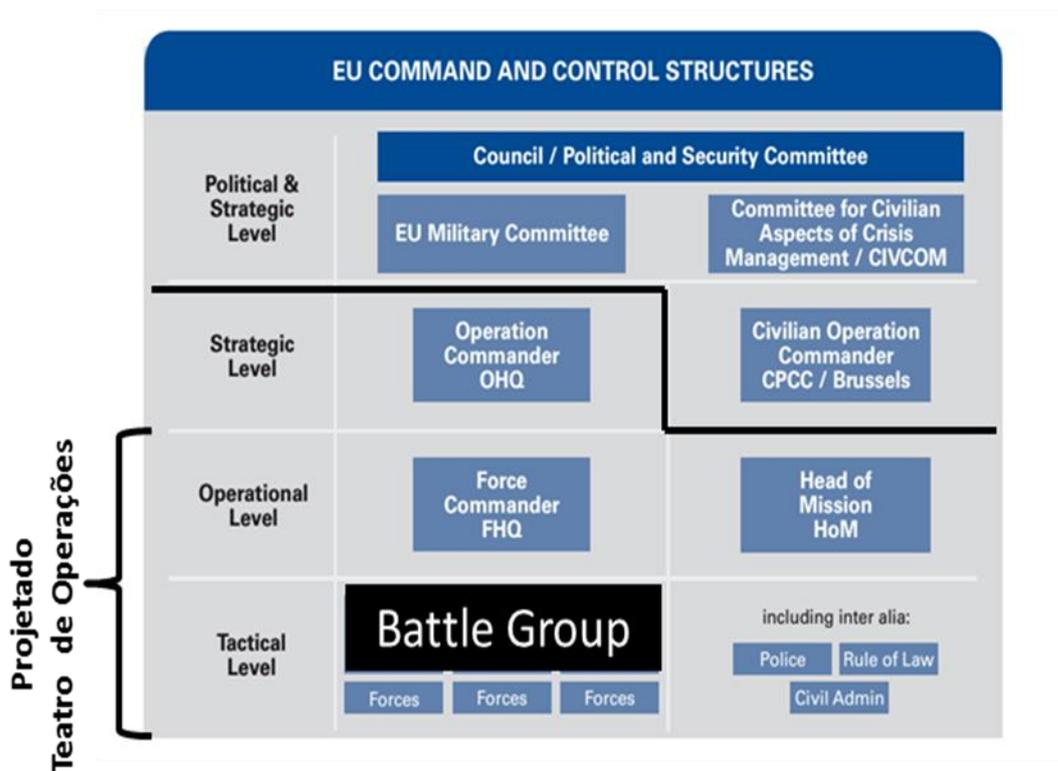
O planeamento militar é um processo iterativo, através do qual é feita uma análise dos fatores relevantes e do seu provável impacto na missão ou operação militar. Esta análise é feita em quatro níveis, de acordo com a Figura 5.

No primeiro nível, o controlo político implica a definição de objetivos políticos e estratégicos, dando o enquadramento no qual as operações militares irão decorrer, definindo a sua natureza e finalidade e certificando-se de esta decorre de acordo com as decisões do Conselho.

O Conceito de Gestão de Crises (*Crisis Management Concept – CMC*), aprovado pelo Conselho, dá o enquadramento conceptual, descrevendo as atividades de PCSD, para enfrentar a crise no âmbito do conceito de “*Comprehensive Approach*” da UE (UE, 2014a:9), definindo os objetivos políticos estratégicos para o empenhamento da UE. Ao nível estratégico implica a análise dos objetivos políticos, o estado final desejado, restrições e constrangimentos e, também, a análise das capacidades adequadas de modo a antecipar o desenvolvimento das possíveis opções militares face às capacidades existentes ou que se prevejam que possam ser disponibilizadas pelos EM (UE, 2014a:11).

A direção estratégica das operações no âmbito da PCSD é decidida pelos EM, numa lógica intergovernamental, por consenso, exercida através do Comité Político de Segurança, e deve ser traduzida, num planeamento credível e documentação coerentes, que são operacionalizados através de um diálogo entre o nível político, os comandantes da operação e os estados-maiores.

### Estruturas de Comando e Controlo da União Europeia



Fonte: Weisserth, Hans-Benhard (2012b) “Command and Control Options” in Jochen Rehl e Hans- Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria, 60. (Adaptado).

Figura 5

No segundo nível, civil e militar estratégico, são transpostos os objetivos políticos e estratégicos para diretivas, conceitos e planos, que possibilitem que a operação seja planeada e conduzida. A estrutura de comando e controlo de PCSD terá de fazer o planeamento da operação, tendo em conta os objetivos da campanha, as modalidades de ação e os recursos disponibilizados pelos EM, de tal forma que a missão possa ser cumprida, o que exige que haja um equilíbrio, entre a lógica intergovernamental que garante os interesses dos estados e a lógica institucional de quem planeia e executa a missão.

O terceiro e quarto nível compreendem o nível operacional e o tático. Segundo o conceito acordado pelo Comité Militar em 2006, o *Battle Group* da UE é uma força militar multinacional de nível tático, de cerca de 1500 militares, apoiada por meios aéreos e navais, capaz de conduzir operações independentes e está na dependência de um *Force Headquarter (FHQ)*, Quartel-General (QG) de nível militar operacional, que por sua vez está dependente de um *Operational Headquarter (OHQ)*, QG de nível militar estratégico (UE,2012).

A falta de coerência verifica-se entre os níveis civil e militar estratégico. Ao nível civil estratégico, no Serviço Europeu de Ação Externa (*EEAS*), o *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* desempenha as funções de um QG de nível estratégico, para o planeamento operacional e conduta de missões civis (Haber, 2014:40). O Diretor do *CPCC* acumula como Comandante Operacional Civil (*CivOpCdr*). Para que houvesse uma abordagem coerente e consistente, era urgente dotar o *EEAS* com uma capacidade de planeamento militar semelhante, o que até ao momento não aconteceu, por falta de vontade política, criando uma estrutura funcional, que articulasse as capacidades civis e militares (Silva, 2013:1070). A co-localização dos níveis de decisão político estratégico e militar estratégico teria vantagens relacionadas com a sua multinacionalidade, permanente disponibilidade e sinergia civil militar, características essenciais para melhorar a capacidade de resposta rápida nas operações de gestão de crises.

No nível, operacional, os *FHQ* e no nível tático, os *Battle Group*, para operações da UE, são constituídos de uma forma *ad hoc* pelos EM conforme a vontade e a disponibilidade demonstrada. No âmbito deste estudo, os exemplos mais relevantes, de operações tipo *Battle Group* foram executados durante as operações Artemis (UE, 2003a), EUFOR RD Congo (UE, 2006), e EUFOR Tchad/RCA (UE, 2009).

No nível militar estratégico, na ausência de uma estrutura permanente de comando e controlo militar, a UE tem quatro opções estratégicas para comandar e controlar as operações militares.

### Opções Militares de Comando e Controlo



Fonte: Bodescu, Alin (2014) “Training and Recruitment for Military Operations” in Jochen Rehl (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria, 79.

Figura 6

Para as missões militares mais exigentes têm duas opções. Pode recorrer aos meios e capacidades da NATO através do acordo *Berlin Plus* ou pode recorrer aos meios e capacidades dos EM. Neste caso, o *OHQ* será fornecido por um dos cinco EM que disponibilizaram o seu *OHQ*: França, Alemanha, Grécia, Reino Unido e Itália.

Para outras missões, o Estado Maior Militar da União Europeia (*EUMS*) pode ativar o Centro de Operações para planear e conduzir uma operação autónoma, que requer uma resposta civil e militar, desde que não haja um *OHQ* identificado (Weisserth,

2012b:60) e, também tem a responsabilidade de ser capaz de levantar um *OHQ* para exercer o comando e o controlo de uma operação militar (Wosolsobe, 2014: 38). Apesar de existir a capacidade esta só é operacionalizada após uma decisão do Conselho, pelo que as soluções<sup>42</sup> são sempre temporárias e dependentes da vontade política.

Existe ainda uma quarta opção, utilizada na *EUTM* Somália e *EUTM* Mali, em que as funções do *OHQ* e do *FHQ* são desempenhadas por um único QG (Bodescu, 2014:79).

Como iremos tentar provar com o nosso estudo de caso, no capítulo terceiro, a criação de um *OHQ* permanente no *EEAS* e de um *FHQ* permanente viria preencher esse vazio, conseguindo-se assim a coerência vertical (Gebhard, 2011:107), em ambos os níveis, com uma total integração entre o *OHQ* e o *FHQ*, com pessoal treinado e qualificado, disponível para executar o trabalho de estado-maior, coordenação civil militar e para fazer a ligação e a coordenação aos diferentes níveis.

## **2.7. O Processo de Decisão na Política Comum de Segurança e Defesa**

O processo inicia-se através da monitorização e da troca de informações entre os EM, a Comissão e a AR/VP. O *EEAS* contribui para a prevenção de conflitos acompanhando a situação internacional através de monitorização e alerta precoce, incluindo a avaliação de situações e a execução de documentos pelo Grupo de Prevenção de Conflitos, utilizando o *Intelligence Steering Board - ISB* sempre que necessário, onde todas as estruturas de PCSD do *EEAS* estão representadas, permitindo a execução do planeamento de uma forma coerente (UE, 2013a:11).

Os trabalhos preliminares desenvolvem-se por iniciativa do Comité Político de Segurança (*PSC*), da AR/VP, do *Chairman* do Comité Militar ou pelo Diretor General do Estado-Maior Militar (*EUMS*) e a coordenação e partilha de informação é conduzida entre o Conselho de Gestão de Crises, a Plataforma de Crises e o Grupo de Prevenção de Conflitos (UE, 2013b:25). Apesar do tempo de resposta a uma crise poder ser significativamente reduzido através do planeamento avançado, ao nível político estratégico e ao nível civil estratégico, o mesmo não se passa ao nível militar estratégico, como já referido anteriormente, pela falta de um QG permanente de nível militar estratégico.

---

<sup>42</sup> Estas soluções são sempre *ad-hoc*, com um *staff* de reduzida dimensão que não teria capacidade para comandar e planear uma operação de nível *Battle Group*.

Uma vez detetada uma crise inicia-se a **fase político estratégica**. O processo de coordenação e a partilha de informação decorrerá entre o Conselho de Gestão de Crises (*CMB*), o Grupo de Prevenção de Conflitos e a Plataforma de Crise, em que *CMB* dá as diretivas políticas e estratégicas para o início do planeamento e das atividades, iniciando-se o *drafting* do ***Political Framework for Crisis Approach - PFCA*** em coordenação com a Comissão, que será apresentado ao Conselho Político de Segurança (*PSC*), com a informação pertinente sobre a crise e a potencial abordagem da UE, no âmbito do CA (UE, 2013a:13).

Se o *PSC* considerar que a intervenção é necessária, o *EEAS* através da Direção Geral de Planeamento e Gestão de Crises (*CPMD*) produz o Conceito de Gestão de Crises ***Crisis Management Concept (CMC)*** (UE, 2013a:17), que irá materializar a vontade política estratégica e o nível de ambição dos EM, descrevendo os interesses políticos da UE e os objetivos de uma possível missão ou operação, numa combinação *ad-hoc* de instrumentos civis e militares. De modo a facilitar o planeamento são desenvolvidas opções estratégicas civis (*Civil Strategic Options- CSO*) e militares (*Military Strategic Options – MSO*) (UE, 2013a: 19). O *CPMD* é apoiado pelo *Foreign Policy Instruments*<sup>43</sup> (*FPI*) da Comissão e pelos serviços do *EEAS*, como as Direções Gerais Temáticas e Geográficas, pelo *CPCC* e pelos Estados Membros da UE. Nesta fase, normalmente, é enviada para o país em crise uma missão de reconhecimento (*Fact Finding Mission*), para fazer uma avaliação da situação, estabelecer os contactos iniciais com o governo e com a delegação da UE e fazer recomendações quanto às possíveis opções para uma intervenção da UE (UE, 2014a:7).

A AR/VP apresenta o Conceito de Gestão de Crises (*CMC*) ao *PSC*, que por sua vez, dependendo da natureza da missão ou operação, o manda analisar pelos Comités Civil (*CIVCOM*) e pelo Comité Militar (*EUMC*) para aconselhamento e recomendações (UE, 2013a:21). Quando finalizado, é enviado ao Conselho através do *COREPER*, para aprovação. Se for aprovado, o acordo sobre o estatuto da missão, (*Status of Mission Agreement - SOMA*) e o acordo sobre o estatuto das forças (*Status of Force Agreement-SOFA*), são negociados com base na decisão do Conselho e uma lista de países, que poderão eventualmente contribuir para uma operação liderada pela UE, será preparada pelo *CPMD* sendo a sua participação objeto de acordos específicos (Kermabon, 2014:47).

---

<sup>43</sup> Serviço dos Instrumentos (financeiros) de Política Externa.

Após a fase político estratégica, tem início a **fase estratégica**, onde existe a grande discrepância sobre a execução do planeamento de missões civis e militares. No caso de uma missão civil, em que, como já referido anteriormente o *CPCC* funciona como um QG civil de nível estratégico, o *PSC* determina ao Comandante das Operações Civil, que acumula como Diretor do *CPCC*, para iniciar o planeamento operacional, a escolha do Chefe de Missão (*Head of Mission*) e do seu principal *staff* e a consideração da possibilidade da obtenção dos recursos humanos necessários para o cumprimento da missão (UE, 2013a: 19).

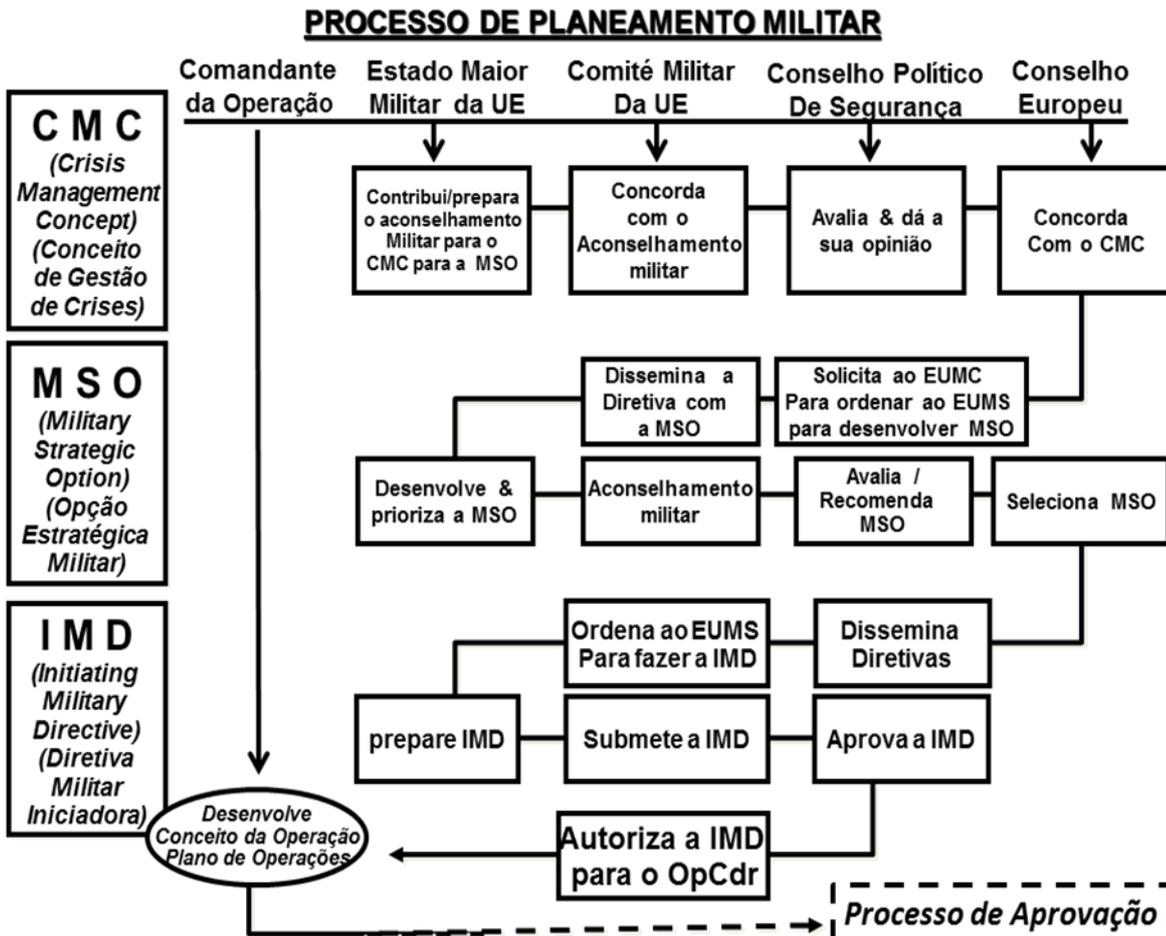
Se a missão for militar o *PSC*, identifica o futuro QG de nível militar estratégico (*Operational Headquarters – OHQ*) e o futuro comandante da operação com base nas recomendações do Comité Militar (*EUMC*) (UE, 2013b: 26). Nesta fase, numa operação militar o planeamento operacional passa a ser executado pelo *OHQ*, um dos cinco disponibilizados pelos EM, sob a responsabilidade do Comandante da Operação. Como os *OHQ* dos EM são mantidos num baixo nível de prontidão até serem ativados, se a escolha do *OHQ* for demorado, a capacidade de resposta rápida a uma crise poderá ser comprometida, devido ao processo de obtenção de recursos humanos, com base na multinacionalidade.

O processo de planeamento entra agora na **fase operacional**. Para uma operação militar o Estado Maior Militar (*EUMS*) produz uma Diretiva Militar Inicial (*Initiating Military Directive – IMD*) para o Comandante da Operação, preparar o seu Conceito da Operação (*CONOPS*), que posteriormente é apresentado ao *PSC* que o submete ao *EUMC* (UE, 2014a:11). Após a sua conclusão é submetido ao Conselho Europeu para aprovação. O comandante operacional civil prepara um *draft* do Conceito da Operação (*CONOPS*) e o chefe de missão civil (*Head of Mission*) nomeado e o seu *staff* principal, assim como serviços relevantes do *EEAS*, fazem o seu planeamento conjuntamente com o *staff* de planeamento do *CPCC* (UE, 2013a:19).

Após a aprovação do Conceito da Operação, os comandantes da operação civil e militar preparam o seu Plano de Operações que será também submetido para aprovação ao Conselho Europeu, que decidirá através de uma *Council Decision* se o aprova e a data, na qual a missão ou operação terá lugar.

Em síntese, o processo de planeamento normal de resposta militar a uma crise, em que o *PFCA* leva ao desenvolvimento de um Conceito de Gestão de Crises, que por sua

vez irá resultar numa Opção Militar Estratégica e numa Diretiva Militar Inicial, permitindo que o Comandante da Operação elabore o seu Conceito de Operação e o seu Plano de Operações, poderá ser alterado em determinadas condições que exijam uma resposta urgente a uma crise. Nesse caso aplica-se o processo de decisão política denominado “Fast Track Process” que no mínimo, exige a aprovação pelo Conselho Europeu, do Conceito de Gestão de Crise (CMC), da Diretiva Militar Inicial (IMD), para o Comandante da Operação poder iniciar o seu planeamento operacional, da aprovação do Plano de Operações (OPLAN) e a Decisão do Conselho (Council Decision) para a execução da missão (UE, 2014a:9).



