



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Parlamentar
de Assuntos Europeus
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 129 |CNECP|2017

04.dezembro.2017

Assunto: COM(2017) 315

Junto remeto a V. Exa. o Relatório da **COM(2017) 315**, "**DOCUMENTO DE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA**", aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 30 de novembro de 2017, com os votos favoráveis do PSD, PS, BE, CDS-PP e ausência do PCP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2017) 315 Final

Autora: Ângela Guerra

Documento de Reflexão sobre o futuro da Defesa Europeia



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM (2017) 315 Final relativa ao “**Documento de Reflexão sobre o futuro da Defesa Europeia**” atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Introdução

Tal como é referido no Prefácio da iniciativa europeia que aqui se analisa a 1 de março de 2017, a Comissão Europeia apresentou um Livro Branco sobre o futuro da Europa. Subsequentemente publicou uma série de documentos de reflexão sobre temas fundamentais para o futuro da União Europeia com 27 Estados-Membros.

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

Considera a Comissão Europeia que A União Europeia proporcionou ao continente europeu um período de paz sem precedentes. No entanto, a crescente instabilidade que se tem vindo



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

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

O presente documento de reflexão complementa os trabalhos em curso quanto ao «pacote de defesa» aprovado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2016, que consiste na implementação da estratégia global da UE nas áreas da segurança e da defesa, do Plano de Ação Europeu de Defesa e da nossa cooperação com a NATO.

Para a Comissão, estes três elementos de base estão atualmente a ser traduzidos em ações muito concretas: estamos a reformar as estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa, a desenvolver capacidades e instrumentos civis e militares, a aprofundar a cooperação europeia no domínio da defesa e a reforçar as nossas parcerias com os países parceiros e as organizações internacionais, como a ONU e a NATO. Dito isto, são necessários mais esforços para que a União possa assumir uma maior responsabilidade pela segurança europeia. O presente documento de reflexão é o contributo da Comissão Europeia para esse debate sobre o futuro da União Europeia em matéria de segurança e defesa, que deverá ser prosseguido nos 27 Estados-Membros.

Tal como é evidenciado pela Comissão, a paz e a segurança internas deixaram de ser consideradas um dado adquirido num mundo em que as potências mundiais e regionais reforçam os seus arsenais, os terroristas cometem atentados no centro das cidades europeias ou no resto do mundo, e os ciberataques se intensificam.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Face a este contexto, considera a Comissão que a União Europeia e os seus Estados-Membros têm o dever e a responsabilidade de proteger os seus cidadãos e de promover os interesses e valores europeus. A segurança tornou-se uma das maiores preocupações dos cidadãos europeus. Estes voltam-se para a União para obterem proteção. Exigem, merecem e devem poder sentir-se seguros na Europa.

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

Embora os Estados-Membros continuem a estar na linha da frente e sejam responsáveis pela mobilização das forças armadas e de segurança sempre que necessário, estes novos tipos de ameaças podem ser mais bem prevenidos e combatidos se trabalharmos em conjunto. Essa cooperação pode ser desencadeada, facilitada e reforçada pela UE, a fim de tornar mais eficaz a ação coletiva.

A União pode proporcionar o enquadramento e o incentivo para que os países da UE desenvolvam e mantenham mais e melhores capacidades de defesa. Pode fazê-lo mediante uma cooperação mais sistemática e o desenvolvimento conjunto das tecnologias e capacidades necessárias para manter a Europa segura.

Considera a Comissão que uma das principais vantagens de adotar uma abordagem à escala da UE reside na combinação da influência (soft power) e do poder de coerção (hard power). A União recorre aos instrumentos de segurança e defesa juntamente com a diplomacia, a imposição de sanções, a cooperação para o desenvolvimento e as trocas comerciais, a fim de prevenir os conflitos. Promove a paz, o crescimento inclusivo, os direitos humanos, o Estado

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

de direito e a proteção do ambiente, tanto a nível interno como internacional. Enquanto o soft power, por si só, pode mostrar-se insuficiente num contexto mundial caracterizado pela instabilidade, esta abordagem integrada constitui o cerne da segurança sustentável.

