



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA
O ENIGMÁTICO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES MILITARES**

JOSÉ MANUEL SIMÕES DE MATOS

Força Aérea Portuguesa

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre

em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais

Orientação: Professor Doutor Luís Tomé

Outubro de 2011

DECLARAÇÕES

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O Candidato,

Lisboa, 12 de Outubro de 2011

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O Orientador,

Lisboa, 12 de Outubro de 2011

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Luís Tomé, pela disponibilidade e aconselhamento nesta dissertação;

À NATO School, Oberammergau, em especial a Attila Balla, Section Chief, ACO Budget Coordination, SHAPE, pela informação prestada;

À Ecole Militaire Supérieure d'Administration et de Management, Montpellier, em especial ao Cor. Laurent Paccaud, Budget Officer Athena, pela colaboração e informação prestada;

Em especial à minha esposa Cecília e à minha filha Matilde pelos momentos que lhes privei.

Muito obrigado a todos.

Resumo

Na Europa assistiu-se, nos últimos onze anos, a um aperfeiçoamento progressivo da política de segurança e defesa, Criaram-se instituições, desenvolveram-se capacidades e realizaram-se operações militares, sem que as questões do financiamento evoluíssem numa perspectiva comum. Continua a pensar-se a defesa a um nível nacional com dispêndio financeiro desproporcionado face às capacidades operacionais que conseguimos projectar além fronteiras.

A exclusão do orçamento da União Europeia das despesas com operações militares, é reflexo dessa realidade, colocando o ónus do seu financiamento sobre os Estados-Membros participantes.

A criação do mecanismo Athena concebido, em 2004, para gerir o financiamento dos custos comuns, necessários à execução das operações militares da União Europeia, procura obviar o problema, sem o resolver, representando as opções individuais dos Estados-Membros e as suas contribuições espontâneas, o principal motor para a concretização dessas operações.

O financiamento, um dilema sempre presente, serve de “*pano de fundo*” para se compreender como a Europa tem realizado as suas operações militares. Torna-se igualmente importante reflectir sobre o actual mecanismo de financiamento europeu paralelamente a outras organizações internacionais de segurança.

Uma análise à despesa evidencia cada vez mais a necessidade de serem reequacionadas prioridades e encontradas soluções em conjunto, conducentes a uma maior complementaridade de meios militares e à definição de uma referência comum, em matéria de defesa, aplicável a todos os Estados-Membros.

A mudança do paradigma actual torna-se portanto uma inevitabilidade, sobretudo numa conjuntura de crise económica internacional, em que a opinião pública desaprova invariavelmente investimentos no âmbito da defesa.

Palavras-Chave: Europa, Segurança, Defesa, Financiamento.

Abstract

Over the past eleven years have witnessed in Europe, the progressive development of a Security and Defence Policy, were created institutions, developed skills, military operations were carried out without financing issues defense by Member States, to evolve a common vision. Keep thinking to national defense as a matter of expending funds to disproportionate to the operating capabilities that we project abroad.

Reflecting this lack of political will is the exclusion of defense spending in the federal budget, including expenses relating to operations having military or defense, placing the burden on the participating Member States.

The creation of the Athena mechanism designed, in 2004, to manage the financing of common costs necessary for the execution of military operations of the European Union, seeks to remedy this problem without solving it, representing the choices of individual Member States and their voluntary contributions, the main engine to the development of military operations.

The ever-present dilemma of financing is the background for the understanding of how Europe has financed its military operations. It is also important to perceive that the existing mechanism Athena is unparalleled in other international organization security.

An analysis of military spending shows us the need to be refocused priorities, find common solutions leading to greater complementary of military assets and the definition of a common reference on defense, applicable to all Member States.

The current paradigm shift has therefore become inevitability, especially in a context of international economic crisis, in which the public rejects systematic investments in the defense.

Keywords: Europe, Security, Defense, Finance.

Sommaire

En Europe, on a assisté au cours les dernières onzièmes années au développement progressif d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense, les institutions ont été créées, les compétences acquises, les opérations militaires ont été menées sans qu'aucunes questions de financement évoluait vers une perspective commune. On continue à poursuivre l'idée de défense nationale comme un sujet qui fait dépenser disproportionnée les fonds par rapport aux capacités d'exploitation que nous projetons à l'étranger.

Compte tenu de l'absence de volonté politique c'est l'exclusion dans le budget de l'Union Européenne, les dépenses relatives sur les opérations ayant des implications militaires ou, en plaçant la charge du financement sur les États Membres participants.

La création du mécanisme Athéna conçu en 2004 pour gérer le financement des coûts communs nécessaires à l'exécution des opérations militaires de l'Union Européenne, vise à remédier ce problème sans le résoudre, représentant les choix des différents États Membres et de leurs contributions volontaires, le moteur principal pour le développement des opérations militaires.

Le financement, un dilemme toujours actuel, sert toile de fond pour renfermer comme l'Europe est capable de soutenir ses opérations militaires. Il est également important réfléchir si le mécanisme Athena puisse être à l'égard d'autres organisations de sécurité internationales.

Analysant l'évolution des dépenses militaires, il est de plus en plus évidente la nécessité de recentrer les priorités, trouver des solutions conjoint conduisant à une plus grande complémentarité des moyens militaire et la définition d'une référence commune en matière de défense, applicable à tous les États Membres.

Le changement de paradigme en cours est donc devenu inévitable, surtout dans un contexte de crise économique internationale, dans laquelle l'opinion publique rejette investissements systématiques en faveur de la défense.

Mots-clés: L'Europe, Sécurité, Défense, Finances.

Lista de Abreviaturas

AWACS – *Airborne Warning and Control System*
CEMGFA – *Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas*
CIMIC - *Civil Military Cooperation*
CIVCOM - *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*
CMC - *Crisis Management Center*
CO - *Centro de Operações*
CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capability*
CPS – *Comité Politico e de Segurança*
CRO – *Crisis Response Operation*
CEP - *Permanent Structured Cooperation*
DSACEUR – *Deputy Supreme Allied Commander, Europe*
EDA- *European Defence Agency*
EMGFA – *Estado-Maior General das Forças Armadas*
ESDP – *European Security and Defense Policy*
UE - *União Europeia*
EUFOR – *European Union Force*
EULEX - *European Union Rule of Law Mission*
EUMC - *European Union Military Committee*
EUMS – *European Union Military Staff*
EUPOL – *European Union Police Mission*
EUSC - *European Union Satellite Centre*
EUSEC – *European Communications Security and Evaluation Agency*
FHQ – *Force Head Quarter*
FOC – *Full Operating Capability*
IDN – *Instituto de Defesa Nacional*
IESM – *Instituto de Estudos Superiores Militares*
IOC – *Initial Operational Capability*
JFC – *Joint Force Commander*
LOA – *Letter of Agreement*
LPM – *Lei de Programação Militar*
MC – *Military Committee*
MDN – *Ministério da Defesa Nacional*

MIC – *Monitoring and Information Centre*
 MoD – *Minister of Defense*
 MoU – *Memorandum of understanding*
 NAC – *North Atlantic Council*
 NATO - *North Atlantic Treaty Organisation*
 NBC – *Nation Born Costs*
 NRF – *NATO Response Force*
 NSIP – *NATO Security Investment Programme*
 OHQ - *Operation Head Quarter*
 OMP - Operações de Manutenção de Paz
 ONU - Organização das Nações Unidas
 OpCdr – *Operational Commander*
 OPLAN – *Operational Plan*
 PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa
 PESC - Política Externa de Segurança Comum
 PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa
 PIB – Produto Interno Bruto
 PIDDAC – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
 PNB – Produto Nacional Bruto
 PSC - *Political and Security Committee*
 RELEX - *External Relations*
 SACEUR – *Supreme Allied Commander Europe*
 SEAE – Serviço Europeu para a Acção Externa
 SG/MDN – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
 SHAPE – *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*
 SITCEN - *Situation Center*
 SSR – *Security Sector Reform*
 TEU – *Treaty on European Union*
 UEO - União da Europa Ocidental

ÍNDICE

RESUMO	II
ABSTRACT	III
SOMMAIRE	IV
LISTA DE ABREVIATURAS	V
INTRODUÇÃO	1
1 ENQUADRAMENTO À POLITICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA	5
1.1 OS CONCEITOS: SEGURANÇA E DEFESA	5
1.2 AMEAÇAS E DESAFIOS COMUNS.....	11
1.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA	13
1.4 A MUTAÇÃO DA PESD PARA A PCSD - O TRATADO DE LISBOA	15
1.5 A GESTÃO DE CRISES NA UNIÃO EUROPEIA	20
1.5.1 <i>As Estruturas de Comando Politico Militares</i>	22
1.5.2 <i>A Geração de Forças Militares</i>	25
1.5.3 <i>O Controlo Parlamentar Sobre o Uso da Força Militar</i>	26
1.5.4 <i>As Missões e Operações da União Europeia</i>	27
1.6 A COOPERAÇÃO MILITAR EUROPEIA	31
1.7 AS LIMITAÇÕES DA PCSD.....	34
2 O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA.....	36
2.1 O FINANCIAMENTO NACIONAL PARA AS OPERAÇÕES INTERNACIONAIS.....	36
2.1.1 <i>Reino Unido</i>	36
2.1.2 <i>França</i>	37
2.1.3 <i>Espanha</i>	38
2.1.4 <i>Portugal</i>	39
2.1.5 <i>A Convergência dos Mecanismos de Financiamento Nacionais</i>	42
2.2 O FINANCIAMENTO COMUM NA UNIÃO EUROPEIA.....	42
2.2.1 <i>Missões Civis - PESC</i>	44
2.2.2 <i>Operações Militares - Athena</i>	45
2.2.3 <i>Limitações no Financiamento Athena</i>	49
3 O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA E DEFESA NA ONU E NA NATO	53
3.1 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS	53
3.1.1 <i>O Orçamento Ordinário</i>	54
3.1.2 <i>O Orçamento de Manutenção da Paz</i>	55
3.1.3 <i>Agências Especializadas e Programas de Voluntariado</i>	58
3.1.4 <i>Limitações no Financiamento da ONU</i>	58
3.2 O FINANCIAMENTO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE.....	59
3.2.1 <i>O Financiamento Comum da NATO</i>	62
3.2.2 <i>O Orçamento Civil</i>	65
3.2.3 <i>O Orçamento Militar</i>	65
3.2.4 <i>Os Programas de Investimento e Segurança</i>	66

3.2.5	MANPOWER.....	67
3.2.6	Operações de Resposta a Crises	68
3.2.7	Limitações no Financiamento da NATO.....	68
4	A NECESSIDADE DE MUDANÇA DO PARADIGMA ACTUAL.....	70
4.1	ATHENA O ANTAGONISMO DA PESC	70
4.2	OS ORÇAMENTOS DA SEGURANÇA E DEFESA	73
4.2.1	O Contributo Europeu.....	73
4.2.2	O Contributo Português	78
4.3	AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NECESSÁRIAS	80
4.3.1	O Aperfeiçoamento do Financiamento das Operações Militares.....	82
4.3.2	Rumo a uma Gestão Integrada de Crises.....	86
	CONCLUSÃO.....	88
	BIBLIOGRAFIA	94
	APÊNDICES	108
	APÊNDICE 1 - FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS.....	108
	APÊNDICE 2 - VARIAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS (1999-2009)	109
	APÊNDICE 3 - DESPESA COM A DEFESA PORTUGUESA (1999 A 2009)	110
	APÊNDICE 4 - INDICADORES ECONÓMICOS (1999 A 2009)	111
	APÊNDICE 5 – MISSÕES E OPERAÇÕES DA UE 2003-2009.....	112
	ANEXOS.....	114
	ANEXO A - CONTROLE PARLAMENTAR DE FORÇAS NACIONAIS NO EXTERIOR	114
	ANEXO B – ACORDO QUADRO FINANCIAMENTO PESC (2007-2013)	114
	ANEXO C - ESTRUTURA ATHENA.....	115
	ANEXO D – CHAVE REPARTIÇÃO CUSTOS ATHENA	115
	ANEXO E – CHAVE CONTRIBUIÇÃO ORÇAMENTO ONU	116
	ANEXO F - ORÇAMENTO DA NATO - 2009	120
	ANEXO G - DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTO MILITAR DA NATO	120
	ANEXO H - OPERAÇÕES RESPOSTA A CRISES DA NATO (CUSTOS COMUNS ELEGÍVEIS)	121
	ANEXO I – CONTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS PARA AS OPERAÇÕES DA UE.....	121

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1- MISSÕES CIVIS E OPERAÇÕES MILITARES DA UE	21
FIGURA 2 - ESTRUTURAS DE COMANDO - UE - NATO.....	22
FIGURA 3 - MEIOS DE COMANDO E CONTROLO DA UE	23
FIGURA 4 - NÍVEIS DE COMANDO MILITARES EUROPEUS.....	24
FIGURA 5- PROJECCÃO DE FORÇAS MILITARES NO EXTERIOR	28
FIGURA 6- PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS NA GESTÃO DE CRISES.....	30
FIGURA 7 – FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS PORTUGUESAS	40
FIGURA 8 – PARTICIPAÇÃO MILITAR EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	41

FIGURA 9 - FINANCIAMENTO DA GESTÃO DE CRISES	43
FIGURA 10 – ORÇAMENTO PESC	45
FIGURA 11 – CUSTOS COMUNS EUROPEUS.....	48
FIGURA 12 – ORÇAMENTO ATHENA.....	49
FIGURA 13- OPERAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (JANEIRO 2010).....	56
FIGURA 14 – DESPESA COM AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	57
FIGURA 15 - OPERAÇÕES DA NATO	60
FIGURA 16 - FUNDOS COMUNS DA NATO	61
FIGURA 17 – ORÇAMENTO FUNDOS COMUNS NATO -2009	64
FIGURA 18 – ORÇAMENTO PESC E ATHENA.....	72
FIGURA 19 - FORÇAS ARMADAS E PARAMILITARES	74
FIGURA 20 – COMPOSIÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EUROPEIAS.....	74
FIGURA 21 – EQUIPAMENTO MILITAR 1999-2009.....	75
FIGURA 22 – DEZ PAÍSES COM A MAIOR DESPESA MILITAR EM 2009.....	76
FIGURA 23 - DESPESA COM A DEFESA POR REGIÕES	77
FIGURA 24 – DESPESA PORTUGUESA COM A DEFESA	78
FIGURA 25 – COMPOSIÇÃO DA DESPESA PORTUGUESA COM A DEFESA	79
FIGURA 26 - PESO DA DEFESA NA GLOBALIDADE DO ESTADO E NO PIB.....	80

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Montantes de Referência nas Operações da UE	30
Tabela 2- Despesa Militar 1999/2008.....	77

INTRODUÇÃO

A propagação das ameaças e modificação da sua essência, tem suscitado, várias reflexões e estudos no âmbito da segurança e defesa europeia. De uma maneira ou de outra, essas preocupações estiveram sempre presentes, desde a sua formação e, principalmente no período conturbado que se seguiu à Guerra – Fria.

A convergência dos Estados, em matéria de segurança e defesa, à semelhança dos restantes assuntos europeus nem sempre coincidente, tem sido ínfima, mas indispensável para as ambições que a União Europeia, proclama.

Num contexto em que se torna exequível produzir um estudo dos últimos onze anos de Política Europeia de Segurança e Defesa, procuramos compreender de que modo é que essa convergência tem tido reflexo no financiamento das operações de gestão de crises.

As adversidades que a União Europeia encontra sempre que pretende, em tempo útil, dispor do financiamento e das capacidades necessárias à implementação de uma qualquer operação,¹ o facto das discussões sobre financiamento serem de difícil resolução, especialmente com a exigência de recursos expressivos e onerosos, são aspectos que contribuem para que esta dissertação se torne ainda mais desafiante.

Na escolha do tema: a Política Comum de Segurança e Defesa e o Enigmático Financiamento das Operações Militares, procurou-se explorar uma problemática que não tivesse já sido exaustivamente abordada.

Neste caso concreto, o problema reside em encontrar mecanismos de financiamento que permitam à UE obter as capacidades necessárias para a realização das suas operações militares. A percepção deste problema permitiu desenvolver um raciocínio, uma metodologia, um caminho a percorrer, tendo em mente alcançar o fim a que nos propusemos.

Enquanto no tema procuramos ser abrangentes, na enunciação do problema aludimos às questões que necessitam de discussão e reflexão, e para as quais pretendemos encontrar resposta, designadamente:

¹ A operação da EUFOR, no CHADE, é um bom exemplo de como as dificuldades de financiamento podem condicionar as operações e debilitar a imagem da União Europeia no panorama internacional.

- Pretende o mecanismo de financiamento das operações militares da União Europeia (Athena) ser mais ambicioso do que os seus congéneres na NATO e na ONU?

- Em que medida é que o mecanismo europeu de financiamento entra em conflito com os princípios que norteiam a integração europeia, incluindo a solidariedade entre os Estados-Membros?

- A necessidade de mudança do actual sistema de financiamento da UE torna-se uma inevitabilidade?

Na procura de respostas para as indagações propostas, adoptámos para o problema, uma abordagem qualitativa². Essa opção advém do entendimento que perante os resultados a alcançar, a análise de dados e documentação se mostrava mais útil e adequada a este ensaio.

Na abordagem efectuada, delimitámos o nosso estudo ao financiamento das operações militares embora contemplando, para efeitos de confrontação, aspectos das missões civis de gestão de crises.

Através da revisão da literatura³ procurámos não só obter informações, familiarizarmo-nos com a problemática, como também conhecer a opinião de outros autores. Em primeiro lugar cumpre-nos fazer menção ao *artigo Euros for ESDP: financing EU operations, da autoria de António Missirol⁴, publicado pela European Union Institute for Security Studies, em Junho de 2003.*

António Missirol refere-se ao financiamento das operações lideradas pela União Europeia, no âmbito da gestão de crises, como um assunto um pouco desvalorizado, mas de especial relevância desde o lançamento das primeiras operações, Concórdia e Artemis.

Segundo o autor, as principais questões, em 2003, prendiam-se com a urgência no desenvolvimento de um sistema de financiamento para as operações militares, mais adequado, que incentivasse a acção comum, permitisse a disponibilidade imediata das dotações orçamentais e garantisse a sua sustentabilidade a longo prazo.

² O método qualitativo, procura através da interpretação dos dados, ampliar o conhecimento, sem pretender quantificá-los. É normalmente utilizado quando existe um tema, pouco explorado, na literatura.

³ A pesquisa realizada adveio sobretudo de leituras exploratórias efectuadas a partir de material publicado, em livros, revistas, e internet cujo reexame permitiu fundamentar ou complementar interpretações.

⁴ A opinião de Missirol alicerçada no conhecimento dos factos à altura, é objecto de referência em vários outros textos de menor dimensão, constituindo um importante contributo para a discussão do tema.

Por questões de transparência, o autor defende que todas as despesas, relacionadas com a gestão de crises, deviam ser suportadas pelo orçamento da União Europeia e que a experiência de outras organizações internacionais, que operam neste domínio, poderia ser tida em consideração para seleccionar novas regras e modalidades de acção para a resolução dos problemas.

A criação, em 2004, de um novo mecanismo de financiamento Athena, vem ao encontro de algumas das suas propostas, representando um incentivo para a repartição de encargos entre os Estados-Membros, cada vez mais necessária, em resultado do aumento das operações e do alargamento da sua área geográfica. Contudo como iremos observar ao longo da dissertação, não solucionando o problema.

A existência de um manual de procedimentos, *Athena EU-LMOs Operating Manual*, assinado em Bruxelas em 12/03/2009, pelo Administrador Athena e o Director General da EUMS, alicerçado na experiência no terreno, desde 2004, é outra das “obras” com particular interesse que merece ser referida, na medida em que pela primeira vez é estabelecido um entendimento comum sobre todas as fases de financiamento das operações militares, com procedimentos práticos, fáceis de utilizar e uniformes para todos os intervenientes.

Anne-Claire Marangoni, na sua tese subordinada ao tema: *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense?*, publicada pelo *Département d'Études en Relations Internationales et Diplomatiques de l'EU, Collège d'Europe*, em Junho de 2008, realiza um estudo, muito estimulante, baseado na análise de três operações militares da União Europeia, desde 2004.

As suas conclusões remetem-nos para a desproporção existente no financiamento das operações militares. Esta situação resulta da combinação de dois factores, por um lado a contribuição comum paga a Athena, proporcional ao Produto Nacional Bruto (PNB) de cada Estado, e por outro o princípio de imputação dos custos para o Estado participante, que ao decidir envolver-se na operação, suporta o custo da sua participação.

Uma vez efectuado o levantamento exploratório, e definida a metodologia, procurámos explicitar a problemática, estruturando a nossa dissertação em quatro capítulos.

O Capítulo 1- Enquadramento à Política Comum de Segurança e Defesa pretende, através do conhecimento do passado compreender a situação actual, ameaças e desafios, reflectindo sobre as implicações do Tratado de Lisboa, em particular no que concerne à designada Política Comum de Segurança e Defesa.

Refere as limitações e as expectativas da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o modo como as estruturas de comando se articulam, se concebem as forças militares, a legitimidade do seu uso, as operações entretanto realizadas. O final do capítulo espelha a importância do aumento da cooperação militar europeia, mediante a apresentação de alguns exemplos bem sucedidos.

O Capítulo 2 - O Financiamento da Segurança e Defesa Europeia, pretende numa primeira fase compreender em que medida o financiamento nacional, coloca constrangimentos à participação dos Estados nas operações internacionais, para posteriormente se analisar o modelo de financiamento em vigor para a gestão de crises, civis e militares, expondo as limitações encontradas.

O Capítulo 3 - O Financiamento da Segurança e Defesa na ONU e na NATO, dá-nos a conhecer o modo como se processa o financiamento nestas organizações internacionais de segurança, para se perceberem alternativas ao mecanismo de financiamento existente na União Europeia, expondo por um lado as vantagens e limitações destes mecanismos e por outro evidenciando o esforço financeiro que os Estados suportam na manutenção das estruturas e no financiamento das suas operações de paz.

O Capítulo 4 - A Necessidade de Mudança do Paradigma Actual, ambicioso na sua génese, procura face à pretensão da União Europeia em avocar um maior protagonismo internacional, expor as debilidades actuais consubstanciadas na falta de financiamento adequado. Pretendemos, através da análise da despesa militar, apontar caminhos para as mudanças necessárias, que decorrem do aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e da integração da gestão de crises nas suas componentes: civil e militar.

A Conclusão encerra a dissertação do mestrado, através de um breve enquadramento do estudo, respondendo às questões levantadas, numa perspectiva de mudança do paradigma actual.

1 ENQUADRAMENTO À POLITICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

*“A Europa só existirá num mundo multipolar se tiver uma política de segurança e de defesa [...] pois não há um grande bloco [...] que tenha a capacidade de defesa, ou mesmo de intervenção, a favor de valores que são reconhecidos, cada vez mais, como universais”*⁵.
(Rest, 2006:3)

Através de uma visão abrangente do conceito de segurança e defesa, a Europa perfilha as suas responsabilidades, usando um conjunto de meios, no âmbito da gestão de crises, que vão muito para além da própria intervenção militar.

Atendendo à pluralidade de concepções e aceções a que foram sujeitos, ao longo da história, importa desde já compreender como é que os conceitos de segurança e defesa evoluíram para uma concepção mais alargada que se designou de segurança e defesa comum.

1.1 Os Conceitos: Segurança e Defesa

O conceito de segurança e defesa, para efeitos do nosso ensaio assumirá uma só existência. Essa assumpção parte do conhecimento de que apesar de sabermos existirem, ao nível conceptual, diferenças entre as noções de segurança e defesa, estas poderem ser consideradas indissociáveis. A corroborar este pensamento podemos encontrar diversas opiniões, de especialistas na área, que transcreveremos seguidamente.

Na sua génese, a segurança estava associada a uma visão estrita do próprio conceito, entendido numa perspectiva de confrontação entre Estados, resultante de uma necessidade basilar de defesa. O Estado era o único detentor legítimo dos meios de coerção, competindo às forças armadas, ser o seu braço armado no plano externo.

A abordagem clássica de segurança, que assentava numa visão realista⁶, onde o Estado é referência de segurança e o seu único agente, encontra-se em mutação, as ameaças tornaram-se mais difusas, provêm de outros agentes que não os militares, e envolvem meios de natureza civil, como a segurança pública, a justiça, a economia.

⁵ Palavras proferidas por Jacques Chirac em entrevista dada ao jornal Le Figaro, no dia 20/1/2003, citado por Rest, Yannick (2006).

⁶ A perspectiva realista, concebe um sistema internacional, anárquico, em permanente competição e conflito.

Para Luís Tomé *“A ampliação da agenda de segurança e a multiplicação das novas dimensões acarretam também uma muito maior abrangência em termos de instrumentos de segurança, bem para lá dos meios militares, desde a ajuda ao desenvolvimento a novos regimes jurídicos e financeiros, da diplomacia à promoção dos direitos humanos ou ao fortalecimento do Estado de Direito. Além disso, estão claramente envolvidos muito mais actores para além do Estado e que tanto podem ser perturbadores da segurança (grupos terroristas ou associações criminosas) como promotores da segurança (das organizações internacionais às ONG’s).”* (Tomé, 2010b: 37)

Arménio Gaspar Almeida, à semelhança de outros autores, entende que não existe um só conceito de segurança. Este evolui no tempo e altera-se conforme as conjunturas, passando pela *“ausência de guerra, a procura dos interesses nacionais, a protecção de valores fundamentais, a capacidade de sobrevivência, a resistência à agressão, a melhoria da qualidade de vida, o afastamento das ameaças, ou ainda por um estado ou qualidade a que aspiram as comunidades.”* (Almeida, 2004)

Kofi Annan, mencionado por Francisco Manuel Gomes, no seu artigo *Segurança e Defesa: Um único domínio*, sugere que *“qualquer análise ao termo segurança deve ser fundamentada em dois factores distintos:*

- a) A aceitação de que sentimentos de segurança ou insegurança estão intimamente associados à natureza das ameaças enfrentadas por um indivíduo, nação ou comunidade de estados.*
- b) O reconhecimento de que, embora sejam diferentes, as ameaças que hoje caracterizam a comunidade internacional, estão profundamente interligadas, pelo que a sua resolução exige um esforço colectivo e coordenado de todas as nações no sentido de aumentar a segurança global.”* (Gomes, 2007).

Partindo de uma concepção complexa do conceito de segurança, e ciente da diversidade dos seus elementos fundamentais, Luís Tomé propõe *“um conceito operacional assente em seis premissas fundamentais:*

- a) As comunidades como referência de segurança;*
- b) A sobrevivência política e o bem-estar são os interesses e valores fundamentais da segurança, tidos por um prisma relativamente amplo mas não indiscriminado;*

- c) *As ameaças e preocupações respeitantes à segurança das comunidades não provêm unicamente de outros Estados – elas também podem provir de dentro dos Estados e de outros actores não estatais;*
- d) *A competição, a cooperação e a construção de comunidades são igualmente relevantes e podem coexistir em simultâneo;*
- e) *A ênfase ou prioridade atribuída a cada dimensão/preocupação/ameaça e a cada instrumento de segurança pode variar de comunidade para comunidade;*
- f) *A concepção genérica de segurança pretende-se abstracta, inclusiva e cautelosa para conciliar complexidade, diversidade e mudança, admitindo diferentes níveis.* “
(Tomé, 2010b: 40)

Nesse sentido, para o autor, a Segurança envolve, *“a protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas.”* (Tomé, 2010b: 40)

Este “novo” conceito proposto por Luís Tomé apresenta-nos uma visão evolutiva da segurança em contraponto com as tradicionais concepções, apresentadas pelo General Abel Cabral Couto, e mencionadas por Francisco Manuel Gomes, no seu artigo *Segurança e Defesa: Um único domínio*, que identifica a segurança como

“...a capacidade de um país se defender de perigos aos seus interesses fundamentais, sejam eles de natureza interna ou externa...”,

“... a condição da nação que se traduz pela garantia da sobrevivência em paz e liberdade, sendo que, nessa condição, estão também garantidas a soberania, independência, estabilidade, integridade territorial e o funcionamento eficaz das instituições políticas de um Estado.” (Gomes, 2007).

Quando falamos de segurança, geralmente, não nos estamos a referir à forma como a vamos alcançar, mas sobretudo ao que lhe está subjacente, o que pretendemos assegurar. Para que isso aconteça vamos ter que desenvolver um conjunto de acções, entre as quais se distingue a defesa.

O conceito de defesa, predispõem-se, à semelhança da segurança, a uma diversidade de abordagens e interpretações que analogamente vamos fazer referência no nosso ensaio.

No conceito estratégico da NATO (1999), é possível constatar que a noção de defesa nos surge com um carácter demasiado normativo, identificando acima de tudo medidas que, segundo a organização, devem ser adoptadas pelos seus membros no sentido de se garantir a integridade política e territorial da aliança.

Desse normativo, incluem-se medidas como: o alargamento da NATO a outros países, o desenvolvimento de acordos e parcerias estratégicas, o fortalecimento da aliança transatlântica, uma atenção especial às acções que possam constituir uma ameaça aos objectivos da aliança, a promoção e prevenção de conflitos, o desarmamento e a não proliferação nuclear, e a “grande novidade”, a gestão de crises e a conservação de capacidades para operações no espaço de influência da organização.

O actual conceito estratégico NATO (2010a) ⁷, mais abrangente, em contraposição ao teor restrito de defesa, apresentado aquando da sua formação, inclui a possibilidade de se realizarem intervenções no exterior para fins humanitários e de prevenção de conflitos.

A noção de defesa colectiva passa a estar inevitavelmente associada à afirmação da segurança cooperativa, através do combate a ameaças transnacionais. Alarga-se o âmbito e a liberdade de actuação da NATO, para além das suas fronteiras tradicionais.

O General Abel Cabral Couto, mencionado por Francisco Manuel Gomes, no seu artigo *Segurança e Defesa: Um único domínio*, identifica defesa “*como o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como de carácter económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e desenvolvidas, permitem minimizar a vulnerabilidade de uma nação*”. (Gomes, 2007).

Para o Vice-Almirante Leonel Cardoso, igualmente referido no artigo de Francisco Manuel Gomes, a defesa visa “*a manutenção de um estado de segurança, isto é, o conjunto de meios e medidas disponíveis para a protecção dos recursos considerados vitais para a integridade e estabilidade de um indivíduo, grupo, estado ou grupo de estados, sejam esses recursos de carácter militar, político, económico, social ou cultural*”. (Gomes, 2007).

⁷ Aprovado a 19 Novembro de 2010, na Cimeira da NATO, em Lisboa

Os Estados são presentemente confrontados, com ameaças com as quais não sabem lidar e se mostram muitas das vezes impotentes para as conseguirem evitar. Resta-lhes a cooperação internacional como forma de solucionar os seus constrangimentos. Esta dependência de acordos multinacionais, resulta para o General Luís Valença Pinto:

- a) Do alargamento do conceito de segurança, agora já não tão centrado nas vertentes política e militar, donde deriva a necessidade de activar, utilizar e fazer agir interactivamente todos os recursos (diplomáticos, económicos, militares, culturais, sociais, etc.) sob uma direcção política eficaz;*
- b) Da modificação da natureza da segurança, assente na ideia de salvaguarda da integridade territorial para uma segurança que se tornou mais fragmentada, perante ameaças mais difusas e geradoras de respostas mais diversificadas e menos unânimes;*
- c) Da necessidade de estruturar a política de defesa na protecção contra riscos difusos, de natureza diversa, manifestados dentro e fora das fronteiras geográficas;*
- d) Da alteração do conceito tradicional de Estado soberano, com o surgimento de práticas e políticas inéditas de transferência e sobretudo de partilha de soberania;*
- e) De um sentimento de identidade e de humanidade comum, crescente e em níveis sem paralelo na História da Europa e do Mundo.” (Pinto, 2002:1)*

È evidente que a segurança e defesa, se tornou universal, surge porque existem interesses comuns, que estão para além da capacidade dos Estados, porque comprometem meios adicionais e a colaboração de outras organizações, inclusive não governamentais. O fundamento tem subjacente a aceitação de que só por intermédio de acordos e normas comuns se conseguem resolver os problemas actuais.

As ameaças passam a ser consideradas numa escala global, resolvidas a partir de políticas transnacionais e multilaterais. Foi nesse âmbito, que a União Europeia desenvolveu as suas políticas de segurança e de defesa comum, conceitos que importa também fazer referência e explicitar para maior compreensão da problemática em estudo.

Para Mário Lemos Pires a politica de segurança comum, numa perspectiva abrangente, pode englobar a realização de acções, em qualquer território, para contrariar ameaças tanto externas como internas. Numa visão mais restrita, temos uma politica exclusivamente dirigida a ameaças externas ou de proveniência externa.

Considerando essas perspectivas, o autor menciona que face aos objectivos consagrados na PESC *“do reforço da segurança da União, sob todas as formas”*, *“...poderemos entender politica segurança comum como o conjunto de acções com o objectivo de preservar a paz, a liberdade, a independência, a integridade, a estabilidade e a salvaguarda dos valores comuns contra quaisquer tipos de agressões ou ameaças.”* (Pires, 1998:104).