Fonte: União Europeia (2014a) *EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level* (EEAS, 01166714, 01 de Outubro de 2014). Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa, 10, Figura 2.

Figura 7

O processo de geração de forças inicia-se o mais cedo possível, logo que os documentos específicos da missão/operação contenham os detalhes necessários para serem distribuídos ao EM, com os requisitos das forças necessárias para servirem como base, para as contribuições nacionais. É sempre um processo problemático devido a sérios constrangimentos nas capacidades dos EM, divergências entre EM sobre o mandato, finalidade e custos associados com as operações militares

## **2.8. As competências formais da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu**

O Conselho Europeu e a Comissão Europeia auxiliados pela AR/VP devem certificar-se da consistência da ação externa da UE e cooperarem com essa finalidade (Artigo 21.3 do TEU)<sup>44</sup>. Nesse sentido o Conselho, a Comissão e o *EEAS* tem procurado que nas intervenções a crises haja uma complementaridade entre os instrumentos adequados à sua resolução.

A Comissão contribui, no âmbito do *CA* e no quadro da segurança e defesa com um alargado número de instrumentos que poderão ser projetados em paralelo, com as missões e operações de *PCSD*, sendo os principais serviços envolvidos a Direção Geral para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento (*MD DEVCO*), a Direção Geral para as Negociações de Alargamento e Vizinhança (*MD NEAR*) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) (Auvinem, 2012: 34).

A Comissão é a responsável pela implementação do orçamento da *PCSD* que faz parte do orçamento da UE, através do Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) da Comissão, sob a autoridade da AR/VP (UE, 2014c:3).

O orçamento da *PCSD* não pode servir para financiar operações militares pelo que a maior parte é consumida no financiamento das missões civis de gestão de crises que são custeadas, na totalidade, pelo orçamento comunitário, após a decisão do Conselho e aprovação do Parlamento.

As missões militares são parcialmente custeadas através de um mecanismo designado de *ATHENA* e administrado por um *Special Committee* sob a autoridade dos EM (Harms e Semerle, 2014:61). Basicamente *ATHENA* apenas suporta os custos do *OHQ* e

---

44 “The Union shall ensure consistency between the diferente áreas of its external action and between these and its other policies. The Council and the Comission assisted by the HR/VR, shall ensure that consistency and shall cooperate to that effect” .

do *FHQ*, alguma reabilitação de infraestruturas, serviços médicos e imagens Satélite, durante a operação militar, o que representa cerca de 10% dos custos totais, sendo o restante suportado pelas nações participantes (Schmid, 2012:63).

### Orçamento da União Europeia 2014 - Europa Global<sup>45</sup>

(Commitment appropriations)	EU budget 2014	
	EUR million	%
Instrument for Pre-accession assistance (IPA)	1 578.4	19.0
European Neighbourhood Instrument (ENI)	2 192.2	26.3
Development Cooperation Instrument (DCI)	2 341.0	28.1
Partnership Instrument (PI)	118.9	1.4
European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)	184.2	2.2
Instrument for Stability (IFS)	318.2	3.8
Humanitarian aid	920.3	11.1
Common Foreign and Security Policy (CFSP)	314.5	3.8
Other actions and programmes (including decentralised and executive agencies)	357.3	4.3
<b>TOTAL</b>	<b>8 325.0</b>	<b>100.0</b>

Fonte: União Europeia (2013d) *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014. The Figures*. Bruxelas: Comissão Europeia, Direção Geral para o Orçamento, 21  
<http://bookshop.europa.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-and-eu-budget-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjbiUY4e5K> [05 de Fevereiro de 2015].

Figura 8

Apesar de a Comissão ter a sua disposição uma série de instrumentos financeiros (UE, 2013d:21) dos quais pode dispor para fazer face às crises, como se pode ver na Figura 8 e, em particular, o *Instrument for Stability (IFS)* que são fundos especialmente destinados a serem utilizados, em caso de situações excecionais de situações de crise e em programas estruturais de longo prazo pós-crise, estes não poderão ser utilizados em missões militares e a sua utilização implica sempre, a consulta dos EM, no Comité Político de Segurança.

<sup>45</sup> É uma das seis subdivisões, sob os quais se reparte o orçamento total da UE, que em 2014 foi de 135 866 Milhões de Euros (União Europeia, 2013d:8).

Uma das competências formais do Parlamento Europeu (PE) em relação à PCSD, como parte da PESC, é o escrutínio político. Neste âmbito, o Artigo 36 do Tratado de Lisboa é claro na maneira como a AR/VP se deve relacionar com o PE.

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informa-o sobre a evolução destas políticas. O Alto Representante vela por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta [...] O Parlamento Europeu pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e ao Alto Representante. Procederá duas vezes por ano a um debate sobre os progressos realizados na execução da política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e defesa (UE, 2010:35-36).

Apesar deste seu direito, de ser consultado em assuntos de PESC/PCSD, o PE não intervém no processo de decisão. Este seu direito é no entanto suplementado pela sua competência no quadro do orçamento anual da UE. Neste âmbito, o Artigo 314 do TFUE colocou praticamente o Conselho e o Parlamento ao mesmo nível. Como pelo Artigo 41 do TEU todas as despesas de operação que resultem de missões de PCSD civis são pagas pelo orçamento da UE, este tem obrigatoriamente que ser consultado e autorizar todas as despesas nesse âmbito.

Um dos aspetos mais relevantes no quadro parlamentar das relações com os EM, foi o introduzido pelo Tratado de Lisboa, em relação à cooperação do PE com os parlamentos nacionais, como uma forma de reforçar a legitimidade parlamentar, também, no âmbito da PCSD. O Protocolo Número 1 relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na UE nos seus artigos 9 e 10 especifica que:

O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais definem em conjunto a organização e a promoção de uma cooperação interparlamentar eficaz e regular ao nível da União [...] promovendo o intercâmbio de informações e de melhores práticas entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, entre as respetivas comissões especializadas. Pode ainda organizar conferências interparlamentares sobre assuntos específicos, designadamente em matéria de política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e defesa (UE, 2010:205).

Em síntese a Comissão é uma instituição fundamental na PESC/PCSD, certificando-se da consistência da ação externa da UE, contribuindo com os seus instrumentos para uma abordagem compreensiva às crises, administrando o orçamento da PCSD e contribuindo para o aumento de capacidades nas missões civis. O enquadramento da PCSD, no quadro parlamentar de consulta e diálogo com os parlamentos nacionais é

essencial, como forma de manter e legitimar o apoio público, ao empenhamento global da UE. Neste quadro poderá ser uma forma de equilibrar o pouco peso que o PE tem no processo de decisão no âmbito da PCSD, em contraposição com os poderes de decisão formalmente instituídos, na maioria dos parlamentos nacionais, em matéria de política de defesa.

### CAPÍTULO 3 – O *EU BATTLE GROUP 2011-2* – ESTUDO DE CASO

No Concelho Europeu de Helsínquia, o conceito de resposta rápida foi identificado como um dos aspetos cruciais no âmbito da Gestão de Crises (UE, 1999a). Em 2004, com a aprovação do primeiro conceito de *Battle Group* (UE, 2004a), baseado na experiência da operação expedicionária Artemis<sup>46</sup>, foram lançadas as bases para que a UE fosse capaz de projetar forças militares de alta prontidão, para responder a uma crise.

No capítulo anterior abordámos a arquitetura e as estruturas de PCSD baseadas em Bruxelas. Importa agora analisar, as estruturas de comando e controlo e as forças que têm de cumprir as operações militares atribuídas. Neste capítulo pretendemos fazer uma análise do conceito de *Battle Group* de uma forma mais abrangente porque consideramos o atual conceito de *Battle Group* redutor, não refletindo a realidade. Um *Battle Group* da UE é mais que uma força tática de 1500 militares, porque para ser certificado de acordo com as capacidades exigidas pelos critérios da UE, complementados pelos da NATO e para ser empregue numa operação militar, precisa de dois QGs que não existem de forma permanente e dos seus “enablers” operacionais e estratégicos aéreos, marítimos, de operações especiais e logísticos.

Começaremos pelo processo de geração de forças do *Battle Group* e depois baseados no estudo caso do *European Union Battle Group (EU BG) 2011-2*, que esteve certificado e disponível de 01 de Julho a 31 de Dezembro de 2011, para qualquer missão operacional que a UE entendesse atribuir-lhe, procuraremos fazer uma análise crítica e construtiva dos QG de nível militar estratégico (*OHQ*) e operacional (*FHQ*).

O QG de nível estratégico (*OHQ*) designado foi o de *Mont Valérien*, nas proximidades de Paris, em França. O *EU Battle Group 2011-2* foi treinado e certificado por um Quartel-General permanente de Nível Operacional a *European Rapid Operational Force (EUROFOR)*, como *FHQ*, em Florença, Itália. Procuraremos demonstrar as vantagens de ter um Quartel-General de Reação Rápida permanente, com todas as suas capacidades de comando e controlo, em elevada prontidão operacional e incluiremos algumas propostas que pensamos serem pertinentes para a revisão do conceito de *Battle Group*.

---

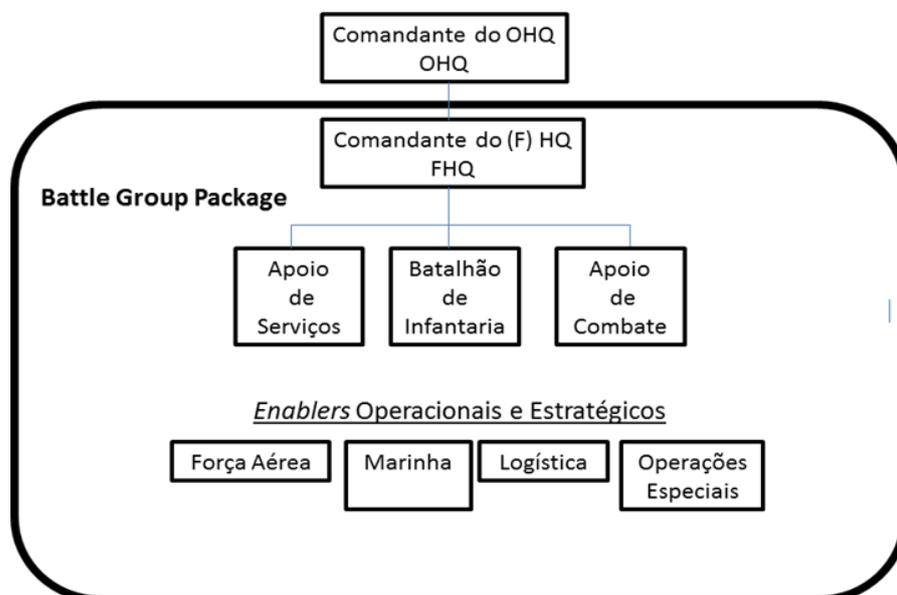
<sup>46</sup> Council Joint Action 2003/423/CFSP de 05 de junho de 2003

### 3.1. O Conceito e a Geração do *Battle Group*

No caso do presente objeto de estudo, os *Battle Groups* são forças militares de resposta rápida, com capacidades de cumprir as operações mais exigentes, incluindo todo o espectro de missões de combate, na imposição e manutenção de paz<sup>47</sup>, no quadro da gestão de crises.

Como vimos anteriormente, o *Battle Group* da UE é uma força militar multinacional de nível tático, reforçado com elementos de apoio de combate e serviços, apoiada por meios aéreos ou navais, com um efetivo de cerca de 1.500 militares, prontas a serem empregues num prazo de 10 dias, após a aprovação do Conselho, capaz de conduzir operações independentes por um período máximo de 120 dias e está na dependência de um Force Headquarters (*FHQ*), Quartel-General (QG) de nível operacional, que por sua vez, está na dependência de um QG de nível estratégico (*Operational Headquarters- OHQ*) (UE,2013g).

#### Conceito de Battle Group da União Europeia



Fonte: União Europeia (2013g) *EU Battlegroups (atualizado em abril de 2013)*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, Secretariado do Conselho, *Press*,3

[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf) (Adaptada)

Figura 9

<sup>47</sup> Todas as missões e operações identificadas no Artigo 43.1 TEU (UE,2010) e na Estratégia de Segurança Europeia (UE, 2003b).

Os *OHQs* não são projetados para os teatros de operações e o *Battle Group* assume a designação de *Battle Group Package*, constituído pelo seu *FHQ* projetável, as forças que o integram, incluindo os seus *enablers* operacionais e estratégicos, como o transporte estratégico e a logística (UE, 2013g). Estes QGs não existem de forma permanente como vimos anteriormente, pelo que importa de um forma sucinta compreender a metodologia em vigor para os operacionalizar, bem como a forma como os recursos humanos são disponibilizados pelos EM.

Uma operação militar da UE para ser planeada, baseia-se no pressuposto de que os EM irão contribuir com todos os recursos necessários, para uma determinada missão/operação. Neste quadro importa compreender que há dois requisitos fundamentais que se complementam. Os recursos humanos necessários para atingir os objetivos traçados no plano de operações e os Quartéis-Generais como elementos de comando e controlo, certificando-se que os objetivos políticos e militares são alcançados de acordo com o planeado.

A geração de uma força define-se como “o processo onde os meios militares e as capacidades necessárias para uma operação militar liderada pela UE, são designados pelas nações contributivas ou por organizações internacionais e disponibilizadas ao Comandante da Operação (*OpCdr*), para atingir os requisitos necessários”<sup>48</sup>.

Na realidade é o *OpCdr* que ao desenvolver o seu Conceito de Operação e o seu Plano de Operações define os requisitos necessários para a geração da força, o que só acontece, como vimos no capítulo anterior, depois do Conselho aprovar o Conceito de Gestão de Crise (*CMC*) e a Opção Estratégica Militar (*MSO*) e, o Comité Político de Segurança, aprovar a Diretiva Militar Iniciadora, que irá permitir ao *OpCdr* executar o seu planeamento. A atual arquitetura institucional, pela falta de um *OHQ* permanente da UE, cria aqui como que uma fronteira artificial entre o planeamento político estratégico e o planeamento militar estratégico, o que pode comprometer ou mesmo inviabilizar, a capacidade de resposta rápida da UE.

Nesse sentido, sendo o Comandante da Operação (*OpCdr*), o Comandante do QG de nível estratégico (*OHQ*) deveria ser indigitado o mais cedo possível pelo Conselho Europeu e o *OHQ* disponibilizado o mais cedo possível pelos EM. Na realidade, sem uma

---

<sup>48</sup> Comité Militar da UE, Glossário de Termos e Definições, EEAS 00200/13, ARES (2013) 109874, de 29/01/2013

decisão formal do Conselho (*Council Decision*), que só ocorre se o *Battle Group* for empregue, a ativação do *OHQ* e a nomeação do *OpCdr*, não acontece e o processo de geração do *Battle Group* decorre normalmente, independente do *OHQ*, visto este não fazer parte do *Package* de forças do *Battle Group*.

Os *Battle Groups* são baseados no princípio da multinacionalidade e podem ser formados com base numa nação enquadrante, como na operação Artemis, em que a França assumiu esse papel tendo contribuído com a maior parte da força. Apesar de terem contribuído para a operação catorze estados membros e três estados terceiros (Brasil, Canadá e África do Sul), dos cerca de 2000 militares, a França projetou 1651 militares, do *OHQ* em Mont Valérien, de cerca de 80 militares, 42 eram franceses e do *FHQ* perto do aeroporto de Entebbe, no Uganda, de 400 militares, 92 eram franceses (Helly, 2009:183).

Em termos de multinacionalidade esta operação não pode ser considerada um bom exemplo mas, atendendo a que a interoperabilidade e a eficácia militar são critérios chave e que os objetivos operacionais de uma rápida projeção numa área remota (mais de 6000Kms), a capacidade de proteger a população com um mínimo de baixas e a coordenação com os atores humanitários e outras organizações internacionais foram plenamente atingidos (Helly, 2009:183-184) serviu posteriormente como modelo de referência em relação ao desenvolvimento das capacidades de resposta rápida, para os futuros *Battle Groups* (UE, 2013g:1). No entanto, atendendo a que a foi a França que iniciou, liderou e foi o maior contribuinte desta operação, levanta-se dúvidas acerca da real capacidade da UE de a executar sem a participação da França (Helly, 2009:184).

A outra opção de constituição de um *Battle Group* é a sua formação com base numa coligação multinacional de Estados Membros, como o estudo de caso do *EU Battle Group 2011-2* que iremos desenvolver. Nesse caso específico em vez de uma nação enquadrante havia quatro nações Portugal, Espanha, França e Itália e uma nação *Point of Contact- POC*, que neste caso específico era Portugal.

Os estados membros conduzem o processo de geração dos *Battle Group Packages* e são responsáveis por oferecerem um *Package* completo, enquadrado por uma só nação ou por um grupo de EM, em cada semestre numa conferência, *Battle Group Coordination Conference (BGCC)*, com um horizonte de planeamento a seis anos (UE, 2013g:3), o que permite que os estados membros executem atempadamente o seu planeamento, preparação, aprontamento e certificação.

A geração do *Battle Group* é um processo normalmente demorado que se inicia durante o planeamento inicial, com a identificação das capacidades necessárias para a operação militar, prolongando-se até à sua ativação por decisão do Concelho e terminando com a Transferência de Autoridade (*TOA*)<sup>49</sup> para a área de operações conjunta (*Joint Operations Area – JOA*), para onde a força for projetada, para o Comandante do QG de nível operacional (*Force Headquarters – FHQ*)(Bodescu, 2014:77).

Com a identificação da crise e o desenvolvimento do Conceito de Gestão de Crises pela Direção Geral de Planeamento e Gestão de Crises (*CPMD*), procura-se que os meios a utilizar, de acordo com as possibilidades, estejam em consonância com os fins a atingir. Importa, nesta fase de planeamento, ao mesmo tempo que se identificam as tarefas militares de nível estratégico e se desenvolvem as Opções Estratégicas Militares (*MSO*), que se identifiquem o Comandante da Operação e o *OHQ*, o Comandante do *FHQ* e o *FHQ*, a nação ou nações enquadrantes e as capacidades civis e militares necessárias. Para evitar planeamentos desnecessários, é feita uma primeira auscultação aos EM e, o mais natural, nesta fase, é que os recursos humanos para os QGs, as forças e as capacidades disponibilizadas pelos EM, sejam só a título indicativo e não como um empenhamento formal (UE, 2008:8). Todo o processo de geração de forças é conduzido pelo Comandante da Operação em coordenação com o *EEAS*.