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

Assim, este documento de reflexão analisa as questões mais prementes para o futuro da nossa segurança e da nossa defesa. Fá-lo procurando ir mais além dos atuais debates e decisões, analisando antes as tendências estruturais subjacentes, traçando diferentes cenários possíveis para o futuro da segurança e da defesa europeias até 2025 e apontando possíveis vias a seguir.

2. A iniciativa

O documento da Comissão começa por apresentar um conjunto de tendências de ordem estratégica, política, económica e tecnológica que parecem sugerir que este poderá ser o momento oportuno para a Europa operar uma mudança radical em matéria de segurança e defesa.

Fatores estratégicos

Após décadas de paz na Europa, têm vindo a surgir novas realidades aquém e além das fronteiras da União. Na vizinhança oriental, vários países deparam-se com ameaças e vulnerabilidades de carácter militar, económico, político e em termos de segurança energética. Na outra margem do Mediterrâneo e em partes da África subsariana, o alastramento de espaços não governados ou em conflito deixou um vazio que permite aos terroristas e aos

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

criminosos prosperarem. As rivalidades regionais têm vindo a aumentar, assistindo-se a um enorme aumento do número de vítimas civis e de refugiados em todo o mundo: existem hoje mais de 60 milhões de pessoas deslocadas. A maior conectividade está a esbater as fronteiras entre a segurança interna e a externa. As alterações climáticas e a escassez de recursos, conjugadas com o crescimento demográfico e a fragilidade dos Estados, também podem gerar conflitos e instabilidade em todo o mundo.

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

Fatores políticos

Tal como salientado no documento da Comissão, os líderes da UE comprometeram-se a reforçar a política europeia de segurança e defesa. É o que lhes pedem e o que esperam deles os cidadãos da UE. As sondagens de opinião revelam claramente que a segurança se tornou a principal preocupação para a maior parte dos cidadãos europeus. A mensagem dos cidadãos europeus é absolutamente clara: a segurança e a defesa devem fazer parte integrante das atividades da União.

Fatores económicos e tecnológicos

De acordo com a Comissão Europeia, os mercados da defesa encontram-se atualmente muito fragmentados, prejudicando a interoperabilidade e gerando pelo menos 30 mil milhões de euros de custos de oportunidade. Comparativamente com a despesa realizada, as

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

capacidades de defesa produzidas ficam-lhe muito atrás havendo diferenças nas contribuições dos Estados-Membros para a defesa europeia. Considera então que os Estados-Membros são pura e simplesmente demasiado pequenos para poderem atingir resultados isoladamente. As potências à escala continental estão muito mais bem equipadas do que os Estados de pequena ou média dimensão. As economias de escala são mais importantes do que nunca para se aumentar a eficácia e a eficiência.

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

Assim, encontram-se em curso várias iniciativas para implementar a estratégia global no domínio da segurança e da defesa, estabelecer relações mais fortes entre a UE e a NATO e permitir aos Estados-Membros colaborarem na investigação no domínio da defesa e desenvolverem conjuntamente as capacidades de defesa. Contudo, a Comissão Europeia considera que são necessários progressos para se alcançar em 2025 uma União da Segurança e da Defesa:

- Em primeiro lugar, **o reforço das capacidades e da soberania dos Estados-Membros num mundo globalizado exige uma maior cooperação a nível da União Europeia, incluindo no domínio da defesa.** Isto deve ser feito no pleno respeito dos direitos e responsabilidades constitucionais de cada país. Com efeito, a cooperação sistemática e a integração progressiva no domínio da defesa deve contribuir para preservar a sua soberania nacional;
- Em segundo lugar, **sempre existiram, do ponto de vista histórico, diferenças em termos de perceção das ameaças e de cultura estratégica.** A natureza dessas ameaças também se foi alterando ao longo do tempo. Somos hoje confrontados com

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ameaças híbridas e transnacionais, assim como com o forte impacto dos conflitos que grassam na nossa vizinhança. A criação da União da Segurança e da Defesa deve incentivar uma maior harmonização das culturas estratégicas, assim como da perceção comum das ameaças e das respostas a formular. Será necessário tomar decisões e adotar medidas em conjunto, assim como uma maior solidariedade financeira a nível europeu;