Ao pretendemos compreender o que está subjacente à adopção dessa política de segurança comum, com duas vertentes, uma interna e outra externa, encontramos uma explicação, traduzida na opinião do General Abel Couto, que entende tratar-se de uma política que visa, em primeiro lugar, assegurar:

“...uma ordem internacional que atenue o aparecimento de ameaças externas, de qualquer natureza, aos interesses comuns, em segundo lugar, um equilíbrio interno que torne a sociedade mais harmoniosa e reduza a possibilidade de eclosão de situações de grave instabilidade, capaz de pôr em risco a coesão do conjunto....” (Couto, 1992:882)

Para o General Abel Couto, a vertente militar constitui o núcleo da defesa, pese embora a considere multidimensional. Nesse sentido a defesa preocupa-se essencialmente com a iminência de conflitos que possam vir a exigir uma resposta militar com vista à reposição de um estado de segurança. Consequentemente uma política de defesa comum, consubstancia:

“...uma clara definição dos interesses comuns que devem ser protegidos, se necessário pela força das armas, e das possíveis ameaças a esses interesses, a percepção de aliados e de adversários e a disponibilidade de uma estrutura militar, mais ou menos integrada, mas no mínimo, com canais de comando e de controlo bem definidos, adequada postura e articulação estratégica, capacidade de sustentação em operações e unidade de doutrina, mas sem se identificar, necessariamente, com um conceito de supra nacionalidade.” (Couto, 1992:883)

Reconhecendo que existe uma estreita ligação entre, segurança interna e externa, e entre a segurança e a defesa, a União Europeia tem procurado construir uma abordagem integrada para a gestão de crises, que responda às ameaças e aos desafios com que se vê confrontada.

1.2 Ameaças e Desafios Comuns

Apesar de considerarmos como inverosímil a probabilidade de algum Estado-Membro “*ser objecto de uma agressão em massa*”, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, considera como “*desafios globais uma sucessão de ameaças, mais diferenciadas, menos perceptíveis e menos conjecturáveis*”, destacando-se:

- a) “*A prevenção à proliferação de armas de destruição maciça*” (os avanços tecnológicos abriram a porta a armas mais acessíveis, com maior poder de destruição);
- b) “*As actividades terroristas*” (desde o 11 de Setembro que os ataques se sucedem em várias partes do globo e inclusive no território europeu);
- c) “*A atenção aos conflitos regionais*” (a estabilidade deve ser um desiderato da política de segurança europeia, conflitos violentos ou latentes, nas suas fronteiras têm um grande impacto nos seus interesses, podendo conduzir à criminalidade organizada e favorecendo o aparecimento de células de terrorismo);
- d) “*O fracasso dos Estados*” (a debilidade das instituições e ausência de responsabilização, conduz ao aparecimento de guerras civis, e consequentemente ao empobrecimento da sociedade e ao colapso das instituições).
- e) “*A criminalidade organizada*” (a inexistência de fronteiras na Europa proporciona a fácil movimentação de grupos criminosos interessados em fomentar o tráfico de droga, armas, prostituição ilegal, entre outros).

Nesse sentido, “*...nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos. A proliferação em matéria de armamentos pode ser sustida por meio de medidas de controlo das exportações e combatida através de pressões políticas, económicas e outras, ao mesmo tempo que se atacam as causas políticas que lhe estão subjacentes. A luta contra o terrorismo pode implicar uma conjugação de meios – serviços de informações, meios policiais, judiciais, militares e outros. Nos Estados em colapso, podem ser necessários instrumentos militares para restabelecer a ordem e instrumentos humanitários para fazer frente à crise imediata.*”. (Conselho Europeu, 2003:7)

Mais recentemente temos assistido a outros fenómenos, igualmente reconhecidos como ameaças, que constam do novo conceito estratégico NATO (2010a), designadamente:

- a) “*A pirataria marítima*” (prejudica a segurança das rotas comerciais e de navegação);
- b) “*A segurança energética*” (as economias dos Estados estão cada vez mais dependentes dos circuitos de fornecimento de combustível, uma debilidade considerável se considerarmos que a Europa importa grande parte da energia que utiliza);
- c) “*A ciber-segurança*” (não é mais uma ficção, os sistemas de informação estão constantemente a ser alvo de ataques, constituindo uma ameaça real à segurança nacional).

As ameaças à segurança mundial sofreram uma metamorfose, colocando em causa o emprego de métodos e instrumentos pré-concebidos. Se por um lado lidamos com ameaças evidentes, por outro diferentes percepções do modelo de sociedade, ritmos de crescimento e desenvolvimento desiguais, conduzem os Estados ao colapso, gera-se a incerteza, desconhecem-se as motivações e intenções dos adversários, que só podem ser sustidas por uma articulação de várias organizações internacionais, governamentais e não governamentais, trabalhando e partilhando informação, em conjunto.

A proliferação destas ameaças coloca em risco a segurança mundial, afecta os interesses dos países, e coloca a Europa perante desafios, que abrangem: o incremento das capacidades de defesa; a melhoria da coordenação dos meios civis e militares da gestão de crises, a convergência entre Estados, a expansão do comum em contraposição ao individual visando a integração preceituada no Tratado de Lisboa.

A resposta, às ameaças e desafios, não se concebe sem a adopção de mecanismos de financiamento que possibilitem utilizar eficientemente as ferramentas de que a Europa dispõe, em particular, no que concerne à utilização da componente militar, que como sabemos consome recursos financeiros e materiais ao alcance de poucos Estados.

Torna-se necessário encontrar um modelo de segurança e defesa, que agregue vontades em torno de uma defesa comum. Essa vontade europeia não é de agora tem estado incessantemente presente desde a segunda Grande Guerra, apesar de ter assumido nos últimos onze anos uma maior expressão.

1.3 A Evolução Histórica da Segurança e Defesa Europeia

Os primórdios de uma defesa europeia aludem à assinatura do Tratado de Dunquerque (1947) onde a precária cooperação franco - britânica⁸ ajuda ao desenvolvimento de uma aliança militar, a União Ocidental (UO), dirigida a conter a ameaça que os alemães representavam para a Europa. Esta aliança subentendia a criação de órgãos militares⁹ incumbidos da missão de constituir a defesa integrada do Ocidente Europeu.

Apesar desta iniciativa, poder ser considerada promissora, a génese de uma Política Comum de Segurança e Defesa remonta a 1950, quando o então Presidente do Conselho de Ministros Francês, René Pleven, anuncia à Assembleia Nacional uma proposta, inspirada na Declaração Schuman, pressupondo a criação de um exército europeu, assente num orçamento militar comum.

Essa proposta institui a Comunidade Europeia de Defesa (CED), que pese embora tenha a aceitação dos seis países, fundadores da CECA (Comunidade Económica do Carvão e do Aço), foi rejeitada, em Agosto de 1954, pela Assembleia Nacional Francesa, considerando-a contrária à soberania nacional. Estava desfeito o propósito, dos países fundadores, de dissolver o crescente poder alemão num exército europeu comum.

A pressão, sobretudo americana, a favor do rearmamento Alemão como solução para equilibrar a ameaça soviética, em 1954, origina na sequência da revisão do Tratado de Bruxelas a criação, pelos membros fundadores,¹⁰ da União da Europa Ocidental (UEO). Esta União que viria a integrar os derrotados da guerra, a Alemanha e a Itália, representa um reforço da cooperação entre nações soberanas para algo mais profundo, uma integração europeia.

A UEO transforma-se na única organização europeia habilitada em matéria de Defesa, embora esvaziada das suas principais responsabilidades, em favor da NATO, até 1994, altura em que volta a estar no cerne das políticas europeias de segurança e defesa.

⁸ Estabelecida pelo Tratado de Bruxelas, assinado entre o Reino Unido, a França e o Benelux, em Março de 1948.

⁹ Chegou a ser instalado em Fontainebleau um Quartel-General (QG), posteriormente, abandonado em 1950, em consequência da criação das novas estruturas militares da NATO. Tratado de Washington, em Abril de 1949.

¹⁰ O Reino Unido, a França e o Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo).

As mudanças geopolíticas, dos finais dos anos 80, conduziram os líderes europeus, à procura de consensos para a consecução de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), fortalecida.

A afirmação da identidade europeia, surge com a PESC, reforçada no Tratado de Maastricht, onde se admite o ensejo de a prazo se definir, “...*uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum*”. A UEO vê fortalecido o seu estatuto, como, “...*parte integrante do desenvolvimento da União Europeia...*” com a *função de preparar e executar as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa*” (União Europeia, 1992)

O conflito no Kosovo, era o elemento que faltava para que a Europa assimilasse a sua incapacidade para lidar com crises complexas, reconhecendo a importância de desenvolver uma capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares. Essa fraqueza promove uma congregação de esforços dos Chefes de Estado e do Governo, Tony Blair e Jacques Chirac, em Saint-Malo (1998), com o propósito de garantir a segurança europeia.

Com o Tratado de Amesterdão (1999), a União Europeia procede à criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passando a dispor da possibilidade de realizar operações humanitárias e de restabelecimento da paz, as denominadas “*Missões Petersberg*”. Para que essa vontade seja exequível a UE decidiu, no Conselho Europeu de Colónia, (1999), dotá-la “...*dos necessários meios e capacidades que lhe permitam assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política comum de segurança e defesa.*” (Conselho Europeu, 1999)

A União Europeia, perfilhava o compromisso de estabelecer em apoio à sua Política Externa e de Segurança Comum uma “...*capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais.*”. (Comissão Europeia, 1999)

A intenção de dispor de meios autónomos, para além de garantir uma maior afirmação internacional, permitiria assegurar, no âmbito da gestão de crises, capacidade para actuar, sem estar dependente da vontade dos EUA em intervir.

Luís Tomé, entende que “...*mais do que contribuir para o fortalecimento do pilar europeu da OTAN, a PESD foi criada para tornar a UE um actor internacional mais completo e mais autónomo.*” (Tomé, 2006: 168-169)

Ficou acordado entre os Estados-Membros que a criação de uma capacidade autónoma da UE não duplicaria as estruturas existentes, nem entraria em concorrência com a NATO, que continuaria a assegurar a defesa colectiva dos seus membros.

Para melhor coordenação e eficácia dos meios e recursos civis colocados pelos Estados à disposição da gestão de crises, foi ainda decidido criar um mecanismo de gestão civil de crises, de modo a proporcionar pareceres especializados em acções de instituição da ordem pública e reforço do Estado de Direito.

Após este breve enquadramento histórico, sobre a segurança e defesa europeia, gostaríamos de nos deter sobre a realidade actual, o Tratado de Lisboa, onde a Política Comum de Segurança e Defesa é possivelmente o aspecto mais inovador do Tratado.

1.4 A Mutação da PESD para a PCSD - O Tratado de Lisboa

"No quadro dos princípios e objectivos da sua acção externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-Membros". (União Europeia, 2010a)

O Tratado de Lisboa, veio alterar a denominação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esta aparente alteração de denominação sugere-nos uma maior convergência futura entre Estados-Membros. Ao permitir que esta se concretize dentro da União, o Tratado, acrescenta uma perspectiva de defesa comum que não existia até então.

Para que a gestão de crises, adquira visibilidade e demonstre a sua utilidade, no plano interno e internacional, principalmente na vertente militar, tornou-se necessário desenvolver novos instrumentos que o permitissem.

Ambiciona-se uma maior integração militar entre os Estados-Membros, na área da defesa, através da introdução de novas modalidades de cooperação, uma cláusula de assistência mútua, uma cláusula de solidariedade, a instituição de um Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE)¹¹, a extensão das missões de *Petersberg* confiadas à PCSD, a criação oficial da Agência Europeia de Defesa e o lançamento de um fundo para as actividades preparatórias das missões.

O Conselho, passa a dispor de ferramentas, que consentem uma maior cooperação entre os Estados, através do estabelecimento de acordos, com o compromisso de preservar os valores e servir os interesses da União, no âmbito das missões de gestão de crises.

Com a Cooperação Estruturada Permanente¹², os Estados-Membros que assim o entenderem e tiverem capacidade para tal vão poder liderar projectos essenciais para o sector da defesa, fomentando a homogeneidade dos meios e impulsionando a revisão das estruturas de cada Estado-Membro, identificando necessidades militares, que podem ser objecto de partilha, e acções ao nível da diferenciação de capacidades.

Ao nível do investimento em equipamentos de defesa, passa a ser possível estabelecer objectivos que permitam melhorar a disponibilidade e a interoperabilidade das forças. Os Estados podem igualmente, através da Agência Europeia de Defesa, participar no desenvolvimento e incremento de programas de equipamentos.

Através da Cooperação Estruturada Permanente, vai-se facultando alguma abertura rumo ao que um dia alguns Estados pretenderão, um exército europeu, ou quanto muito a criação de unidades multinacionais, composta pelos Estados-Membros participantes, com um comando permanente.

As Cooperações Reforçadas *“visam favorecer a realização dos objectivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração.” “...é adoptada como último recurso pelo Conselho, quando este tenha determinado que os objectivos da cooperação em causa não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu*

¹¹ Este Serviço passa a incorporar as estruturas de prevenção de conflitos, gestão civil e militar de crises, e instauração da paz.

¹² A Cooperação Estruturada Permanente, dispõem da faculdade de poder ser aplicada sem a aprovação do Conselho e sem se definir um número mínimo de participantes.

conjunto e desde que, pelo menos, nove Estados-Membros participem na cooperação”.
(União Europeia, 2010a)

Foi recentemente aplicada uma cooperação reforçada, em 10 de Março 2011, por inexistência de consenso sobre a criação de uma patente europeia.

Para que uma Cooperação Reforçada possa ter lugar é necessário que exista um grupo de Estados na disposição de avançar em conjunto numa determinada área específica, no mínimo nove e, adicionalmente, tenham capacidade para tal.

Abarca várias áreas, que podem ir desde o estabelecimento de um centro de comando para o transporte aéreo, treino militar conjunto, vigilância marítima e aérea ou o desenvolvimento de determinados equipamentos e programas.

Aos Estados-Membros, a cláusula de defesa mútua¹³, vem garantir a possibilidade de auxílio e assistência, por todos os meios ao alcance da União, em circunstâncias de agressão armada no seu território. Note-se que este dever de ajuda permite aos órgãos da PCSD agir através de meios militares dentro do território dos Estados-Membros, o que é inovador.

A cláusula de defesa mútua ao abranger todos os Estados, mas excluindo um compromisso vinculativo, não pode ser encarada como um substituto da cláusula de defesa colectiva da UEO¹⁴. Fica contudo a porta aberta para que tal aconteça, estabelecendo-se desde já uma legitimidade política.

Está prevista, no Tratado, uma actuação conjunta no caso de algum Estado-Membro ser alvo de um ataque terrorista, vítima de uma catástrofe natural ou origem humana. Cada Estado-Membro continua a dispor da sua autonomia neste domínio, escolhendo as acções que entenda por adequadas, para cumprir a sua obrigação de solidariedade¹⁵ para com o Estado afectado, inclusive a utilização de meios militares.

¹³ A prestação de auxílio e assistência decorre essencialmente a um nível nacional, subentendendo o respeito pela Carta das Nações Unidas, que estabelece o direito à legítima defesa, e a manutenção da preferência da NATO como alicerce da defesa colectiva e a organização apropriada para a concretizar

¹⁴ A defesa colectiva da UEO baseia-se um compromisso de defesa mútua na eventualidade de ataque armado a um dos Estados-Membros.

¹⁵ O Conselho, coadjuvado pelo Comité Político e de Segurança sob iniciativa do Alto Representante, é responsável pela execução da cláusula de solidariedade, cabendo depois aos Estados-Membros coordenarem os seus esforços de assistência.

Esta cláusula satisfaz as expectativas dos cidadãos europeus, favoráveis a uma maior acção conjunta neste domínio, exigindo contudo da parte dos Estados uma maior organização e a conservação de graus mínimos prontidão.

Beneficiando da conjuntura oferecida pela criação do SEAE (Serviço Europeu para a Acção Externa), os Estados devem analisar as vantagens de disporem de uma única unidade, responsável pela supervisão do desenvolvimento das capacidades civis e militares, identificando áreas onde, num contexto económico difícil, se possa fazer face ao impacto combinado do aumento dos custos do equipamento e dos limites orçamentais na área da defesa.

Com a extensão das missões de *Petersberg*, a situações pré e pós conflito, a gestão de crises sai reforçada, exigindo uma maior articulação e operacionalidade entre as áreas civil e militar da União.

Ao estabelecer-se formalmente a existência da EDA (Agência Europeia de Defesa), criada em Julho de 2004, o Tratado de Lisboa reforça a importância atribuída a esta Agência complementando mais uma etapa no aperfeiçoamento de uma PCSD autónoma.

A EDA visa apoiar os Estados-Membros a melhorar as suas capacidades de defesa no domínio da gestão de crises. Procura garantir o progresso das capacidades através da investigação em tecnologia, cooperação no domínio do armamento, desenvolvimento de um mercado europeu de defesa competitivo e harmonização das necessidades operacionais.

No final de 2007, a EDA lançou vários programas de investigação em matéria de cooperação internacional, que foram financiados pelos Estados-Membros participantes, através de um orçamento de funcionamento independente.

Infelizmente, com o Tratado de Lisboa não se assistiu a alterações no modelo de financiamento existente para as missões e operações realizadas no âmbito da PCSD, sendo que as missões civis são financiadas pelo orçamento da União, enquanto as operações militares são financiadas pelo mecanismo Athena no que se refere aos custos comuns.

A principal novidade, na área financeira, prende-se ainda assim com a criação de um fundo de lançamento, colocado à disposição do Vice-Presidente do Conselho, para acautelar um célere acesso às dotações do Orçamento da União, quando estiverem em causa acções urgentes no âmbito da política externa e de segurança, incluindo as actividades preparatórias das missões da PCSD que, por uma qualquer razão, não sejam atribuídas ao orçamento da União.

A mais-valia do fundo¹⁶ advém do reforço da capacidade do Vice-Presidente para preparar, de modo eficaz e expedito, as acções da PCSD, através da garantia de financiamento pelos Estados-Membros, beneficiando de regras mais flexíveis do que as actuais no quadro da UE. A disponibilidade de utilização do fundo permanece em aberto, não esclarecendo se este é permanente ou ad hoc, aberto a cada missão.

Face à abrangência do conceito de segurança, com ameaças tão díspares como o terrorismo, energia, tráficos, catástrofes, e pirataria, a criação de uma base de sustentação logística articulada e coordenada para a Segurança e Defesa, preconizada no Tratado de Lisboa, exigirá aos Estados-Membros um esforço suplementar a que nem todos saberão responder.

Portugal a este respeito, vai ter que assumir uma posição. Pese embora a participação nas missões internacionais seja hoje em dia avaliada como bastante positiva, encontra-se financeiramente no limite para participar num projecto desta envergadura.

Á vontade política, tem que corresponder necessariamente uma opção estratégica, que passa por estabelecer-se prioridades e questionar-se a mais-valia da opção de participar. Não se trata de gastar mais, mas de definir o que é prioritário.

Uma síntese do EuroDefense-Portugal (2008b), refere que *“O risco de Portugal se comprometer, nas operações internacionais, para lá das suas capacidades financeiras, deve ser contrariado optando-se por uma participação mais especializada, quer na UE quer na NATO, que requer forças com menos efectivos, mais ligeiras e, por isso, mais baratas.”*

¹⁶ Pretende-se criar uma espécie de "Athena civil", que garanta de forma expedita, sem os trâmites burocráticos, os recursos necessários para a realização de missões civis, da PCSD.

Países da dimensão de Portugal têm que avaliar se estão dispostos a assumirem financeira e militarmente, as escolhas que definirem para a sua política de defesa. Não é possível participarem em todas as frentes da integração europeia, apenas como beneficiários.

1.5 A Gestão de Crises na União Europeia

A noção “gestão de crises” é referida nas missões do primeiro pilar, sejam civis ou militares, assim como nas operações militares da PCSD. A distinção entre missões e operações, nem sempre fácil de ser percebida, tem sido frequentemente aplicada pelo Conselho aquando da apresentação pública de uma intervenção militar ou civil, no exterior.¹⁷

A confusão resulta do uso frequente de pessoal ou meios militares, nas missões civis do primeiro pilar. Existe a convicção de que a qualidade do chefe de missão, por si só, é suficiente para a distinção, contudo podemos observar que, numerosas missões civis foram chefiadas ou objecto de aconselhamento por militares no activo.¹⁸ Da mesma forma, a utilização de meios militares continua a ser imprescindível para missões de protecção civil ou ajuda humanitária, particularmente o uso de aeronaves militares.

A distinção entre missões civis e operações militares decorre na ausência de uma definição formal, da natureza da crise ou da resposta, dos pressupostos e tarefas da missão, bem como da sua natureza, estrutural ou operacional (estritamente militar). A missão será na maior parte das vezes qualificada como “civil” se abrange apenas aspectos estruturais.

A linha divisória é, por vezes, tão fina que o conceito se mistura e o financiamento passa a ser partilhado, uma componente financiada pelo orçamento da PESC e outra à margem. Apesar de tudo, estamos na presença de uma questão que é eminentemente política e em que, o filtro é movido por decisões dos Estados-Membros, de quererem qualificar uma missão civil ou operação militar e como tal financiá-la ou não através do orçamento da PESC.

¹⁷ Estamos perante uma operação militar ou de defesa, ou uma missão civil, se o Conselho, caso a caso, assim o decidir.

¹⁸ São exemplos da situação apresentada, a missão EUSEC RD Congo conduzida pelo General Jean-Paul Michel que sucedeu no cargo ao General Michel-Pierre Joana e a missão EUPOL Kosovo dirigida pelo General Yves de Kermabon.

Realizaram-se no âmbito da Gestão de Crises, 16 missões civis, sete operações militares e uma missão partilhada AMIS II, distribuídas por várias regiões do mundo, conforme a Figura 1, o demonstra.



Figura 1- Missões Civis e Operações Militares da UE¹⁹

Para que estas missões e operações da União Europeia se concretizem, os Estados têm de chegar a acordo, por unanimidade, relativamente às cinco fases que envolvem a tomada de decisão. São elas: a detecção da crise; a decisão sobre a estrutura de comando; a formação da força; a implementação e por fim o encerramento da operação.

¹⁹ Fonte: União Europeia (2010b)

1.5.1 As Estruturas de Comando Político Militares

A nível estratégico, as estruturas de comando permanentes da UE, são semelhantes às existentes na NATO, conforme se pode observar na figura nº 2. Estas foram adoptadas no Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000.

Fazem parte da estrutura três órgãos permanentes: o Comité Político e de Segurança, com funções civis (forças de polícia) e militares, o Comité Militar e o Estado-Maior, responsáveis pelas acções militares.

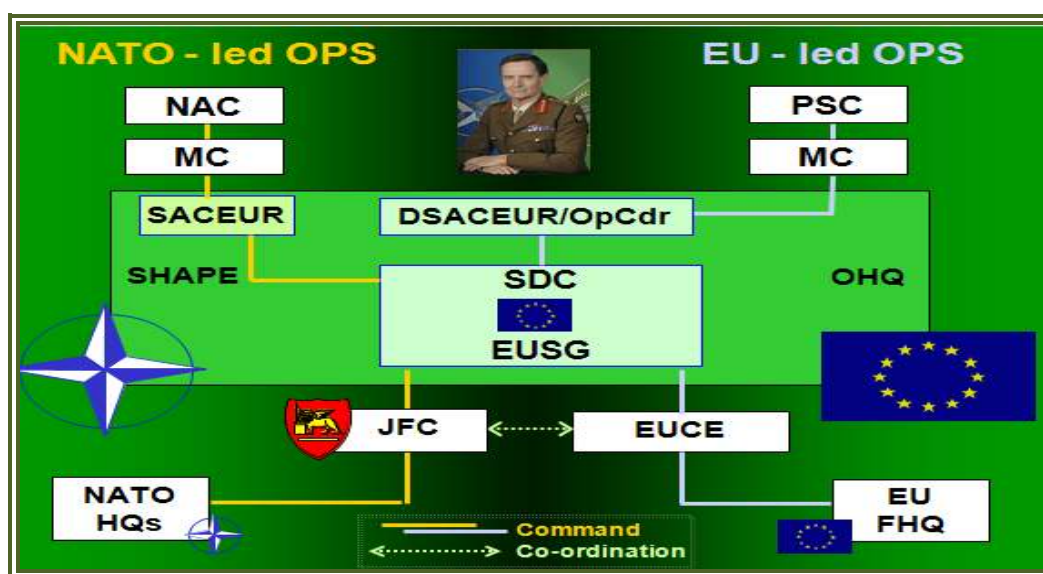


Figura 2 - Estruturas de Comando - UE - NATO²⁰

O Comité Político e de Segurança, na imagem denominado PSC, é equivalente ao Conselho do Atlântico Norte (NAC) da NATO. Pode ser dirigido pelo Alto Representante da PESC, tendo assento no órgão todos os representantes permanentes dos Estados-Membros.

Este órgão tem como missão monitorizar a situação internacional, proferindo pareceres e orientações nas questões políticas e militares da PESC. Adicionalmente, garante o controlo político e a direcção estratégica de uma crise, quando está em causa a utilização dos meios militares, concomitantemente emite orientações ao Comité Militar.

O Comité Militar (MC), composto pelos Chefes dos Estados-Maiores das diferentes Forças Armadas ou pelas suas representações permanentes, é o órgão com assento no interior

²⁰ Figura cedida por Gérard Hubin, (Internal Auditor, UE Staff Group, Shape), NATO School, Oberammergau.

do Conselho responsável por assessorar militarmente o PSC, exercendo a direcção de todas as acções militares, sob comando da UE.

Fazem parte do Estado-Maior²¹, peritos civis e militares, cuja missão é percepção de situações de crises. A sua acção passa pela avaliação dos acontecimentos, assegurando ao nível estratégico a planificação das missões de *Petersberg*. Procede, igualmente à identificação dos meios necessários para a situação detectada.

Através da sua célula civil/militar, o Estado-Maior foi responsável por efectuar o planeamento e implementação das missões, NEUMM Geórgia, EULEX Kosovo, EU SSR Guiné-Bissau e EUPOL Afeganistão. A sua utilização advém da necessidade específica de se desenvolver o planeamento em vários domínios, que abrangem a Reforma do Sector da Segurança (RSS), serviços de informação, apoio logístico e suporte médico.

Ao nível do Comando e Controlo a União Europeia dispõem de três opções: utilizando os recursos e capacidades da NATO, através dos seus próprios recursos, designadamente o centro de operações da UE, ou recorrendo a um dos cinco OHQ, cedidos pelas nações constantes da Figura 3., Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Grécia, acrescido do apoio dos Estados-Membros que participem na operação.



Figura 3 - Meios de Comando e Controlo da UE²²

Apesar da União Europeia dispor de estruturas de comando e controlo autónomas, estas não estão à altura das suas congéneres da NATO. O Centro de Operações (CO), em Bruxelas, representa uma estrutura leve, sem poder para agir como um “verdadeiro” Estado-Maior estratégico, capaz de conduzir o planeamento e operações autonomamente, estando dependente dos cinco OHQ nacionais.

²¹ O Estado-Maior encontra-se organizado em 5 divisões: “política e planos”; “informação”; “operações e exercícios”; “logística e recursos”; e “sistemas de informação e comunicação”.

²² Figura cedida pelo Coronel Laurent Paccaud, (Budget Officer, UE Athena), Ecole Militaire Supérieure d’Administration et de Management, Montpellier.

Esta estrutura demasiado simplista deriva da tentativa pragmática de se evitar a duplicação de recursos. Nesta situação, são os Estados-Membros que decidem colocar os seus meios à disposição do controle político da União Europeia.

Na Figura 4., podemos observar os níveis de comando existentes, desde o político (estratégico) ao tático (teatro de operações), e a sua articulação. Uma vez assegurada a planificação, a um nível estratégico, é tomada a decisão de lançar uma operação, procedendo o Comité Politico e de Segurança à convocação dos Estados-Maiores estratégicos (OHQ) e operacionais (FHQ) dos Estados-Membros para a condução da operação²³.



Figura 4 - Níveis de Comando Militares Europeus²⁴

Para planear, implementar e operar as missões civis da PCSD a União estabeleceu, desde Agosto de 2007, um centro de operações o CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*). No quadro de uma abordagem global da UE para a gestão de crises, esperamos que a cooperação entre o EUMS e CPCC seja constante e inclusive, a prazo, se proceda à sua integração num só órgão.

²³ O OHQ dispõe da sua sede na Europa e é responsável por assegurar os contactos entre o FHQ, nível operacional, e o nível político, em Bruxelas,

²⁴ Figura cedida pelo Coronel Laurent Paccaud, (Budget Officer, UE Athena), Ecole Militaire Supérieure d'Administration et de Management, Montpellier.

1.5.2 A Geração de Forças Militares

A União Europeia, ao não dispor de capacidades militares próprias, carece para cada uma das suas intervenções de um processo de geração de forças que lhe garanta os meios e as capacidades necessárias. Sem as contribuições dos Estados-Membros, em espécie e em dinheiro, as operações militares não existiriam.

Esse processo decorre numa primeira fase, informal, quando os primeiros sinais de crise são perceptíveis e procura identificar as capacidades que os Estados Membros estão dispostos a colocar à disposição da União.

Antes do processo de decisão se iniciar, é necessário que para além das questões de natureza política (de viabilidade da operação e de interesses estratégicos, UE e nacionais), exista uma recolha de informações, quer através dos canais europeus (Centro de Situação e Estados-Membros), quer externamente (NATO, ONU), ou se assim for decidido, através de uma missão de reconhecimento realizada, em nome da União, no futuro teatro de operações.

A partir do levantamento efectuado inicia-se, uma fase formal, sob a égide do PSC, que determina a elaboração de três documentos de planeamento:

- a) O conceito de gestão de crises,²⁵ que descreve em particular o interesse político da UE, os objectivos, e as opções políticas para enfrentar a crise, incluindo uma eventual retirada estratégica da crise;
- b) As opções militares estratégicas;²⁶
- c) A directiva militar inicial.²⁷

Qualquer operação realizada no exterior da União carece da aprovação, pelo Conselho, de uma Acção Comum. Esta decisão dá ao PSC, uma delegação de poder para assegurar o controlo político, a direcção estratégica da operação e nomear o comandante²⁸ responsável pelo desenvolvimento do conceito de operações²⁹ e pela declaração de requisitos.

²⁵ A direcção do PSC, aconselhada militarmente pelo Comité Militar, é a entidade responsável por desenvolver o Conceito de Gestão de Crises, (CMC).

²⁶ O Estado-Maior, baseado na directiva do PSC, elabora as opções militares estratégicas.

²⁷ O Comité Militar, em colaboração com o Estado-Maior, prepara a directiva militar, e submete-a à aprovação do PSC.

²⁸ Designado pela Acção Comum

²⁹ O conceito de operações, extraído da directiva militar inicial, é submetido ao Conselho para aprovação, após revisão do Comité Militar e validação pelo PSC.

A declaração de requisitos, expressão das necessidades iniciais, é essencial pois é a partir dela que se inicia o processo de geração de força, com um apelo do Conselho às contribuições individuais dos Estados-Membros. A relevância dos contributos é certificada pelo comandante da operação que vai ajustando a sua declaração. Conferências posteriores visam gerir falhas ou capacidades excedentes e conduzir à elaboração de uma lista de forças completa, que permitirá ao comandante preparar o plano da operação e respectivas regras de emprego das forças.

O Conselho, após aprovar o plano operacional, está em condições de tomar a decisão de lançar a operação. Esta etapa é acompanhada da prestação de contribuições, implantação e transferência de autoridade para o comandante operacional. Os Estados-Membros, ao enunciarem o seu grau de compromisso operacional, impõem condições para o uso dos recursos que oferecem.

1.5.3 O Controlo Parlamentar Sobre o Uso da Força Militar

O desenvolvimento da PCSD e a realização de operações, como a EUFOR Chade/RCA, tem originado discussões sensíveis, no Parlamento Europeu e nos Parlamentos Nacionais, sobre a legitimidade democrática das decisões de emprego das forças militares nacionais, no exterior.

Ao contrário das missões civis, de gestão de crises, realizadas no âmbito da PESC, todas as decisões sobre as operações militares são tomadas pelos Estados³⁰ sem a participação formal do Parlamento Europeu.

A nível nacional a deliberação sobre o uso da força militar, não é menos sensível, dada a heterogeneidade dos Estados-Membros nesta matéria. O controlo via Parlamento Nacional, só é garantido por um número limitado de Estados e se estes participarem na operação da UE. No Anexo A, é possível observar o nível de envolvimento parlamentar, de cada Estado-Membro, na decisão de destacar forças militares nacionais para o exterior.

Enquanto na Alemanha ou na Irlanda qualquer destacamento de forças carece de uma autorização prévia do Parlamento Nacional, em países como a França, Polónia e inclusive Portugal o executivo não necessita desse consentimento.