Os EM e outros estados terceiros, confirmam as suas contribuições para o levantamento do *OHQ* e do *BG Package*, em Conferências de Geração de Forças, como vimos anteriormente. Se a opção utilizada para *OHQ*, for o acordo *Berlin Plus*, uma conferência entre o Comité Político de Segurança (*PSC*) e o Concelho do Atlântico Norte (*NAC*), confirmará a disponibilidade dos meios e das capacidades pré-identificadas da NATO e regulará todos os aspetos práticos da operação militar (UE, 2013a:26). O planeamento da Transferência de Autoridade (*TOA*) do teatro de operações (TO) da Bósnia Herzegovina para a UE (Operação *Althea*), seguindo o processo de decisão militar demorou nove meses (Kermabon, 2014:45) o que em termos de resposta rápida não se configura como uma boa opção a considerar.

Após a aprovação do Conceito de Operação (*CONOPS*) e baseados nos Requisitos Operacionais Provisórios (*Provisional Statement of Requirements-PSOR*), o *OpCdr* inicia

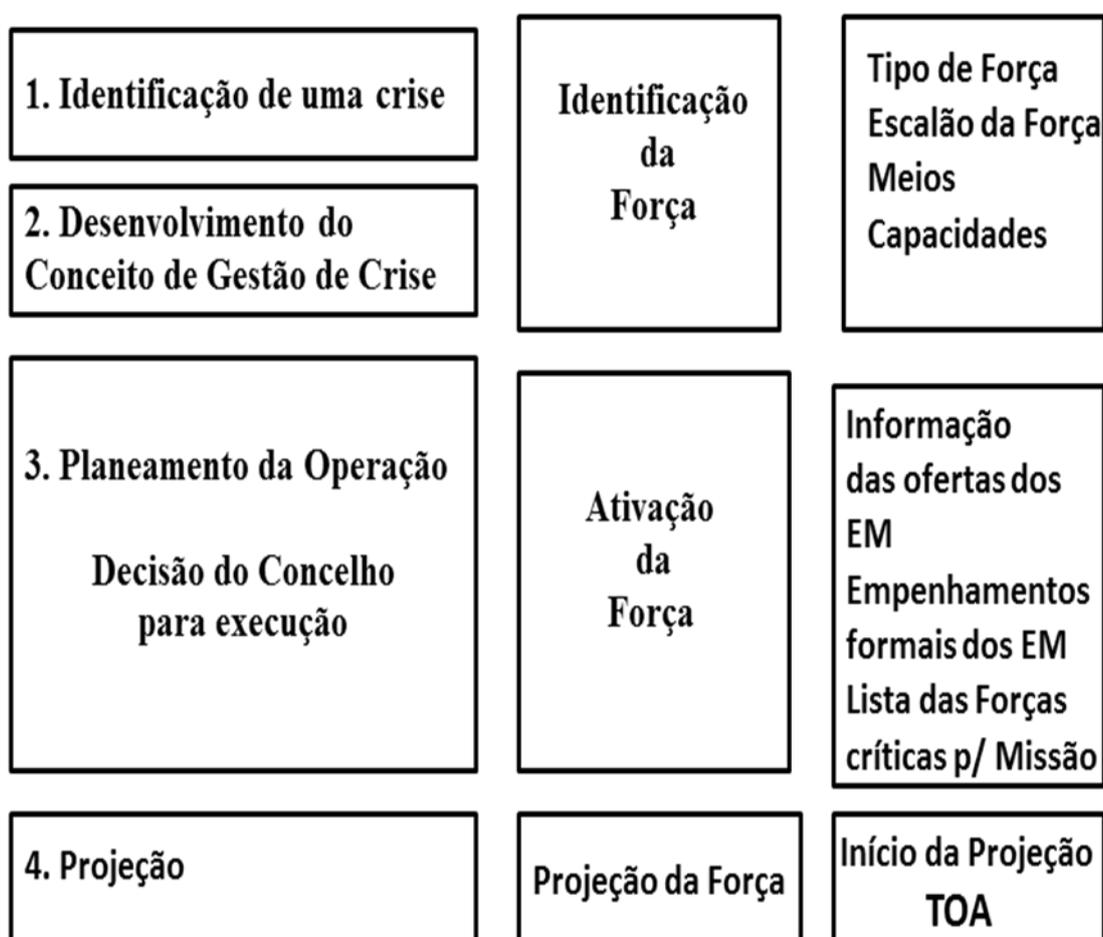
---

<sup>49</sup> Define-se como uma transferência temporária limitada de soberania sobre as forças disponibilizadas pelas nações contributivas

o processo de ativação da força. O *PSOR* dá às nações que contribuem com forças (*TCN*) uma indicação do tipo e do escalão da força, meios e capacidade necessárias (UE, 2008:9).

O processo de Ativação da Força fica concluído com a inclusão da Lista das Forças da UE no Plano de Operações que será aprovado pelo Conselho e o processo considera-se terminado, com a projeção da força para a área de operações conjunta, sob a coordenação do *OHQ* e do *FHQ* e a *TOA* para o *OpCdr* (UE, 2008:11).

### Fases do Processo de Geração do *Battle Group*



Fonte: Bodescu, Alin (2014) “Training and Recruitment for Military Operations” in Jochen Rehl (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria,78. (Adaptado)

Figura 10

### 3.2. O *Operational Headquarters* – O Exemplo do *OHQ* de Mont Valérien

O modelo genérico de *OHQ* da UE é baseado na experiência da missão Artemis, desempenhada pelo QG de nível estratégico francês de Mont Valérien. A UE considera como princípio enquadrante, que uma operação liderada por esta, será multinacional (Combinado), dotada de estruturas capazes de comandar e controlar operações, em que os seus elementos de Estado-Maior pertencem a mais do que um ramo ou serviço (Conjunto). Isto significa que o Estado-Maior (*staff*) do *OHQ* e do *FHQ* devem ser Conjuntos e Combinados (*Combined Joint - CJ*) (UE, 2010c:5).

De uma forma resumida, a missão genérica do *OHQ* é conduzir o planeamento operacional ao nível estratégico (Conceito da Operação/Plano de Operações) transformando as diretivas políticas em linguagem militar; conduzir o processo de geração, ativação e projeção da força; comandar a operação ao nível estratégico e militar, incluindo a parte financeira, no contexto do Art.º 8 do mecanismo de Atenas (UE, 2011a) e, por último, terminar a operação e coordenar a retirada da força.

Na prática, a missão do *OHQ* como o de todos os QGs, é servir o comandante operacional (*OpCdr*) mantendo-o informado de tudo o que se passa, executar planeamentos de contingência<sup>50</sup>, preparar todo processo de decisão para o *OpCdr*, preparar os *briefings* e as *speaking notes* do *OpCdr*; manter a ligação, informação e coordenação com o *PSC*; manter a ligação com as estruturas militares da UE, OI, ONG, *EUSR*; executar a coordenação de todos os movimentos estratégicos, na condução das fases de projeção estratégica e retração da força, mantendo a ligação com as nações contribuintes e com a nação hospedeira e por fim, apoiar o *FHQ* projetado, transmitindo e partilhando toda a informação relevante, procurando não interferir com o seu grau de autonomia, protegendo-o das tentativas de micro gestão de Bruxelas ou mesmo do *OHQ* e retransmitir todos os seus relatórios, pedidos e solicitações<sup>51</sup>.

Os *OHQ* são mantidos com graus de prontidão muito baixos até serem ativados, em que apenas um núcleo permanente, da nação a que pertence o QG garante a sua operacionalidade. O Estado-Maior principal (*Core Staff*) é constituído por esse núcleo

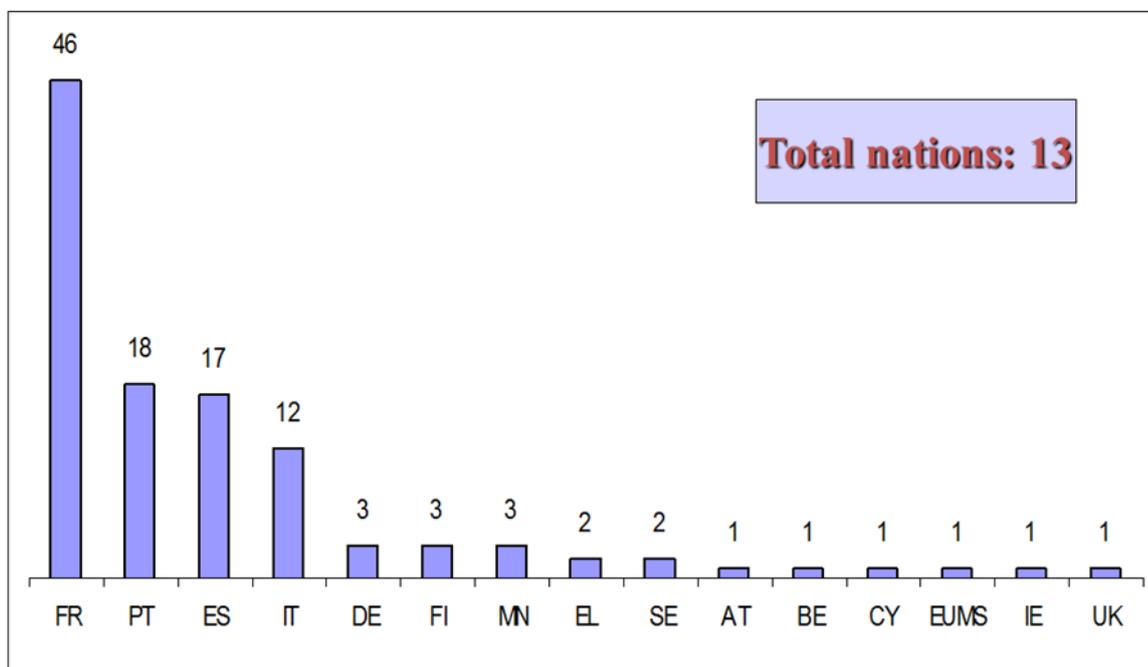
---

<sup>50</sup> Produção de documentos de planeamento detalhados, onde os fatores de planeamento tenham sido identificados ou assumidos. Incluem as indicações dos recursos necessários e das opções de projeção e servem de base para o planeamento subsequente (UE, 2013:9).

<sup>51</sup> Conferência dada pelo Coronel Thierry Corbet, Chefe do Núcleo Permanente do *OHQ* de Mont Valérien, no Seminário efetuado no QG da EUROFOR em Florença, em 05 de Outubro de 2010.

permanente, que no caso de Mont Valérien (MV) era de cerca de 40 elementos e por um núcleo de Estado-Maior adicional (*Primary Augmentees-PA*) multinacional que é muito variável (entre 100 a 115) de acordo com as operações<sup>52</sup>. Como vimos anteriormente na operação Artemis o *Core Staff* era de cerca de 80 elementos, na operação *EUFOR Chad*, durante 18 meses entre 2007 e 2009, o *OHQ* de MV foi constituído por 142 elementos pertencentes a 23 nações<sup>53</sup> e, no caso do *EU BG 2011-2*, estavam previstos 112 elementos de 13 nações<sup>54</sup>.

### *Operational Headquarters de Mont Valérien - Core Staff do EU BG 2011-2*



Fonte: Corbet, Coronel Thierry (2011) *O OHQ de Mont Valérien*. Florença: Conferência, em 01 de Junho de 2011, figura 4.

Figura 11

O *EU BG 2011-2* não foi empregue, pelo que não houve a decisão de conselho necessária para a sua ativação mas, no caso do *Core Staff* ser insuficiente, está previsto o recurso a um segundo núcleo de elementos de Estado-Maior (*Additional Augmentees*) numa conferência

<sup>52</sup> Idem

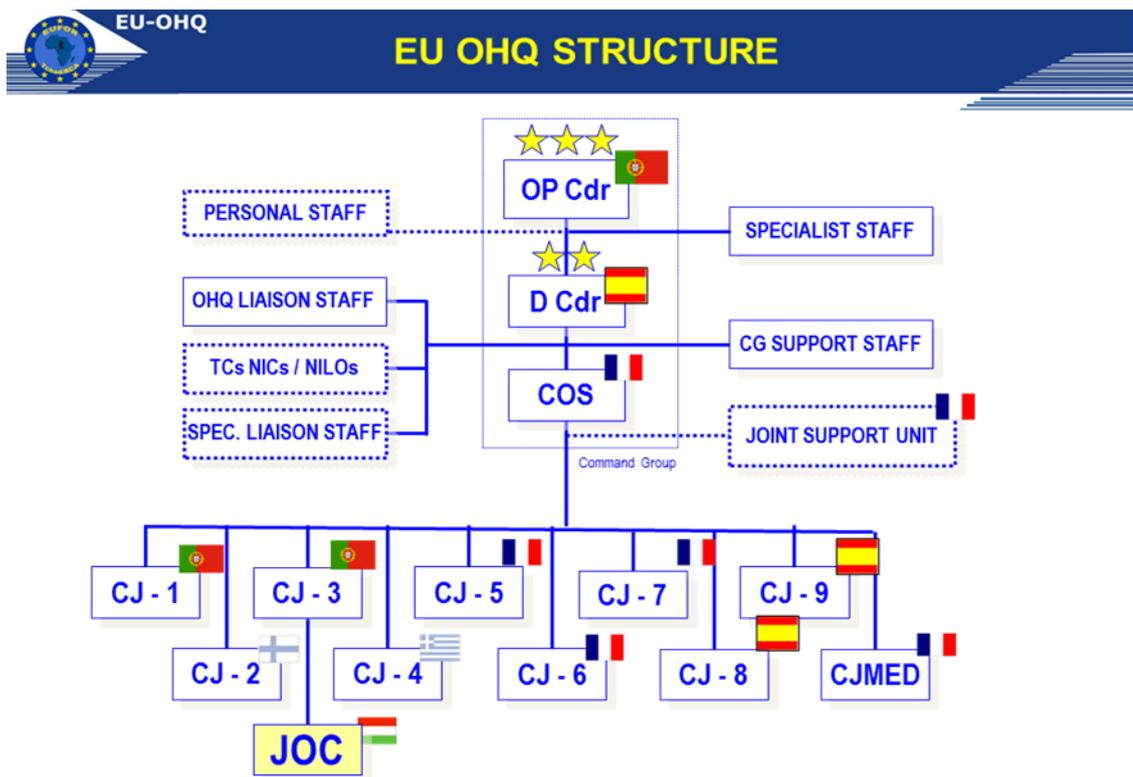
<sup>53</sup> Conferência dada pelo Coronel Thierry Corbet, Chefe do Núcleo Permanente do OHQ de Mont Valérien, no Seminário efetuado no QG da EUROFOR em Florença, em 05 de Outubro de 2010.

<sup>54</sup> Conferência dada pelo Coronel Thierry Corbet, Chefe do Núcleo Permanente do OHQ de Mont Valérien, no QG da EUROFOR em Florença, em 01 de Junho de 2011.

de recursos humanos (*Manning Conference*) em que além dos EM podem contribuir estados terceiros (UE, 2010c:18).

No caso de ser ativado a composição e organização do *OHQ* de MV seria a da figura abaixo, em que as bandeiras mostram as nações que lideram em cada uma das divisões conjuntas e combinadas: CJ1 Pessoal, CJ2 Informações, CJ3 Operações, CJ4 Logística, CJ5 Planos, CJ6 Transmissões, CJ7 Treino e Lições Identificadas, CJ8 Finanças, CJ9 CIMIC, CJ *Medical* e um Centro de Operações Conjunto (*JOC*) robusto com capacidade de funcionar 24/24 com 5 turnos. Esta estrutura seria comandada por um Tenente General português, o 2º Comandante seria um Major General espanhol e o Chefe de Estado-Maior seria o Coronel francês, chefe do núcleo permanente e todo o apoio logístico necessário à vivência diária do OHQ, seria prestado por uma unidade de apoio francesa<sup>55</sup>.

*Operational Headquarters de Mont Valérien - Structure of the EU BG 2011-2*



Fonte: Corbet, Coronel Thierry (2010) O *OHQ de Mont Valérien*. Florença: Conferência, em 05 de Outubro de 2010, figura 20.

Figura 12

<sup>55</sup> Conferência dada pelo Coronel Thierry Corbet, Chefe do Núcleo Permanente do OHQ de Mont Valérien, no Seminário efetuado no QG da EUROFOR em Florença, em 05 de Outubro de 2010.

A operação EUFOR Chade serviu para validar ao longo de 18 meses, este *OHQ* que na prática é constituído por um edifício de cerca de 3000 M<sup>2</sup>, 300 *work stations*, 7 redes de Comunicações e Sistemas de Informação<sup>56</sup> e 22 *Bungalows* para apoio aos elementos de Estado-Maior, equipas de ligação e de apoio geral<sup>57</sup>.

## O Operational Headquarters de Mont Valérien

(FR) EU OHQ : a validated working place...



Fonte: Corbet, Coronel Thierry (2010) *O OHQ de Mont Valérien*. Florença: Conferência, em 05 de Outubro de 2010, figura 16.

Figura 13

O *OHQ MV* deveria ter sido ativado em maio para o Exercício *Milex 11* que iria decorrer em junho mas, devido ao empenhamento da França na Líbia, esta foi cancelada, mantendo-se a sua disponibilidade para o período de *stand-by*<sup>58</sup>. Durante o exercício de certificação do *Battle Group* que decorreu em maio de 2011, o *OHQ*, foi representado na

<sup>56</sup> Cinco de fibra ótica e duas de cobre

<sup>57</sup> Conferência dada pelo Coronel Thierry Corbet, Chefe do Núcleo Permanente do OHQ de Mont Valérien, no Seminário efetuado no QG da EUROFOR em Florença, em 05 de Outubro de 2010.

<sup>58</sup> Corresponde ao período de seis meses em que o *BG* pode ser empregue pela UE. No caso presente decorreu de 01 de julho a 31 de dezembro de 2011.

prática apenas por um oficial, disponibilizado pela França, o Major General Jean Philippe Ganascia, comandante do *FHQ* na operação no Chade. A interação entre o *OHQ* e o *FHQ* acabou finalmente por ter lugar, já depois da certificação do *EU Battle Group* em 14 e 15 de junho de 2011, quinze dias antes do período de *stand-by*, através de um *Key Leaders Seminar*, que se revelou de grande utilidade, em que os responsáveis pelas divisões/repartições conjuntas e combinadas (*CJ*) baseados num cenário fictício da Costa do Marfim planearam uma projeção para o aeroporto de Abidjan, apresentando posteriormente as conclusões só ao comandante do *FHQ*<sup>59</sup>, porque o comandante do *OHQ* que deveria estar também presente não foi disponibilizado pela nação responsável.

Como conclusão, podemos afirmar que apesar de ter havido vários contatos ao longo da preparação e certificação do *Battle Group* e o planeamento ter decorrido normalmente, com as indigitações em pessoal necessárias, o não envolvimento do *OHQ* na certificação do *Battle Group* e a interação tardia poderia ter comprometido a capacidade de resposta rápida a situações de crise, especialmente se as nações não disponibilizarem rapidamente os elementos participantes no *OHQ*.

### **3.3. Um Quartel-General de Nível Estratégico Permanente para a União Europeia.**

Depois de termos analisado os recursos humanos e materiais necessários para equipar o *OHQ* francês, validado em operações reais ao longo do tempo, importa agora reforçar neste capítulo, a nossa visão, da necessidade da criação de um QG permanente na UE de nível militar estratégico.