- Em terceiro lugar, **a natureza da relação transatlântica tem vindo a mudar**. Agora mais do que nunca, os europeus terão de assumir maiores responsabilidades pela sua própria segurança. Tal como hoje sucede, a UE e a NATO continuarão a coordenar as suas ações tanto em termos de segurança militar (hard security) como não militar (soft security). Paralelamente, a União Europeia deve proporcionar o quadro dentro do qual os 27 Estados-Membros pós-Brexit – vinte e um dos quais são membros da NATO (ver figura 5) – possam reforçar coletivamente a sua defesa e suprir as lacunas existentes. Tal permitiria à UE27 tomar a cargo a sua própria segurança e avançar decisivamente no seu contributo para a paz e a segurança internacionais;
- Em quarto lugar, **devemos aumentar a cobertura e a eficácia das despesas com a defesa**. As duplicações existentes entre os diferentes Estados-Membros podem afetar a interoperabilidade dos equipamentos de defesa. Podem conduzir igualmente à falta de preparação e de disponibilidade das forças armadas e criar lacunas nas capacidades de defesa. Para resolver este problema, importa coordenar melhor as despesas efetuadas pelos Estados-Membros neste domínio. A maior parte dos recursos financeiros consagrados à defesa continuará a provir de fontes nacionais. No entanto, um orçamento da UE que reflita as novas ambições em termos de defesa, associado a um Fundo Europeu de Defesa de grande escala, deverá permitir aos europeus orientar melhor as suas despesas, melhorando igualmente a relação custo/eficácia. O Conselho Europeu deverá ponderar formas

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

de ultrapassar as restrições existentes ao financiamento comum dos aspetos militares da UE na perspetiva da criação de uma defesa comum;

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

O documento da Comissão apresenta três cenários diferentes, em função da vontade política dos diferentes Estados-Membros, para o horizonte 2025:

	Princípios	Intervenções	Capacidades	Eficiência
Cenário A: Cooperação no domínio da segurança e da defesa	A UE complementa os esforços dos Estados-Membros, mantendo a solidariedade um carácter pontual e sendo interpretada individualmente pelos Estados-Membros.	Realização de missões de reforço das capacidades, operações de gestão de crises de pequena dimensão, maior intercâmbio de informações estratégicas, apoio da UE ao reforço da resiliência dos Estados-Membros. A cooperação entre a UE e a NATO mantém-se como atualmente.	Desenvolvimento de certas tecnologias essenciais a nível da UE, mas dificuldade em dispor da gama completa das capacidades militares; Utilização limitada do Fundo Europeu de Defesa.	Economias de escala iniciais.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

<p>Cenário B Partilha no domínio da segurança e da defesa</p>	<p>A UE complementa os esforços envidados pelos Estados-Membros, passando a solidariedade financeira e operacional entre estes a constituir a norma.</p>	<p>Gestão de crises, reforço das capacidades e proteção num eixo interno-externo. Os Estados-Membros acompanham e prestam assistência mútua em matéria de cibersegurança, partilhando informações estratégicas, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira protege as fronteiras externas. Coordenação UE- NATO em todas as áreas de segurança militar ou civil.</p>	<p>Financiamento conjunto das capacidades essenciais e aquisição conjunta de capacidades multinacionais, com o apoio do Fundo Europeu de Defesa; Planeamento comum e desenvolvimento de cadeias de valor.</p>	<p>Realização de economias de escala significativas no mercado de defesa à escala europeia, condições de financiamento favoráveis em toda a cadeia de abastecimento no setor da defesa.</p>
<p>Cenário C Segurança e defesa comuns</p>	<p>Solidariedade e assistência mútua, defesa comum, tal como prevista no Tratado.</p>	<p>A UE dirige e leva a cabo operações complexas; acompanhamento /avaliação comuns das ameaças e dos planos de contingência. Cibersegurança à escala da UE. A Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia conta com forças marítimas permanentes e serviços de informação europeus, nomeadamente drones ou satélites. Força europeia de proteção civil. Complementand</p>	<p>Financiamento e aquisição em conjunto de novas capacidades militares a partir do orçamento da UE. Independência tecnológica.</p>	<p>Maior eficácia das despesas com a defesa graças à realização de economias de escala, à especialização, à partilha dos meios militares mais onerosos e à inovação tecnológica, a fim de reduzir os custos com a defesa e ficar mais bem posicionado para enfrentar a concorrência internacional.</p>