³⁰ O processo de decisão consubstancia-se na unanimidade entre Estados, pelo que qualquer Estado pode vetar uma decisão ou alternativamente através da abstenção construtiva excluir-se sem obstruir a votação.

No caso concreto da Alemanha, constata-se a existência de um maior envolvimento parlamentar na decisão de destacar forças militares. Para participar numa operação, o governo alemão tem que submeter a aprovação parlamentar uma proposta que na prática é a mesma que consta da Acção Comum adoptada a nível europeu. Esta situação exige que o governo alemão consulte os principais grupos parlamentares durante o processo de decisão a nível europeu.

O financiamento das operações exige igualmente em termos nacionais uma atitude do parlamento, que se processa de forma distinta, nos vários Estados-Membros. Enquanto uns têm que aprovar individualmente o orçamento para cada operação militar, outros só podem aprovar as missões como parte do orçamento anual uma vez por ano. Esta última situação é mais confortável para os governos uma vez que no debate individualizado o controlo é mais focalizado.

Sempre que esteja em causa o envolvimento dos Estados em missões da PESC, o Parlamento Europeu, tem que ser informado e consultado sobre qualquer decisão que envolva acréscimo de encargos para o orçamento da União. Por seu lado, nas operações militares o financiamento realizado pelos Estados-Membros, através do mecanismo Athena, não carece de acompanhamento e fiscalização do Parlamento Europeu.

Apesar de tudo, as opções políticas operacionais continuam a ser articuladas pelas instâncias preparatórias da PCSD, compostas por representantes nacionais e Ministérios da Defesa. Esta situação tem dado legitimidade ao Parlamento Europeu para adoptar cada vez mais uma postura pró-activa, sob a forma de resoluções, apesar de carecer de poder formal no que diz respeito ao financiamento das operações militares da UE.

1.5.4 As Missões e Operações da União Europeia

“As missões de crisis management da União Europeia são relativamente numerosas, mas são todas missões de retaguarda e estão constantemente abaixo do nível de ambição definido pela própria União Europeia, quer no tipo de missões, quer na capacidade de projecção de forças, quer nos níveis de forças militares, quer na sua sustentabilidade nos teatros de operações. Em cerca de vinte missões, nenhuma implicou uma intervenção militar robusta, dez envolveram menos de cem pessoas e cinco foram na República Democrática do Congo.” (Gaspar, 2009:6).

Quando analisamos, o envolvimento da UE na realização de operações militares, comparativamente a outros actores, constatamos o que a realidade dos factos nos aponta. Uma fraca participação da União Europeia nas operações internacionais, aquém dos restantes parceiros internacionais, dificuldades em reunir consensos políticos e em obter os recursos humanos, materiais e financeiros de que necessita. Na figura 5., damos conta da participação da UE, no exterior, comparativamente a outros actores.

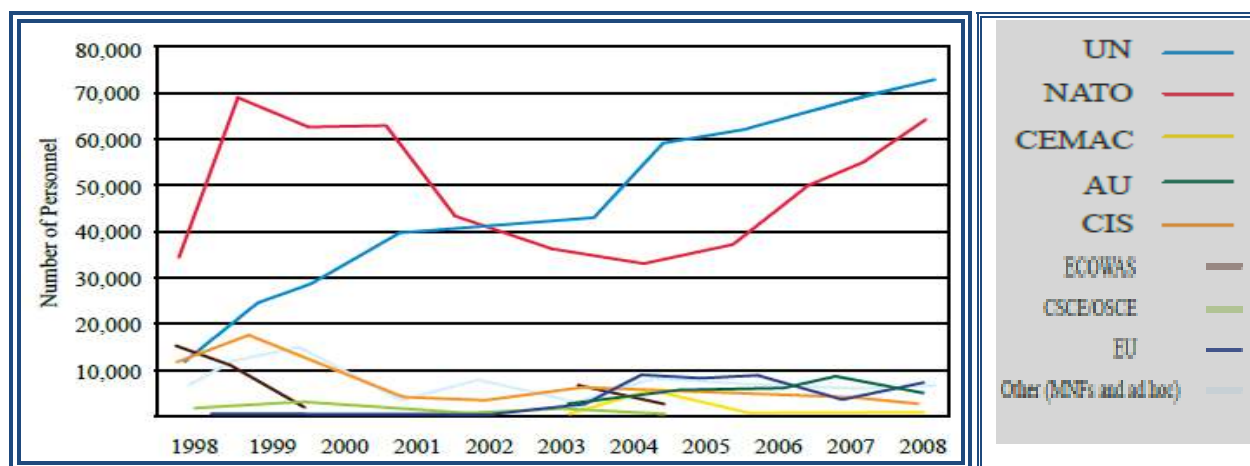


Figura 5- Projeção de Forças Militares no Exterior³¹

Em termos de participação no exterior, Ana Gomes refere que “a União Africana tem actualmente 30.000 soldados envolvidos em cinco operações de manutenção de paz; as Nações Unidas têm 75.000 e a própria NATO tem 55.000 soldados no Afeganistão; ora a União Europeia, em Dezembro do ano passado, tinha apenas 6.000 soldados em operações militares, essencialmente na Bósnia e no Chade/República Centro africana.” (Gomes, 2009)

Condicionantes políticos, tanto internos como externos (de política nacional e do foro das relações dos Estados com os países no teatro operações), e considerações de ordem prática (logísticos, financeiros, experiência, especialização) são determinantes no pleno compromisso dos Estados-Membros e na quantidade de recursos a empenhar, que como podemos observar no Anexo I, diverge conforme a operação em causa.

As especificidades das operações realizadas progressivamente a longas distâncias, com custos elevados, ao nível do transporte estratégico e do apoio logístico, são igualmente responsáveis pela inércia, no processo de geração de forças da UE.

³¹ Fonte: Center on International Cooperation (2009)

Na EUFOR Chade/RCA,³² foram inevitáveis quase seis meses, desde o planeamento, e pelo menos cinco conferências de forças, para uma modesta mobilização de homens e equipamentos, (o comandante operacional recebeu apenas 12 dos 20 helicópteros solicitados).

O custo para a França da sua participação estima-se em pelo menos 260 milhões de euros, contra os 17 milhões da Polónia e os 16 milhões da Irlanda. Na EUFOR RD Congo, os projectos de infra-estrutura totalizaram 4.700.000 €, e na EUFOR Althea mantém-se um contrato de vigilância aérea custando 7 a 8 milhões de euros por ano.

Podemos extrapolar que a exiguidade existente no financiamento dos custos comuns é uma das razões objectivas que explicam os bloqueios nas conferências de geração de forças. Não nos podemos esquecer que a decisão de participação numa operação militar implica para os Estados custos adicionais, a menos que o Conselho Europeu os defina como custos comuns.

Isso significa que ao decidir lançar uma operação militar, os Estados concordam em geral arcar com os custos operacionais dos recursos que oferecem. Nestas circunstâncias, a decisão de cada Estado em contribuir é consequência por um lado do julgamento que este faz entre o custo financeiro, e os interesses que percepçiona.

Este sistema, funciona como um poderoso desincentivo a assumpção de compromissos operacionais, na medida em que aqueles que possuem as capacidades militares, são também os que maiores contribuições financeiras realizam.

A exclusão de grande parte das despesas militares, do financiamento comum, além de funcionar como um instrumento político para os Estados não se envolverem, condiciona a participação futura, noutras operações militares. Assem sendo, é fácil compreender a opção dos Estados, por um maior envolvimento nas missões civis de gestão de crises, financiadas pelo orçamento da UE, em detrimento de um grande envolvimento nas operações militares. Conforme se pode observar na Figura 6.

³² A EUFOR Chade foi um bom exemplo, de como a falta de recursos pode condicionar a liberdade de actuação e decisão. Nesta operação a UE testou os seus limites, estando excessivamente dependente da ajuda de países terceiros para obter a totalidade dos meios de que necessitava.

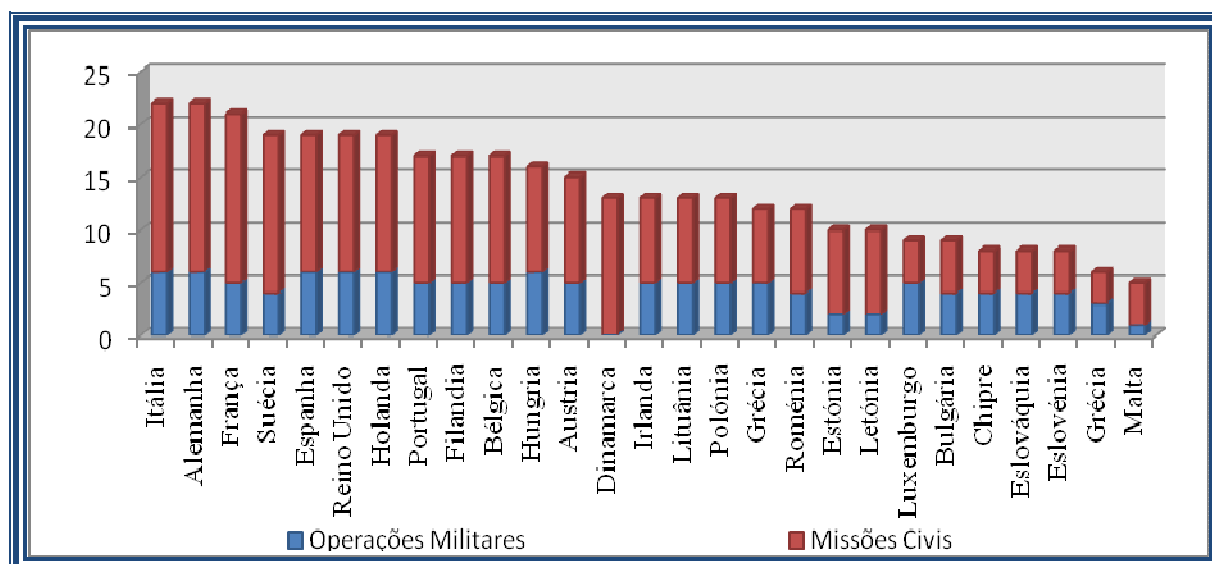


Figura 6- Participação dos Estados-Membros na Gestão de Crises³³

O financiamento em comum, pressupõe que os Estados façam opções, escolham de entre as despesas seleccionáveis, as que serão financiadas. Essa opção é determinante para o cálculo do montante de referência a atribuir a uma operação, condicionando simultaneamente os respectivos pagamentos a autorizar. Assim sendo é fácil de compreender que o elemento chave nas discussões relacionadas com os custos comuns das operações, seja o montante de referência³⁴. Essas disputas levam a deduzir valores que nem sempre fazem sentido, bem abaixo de estimativas realistas, embora politicamente consideradas aceitáveis.

Para a operação EUFOR Chade / RCA, o montante de referência foi fixado em 99.200.000 €, enquanto os requisitos conhecidos tinham como estimativa valores entre 500 milhões e um bilião de euros.

Tabela 1 - Montantes de Referência nas Operações da UE³⁵

Operação	Concórdia	Artemis	EUFOR Althea	EUFORRD Congo	EUFORChade / RCA	Atalanta
Montante de Referência	4.700.000€	7.000.000€	71.700.000€	16.700.000€	99.200.000€	8.500.000€
Pagamentos Autorizados	30%	30%	30%	70%	50%	30%

³³ Elaboração Própria com dados recolhidos em GREVI, Giovanni, Helly, Damien KEOHANE; Daniel; (2009)

³⁴ O Artigo 17 da decisão 2008/975/PESC, do Conselho, de 18 de Dezembro de 2008, estabelece que o montante de referência constante da acção conjunta é o montante considerado necessário para cobrir os custos comuns da operação para o período previsto. Este articulado acaba por definir um tecto orçamental para o que pode ser suportado por todos os Estados-Membros.

³⁵ Dados recolhidos nas Acções Comuns de cada uma das operações.

É essencial desenvolverem-se mecanismos de financiamento sustentáveis, em quaisquer condições e em qualquer instante, que fomentem uma partilha dos custos de forma mais equitativa e solidária entre os Estados participantes, assim como assegurem que as contribuições individuais e voluntárias dos Estados-Membros, cruciais para o financiamento, não se consubstanciem em obstáculos e prorrogações do início das operações.

1.6 A Cooperação Militar Europeia

“Na economia mundial hoje tão interligada nenhum Estado é completamente independente. Todos os Estados dependem uns dos outros pela pressão das suas relações e estão, em certo sentido, limitados na sua actuação”³⁶ (Pfetsch, 1998:113)

Esta expressão, revela a importância da complementaridade dos Estados e do estímulo à cooperação, como caminho para ultrapassar as limitações em termos de actuação. Num mundo global, com ameaças difusas, nenhum Estado é por si só o garante da sua segurança, pelo que a cooperação militar europeia será, mais cedo ou mais tarde, uma realidade.

Os actores internacionais e os cidadãos em particular, anseiam por uma Europa mais activa, que seja o garante da sua segurança e defesa e, que amplie as capacidades que esta tem para oferecer. Pesquisas do Eurobarómetro, revelam sistematicamente um apoio popular considerável a favor dessa ideia, na ordem dos 75 %, em 2008. Em Portugal esse apoio situava-se, nos 61%.

Sete em cada dez cidadãos da União Europeia são a favor de uma Política de Defesa e Segurança Comum, contudo o apoio manifestado não é uniforme entre Estados-Membros, ele é particularmente elevado na Eslováquia, Chipre e Bélgica. Em contraponto com países como o Reino Unido e a Irlanda cujos cidadãos são dos mais cépticos relativamente a uma maior participação.

As expectativas dos cidadãos colidem muitas das vezes com a mentalidade política de alguns líderes europeus e nas limitações da União em comprovar a sua utilidade no domínio da gestão de crises com meios militares, essencialmente pelo elevado financiamento que é necessário realizar. A mentalidade política, regressiva, é de facto um dos maiores entraves a qualquer tipo de cooperação e integração na área da defesa.

³⁶ Palavras de Alfred H. Fried, citado em Frank Richard Pfetsch (1998).

Um acordo de parceria militar anunciado, em 2010, numa conferência de imprensa conjunta, em Londres, entre a Inglaterra e a França, prevê “a criação de uma força, anglo - francesa de 6500 homens, mobilizável para operações da NATO e da UE, além de um entendimento na área nuclear, para partilha de instalações e cooperação directa na utilização de porta-aviões”³⁷. Este acordo representa um sinal de esperança de que a cooperação e especialização na Europa, pode ser uma realidade.

Consideramos esta intenção de partilha comum, um sinal muito importante do que pode e deve ser feito na Europa, principalmente vindo de países que por vezes têm manifestado uma visão “oposta” do que deve ser a Europa em questões de segurança e defesa.

A realidade dos factos tem-nos mostrado que os Estados, constrangidos por razões orçamentais e de eficiência, estão impossibilitados de proporcionar todas as capacidades que as Forças Armadas requerem, bem como adquirir ou conservar certas capacidades sem ser em cooperação com outros Estados, designadamente estruturas de comando e controlo, comunicações via satélite, transporte estratégico e recolha de informações.

A concepção de que o Estado deve garantir por si só todas as capacidades actuais para assegurar a sua soberania, está nos dias de hoje, com o custo dos equipamentos e armamento a disparar acima da inflação, fora de alcance. A execução de operações autónomas requer uma escala que os Estados por si só não conseguem satisfazer, pelo que continuarão permanentemente dependentes de alianças e compromissos.

Constatamos no nosso estudo que a cooperação existente apesar de auspiciosa é ainda pouco expressiva, provém essencialmente de necessidades nacionais, relacionadas com poupança de recursos, sem considerar a perspectiva europeia de reforço de capacidades.

O acordo de transporte aéreo em vigor entre o governo Alemão e Holandês, é um bom exemplo da cooperação europeia existente. A Holanda optou por prescindir da compra de aviões de transporte aéreo, para as suas forças militares, em detrimento de uma compensação financeira a pagar anualmente à Alemanha, cerca de 50 M€, para proporcionar o transporte aéreo que aquela necessita.

³⁷ Referido no Diário de Noticias nº 51709, de 3 de Novembro de 2010, quinta-feira.

Para a Holanda esta cooperação garante economias expressivas não só porque não tem que adquirir os meios aéreos, mas acima de tudo por questões de eficiência logística, de redução de custos com a manutenção, treino das tripulações e instalações de aeródromo. Para a Alemanha esta compensação garante um reforço relevante no seu orçamento de defesa.

Entendemos que os Estados-Membros, nesta área, podem ir mais longe, harmonizando as suas necessidades militares, congregando-as, especializando-se e actuando em conjunto nos domínios da formação e da logística. Este esforço permitiria obter sinergias e economias de escala significativas tendo em vista o reforço, em áreas deficitárias, do sector da defesa.

Radek Khol (2005:5-12), corrobora o nosso pensamento, ao entender que existem áreas onde a cooperação militar europeia devia ser aprofundada, como a vigilância marítima e o policiamento aéreo. Actualmente a vigilância das águas territoriais nacionais continua a ser uma responsabilidade soberana da nação em questão, pelo que para realizar essa função cada país necessita de um número elevado de navios de guerra, aviões e helicópteros trabalhando muitas das vezes sob a autoridade de vários ministérios.

Para Volker Heise (2005:43-51), *o espírito de Schengen*³⁸ poderia ser alargado quer ao policiamento aéreo quer às funções de fiscalização, incluindo o controlo nacional de águas territoriais e zonas económicas. Para esse efeito, poderiam ser estabelecidas áreas supra regionais de policiamento aéreo, reduzindo o estado de prontidão e o número global de aeronaves na Europa, bem como poderiam ser criados centros de comando conjuntos para planeamento, coordenação e realização da vigilância marítima em todos os seus aspectos.

As iniciativas já estabelecidas entre alguns Estados-Membros, dão-nos alguma esperança, demonstram que o espírito existe. É o caso da Bélgica e dos Estados do Báltico. Os primeiros através do planeamento e garantia do policiamento aéreo para o Luxemburgo e os segundos, beneficiando de um acordo que assegura o policiamento aéreo por aliados da NATO, em três rotações mensais.

³⁸ O Espírito subjacente é o da livre circulação. Tornou-se sinónimo de eliminação das fronteiras internas na União

A formação de capacidades colectivas é outra das opções em aberto, na medida em que proporciona soluções mais proveitosas e económicas para o planeamento e condução de operações militares, à semelhança do que já acontece na NATO, com o sistema de vigilância aérea electrónica, por radar, os AWACS (*Airborne Warning System Command*)³⁹.

A influência das populações nacionais para que se façam restrições nos orçamentos de defesa e uma cada vez maior participação em operações de manutenção de paz, implicam inevitavelmente a adopção de soluções conjuntas que levem à complementaridade dos meios e à partilha das capacidades existentes. Este é o caminho. Nenhuma nação europeia dispõe de meios financeiros para adquirir, desenvolver e manter no teatro de operações todas as categorias de armas e capacidades de que precisa, para operar.

1.7 As Limitações da PCSD

Com o Tratado de Lisboa persistem, apesar de tudo, limitações ao nível político e operacional. Estas limitações dizem respeito a divisões entre Estados sobre a ambição que a Europa deve manter na “*cena internacional*” e a ausência de recursos militares europeus.

Enquanto todas as potências emergentes aumentam substancialmente os seus orçamentos militares, os países europeus estão no “limite” do financiamento, com capacidades militares saturadas, em consequência da multiplicação de conflitos internacionais (Kosovo, Líbano, Iraque, Afeganistão), não conseguindo, face aos cerca de 2 milhões de soldados que possui, aumentar o número de forças destacadas.

É essencial garantir que o Estado-Maior (OHQ) europeu em Bruxelas, funciona, que está à altura dos desafios e consegue efectuar a coordenação das capacidades civis e militares da PCSD. A falta de entendimento entre os Estados-Membros sobre o seu papel não deve condicionar o planeamento e a conduta das operações europeias, geograficamente dispersas.

Existe nos países europeus, a percepção de que a NATO deve continuar a desempenhar um papel indispensável na garantia da sua segurança. A estrutura de poder da NATO dá-lhes garantias. Na Europa a acção militar é mais uma ferramenta entre outras, e carece de uma resposta rápida em termos militares. O processo de decisão, a regra da

³⁹ Os AWACS detectam aeronaves até 400 km de distância, assim como armas antiaéreas. No decurso de um combate ar-ar, o sistema proporciona a aeronaves amigas uma maior “invisibilidade”, não necessitando de usar os seus próprios radares para identificar alvos e ameaças.

unanimidade, o financiamento e a ausência de um líder natural como na NATO revelam-se uma dificuldade quando é necessário agir.

O Alto Representante que irá presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros e presidir ou ser representado na presidência do Comité Político e de Segurança (CPS), é um sinal, mas não resolve a carência de liderança, desempenhando nitidamente uma função executiva.

A questão financeira, principalmente ao nível da redução da despesa militar, fomentada pela crise económica, motivará consequências no grau de envolvimento dos Estados na gestão de crises, principalmente quando estiver em causa o desenvolvimento de capacidades ou o destacamento de meios militares para operações prolongadas, a grandes distâncias. O financiamento poderá ser sem dúvida uma das maiores limitações da PCSD ou funcionar como impulsionador, a oportunidade, para uma maior cooperação e integração na área da defesa.

O reconhecimento de que a segurança e defesa, tem que ser assegurada em comum, transpõe-nos para a questão principal do nosso estudo, o financiamento que é necessário assegurar para que a União Europeia possa alcançar as suas pretensões em termos globais.

2 O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA

A projecção internacional das Forças Armadas assume-se como um tema da máxima relevância para a política externa dos Estados. Para além das questões políticas, associadas à participação numa operação internacional, existe sempre a questão do financiamento.

O incremento das ameaças globais com que a comunidade internacional se confronta tem motivado, nos últimos onze anos, uma maior participação das forças militares nacionais em missões humanitárias e de paz, no âmbito da UE, e consequentemente um incremento dos encargos financeiros para os Estados.

2.1 O Financiamento Nacional para as Operações Internacionais

Num contexto, como o actual, de reestruturação da despesa pública, questionar o modelo de financiamento nacional, para as operações militares no exterior, é compreender os constrangimentos existentes à participação dos Estados, em operações inopinadas.

Para efeitos de análise comparativa escolhemos, o Reino Unido e a França, países cuja declaração conjunta em Saint-Malo, permitiu impulsionar a realização de operações autónomas da UE, sendo também aqueles que mais têm contribuído para a sua realização. Não podíamos deixar de fora, Portugal, por razões óbvias, e a Espanha que surge num contexto de proximidade geográfica, de país vizinho.

2.1.1 Reino Unido

O orçamento de defesa do Reino Unido engloba, entre outras, as verbas necessárias ao funcionamento dos serviços bem como as que se destinam a financiar operações em curso. O acréscimo de custos que advierem de operações inopinadas encontra-se assegurado pela existência de dois fundos, um de reserva e outro de estabilização.

O Fundo de Reserva do Tesouro, supervisionado pelo Ministério das Finanças, antevê que as verbas orçamentadas sejam transferidas para o Ministério da Defesa para suportar custos suplementares, com operações correntes, resultantes de acréscimos de custos e/ou encargos com missões não previstas. Este fundo destina-se a assegurar uma resposta rápida, para situações operacionais, que suscitem um financiamento imediato, incorporando as verbas destinadas a responder às solicitações prementes dos comandantes operacionais, relativas a despesas com equipamentos, fundamentais, para o cumprimento da missão.

Esta flexibilidade permite aos comandantes operacionais britânicos, autorizar no teatro de operações novos requisitos, sem esperar pelo consentimento superior, realizando as despesas que considerem necessárias e dispensando processos burocráticos, geralmente morosos.

O Fundo de Estabilização⁴⁰, apresenta um objectivo diferente do anterior, dirigindo-se a programas não militares que visem a reestruturação pós-conflito. Este fundo, partilhado por vários Ministérios, é da responsabilidade do Ministério da Defesa. O mecanismo de atribuição de verbas desenvolve-se por meio de rateio entre os vários Ministérios, seleccionando-se as actividades que mais contribuirão para a estabilidade, a longo prazo, dos conflitos.

Este tipo de financiamento atende a critérios pré-definidos, designadamente: o conflito ser considerado de interesse nacional; o resultado que a participação terá no sucesso da operação; o esforço internacional; e por fim ser este o mecanismo de financiamento adequado. Logo que esta informação é determinada, os fundos são atribuídos. Um eventual montante excedente, que resulte da execução orçamental, reverte em benefício do Ministério da Defesa.

O orçamento de Defesa do Reino Unido, permanecendo à margem da constituição dos fundos, garante que as verbas nele inscritas salvaguardam o normal funcionamento dos serviços do Ministério da Defesa, eliminam eventuais desvios orçamentais, e acautelam os meios necessários para o cumprimento da missão.

2.1.2 França

O orçamento anual do Ministério da Defesa francês não incorporava, até 2004, os custos adicionais resultantes do emprego de meios militares no exterior. Os Ramos militares adiantavam as verbas necessárias para realizar a operação, sendo à posterior, geralmente em Setembro, reembolsados da totalidade ou de parte dos custos adicionais ocorridos.

O pré-financiamento das operações pelos Ramos militares conduzia-os a dificuldades de tesouraria, no decurso do ano económico, ao cancelamento de programas de equipamentos e ao desvio das verbas relativas à manutenção dos equipamentos militares do interior para o exterior do país, como forma de garantir a sustentabilidade das operações militares no teatro de operações.

⁴⁰ *O Stabilization Aid Fund (SAF)*

Este mecanismo de financiamento, insustentável de manter, no longo prazo, originou a que em 2005 fosse criada uma provisão no orçamento anual para as missões internacionais de apoio à paz. Esta disposição permite desagregar as verbas que se destinam ao funcionamento do Ramo das que visam assegurar operações no exterior.

Passa a ser possível reduzir os constrangimentos financeiros existentes, em termos operacionais, garantindo a prontidão atempada dos meios. O senão deste modelo de financiamento prende-se com a satisfação de necessidades suplementares, inopinadas, não cobertas pela provisão. Pensamos que neste caso deveria existir um outro mecanismo que assegurasse o suporte financeiro necessário.

2.1.3 Espanha

O Governo espanhol, através do Conselho de Ministros, decide em Dezembro de cada ano, a participação nacional em missões de manutenção da paz. Após essa etapa o Ministério da Defesa está em condições de elaborar uma estimativa de custos associada a essa participação.

O financiamento para operações no exterior encontra-se assegurado, aquando da elaboração do orçamento, pela inserção de uma rubrica especial, provida por um valor residual,⁴¹ destinada a suportar os custos com o pessoal envolvido, a sustentação das forças, investimento específico, bem como a manutenção, substituição e depreciação dos recursos materiais envolvidos nas operações.

No decurso do ano, a ocorrerem incrementos de custos com missões correntes, o Ministério da Defesa procede a uma redistribuição do financiamento existente pelas prioridades estabelecidas. A existirem operações inopinadas, necessidades não previstas na rubrica específica aprovada pelo Parlamento, o mecanismo prevê o recurso a reforços adicionais a cargo do fundo de contingência, bastando para o efeito que o Ministério das Finanças submeta o pedido a aprovação do Conselho de Ministros. Desde 2000 que cerca de 4.500 milhões de euros, doze vezes a dotação inicial da rubrica, foram usados para assegurar a despesa total.

⁴¹ Segundo Paulina Correa Burrows (2010:1-9) foram orçamentados cerca de 14 milhões de euros, em 2009, contra os 699 milhões euros efectivamente gastos.

Para Paulina Correa Burrows (2010:1-9), a participação das Forças Armadas espanholas no exterior tem crescido exponencialmente. Entre 2005 e 2009, cerca de 585 milhões de euros, 20% do fundo de contingência, foi utilizado para reforçar a rubrica do Ministério da Defesa. Nos últimos cinco anos este fundo financiou, cerca de 95% do total dos gastos com as missões de manutenção de paz espanholas. O ano de 2009, foi responsável por 98% da dotação final.

O recurso ao fundo de contingência, pelas Forças Armadas espanholas à partida considerado excepcional, tornou-se a regra, sobretudo pela sub-orçamentação imposta à Defesa pelo Ministério das Finanças.

2.1.4 Portugal

Portugal realiza, desde 1993, no âmbito dos compromissos assumidos com a, ONU, NATO e UE, missões humanitárias e de paz, através do destacamento de forças nacionais.

Compete ao Governo e ao Presidente da República a responsabilidade de articular uma decisão sobre o emprego das forças e meios militares no exterior, após uma consulta ao Conselho Superior de Defesa Nacional, que emite um parecer sobre o assunto. As operações realizadas pelas Forças Armadas nos diversos teatros de operações são acompanhadas pela Assembleia da República.

Uma vez decidido o tipo de participação, compete ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas⁴² (CEMGFA), enquanto responsável pelo emprego operacional dos meios militares, iniciar em colaboração com os Ramos o processo de planeamento que conduzirá, no momento próprio, à elaboração de uma proposta de orçamento, para as Forças Nacionais Destacadas.

A acompanhar a proposta enviada para o MDN, segue uma memória justificativa⁴³, detalhada, com os principais itens que justificam os valores inscritos.

Uma vez aprovado o Orçamento de Estado, a Secretaria-Geral do MDN comunica ao EMGFA os montantes inscritos na dotação destinada às Forças Nacionais Destacadas, que dá conhecimento deste facto aos Ramos.

⁴² Com a definição das missões é elaborada uma directiva operacional, onde são definidas as unidades, os efectivos a destacar e o enquadramento jurídico/legal da missão.

⁴³ Nos termos da Directiva nº 12 do CEMGFA, de 21 de Fevereiro de 2011.

O orçamento das Forças Nacionais Destacadas é atribuído na totalidade ao gabinete do MDN que posteriormente disponibiliza, aos Ramos e EMGFA, as verbas à medida das necessidades, normalmente numa periodicidade Trimestral.

Missões não enquadradas no orçamento anual, imprevistas, carecem de uma nova estimativa de custos, para atribuição de financiamento pela dotação provisional para gastos extraordinários, do Ministério das Finanças.

Na figura seguinte podemos observar a despesa comunicada ao MDN, pelos Ramos Militares, no Período de 2004 a 2009, em resultado da sua participação com Forças Nacionais Destacadas, nos diversos teatros de operações, bem como a que resulta do preenchimento de cargos internacionais pelo EMGFA. O Exército, é de longe o Ramo militar que mais verba absorve, em resultado da sua participação.

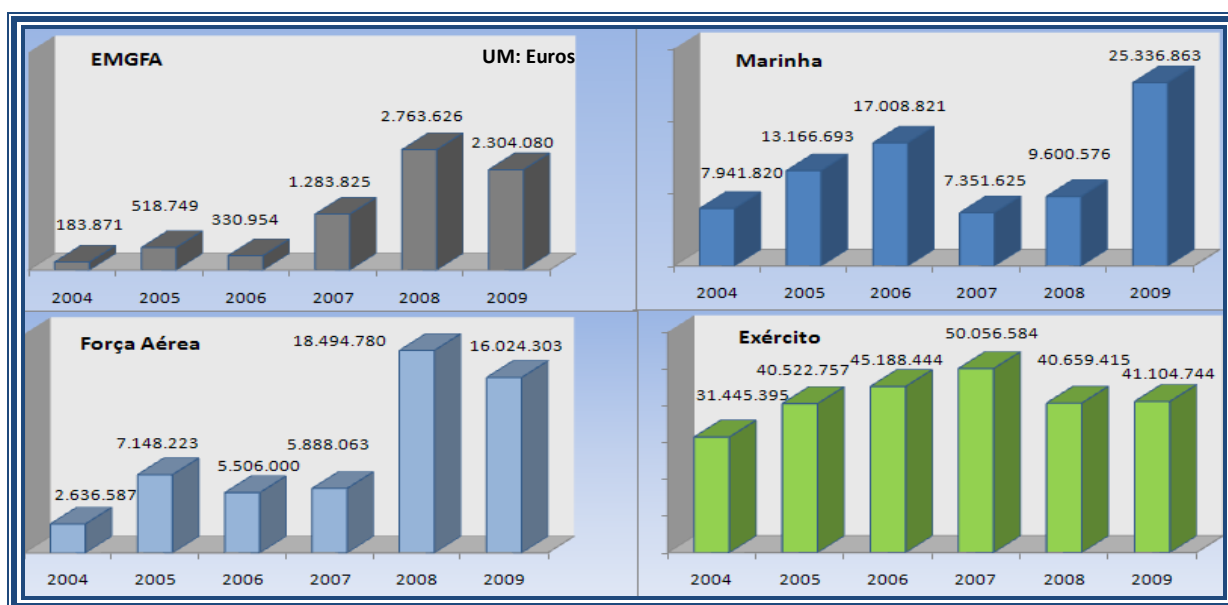


Figura 7 – Forças Nacionais Destacadas Portuguesas ⁴⁴

As Forças Armadas Portuguesas, participaram ao longo deste período em diversos teatros de operações, no âmbito da ONU, UE e NATO, conforme se pode constatar pela tipologia das missões constantes no Apêndice 1. Destacam-se pelo volume de encargos globais as seguintes missões:

⁴⁴ Elaboração própria, com dados fornecidos pela SG/MDN, e cuja distribuição se disponibiliza no Apêndice 1.