As diferentes perspetivas e os interesses dos EM, principalmente daqueles que possuem mais recursos ou culturas de segurança diferentes desempenham um papel crucial em todas as tentativas de reforma institucional (Grevi, 2009:22) no quadro da defesa europeia.

A França tem sido e continua a ser o maior defensor duma estrutura militar independente de nível estratégico na tentativa de potenciar a dimensão militar europeia, as estruturas e as capacidades de modo a transformar a UE num ator credível neste domínio (Grevi, 2009:22; Simon, 2010:17). A Grã-Bretanha opõe-se frontalmente à criação de uma capacidade militar de planeamento de comando e controlo europeia, preferindo preservar o papel central da NATO, como o principal *fora* para a defesa da Europa, evitando

---

<sup>59</sup> O autor acumulava as funções de Comandante da *EUROFOR* e Comandante do *FHQ* e do *Battle Group*

duplicações de estruturas ao nível europeu que a NATO ou os EM possam disponibilizar (Simon, 2010:18; Grevi, 2009:22). A Alemanha até 2009 privilegiava claramente a dimensão e os recursos civis da Europa realçando a importância das soluções não militares para os problemas de segurança enfatizando o papel do “poder civil” da Europa (Simon, 2010:18-19).

Em abril de 2010 os ministros de negócios estrangeiros do “Triângulo de Weimar” (Polónia, França e Alemanha) lançaram uma iniciativa para a criação de um QG permanente para a UE (Major, 2010:1). A mudança de atitude da Alemanha pode ser encarada como uma iniciativa para contrariar as críticas à falta de apoio, aos seus aliados na operação da Líbia, reafirmando o seu empenho com as preocupações de segurança europeia através de uma solução “*low cost*” e aumentando o nível de credibilidade com a UE, muitas vezes posto em causa pela sua falta de empenhamento económico para com os países periféricos do sul da Europa (STRATFOR, 2011:2).

Na prática a criação deste QG, significaria um avanço em relação à atual situação, em que essa capacidade está dividida entre a UE e os EM, impedindo a utilização eficaz de recursos, perdas de tempo e reduzindo a eficácia operacional de gestão de crises da UE (Major, 2010:1). As estruturas de planeamento da UE, o *CPMD* e o *EUMS* tem uma capacidade limitada por não estarem guarnecidas dos recursos humanos adequados, as suas competências estão divididas entre o nível europeu e os EM e, principalmente, faltam-lhes experiência operacional, que permita que, durante o planeamento inicial que antecede uma decisão político estratégica para executar uma operação, possa responder às questões políticas, como por exemplo, quanto tempo durará uma operação, que forças serão necessárias e quanto custará (Major, 2010:2).

A atual arquitetura institucional tende a acentuar a divisão entre as fases de planeamento político estratégico e operacional (Simon, 2010:41). Quando o *OHQ* assume o planeamento operacional, pode apoiar-se nas capacidades nacionais instaladas mas não na UE, porque devido ao reduzido número de operações realizadas do nível *Battle Group*, não existe memória institucional e os elementos dos Estados Membros muitas vezes não têm o conhecimento dos procedimentos e competências da UE (Major, 2010:2).

Em julho de 2011, durante Presidência Polaca, a proposta da criação do QG europeu veio de novo à colação, desta vez pela voz da AR/VP Catherine Ashton, imediatamente apoiada pelos países do “Triângulo de Weimar” e, mais uma vez a reação

da Grã-Bretanha não se fez esperar, através do comunicado oficial do secretário de estado dos negócios estrangeiros da Grã-Bretanha William Hague, que afirmou que o ” *UK would not support a permanente military headquarters, in accordance with London’s long standing claim that this would duplicate NATO’s role on the continente*” (Hague apud STRATFOR, 2011:1).

Em 17 setembro de 2012 teve lugar em Varsóvia uma reunião de onze ministros de negócios estrangeiros (Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Holanda, Polónia, Portugal e Espanha), que se auto denominou “*Future of Europe Group - FEG*” e em cujo relatório publicado, era nítida a concordância em relação à relevância que deveria ser dada ao *EEAS* e ao reforço do papel da AR/VP no assumir de responsabilidades mais concretas na área de ação externa, devendo ser criadas condições para que a UE pudesse ser um ator à escala global, introduzindo a longo prazo,

*more majority decisions in the CFSP sphere or at least prevent one single member State from being able to obstruct initiatives [...] Joint representation in international organizations [...] aim for a European Defence Policy with joint efforts [...] for some members of the Group this could eventually involve a European army* (FEG, 2012:5-6).

Em 15 de Novembro de 2012, o agora denominado “*Weimar Group*”, constituído pelos três países do “*Triângulo de Weimar*” mais a Espanha e a Itália, juntaram-se em Paris para uma nova iniciativa para a criação de um *OHQ* europeu e cujo objetivo pode ser sintetizado nesta declaração do Grupo:

*This initiative should receive adequate political support at high level, in close cooperation with the High Representative, and result in increased European political integration. In defence matters as well, we need more Europe. We are committed to working together in this direction* (Weimar Group apud Waterfield, 2012).

Mais uma vez, a reação da Grã-Bretanha a esta iniciativa foi claramente negativa desta vez através das declarações de Geoffrey Van Orden, deputado europeu e porta-voz para os assuntos de PCSD que afirmou que “ *this is all to do with creating a European Federation. The aim of German and France is to establish a fully fledged EU military capability that will further cement European political integration and strength their ambition for the EU to be a state-like player on the international stage*” (Van Orden apud Waterfield, 2012).

Apesar de todas estas vantagens, o atual processo de decisão intergovernamental, impede esta iniciativa de se concretizar. No entanto, importa agora analisar, tendo como referência o exemplo do *OHQ* francês, os desenvolvimentos ao nível interno de modo a avaliar se, com base na atual arquitetura institucional, não se poderia com alguma facilidade transformar as estruturas atualmente existentes dentro do *EEAS*, de modo a ser implementada de forma permanente, uma estrutura de comando e controlo de nível estratégico civil e militar, desde que houvesse vontade política.

### 3.4. O Centro de Operações da União Europeia

Por decisão do Conselho Europeu de dezembro de 2004, o *EUMS* recebeu a missão de organizar um Centro de Operações (*OpsCentre*) para funcionar como um *OHQ*, especialmente para operações que requeressem uma resposta civil e militar<sup>60</sup>. Desde 01 de janeiro de 2007 que o *OpsCentre* esteve em condições de ser ativado pelo Conselho, mantido por um pequeno núcleo de 4 oficiais, preparado se necessário para funcionar como um *OHQ* com capacidade para trabalhar com 103 militares e civis do Estado-Maior Militar (*EUMS*), da DG de Planeamento e Gestão de Crises (*CPMD*), da DG de Planeamento e Direção Civil (*CPCC*), das DG Geográficas, bem como pessoal adicional dos EM<sup>61</sup>.

Em 23 de Março de 2012 o *OpsCentre* foi ativado pela primeira vez, sem responsabilidades de comando, com um Estado-Maior reduzido de 16 elementos para apoiar as três missões em que a UE está envolvida no Corno de África, no quadro da PCSD<sup>62</sup>.

A opção de ativação do *OpsCentre* como *OHQ* nunca foi testada mas, se utilizarmos como referência Mont Valérien (MV) durante a operação no Chade (142 militares) parece-nos insuficiente, tendo em consideração que MV tinha um Estado-Maior exclusivamente militar. Uma possível solução seria a reorganização do *EUMS*, que presentemente dispõe de cerca de 190 militares<sup>63</sup> com a estrutura de um *OHQ* (*CJI...CJMed.*) em que Tenente General Diretor do *EUMS*, à semelhança do Diretor do

---

<sup>60</sup> *European External Action Service* (16 de Abril de 2015). *Security and Defense- CSDP, Structures, Instruments and Agencies, EU OpsCentre, The fact sheet on the Eu OpsCentre*. Acesso em 04 de Abril de 2015, disponível em [http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/factsheet\\_opscentre\\_22\\_may\\_12\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/factsheet_opscentre_22_may_12_en.pdf).

<sup>61</sup> *Idem*

<sup>62</sup> *Idem*

<sup>63</sup> Cerca de 190 militares distribuídos por cinco divisões: Conceitos e Capacidades, Informações, Operações, Logística e Comunicações e Sistemas de Informação. Entrevista confidencial a um oficial do *EUMS*

*CPCC*, acumularia como Comandante Operacional. O *OpsCentre* seria transformado num Centro de Operações Conjunto e Combinado (*CJOC*), Civil e Militar, integrando elementos do *EUMS*, *CPMD*, *CPCC* e elementos de outros serviços relevantes do EEAS e da Comissão dando corpo ao *Comprehensive Approach* da UE.

No capítulo anterior vimos a evolução da institucionalização ao nível dos procedimentos e que, com a criação do *CPMD* a UE adquiriu, capacidade de planeamento integrado, civil e militar estratégico avançado. Com a transformação do *EUMS* num *OHQ* permanente e o *OpsCentre* num (*CJOC*) civil e militar estaria garantido o planeamento de contingência e a capacidade de resposta rápida. Uma maior institucionalização, ao nível das estruturas internas do EEAS, causada por uma reorganização interna e dando capacidades de comando e controlo à UE de nível estratégico, poderia evitar a fragmentação do processo de planeamento; evitar as duplicações entre o nível europeu e o nacional, reduzindo a dependência da UE aos cinco estados membros que disponibilizam o *OHQ*; poupar recursos, eliminando a necessidade de manter os cinco *OHQ* (5 núcleos permanentes+ 5 unidades de apoio); aumentar a possibilidade das operações de resposta rápida serem executadas com sucesso; potenciar a memória institucional da UE, criando as condições para uma suave transição na área de planeamento e comando e controlo e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura estratégica europeia (Major, 2010:3-4).

### **3.5. A *European Rapid Operational Force* - *EUROFOR***

Com a assinatura do tratado de Maastricht a 07 de fevereiro de 1992 (UE, 1992:107) e a declaração de *Petersberg* a 19 de Junho de 1992 (WEU, 1992:4), os EM ficaram ao seu dispor com um instrumento institucional, (*enhanced cooperation*) a cooperação reforçada, que possibilitou que alguns pudessem tomar uma série de iniciativas com vista à criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), permitindo que alguns EM avançassem mais rapidamente no processo de integração.

A 15 de maio de 1995, na reunião de Lisboa dos ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros da União Europeia Ocidental (UEO), França, Itália e Espanha com base experiência dos Balcãs e na cooperação militar existente entre os três países, decidiram criar a *EUROFOR* (WEU, 1995). Na mesma reunião, Portugal expressou imediatamente o desejo de participar, facto que se concretizou a 7 de maio de 1996, com o objetivo comum de contribuir para IESD (*EUROFOR*, 2010:41).

A criação da *EUROFOR*, sob a orientação estratégica da UEO, foi uma decisão relevante, num momento da história em que UE ainda estava abrindo o caminho para a implementação de uma Política Europeia de Defesa e Segurança. O conceito para a criação desta força não era o de constituir um Quartel-General tradicional, mas pelo contrário, preparar um QG de nível operacional, ligeiro, rápido, projetável, podendo comandar até uma Divisão ligeira de cerca de 10000 militares, capaz de ser empregue em operações no quadro da PCSD, mas também ser disponibilizado para operações NATO ou intervir no âmbito das Nações Unidas (EUROFOR, 2010:8). As palavras do General Valença Pinto plasam bem essa relevância:

*EUROFORCES are an example of significant European multinational cooperation. Its establishment and especially its strengthening have consolidated them as high-readiness European military instruments with the flexibility and capacity necessary for employment in humanitarian and evacuation missions, for advice and assistance in matters relating to military conflict prevention and peacekeeping, and as fighting forces for crisis management. In what concerns security and stability and through these forces, the four member nations can provide relevant and useful assets to follow and deepen Europe's developments through continuous integration into fundamental core policies of the European construction (Pinto apud EUROFOR, 2010:7).*

A sua estrutura organizacional está descrita nos artigos 3º, 4º, 6º, 7º e 8º do Tratado da *EUROFOR* (EUROFOR, 2000). O Art.º4 estabelece o CIMIN, o Comité Interministerial, através de representantes do Ministério da Defesa e dos Negócios Estrangeiros como nível de decisão e coordenação político-militar, em que as suas principais responsabilidades eram, o estabelecimento das condições em que a força seria empregue numa operação, dar diretivas ao Comandante da *EUROFOR*, estudar e discutir todos os assuntos relacionados com a implementação do Tratado. O CIMIN era apoiado em termos económicos e financeiros por um Conselho Financeiro (*FINCOM*) (EUROFOR, 2010:83). A sua personalidade legal estava expressa no Art.º 6 e essa capacidade era exercida através do Comandante da *EUROFOR*.

Os seus recursos humanos de tempo de paz<sup>64</sup> eram verdadeiramente multinacionais, de cerca de 100 militares, aproximadamente 20 a 25% de cada uma das nações, com rotatividade, de três em três anos e nos lugares de comando, de dois em dois anos (EUROFOR, 2006). A sua integração estava bastante facilitada pelas elites envolvidas. Como militares, embora sendo de diferentes países, estavam habituados a

---

<sup>64</sup> *Peacetime establishment*

partilhar valores comuns que lhes eram inculcados nas Academias e Escolas militares dos seus países de origem e uma grande percentagem estava habituada a trabalhar em ambientes multinacionais. Segundo as palavras do General Chief of Defense (CHOD) italiano Vincenzo Camporini:

*We are investing in young soldiers; men and woman who train together, who work together and together face and solve problems. We are helping in building a European team with a shared background, better mutual knowledge and understanding, and a common goal. This is, in my belief, the most important “value added” by EUROFOR” (Camporini apud EUROFOR, 2010:6).*

Durante os três anos em que as rotações normalmente ocorriam, interagiam socialmente, incluindo as famílias, desenvolvendo inúmeras atividades em conjunto, criando um “sentimento de comunidade relevante para o processo de integração, que mais do que uma questão de simpatia mútua e de lealdade, é um sentimento (“*we - feeling*”) de identificação parcial em termos de confiança, de consideração, de comportamento previsível mútuo e de uma ação cooperativa em consonância, num processo dinâmico de permanente atenção mútua, comunicação e de percepção de necessidades” (Deutsch, 1957:129).

Quanto à mudança de lealdades (Haas, 1968:182) os atores envolvidos como militares juraram defender os seus países mesmo com sacrifício da própria vida pelo que, nunca mudarão as suas lealdades mas, pautavam o seu comportamento por uma “*logic of appropriateness*” (March and Olsen, 2004) “em que o comportamento dos atores, difere do comportamento instrumental estratégico, em que estes tentam maximizar as suas preferências, pautando a sua conduta por fazer aquilo que está correto, guiados pelas normas de conduta da organização em que estão inseridos” (Risse, 2009:148).

O processo de consulta multilateral entre os EM foi sendo consolidado, ao longo dos anos, funcionando de maneira bastante célere e eficaz, como veremos mais adiante, com três níveis<sup>65</sup>, preparando e facilitando o processo de decisão aos níveis político estratégico, operacional e tático. O CIMIN, primeiro nível e nível de decisão, era apoiado por um Grupo de Trabalho Político – Militar (POLMIL), segundo nível, que por sua vez era apoiado por um *Sub -Working Group EUROFOR*, terceiro nível, que coordenava os *experts* das quatro nações constitutivas (EUROFOR, 2007:1), envolvendo centenas de oficiais e civis que “interagiram dando origem a um sistema de interpenetração

---

<sup>65</sup> Os três níveis eram materializados por diferentes reuniões/grupos de trabalho e conferências. CIMIN reunia anualmente e os outros grupos de trabalho normalmente duas vezes por ano.

burocrática, aumentando a probabilidade de socialização entre os atores envolvidos, dando origem a um processo de decisão supranacional de solução de problemas (Lindberg 1963, *apud* Niemann e Schmitter, 2009:50) ” e que, de acordo com a definição de Haas (1958, *apud* Niemann e Schmitter, 2009:48) era resultado de um “padrão de acomodação cumulativo, em que os participantes se restringem de vetar incondicionalmente as propostas e, em vez disso, procuram alcançar um consenso, procurando maximizar os ganhos nos interesses comuns.

### O Processo de Consulta Multilateral



Fonte: EUFOR Public Affairs Office

Figura 14

Poder-se-á afirmar que a *EUROFOR* foi um bom exemplo deste padrão de acomodação, onde durante cerca de dezassete anos, centenas de quadros de militares e suas famílias dos quatro países constitutivos, trabalharam, cooperaram e socializaram em conjunto, seguindo uma lógica apropriada, muito para além do que seria expectável, aceitando as normas da comunidade ou organização como sendo a opção correta “*the right thing to do*” (Checkel, 2006:6) e executaram operações militares na Albânia, Macedónia e

Bósnia – Herzegovina, servindo os seus países com competência, profissionalismo, determinação, com forte espírito de coesão e de camaradagem, contribuindo para a integração da Europa, honrando o lema da EUROFOR, "Uma Força para a Europa, uma Bandeira pela Paz" (EUROFOR, 2010:33).

Com o Tratado de Lisboa surgiu uma janela de oportunidade para que a EUROFOR pudesse transformar-se num QG permanente de nível operacional para a UE como veremos nas palavras do General Valença Pinto:

*The Lisbon Treaty clearly opens the way for a reinforced security and defence fluency within the European Union, namely the reinforcement of the cooperation, with the possibility of introduction of instruments of variable geometry such as new defence mechanisms in the framework of European Security and Defence Policy. The challenge facing EUROFORCES is the assertion of this new direction and the confirmation of the credentials achieved over several commitments, which, since its creation in May 1995, have led to the successful accomplishments of missions in Albania, Macedonia and Bosnia Herzegovina [...]. Our goal must be to insert them more clearly in the context of the European Security Defence Policy. Participation in the UE Battle Group system and pertinent participation, in Real World Operations are sound models for this evolution (Pinto apud EUROFOR, 2010:7).*

E também, nas palavras de Matteo Renzi, atual primeiro ministro de Itália, "Clearly EUROFOR – one of the few multinational forces - cannot fail to make an active contribute to this process. EUROFOR, which has its Headquarters in Florence for 15 years, represents a shining example of what Europeans can do together (Renzi apud EUROFOR 2010:3).

Face ao exposto parecia fazer sentido que a EUROFOR depois do TL viesse a ser integrada nas estruturas de comando e controlo da UE, como um QG permanente de nível operacional, principalmente pela oportunidade criada em 15 de outubro de 2009, durante a Conferência de Coordenação de *Battle Groups* em Bruxelas, em que a oferta de Portugal (como nação responsável por secretariar a EUROFOR no período de 2009/10) para aprontar e liderar um *Battle Group* no 2º semestre de 2011 tinha sido aceite (EUROFOR, 2010:106).