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

		o o papel da NATO, a Política Comum de Segurança e Defesa da Europa contribuiria para reforçar a resiliência da Europa e a proteção contra as diferentes formas de agressão.		
--	--	--	--	--

Conclui a Comissão Europeia que é indispensável reforçarmos a segurança europeia, competindo aos Estados-Membros conduzir o processo. São eles que terão de definir qual o grau de ambição e de pôr em prática com o apoio das instituições da EU. As reservas há muito expressas neste domínio têm de ser ultrapassadas. O futuro da União Europeia enquanto projeto de paz para as gerações vindouras assenta hoje igualmente nos alicerces de uma União da Segurança e da Defesa: até 2025, os Estados-Membros terão de traçar o rumo a seguir e de decidir a que ritmo querem avançar para proteger os nossos cidadãos.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

O aprofundamento da política de Segurança e Defesa na União Europeia é um passo fundamental no sentido de criar um espaço europeu mais seguro e melhor preparado para enfrentar os desafios atuais.

Nesse sentido, em 2016 foi apresentada a Estratégia Global em matéria de Política Externa e Segurança com o objetivo de consolidar a capacidade da União Europeia em termos de reação aos desafios que se lhe apresentam do ponto de vista externo e desenvolver as capacidades dos parceiros e garantir a segurança dos seus cidadãos.

A componente de Segurança e Defesa tem vindo, fruto dos atentados terroristas que têm flagelado algumas cidades europeias, a ganhar uma importância acrescida com a tomada de consciência por parte dos Estados-membros de que se torna cada vez mais necessário um aprofundamento nesta área.

A Cooperação Estruturada Permanente (CEP), já prevista no Tratado de Lisboa mas não implementada até hoje, tem por objetivo reforçar a autonomia estratégica da União através do desenvolvimento das capacidades de defesa consideradas como necessárias à realização das missões e operações no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa mediante mecanismos de cooperação entre os Estados-membros. Esta cooperação deverá ser enquadrada por um conjunto de critérios mais apertados em termos de capacidades militares e por compromissos mais vinculativos neste campo.

Esta cooperação insere-se no chamado Pacote de Defesa anunciado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2016 do qual faziam também parte o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no Domínio da Defesa, o Fundo Europeu de Defesa e a Análise Anual Coordenada de Defesa. Estas diversas componentes deverão ser, naturalmente, coerentes entre si e permitir o reforço da cooperação europeia em matéria de defesa de uma forma inclusiva e em complementaridade com a NATO.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Neste âmbito é fundamental que a União Europeia seja capaz de evitar duplicação de capacidades entre as duas organizações, respeitando os termos da Declaração Conjunta EU-NATO de julho de 2016, e que dê sinais claros de que não estamos a caminhar para a constituição de um Exército Europeu que marque o caráter federalista da vertente de segurança e defesa.

É pois claro que este aprofundamento, apesar de necessário e racional, deve ser feito de acordo com um princípio inclusivo, intergovernamental e respeitador do equilíbrio entre as diversas vertentes da União Europeia.

Ao mesmo tempo este é um passo que deve ser devidamente ponderado e debatido dentro dos Estados-membros de forma a garantir uma verdadeira aproximação da União aos seus cidadãos indo ao encontro daqueles que são os seus anseios em termos de segurança dentro do espaço europeu.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE IV- CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM (2017) 315 Final – Documento Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia;
- 2- Atenta a matéria em causa propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa e delas decorrentes.
- 3- A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 30 de novembro de 2017

A Deputada autora do relatório



(Ângela Guerra)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)