- a) Exército: ISAF, no Afeganistão, (60.013.303 €); KFOR, no Kosovo, (85.218.860 €); UNIFIL, no Líbano, (25.337.321 €);
- b) Marinha: NRF (59.394.361 €); SNFL, no Atlântico, (7.941.821).
- c) Força Aérea: ISAF, no Afeganistão (29.589.334 €); Active Endeavour, no Mediterrâneo, (7.088.870 €).

Apesar da participação portuguesa, com Forças Nacionais Destacadas, ocorrer no âmbito das organizações internacionais, NATO, UE e ONU, a despesa global envolvida não é similar, conforme se pode observar na desproporção evidenciada na Figura 8.

Existe um volume de encargos significativo associado à participação portuguesa, no âmbito da NATO, mantendo-se uma participação financeira modesta, quer no âmbito da União Europeia quer da própria ONU.

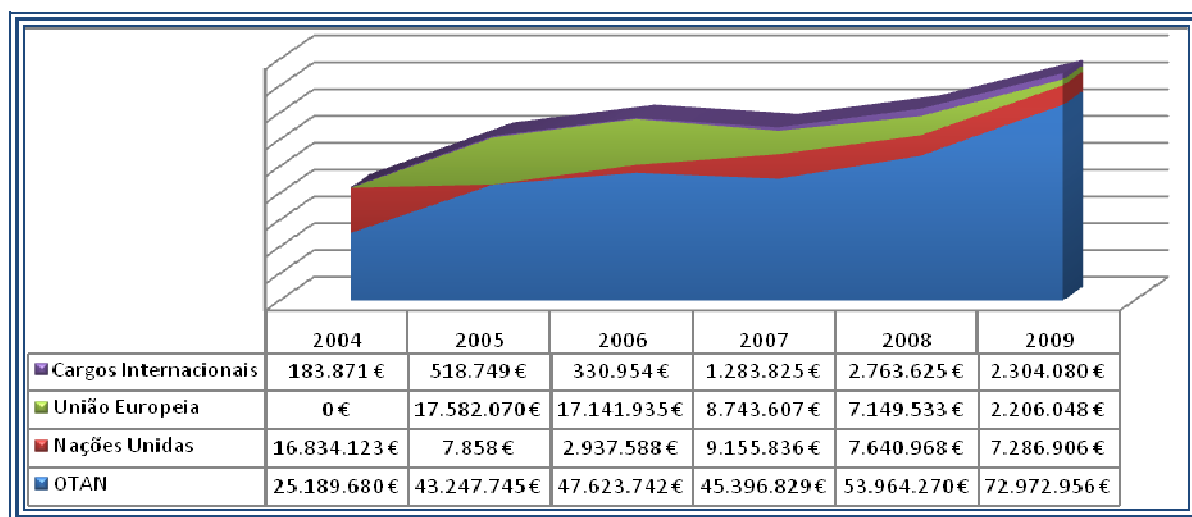


Figura 8 – Participação Militar em Organizações Internacionais⁴⁵

A NATO continua a ser, de facto, a organização militar por excelência, onde as prioridades se concentram e onde as Forças Armadas mais participam, quer através de exercícios, certificações no âmbito das NRF (*NATO Response Force*), quer através do envolvimento em operações militares.

⁴⁵ Elaboração própria, imputando as missões/operações e exercícios, constantes do Apêndice 1., às respectivas organizações internacionais, ONU, UE e NATO.

2.1.5 A Convergência dos Mecanismos de Financiamento Nacionais

O multilateralismo, na resolução de conflitos, proporciona às Forças Armadas, a oportunidade de estas desempenharem um papel importante na obtenção da paz internacional, é contudo indispensável que essa consciência passe para a opinião pública, essencialmente quando se trata de alocar recursos escassos, associados a encargos elevados.

Tem que existir, a nível nacional, da parte do decisor político, a percepção de que a participação em operações internacionais, representa para os Ramos um esforço operacional e financeiro, adicional. A esse esforço não é alheio, muitas das vezes, a necessidade de serem os próprios Ramos a pré-financiar as operações, conduzindo a complicações de tesouraria no decurso do ano económico, ao cancelamento de programas e à transferência de verbas para o exterior. O desgaste e depreciação dos equipamentos militares, em situação de conflito, conduzem a despesas de manutenção elevadas que noutro tipo de utilização não ocorreriam.

As dificuldades encontradas, sobretudo pela União Europeia, em assegurar os meios operacionais necessários, advêm sobretudo da dependência excessiva dos Estados. Ao existirem mecanismos de financiamento distintos, entre os Estados, naturalmente se percebe que nem todos consigam confirmar, em tempo útil, a sua participação numa determinada operação.

É essencial garantir uma convergência, harmonização, entre os mecanismos de financiamento nacionais. Os encargos decorrentes da participação em missões internacionais devem estar associados a uma rubrica específica, no orçamento da defesa, separados das restantes despesas de funcionamento.

Preferivelmente o acréscimo de custos com operações inopinadas deve ser assegurado por um fundo especial, à margem do orçamento do Ministério da Defesa, garantindo eventuais desvios orçamentais e acautelando os meios necessários ao cumprimento da missão internacional, em tempo útil.

Um mecanismo semelhante ao utilizado por Portugal garante aos Ramos o pré-financiamento necessário para a realização das operações militares que estão programadas para o corrente ano, não dispondo contudo da flexibilidade necessária para acréscimos de encargos quer com operações em curso quer com operações inopinadas determinando na maior parte das vezes, uma nova atribuição de prioridades entre as operações, reafecção dos

recursos existentes, bem como encargos suplementares para os Ramos. Existe, no entanto, a possibilidade de com carácter excepcional, uma determinada missão inopinada, poder vir a ser financiada com recurso às verbas da provisional do Ministério das Finanças.

2.2 O Financiamento Comum na União Europeia

O Tratado da União Europeia, no seu Art.º 28, estabelece princípios para o financiamento das operações de gestão de crises. Segundo essa disposição, as missões civis são financiadas pelo orçamento comunitário, da PESC⁴⁶, enquanto as operações com implicações militares ou de defesa, são da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros⁴⁷, existindo custos que ao serem considerados comuns, são geridos por um mecanismo, denominado Athena. Na figura 9., podemos observar a divisão existente entre os dois tipos de financiamento.

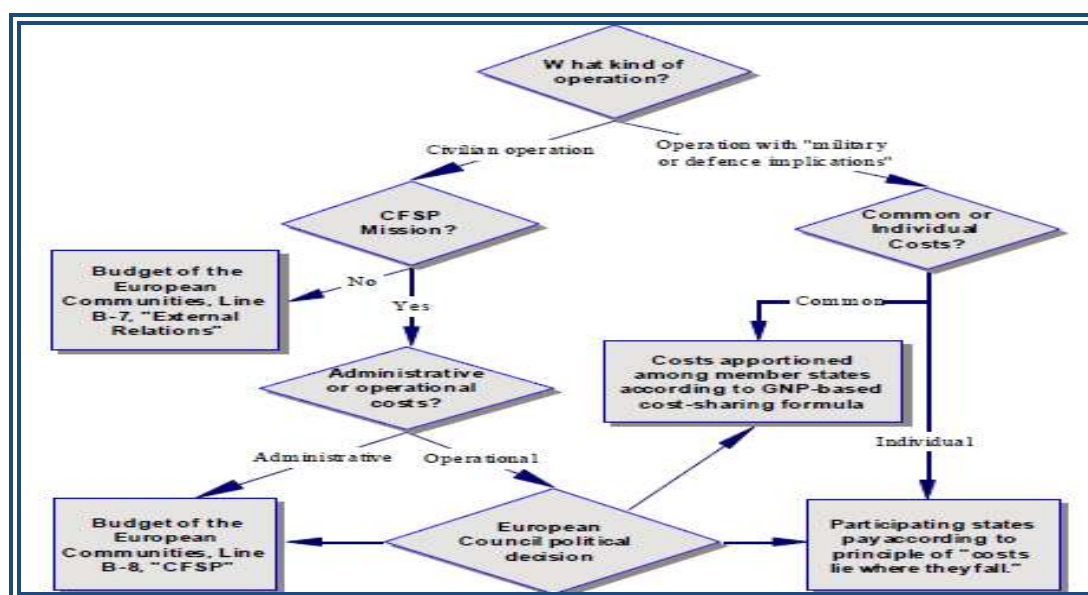


Figura 9 - Financiamento da Gestão de Crises ⁴⁸

Em termos orçamentais existem, por fonte de financiamento, três classes possíveis para as operações de gestão de crises:

⁴⁶ As missões de gestão de crises, civis, por norma, são financiadas através do orçamento comunitário, embora esteja previsto um procedimento excepcional, de imputação das despesas aos Estados Membros.

⁴⁷ O orçamento da UE, apenas financia os custos de funcionamento do Comité Militar, Estado-Maior e Agência Europeia de Defesa.

⁴⁸ Fonte: Henry L. Stimson Center (2004:6) - Peace Operations Factsheet Funding.

- a) Operações efectuadas no âmbito de um instrumento comunitário⁴⁹, do primeiro pilar, financiadas pela rubrica do orçamento respectivo;
- b) Operações civis, efectuadas ao abrigo da rubrica orçamental PESC⁵⁰;
- c) Operações com implicações militares ou de defesa, no âmbito da PCSD⁵¹, sem a possibilidade de atribuição de financiamento comunitário.

O Tratado da União Europeia prevê ainda que os Estados-Membros possam expressar, através da abstenção construtiva, a sua recusa em contribuir para o financiamento da operação, não votando a decisão de iniciar uma operação militar.

2.2.1 Missões Civis - PESC

O Conselho da União Europeia ao adoptar uma acção comum, no âmbito da PESC, confere-lhe o respectivo orçamento e decide sobre a gestão dos recursos associados. Compete à posterior à Comissão Europeia assumir os compromissos financeiros.

As despesas ao serem inscritas no orçamento da União Europeia, são sujeitas a controlo externo do Tribunal de Contas, a controlo jurídico do Tribunal Europeu de Justiça e a procedimento de quitação por parte do Parlamento Europeu, assegurando-se, desta forma, a existência de procedimentos transparentes e democráticos.

A experiência internacional adquirida, no domínio da gestão civil de crises, durante os últimos onze anos, conduziu ao aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos comunitários, tornando-os mais flexíveis, congruentes com as necessidades, abreviando o processo de decisão e descentralizando a gestão financeira, embora ainda aquém do que seria o desejável.

Ao analisarmos a distribuição do orçamento da PESC, constatamos que, em 2010, a maior fatia do orçamento está atribuída à resolução de conflitos e a outras acções de

⁴⁹ Destacamos “a ajuda de emergência às populações civis, a intervenção da protecção civil, os direitos do Homem, o reforço das instituições, a observação de eleições, a consolidação da democracia e do Estado de Direito,” Comissão Europeia (2001).

⁵⁰ São intervenções relativas “a questões estruturais e a longo prazo, tais como, a não proliferação, o desarmamento, a vigilância da segurança, o apoio a processos de paz e a esforços de estabilização.” Comissão Europeia (2001).

⁵¹ Neste tipo de operações é de realçar que “é o objectivo e o teor de uma operação e não a natureza do órgão encarregado da sua execução que determina a respectiva base jurídica e a fonte de financiamento.” Comissão Europeia (2001).

estabilização, 137 M€, às missões de policiamento, 61 M€, e ao acompanhamento e implementação dos processos de paz e segurança, uma dotação de 38 M€.

A evolução do orçamento da PESC, nos últimos anos, tem sido considerável, passando dos 62 M€, em 2004, para os 280,89 M€, em 2010. Conforme se pode observar na figura seguinte.

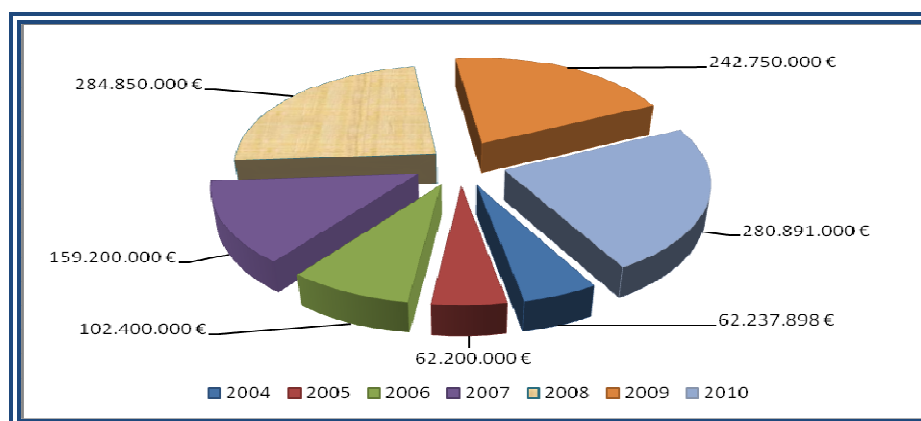


Figura 10 – Orçamento PESC⁵²

O montante a atribuir à resolução de conflitos tenderá a aumentar de forma significativa. A UE decidiu conferir à sua política externa, no período 2007-2013, um total de 49.463 milhões, o que constitui um aumento médio de 29%, conforme se pode observar no quadro, em Anexo B⁵³, na parcela atribuída à PESC.

Se retrocedemos a 2004, constatamos que a rubrica relativa à resolução de conflitos, e ao apoio ao processo de paz e estabilização, representava 30 milhões de euros, um valor bastante inferior ao actual, que resulta do maior envolvimento da União Europeia nas missões de apoio à paz, nos últimos anos.

2.2.2 Operações Militares - Athena

A multiplicação das relações externas, conduzem a União Europeia, à inevitabilidade de reagir rapidamente a crises internacionais, sempre que estas aconteçam e afectem os seus interesses. O Conselho Europeu fruto de várias vicissitudes cria, em 2004, um mecanismo de

⁵² Elaboração Própria, através dos dados recolhidos nas sínteses numéricas relativas ao orçamento geral, União Europeia (2004-2010).

⁵³ Financiamento aprovado, em 17 de Maio de 2006, pelo Parlamento Europeu, para os anos de 2007 a 2013.

financiamento para administrar os custos comuns das operações militares conjuntas da União Europeia, designado Athena,⁵⁴ cuja estrutura se apresenta no Anexo C.

Athena foi a solução encontrada pelos Estados para incrementar uma partilha de encargos financeiros, que não existia no passado. A distinção entre as despesas que podiam ser consideradas comuns e as que representavam custos dos Estados participantes eram decididas para cada operação específica, havia dúvidas sobre o que podiam ser despesas administrativas ou operacionais; o que constituía implicações militares ou de defesa e ainda que escala de financiamento utilizar entre os Estados-Membros.

A sua concepção teve como objectivo eliminar os mecanismos de financiamento ad hoc, reduzindo os procedimentos burocráticos no momento do Conselho lançar uma operação. Na prática pretendeu-se aumentar a velocidade de concretização da operação.

Em vez do Conselho Europeu se preocupar com questões orçamentais sempre que uma nova missão é proposta, Athena superintende os custos comuns, aqueles que, afigurando um incremento face aos custos suportados pelos Estados-Membros, são compostos por uma lista de itens para cada fase da operação.

Os custos comuns encontram-se limitados por um orçamento e são financiados por Athena, através das contribuições de 26 Estados-Membros tendo por base uma chave de repartição baseada no Produto Nacional Bruto, cuja contribuição se encontra em Anexo D.

Na comparticipação dos custos comuns exclui-se a Dinamarca que não pretende contribuir para a implementação de decisões e acções da UE que tenham implicações militares ou de defesa, nem participar no seu financiamento⁵⁵. Aos restantes Estados-Membros é lhes dada a faculdade de através da abstenção construtiva⁵⁶ não serem obrigados a aplicar a acção comum e, portanto, não se associarem ao financiamento da operação militar.

⁵⁴ A Decisão 2004/197/PESC, de 23 de Fevereiro, cria um mecanismo para as operações que têm implicações militares ou no domínio da defesa. Conselho Europeu (2004)

⁵⁵ Protocolo sobre a posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia.

⁵⁶ Nos termos do artigo 23, parágrafo 1 ° do Tratado da União Europeia, que prevê que um Estado-Membro não seja obrigado a aplicar uma decisão, mas reconheça que ela vincula a União, permite que um Estado declare não se opor à adopção de uma acção comum que não suporta. Nenhum estado aplicou ainda essas disposições relativamente a uma operação militar, além disso, teoricamente, um Estado-Membro pode sempre retirar-se de uma acção comum, embora essa decisão seja politicamente delicada.

O financiamento das operações militares, por Athena, pressupõe a existência de uma lista com os custos comuns, a faculdade de pré-financiar operações de resposta rápida e ainda assegurar a gestão de alguns custos nacionais, NBC (*Nation Borne Costs*), cujo reembolso pelos Estados, em razão do seu consumo, deverá ocorrer numa periodicidade mensal.

Actualmente, são 18 os Estados-Membros que contribuem para o fundo de maneo que assegura o pré-financiamento de operações de resposta rápida, proporcionando disponibilidade instantânea de 11 milhões de euros, repostos em 90 dias. Este pré-financiamento, assente num processo expedito de tomada de decisão e planeamento, permite um rápido destacamento das forças, melhorando a capacidade de resposta da União.

O mecanismo Athena ao estar sob a supervisão de uma Comissão Especial⁵⁷, constituída por mandatários dos Estados-Membros que contribuem para o financiamento da operação, são estes que asseguram a supervisão geral do seu funcionamento.

Athena contempla essencialmente dois tipos de operações, as clássicas, com os custos comuns a serem suportados por uma lista pré-estabelecida, e as decididas pelo Conselho, em prol de um terceiro Estado ou organização, com os custos comuns elegíveis a serem decididos caso a caso, pelo Conselho.

Para além dos custos comuns a cargo da Comissão Especial, esta aprova para cada operação uma lista de custos (*Nation Born Costs*), a serem pagos pelos países que se sirvam das facilidades. Cobre as despesas indissoluvelmente associadas aos custos de operação, mas que não sejam elegíveis para financiamento comum. Estas despesas diferem dos custos comuns na medida em que não existe uma lista ad hoc de itens, para cada operação, e o financiamento dos Estados ser feito tendo por base a utilização das facilidades e não a chave do PNB, o que implica atenção redobrada em contabilizar os custos, pela cadeia de comando.

O processo inicia-se com o comandante da operação a fornecer ao administrador Athena, numa fase inicial, a lista de itens que ele deseja que seja financiada tendo por base o conceito de país utilizador/pagador. Inclui, entre outras, as despesas com o alojamento, água, lubrificantes para aeronaves, electricidade e lavandaria.

⁵⁷ A Comissão Especial é composta por um representante de cada Estado-Membro participante e é convocada e presidida pela presidência do Conselho da UE. Aprova por unanimidade dos membros os orçamentos e decisões financeiras do mecanismo Athena.

A lista de custos (*Nation Born Costs*) é pré-financiada pelo orçamento Athena ou através de pagamentos por conta dos Estados que contribuem com forças e elementos para o Estado-Maior, estando previstas por acto da Comissão Especial as regras de funcionamento: quem está autorizado a adquirir, a que preço, as modalidades de facturação e o procedimento de reembolso pelos países.

Podemos observar, na Figura 11., todas as fases de uma operação que podem ser objecto de financiamento comum.

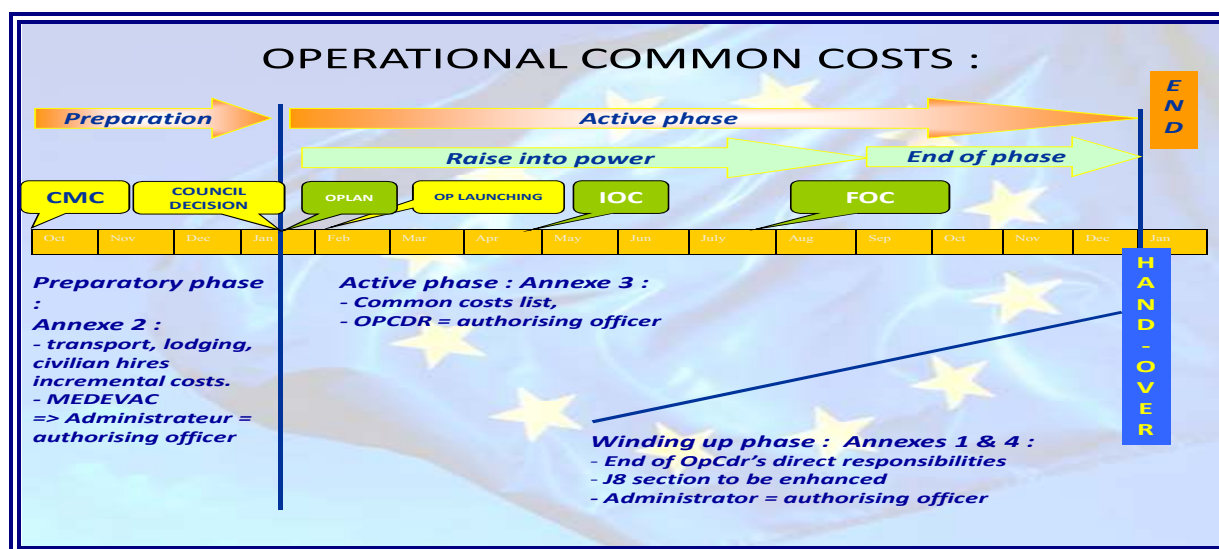


Figura 11 – Custos Comuns Europeus⁵⁸

A fase activa da operação abrange o período a cargo do Comandante, nomeado pela Acção Comum (*Council Decision*) que cria a operação. Inclui um montante de referência baseado numa estimativa de custos comuns para o período da operação, e autoriza o comandante a gastar até uma determinada percentagem do montante de referência. Esta fase activa, engloba,⁵⁹ entre outras, as despesas com:

- O Estado-Maior e a componente destacável;
- O auxílio à força como um todo, ao nível das infra-estruturas utilizadas em comum e serviços médicos;
- Os custos comuns solicitados pelo comandante da operação e autorizados pela Comissão Especial tais como “equipamentos complementares específicos, não

⁵⁸ Figura cedida pelo Coronel Laurent Paccaud, (Budget Officer, UE Athena), Ecole Militaire Supérieure d'Administration et de Management, Montpellier.

⁵⁹ Custos listados no anexo III da Decisão 2008/975/PESC, 18 de Dezembro de 2008. Conselho Europeu (2008)

previstos, e essenciais para o cumprimento da missão”, a aquisição de informação, reconhecimento e vigilância, outras capacidades críticas para o teatro operações;

d) O transporte de forças,⁶⁰ de e para o teatro de operações, quando o Conselho assim o decida.

Entre a adopção da Acção Comum e 30 dias após a aprovação do orçamento, para a operação, os Estados-Membros são convocados para satisfizerem com as suas contribuições, as necessidades de financiamento existentes.

Com o desfecho da operação, culmina o fim da fase activa. Nesta fase o comandante da operação procede à liquidação das contas e apresenta à Comissão Especial uma proposta sobre o destino final dos equipamentos⁶¹ e infra-estruturas compradas com os fundos do mecanismo Athena. Engloba ainda o incremento de custos com a elaboração e apresentação das contas à Comissão Especial.

Na figura 12., pretendemos mostrar em termos orçamentais qual tem sido a evolução dos custos comuns, desde a criação do mecanismo Athena, em 2004.

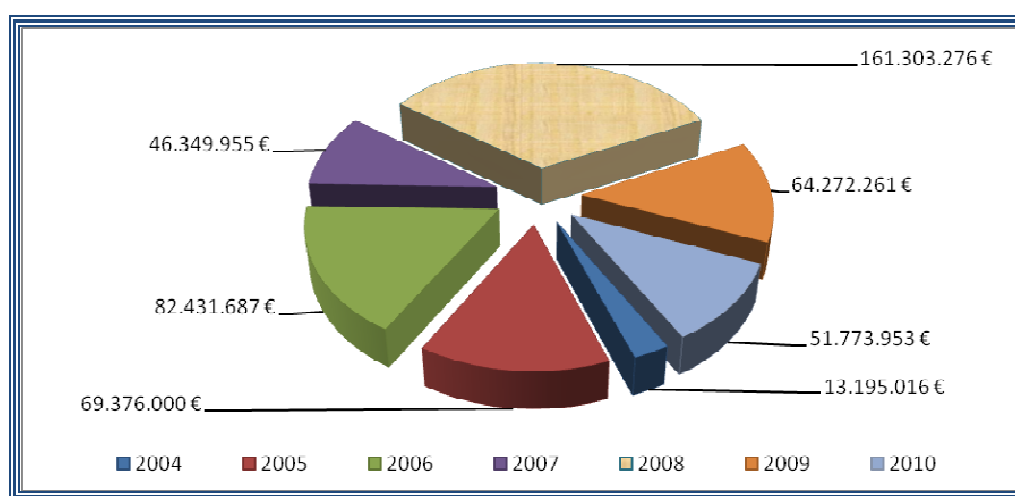


Figura 12 – Orçamento Athena⁶²

Apesar do financiamento comum ser realizável em todas as fases de uma operação, este é circunscrito pelo orçamento aprovado para cada operação. Tal facto constitui um

⁶⁰ Até ao momento ainda não foi utilizada esta possibilidade, incorrendo as nações participantes na globalidade dos custos com o transporte das suas forças e equipamentos. Alguns Estados mostram-se relutantes em suportar os custos elevados da presença de outros Estados, no teatro de operações.

⁶¹ Os equipamentos podem ser vendidos, doados, repatriados e armazenados para outra operação. As infra-estruturas só podem ser vendidas ou doadas.

⁶² Elaboração própria, através dos dados fornecidos pelo Coronel Laurent Paccaud, (Budget Officer, UE Athena), Ecole Militaire Supérieure d'Administration et de Management, Montpellier.

entreve à participação dos Estados-Membros em teatros de operações complexos e adversos, com empenhamentos prolongados e consequentemente custos elevados. Urge portanto incluir no financiamento comum, desde o início do processo de geração de forças e desenvolvimento de capacidades, encargos que até então têm ficado de fora.

2.2.3 Limitações no Financiamento Athena

Athena, apesar de constituir uma evolução significativa relativamente ao passado, denota dificuldades ao nível da mobilização de recursos, complexidade dos processos, e não resolve o problema da maior parte dos custos comuns serem efectivamente suportados pelos Estados cujos exércitos têm as capacidades necessárias. Assim sendo, torna-se necessário incentivar a participação de um maior número de Estados-Membros, reforçando a legitimidade das operações militares, e assegurando que pequenos países testem as suas capacidades de planeamento e condução de operações.

O custo excessivo da realização de operações como a EUFOR Chade/RDC, para uma força diminuta, coloca em causa o paradigma de financiamento actual, particularmente a sua coerência. A lista de custos comuns financiada pelos Estados-Membros é demasiado pequena, quando confrontada com os encargos globais associados à participação dos Estados nas operações.

Presentemente é inadmissível ansiar por mais financiamento dos países a quem se pede capacidades relevantes, aviões de transporte estratégico, e ao mesmo tempo se exige que o financiem. A sobrecarga financeira e material, existente, certamente condicionará o seu envolvimento futuro, noutras operações.

A relação entre o custo individual, suportado pelas nações, e o custo comum, partilhado entre Estados-Membros, não é muitas das vezes explícita, provocando situações ambíguas que geram debate. Com efeito um país ao colocar à disposição da União Europeia o transporte aéreo táctico, está a contribuir para o esforço comum, pois com certeza não é lúcido que este só conduza as suas forças e equipamentos, no teatro de operações, todavia é o único que tem o ónus de suportar o combustível.

Os Estados, antecipadamente, desenvolvem em Bruxelas, nos bastidores, uma negociação sobre quais os custos comuns elegíveis. Este processo complexo, de interesses e disputas políticas nacionais, é determinante para a realização da operação. A construção de

consensos é fundamental, caso contrário, a disponibilidade imediata de capacidades pode ser agravada por contendas políticas intermináveis.

O facto de encontrarmos no texto principal e anexos à Decisão, que institui o mecanismo Athena, várias frases controversas sobre o que se considera serem custos comuns, complicam ainda mais o processo de tomada de decisão, ocasionando acesas discussões no seio da União e representando uma subjectividade indesejável.

De entre as frases mais subjectivas e controversas que podemos encontrar no texto da Decisão Athena, destacamos: "...custos suplementares de combustíveis que excedam os custos das operações normais... ", o que podemos considerar como sendo uma operação normal? "...a título de custos comuns operacionais, os custos suplementares necessários à operação...", sendo as necessidades mais que muitas até onde podemos ir em termos de custos suplementares? "...despesas absolutamente necessárias para que a força, no seu conjunto, possa cumprir a sua missão... " absolutamente necessárias quer dizer? Até que montante? ou "... equipamentos específicos não previstos essenciais para a execução da operação ..."⁶³ o que se entende por equipamentos específicos e porque não foram previstos? (Conselho Europeu, 2007)

A escolha dos custos comuns, ao figurar um processo negocial novo, em cada operação, sujeito à aprovação do Conselho, levanta problemas adicionais na sua determinação e diferentes interpretações, ocasionadas pelos textos referidos.

Na operação militar da EUFOR, no Chade, alguns Estados-Membros e em particular a França, acreditavam que os custos comuns fossem mais extensos, abrangendo outras actividades, como o reconhecimento aéreo. Contudo países como a Alemanha e o Reino Unido, com uma abordagem restritiva relativamente à interpretação dos custos comuns, opuseram-se, alegando que a França procurava obter financiamento, no orçamento Athena, para a utilização dos seus aviões Mirage, no Chade.

É importante para o mecanismo Athena encontrar, num futuro próximo, um consenso, entre Estados-Membros, que garanta a existência de custos comuns aplicáveis a todas as operações. Esta situação garantiria uma maior previsibilidade na formação de capacidades, estando confirmado o financiamento, caso contrário, as dificuldades na oferta de capacidades

⁶³ Disposições constantes da Decisão 2007/384/PESC do Conselho, de 14 de Maio de 2007, Anexos III-A e III-C. Conselho Europeu (2007)

essenciais podem subsistir, reduzindo a própria representatividade das operações militares a uma meia dúzia de países europeus.

A inexistência de controlo parlamentar sobre as operações, desde o início, sobretudo nos aspectos inerentes ao seu financiamento, é outra das preocupações existentes, questionando-se no sistema institucional da União Europeia, a própria legitimidade democrática das operações.

Para que a desconfiança se reduza é necessário que o Conselho informe atempadamente o Parlamento sobre o desenvolvimento de operações militares, desde a fase inicial de preparação ao encerramento, progressos realizados, respectivo financiamento e recurso ao fundo de lançamento, tal como já é prática corrente, na utilização das dotações da PESC, para as missões civis. A médio prazo e a bem da clareza orçamental as despesas militares devem, à semelhança das restantes despesas, ser inscritas no orçamento da União.

O processo de decisão, em si, também carece de aperfeiçoamento, uma vez que a decisão de atribuir recursos, o compromisso real, vem depois da decisão de lançar uma operação, compromisso político, o que não só parece incongruente, como origina inevitáveis tensões.

No plano operacional, constata-se que o comandante da operação ao não ter intervenção na definição do montante de referência, sendo ele o responsável pela gestão do orçamento, ocasiona orçamentos rectificativos, o que por si só justifica a existência de um maior equilíbrio entre o OpCdr e a Comissão Especial, no poder de decisão. Acresce à situação mencionada a circunstância do orçamento ser validado quase em simultâneo com a incorporação da força no papel.

A inexistência de um comando militar permanente que exerça a função de supervisão e controlo orçamental, atribui ao mecanismo Athena poderes que à partida podem ser considerados desmedidos. O administrador negocia e assina acordos administrativos em nome dos Estados-Membros, sem mandato do PSC, e envia para a Comissão Especial, para aprovação, os acordos administrativos já celebrados entre Athena e Estados terceiros ou organizações internacionais.

3 O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA E DEFESA NA ONU E NA NATO

Na ONU e na NATO, o financiamento da segurança e defesa, evoluiu segundo motivações históricas e institucionais. O sistema das Nações Unidas, o mais antigo, foi criado após a Segunda Grande Guerra, para financiar a manutenção de paz, tradicional, enquanto na NATO, o princípio subjacente era o da defesa colectiva, somente com a adopção de um “novo” conceito estratégico, em 1999, se considerou a existência de um mecanismo para contemplar as operações de apoio à paz, e só mais recentemente com a Cimeira da NATO, em Lisboa, 2010, se alargou a sua esfera de intervenção.

3.1 O Sistema de Financiamento das Nações Unidas

O orçamento das Nações Unidas visa satisfazer o propósito para o qual a organização foi criada, conservar a paz e a segurança no mundo, favorecer relações conciliadoras entre as nações, fomentar o desenvolvimento social, melhorar os padrões de vida e garantir os direitos humanos.