A EUROFOR era claramente um instrumento importante para o futuro da UE e mesmo a França, em Fevereiro de 2010 reconhecia a sua relevância, através das palavras do seu General CHOD Jean-Louis Georgelin:

*The spirit of friendship and cooperation existing between the four members states makes EUROFOR a unique organization. Beyond their specific tasks within EUROFOR, officers, Non-commissioned Officers and soldiers are European citizens who share common values. Spearheads of their respective national armed forces, they develop together a very capable military might and thereby enable Europe to contribute effectively to peace and stability. EUROFORCES are the very tools through which a common understanding of the security challenges that European countries are facing today and that will bring about a genuine European defence (Georgelin apud EUROFOR, 2010:5).*

Em 25 de Junho de 2010 no CIMIN de Lisboa, a França declarou oficialmente a sua intenção de retirar unilateralmente da *EUROFOR* em 2012, evocando principalmente razões de ordem financeira, comprometendo-se, no entanto, a manter o seu compromisso para com as decisões já tomadas de preparar e aprontar o *Battle Group* e se necessário prolongar a sua permanência para além de 2012, se a UE decidisse a sua utilização em operações, no quadro da sua PCSD (CIMIN, 2010). A *EUROFOR* foi encerrada a 01 de Julho de 2012, em nosso entender, porque as preferências da França mudaram com a entrada na NATO e a sua aposta na cooperação militar Franco – Alemã<sup>66</sup>. No entanto como iremos ver a seguir, com a preparação, aprontamento e certificação do *EU Battle Group 2011-2* a *EUROFOR* tinha atingido o seu pico em termos operacionais, todos os investimentos necessários para a sua operacionalização tinham sido feitos ao longo dos dezassete anos e Portugal perdeu a sua única oportunidade de ter um comando militar internacional.

### **3.6. A *EUROFOR* como *Force Headquarters do EU Battle Group 2011-2***

A *EUROFOR* como QG de nível operacional tinha todas as condições para desempenhar as funções de um *FHQ*. O seu Estado-Maior era multinacional, selecionado, treinado e capaz de comandar desde o nível de uma brigada até a uma divisão ligeira de cerca de dez mil militares, possuía um processo de decisão bem consolidado, tinha experiência operacional em anteriores teatros de operações, os seus procedimentos estavam testados e era apoiada por uma Unidade de Apoio de Serviços experiente, que incluía uma moderna, completa e bem equipada Unidade de Comunicações e Sistemas de Informação (EUROFOR, 2011:3). Apesar destes seus pontos fortes tinha algumas fraquezas, como por exemplo, desde 1998 que o seu *Employment Concept* (EUROFOR, 1998) não era

---

<sup>66</sup> Através da força multinacional de defesa europeia, o EUROCORPO. As forças do EUROCORPO podem ser empregues pela OTAN e pela UE.

atualizado, faltavam-lhe alguns quadros, incluindo algumas competências técnicas e face aos novos conceitos e à evolução do ambiente operacional, a sua organização e estrutura estava desatualizada, pelo que, a sua indigitação em 2009 para vir a enquadrar o *EU BG* 2011-2, veio dar um novo alento e servir de catalisador para a transformação de que a *EUROFOR* necessitava. Na prática, passaria por uma nova definição do seu futuro no que diz respeito à sua missão e à sua dependência política e estratégica, ao seu nível de empenhamento como QG de nível operacional da UE, à sua organização inter – serviços para funcionar como um QG combinado e conjunto (*Combined Joint - CJ*) e interagência, num contexto mais alargado, dando corpo ao *comprehensive approach* da UE e ao desenvolvimento de um conjunto de novos conceitos como, por exemplo, emprego operacional, projeção, arquitetura logística e o futuro processo de financiamento (EUROFOR, 2010:108).

Depois desta introdução, importa agora salientar quais as características e os aspetos mais relevantes que distinguem este *Battle Group* dos anteriores. O primeiro era o seu enquadramento. O *Battle Group* era enquadrado por quatro nações (*Framework nations*) em que uma delas, Portugal era considerada a nação *Point of Contact – POC*, sendo também considerada a nação líder, porque pelo Conceito de Comando e Controlo do *Battle Group*, que iremos analisar em seguida, o Comandante da *EUROFOR* era também o *Comandante do Battle Group Package*. Outra característica era a multinacionalidade do seu núcleo permanente como vimos anteriormente 20 a 25% de cada nação. O processo de ativação foi em tudo semelhante ao processo de ativação do *OHQ* sendo o Estado-Maior (*core staff*) do *FHQ* constituído por 167 militares das quatro nações da *EUROFOR* (EUROFOR, 2011a:2).

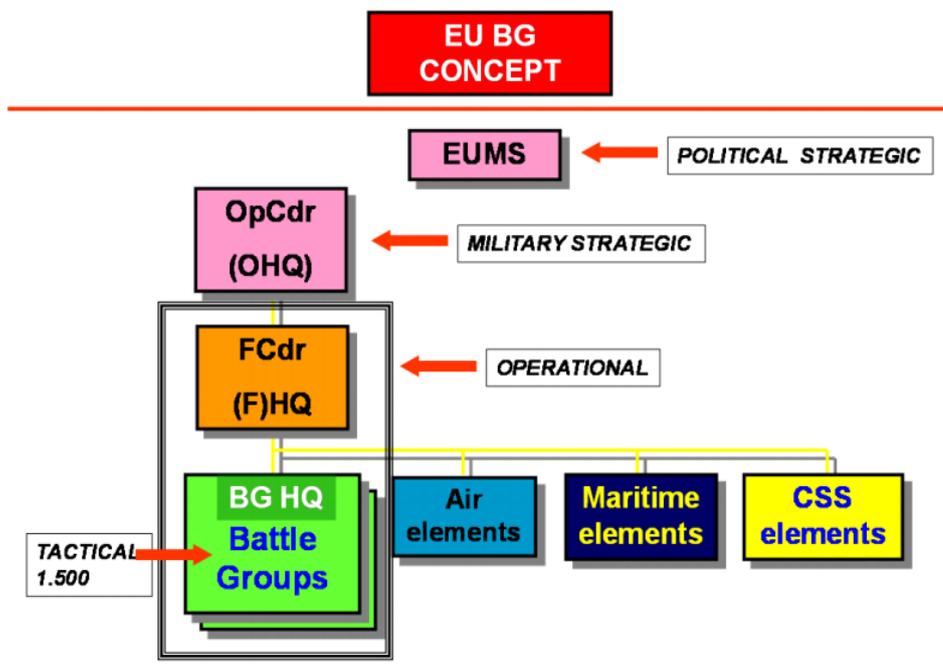
### 3.6.1. O Conceito de Comando e Controlo

O Conceito de Comando e Controlo estava em consonância com o conceito da UE tendo em consideração a natureza multinacional da organização da força e das missões que lhe poderiam ser atribuídas. Não havendo uma missão definida, nem para os *Battle Groups* nem para a *EUROFOR*, no *CIMIN* de Paris em 2011, foi proposta uma missão que abrangesse todas as missões que as Nações ou a UE entendesse atribuir-lhe:

*EUROFOR contribute to provide Europe with its own military capabilities to project forces and participates in the initiative of the International Peace and Security Organizations, within the framework of the Petersberg Declaration and in the content of the European Union Treaty (CIMIN, 2011).*

O ponto-chave, onde residia toda a diferença em relação ao conceito de *Battle Group*, era a fusão entre o nível operacional e o nível tático, em que o Comandante do *FHQ* era o Comandante do *Battle Group Package* e todas as unidades reportavam diretamente ao *FHQ* (EUROFOR, 2010a:1). Na prática foi eliminado um nível de comando pela junção do nível operacional e tático. Este conceito foi testado com sucesso, durante um ano em cinco exercícios, incluindo o exercício de certificação que abordaremos mais adiante (EUROFOR, 2011:37).

### Conceito de Comando e Controlo do EU Battle Group 2011-2



Fonte: EUROFOR (2010a) *Command and Control Concept*. Florence: EUROFOR Headquarters, 1

Figura 15

Com base neste conceito, aprovado pelas nações, o Comandante da EUROFOR recebeu a *Initiating Directive* (CIMIN, 2010a) assinada pelos quatro CHOD's das nações constituintes da EUROFOR, assumindo as funções e a responsabilidade de preparar,

aprontar, treinar e certificar a EUROFOR como *FHQ* e comandar o *Battle Group Package*. A certificação das unidades do *BG Package* foi da responsabilidade das nações contributivas (CIMIN, 2010a:1).

### 3.6.2. O Orçamento de um *Force Headquarters* Permanente

Antes de analisarmos em pormenor toda a preparação efetuada para chegar à certificação com sucesso, importa perceber quanto poderia custar um *FHQ* com base na EUROFOR. Não iremos ter em conta os vencimentos dos militares, mas apenas os custos que as nações teriam de partilhar. A nação hospedeira colocou à disposição das quatro nações, parte de um quartelamento, em Florença, uma unidade de apoio de serviços de cerca de 217 militares, veículos, materiais e equipamentos no valor de cerca de cinco milhões de euros (EUROFOR, 2011b:5). As quatro nações, durante 17 anos, adquiriram todos os materiais e equipamentos para dotar a EUROFOR de meios modernos de comando e controlo, incluindo uma moderna e sofisticada unidade de Comunicações e Sistemas de Informação, totalizando cerca de dez milhões de Euros; executaram algumas melhorias nas infraestruturas, incluindo a construção de um moderno Centro de Treino de Postos de Comando, totalizando cerca de um milhão e duzentos mil euros (EUROFOR, 2011:30). Com este investimento, em meados de 2011, a EUROFOR ficou equipada a 100% na sua capacidade de comando e controlo e pronta a desempenhar qualquer missão que lhe fosse atribuída (EUROFOR, 2011a:3).

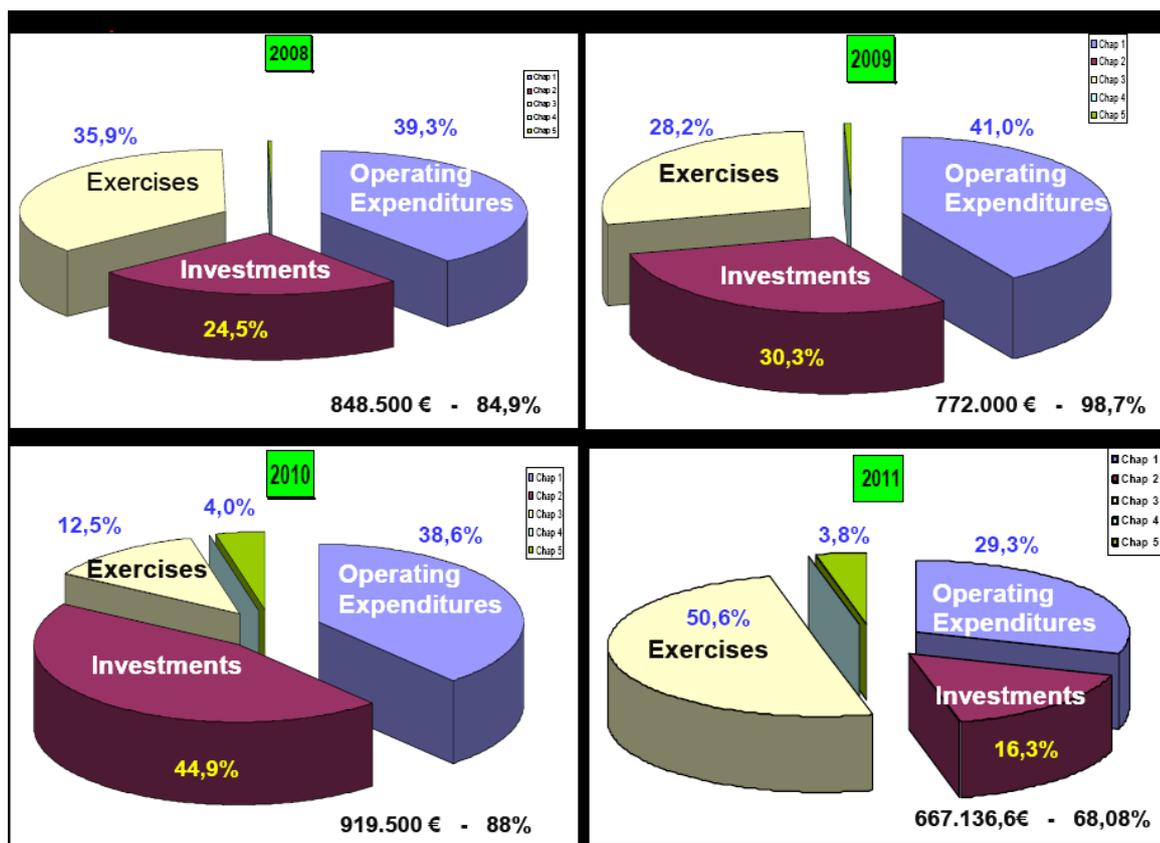
Depois do investimento inicial, interessa agora compreender quanto custaria anualmente um *FHQ* permanente. Tendo em consideração o orçamento anual, em média de cerca de um milhão de Euros, apesar de este nunca ter sido atingido, conforme a figura abaixo mostra, e se, como foi dito no parágrafo anterior, todos os investimentos foram completados em 2011, poderíamos ter como referência os 667. 136 Mil euros (EUROFOR, 2011:34), incluindo cerca de 261 297,80 Mil euros do exercício de certificação BORA 2011 (EUROFOR, 2011:26).

Em resumo, depois do investimento inicial, as quatro nações iriam anualmente pagar individualmente cerca de 167 000 Mil Euros, para ter um QG certificado e pronto a ser projetado para qualquer missão ou operação que as nações ou a UE entendesse atribuir-lhe.

Numa altura em que se fala de grandes contenções económicas e de cortes em quase todos os orçamentos destinados à defesa, uma solução ou soluções como esta, cujos custos podem diminuir dependendo do número de nações participantes, poderia ser um instrumento relevante, não só em situações de emergência, mas também em todo o processo de planeamento operacional, aprontamento e preparação de forças.

Pelos valores de referência, aqui analisados, em nosso entender, se houvesse nações interessadas em constituir *FHQ* permanentes, através da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), parece-nos que seria no interesse da UE suportar parte, ou a totalidade dessas despesas e através duma maior institucionalização, garantindo com a criação de um *FHQ* permanente para a UE, a coerência vertical com o *OHQ* permanente, com uma total integração entre ambas as estruturas de comando e controlo, dotadas de pessoal qualificado e disponível para planear, coordenar e comandar aos diferentes níveis, facilitando a cooperação institucional e a capacidade de resposta rápida da UE.

### Orcamento da EUROFOR 2008, 2009, 2010 e 2011



Fonte: EUROFOR (2011) *EUROFOR ACTIVITY REPORT*. Florença: EUROFOR Headquarters, 34

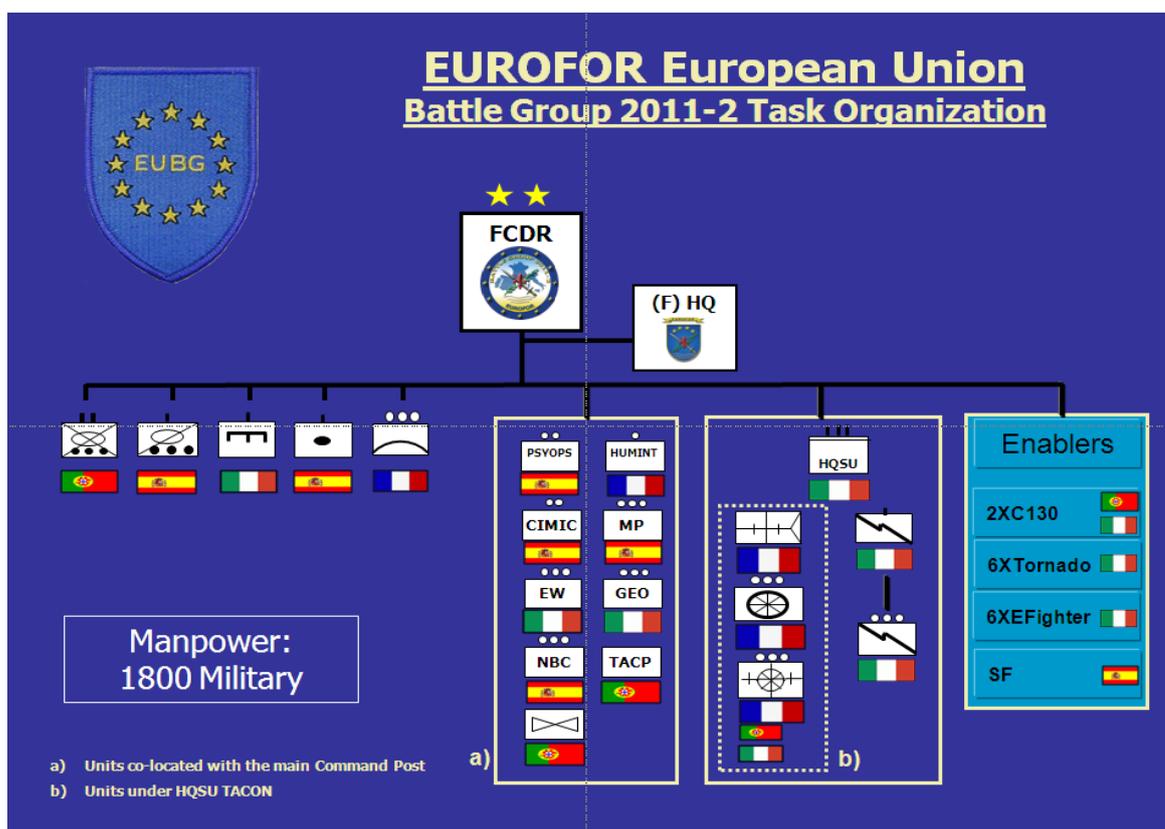
Figura 16

### 3.6.3. O *Battle Group Package*

O *Battle Group Package* da EUROFOR era uma força conjunta combinada, de 1793 militares que utilizava capacidades conjuntas e combinadas para executar exercícios de treino, de forma a estar preparada para executar operações reais de forma conjunta e combinada (EUROFOR, 2011:40). Esta é uma das maiores diferenças em relação à definição do conceito de *Battle Group* da UE que continua a realçar que o *Battle Group* “*is based on a combined arms battallion sized force and re-inforced with combat support and combat service support*” (UE, 2010e:7) o que nos parece muito redutor.

A figura abaixo mostra o *Battle Group Package* em que as bandeiras representam as contribuições dos países.

#### O *Battle Group Package* do EUROFOR EU Battle Group 2011-2



Fonte: EUROFOR Headquarters

Figura 17

Em termos concetuais apesar de o *Battle Group* ser constituído por unidades, o que interessa é a transformação dessas unidades em capacidades, que possam ser treinadas e

certificadas de acordo com os critérios exigidos. Das capacidades conjuntas e combinadas do *BG Package* são de realçar o Comando, Controlo, Comunicações, Computadores e Sistemas de Informação (C4I) com base na Companhia de Transmissões da EUROFOR, que incluía um moderno e bem equipado Centro de Operações Conjunto e Combinado (*CJOC*) com grande capacidade para rentabilizar as capacidades C4I e *ISTAR*<sup>67</sup> e em coordenar e comandar em tempo real as Operações Especiais e os meios aéreos através do *AOC (Air Operations Centre)*, sob o comando do Comandante da Força (EUROFOR, 2011a:8).