Cada um dos Departamentos da ONU, prepara um documento onde formaliza o seu pedido de fundos. Após análise aos diversos pedidos apresentados o orçamento das Nações Unidas é proposto pelo Secretário, à Assembleia-Geral.

A proposta é precedida de uma exposição às Comissões consultivas que preparam recomendações a serem estudadas conjuntamente com a proposta de orçamento, pela 5ª Comissão da Assembleia-Geral (Administrativa e Orçamental), composta por representantes de todos os Estados-Membros. Após este escrutínio, o orçamento é revisto e aprovado pela Assembleia-Geral.

No sistema de financiamento das Nações Unidas, podemos encontrar quatro tipos de orçamentos: ordinário; manutenção da paz; agências especializadas e programas de voluntariado. Estes orçamentos comportam as despesas administrativas com as estruturas, as actividades das Nações Unidas, e os seus programas⁶⁴.

⁶⁴ Nas vertentes, política, justiça, direito, cooperação internacional para o desenvolvimento, informação pública, direitos humanos e assuntos humanitários

3.1.1 O Orçamento Ordinário

O orçamento ordinário, é financiado pelas contribuições obrigatórias⁶⁵ dos Estados-Membros e cobre as despesas administrativas dos seis órgãos principais das Nações Unidas⁶⁶. Encontra-se vigente por um período de dois anos, embora todo o processo se inicie um ano antes com a apresentação pelo Secretário-Geral ao Comité Consultivo para a Administração e Questões Orçamentais, de um plano de actividades onde são apresentadas as correspondentes necessidades de financiamento.

A contribuição individual é determinada a cada três anos, calculada segundo uma fórmula que contempla: a média dos últimos três anos do Produto Interno Bruto, o rendimento per capita, a dívida externa e a capacidade de pagamento dos Estados.

Como resultado da aplicação deste método os países ricos são os que mais contribuem, embora existam limites máximos para que nenhum contribuinte despenda mais de 22% do orçamento regular da ONU, e mínimos para os países pobres de 0,01%.

Do ponto de vista da despesa encontramos duas particularidades, as despesas incluídas no orçamento ordinário para o qual todos os Estados-Membros são obrigados a contribuir, e as que respeitam a determinados itens, de custo elevado, ou programas, para as quais são estabelecidos recursos, em separado, financiados por um regime especial assente em contribuições voluntárias.

A Assembleia-Geral da ONU contempla, além do orçamento ordinário, uma determinada importância para um Fundo de Capital e outra para despesas imprevistas e extraordinárias. O Fundo é utilizado pelo Secretário-Geral para os fins determinados pela Assembleia, designadamente para garantir as dotações orçamentais antes do recebimento das contribuições dos Estados-Membros.

⁶⁵ Através de uma escala de avaliação preparada pela Comissão da Assembleia-Geral de Contribuições.

⁶⁶ O Conselho Económico e Social; a Assembleia-Geral; o Tribunal Internacional de Justiça, a Secretaria; o Conselho de Segurança e o Conselho de Tutela.

3.1.2 O Orçamento de Manutenção da Paz

As operações de manutenção de paz, determinadas pelo Conselho de Segurança, são financiadas segundo uma escala especial,⁶⁷ independente do orçamento regular. Estas contribuições, incluem uma sobretaxa para os cinco membros permanentes, que dispõem do direito de vetar as resoluções do Conselho de Segurança, uma vez que são estes que em última instância determinam a sua realização. Esse acréscimo destina-se a compensar a existência de abatimentos para os países menos desenvolvidos.

O financiamento das operações é assegurado principalmente pelos países do grupo A, que suportam grande parte dos custos, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, representando 63,15 % do total. Seguidamente encontramos os 23 países industrializados, do grupo B, do qual fazem parte os países membros da UE, com 34,78 %. Os países ricos em desenvolvimento, representam apenas 2,02%; e por último os que menos contribuem e que são em maior número, os países menos desenvolvidos, representando 0,05%. O Anexo E, dá-nos uma panorâmica da distribuição por Estado-Membro.

Para cada operação de manutenção de paz, é constituído um orçamento ad hoc, donde advém as contribuições do orçamento regular, as contribuições voluntárias em termos de recursos humanos e materiais, reembolsadas a partir do orçamento a taxas pré-definidas, e por fim as contribuições obrigatórias, com base no princípio da responsabilidade colectiva de todos os Estados-Membros para a manutenção da paz.

Situações imprevistas, decorrentes de novos mandatos, originam pagamentos suplementares, da parte dos Estados. Nesta situação, o financiamento, em tempo útil, a atribuir à ONU, encontra-se dependente da flexibilidade orçamental, nacional, para este tipo de operações.

As compensações da ONU, aos Estados-Membros participantes nas operações de manutenção de paz, englobam entre outros, os encargos com:

- a) Alimentação, alojamento, electricidade, abastecimento de água, gás, limpeza, tratamento de roupas, parte dos custos com os transportes (aeronaves civis utilizadas para instalar as forças), comunicações;

⁶⁷ Através de um sistema de contas baseado em avaliações, que são determinadas pela influência de cada país dentro das Nações Unidas e pela capacidade de pagamento de cada Estado-Membro avaliado com base nos níveis de rendimento per capita e para os pequenos Estados adicionalmente no seu nível de dívida externa.

- b) Pinturas nos equipamentos com as cores da ONU;
- c) Salários do pessoal civil recrutado localmente, pensões por morte ou invalidez, subsídio mensal de subsistência, atribuído aos observadores militares ou transferido para o orçamento de defesa dos países participantes;
- d) Equipamentos diversos como navios, aeronaves e veículos blindados (abrange a exploração e manutenção dos equipamentos);
- e) Equipamentos danificados ou perdidos devido a acções hostis ou abandono forçado.

Alguns países, entre os quais os E.U.A, têm contestado a escala empregue para realizar os pagamentos, do pessoal envolvido nas operações de paz, tal é a discrepância entre o modelo de contribuições financeiras e o destacamento de pessoal para as missões, assegurado principalmente por países em vias de desenvolvimento que consideram a compensação paga pela ONU atractiva para o seu padrão de vida.

Em Janeiro de 2010, encontravam-se envolvidas nas operações de manutenção de paz da ONU, cerca de 123.723 pessoas, provenientes de 115 países, das quais 99.309 eram militares, incluindo observadores, e 13.407 polícias. A figura seguinte, dá-nos uma panorâmica da sua distribuição geográfica.



Figura 13- Operações das Nações Unidas (Janeiro 2010) ⁶⁸

⁶⁸ Fonte: Organização das Nações Unidas (2010) – Peacekeeping Factsheet: Janeiro.

Em resultado do crescente envolvimento das Nações Unidas na resolução de conflitos o orçamento autorizado, para o período de 01 Julho 2009 a 30 Junho de 2010, representa cerca de 7,87 bilhões de dólares, dos quais 7,3 bilhões são relativos às 15 operações de paz.⁶⁹ Na Figura 14., podemos observar a distribuição do orçamento atribuído, pelas operações de manutenção de paz, em curso, à data (Janeiro 2010).

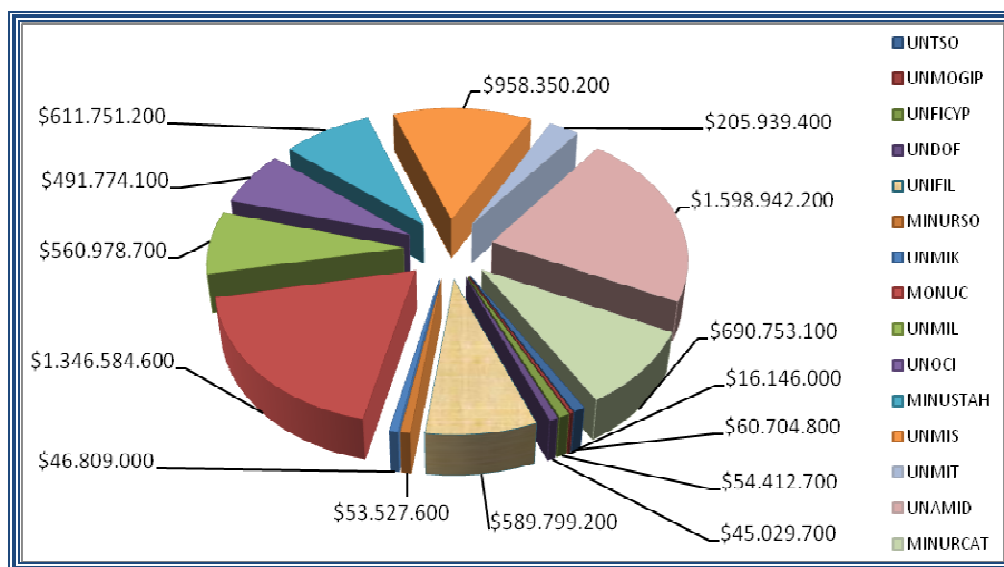


Figura 14 – Despesa com as Operações de Paz das Nações Unidas⁷⁰

Para realizar as suas operações, a ONU dispõe de uma central de compras, celebrando contratos, com entidades do domínio privado, na área da logística, para completar lacunas não preenchidas pelas capacidades nacionais (aluguer de helicópteros ou aviões de carga), garantindo ao nível local, procedimentos descentralizados para a adjudicação de outros contratos. As Nações Unidas e os Estados-Membros, contribuintes, desenvolvem igualmente acordos de cooperação, em várias áreas, através de:

- a) Memorandos de Entendimento (MoU), que estabelecem as taxas de reembolso⁷¹ relativamente aos meios fornecidos pelos Estados-Membros participantes, na operação;
- b) Contratos de Assistência (LOA), que regulam as relações entre os Estados-Membros contribuintes e os Estados Unidos, nas aquisições de equipamentos, incluindo

⁶⁹ Dezasseis operações se considerarmos a missão de política, UNAMA, no Afeganistão.

⁷⁰ Elaboração própria através dos dados disponíveis, à data, em Organização das Nações Unidas (2010).

⁷¹ As taxas de reembolso são atribuídas segundo critérios operacionais que englobam, o tipo de local e o meio ambiente envolvente, o tipo de terreno, as estradas e as infra-estruturas existentes, bem como situações de risco como, ambientes hostis, a presença de minas e a existência de crimes.

armas e munições, serviços especiais, como o apoio naval, transporte aéreo de militares e equipamentos, o fornecimento de óleo, combustível, ou a reparação de pistas.

3.1.3 Agências Especializadas e Programas de Voluntariado.

As actividades e os programas das Nações Unidas, excluídos do orçamento ordinário, designadamente o Programa Alimentar Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, são financiados pelos próprios programas, através dos orçamentos regulares das Agências, pelas contribuições proporcionadas pelos países anfitriões e por donativos especiais de países dadores.

Face a este modelo de financiamento muitas das Agências sofrem de escassez de fundos durante períodos de recessão económica. Em Julho de 2009, o Programa Mundial de Alimentos foi obrigado a cortar os seus serviços por dificuldades de financiamento, obtendo apenas um quarto do total que necessitava.

3.1.4 Limitações no Financiamento da ONU

As contribuições dos Estados-Membros, para as Nações Unidas, apesar de obrigatórias, uma vez que advêm de tratados internacionais, são muitas das vezes objecto de incumprimento. Apesar da carta das Nações Unidas prever medidas adicionais que possibilitam a aplicação de penas, estas não são aplicadas e são ineficazes para punir os membros em incumprimento.⁷² Esta situação condiciona a actividade das Nações Unidas e provoca uma constante deterioração das condições financeiras da organização.

Os países em incumprimento, como os EUA, alegam em seu benefício o facto de não existir uma verdadeira partilha de encargos entre todos os países representados. Argumento contrário, tem sido vinculado pelos países menos desenvolvidos, defendendo que geralmente as contribuições dos países industrializados para o sistema das Nações Unidas, revertem a seu favor, sob a forma de aquisições de material, salários e despesas de funcionamento. Constatamos que os peritos e técnicos contratados pela ONU efectivamente procedem de países industrializados e que a eles cabe também a maior parte dos contratos de compra de material.

⁷² Em 2006, apenas 40 Estados-Membros pagaram a sua dívida, a tempo. Em resultado as compensações devidas aos países que contribuíram com tropas e material atrasaram-se, colocando em causa o lançamento de outras operações de paz.

Torna-se essencial aumentar a autonomia do sistema de financiamento das Nações Unidas tornando-a menos vulnerável a mudanças nas prioridades dos governos nacionais, desenvolvendo um novo conceito de partilha de encargos ou a procura de novas fontes de financiamento. As propostas existentes envolvem considerações como:

- a) A inclusão na fórmula de cálculo da paridade do poder de compra, implicando maiores contribuições para os países emergentes como a Índia e a China;
- b) O aumento do número de países que podem ser membros permanentes do Conselho de Segurança⁷³;
- c) Uma partilha de custos mais uniforme reflectindo uma redução da influência política dos grandes contribuintes;
- d) A introdução de uma taxa limite de dez por cento, que reduziria as avaliações dos Estados Unidos e do Japão.

3.2 O Financiamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte

“All NATO countries must understand that membership brings implicit and explicit responsibilities to ensure that their military forces have the capability to fight and win on the modern-day battlefield. They must recognise the need to create a sounder financial system for alliance operations.” (Fox, 2009)

As discussões em torno do financiamento da NATO remontam à sua génese, tendo-se intensificado em 1995, na transição para um mecanismo mais flexível, mobilizável, que suportasse operações expedicionárias, antevendo o que viria a estar consagrado no conceito estratégico da NATO, em 1999, o alargamento do campo de acção da NATO a operações de manutenção da paz.

À luz dessa transformação, os Estados-Membros decidiram que o princípio subjacente ao financiamento seria o da solidariedade entre os seus membros, cada Estado participante suporta os seus próprios encargos numa operação, desempenhando os custos comuns uma excepção à regra.

⁷³ Os vencedores da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia e China, são os cinco membros permanentes que dispõem de direito a veto no Conselho de Segurança, existindo outros 10 membros temporários, mas estes sem direito a veto.

O conceito operacional, entretanto, sofreu alterações para atender à evolução das ameaças, sem que os mecanismos de financiamento se adaptassem à nova realidade. Continuam a ser as nações que suportam o fardo do financiamento, atribuem os recursos materiais e financeiros de que a NATO precisa para gerir o seu Comando Operacional, civil e militar, suportam as actividades e programas, cumprem com as metas e objectivos estabelecidos, e executam as suas operações de resposta a crises.

É um preceito de ouro dentro da aliança, que a maior parte das forças e capacidades sejam propriedade das nações, por considerações que se prendem com a soberania nacional. A excepção à regra diz respeito à frota de comando e controlo da aliança. Como não se espera que este princípio seja rejeitado, a NATO ⁷⁴ permanecerá dependente da eficiência e eficácia dos seus aliados, bem como da sua disponibilidade para atribuírem os recursos financeiros e materiais adequados.

A NATO, desde a sua primeira intervenção militar na Bósnia Herzegovina, em 1995, que tem vindo a prolongar e a intensificar o seu grau de participação, por todo o globo, conforme se pode observar na Figura 15.

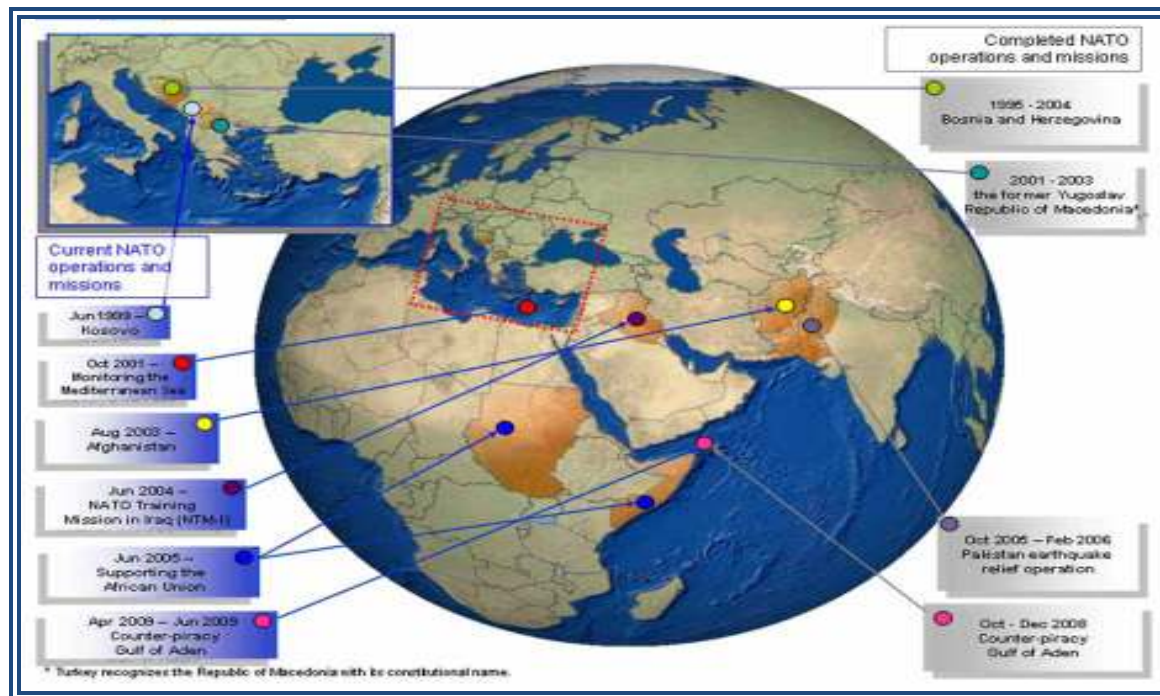


Figura 15 - Operações da NATO⁷⁵

⁷⁴A NATO, é uma aliança militar que tem por missão primária assegurar, por todos os meios políticos e militares, a defesa colectiva dos seus membros.

⁷⁵ Fonte: NATO (2010b)

Das intervenções efectuadas, pela NATO; foram sendo apreendidas lições, ensinamentos, que inevitavelmente provocaram alterações pontuais, ajustes, no mecanismo de financiamento existente à altura dos factos. Essencialmente, para permitir o financiamento comum de determinadas despesas operacionais, consideradas essenciais para o cumprimento da missão. O objectivo subjacente é o de incentivar os Estados a fornecerem essas capacidades, designadamente suporte médico, inteligência, armazenamento e abastecimento de combustível. Apesar desta parca evolução ainda existe um extenso caminho a percorrer.

A activação de uma NRF (NATO Response Force), pelo custo elevado que representa para os países participantes, deveria ser objecto de outro tipo de financiamento, não sendo comportável para os países destacados assegurar por expensas próprias a construção de infra-estruturas básicas vitais à instalação das forças no terreno. Tal facto representa por si só um claro desincentivo quer à participação dos Estados quer à assunção de compromissos futuros.

Chamado a testemunhar em Março de 2006, perante a Comissão das Forças Armadas do Senado Americano, o SACEUR (Comandante Supremo Aliado da Europa) avisou que a *“viabilidade futura da NRF dependerá da vontade das nações em fornecerem os recursos necessários e de adoptarem para a NRF mecanismos de apoio financeiro que suportem o destacamento, designadamente a utilização do financiamento comum⁷⁶ para determinados custos, como sejam o transporte aéreo estratégico do destacamento”*. (Bell, 2006)

A Figura 16., permite-nos de forma simples obter uma panorâmica de como a NATO, através dos requisitos exigidos pelos comandantes militares, utiliza os recursos comuns, para obter as capacidades necessárias, através de um processo de planeamento bienal.



Figura 16 - Fundos Comuns da NATO⁷⁷

⁷⁶ Uma despesa é elegível para financiamento comum, suportada colectivamente a título excepcional, quando serve os interesses de todos os países que contribuem com os meios necessários.

⁷⁷ Figura fornecida por Attila Balla, (Section Chief, SHAPE, J8), NATO School, Oberammergau.

Para que o processo de planeamento se desencadeie, os Comandantes Estratégicos têm que proceder à identificação dos requisitos, que uma vez consubstanciados em propostas de forças resultam em objectivos a alcançar. Os requisitos que os Estados não conseguem satisfazer resultam em capacidades que a NATO tem pretensão em satisfazer.

Para que os membros da aliança possam atender às capacidades que os Comandantes Estratégicos requerem, várias opções estão em aberto:

- a) Individualmente as nações fornecem os recursos solicitados, através do financiamento nacional;
- b) São estabelecidos compromissos, tanto dentro (financiamento comum), como fora do âmbito da NATO⁷⁸ (financiamento multinacional). Estes compromissos são assegurados por um mecanismo de partilha de custos entre as nações participantes.

No âmbito da cooperação multinacional, vamos nos debruçar essencialmente sobre o financiamento comum, dentro do quadro da NATO.

3.2.1 O Financiamento Comum da NATO

“The Alliance, it has been a symbol of effective sharing of roles, risks and responsibilities. Outside the Alliance it was, and still is, a demonstration of our dedication to common defence.” (NATO, 2001:21)

O ponto de partida para a aprovação, do financiamento comum, num determinado projecto passa por reconhecer-se que a capacidade identificada é indispensável. Simultaneamente à que determinar se a responsabilidade de proporcionar essa capacidade não pode ser atribuída a um único país e que serve os interesses de todos os países participantes. Uma vez confirmada a necessidade, e determinada a elegibilidade⁷⁹ da despesa para financiamento comum, os países membros procedem à sua contribuição numa escala definida.

⁷⁸ A cooperação multinacional, fora do quadro formal da NATO assume várias formas. Vai desde o intercâmbio de alunos nas academias militares, facilidades de apoio logístico, aquisição conjunta de equipamentos e desenvolvimento de sistemas de armas complexos. As disposições financeiras são várias e constam de acordos de permuta, vendas de equipamento militar, pagamentos por serviços prestados, a compra conjunta e programas de desenvolvimento com custos repartidos.

⁷⁹ A aceitação de uma despesa como elegível é determinada por consenso dos países membros que são responsáveis por as suportar.

O princípio basilar da NATO no que concerne ao financiamento comum⁸⁰ (*Common Funding*), determina que cada nação primariamente utilize os seus próprios recursos. A NATO está disposta a contribuir financeiramente se alguns preceitos específicos forem observados, designadamente:

- a) Os requisitos dos comandantes militares corresponderem a um Requisito Mínimo Militar: somente a facilidade indispensável, austera, para atender às necessidades militares da NATO;
- b) O facto de uma capacidade, ou projecto, poder ser elegível, por si só não garante o financiamento;
- c) As infra-estruturas⁸¹, são financiadas na componente adicional que excede o que seria expectável se disponibilizada a partir de recursos nacionais;

Apesar de ser a NATO a determinar os requisitos mínimos militares essenciais ao cumprimento da missão e dos objectivos estabelecidos, a decisão de providenciar as capacidades continua a pertencer aos Estados, mantendo estes o comando e controlo nacional até ao instante em que esses meios sejam atribuídos à NATO, no âmbito de uma operação militar. O treino e preparação das forças decorrem igualmente por decisão nacional, sendo financiados pelos próprios orçamentos.

Necessidades colectivas que não podem ser designadas como sendo encargo de um único país, a defesa aérea, sistemas de comando e controlo, e sistemas de comunicações, são financiados pela NATO. Estes investimentos estão sujeitos a acções de manutenção e substituição, à semelhança do que sucede para os restantes equipamentos, em consonância com a evolução das necessidades e tecnologia, representando estes, uma parte importante no financiamento da NATO.

A contribuição a nível nacional, concorre para três fundos comuns, o orçamento civil, o orçamento militar e o programa de investimento em segurança da NATO. Estes fundos são consubstanciados em acordos de repartição de custos decididos por unanimidade, tendo por

⁸⁰ Todos os 28 países participam no regime de financiamento comum. Existem contudo programas que são apenas financiados por um número limitado de países, como é o caso do programa aéreo de alerta precoce: *NATO Airborne Early Warning* (NAEW).

⁸¹ Os países podem concordar, ou não, com o financiamento de infra-estruturas complementares, para limitar situações excepcionais que envolvam risco em termos regionais ou derivado de condições geoestratégicas. Estas situações são identificadas pelas autoridades militares da NATO e aprovadas pelo Conselho através do Comité de Planeamento da Defesa, analisando caso a caso as situações e de forma restrita.

base apreciações acerca da capacidade económica dos Estados, como sejam, a análise de conjunturas relativas ao Produto Interno Bruto (PIB) ou paridades de poder de compra. A decisão de como os fundos serão geridos compete aos respectivos Comités de Recursos⁸².

O financiamento comum, na NATO, exclui a aquisição de forças e equipamentos militares, como navios, aviões ou sistemas de armas⁸³, deixando igualmente de fora as remunerações dos militares que servem nas sedes internacionais da estrutura da Aliança, contrariamente à remuneração do pessoal civil internacional que é financiada pelo orçamento da NATO.

O financiamento comum representa, em 2009, cerca de 2.131,1 milhões de euros, distribuídos pelo orçamento civil, militar, pensões e pelos programas de investimento da NATO, conforme se pode observar na Figura 17.

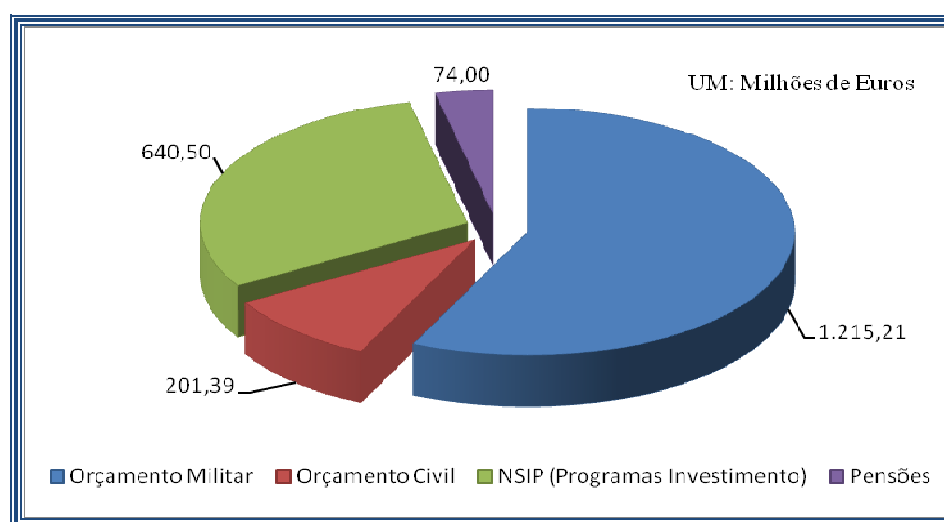


Figura 17 – Orçamento Fundos Comuns NATO -2009⁸⁴

O montante de 2131,1 milhões de euros, embora represente apenas cerca de 0,48% dos orçamentos de defesa conjuntos dos aliados, a sua desproporcionalidade relativamente ao total dos gastos com as operações, é descomunal, uma vez que não inclui as despesas decorrentes da participação dos Estados nas operações militares. No Anexo F, podemos observar o contributo de cada Estado para o orçamento da NATO.

⁸² *O NATO Defence Manpower Committee, o Military Budget Committee e o Infrastructure Committee.*

⁸³ A aquisição de uma frota de aeronaves a *Airborne Early Warning and Control Force*, equipada com radares, e adquirida em conjunto de propriedade, foi uma excepção à regra.

⁸⁴ Elaboração própria, através dos dados fornecidos por: Attila Balla, (Section Chief, SHAPE, J8), NATO School, Oberammergau.

3.2.2 O Orçamento Civil

O pessoal civil da NATO tem como actividade principal apoiar o trabalho do Conselho do Atlântico Norte, o órgão consultivo da Aliança, e as mais de duas dezenas de Comissões.

O orçamento civil⁸⁵, é financiado pelas dotações dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, dos Estados-Membros, e inclui entre outras as verbas relativas à operação e manutenção das instalações, os custos do pessoal civil internacional, que trabalham na sede da NATO, em Bruxelas, designadamente vencimentos, pensões, ajudas de custo e viagens.

Este orçamento contempla ainda diversas actividades relacionadas com a informação pública, o planeamento civil de emergência, bem como trabalhos realizados no âmbito da Comissão de Ciência. Adicionalmente, tem financiado estruturas sem fins militares relacionadas a Parceria para a Paz (PfP) e com o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (CPEA).

3.2.3 O Orçamento Militar

O orçamento militar⁸⁶ é na sua maioria financiado pelos orçamentos dos Ministérios da Defesa dos Estados-Membros, abrangendo os custos de manutenção e operação: do Comité Militar, Estado-Maior internacional, Agências associadas, Comandos Estratégicos, sistemas de informação e controle, Agências de pesquisa e desenvolvimento, bem como o centro de operações aéreas conjunto, os aviões AWACS. O Anexo G, pretende ilustrar a composição do orçamento militar da NATO.

O orçamento militar suporta igualmente as despesas de funcionamento da estrutura de comando, para as acções de manutenção de paz, enquanto as operações em si são financiadas sobretudo pelos países participantes que fornecem as forças e o equipamento.

O planeamento financeiro, que suporta o orçamento militar, estruturado para o médio prazo, pretende quantificar os requisitos mínimos militares, em termos financeiros, as necessidades de financiamento existentes, para por fim definir prioridades considerando os fundos disponíveis e o impacto dessas decisões.

⁸⁵ Supervisionado pela Comissão de Orçamento Civil.

⁸⁶ Supervisionado pelo Comité Militar

Durante o ano, perante conjunturas imprevistas, pode ser imprescindível realinhar o financiamento, através da realização de transferências orçamentais, dentro ou entre as dotações, ou complementarmente com carácter excepcional realizar pedidos de reforço motivados por situações adversas como, mudanças de taxa de câmbio, itens militares cuja aquisição não possa esperar.

Quando declaradas elegíveis para financiamento comum, podemos englobar ainda no orçamento militar despesas com a manutenção e reparação de capacidades existentes. Sempre que estejam em causa, novas capacidades, obras de renovação e remodelação de infra-estruturas, a responsabilidade por essas despesas recai sobre o orçamento dos Programas de Investimento em Segurança da NATO, (NSIP).

3.2.4 Os Programas de Investimento e Segurança

Os programas de investimento, têm como prioridade financiar as infra-estruturas que os Comandos Estratégicos reconhecem como indispensáveis para o cumprimento da missão e que excedam as exigências de defesa nacional. Estes investimentos abrangem comunicações e sistemas de informação, aeroportos, gasodutos, radares, armazéns de combustíveis, portos e ajudas à navegação.

Todos os requisitos mínimos militares, submetidos pelos Comandos Estratégicos, sob a forma de pacotes de capacidade, são examinados pelo *Senior Resource Board* (SRB)⁸⁷, determinando, após aprovação, que sejam elaborados projectos individuais.

A Nação de acolhimento, em cujo território o projecto está a ser promovido, prepara um pedido de autorização abrangendo a solução técnica, o custo, a especificação de elegibilidade para financiamento comum, bem como o procedimento administrativo a ser adoptado, concurso nacional ou internacional. Após anuência da Comissão de Infra-Estruturas, responsável pela supervisão do projecto, o país pode proceder à sua execução física.

A atribuição do financiamento para os programas de investimento é efectuada segundo algumas apreciações, designadamente a capacidade do país em assegurar por si só o investimento, o potencial que a execução dos programas representa para o país em termos

⁸⁷O Senior Resource Board engloba representações Nacionais, do Comité Militar, dos Comandantes Estratégicos e Comités de Defesa da NATO.

económicos, assim como o montante que o país disponibiliza para a segurança, as suas contribuições NATO.

Os países membros da NATO, são o garante dos programas de investimento e como tal assumem o compromisso de pagar um determinado montante por ano para apoiar esses programas, mas somente se lhes for enviada a folha de pagamentos que os obriga a pagar.

Existe a faculdade do financiamento poder vir a ser atribuído à posterior, bastando, que o país declare à NATO a sua intenção de financiar o projecto autonomamente, através da apresentação de uma declaração⁸⁸ de pré-financiamento à Comissão de Infra-Estrutura, antes da execução do projecto. Uma vez concluído o projecto, este está sujeito a aceitação final através da realização de uma inspecção para garantir que o trabalho realizado está conforme os trabalhos autorizados.

Uma parcela significativa das despesas, com os programas de investimento da NATO, vão para comunicações e sistemas de informação bem como para a aquisição de itens que são indispensáveis para corroborar os planos operacionais e possibilitar aos Comandos que operem eficientemente.

O princípio subjacente ao financiamento das infra-estruturas é o da máxima eficiência e isso pressupõe sempre a utilização das instalações já existentes (NATO e Nacionais), incluindo instalações civis e militares de utilização partilhada.

3.2.5 MANPOWER

Os recursos humanos são o elemento fundamental, indispensáveis para que a NATO possa atingir as metas e os objectivos a que se propôs. Necessidades pontuais ao nível de consultadoria e pessoal temporário, podem ser supridas através de uma maior participação militar, sob a autoridade nacional dos Estados, embora destacados na NATO.