No *CJOC* era feita a coordenação das capacidades, utilizando diversos sistemas. O sistema de *VIDEO HALL* constituía a ferramenta através da qual se operacionalizava a capacidade de comando e controlo, com nove ecrãs de um metro, onde eram projetados, através do *Sistema Automatizzato di Comando e Controllo (SIACCON)*, a *Common Operational Picture (COP)*; através da rede *WISE* era utilizado o *CJOC Chat Room*, muito útil, principalmente quando o comandante estava presente no *CJOC* e particularmente, nos casos denominados, de *complex attack*, que envolvem engenhos explosivos improvisados em conjugação com emboscadas, permitindo a coordenação de todos os meios a disposição do comandante, na resolução do incidente, incluindo a integração dos meios aéreos, o Apoio Aéreo Próximo (*CAS*) e a Evacuação Médica Aérea (*Air MEDEVAC*), através do representante do *Air Operations Component Command (AOCC)* e também, a libertação de Regras de Empenhamento (*ROE's*) controladas pelo comandante; a coordenação das Forças de Operações Especiais; a *Tracking Incident Matrix*, que permitia acompanhar todos os incidentes na Área de Operações Conjunta (*JOA*) em tempo real, o *LOGBOOK* ou *Wise Events Table*, onde eram registados todos os acontecimentos por ordem cronológica, uma *COP* secundária, os *Commander's Critical Intelligence Requirements (CCIR's)* e se necessário as estações de televisão julgadas pertinentes (EUROFOR, 2012:8-9).

Na figura 18 podemos ver todos os *enablers*<sup>68</sup>, que permitiriam a condução de operações de combate de média e alta intensidade e respetivas nações contributivas, exceto para o Reconhecimento Especial, porque não houve nenhuma nação que colmatasse essa lacuna. Releva-se também a importância dos meios aéreos portugueses e italianos que

---

<sup>67</sup> *Intelligence, Surveillance and Tactical Aerial Reconnaissance*

<sup>68</sup> “*a person or thing that makes something possible*”, não existe uma definição em português, mas poder-se-á entender, como os recursos humanos e materiais que possibilitam a condução de operações de combate de média e alta intensidade.

permitted its employment in strategic air transport missions (2 C-130, one Portuguese and one Italian), the capacity for medical air evacuation (*Air MEDEVAC*), using two Portuguese Helicopters EH – 101 *Merlin* that could transport each one of sixteen stretchers, the six *Eurofighters* and the six Italian *Tornados* with capacity to execute missions of Close Air Support (*CAS*), Tactical Air Reconnaissance (*TAR*) and *Combat Air Patrol (CAP)* (EUROFOR, 2012:10).

Other characteristics of this Battle Group were its strong medical capacity. In addition to the air capacity of *MEDEVAC* already mentioned, it had assigned a French Campaign Hospital *Role 2 Enhanced* reinforced with the capacity for small surgeries and stabilization of patients for future strategic evacuation, if necessary (EUROFOR, 2010b:4).

### ENABLERS OPERACIONAIS e ESTRATÉGICOS

Conflito Média Intensidade	Transp. Aéreo Estratégico até 40 PAX ou carga de uma vez	PRT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Transp. Aéreo Estratégico MEDEVAC	MS	<input checked="" type="checkbox"/>
	Transp. Aéreo Tático até 2 patrulhas w/MEDEVAC	PRT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Controlo Aéreo Tático	PRT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Gestão do Aeroporto	ESP	<input checked="" type="checkbox"/>
	Gestão do Porto de Mar	ESP	<input checked="" type="checkbox"/>
	Reconhecimento Especial	Não	
	Apoio para a Projeção da Força	ITA	<input checked="" type="checkbox"/>
	Comunicações Estratégicas - CIS (link OHQ-FHQ)	FRA	<input checked="" type="checkbox"/>
	Informação (Intel) Estratégica	OHQ/MS	<input checked="" type="checkbox"/>
Conflito Alta Intensidade	Transp Aéreo Tático até 4 patrulhas	PRT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Apoio Aéreo Próximo	ITA	<input checked="" type="checkbox"/>
	Controlo Aéreo Avançado	PRT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Forças Especiais c/ Capacidade de Ação Direta	ESP	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: EUROFOR Headquarters

Figura 18

In addition to these capacities, it also had the capacity for Effective Combat through a Battalion of Infantry (PT), Reconnaissance (ES), and Special Operations (ES)

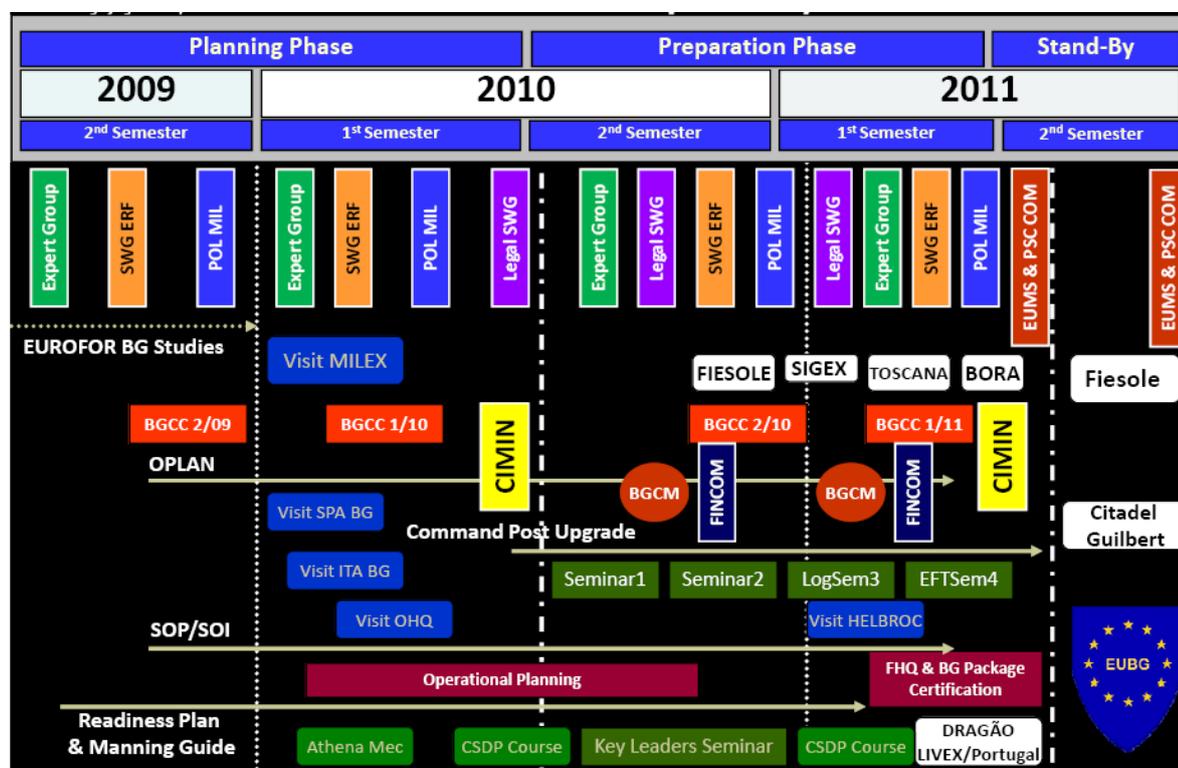
Apoio de fogos (ES), Defesa Aérea (FR), Mobilidade, Contra - Mobilidade e Apoio Geral de Engenharia (IT), *Explosive Ordnance Disposal (EOD)* (IT), *Tactical Aerial Control Party (TACP)* (PT), Assuntos Militares Conjuntos (*FHQ*), Cooperação Civil Militar (*FHQ*), Operações com os Media (*FHQ*), Operações psicológicas (*FHQ*), Operações de Informação e Apoio de Serviços (*FHQ*) (CIMIN, 2011).

Pelo acima exposto podemos constatar que a operacionalização de um *Battle Group* exige um conjunto de recursos humanos e de meios que vão muito para além da sua definição, mas importa agora ter uma ideia de como se chegou à certificação do *EUROFOR Battle Group*.

### 3.6.4. O Planeamento e a Preparação do *EUROFOR EU Battle Group* 2011-2

Para implementar todas as atividades relacionadas com o planeamento e a preparação do *Battle Group*, foi elaborado e acordado pelas nações, um *ROAD MAP* (EUROFOR, 2011:37).

#### *EUROFOR ROAD MAP 2009 - 2011*



Fonte: *EUROFOR Headquarters*

Figura 19

Como a figura 19 mostra, o *ROAD MAP* tinha um horizonte temporal de dois anos e meio e estava dividido numa fase de planeamento, uma de preparação, que incluía a certificação e a fase de *stand by*, o 2º semestre de 2011, em que teoricamente, o *Battle Group* poderia ser empregue em operações no quadro da PCSD da UE.

Para dar corpo à fase de planeamento foi elaborado um *Readiness Plan*<sup>69</sup> em que os diferentes documentos (aprovados utilizando o processo de decisão da EUROFOR, (*EUROFOR Expert e Sub – Working Groups, POLMIL e CIMIN*), contidos nesse plano, como por exemplo, o conceito de Comando e Controlo, CIS e Logística, a definição de *Manning Guide*, a identificação dos *Enablers* estratégicos, os diferentes *Technical Agreements*, etc., deram à EUROFOR uma estrutura consistente, conhecimentos, meios e procedimentos para atingir com sucesso os *standards* necessários, exigidos pela UE, para ser um *FHQ* dentro do conceito de *Battle Group* (EUROFOR, 2011c:2).

A fase de preparação, da responsabilidade do Comandante da EUROFOR tinha como principal finalidade, a execução de exercícios de treino com vista ao exercício de certificação do *Battle Group*.

O exercício *Fiesole* 2010 foi centrado no Processo de Planeamento Operacional com o objetivo de elaborar todos os documentos operacionais para os exercícios seguintes (EUROFOR, 2010C). O Plano de Operações “*Blue Flag*” elaborado pelas quatro nações, que serviu de base para todas as fases de uma possível operação de entrada inicial numa área de operações conjunta, desde a preparação, projeção, execução e retração, sendo a pedra angular que deu toda a coerência, à execução sequencial dos objetivos dos exercícios (EUROFOR, 2011d).

O *SIGEX*, exercício de Comunicações e Sistemas de Informação, “*MERCURIUS 11*”, realizado em Fevereiro foi orientado para a interoperabilidade entre os diversos sistemas de comunicações táticas das quatro nações (EUROFOR, 2011e).

O Exercício *TOSCANA 11* serviu para testar com sucesso, a capacidade da Unidade de Apoio para montar o Posto de Comando e a estrutura interna de Comunicações e Sistemas de Informação, avaliando a sua capacidade de comandar operações em todo o espectro de missões, que possam ser atribuídas ao *Battle Group*, sob um mandato das Nações Unidas, em operações de gestão de crises lideradas pela UE e refinando os

---

<sup>69</sup> Pode ser traduzido como um Plano de Prontidão Operacional

procedimentos internos com vista ao exercício final de avaliação e certificação (EUROFOR, 2011f).

O exercício BORA11 executado durante o mês de maio de 2011, em Pian di Spille, a 75 KM de Roma, além da certificação, que era o seu objetivo principal, também pretendia demonstrar a capacidade das quatro nações para projetarem um *FHQ* completamente autónomo e modular, todo montado em tendas (mais de 100 tendas de 3 e 4 arcos, 8 tendas tipo oficina, 90 viaturas táticas e 40 logísticas), constituído por 167 militares do QG, apoiados por uma unidade de apoio de 217 militares que incluía a Companhia de Transmissões e um destacamento de Transmissões, constituído por 29 militares do *OHQ* de Mont Valérien (EUROFOR; 2012:11).



Fonte: *EUROFOR Headquarters, Public Affairs Office*

Figura 20

O processo de avaliação e certificação foi executado segundo os padrões<sup>70</sup> e os critérios da UE (UE, 2005) complementados pelos padrões e critérios da NATO (NATO, 2009), acordados pelas nações. Todo este processo pode ser considerado inovador, porque

---

<sup>70</sup> *Standards*

ao contrário dos *Battle Groups* anteriores, em que a certificação era feita apenas pela nação enquadrante e segundo os critérios da UE, neste caso, foram utilizados ambos os critérios, de modo a garantir que o *FHQ* estaria apto a executar operações, em conflitos de média e alta intensidade (EUROFOR, 2012:11).

O outro aspeto a relevar, foi o de ter sido a primeira vez que um *FHQ* foi avaliado por uma equipa independente, multinacional e multidisciplinar, constituída por 22 elementos das 4 nações, liderada por Portugal (EUROFOR, 2011i:3).

Importa realçar a complexidade de todo este processo que envolveu, o *OHQ* comandado pelo Brigadeiro-General Jean Philippe Ganascia do Exército Francês, oficial de grande experiência, que foi comandante da operação da EUFOR na República do Chade entre 2007 e 2009, a Direção do Exercício, constituída por cerca de 100 quadros da Divisão Italiana *Acqui*, lideradas pelo seu comandante, a Equipa de Avaliação de 22 elementos liderada por um oficial General português e ainda e ainda a célula que representava as unidades, todos localizados, no Centro de Simulação do Exército Italiano, sediado na localidade de Civitavecchia, a cerca de 25KM de Pian di Spille (EUROFOR, 2012:12).

O processo ficou concluído em 26 de Maio de 2011, com a assinatura da Carta de Certificação do *FHQ* e do *Battle Group Package*, após ter obtido a pontuação de 93% nos critérios e padrões exigidos (EUROFOR, 2012:13). Importa realçar que a *EUROFOR* atingiu, no final deste processo de preparação e treino, um grau de operacionalidade elevado, com uma estrutura organizacional otimizada, com equipamentos modernos e estaria preparada para cumprir qualquer missão que lhe tivesse sido atribuída.

Com o exercício LIVEX Dragão Padrela/Oríon 11 em Portugal, que contou com a participação dos quatro países e em que participaram cerca de 50% das forças que constituíam o *Battle Group Package*, concluiu-se o ciclo de aprontamento do *Battle Group*. O seu objetivo foi o de treinar e melhorar a interoperabilidade entre o *FHQ* e as Forças que constituíam o *Battle Group Package* com ênfase para o planeamento operacional, decisão atempada do processo de decisão militar e uma eficaz disseminação de ordens e informações durante a execução de operações, no cumprimento de diversas tarefas e missões do *Battle Group* (EUROFOR, 2011h).

O exercício Fiesole 2011, já na fase de Stand By, proporcionou uma excelente oportunidade para treinar a projeção, e os procedimentos relacionados com a *Reception*,

*Stagging and Onward Movement and Integration (RSOM-I)*<sup>71</sup>. Aproveitando o facto da existência do conflito da Líbia e com base numa hipótese bem real, que seria o emprego do *Battle Group* no conflito, se a UE e as quatro nações assim o acordassem, foi elaborado um hipotético plano para uma projeção real, com as suas limitações e constrangimentos.

Durante uma semana, foi possível reunir elementos do *FHQ*, do *EUMS*, do *OHQ* de Mont Valérien, especialistas das quatro nações e do *Movement Coordination Centre Europe (MCCE)* de Eindhoven, com a finalidade de executar um Plano de Projeção Multinacional Detalhado, integrando e coordenando os Planos Genéricos de Projeção Nacionais, utilizando uma ferramenta de *software* NATO (*LOGFAS ADAMS*)<sup>72</sup>(EUROFOR, 2011g). Foi um excelente exemplo de *Pooling & Sharing*, conseguindo-se teoricamente, recorrendo apenas aos meios das quatro nações e à sua capacidade sobrança, de executar a projeção de acordo com o planeado.

---

<sup>71</sup> RSOM-I é a fase do processo de projeção em que as unidades em trânsito, pessoal, equipamento e material, se deslocam desde os portos ou aeroportos de desembarque até ao seu destino final, com a respetiva integração (NATO, 2012:24).

<sup>72</sup> (*LOGFAS - ADAMS*) *Logistic Functional Area Services – Allied Deployment and Movement System*

## CONCLUSÕES

A sustentação teórica do nosso trabalho privilegia o Institucionalismo Neoliberal nas três versões que desenvolvemos porque pretendemos fazer a ponte, entre uma epistemologia positiva e um pluralismo metodológico. Embora não podendo apartar completamente as premissas do realismo, intrínsecas ao processo de decisão intergovernamental da PCSD da UE, pensamos que as três versões se complementam e podem contribuir para uma maior institucionalização da sua dimensão de defesa.

Temos uma clara consciência de que no domínio da PCSD, a integração dar-se-á gradualmente através de um equilíbrio entre a lógica intergovernamental de quem decide e a lógica institucional de quem tem de planear e cumprir as missões atribuídas, por consenso, pelo Conselho. Nesse sentido afiguram-se-nos duas possíveis soluções: uma maior institucionalização da sua PCSD ou a continuação das atuais políticas valorizando a flexibilidade, a informalidade e a subsidiariedade, mantendo a dimensão de defesa intergovernamental.

Dentro do quadro da PCSD defendemos claramente uma maior institucionalização da dimensão de defesa, porque, em primeiro lugar o processo de decisão nas operações de gestão de crises não se compadece da lentidão de resposta que caracteriza o processo intergovernamental e se, a UE pretende ter uma capacidade militar e civil de resposta rápida, deverá transferir uma parte da sua soberania e legitimidade para o nível supranacional.

No âmbito da segurança cooperativa e atendendo à concetualização feita por Cohen, o nosso estudo privilegia o quarto círculo do sistema de Segurança Cooperativa: promover a estabilidade fora território da UE. Para isso, a UE necessita de otimizar a sua capacidade de resposta rápida em situações de crise, através do aprofundamento da cooperação militar entre os estados membros e de uma maior institucionalização da sua dimensão militar, como procuraremos demonstrar ao longo deste trabalho. Adaptando a frase de Alexander Wendt *“The cooperation will be what states will make of it”*.

A pergunta de partida “Ambicionando a UE desempenhar um papel como ator global na cena internacional, os instrumentos militares da sua Política Comum de Segurança e Defesa, permitem-lhe satisfazer esse nível de ambição e de que forma a sua capacidade militar de comando e controlo poderá ser otimizada?”, constituiu o fio condutor

deste ensaio, tendo a mesma sido respondida através da validação das hipóteses formuladas.

O alargamento da tipologia de missões, abrangendo todo o espectro de operações, obriga claramente a UE a melhorar a sua capacidade de resposta em situações de crise, fazendo uso de todos os instrumentos civis e militares da UE e dos estados membros, cooperando, sincronizando e implementando soluções estratégicas ao nível europeu e nacional, dentro do conceito de *Comprehensive Approach* da UE, no quadro da sua PCSD. O CA obriga ao alinhamento, juntando e cooperando, estruturas, instrumentos, organizações e procedimentos tanto ao nível europeu como ao nível nacional. Nesse sentido o Tratado de Lisboa introduziu alguns mecanismos com vista a melhorar a consistência política da ação externa da UE, embora alguns deles ainda não tenham sido postos em prática com essa finalidade, como por exemplo os referidos na pág. 29, a Cooperação Estruturada Permanente (Art.º 42.6 do TUE), o nº3 do Art.º 41 do TUE (*start up fund*), o nº1 do Art.º 42 do TUE, e os Art.ºs.42.5 e 44 do TUE.

Julgamos também, que deve ser relevado, que desde 2007 que há um *Battle Group* em cada semestre, certificado para operações no âmbito da UE, pronto a ser projetado e que até ao presente essa capacidade não foi utilizada. A utilização dos mecanismos introduzidos pelo TL, poderiam servir para aumentar e flexibilizar a capacidade dos estados dispostos a intervir, para conduzir missões e operações, melhorando as capacidades de resposta da UE a situações de crise. O Parlamento Europeu, consciente da importância e do impacto destes mecanismos acordados, no domínio da segurança e defesa, relevou a necessidade urgente da sua implementação, no quadro da PCSD<sup>73</sup>.

A Agência Europeia de Defesa poderá servir para aumentar a cooperação entre os estados membros especialmente no que concerne á aplicação do Conceito de *Pooling and Sharing* ao nível operacional, facilitando a cooperação regional no desenvolvimento de Quartéis-Generais e Forças Militares Conjuntas e Combinadas e a partilha de algumas capacidades logísticas.

A dificuldade de lidar com assuntos de carácter técnico a nível nacional pode exercer pressão a um nível supranacional criando um *spillover* político em áreas que necessitam de um controlo formal ao nível supranacional (Andreatta, 2011:25) o que pode

---

<sup>73</sup> Resolução de 21 de Novembro de 2013 (UE, 2013f:4).

ser explorado pela arquitetura institucional da UE para um maior empenhamento no desenvolvimento de ações concretas, projetos e capacidades para que os EM aumentem a cooperação no domínio da defesa, tendo em atenção a necessidade de melhorar as capacidades de resposta rápida, promovendo uma maior integração no âmbito da PCSD.

Os instrumentos institucionais que o Tratado de Lisboa pôs à disposição da UE, são facilitadores de uma política de cooperação entre os EM, especialmente em relação à cooperação regional para a execução de intervenções militares no quadro dos *Battle Groups*, aumentando a interoperabilidade entre os EM, evitando a duplicação de capacidades e promovendo a cooperação no desenvolvimento de projetos comuns como por exemplo *FHQs* e Forças Multinacionais, aumentando a flexibilidade e a capacidade de resposta rápida da UE. Com o Tratado de Lisboa os mecanismos institucionais de cooperação existem, mas a sua aplicação prática, será o resultado de um compromisso entre o método comunitário e o intergovernamental, que será certamente influenciado pelo papel central dos líderes atuais e futuros.

O Tratado de Lisboa ao criar o cargo de AR/VP e o *EEAS* para o apoiar nas suas funções tentou dar coerência, consistência e unidade à ação externa da EU. O Serviço Europeu para a Ação Externa gere as relações diplomáticas da UE com o resto do mundo, reforçando a eficiência da sua política externa e, por conseguinte, a influência da Europa no mundo, colaborando estreitamente com os serviços diplomáticos nacionais dos países da UE. A partir de 01 de Janeiro de 2011, com a transferência dos membros do *Staff* da Comissão, dos serviços de relações externas e do Conselho, dos serviços de política de relações externas, colocando-os sob a autoridade da AR/VP, o *EEAS* entrou em pleno funcionamento. No entanto o resultado final foi uma complexa e fragmentada estrutura, que continua a permitir uma participação significativa dos Estados Membros, normalmente muito reticentes em delegar competências nos assuntos de política externa e de segurança, como último reduto das suas soberanias.

Importa, no entanto, fazer jus à grande institucionalização verificada ao nível dos procedimentos do *EEAS* no quadro da gestão de crises, cujo mérito em grande parte reside na atitude dos membros do *staff*, no que respeita à implementação de reformas. Juncos e Pomorska explicam esta atitude positiva na base do cálculo material e de fatores psicológicos referindo que, apesar dos seus membros considerarem negativo nas suas carreiras, o impacto da sua passagem pelo *EEAS*, valorizam outros fatores como, o

prestígio e a satisfação no trabalho, demonstrando a sua forte identificação com a UE e a vontade de construir uma política externa mais robusta (2013:1).

Ao nível institucional de procedimentos na resposta a situações de crise, o *drafting* do *PFCA* poderá tornar-se, indubitavelmente, uma mais-valia na definição dos instrumentos apropriados que coletivamente a UE e os estados membros disponibilizarão, para intervir em situações de crise, no quadro do conceito de *CA* da UE, na salvaguarda dos interesses comuns.

Apesar do grande esforço, no que respeita à coerência e consistência da afirmação militar da UE e da sua capacidade de resposta rápida a situações de crise, ressaltam dois aspetos fulcrais. O primeiro em relação aos financiamentos das missões militares em contraposição com as missões civis que são inteiramente ressarcidas pelo orçamento comunitário. O outro aspeto a ter em consideração, é que enquanto as missões civis conseguem fazer o seu planeamento ao nível estratégico apoiando-se no *CPCC*, que na prática funciona como QG civil de nível estratégico, a falta de um QG de nível militar estratégico, dificulta o planeamento operacional, obriga a uma maior coordenação entre Bruxelas e *OHQ* indigitado, afetando a capacidade de resposta rápida e expõe a UE às boas vontades dos EM que irão disponibilizar esse QG ou da NATO.

Para que houvesse uma abordagem coerente e consistente, era necessário uma maior institucionalização da arquitetura de gestão de crises da UE, implementando no *EEAS* uma capacidade de comando e controlo de nível militar estratégico.

A proposta apresentada para um *OHQ* permanente poderá ser uma das hipóteses, talvez a mais simples de executar. O ideal seria um edifício, como o de Mont Valérien, mas, por outro lado, isso traria um certo isolamento em relação ao restante *EEAS*.

O estudo de caso apresentado de um Quartel-General de nível operacional a *European Rapid Operational Force EUROFOR* conceptualizado nos primórdios da Política Europeia de Segurança e Defesa, centrado na execução de operações de Petersberg, sob o controlo da União Europeia Ocidental, como um *FHQ* do *EU Battle Group 2011-2*, pretendeu ilustrar as vantagens de ter um Quartel-General de Reação Rápida permanente, com todas as suas capacidades de comando e controlo, em elevada prontidão operacional. A qualificação final de 93% nos critérios e padrões definidos avaliados durante o exercício de certificação por uma equipa de avaliação independente

multinacional, atesta não só essas vantagens mas prova, também, que o aprofundamento da cooperação entre os EM é possível e desejável.

Teria feito todo o sentido que com o fim da UEO, a *EUROFOR* como possível futuro *FHQ* permanente tivesse sido integrado na arquitetura de gestão de crises da UE através do OHQ de Roma ou de Mont Valérien, Paris mas, tal não veio a suceder e esta acabou por ser extinta no dia 01 de Julho de 2012, com a retirada da bandeira da *EUROFOR* do seu mastro, ao som do hino da EUROPA.

Apesar disso, julgamos perfeitamente atual as razões que levaram à sua criação, expressa pelo conselho de ministros da UEO, em Madrid a 14 de Novembro de 1995 com a finalidade de contribuir para o processo de integração, identificando interesses comuns e assumindo, também, novas responsabilidades no ambiente estratégico de segurança, que não se confina só à Europa e para a qual a Europa adquiriu a capacidade de fazer a sua contribuição, na construção de uma nova ordem mundial justa e pacífica (UEOa, 1995:1).

Não basta afirmar que se deve ter um exército europeu. Não existe um exército da NATO mas sim Quartéis-Generais permanentes a que são atribuídas forças, pelo que a nossa proposta caminha nessa direção. Falamos de dimensões diferentes porque uma *NATO Response Force* compreende cerca de 25 000 para serem empregues em conflitos de alta intensidade e um *Battle Group Package* cerca de 2500/3000 e embora esteja certificado, para ser utilizado em conflito de alta intensidade, normalmente será empregue em conflitos de média e baixa intensidade.

Com o assumir de uma responsabilidade global por parte da NATO, em todas as ameaças que coloquem em perigo os interesses da Aliança e a nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos que contempla a mudança do centro de gravidade geopolítico do ocidente para o oriente, acompanhada pela retirada das forças da Europa e o seu reposicionamento na África e Ásia, mantendo-se o compromisso com a NATO em homens e material, somente num contexto de segurança regional (EUA, 2013:12), consideramos pertinente que a Europa assumia mais responsabilidades, no quadro da segurança e defesa, tanto mais que na periferia da Europa existem focos de instabilidade e tensões que continuarão a constituir-se como potenciais ameaças à segurança dos espaços em que nos inserimos.

Pelas razões aduzidas defendemos uma maior institucionalização da dimensão militar da defesa europeia através da implementação de um *OHQ* no *EUMS* dando à UE a

coerência horizontal entre a sua arquitetura institucional e os seus aparelhos burocráticos e, a criação de um *FHQ* permanente ou vários, dependendo da vontade de cooperar dos 28 EM, a coerência vertical, com uma total integração entre ambas as estruturas de comando e controlo, dotadas de pessoal qualificado e disponível para planear, coordenar e comandar aos diferentes níveis, facilitando a cooperação institucional e a capacidade de resposta rápida da UE.

Entendemos que a CEP será o mecanismo facilitador para a criação de QG's de nível operacional (*FHQ*), podendo mesmo ser utilizado para a criação de um QG de nível estratégico (*OHQ*) se a UE e os estados membros pretenderem ultrapassar a oposição do Inglaterra (Drent, 2013:81). Consideramos ainda, que no âmbito da PCSD deverá haver mais decisões por maioria qualificada, para evitar que um estado que não quer participar com recursos humanos e materiais, nem contribuir financeiramente, possa bloquear uma iniciativa, utilizando o processo de decisão intergovernamental.

O conceito de *Battle Group*, conforme exposto anteriormente, necessita de ser revisto na sua vertente estrutural e operacional. Na vertente estrutural, se o conceito de unidade constituída for substituída por capacidades, será mais fácil aos EM contribuírem com módulos de capacidades, o que iria ao encontro da proposta, apresentada a 15 de outubro de 2013, pela Alta Representante, na preparação para o Conselho Europeu de dezembro, no sentido de flexibilizar a composição rígida dos *Battle Group*, permitindo que os estados membros que participassem numa operação, pudessem contribuir de acordo com as suas possibilidades (Ashton, 2013:11). Na vertente operacional é importante que se assuma, desde o início da fase de preparação, a junção do nível tático com o nível operacional, o que significa na prática, a eliminação de um patamar de comando, sendo ao mesmo tempo o comandante do *FHQ*, comandante tático e operacional e que o *Battle Group*, é uma Força Conjunta e Combinada que tem de estar preparada para executar operações conjuntas e combinadas em prazos muito curtos, o que terá implicações em toda a metodologia de planeamento, preparação, aprontamento, avaliação, certificação e projeção dos *Battle Groups*.

Como ficou demonstrado, um *Battle Group* da UE para ser empregue em conflitos de média e alta intensidade, necessita de um conjunto de recursos humanos, materiais e financeiros, que vai muito para além da sua mera definição. No tema em estudo, a questão fundamental não é o financiamento dos custos de operação e manutenção de um *FHQ*

permanente, como pudemos constatar no estudo caso da *EUROFOR*, em que o orçamento anual era inferior a um milhão de euros, a dividir pelas quatro nações, mas sim, o financiamento das missões militares. É prioritária uma revisão do processo de financiamento das intervenções militares, quer através do orçamento geral da UE, quer por uma amplificação das regras de utilização do mecanismo de *ATHENA*, *que* poderia inclusive, ser alargado aos custos de treino e exercícios dos *FHQ*, ou ainda, pela utilização do mecanismo introduzido pelo Tratado de Lisboa no seu Art.º 41.

França, Portugal, Espanha e especialmente a Itália como nação hospedeira, conseguiram que o *Battle Group* da *EUROFOR* fosse uma realização extraordinária, que permanecerá na memória coletiva das centenas de pessoas que direta ou indiretamente estiveram envolvidas na concretização, desse excelente exemplo de projeto cooperativo.

**Página intencionalmente deixada em branco**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andreatta, Filippo (2011) “ The European Union’s International Relations: A Theoretical View” in ” in Christopher Hill e Michael Smith (eds.) *International Relations of the European Union* (2ªed.). Oxford: Oxford University Press: 21-43.

Ashton, Catherine (HR) (2013) *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defense - Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defense Policy*. Bruxelas: Serviço de Ação Externa da União Europeia.

Auvinem, Juha (2012) “Role of the European Commission” in Jochen Rehr e Hans-Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 34-35.

Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*. Nova York: Basic Books.

Bodescu, Alin (2014) “ Training and Recruitment for Military Operations” in Jochen Rehr (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 77-80.

Checkel, Jeffrey T. (1999) “Social Construction and Integration”. London: Routledge, Taylor & Francis Ltd., *Journal of European Public Policy* 6:4 Special Issue 1999:545-560, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political\\_science/shared/political\\_science/7183/4th%20week/Checkel.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/7183/4th%20week/Checkel.pdf) [03 de outubro de 2014].

Checkel, Jeffrey T. (2006) *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Comité Interministerial (CIMIN) (2010) *Déclaration officielle du Général de Division Philippe Got, représentant l’Admiral Edouard Guillaud, Chef d’État- Major des armées, au nom du ministre de la Défense, M. Hervé Morin*. Lisboa: CIMIN EUROFORCES.

CIMIN (2010a) *Initiating Directive*. Lisboa: CIMIN EUROFORCES.

CIMIN (2011) EUROFOR Commander's Report to CIMIN. Paris: CIMIN EUROFORCES.

Cohen, Richard (2001) "Cooperative Security: From Individual Security to International Stability" in Cohen, Richard; Mihala; Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Patenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, the Marshall Center Papers, nº 3:1-32.

Coning, Cedric de (19 de maio de 2010) "Civil-Military Relations and UN Peacekeeping Operations" – *World Politics Review*. Acesso em 10 de março de 2015, disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/5553/civil-military-relations-and-u-n-peacekeeping-operations> [10 de março de 2015].

Correia, Armando José Dias (2012) *A Defesa Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: Mais Utópica ou Mais Real?* Lisboa: Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXLII: 333-362.

Cravinho, João Gomes (2008) *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Deutsch, Karl et al (1957) "Political community in the North Atlantic Area" in Nelsen Brent F.; Stubb, Alexander (eds.), (2003) *The European Union – Readings on the theory and practice of European integration*. London: Lynne Rienner Pub.:121 -143.

Dougherty, James; Pfaltzgraff Jr., Robert L. (2003) *As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.

Drent, Margriet (2013) "If Security Matters, Institutions Matter" in Biscop, Sven; Fiott, Daniel (Eds.) *The State Of Defense in Europe: State of Emergency*. Bruxelas: Egmont – The Royal Institute for International Relations. Egmont Paper 62: 79-85.

Estados Unidos da América (EUA) (2013) *National Security Strategy*. Austin: Universidade do Texas, [http://www.utexas.edu/lbj/sites/default/files/file/news/National%20Security%20Strategy%202013%20\(Final%20Draft\).pdf](http://www.utexas.edu/lbj/sites/default/files/file/news/National%20Security%20Strategy%202013%20(Final%20Draft).pdf) [18 de maio de 2015].

European Rapid Operational Force (EUROFOR) (1998) *Concept D'Emploi de L'EUROFOR, (V. 5 approuvée 16 janvier)*. Madrid: Sub - Working Group EUROFOR.

EUROFOR (2000) *Tratado sobre o Estatuto da EUROFOR, assinado em Roma em 5 de Julho de 2000 - Resolução da Assembleia da República n.º 18/2002, aprovada em 20 de dezembro de 2001*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série - A, Nº57 de 08 de março de 2002.

EUROFOR (2006) *EUROFOR Permanent Staff organization and tasks (PSOT), (V. 10, approved 26 September)*. Paris: Sub –Working Group EUROFOR.

EUROFOR (2007) *On the Organization, Operation and Missions of the Sub – Working Group EUROFOR*. Florence: Sub –Working Group EUROFOR.

EUROFOR, (2010) *European Rapid and Operational Force – A Peace Force for Europe*. Florence: EUROFOR Headquarters, Public Affairs Officer.

EUROFOR (2010a) *Comand and Control Concept*. Florence: EUROFOR Headquarters

EUROFOR (2010b) *Medical Concept for EUROFOR EU Battle Group 2011-2*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2010c) *FIESOLE 2010 Exercise Plan (EXPLAN)*. Florence: EUROFOR Headquarters

EUROFOR (2011) *EUROFOR ACTIVITY REPORT*. Florença: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011a) *EUROFOR EU Battle Group 2011-2 - Commander's Report*. Florença: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011b) *EUROFOR Inventory*. Florença: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011c) *EUROFOR Readiness Plan EU Battle Group 2011-2*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011d) *OPLAN 96101 "Blue Flag". EUROFOR EU Battle Group OPLAN for the EUFORREL Early Entry Operation in Northern Relinesia*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011e) *CIS Exercise “Mercurius” Exercise Specifications (EXPEC)*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011f) *TOSCANA 11 Exercise Plan (EXPLAN)*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011g) *FIESOLE 11 Exercise Plan (EXPLAN)*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011h) *Dragão Padrela/ORION 11 Exercise Specifications (EXPEC)*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2011i) *BORA 11 Exercise Plan (EXPLAN)*. Florence: EUROFOR Headquarters.

EUROFOR (2012) *EUROFOR EU Battle Group 2011-2 - Commander’s Report*. Florença: EUROFOR Headquarters.

Future of Europe Group ( FEG) (2012) *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*. Warsaw: Future of Europe Group, 17 de setembro de 2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-future-of-europe-report.pdf> [15 de abril de 2015].

Gebhard, Carmen (2011) “ Coherence” in Christopher Hill e Michael Smith (eds.) *International Relations of the European Union* (2ªed.). Oxford: Oxford University Press: 101-127.

Grevi, Giovanni; Helly, Damien; Keohane, Daniel (2009) *European Security and Defense Policy – The First Ten Years (1999 – 2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Grevi, Giovanni (2009) “ESDP Institutions” in Grevi, Giovanni; Helly, Damien; Keohane, Daniel (2009) *European Security and Defense Policy – The First Ten Years (1999 – 2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies: 19-67.

Haas, Ernst B. (1968) “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957”, in Michael O’Neil (1996) *The Politics of European Integration: A reader*. London: Routledge: 182-187.

Haber, Hansjörg (2014) “The Civilian Planning and Conduct Capability” in Jochen Rehl (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 40.

Harms, Uwe e Semerle, Yannik (2014) “Financing of CSFP Engagements” in Jochen Rehl (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da Republica Federal da Áustria: 61-63.

Hay, Colin (2006) “Constructivist Institutionalism” in Rhodes, R.A. Binder; Sarah A.; Rockman, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 56-74.

Helly, Damien (2009) “Operation Artemis (RD Congo)” in Grevi, Giovanni; Helly, Damien; Keohane, Daniel (2009) *European Security and Defense Policy – The First Ten Years (1999 – 2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies: 181-185.