O propósito da NATO na gestão dos Recursos Humanos, (*MANPOWER*), é pretender que toda a sua actuação tenha por objectivo satisfazer as necessidades militares, embora dentro das restrições dos Estados. Isto indica às organizações militares que têm que viver com

⁸⁸ Uma particularidade deste mecanismo assenta na obrigatoriedade de apresentação de uma declaração de pré-financiamento, caso contrário não haverá reembolso.

o que lhes é possível atribuir, sendo que em alturas de crise estes devem desenvolver aptidões que lhes permitam actuar, durante um período de tempo específico, com os meios disponíveis.

3.2.6 Operações de Resposta a Crises

As nações ao participarem nas Operações de Resposta a Crises (CRO), suportam entre outros os custos com salários, transporte, instalação, requisitos de comunicação, sustentação e apoio logístico das forças, no teatro de operações. Face a esta situação as nações optam, na maior parte das vezes, por cooperar a vários níveis com países terceiros, nomeadamente através do transporte combinado e da logística conjunta.

O desenvolvimento de políticas próprias no âmbito dos actuais mecanismos, possibilitaram estender às operações de resposta a crises o financiamento comum de determinados itens, aprovados para cada missão. Estamos a falar de despesas que não podem ser imputadas a uma só nação, e que incluem o apoio ao nível da engenharia na construção de infra-estruturas críticas. No Anexo H podem ser observados todos os custos comuns elegíveis no âmbito das Operações de Resposta a Crises.

O alargamento dos custos a eleger para financiamento comum, possibilita aos comandantes operacionais delinear e realizar uma missão com maior flexibilidade, apesar de se aumentar consideravelmente o volume de encargos provenientes das operações de resposta a crises, no orçamento militar e nos programas de investimento em segurança da NATO.

3.2.7 Limitações no Financiamento da NATO

A NATO, ao conservar o princípio, ainda dominante, de que cada Estado suporta o preço da sua participação, corre o risco de gradualmente, assistir a manifestações de desagrado relativamente à cedência de capacidades para operações militares. Os Estados apesar de concordarem com a sua realização, acabam por não oferecer os recursos necessários à sua execução. Face a esta situação, a NATO começa a encontrar problemas em satisfazer os Requisitos Mínimos Militares exigidos pelos Comandantes.

O problema principal é agravado pelo facto de apenas um exíguo grupo de Estados dispor dos recursos críticos essenciais ao cumprimento da missão, o que provoca uma desleal e excessiva dependência nesses Estados, bem como elimina qualquer oportunidade, no mecanismo de financiamento actual, para a partilha de encargos.

As razões para a mudança do modelo de financiamento prendem-se com os custos elevados ao nível do equipamento, da logística, de projecção e rotação das forças a longas distâncias e durante longos períodos que desencorajam uma nação a participar e ainda menos a liderar uma operação.

Apesar dos progressos havidos no financiamento das operações de paz, deve por analogia com o sistema das Nações Unidas, proceder-se à criação de um fundo comum, para os encargos financeiros suportados pelos Estados-Membros, numa base proporcional, que garanta a previsibilidade e continuidade do financiamento.

A transformação da aliança atlântica, com a adopção de um novo conceito estratégico, em 2010, tornou visível que a função central da NATO se deslocizou para fora do território dos seus membros. A defesa colectiva cedeu temporariamente o seu lugar à garantia de segurança global. Nesse sentido, tem de ser encontrado um mecanismo para o financiamento comum da NATO que atenuie os desequilíbrios existentes e possibilite um contributo equitativo.

4 A NECESSIDADE DE MUDANÇA DO PARADIGMA ACTUAL

A diversidade de interesses, dos países europeus, relativamente à segurança e defesa externa não consentiu, por enquanto, a adopção de um modelo de financiamento que face às predilecções dos Estados-Membros determine uma contribuição espontânea. A opção tem sido a de desenvolver um quadro em que a necessidade preceitua a contribuição “obrigatória” dos Estados.

A questão essencial prende-se com as preferências dos Estados, as prioridades que estes atribuem às suas necessidades, e como estão dispostos a financiá-las. Enquanto a nível nacional, o financiamento da defesa é assegurado pela carga fiscal, na Europa, as preferências em termos de segurança comum são muitas das vezes divergentes pelo que nem todos os Estados estão dispostos a contribuir de igual forma, maximizam o seu próprio orçamento na atribuição de prioridades⁸⁹ a outras necessidades que não as da defesa, não restando alternativa aos principais países da União, que seja serem eles a assegurar o grosso do financiamento.

O embaraço que alguns Estados denotam sempre que têm que prestar esclarecimentos, aos seus cidadãos, sobre os elevados custos associados à sua participação em operações militares, conduziram, na União Europeia, ao aparecimento de modelos de financiamento distintos, para duas realidades que como já vimos no capítulo introdutório são muitas das vezes indissociáveis, a segurança e a defesa. Por um lado temos o financiamento que advém das verbas inscritas no orçamento da PESC, para as missões de natureza civil, e do outro o mecanismo Athena, financiado pelos Estados que participam nas operações militares da UE.

4.1 Athena o antagonismo da PESC

Comparando ambos os mecanismos de financiamento, constatamos desde logo que pese embora as necessidades de financiamento sejam análogas, Athena dispõe de regras menos rígidas e procedimentos de excepção, mais ajustados à capacidade de resposta de que as operações militares carecem, possibilitando o financiamento necessário mesmo na ausência de uma aprovação formal do orçamento.

⁸⁹ De um modo geral os cidadãos compreendem que o progresso só é possível existindo paz e segurança. Mas quando confrontado com outras escolhas, como sejam a educação e a saúde, o preço que está disposto a assumir encontra-se limitado.

As excepções passam, desde logo, pela existência de um enquadramento jurídico e financeiro, autónomo, que possibilita a adopção de decisões expeditas e com efeitos imediatos, sem a intervenção do Conselho. O apoio político encontra-se garantido pela Acção Comum, e a gestão dos recursos financeiros da operação decorre sobretudo no quadro do Comité Especial⁹⁰.

O administrador⁹¹ e o comandante da operação⁹², têm competência⁹³, para na sua área de responsabilidade, desenvolverem todos os actos administrativos e financeiros que permitam pagar as despesas de uma operação, até 30% do montante de referência, se não for determinada, pelo Conselho, uma percentagem mais elevada. O Administrador pode ainda apresentar, à Comissão Especial, argumentos que a levem a decidir que algumas despesas suplementares sejam concretizadas e pagas.

O comandante da operação dispõe ainda da prerrogativa de, em caso de perigo iminente, poder executar os montantes necessários, para além das dotações orçamentais, em acções que garantam a preservação da vida do pessoal envolvido.

Nos procedimentos administrativos existem igualmente diferenças, que merecem ser assinaladas. Ao nível da contratação pública europeia, constatamos que nas missões financiadas pelo orçamento PESC, a Comissão exerce cautelas acrescidas quando tem que recorrer a procedimentos flexíveis, que podem ser adoptados em caso de urgência, justificando cada caso, enquanto no mecanismo Athena a sua utilização decorre da menção no contrato da necessidade da urgência.

As missões civis, regra geral, obedecem aos preceitos orçamentais do primeiro pilar, encontrando-se dependentes das verbas inscritas no orçamento da PESC. O número de missões realizadas e um financiamento aquém das necessidades, provoca normalmente insuficiências orçamentais que compelem os Estados a proporcionarem outras contribuições, no final do ano.

⁹⁰ O Comité Especial aprova por unanimidade os orçamentos e as decisões financeiras de Athena.

⁹¹ O Administrador é responsável por elaborar e apresentar ao Comité Especial os projectos de orçamento.

⁹² O Comandante da Operação, no que concerne à operação por ele comandada, é responsável por apresentar ao administrador propostas para a orçamentação dos custos comuns, operacionais, e enquanto gestor executar as dotações que lhe forem atribuídas.

⁹³ A sua competência advém do prescrito no Artigo 32, parágrafo 3º, da Decisão 2008/975/PESC, do Conselho de 18 de Dezembro de 2008, que estabelece, que a partir da aprovação de um montante de referência e até um orçamento aprovado para a operação em questão, estes o possam fazer.

Ao dispor de uma estrutura leve, com uma execução orçamental descentralizada ao nível do teatro operações, através do Estado-Maior (FHQ), Athena beneficia de uma maior flexibilidade para agir rapidamente. Simultaneamente a concretização de uma série de capacidades através de outsourcing e o desenvolvimento de acordos quadro⁹⁴ no domínio da logística, alimentação, combustível, transportes aéreos e marítimos, permite-lhe atempadamente prover as nações com os meios logísticos de que carecem.

Athena ao estabelecer que o Regulamento Financeiro seja revisto a cada operação e a cada dezoito meses, no âmbito da comissão especial, desenvolve uma capacidade de adaptação suplementar que lhe permite melhorar a sua actuação em situações de crises.

Comparando as verbas inscritas no orçamento da PESC com o financiamento atribuído à PCSD, gerido pelo mecanismo Athena, verificamos que este fica muito aquém do que seria expectável, representando uma ínfima parte dos custos globais.

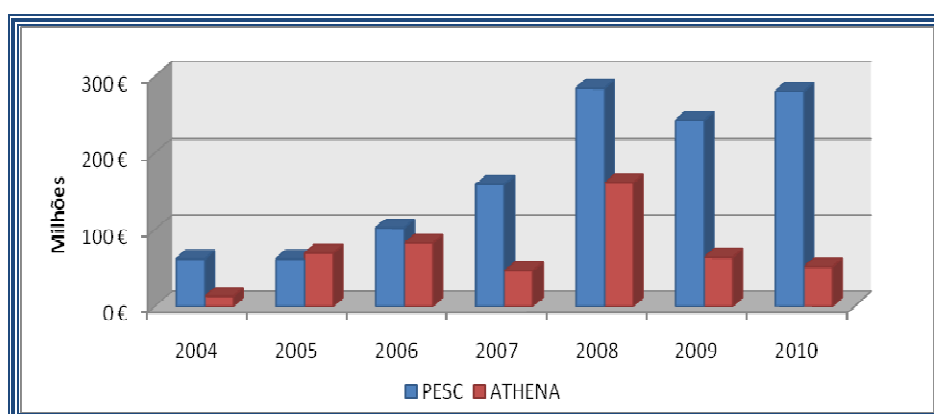


Figura 18 – Orçamento PESC e Athena⁹⁵

Esta situação decorre da inexistência de um compromisso político que proceda ao incremento dos custos comuns, representando estes actualmente, em média, 10 % dos custos totais de uma operação militar.

⁹⁴ De entre as entidades responsáveis por esse fornecimento destaca-se o trabalho desenvolvido pelo Centro de Coordenação do Movimento Europa (ECMM), com sede em Eindhoven, e o Centro de Coordenação de transportes multinacionais (AMSCC), com sede em Atenas.

O primeiro é responsável pela coordenação do transporte estratégico e operações de reabastecimento aéreo entre os Estados participantes numa operação, racionalizando a utilização de recursos nacionais.

O segundo, com participação da Grécia, Eslovénia, República Checa e Itália, incumbidos de fornecer transporte e capacidade comercial no Mediterrâneo.

⁹⁵ Elaboração Própria, através dos dados recolhidos nas sínteses numéricas relativas ao orçamento. União Europeia (2004-2010).

4.2 Os Orçamentos da Segurança e Defesa

A Europa, ao assumir uma postura pró activa nas questões de segurança internacional, encontrou-se envolvida, como nunca, em operações militares fora do seu território. Nesse sentido os Estados-Membros, redobram esforços para garantir a prontidão das suas Forças Armadas.

Para se estar à altura dos novos desafios, tornou-se essencial desenvolver forças projectáveis e simultaneamente ser-se capaz de sustentar o apoio logístico a grandes distâncias e em teatros de operações distintos. À luz desta nova realidade e analisando os orçamentos de defesa dos Estados-Membros, será exequível compreender qual o contributo dos Estados para a segurança comum e, conseqüentemente, o esforço europeu em matéria de defesa, face a outros Estados e Regiões.

4.2.1 O Contributo Europeu

Na Cimeira de Helsínquia, os governos europeus manifestaram a vontade de reestruturar as suas Forças Armadas, tendo em vista alcançar uma maior mobilidade e capacidade de projecção. Para o efeito os Estados-Membros reduziram os seus efectivos militares e equipamentos pesados, programados para assegurar uma defesa territorial.

Mais de onze anos passados, aferimos que alguns progressos foram concretizados, sobretudo na redução do pessoal militar e no abate de algum equipamento considerado excedentário.

Relativamente ao número de efectivos verifica-se, na figura 17 em conjugação com o Apêndice 2, que em 1999, os 27 países europeus tinham quase 2,5 milhões efectivos nas suas Forças Armadas. Neste efectivo, estão incluídos mais de 1,1 milhões de recrutas cuja disponibilidade para as operações de paz é reduzida. Em 2008, os governos da União haviam reduzido as suas Forças Armadas para cerca de 2 milhões com pouco mais de 200.000 recrutas.

Tendência contrária verifica-se nos EUA, que regista um aumento do número de militares, resultante do seu envolvimento em conflitos recentes como o Iraque e Afeganistão. Por outro lado temos países, como a Índia, em que o aumento de forças militares e

paramilitares decorre essencialmente do seu grande crescimento económico, nestes últimos anos, resultando em verbas adicionais para a defesa.

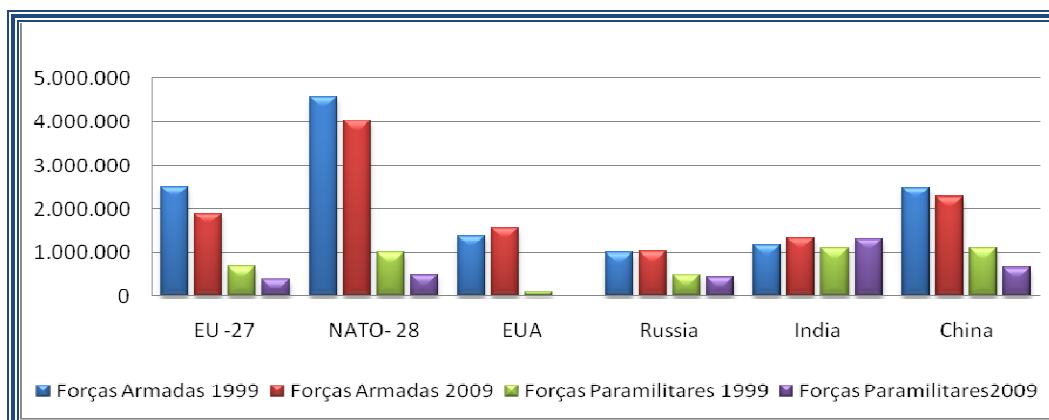


Figura 19 - Forças Armadas e Paramilitares⁹⁶

É no Exército que a redução de efectivos mais se faz notar, embora tenham ocorrido reduções substâncias igualmente nos outros Ramos, conforme se pode observar na Figura 18. Aumentos na composição das forças, na Europa, apenas ocorre em Outras Forças, como sejam as francesas, Gendarmerie, e as italianas, Carabinieri.

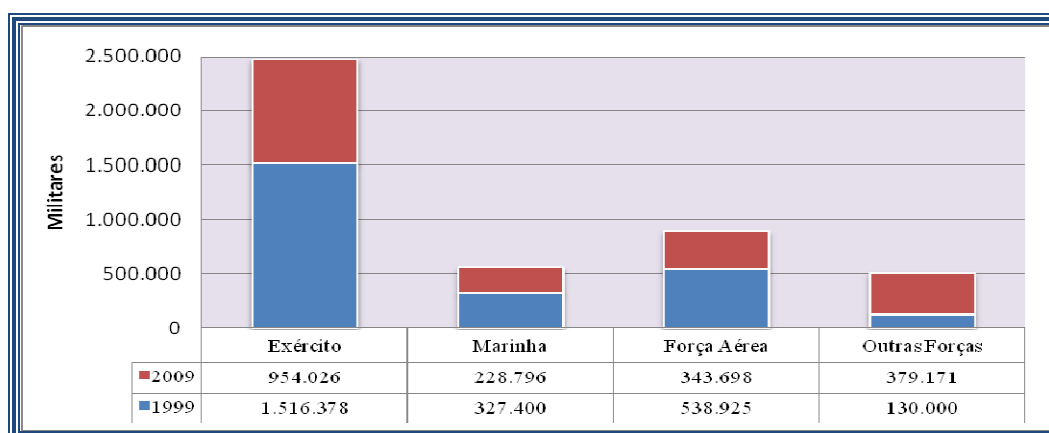


Figura 20 – Composição das Forças Armadas Europeias⁹⁶

Na área do equipamento militar a situação é semelhante. Apesar da redução obtida, desde 1999, essencialmente na componente terrestre, Figura 21, parece-nos ser ainda insuficiente para o nível óptimo que será necessário manter. Os cerca de 9.823 tanques de guerra existentes sugerem-nos que ainda existe entre os Estados uma grande preocupação com a defesa do seu território.

⁹⁶ Elaboração própria com dados disponíveis em The Military Balance (1999-2000) e The Military Balance (2010).

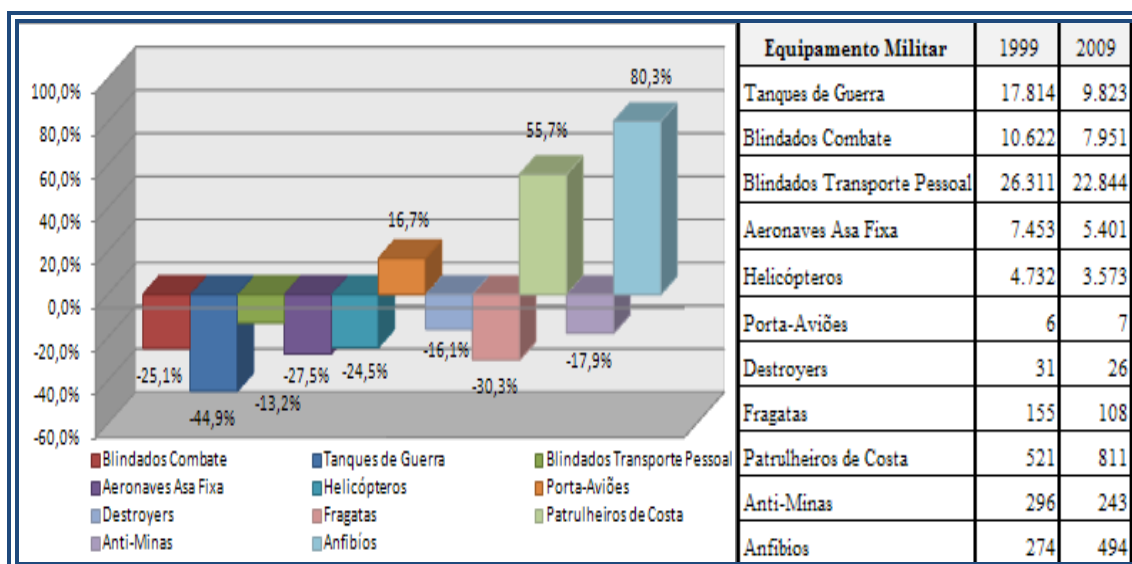


Figura 21 – Equipamento Militar 1999-2009⁹⁷

Nas aeronaves de asa fixa, a redução do número, 7.453 para 5.401, apesar de significativa, não se traduziu num aumento da proporção do número de aeronaves de transporte estratégico existentes, como seria desejável. Situação semelhante se verifica nos helicópteros onde a redução de 4732 para 3573, não foi acompanhada por uma alteração de tipologia.

O problema não se prende apenas com o tipo de helicóptero mas acima de tudo com a sua disponibilidade, visto que muitos dos existentes não podem operar em certos tipos de teatros de operações, como o deserto. As carências, ao nível do transporte aéreo estratégico, poderão num futuro próximo estar salvaguardadas através dos novos programas em curso como sejam as aeronaves A400M e os C17.

Outra das questões associadas ao desenvolvimento da PCSD prende-se com os recursos financeiros, os orçamentos, que os Estados dedicam à defesa face a outras prioridades como a saúde, a educação e o estado social.

O SIPRI⁹⁸ Yearbook (2010), estima que as despesas militares mundiais, em 2009, tenham sido de 1.531 biliões de dólares, cerca de 2,7 % do produto interno bruto (PIB), aproximadamente US \$ 225 por cidadão, representando um aumento de 6 % em termos reais em relação a 2008, e de 49 % desde 2000.

⁹⁷ Fonte: KEOHANE; Daniel; BLOMMESTIJN, Charlotte (2009)

⁹⁸ Stockholm International Peace Research Institute

A França, o Reino Unido, a Itália e a Alemanha, são os grandes contribuintes da defesa europeia, colocando os seus cidadãos perante a dura realidade de que são eles, um pequeno grupo, que pagam a factura para a segurança de todos os outros cidadãos europeus, contrariando o espírito de solidariedade e de integração que a união europeia representa. Entendemos assim, que urge contrariar essa realidade através da definição de uma referência comum aplicável a todos os Estados-Membros.

Os países da União Europeia despenderam, em 1999, cerca de 172,85 biliões de dólares, aumentando para quase 300,55 biliões, em 2008, embora em percentagem do PIB as despesas com a defesa tenham diminuído de 1,99 %, em 1999, para 1,5 %, em 2008.

Os quatro países europeus mencionados representam, por si só, 13,3% da despesa militar mundial. Em termos de ranking podemos observar na Figura 22., os dez países que em 2009 mais gastaram com a defesa. É de realçar os Estados Unidos que sozinhos alcançam uns impressionantes 43,2%, bem como o Japão e a China pela tendência de crescimento que se verifica nos últimos anos e que aparentemente deverá continuar a crescer.

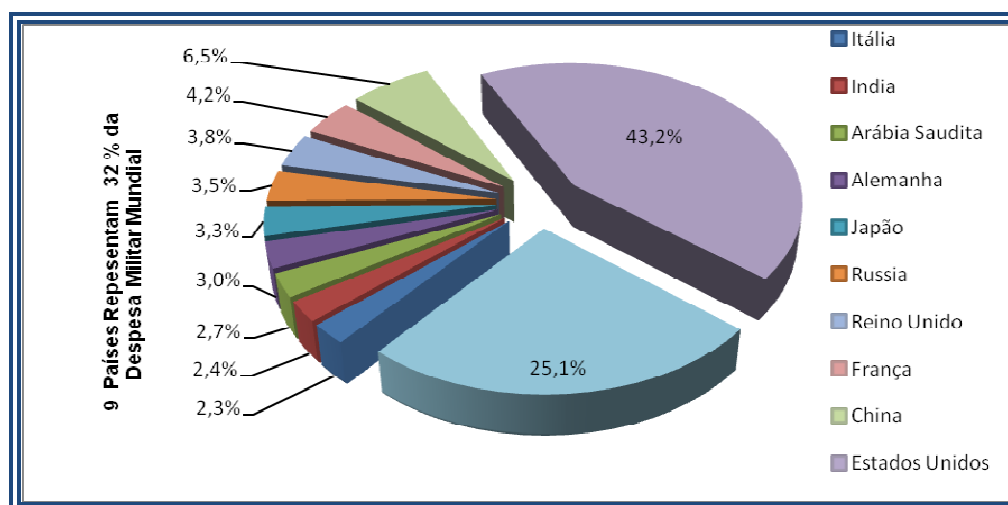


Figura 22 – Dez Países com a maior Despesa Militar em 2009⁹⁹

Pela análise dos dados apresentados na tabela 2., constata-se porém que de todos os países, intervenientes na segurança mundial, os EUA são os únicos que apresentam uma evolução positiva em todos os indicadores e consequentemente o país que mais gastou na defesa, neste período.

⁹⁹ Elaboração própria com dados recolhidos no SIPRI Yearbook (2010). - Appendix 5A. Military Expenditure Data.

Tabela 2- Despesa Militar 1999/2008¹⁰⁰

	1999			2008			Variação (%)		
	Despesas US\$ m	% do PIB	Despesas per Capita US\$	Despesas US\$ m	% do PIB	Despesas per Capita US\$	Despesas US\$ m	% do PIB	Despesas per Capita US\$
UE-27	172.849	1,99	268	300.554	1,50	475	73,9%	-24,7%	77,1%
NATO-28	467.791	2,26	281	1.021.744	1,72	542	118,4%	-23,9%	92,5%
EUA	283.096	3,10	1.036	696.268	4,88	2.290	145,9%	57,4%	121,0%
Russia	56.800	5,10	380	40.484	2,41	288	-28,7%	-52,7%	-24,2%
India	14.991	3,40	0	31.540	2,58	28	110,4%	-24,1%	100,0%
China	39.889	5,40	0	60.187	1,36	45	50,9%	-74,8%	100,0%

Em termos globais, verifica-se que apesar da despesa com a defesa ter aumentado ligeiramente na Europa durante a última década, foi de todas as regiões aquela que menos cresceu.

No Médio Oriente, o crescimento é justificado pelo crescimento das receitas do petróleo e do gás, cujo rendimento serviu na sua maioria para reforçar as suas Forças Armadas. No Magreb a conjuntura é idêntica, em termos de crescimento, sendo os principais contribuintes, a Argélia, a Líbia e Marrocos. De uma forma mais modesta, os países da América do Sul viram igualmente as suas despesas, com a despesa, aumentar.

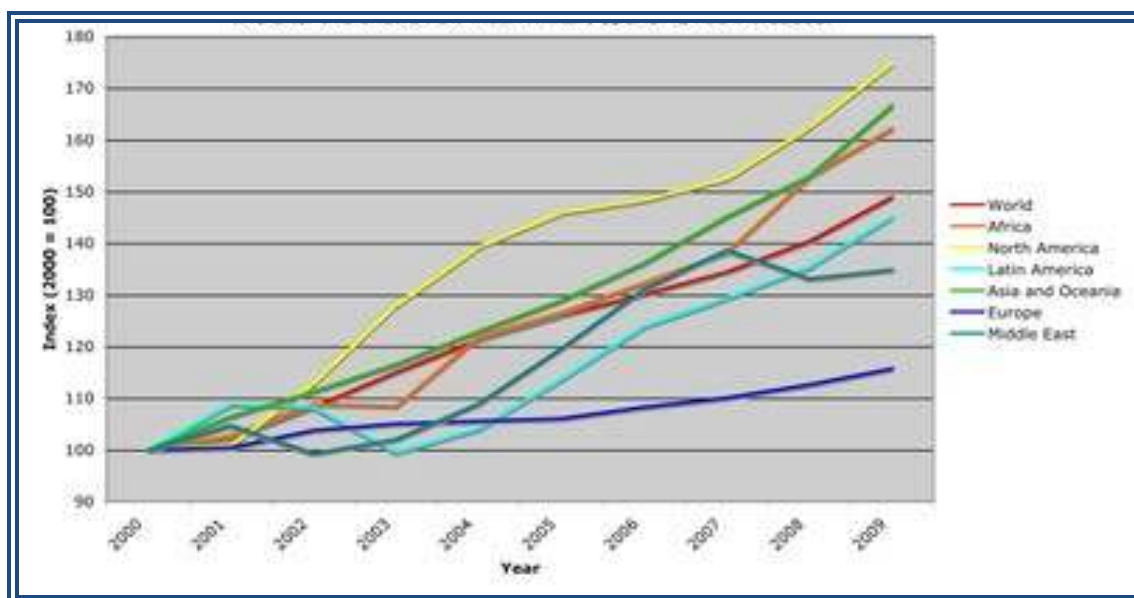


Figura 23 - Despesa com a Defesa por Regiões¹⁰¹

¹⁰⁰ Elaboração Própria com dados recolhidos no The Military Balance 1999-2000 e The Military Balance 2010.

¹⁰¹ Fonte: SIPRI Yearbook (2010). - Appendix 5A. Military Expenditure Data.

4.2.2 O Contributo Português

Analisando o esforço realizado por Portugal no sector da Defesa, no período compreendido entre 1999 e 2009¹⁰², Figura nº 24, constatamos que apesar do aumento da despesa, nos Ramos das Forças Armadas e nos restantes Órgãos e Serviços do Ministério da Defesa, esse aumento não foi suficiente para superar a inflação verificada nesse período.

Embora a despesa, de um modo geral, tenha estabilizado em termos constantes, verifica-se, no período em análise, uma reafectação da mesma através da redução nos Ramos, especialmente no Exército, por contrapartida ao aumento registado nos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa. Em parte por absorção de funções que tradicionalmente pertenciam à acção de Comando. No Apêndice 3., é possível acompanhar, em termos de valor, a evolução ocorrida no período.

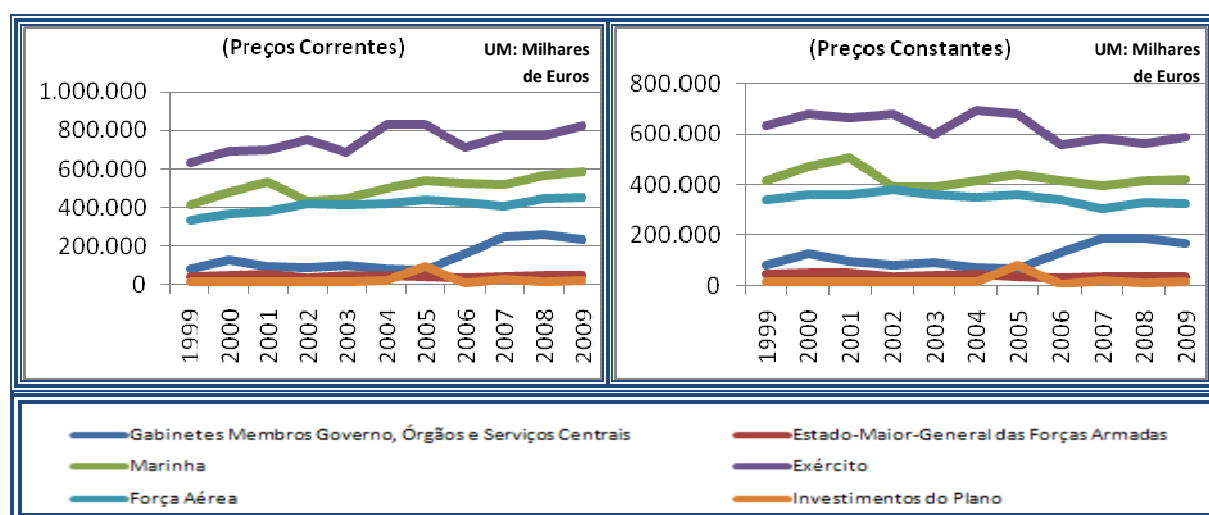


Figura 24 – Despesa Portuguesa com a Defesa¹⁰³

A composição da despesa é outra das variáveis interessantes a ser estudada. Verificamos na Figura 25., que o aumento da despesa ocorre essencialmente na componente dos encargos com o pessoal e bens de capital, vulgarmente designado como bens de investimento, sendo que o acréscimo neste último decorre em prejuízo das verbas destinadas ao funcionamento da estrutura instalada, órgãos e unidades territoriais, na componente de bens e serviços.

¹⁰² Metodologicamente vamos nos concentrar na despesa em detrimento do valor inscrito no orçamento do Estado, uma vez que este é objecto de reforços e cativações legais ao longo do ano deturpando uma análise consistente por período.

¹⁰³Elaboração própria, com dados da Conta Geral do Estado. Direcção Geral do Orçamento (1999 a 2009).

Apesar do investimento ter crescido, com os financiamentos decorrentes da Lei de Programação Militar (LPM) e Investimentos do Plano (PIDDAC), o que é um sinal positivo, indo ao encontro das aspirações europeias, esse crescimento não tem sido acompanhado pelo aumento das dotações orçamentais relativas à Operação e Manutenção. A redução nesta componente, é uma realidade perturbadora, uma vez que não chega ter os meios é necessário assegurar o seu perfeito funcionamento e realizar as respectivas acções de manutenção.

O General Espírito Santo entende que “*o esforço louvável de modernização de equipamentos e armamentos, pelas verbas dotadas, não pode significar comprar para ter, ficando os novos equipamentos em depósito e com padrões de operação e manutenção não admissíveis para o investimento feito e o custo que representa para a Nação*” (Santo, 2009).

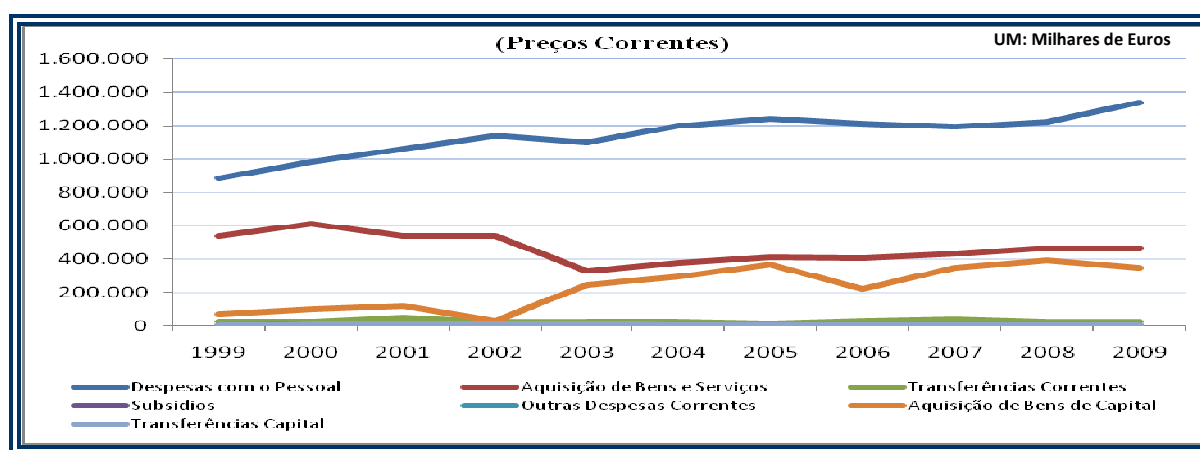


Figura 25 – Composição da Despesa Portuguesa com a Defesa¹⁰⁴

A um aumento de encargos com a defesa, não corresponde necessariamente uma maior disponibilidade de meios militares ao serviço da União Europeia, na medida em que os encargos com o pessoal absorvem esse crescimento da despesa. Com as dotações orçamentais actuais, dificilmente Portugal pode aspirar a uma maior participação, das suas forças militares no exterior.

Se compararmos a despesa do Ministério da Defesa com a despesa registada na globalidade dos Ministérios, entre 1999-2009, Figura 26., confirmamos que, em percentagem, os gastos com a defesa registam uma diminuição, ao longo dos anos, face às restantes necessidades do Estado.

¹⁰⁴ Elaboração própria, com dados da Conta Geral do Estado. Direcção Geral do Orçamento (1999 a 2009).

Situação análoga verifica-se no crescimento da despesa, em percentagem do PIB, que tem vindo a regredir ao longo dos últimos anos, apesar da despesa do Estado continuar a aumentar. Constatamos que este decréscimo, de 0,13%, comparativamente a 1999, está em contra ciclo com as pretensões e ambições que os países europeus têm manifestado, relativamente à segurança e defesa europeia.

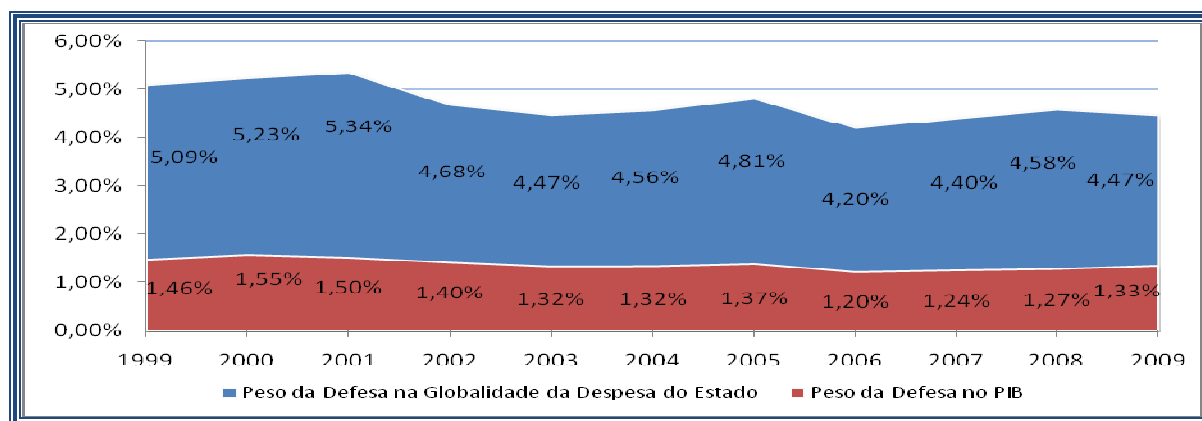


Figura 26 - Peso da Defesa na Globalidade do Estado e no PIB¹⁰⁵

Ao cenário orçamental, apresentado, não têm sido alheias as várias reestruturações a que as Forças Armadas Portuguesas têm sido sujeitas ao longo destes anos, sabendo adaptar-se às necessidades actuais, num espírito de contenção orçamental. Contudo, a tendência verificada de redução da despesa militar, não pode comprometer a viabilidade e a eficácia do instrumento militar ou impedir em termos funcionais a capacidade de o empregar, quando necessário.

4.3 As Mudanças Estruturais Necessárias

Ao longo dos próximos anos, os países da União Europeia estarão sob grande pressão, da crise económica, com os governos a serem coagidos a ressarcir empréstimos maciços e a reduzir défices públicos. As despesas de capital, investimento, serão as primeiras a serem afectadas, sobretudo as verbas respeitantes ao reequipamento militar, colocando o sector da defesa vulnerável a cortes orçamentais e sob grande pressão para reduzirem o seu orçamento.

O Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, entende que *"É muito difícil para os governos europeus argumentarem que terão de fazer cortes profundos nos programas*

¹⁰⁵ Elaboração própria, com dados da Conta Geral do Estado. Direcção Geral do Orçamento (1999 a 2009).

sociais, na educação e nas pensões, mas não na defesa. Por isso, os orçamentos militares serão afectados pela crise económica” (Silva, 2010)

Quando se trata de reduzir encargos, os primeiros visados são os programas militares de investigação e desenvolvimento, uma inevitabilidade que compreende alguns riscos. O prolongamento dos programas, no tempo, se por um lado assegura a redução imediata da despesa, revela-se perniciosa, essencialmente pela grande obsolescência do material militar, podendo na data da sua utilização ser considerado ineficaz, face às ameaças. A solução passa por abandonar definitivamente os pequenos programas, em prejuízo de outros, assegurando a consistência, no tempo, das séries ao serviço das forças militares.

A gravidade das restrições orçamentais, comprometem a solidariedade que deve existir entre os Estados, afectam a coordenação de meios e respostas, e condicionam o financiamento de novas operações. Escolhas terão de ser feitas, entre grandiosos programas militares, mais tecnologia, novos equipamentos, ou a participação em operações humanitárias e de paz no seio das organizações internacionais. Os sucessivos compromissos dos pequenos Estados para com as organizações internacionais de defesa como sejam a NATO, a ONU e a própria União Europeia, estão em “risco”.

Liam Fox¹⁰⁶, em entrevista ao Daily Times, 2009, refere que o Ministério da Defesa da Grã-Bretanha está enfrentando uma crise de financiamento. Apesar das forças britânicas terem participado em duas grandes operações militares desde 2003, a despesa com a defesa representa em 2009 apenas 2,3 % do PIB, o menor desde 1930. Como parte das despesas totais do governo, as despesas da defesa caíram de 7,8 % em 1998 para 6,1 % em 2006. *“Devido às operações no Iraque e no Afeganistão, no futuro qualquer governo britânico vai herdar militares saturados e equipamentos desgastados”*(Fox, 2009).

A estratégia seguida pelos Estados, durante anos, apoiada em exércitos de grande dimensão, dissuasores, como último recurso, não é mais possível. As intervenções em operações de manutenção de paz são, hoje em dia, uma realidade que envolve importantes recursos financeiros decorrentes da utilização dos meios militares, a que os Estados têm que saber responder para garantia da segurança global.

¹⁰⁶ Liam Fox, era à data o Secretário de Estado da Defesa sombra, do Reino Unido e .

A resposta, nem sempre adequada, advém essencialmente de orçamentos deficitários a que podemos somar os custos associadas à projecção de capacidades militares, para teatros de operações complexos, a grandes distâncias. Esta situação é ainda agravada pela falta de solidariedade entre os Estados, aqueles que se colocam numa posição de parasitismo, esperando que sejam sempre os outros, com a sua participação, a contribuir para a segurança de todos.

Os cortes orçamentais na defesa, apesar se serem hoje uma realidade cada vez mais frequente, não devem representar medidas avulsas mas acima de tudo um ensejo, para oportunidades futuras, de correspondência das políticas de defesa à conjuntura económica, revendo capacidades, numa perspectiva conjunta ao nível das compras, formação militar e apoio logístico.

Os equipamentos militares, cada vez mais, dispõem de capacidades, que os tornam únicos, pelo que representam em combate e pelo elevado custo de aquisição, muito acima do equipamento civil. Essa tecnologia, ao dispor de muito poucos países, faz com que se examinem novas formas de propriedade e novos conceitos ao nível da manutenção. Na Europa a constituição de centros de manutenção, partilhados, para certo tipo de recursos navais e aéreos, comuns, permitiriam um planeamento integrado com reflexos evidentes em termos de poupança de recursos.

4.3.1 O Aperfeiçoamento do Financiamento das Operações Militares

As operações militares multiplicaram-se, tanto em número como em valor relativo, exigindo um financiamento expedito e sustentável a longo prazo, independente das conjunturas políticas dos Estados. Garantir a previsibilidade e a sustentabilidade de um mecanismo de financiamento é o grande desafio.

A política é de facto a grande responsável quer pela morosidade do financiamento quer pela atribuição das capacidades necessárias. As respostas às solicitações tardam em aparecer. Relativamente à operação no Afeganistão, um estudo desenvolvido pelo US Army Peacekeeping Institute¹⁰⁷ (2003:105), sugere que o ciclo de financiamento tradicional, em tempo de paz, não facilita a realização de operações militares. Demora-se cerca de três a quatro meses, a satisfazer os pedidos de financiamento solicitados, e quando chegam, existe

¹⁰⁷ O estudo intitula-se, Civil Military Operation: Afghanistan.

face à proximidade do fim do ano uma grande pressão para os gastar, num curto período de tempo. Tal facto representa uma sobrecarga para as equipas no terreno que simultaneamente têm que lidar com situações de instabilidade.

As organizações internacionais de segurança têm procurado, nos últimos anos, rever os seus mecanismos de financiamento, adequá-los à realidade dos tempos, muito embora o façam vagarosamente, para a eficácia que se quer garantir na gestão dos conflitos.

Na ONU, evidenciamos a singularidade do financiamento das suas operações, obtido na sua grande maioria por intermédio de um orçamento comum, em contraponto com a UE e a NATO que se apoiam na “boa vontade” dos Estados-Membros para obter esse financiamento. Essa disposição é o resultado da aplicação de um princípio de financiamento, muito apreciado nestas duas organizações, a atribuição dos custos para o seu autor. Quanto mais um Estado participa numa operação mais ele paga.

Este é um princípio que não incentiva nem garante a participação dos pequenos Estados nas operações. Ao terem que suportar grande parte dos custos, estes reduzem as capacidades que estão dispostos a oferecer. São uma vez mais os grandes países a terem que suportar os custos da segurança internacional e a sacrificarem os seus próprios meios militares em combate.

Existem, entre os Estados, argumentos de peso para que o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento se faça. As razões para a mudança, prendem-se cada vez mais com custos elevados que as nações mencionam não poder suportar. A duração das missões, normalmente prolongadas, e teatros de operações complexos, são constrangimentos, que desencorajam os Estados a participar, pelos elevados custos associados à rotação das forças, quer ao nível do investimento quer da logística. Por outro lado só alguns Estados são portadores das capacidades essenciais, colocando-os numa situação injusta, face aos demais.

Devem ser encontradas opções alternativas de financiamento, no seio das organizações internacionais de segurança, não podendo deixar de se considerar o imperativo de manter o controlo sobre o financiamento das operações e o reconhecimento de que os recursos são limitados.

David Cameron,¹⁰⁸ referido por Liam Fox (2009), defende a criação de um fundo operacional para as missões da NATO, em que cada Estado-Membro estaria obrigado a contribuir. Fazê-lo seria fornecer algum reembolso aos países que actualmente suportam o “fardo” de terem que fornecer tropas e equipamentos e ainda por cima suportar esses custos. Por outro lado permitiria que outros países aparecessem a disponibilizar forças, que por dificuldades de encontrar financiamento não o fazem.

Ao nível Europeu, a melhoria do mecanismo Athena pode, numa primeira fase, passar pelo alargamento dos custos comuns, apesar das divergências entre os Estados-Membros nesta matéria condicionarem a obtenção fácil de um acordo¹⁰⁹. O Reino Unido e a Alemanha, aparecem contra o aumento das despesas comuns, em contraponto com a França que apela a uma maior solidariedade europeia, como forma de estimular os Estados mais pequenos a cooperarem nas operações.

Os argumentos apresentados, por uns e outros são válidos, se por um lado uma expansão do financiamento comum, englobando outros custos, conduziria a uma maior participação de outros Estados e, consequentemente a uma maior solidariedade entre os Estados Europeus, também é provável que aparecessem Estados a reduzir o seu financiamento nacional, na expectativa de que a UE se substituísse a eles próprios no financiamento das suas capacidades, suprimindo as suas lacunas.

O alargamento do financiamento comum é uma inevitabilidade, mas não o suficiente para as aspirações europeias. A provável dependência dos Estados relativamente a um maior financiamento comum poderia ser colmatada através do recurso a outros incentivos, designadamente reembolsos parciais. Os Estados que conservassem instalações próprias ou que dispusessem de capacidades especiais, quando solicitados a contribuir, seriam reembolsados na sua quase totalidade, à semelhança do sistema de reembolsos das Nações Unidas. Estes e outros incentivos conduziriam os Estados a manterem as suas capacidades intactas e disponíveis.

O alargamento a outras despesas, naturalmente terá que conduzir a uma distribuição mais equilibrada dos custos, quer entre Estados-Membros quer através do recurso a agentes externos, devendo no nosso entender abranger, entre outras, as despesas adicionais com o

¹⁰⁸ À data, da publicação, líder da oposição do Partido Conservador Britânico.

¹⁰⁹ A obtenção de um acordo carece de unanimidade entre os Estados-Membros.

destacamento de forças, transporte estratégico e tático, bem como outras actividades desenvolvidas ao nível da cooperação civil - militar (CIMIC), facilitando o acolhimento das forças pelas populações locais e, previsivelmente, assegurar a sua segurança.

Para os custos¹¹⁰, relativos à fase activa de uma operação, já abrangidos pelo financiamento comum, na vertente operacional¹¹¹, seria relevante existir um procedimento simplificado, de decisão, que designasse estes custos permanentemente como comuns, a menos que o Conselho dispusesse de outro modo.

A União Europeia, defronta-se perante um grande desafio, garantir que o financiamento das operações, decorre no âmbito da PCSD, e que assegura o princípio da solidariedade, entre Estados-Membros, determinante para a manutenção de um modelo de financiamento equilibrado, sustentável e justo.

Quando comparamos as organizações internacionais, ONU, NATO e UE, constatamos que a solidariedade financeira, se manifesta de modo distinto:

- a) Na ONU a solidariedade advém do compromisso colectivo dos seus membros, consolidado no pagamento de quotizações para o respectivo orçamento e no reembolso das despesas aos Estados que forneçam as capacidades necessárias;
- b) A NATO obtém os recursos de que carece de forma involuntária, em resultado da aliança estabelecida. São os Estados que suportam as despesas com a sua participação e que fornecem as capacidades que esta requer;
- c) Na UE a solidariedade resulta de uma responsabilização política, da vontade dos Estados, que emerge da regra da unanimidade. Depois de ser aprovado o lançamento e a implantação de uma força europeia, os Estados-Membros colectivamente suportam os custos comuns e individualmente asseguram a sua participação.

Em termos de capacidades, verificamos que em todas as organizações estudadas existe uma dependência desmedida dos Estados-Membros, embora existam diferenças na forma como estas são requeridas. A ONU convida os Estados-Membros a colaborar com forças para as operações quando o mandato está determinado, enquanto na NATO e na UE os Estados-

¹¹⁰ Anexo III, da Decisão 2008/975/PESC, do Conselho de 18 de Dezembro. Conselho Europeu (2008)

¹¹¹ Estes custos dizem respeito à instalação dos quartéis-generais, despesas de transporte, salários provenientes de contratos locais, alojamento e infra-estruturas de apoio.

Membros avocam o compromisso nacional de desenvolver equipamentos e aprontar o pessoal para atingir os objectivos comuns acordados.

Ao existir um incremento de operações da UE nos anos vindouros isso traduzir-se-á num decrescimento de capacidades afectas às missões da ONU e da NATO, uma vez que são procedentes da mesma fonte de recursos nacionais. Essa constatação, traduzir-se-á na necessidade de uma maior coordenação entre organizações, essencialmente entre a NATO e a União Europeia.

Ao estabelecerem objectivos separadamente para o desenvolvimento de capacidades, como foi o caso do *European Capability Action Plan* e o *Prague Capabilities Commitment*, fica evidente a diferença entre ambos, acabando por desencorajar os Estados-Membros a satisfazer algum deles.

Adicionalmente subsiste o problema das organizações não serem, muita das vezes, capazes de assegurar, pela via pacífica sem sobressaltos, os processos de transição de operações militares para civis, através de uma coordenação eficaz entre organizações.

4.3.2 Rumo a uma Gestão Integrada de Crises

Ao desígnio de uma maior coordenação internacional deve, igualmente, corresponder uma mutação nos modelos de gestão de crises, adequando-os às exigências actuais.

Para garantir maior prioridade ao reforço da capacidade de resposta a catástrofes, o Conselho continua empenhado em assegurar a criação de uma Força de Protecção Civil da UE, propondo-se a prosseguir algumas das propostas apresentadas por Michel Barnier (2006),¹¹² entre as quais destacamos a melhoria dos mecanismos de protecção civil, a fim de se alcançar sinergias entre todos os instrumentos da UE, a criação de uma abordagem europeia integrada para a antecipação das crises e os agrupamentos de recursos nacionais.

Atendendo à tipologia das missões, umas mais que outras, é consensual que de uma maneira ou de outra grande parte dessas acaba por utilizar meios militares, existindo toda a relevância em garantir-se que a UE seja capaz de conjugar os vários aspectos da sua acção internacional, promovendo uma abordagem, transversal, rumo a uma gestão integrada.

¹¹² Essas propostas constam de um relatório apresentado por Barnier ao Presidente do Conselho da União e ao Presidente da Comissão Europeia, intitulado: *For a European civil protection force: europe aid*.

O conceito subjacente à Reforma do Sector de Segurança (SSR)¹¹³, utilizado pela UE quando está em causa a garantia da estabilidade de um país fragilizado ou em crise, permite-lhe actualmente usar de todas as ferramentas ao seu dispor.

O modo de actuação do SSR, engloba a assistência comunitária (primeiro pilar) e a gestão de crises (segundo pilar), com duas dimensões, uma civil (despesas estruturais e orgânicas) e outra militar (despesas operacionais).

Integrar todos os elementos, civis e militares, representa para a gestão de crises uma indispensabilidade com desafios difíceis de concretizar, no curto prazo, mas de incentivar. A cooperação e partilhada de informação,¹¹⁴ é o mínimo que se pode conjecturar neste momento, acreditando-se que a prazo o caminho escolhido pela UE, seja o de querer e poder dispor de uma gestão integrada de crises, que resolva a falta de coordenação dos meios ao seu dispor.

¹¹³ A UE validou o princípio subjacente à realização de uma missão SSR, na Guiné-Bissau. A primeira missão da PCSD que podemos considerar de integrada.

¹¹⁴ O Centro de Situação (SITCEN) recolhe informação que depois partilha entre os participantes na crise e o Centro de Satélites da Europa (EUSC) fornece o apoio necessário às operações civis e militares, monitorizando o ambiente global e a segurança.

CONCLUSÃO

A Europa, ao desenvolver a sua Política de Segurança e Defesa, responde àqueles que viram na Europa um actor internacional menor sem capacidade para defender os seus interesses e responder às ameaças. Este compromisso europeu para com a segurança realizou-se no âmbito da gestão de crises, complexas, em inúmeros teatros de operações, ao longo dos últimos onze anos, em distâncias e cenários nunca antes congeminados.

Para concretizar o seu nível de ambição, a Europa procedeu à criação de um conjunto de estruturas indispensáveis para assegurar o comando e controlo das operações, estabelecendo sempre que exequível acordos com a NATO e os Estados-Membros, no sentido de utilizar os Estados-Maiores estratégicos e operacionais, denominados *Operation Head Quarter (OHQ)* e *Force Head Quarter (FHQ)*, para a condução das operações, contrariando o ímpeto de duplicar estruturas já existentes.

Apesar das realizações efectuadas, em termos políticos e operacionais, existe um aspecto crucial que tem vindo a ser constantemente negligenciado nos Tratados, a questão do financiamento. Com a diversidade, complexidade e aumento da área geográfica das intervenções militares realizadas no exterior, os Estados são confrontados com custos elevados que não estão dispostos a assumir, unilateralmente, ocasionado acesas discussões internas sobre a participação nas operações e na relevância em se encontrarem fontes de financiamento alternativas.

Na abordagem ao tema: Política Comum de Segurança e Defesa e o Enigmático Financiamento das Operações Militares, procurámos escolher o caminho que, de entre muitos possíveis, nos levava a compreender os mecanismos de financiamento existentes, no âmbito das operações militares internacionais, comparando-os com o modelo adoptado pela UE, verificando se este último é mais ambicioso que os seus congéneres e o que necessita para ser mais solidário assegurando a participação de um maior número de Estados-Membros nas operações. Nesse sentido, numa primeira fase analisámos a problemática subjacente ao financiamento das operações internacionais, respondendo à questão:

Pretende o mecanismo de financiamento das operações militares da União Europeia (Athena) ser mais ambicioso do que os seus congéneres na NATO e na ONU?

Da análise efectuada constatamos que, ONU, UE e NATO, embora dispondo de mecanismos de financiamento distintos, possuem como organizações internacionais de segurança características comuns. Não dispõem de meios expressivos estando excessivamente dependentes das capacidades e do financiamento dos Estados-Membros.

Apesar das similitudes, existem especificidades e lacunas que merecem ser realçadas.

A formação de capacidades, um aspecto crucial no desenvolvimento de uma operação realiza-se de forma desigual, entre organizações. Na ONU, esta acontece quando o mandato está decidido, por intermédio de um convite dirigido aos Estados-Membros, para que disponibilizem os meios efectivamente necessários à operação.

Os Estados-Membros, da NATO e UE, assumiram compromissos nacionais, para desenvolverem capacidades e preparar o pessoal, no âmbito dos objectivos comuns acordados, o *European Capability Action Plan* e o *Prague Capabilities Commitment*, que ao não estarem articulados, exigem um dispêndio de recursos financeiros significativos, desencorajando os Estados-Membros a satisfizerem qualquer um deles, pelo que preconizamos uma maior cooperação e articulação, nesta área, entre as duas instituições.

A solidariedade financeira, entre Estados-Membros, é igualmente considerada pelas organizações de forma diversa. A ONU usa as cotizações financeiras nacionais, acordadas na noção de responsabilidade colectiva dos seus membros, para ressarcir os Estados que lhe proporcionem as capacidades essenciais para a operação. A NATO obtém os recursos de que necessita de forma espontânea, em resultado da aliança estabelecida entre os Estados-Membros. Na UE a solidariedade resulta da responsabilidade política que emerge da regra da unanimidade, onde apenas os custos considerados comuns são suportados colectivamente.

O financiamento na ONU, é assegurado essencialmente pelas contribuições dos Estados para o orçamento ordinário, através de um sistema assente em avaliações, determinadas pela influência de cada país e pela sua capacidade em pagar.

Existem vários factores que influenciam a proporção a cobrar, designadamente os níveis de rendimento per capita, o nível de dívida externa para pequenos Estados, e adicionalmente uma sobretaxa de ponderação para os cinco países membros permanentes do Conselho de Segurança, que aprovam todas as operações de manutenção de paz, e como tal detêm responsabilidades especiais, podendo vetar as decisões do Conselho.

O direito de veto é sempre uma questão sensível, ainda mais numa organização como a das Nações Unidas, pela falta de espírito democrático que representa. Cinco Estados acabam por deter o monopólio da acção, contra terceiros, pelo que a prazo este modelo deveria ser objecto de revisão.

Um modelo assente, essencialmente, em prestações financeiras tem conduzido a ONU à sucessiva deterioração das suas condições de funcionamento, dada a irregularidade dos pagamentos por parte dos Estados-Membros. Torna-se particularmente relevante proceder-se ao aumento da sua autonomia financeira, tornando-a menos vulnerável a mudanças nas prioridades dos governos nacionais, que atrasam e colocam em causa o lançamento de novas operações de paz.

Em contraste com a ONU encontramos a NATO e a UE, organizações onde a grande parcela de financiamento advém dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros e apenas uma pequena parte do orçamento comum. Neste modelo são os Estados que atribuem os recursos materiais e financeiros que as organizações necessitam para suportar as suas actividades e programas, obter os recursos necessários ao cumprimento das metas e objectivos estabelecidos, e executar as suas operações de resposta/gestão de crises, sendo que nestas cada Estado participante suporta os seus próprios custos, representando os custos comuns uma excepção à regra.

A inexistência, na UE, de um comando militar permanente, com um orçamento integrado, é um aspecto crucial que a distingue financeiramente da NATO e que constitui por si só uma insuficiência grave em termos de planeamento e controlo financeiro, apesar de na sua ausência a UE ter criado um mecanismo de financiamento, Athena, que procura assegurar essa funcionalidade.

O mecanismo Athena, apesar de garantir a partilha de alguns encargos financeiros, entre os Estados-Membros, aliviando um pouco aqueles que mais contribuem com meios militares, contrariamente ao que acontecia no passado, não resolve os problemas subjacentes à disponibilidade imediata de recursos e ao excessivo financiamento suportado pela participação dos Estados.

O esforço desmedido de alguns Estados, comparativamente a outros, que pese embora concordem com a operação, acabam na prática por exteriorizar um fraco envolvimento, levam-nos a procurar resposta para a seguinte questão:

Em que medida é que o mecanismo europeu de financiamento entra em conflito com os princípios que norteiam a integração europeia, incluindo a solidariedade entre os Estados-Membros?

Constatamos que ao manter-se o princípio dominante na UE, que combina o financiamento comum e a alocação dos custos para o seu autor, quanto mais se participa numa operação mais se paga, crescem os problemas ao nível do envolvimento dos pequenos Estados nas operações, que apesar de pretenderem cooperar não dispõem dos recursos financeiros necessários. Esta situação acarreta uma excessiva dependência nos países “ditos grandes” que suportam custos desproporcionados, relativamente à contribuição de outros Estados.

A desigualdade de contribuições entre os Estados Membros e uma lista de custos comuns reduzida, que representa uma fracção do custo total de uma operação, ocasiona na prática que as contribuições sejam feitas essencialmente por um número limitado de países que suportam um custo financeiro excessivo. Nestas circunstâncias, compreende-se que a decisão individual de contribuir seja o resultado da arbitragem entre o custo financeiro, por um lado, e os benefícios individuais e colectivos que cada Estado percepção, por outro. Não se trata de uma preferência europeia, mas de uma opção nacional.

Consideramos que a decisão de participar numa operação, não pode estar, na Europa, limitada a questões de financiamento, contrariando o princípio da solidariedade entre os Estados-Membros, pelo que procurámos reflectir sobre a questão:

A necessidade de mudança do actual sistema de financiamento da UE torna-se uma inevitabilidade?

A mudança do actual sistema de financiamento dependerá da capacidade da UE em compreender essa necessidade. Passa por assegurar a participação de um maior número de Estados, reforçando a legitimidade das operações e permitindo aos “pequenos” Estados que, ao participarem, testem as suas capacidades de planeamento e condução de operações. Paralelamente deve persistir o incentivo à participação de Estados terceiros nas operações da PCSD, constituindo em termos políticos e operacionais um importante valor acrescentado.

Se mantivermos o *status quo* actual, em que se pede aos Estados que forneçam os meios militares de que a UE necessita para as suas operações, designadamente aviões de transporte estratégico e helicópteros de combate, com custos de manutenção e operação elevados, assumam também os encargos desse compromisso, então o envolvimento nestas operações estará em risco uma vez que não estarão disponíveis para pagar tal factura.

O custo excessivo de operações como a EUFOR Chade /RDC, envolvendo uma força relativamente pequena, põe em causa o modelo de financiamento existente, questionando-se a sua coerência e sustentabilidade.

O aumento da tipologia das despesas, que podem ser objecto de financiamento comum, apesar de inevitável, não deve ser encarado como a solução para o problema do financiamento das operações militares. Torna-se imprescindível desenvolver opções complementares que passem por um financiamento similar ao da ONU, reembolsando os Estados que privilegiem o investimento, que disponham de capacidades especiais e as coloquem ao serviço da União Europeia. Esta forma de premiar os Estados, através do reembolso dos custos incorridos, obviaria dificuldades e atrasos no início das operações.

Face à crise económica internacional e à dificuldade dos Estados em reduzirem os seus défices orçamentais, os recursos disponíveis para financiar a defesa serão menores do que foram no passado recente, pelo que a participação dos Estados e consequentemente o próprio futuro da PCSD estará em risco se não forem descobertas soluções alternativas para o financiamento das operações militares. Soluções que, no nosso entender, terão de passar numa primeira fase:

- a) Pela melhoria do processo de tomada de decisão, através do recurso para o Conselho em caso de bloqueio, nas decisões da Comissão Especial, para obviar por exemplo aos problemas havidos aquando da aprovação do orçamento para a operação EUFOR Chade /RCA;
- b) Pela expansão do pré-financiamento, actualmente limitado a operações de resposta rápida através de contribuições voluntárias dos Estados participantes para cobrir as necessidades imediatas no início da operação;
- c) Pelo alargamento dos custos que podem ser financiados em comum;
- d) Por uma maior participação efectiva dos Estados nas operações.

Preconizamos que a consolidação destas medidas abriria caminho para uma solução futura, mais solidária e coerente com os princípios da União Europeia, culminando na criação de um fundo orçamental, pelo qual todas as missões e operações fossem financiadas. Este fundo comum suportado pelos Estados-Membros numa base proporcional, à semelhança da distribuição já existente para o orçamento da UE, seria sujeito a escrutínio do parlamento europeu e estaria dotado com os meios financeiros adequados que permitissem o reembolso aos Estados que fornecessem ou desenvolvessem capacidades consideradas estratégicas para o futuro das operações da UE.

Relativamente a Portugal, o compromisso europeu, exigirá um esforço em matéria de investimentos na defesa, que não nos parece possível de concretizar numa altura em que os recursos de que o país dispõe são escassos e os cortes na despesa militar se fazem sentir.

Existe a necessidade de se aplicar criteriosamente os recursos financeiros disponíveis. Decisões como a que constam no Plano de Estabilidade e Crescimento de determinar uma redução de 40% nas verbas da Lei de Programação Militar até 2013 e proibição de novos contratos para aquisição de material militar, vão no sentido inverso da ambição proclamada de estar no pelotão da frente das Cooperações Estruturadas Permanentes.

As restrições orçamentais, provocadas pela crise económica, mais do que nunca colocaram os Estados sobre enorme tensão, obrigando-os a redefinir prioridades e a condicionarem a atribuição de recursos para fins militares, a que Portugal não pode ficar indiferente.

A UE tem que ter presente, porque a própria necessidade a isso obrigará, que não pode, pela via do financiamento, comprometer a participação dos Estados nas operações, impedindo-os de testar a viabilidade e a eficácia do seu instrumento militar ou condicionar a possibilidade de o empregarem efectivamente em conflitos, pelo que tem que perfilar soluções alternativas que garantam o financiamento comum da defesa. Complementarmente tem que existir a preocupação em se gastar melhor os recursos financeiros atribuídos aos Estados pelos cidadãos, e isso seguramente trará melhores garantias de sucesso se começar a ser feito em conjunto, através da especialização e cooperação articulada no seio da UE

“A mudança é a lei da vida. E aqueles que apenas olham para o passado ou para o presente irão com certeza perder o futuro”. John F. Kennedy

Bibliografia

ADRIEN, Michel, BONNEMAISON, Eric, VECHAMBRE, Jean-Régis. (2005) - *Le financement des moyens militaires engagés ou employés par l'Union européenne*. [em linha]. Collection des chercheurs militaires n° 17. Novembre.[Consult.22.05.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.ems.defense.gouv.fr/IMG/pdf/CCM-017.pdf>>

ALMEIDA, Arménio Gaspar (2004) - *Exército Europeu, Pilar Central da PESC da União Europeia*. Universidade do Minho. Braga. Tese Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais.

ALMEIDA, Carlos Wellington L. (2001) - *Economia e orçamento para a Defesa Nacional*. [em linha]. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32. N° 90, out/dez. [Consult.13.03.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.resdal.org/Arquivo/d00001ad.htm>>

ANGELET, Bruno VRAILAS, Ioannis. (2008) - *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Papers 21. Academia Press.

ANNEGRET, Bendiek; STEELE, Hannah Whitney (2006) - *The financing of the EU's common foreign and security policy*. [em linha]. SWP Comments. German Institute for International and Security Affairs. June. [Consult.22.05.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3085>.

ARCE M., Daniel G., SANDLER, Todd. (2002) - *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*. International for Expert Group on Development Issues. Swedish Ministry for Foreign Affairs.