Howorth, Jolyon (2011) “The EU’s Security and Defense Policy: Towards a Strategic Approach” in Christopher Hill e Michael Smith (eds.) *International Relations of the European Union* (2ºed.). Oxford: Oxford University Press: 198-225.

Hynek, Nik (2010) *Consolidating the EU’s Crisis Management Structures: Civil- Military Coordination and the future of the EU OHQ*. Brussels: Directorate General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260410study\\_futureohq\\_/sede260410studyfutureohq\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410study_futureohq_/sede260410studyfutureohq_en.pdf) [05 de março de 2015].

Iglesias, Mario Laborie (2011) *The Evolution of the Concept of Security*. Madrid: Ministério da Defesa, Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos, [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011\\_EvolutionConceptSecurity\\_ENGLISH.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011_EvolutionConceptSecurity_ENGLISH.pdf) [01 de outubro de 2014].

Juncos, Ana E. e Pomorska, Karolina (2013) “In the face of adversity: Explaining the attitudes of EEAS officials vis-à-vis the new Service”. Conferência anual da 42ª UACES, 3-5 de setembro de 2012, Passau, Germany, <http://uaces.org/documents/papers/1201/pomorska.pdf> [05 de fevereiro de 2015].

Kelleher, Catherine McArdle (2012) *Cooperative Security in Europe: New Wine , New Bottles*. College Park: Center For international and Security Studies, School of Public Policy, University of Maryland, [http://cisssm.umd.edu/papers/files/cooperative\\_security\\_in\\_europenew\\_wine\\_new\\_bottles\\_041312.pdf](http://cisssm.umd.edu/papers/files/cooperative_security_in_europenew_wine_new_bottles_041312.pdf) [01 de outubro de 2014].

Kermabon, Yves de (2014) “Crisis Management Procedures” in Jochen Rehl (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da Republica Federal da Áustria: 43-47.

Krasner, Stephen D. (1983) *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Keohane, Robert (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, R.O.; & Nye, J.S. (1977) “Realism and Complex Interdependence” in *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown (3ª Ed. 2001):20-32, <https://webfiles.uci.edu/schofer/classes/2010soc2/readings/8%20Keohane%20Realism%20and%20Complex%20Independence.pdf> [09 de outubro de 2014].

Keohane, R.O.; & Nye, J.S. (1987). “Power and Interdependence Revisited”. Cambridge: The MIT Press, *International Organization*, Vol. 41, nº 4: 725-753, [http://rrii.150m.com/t08/Keohane\\_and\\_Nye\\_-\\_Power\\_and\\_Interdependence\\_revisited.pdf](http://rrii.150m.com/t08/Keohane_and_Nye_-_Power_and_Interdependence_revisited.pdf) [20 de outubro de 2014].

Keohane, Robert; Martin, Lisa L. (1995) “The False Promise of Institutional theory”. Cambridge: Cambridge: The MIT Press, *International Security*, Vol. 20, N ° 1: 39-51, <http://users.dickinson.edu/~mitchelk/readings/03.2.KeohaneMartin1995The-Promise.pdf> [30 de setembro de 2014].

Koremenos, Barbara; Lipson, Charles; Snidal, Duncan (2001) “The Rational Design of International Institutions”. Cambridge: The MIT Press, *International Organization*, Vol. 55, n° 4: 761-799, [http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol596ist/koremenos\\_etal2001a.pdf](http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol596ist/koremenos_etal2001a.pdf) [01 de outubro de 2014].

Lintern, Snowy (2014) “Comprehensive Approach” in Jochen Rehr (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 52-54.

Major, Claudia (2010) *A Civil-Military Headquarters for the EU*. Berlim: German Institute for International and Security Affairs, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2010C31\\_mjr\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2010C31_mjr_ks.pdf) [28 de março de 2015].

March, J.G. and Olsen, J.P. (2004) *The Logic of Appropriateness*. Oslo: Centre for European Studies, Universidade de Oslo, Arena Working Paper n° 9, [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04\\_9.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf) [02 de abril 2014].

March, J.G. and Olsen, J.P. (2006) “Elaborating the New Institutionalism” in Rhodes, R.A. Binder; Sarah A.; Rockman, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 3-20.

Mearsheimer, John J. (1994) “The false promise of International Institutions”. Cambridge: MIT Press, *International Security*, Winter1994/95, Vol. 19, N ° 3: 5-49, <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>, [08 outubro 2014].

Mihalka; Michael (2001) *Cooperative Security: From Theory to Practice* in Cohen, Richard; Mihalka; Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Patenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, the Marshall Center Papers, n° 3: 33-65.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice For Europe. Special Purpose of State & Power From Messina to Maastricht*. Nova York: Cornell University Press.

Moravcsik, Andrew e Schimmelfennig, Frank (2009) “Liberal Intergovernmentalism” in Antje Wiener e Thomas Diez (eds.) *European Integration Theory* (2ª Ed.). Oxford: Oxford University Press: 65-87.

NATO (2002) *NATO Military Policy on Civil Military Cooperation*. Bruxelas: NATO International Military Staff, <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm> [12 de abril de 2015].

NATO (2003) *AJP-9 NATO Civil Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Bruxelas: NATO Standardization Agency, <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> [12 de abril de 2015].

NATO (2009) *Allied Command Operations Force Standards - Volume VII Combat Readiness Evaluation of Land HQ and Units (CREVAL)*. Mons: Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

NATO (2012) *NATO LOGISTICS HANDBOOK*. Bruxelas: NATO HQ, Defense Planning and Policy Division, Logistics Capabilities Section, International Staff, Logistic Committee Secretariat, [http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics\\_hndbk\\_2012-en.pdf](http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf) [15 de abril de 2015].

Niemann, Arne; Schmitter, Philippe C (2009) Neofunctionalism” in Antje Wiener; Thomas Diez (eds) *European Integration Theory* (2ª Ed.). Oxford: Oxford University Press: 45-66.

Nogueira, João Pontes; Messari, Nizar (2005) *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Lda.

Olsen, J.P. (2002) “The Many Faces of Europeanization”. Oxford: *Journal of Common Market Studies* 2002 Vol. 40, N° 5: 921-52, <http://europeanization.wordpress.com/articles/> [08 outubro de 2014].

Pereira, Laura Ferreira (2011) *Portugal e o Desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa. Uma Década em Avaliação*. Lisboa: Instituto Português da

Conjuntura Estratégica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Academia Internacional da Cultura Portuguesa, *Estratégia* Vol. XX: 307-325.

Peters, B. Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2<sup>nd</sup>. ed. London: Pinter.

Pisani, Jean Marc; Petropoulos, Stavros (2014) “The EEAS Crisis Response System” in Jochen Rehr (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 32-35.

Pollack, Mark A. (2009) “The New Institutionalisms and European Integration” in Antje Wiener e Thomas Diez (eds.) (2009) *European Integration Theory* (2<sup>a</sup> ed.). Oxford: Oxford University Press: 125-143.

Rhodes, R.A. Binder; Sarah A.; Rockman, Bert A. (2006) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: xii-xvii.

Risse, Thomas (2009) “Social Constructivism and European Integration” in Antje Wiener and Thomas Diez (eds.) *European Integration Theory* (2<sup>a</sup> ed.). Oxford: Oxford University Press: 144-160.

Rodrigues, Alexandre Reis (2013) “Alianças e Comunidades de Segurança. Segurança Cooperativa. O Caso da NATO” in JDRI (Jornal de Defesa e Relações Internacionais) *Conferência ao Curso de Pós- Graduação em Estudos Estratégicos, Ano Letivo 2012/13*. Lisboa, 10 de Janeiro de 2013, [http://database.jornaldefesa.pt/organizacoes\\_internacionais/nato/JDRI%20018%20100113%20alian%C3%A7as.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/organizacoes_internacionais/nato/JDRI%20018%20100113%20alian%C3%A7as.pdf) [01 de outubro de 2014].

Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.

Ruggie, John Gerard (1975) “International Responses to Technology: Concepts and Trends”. Cambridge: Cambridge University Press, *International Organization*, Vol. 29, n<sup>o</sup> 3(Summer): 557-584.

Sanders, Elizabeth (2006) “Historical Institutionalism” in Rhodes, R.A. Binder; Sarah A.; Rockman, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 39-55.

Schmid, Ernst (2012) “Financing of CSDP Actions” in Jochen Rehr e Hans- Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da Republica Federal da Áustria: 62-63.

Shepsle, Kenneth A. (2006) “Rational Choice Institutionalism” in Rhodes, R.A. Binder; Sarah A.; Rockman, Bert A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 23-38.

Silva, Nuno Miguel Pereira da (2013). *Conselho da União Europeia de Dezembro de 2013, Consequências para a Política Comum de Segurança e Defesa*. Lisboa: Revista Militar Vol.12: 1069-1079.

Simon, Luis (2010) *Command and Control? Planning for EU military operations*. Paris: European Union Institute for Security Studies, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning\\_for\\_EU\\_military\\_operations.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf) [15 de março de 2015].

Smith, Michael E. (2012) “Developing a “Comprehensive Approach” to International Security: Institutional Learning and the CSDP” in Richardson, Jeremy (ed). *Constructing a Policy Making State? Police Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press: 253-269.

Soares, Andreia Mendes (2005) *União Europeia: Que Modelo Político?* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

STRATFOR (2011) *Conditions Right for Approval of EU Military Headquarters*. STRATFOR Global Intelligence, Geopolitical Diary, 20 de julho de 2011, <https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/conditions-right-approval-eu-military-headquarters> [15 de março de 2015].

Teixeira, Severiano (2012) “Disposições Relativas à Política Comum de Segurança e Defesa” in Porto, Manuel Lopes; Anastácio, Gonçalo (eds.) (2012) *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.: 159-171.

Tomé, Luís (2010) "Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N. ° 1, Outono de 2010, [http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_voll\\_n1/pt\\_voll\\_n1\\_art3.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_voll_n1/pt_voll_n1_art3.html) [01 de outubro de 2014].

União Europeia (UE) (1992) *O Tratado de Maastricht*. Bruxelas: Official Journal of the European Communities (OJEC). 29.07.1992, No C 191. [s.l.]. ISSN 0378-6986. "Treaty on European Union", [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_on\\_european\\_union\\_maastricht\\_7\\_february\\_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_on_european_union_maastricht_7_february_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html) [14 de abril 2014].

UE (1997) *Tratado de Amsterdão*. Bruxelas: Jornal oficial das Comunidades Europeias, C 340, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam\\_pt.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf) [15 de março de 2014].

UE (1998) *A Declaração de St. Malo*. Bruxelas: General Secretariat of the Council, European Council, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf> [13 de abril de 2014].

UE (1999) *Conclusões do Conselho Europeu de Colonia de 03 e 04 de Junho*. Bruxelas: General Secretariat of the Council, European Council, [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm) [11 de março de 2015].

UE (1999a) *Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia*. Bruxelas: Parlamento Europeu, [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_pt.htm#IVa](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_pt.htm#IVa) [25 de março de 2015].

UE (2000) *Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho*. Bruxelas: General Secretariat of the Council, European Council, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm) [11 de março de 2015].

UE (2001) *Tratado de Nice*. Bruxelas: Jornal oficial das Comunidades Europeias, C 80, [http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pt\\_nice.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pt_nice.pdf) [15 de março de 2015].

UE (2003) *Civil Military Coordination (Doc. 14457/03 de 2003)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2003a) *Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo*. Bruxelas: Jornal oficial da União Europeia, 11 de junho de 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Joint%20action%205.6.03.pdf> [19 de março de 2015].

UE (2003b) *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*. Bruxelas: European Council, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [20 de março de 2015].

UE (2004) *Headline Goal 2010. Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*. Brussels: General Affairs and External Relations Council, European Council <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> [25 de março de 2015].

UE (2004a) *EU Battlegroups Concept - 10501/04 – agreed by EUMC in 14 June 2004 (Released to NATO: 10501/1/04 REV 1 - 19 July 2005)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

União Europeia (2005) *Standards and Criteria for EU Battle Groups – 7185/05 – agreed by EUMC on 09 March*). Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2006) *Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27/04/2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process*. Bruxelas: Jornal oficial da União Europeia, 29 de junho de 2006,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Joint%20action%205.6.03.pdf> [15 de março de 2015].

UE (2008) *EU Concept for Force Generation (Doc. 10690/08, de 16 de Junho)*. Bruxelas: EUMS Document for the EUMC.

UE (2009) *EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)*. Brussels: Press - EU Council Secretariat, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final%20FACTSHEET%20EUFOR%20TCHAD-RCA%20version%209\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final%20FACTSHEET%20EUFOR%20TCHAD-RCA%20version%209_EN.pdf) [15 de março de 2015].

UE (2010) *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf) [05 de março de 2014].

UE (2010a) *Towards a Comprehensive Approach- The Operating Implications (Doc. 9830/10, de 17 de maio)*. Bruxelas: EUMS Document for the EUMC.

UE (2010b) *Council Decisions establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, of 26 July. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 03 de agosto de 2010.

UE (2010c) *EU Principles for EU Headquarters (Doc. 11113/10 de 15 de junho)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2010d) *3055ª e 3056ª Reunião de Conselho de Negócios Estrangeiros, Defesa e Desenvolvimento – Comunicado de Imprensa*. Bruxelas: Conselho Europeu, [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release\\_PRES-10-342\\_pt.doc&ei=eGNzU6WDDtCX0QW\\_z4CoDg&usg=AFQjCNEoPqUPdF7sbbbANCbGiQiYJXCnPg](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_PRES-10-342_pt.doc&ei=eGNzU6WDDtCX0QW_z4CoDg&usg=AFQjCNEoPqUPdF7sbbbANCbGiQiYJXCnPg) [17 de março de 2015].

UE (2011) *Council conclusions on the Horn of Africa, 14th November*. Bruxelas: 324th Foreign Affairs Council meeting,

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf)

[09 de março de 2015].

UE (2011a) *Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*. Bruxelas: Jornal oficial da União Europeia de 23 de Dezembro de 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011D0871> [27 de março de 2015].

UE (2012) *EU Battlegroups Concept - 13618/01/06 – agreed by EUMC in 02 October 2006 (Rev. 1 Ext.11/12/2012, partially declassified)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2013) *Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de Dezembro de 2013*. Bruxelas: General Secretariat of the Council, European Council.

UE (2013a) *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations (Doc. 7660/2/ Rev. 2, 18 de Junho de 2013)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2013b) *Crisis Management Manual-European Union Military Staff Standard Operating Procedures for Crisis Management (EUMS CMM)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2013c) *European External Action Service Review, EEAS Review*. Bruxelas: União Europeia, Serviço de Ação Externa, [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf) [05 de fevereiro de 2015].

UE (2013d) *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014. The Figures*. Bruxelas: Comissão Europeia, Direção Geral para o Orçamento, <http://bookshop.europa.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-and-eu-budget-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjbiUY4e5K> [05 de fevereiro de 2015].

UE (2013e) *The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises- Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruxelas: Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança, [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf) [05 de fevereiro de 2015].

UE (2013f) *European Parliament Resolution of 21 November 2013 on the Implementation of the Common Security and Defense Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Security and Defense Policy) -2013/2105(INI) (Doc.18117/13 de 20 de dezembro*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, Secretariado Geral do Conselho.

UE (2013g) *EU Battlegroups (atualizado em abril de 2013)*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, Secretariado do Conselho, *Press*, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf) [26 de março de 2015].

UE (2014) *EU Military Rapid Response Concept (Doc.02168/4/14 Rev. 4, 17 de Dezembro de 2014)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2014a) *EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level (EEAS, 01166714, 01 de outubro de 2014)*. Bruxelas: Estado Maior Militar da União Europeia, Serviço de Ação Externa.

UE (2014b) *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*. Bruxelas: Council of the European Union, Foreign Affairs Council Meeting, 12 de maio de 2014, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf) [09 de março de 2015].

UE (2014c) *Service For Foreign Policy Instruments Management Plan 2014*. Bruxelas: Comissão Europeia, Service For Foreign Policy Instruments, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/fpi\\_mp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/fpi_mp_en.pdf) [18 de março de 2015].

United Nations (UN) (1994) *Human Development Report 1994*. Nova York: United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press.

United States Of America (USA) (2008) *Military Contribution to Cooperative Security (CS). Joint Operating Concept, Version 1.0*. Washington: Departamento de Defesa, [http://www.dtic.mil/doctrine/concepts/joint\\_concepts/joc\\_cooperativesecurity.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/concepts/joint_concepts/joc_cooperativesecurity.pdf) [01 de outubro de 2014].

Vasconcelos, Álvaro de (2009) “ESDP: A reality check” in Grevi, Giovanni; Helly, Damien; Keohane, Daniel (eds.) (2009) *European Security and Defense Policy – The First Ten Years (1999 – 2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies: 9-12.

Waltz, Kenneth N. (2002) *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Waterfield, Bruno (2012) *Pressure on Cameron to block EU Army HQ plans*. Bruxelas: The Telegraph, 16 de novembro de 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9683539/Pressure-on-Cameron-to-block-EU-army-HQ-plans.html> [20 de março de 2015].

Weisserth, Hans-Benhard (2012) “Overview of the main Council Bodies” in Jochen Rehr e Hans- Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 32-33.

Weisserth, Hans-Benhard (2012a) “Crisis Management Structures” in Jochen Rehr e Hans- Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 42-46.

Weisserth, Hans-Benhard (2012b) “Command and Control Options” in Jochen Rehr e Hans- Benhard Weisserth (eds.) *Handbook on CSDP*, (2ª ed.). Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 60.

Wendling, Cécile Dr. (2010) *The Comprehensive Approach to Civil – Military Crisis Management – A Critical Analysis and Perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégic de l'École Militaire, [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defense.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F153068%2F1551135%2Ffile%2FUK\\_Cahier6\\_Approche\\_globale-](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defense.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F153068%2F1551135%2Ffile%2FUK_Cahier6_Approche_globale-)

[3.pdf&ei=8UX\\_VILhDMe0UdCVg\\_AL&usg=AFQjCNG0PeTS-HK4jr9Zc9BrH4rZ983Lmw&bvm=bv.87611401,d.d24](#) [10 de janeiro de 2015].

Wendt, Alexander (1992) Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. Cambridge: World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, *International Organization*, Vol. 46, n° 2 (Spring 1992): 391-442, <https://ic.ucsc.edu/~rripsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>

Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations 67. Cambridge University Press (Virtual Publishing) 2003.

Western European Union (WEU) (1992) *Declaração de Petersberg da Reunião de Conselho de Ministros*. Bonn: Western European Union, <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> [18 de março de 2014].

Western European Union (WEU) (1995) *Declaração de Lisboa de 15 de Maio da Reunião dos Ministros de Negócios Estrangeiros e da Defesa*. Bruxelas: Western European Union, <http://www.weu.int/documents/950515en.pdf> [20 de março de 2014].

Wosolsobe, Wolfgang (2014) “EEAS Structures” in Jochen Rehr (ed.) *Handbook for Decision Makers – The Common Security and Defense Policy*. Viena: Ministério da Defesa e dos Desportos da República Federal da Áustria: 38.

**Página intencionalmente deixada em branco**