BARBOSA, André Tavares (1999) - *Defesa Europeia à Luz do Tratado de Lisboa*. Economia e Defesa n° 90. Nação e Defesa 2ª Série. Instituto da Defesa Nacional. Verão.

BARBOSA, André Tavares (2008) - *A defesa europeia à luz do Tratado de Lisboa: a continuação de uma dicotomia ainda não resolvida*. [em linha]. Working Papers, Cepese. [Consult.11.07.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.cepese.pt/portal/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-defesa-europeia-a-luz-do-tratado-de-lisboa-a-continuacao-de-uma-dicotomia-ainda-nao-resolvida/A-defesa-europeia-a-luz-do-Tratado-de-Lisboa-a.pdf>>

BARNIER, Michel (2006) - **For a European civil protection force: europe aid**. [em linha]. 9 May. [Consult.26.06.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.straz.gov.pl/data/other/rapport_barnier_en.pdf>.

BEGG, Iain; ENDERLEIN, Henrik; CACHEUX, Jacques; MRAK, Mojmir (2008) - **Financing of the european union budget**. [em linha]. A study for European Commission. Directorate General for Budget. Final Report. April. [Consult.15.05.2010]. Disponível na Internet em: <<http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/buget/reformabugetue/5aStudyfinancingEUdeenfr.pdf>>

BELL, Robert (2006) - **O mito de Sísifo e a NRF**. [em linha]. Notícias da NATO. Outono. [Consult.04.06.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/portuguese/art4.html>>

BENDIEK, Annegret, WHITNEY-STEELE, Hannah (2006) - **Multiannual Financial Framework 2007-2013** [em linha]. SWP Comments. June. [Consult.24.06.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006financing_/091006financing_en.pdf>

BISCOP, Sven (2008) - **Permanent structured cooperation and the future of ESDP**. [em linha]. Egmont Paper n° 20. The Royal Institute for International Relations. Brussels. April. [Consult.09.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>>

BISCOP, Sven; ALGIERI, Franco (2008).- **The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration**. [em linha]. Egmont Paper 24. Julho [Consult. 04.12.2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf>>

BJÖRKDAHL, Annika; STRÖMVIK, Maria (2008) - **EU crisis management operations, ESDP Bodies and decision making procedures**. [em linha]. Danish Insitute for International Studies. Copenhagen. August. [Consult.08.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R08-8_EU_Crisis_Management_Operations.pdf>

BJÖRKDAHL, Annika; STRÖMVIK, Maria (2008) - *The decision making process behind launching an ESDP crisis management operation*. [em linha]. Danish Institute for International Studies. Copenhagen. April. [Consult.09.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2008/Decision-Making_Process_behind_Launching_an_ESDP_Crisis_Management-Operation.pdf>

BLAIR, Stephanie (2009) - *Towards integration? Unifying military and civilian ESDP operation*. [em linha]. European Security Review nº 44. International Security Information Service. May. [Consult.16.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_272_esr44-civmil-integration.pdf>

BORN, Hans, HÄNGGI, Heiner. (2004) - *The double democratic deficit: parliamentary accountability and the use of force under international auspices*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Ashgate Publishing.

BRADDON, Derek (2009) - *What lies ahead? defence, budgets and the financial crisis. World financial crisis: what it means for security*. [em linha]. NATO Review. [Consult.04.06.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/docu/review/2009/FinancialCrisis/Defence-Budget-Financial-Crisis/EN/index.htm>

BRANDÃO, Ana Paula (1999) - *A Reconceptualização da Segurança e a Migração Internacional: A Abordagem Comunitária versus a Abordagem Nacional*. Dissertação de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais. Braga: Universidade do Minho.

BREHON, Nicolas Jean (2004) - *Les dépenses militaires de l'Union européenne*. Le Monde. Paris. 26 Octobre.

BURROWS, Paulina Correa (2010) - *Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?*. [em linha]. Memorando opex nº 143/2010. Departamento de Economía Aplicada II, Universidad Rey Juan Carlos. 11 Jun. [Consult.20.08.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/como-se-financian-y-cuanto-le-cuestan-a-espana-las-misiones-internacionales-de-paz>>

CARDOT, Patrice (2004) - *Vers un budget européenne dédié à la sécurité et à la défense in Quel budget européenne à l'horizon 2013?* [em linha]. Centre des Etudes Européennes de Strasbourg. Paris. [Consult.05.06.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.cees-europe.fr/de/etudes/revue6/r6actu1.PDF>>

Center on International Cooperation (2009) - *Annual Review of Global Peace Operations. Peace Operations Partnerships's*. [em linha]. Briefing Paper. Lynne Rienner. [Consult.15.05.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/bah/GPO_2009.pdf>

CHARILLON, Frédéric (2005) - *L'eupéanisation de la defense*. Les Champs de Mars. La Documentation Française. nº 16. Paris.

Comissão Europeia (1999) - *O reforço da política europeia comum de segurança e defesa, e aspectos não militares da gestão de crises na união europeia*. Relatórios da presidência ao conselho europeu [em linha]. Helsínquia, 10 e 11 de Dezembro, [Consult. 05.12.2009]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm>

Comissão Europeia (2001) - *Financiamento das operações de gestão civil de crises*. [em linha]. COM/2001/0647 final. Eur-Lex 52001DC0647. [Consult.05.02.2010]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0647:PT:HTML>>

Comissão Europeia (2008) - *A study on EU spending*. [em linha]. Final report. Commissioned by the Directorate General for Budget Rotterdam, 24 Junho. [Consult. 27.03.2010]. Disponível na Internet em: <<http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/buget/reformabugetue/5bStudyEUspendingen.pdf>>

Conselho Europeu (1999) - *O reforço da política europeia comum de segurança e defesa*. Declaração do Conselho Europeu [em linha]. Colónia, Junho. [Consult. 05.12.2009]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an3>.

Conselho Europeu (2003) - *Uma Europa segura num mundo melhor: estratégia europeia em matéria de segurança*, [em linha]. Bruxelas, 12 de Dezembro, [Consult. 05.12.2009]. Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>

Conselho Europeu (2004) - *Institui um mecanismo de financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa*. [em linha]. JO L 63/68 de 28.02.2004 [Consult.14.10.2009]. Disponível na Internet em: <<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:063:0068:0082:PT:PDF>>

Conselho Europeu (2007) - *Institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa*. [em linha]. JO L 152 de 13.06.2007 [Consult.14.10.2009]. Disponível na Internet em:<http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33281_pt.htm>

Conselho Europeu (2008) – **Establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)** [em linha]. JO L 345/96 de 23.12.2008. [Consult.28.11.2009]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0096:0114:EN:PDF>>

COUTO, Abel Cabral (1992) - *A integração Europeia e a Defesa Nacional*. [em linha]. Análise Social, 25 Fevereiro. [Consult.28.11.2009]. Disponível na Internet em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223055256L7wIW3co1Fw26UK6.pdf>>

Direcção Geral do Orçamento (1999 a 2009) - *Conta Geral do Estado, Volume II, Tomo II e IV*. [em linha]. Ministério das Finanças e da Administração Pública. [Consult.04.06.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.dgo.pt/cge/index.htm>>

EK, Carl W. (2010) - *NATO common funds burdensharing: background and current issues*. [em linha]. CRS Report for Congress. 22 April. [Consult.05.05.2010]. Disponível na Internet em: <http://assets.opencrs.com/rpts/RL30150_20100422.pdf>

EuroDefense (2006) – *Cooperação estruturada na PESD – Um novo instrumento de parceria?*. [em linha]. Centro de Estudos EuroDefense. 06 Março [Consult. 18.12.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_6-Coop_Estruturada_na_PESD.pdf>

EuroDefense (2008a) –*Promover a Identidade Europeia de Segurança e Defesa - Dez anos de actividade 1997-2007*. [em linha]. Centro de Estudos EuroDefense. [Consult.22.01.2010]. Disponível na Internet em:

<http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/docs/pdf/Pub_10_anos.pdf>

EuroDefense (2008b) - *Implicações do Tratado de Lisboa no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa*. [em linha]. Centro de Estudos EuroDefense - Portugal. Lisboa, Abril. [Consult. 14.02.2010]. Disponível na Internet em:

<http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_15-Implica_TLx_PCSD.pdf>

FONTANEL, Jacques, CHATTERJI, Manas. (2008)- *Conflict Management, Peace Economics, and Development*. Emerald Publisher. London.

FOUCAULT, Martial (2006a) - *Europe de la défense : le mythe du passager clandestin*. Problèmes économiques 2900. 24 May.

FOUCAULT, Martial (2006b) - *Europe de la defense : Quel processus d'allocation?* Revue économique. Vol. 57. n° 3. May.

FOX, Liam (2009) - *View: Europe's military injustice*. [em linha]. Daily Times. Site Edição. 05 March. [Consult.16.04.2010]. Disponível na Internet em:

<http://dailytimes.com.pk/default.asp?page=2009%5C03%5C05%5Cstory_5-3-2009_pg3_3>

GADBOIS, Karen L (2004) - *Improving the financial resourcing Process for civil/military operations*. [em linha]. Department of Navy Civilian. U. S. Army War College. 3 May. [Consult.10.04.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA424206>>

GASPAR, Carlos (2009) - *O que seria necessário para construir uma defesa europeia* -[em linha]. Grupo de reflexão sobre a revisão da estratégia europeia de segurança (GREES-IEEI), Universidade Nova de Lisboa, 12 de Maio, [Consult.15.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.ieei.pt/files/DefesaEuropeia_Carlos%20Gaspar.pdf>

GIEGERICH, Bastian (2008) - *European Military Crisis Management: Connecting ambition and reality*. Adelphi Paper 397. International Institute for Strategic Studies. Vol. 48, Issue 397. London.

GIL, António C. (2008) - *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas. 6ª Edição.

GNESOTTO, Nicole (2004)- *EU security and defence policy, the first five years (1999-2004)*. [em linha]. EU Institute for Security Studies. Paris. [Consult.10.04.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpen.pdf>>

GOMES, Ana (2009) - *A Política Europeia de Segurança e Defesa: Complementaridade com a NATO*. [em linha]. Conferência no Instituto de Estudos Superiores Militares. 13 Fevereiro. [Consult.15.02.2010]. Disponível na Internet em:

<<http://www.anagomes.eu/PublicDocs/39055175-7034-4e81-b03d-49053ffce2fe.pdf>>

GOMES, Francisco Manuel (2007) - *Segurança e defesa: Um único domínio?* [em linha]. Jornal Defesa e Relações Internacionais. 15 Abril. [Consult.09.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=439>

GOURLAY, Catrion; HELLY, Damien; IOANNIDES, Isabelle; KHOL, Radek; NOWAK, Agnieszka; SERRANO, Pedro. (2006) - *Civilian crisis management: The EU way*. [em linha]. The European Union Institute for Security Studies. Chaillot Paper nº 90. Paris. June. [Consult.16.01.2010]. Disponível na Internet em:

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>>

GREVI, Giovanni (2006) - *The future of ESDP*. [em linha]. European Union Institute for Security Studies. Paris, 06 February. [Consult.11.12.2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep06-02.pdf>>

GREVI, Giovanni, Helly, Damien KEOHANE; Daniel; (2009) – *The first ten years 1999-2009*. [em linha]. European Union Institute for Security Studies. [Consult.06.03.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf>

HARTLEY, Keith (2003) - *The future of european defence policy: an economic perspective*. Défence and Peace Economics. Vol 14. nº 2. April.

HEISE, Volker (2005) - **Pooling of Sovereignty – a New Approach?**, in *E Pluribus Unum?*, Military Integration in the European Union. Royal Institute for International Relations, Sven Biscop (ed.). Brussels, June.

Henry L. Stimson Center (2004) - ***Funding for Post-Conflict Operations: NATO and the EU.*** Peace Operations Factsheet Funding. [em linha]. Washington. March. [Consult.07.05.2010]. Disponível na Internet em:

<http://beta.stimson.org/fopo/pdf/Factsheet_FundingPostConflictOperations.pdf>

HOMAN, Kees (2006) - ***NATO Common Funding and Peace Support Operation: A Comparative Perspective.*** [em linha]. 1st Annual Baltic Conference on Defence. Baltic Defence College. Tartu, Estonia. 1-2 June. [Consult.17.04.2010]. Disponível na Internet em:

<http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/26408/ipublicationdocument_singledocument/B3DA2B2D-37EB-4353-8C48-3F9D938CAB33/en/06_01.pdf>

KEOHANE; Daniel; BLOMMESTIJN, Charlotte (2009) - ***Streng in numbers: Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999.*** [em linha]. European Union Institute for security studies. December. [Consult.06.03.2010]. Disponível na Internet em:

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf>>

KHOL, Radek (2005) - ***Ongoing Cooperation Between Europe's Armed Forces,*** in E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union, Royal Institute for International Relations, Sven Biscop (ed.). Brussels, June.

LACAN, Véronique Roger (2008) - ***Traité de Lisbonne et défense européenne.*** Défense Nationale et Sécurité Collective. Vol. 64, n° 2. Février.

MARANGONI, Anne-Claire (2008) - ***Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une Politique Européenne de Sécurité et de Défense?***. Thèse de fin d'études. College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. Bruges.

MATOS, José Manuel S. (2008) – ***A afirmação da Europa no panorama internacional.*** Revista Militar n° 24766 – IIº Século, 60º Volume, n° 5, Maio.

MAULNY, Jean-Pierre (2010) - ***L'union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense.*** [em linha]. Institut de Relations Internationales et Stratégiques. Les notes de l'IRIS. Septembre. [Consult. 04.10.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.iris-france.org/docs/pdf/notesiris/2010-09-10-ni-budget-defense.pdf>>

MAULNY, Jean-Pierre; LIBERTI, Fabio (2008) - *Pooling of EU members states assets in the implementation of ESDP*. [em linha]. Étude pour le parlement européen. Février. [Consult.23.02.2010]. Disponível na Internet em: <http://isis-europe.org/pdf/2008_artrel_142_08-02epstudy-pooling.pdf>

MISSIROLI, Antonio (2003) - *Euros for ESDP: financing EU operations* - European Union, Institute for Security Studies, Edition 45. Occasional papers. Paris.

MISSIROLI, António (2008) - *The impact of Lisbon Treaty on ESDP*. [em linha]. Policy Department External Policies. European Parliament. 31 January [Consult.27.11.2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.statewatch.org/news/2008/feb/ep-esdp-lisbon.pdf>>

NATO (1999) – *The Alliance's Strategic Concept*. [Consult.18.09.2009]. Disponível na Internet em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/NATO/Conceito_estrategico_NATO-1999.htm>

NATO (2001a) - *50 years of infrastructure - NATO Security Investment Programme SHARING Roles, Risks, Responsibilities, Costs and Benefits*, 15 May 2001, Comité de L'Infrastructure Committee, [Consult.01.06.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/structur/intrastruc/50-years.pdf>>

NATO (2001b) – *NATO Handbook - Chapter 9: Common Funded Resources: NATO Budgets and Financial Management*., [em linha]. NATO Publications. Brussels, 19 October. [Consult.11.06.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.msz.gov.pl/editor/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/NATO_handbook.pdf>

NATO (2010a) – *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. [Consult.10.12.2010]. Disponível na Internet em: <<http://defesanacionalpt.blogspot.com/2010/11/novo-conceito-estrategico-da-nato-pdf.html>>

NATO (2010b) - *Completed NATO Operations and Missions*. [Consult.05.06.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm>

ONDARZA, Nicolai Von (2008) - *EU Military Deployment – An Executive Prerogative?*. [em linha]. German Institute for International and Security Affairs. Brussels. April. [Consult.06.12.2009]. Disponível na Internet em: <http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf>

Organização das Nações Unidas (2006) - *The United Nations Budget*. [em linha]. Encyclopedia of the Nations. [Consult.26.06.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations/The-United-Nations-Budget.html>>

Organização das Nações Unidas (2010). *Overview of the missions administered by the department United Nations*. September. [Consult.04.10.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/bnote.htm>>

PACCAUD, Laurent, BOUCHER, Thierry (2007) - *Athena la réalité paradoxale*. La Défense Nationale et Sécurité Collective. August-Septembre.

PASCALLON, Pierre, DUMOULIN, André. (2009) - *Quelle Politique De Sécurité Et De Défense Pour L'europe?* . L'Harmattan. Avril.

PEREIRA, Laura C. Ferreira (2007) - *Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise*. Negócios Estrangeiros, N.º 11. 01 Julho.

PEREIRA, Manuel Fernandes (2006) - *Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia*. Negócios Estrangeiros. N.º 9. 01 Março.

PERRUCHE, Jean-Paul (2006) - *L'état-major de l'UE et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*. Défense Nationale et Sécurité Collective n° 06. Juin.

PFETSCH, Frank Richard (1998) - *Capacidade de actuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização* - Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 41. nº 2. Brasília. Julho/Dezembro. [Consult.11.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a06.pdf>>

PINHEIRO, Paulo Vizeu (2008) - *Portugal e a defesa europeia*. [em linha]. Instituto Português de Relações Internacionais. 20 de Dezembro. [Consult.08.05.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n20/n20a12.pdf>>

PINTO, Luís Valença (2002) - *Segurança e defesa: a esfera comunitária e a esfera nacional*. [em linha]. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. [Consult.30.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.ieei.pt/files/Seguranca_defesa_esfera_comunitaria_esfera_nacional_Valenca_Pinto.pdf>

PINTO, Valença (2001) - *A Segurança e a defesa na Europa, OTAN e UE, A Identidade Europeia de Segurança e Defesa*. Edições Atena e Instituto de Altos Estudos Militares. Sintra.

PIRES, Mário Lemos (1998) - *A PESC: um processo em construção*. Nação e Defesa, nº 85. 2ª Série. Primavera. Lisboa. [Consult.11.12.2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.idn.gov.pt/publicacoes/consulta/NeD/NeD085/NeD85.pdf>>

PIROZZI, Nicoletta (2008) - *Five years of ESDP in action: operations, trends, shortfalls*. [em linha]. European Security Review 38. pp 14-17. Julho. [Consult.09.07.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.efsp.eu/docs/569esr39-5yrs-ESDP.pdf>>

Pirozzi, Nicoletta; Sandawi, Sammi (2009) - *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* [em linha]. Istituto Affari Internazionali. November [Consult.27.02.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0929.pdf>>

QUILLE, Gerrard (2008) - *The Lisbon Treaty and its implication for CFSP/ESDP*. [em linha]. Briefing Paper. Policy Department External Studies. European Parliament, February. . [Consult.08.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>>

QUILLE, Gerrard; GASPARINI, Giovanni; MENOTTI, Roberto; PIROZZI, Nicoletta; PULLINGER, Stephen (2006) - *Developing EU civil military coordination. The role of new civilian military cell*. [em linha]. Joint Report by ISIS Europe and CeMiss. Brussels, June. [Consult.15.02.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.esdpm.org/pdf/reports_10.pdf>

REST, Yannick (2006) – *Consequências da integração militar europeia e seus efeitos. - A defesa europeia: situação político militar e perspectivas*. [em linha]. [Consult. 30.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/defesaEuropeiaRest.pdf>>

SANTO, Gabriel A. Espírito (2009) - *O orçamento da defesa e o orçamento das forças armadas*. [em linha]. Revista Militar. 26 Fevereiro. [Consult.15.05.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=343>>

SANTOS, Miguel Castro (2006) - **Segurança e Defesa no âmbito da União Europeia**. [em linha]. Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais. [Consult.06.05.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.ciari.org/investigacao/seguranca_defesa_ue.htm>

SCANNELL, David (2004) - **Financing ESDP military operations**. European Foreign Affairs Review, nº 9. Winter.

SCHWALL, Angelica (2007) - **The future of European Security and Defence Policy: Towards a european army**. [em linha]. The journal of the european left. Volume 3 • Issue 1 Summer/Autumn. [Consult. 11.12.2009]. Disponível na Internet em: <http://www.social-europe.eu/fileadmin/user_upload/Authors/Schwall-Dueren_Hemker_3-1.pdf>

SILVA, Bárbara (2010) - **NATO avisa que cortes nos gastos militares minam segurança**. [em linha]. Diário Económico Digital. 30 Maio. [Consult.09.07.2010]. Disponível na Internet em: <http://economico.sapo.pt/noticias/nato-avisa-que-cortes-nos-gastos-militares-minam-seguranca_90931.html>

SILVA, Nuno Pereira (2008) - **As operações de apoio à paz no âmbito da União Europeia**. Revista Militar. 19 Dezembro.

SIPRI Yearbook (2010) - **Armaments, Disarmament and International Security**. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2008) - **O Tratado de Lisboa e o futuro da integração europeia**. 9 de Maio. [Consult.10.01.2010]. Disponível na Internet em: <http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/B3E33F39-0320-4A28-B53D-EA0738567B7A/0/TratadodeLisboa_9Maio_final.pdf>

TERPAN, Fabien (2008) - **Les bases de financement des opérations militaires de l'Union européenne**. Arès nº 60. Vol. XXIII. Fascicule 2. Décembre.

The Military Balance (1999-2000). **The annual assessment of global military capabilities and defence economics**. The International Institute for Strategic Studies. (1999-2000). Oxford University Press. London 1999.

The Military Balance (2010) - **The annual assessment of global military capabilities and defence economics**. The International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press. London.

TOMÉ, Luís (1998) - *Projecção internacional de defesa e segurança: Portugal na Identidade Europeia de Segurança e Defesa*, in Janus - Anuário de Relações Exteriores, Suplemento F.A, UAL, Lisboa.

TOMÉ, Luís (2006) - *Sem rearmamento europeu não há PESC*, in Janus - Anuário de Relações Exteriores da UAL, Lisboa.

TOMÉ, Luís (2007) - *As Actividades e as Dimensões PESC/PESD e os Interesses de Portugal* in MOITA, Luís (Org.), Política Externa Europeia? Consequências para Portugal. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL.

TOMÉ, Luís (2010a) - *O 60.º Aniversário da NATO e o 10.º Aniversário da PESD* in Janus – Anuário de Relações Exteriores da UAL.

TOMÉ, Luís (2010b) - *Segurança e complexo de segurança: conceitos operacionais*. JANUS.NET jornal electrónico de Relações Internacionais, N.º 1, Outubro de 2010. [Consult.14.02.2011]. Disponível na Internet em: <http://janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_voll_n1/en_voll_n1_art3.html>

TOMÉ, Luís, MONGE, Paula (2001) - *A arquitectura política europeia: A defesa comum europeia*, in Janus - Anuário de Relações Exteriores da UAL, Lisboa.

TOMÉ, Paula Monge (2009) - *Portugal e a Europa da Defesa: As Cooperações Estruturadas Permanentes*. Curso da Defesa Nacional 2008-2009, Instituto de Defesa Nacional.

União Europeia (1992) - *Tratado de Maastricht*. JO C 191 de 29 de Julho de 1992. [Consult.14.04.2010]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>

União Europeia (1997) - *Tratado de Amesterdão*. JO C 340 de 10 de Novembro de 1997. [Consult.14.04.2010]. Disponível na Internet em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>

União Europeia (2001) - *Tratado de Nice*. JO C 80 de 10 de Março de 2001. [Consult.14.04.2010]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>>

União Europeia (2004-2010) Orçamento on line. - Euro-Lex. [em linha]. [Consult. 15.3.2010]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-pt.htm>>

União Europeia (2007), *Tratado de Lisboa*. Versão consolidada. JO C 306 de 17 de Dezembro de 2007. [Consult.14.04.2010]. Disponível na Internet em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm>

União Europeia (2010a), *Tratado União Europeia*. Versão consolidada. JO C 83 de 30 de Março de 2010. [Consult.14.04.2010]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>>

União Europeia (2010b). **Overview of the missions and operations of the European Union**. September. [em linha]. [Consult.09.10.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>

US Army peacekeeping Institute. (2003) - *Civil Military Operation: Afghanistan*. US Army War College. Carlisle Barracks, PA. 22 October.

VALENTIN, François (1990) - *Quelle défense pour quelle Europe?* Politique Étrangère. Vol. 55. nº 3.

VASCONCELOS, Álvaro (2009) - *What ambitions for European Defence in 2020?*. [em linha]. European Union Institute for Security Studies. Paris. [Consult.29.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://archives.1wise.es/euiss-ambitions-for-2020.pdf>>

WAGNER, Wolgan (2005) - *The democratic legitimacy of the european security and defence policy*. [em linha]. Occasional paper 57. April. [Consult. 22.01.2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ57.pdf>>

WOGAU, K. Von (2008) - *Il faut revoir le financement des opérations militaires*. In Europolitique nº 3444, 9 Janvier.

WOOD, Stephen, QUAISSER, Wolfgang. (2008) - *The new European Union: confronting the challenges of integration*. Studies on the European polity. Universidade de Michigan. Lynne Rienner Publishers.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Forças Nacionais Destacadas ^{a)}

EMGFA							
Missões Realizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Cargos Internacionais	183.871	518.749	330.954	1.283.825	2.763.625	2.304.080	7.385.104
Marinha							
Missões Realizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
SNFL	7.941.821						7.941.821
POST		2.001.973		451.943			2.453.917
OSE JC LISBON		1.422.493					1.422.493
OST			898.220			2.959.549	3.857.769
MONUC			1.638.316				1.638.316
NRF		8.943.387	14.472.285	6.899.682	7.950.098	21.128.909	59.394.361
EUABG					1.650.478	8.000	1.658.478
EUROMARFOR		798.839				1.240.405	2.039.244
Total	7.941.821	13.166.693	17.008.821	7.351.625	9.600.576	25.336.863	80.406.399
Exército							
Missões Realizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
TIMOR	16.834.123						16.834.123
SFOR	14.611.272						14.611.272
EUFOR – ALTHEA		16.783.231	14.542.193		812.186	957.643	33.095.253
KFOR – KOSOVO		17.450.996	17.240.631	16.590.404	17.456.905	16.479.924	85.218.860
TFOR		566.869	166.487	250.193	51.121	4.018	1.038.688
ISAF – AFGANISTÃO		5.713.803	11.609.862	14.709.948	12.481.392	15.498.298	60.013.303
BURUNDI		7.858	45.661				53.519
NTM IRAQUE			274.041	1.007.151	235.810	1.483	1.518.485
UNIFIL – LIBANO			1.253.611	9.155.836	7.640.968	7.286.906	25.337.321
EUSEC – CONGO			55.958	108.233	4.972		169.163
EUFOR – CHADE				7.248.365			7.248.365
EU - 2 LOT				323.614			323.614
NATO RESPONSE FORCE - NRF				436.339	1.976.061	876.472	3.288.872
BG (Comp. Eng ^a) PORT/ESP				226.501			226.501
Total	31.445.395	40.522.757	45.188.444	50.056.584	40.659.415	41.104.744	248.977.339
Força Aérea							
Missões Realizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
KFOR	555.971	292.570	373.568	470.563	874.838	917.080	3.484.590
ISAF	1.468.120	5.415.955	1.444.729	1.709.914	10.454.220	9.096.396	29.589.334
ACTIVE ENDEAVOR	612.496	861.325	1.143.919	2.284.671	1.529.495	656.964	7.088.870
SFOR		578.373			29.877		608.250
EUFOR			355.792	204.096	4.568.724		5.128.612
CONGO			2.187.992	632.798	113.173		2.933.963
AIR POLICING BÁLTICO				16.832			16.832
NRF - APRONTAMENTO				569.189	748.175	5.353.863	6.671.227
LITUANIA					176.278		176.278
Total	2.636.587	7.148.223	5.506.000	5.888.063	18.494.780	16.024.303	55.697.956
Missões Realizadas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Grande Total	42.207.674	61.356.421	68.034.220	64.580.097	71.518.396	84.769.990	392.466.798
Orçamento Inicial no Âmbito das Forças Nacionais Destacadas b)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Secretaria-Geral	40.000.000	60.000.000	58.000.000	58.000.000	58.000.000	70.000.000	344.000.000
Obs: a) Despesa Reportada à Secretaria-Geral do MDN, pelos Ramos e EMGFA, no âmbito das Forças Nacionais Destacadas, no Período de 2004 a 2009. Valores arredondados ao euro.							
b) Valores Inscritos pela Secretaria-Geral do MDN, na Conta Geral do Estado de 2004 a 2009							

Apêndice 2 - Variação das Forças Armadas (1999-2009)

Países EU – 27	1999		2009		Variação (2009-1999)	
	População	Forças Armadas	População	Forças Armadas	População	Forças Armadas
Alemanha	82.057.000	332.800	83.329.758	250.613	1.272.758	-82.187
Áustria	8.107.000	44.750	8.210.281	36.700	103.281	-8.050
Bélgica	10.115.000	41.750	10.414.336	38.452	299.336	-3.298
Bulgária	8.400.000	80.760	7.204.687	34.975	-1.195.313	-45.785
Chipre	870.000	10.000	1.084.748	10.050	214.748	50
Eslováquia	5.280.000	44.880	5.463.046	16.531	183.046	-28.349
Eslovênia	2.017.000	9.550	2.005.692	7.200	-11.308	-2.350
Espanha	39.218.000	186.050	40.525.000	128.013	1.307.000	-58.037
Estónia	1.445.000	4.800	1.299.371	4.750	-145.629	-50
Finlândia	5.167.000	31.700	5.250.275	22.600	83.275	-9.100
França	59.165.000	317.300	64.420.073	352.771	5.255.073	35.471
Grécia	10.645.000	165.670	10.737.428	156.600	92.428	-9.070
Holanda	15.724.000	56.380	16.715.999	46.882	991.999	-9.498
Hungria	10.028.000	43.440	9.905.596	29.450	-122.404	-13.990
Irlanda	3.698.000	11.500	4.203.200	10.460	505.200	-1.040
Itália	57.917.000	265.500	58.126.212	293.202	209.212	27.702
Letónia	2.450.000	5.730	2.331.503	5.745	-118.497	15
Lituânia	3.700.000	12.130	3.555.179	8.850	-144.821	-3.280
Luxemburgo	417.000	768	491.775	900	74.775	132
Malta	377.000	1.900	405.165	1.954	28.165	54
Polónia	38.648.000	240.650	38.482.919	100.000	-165.081	-140.650
Portugal	9.874.000	49.695	10.707.924	44.340	833.924	-5.355
Reino Unido	58.763.000	212.400	61.113.205	175.690	2.350.205	-36.710
República Checa	10.290.000	58.200	10.211.904	17.932	-78.096	-40.268
Roménia	22.732.000	207.000	22.215.421	73.350	-516.579	-133.650
Suécia	8.915.000	53.100	9.059.651	13.050	144.651	-40.050
Dinamarca	5.256.000	24.300	5.500.510	26.585	244.510	2.285
UE – 15	375.038.000	1.793.663	388.805.627	1.596.858	13.767.627	-196.805
EU -27	481.275.000	2.512.703	492.970.858	1.907.645	11.695.858	-605.058

Fonte: Dados provenientes The Military Balance 1999-2000 e The Military Balance 2010

Apêndice 3 - Despesa com a Defesa Portuguesa (1999 a 2009)

	Despesas do Ministério (Classificação Orgânica)							Milhares de Euros			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetes Membros Governo, Órgãos e Serviços Centrais	79.136	129.075	98.513	91.226	103.407	83.725	78.468	165.363	248.845	259.121	236.009
Estado-Maior-General das Forças Armadas	43.214	51.596	54.689	37.962	47.670	51.167	45.552	37.530	45.660	47.943	48.553
Marinha	417.275	480.808	536.357	433.877	449.336	497.780	542.293	524.384	520.430	564.736	588.061
Exército	635.614	692.366	697.861	753.119	686.367	829.860	834.392	709.791	771.369	769.211	826.279
Força Aérea	336.904	369.612	378.926	418.529	412.215	421.291	443.683	427.777	404.377	448.640	457.261
Investimentos do Plano	15.854	15.187	18.220	16.185	18.700	20.660	97.961	6.707	28.863	16.315	22.524
TOTAL DESPESAS CORRENTES e CAPITAL	1.527.997	1.738.644	1.784.566	1.750.897	1.717.694	1.904.483	2.042.350	1.871.552	2.019.545	2.105.967	2.178.687
Fonte : DGO (Conta Geral do Estado)- Despesas nos serviços integrados, segundo as classificações orgânicas Exclui Contas Ordem dos anos de 1999 a 2002											
	Despesas do Ministério (Classificação Económica)							Milhares de Euros			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas com o Pessoal	885.203	981.477	1.061.941	1.141.119	1.101.339	1.200.669	1.240.292	1.215.260	1.191.853	1.220.760	1.338.305
Aquisição de Bens e Serviços	538.781	609.849	536.851	540.175	328.374	377.869	412.935	406.820	429.427	463.802	467.189
Transferências Correntes	26.910	26.860	50.943	26.090	25.564	23.990	16.987	28.852	43.016	24.446	23.985
Subsídios	0	0	0	0	40	0	147	109	6	0	204
Outras Despesas Correntes	3.978	13.931	6.080	1.503	548	696	2.678	1.068	5.080	4.378	645
Aquisição de Bens de Capital	71.796	97.318	118.110	30.738	244.287	296.520	368.891	218.983	349.722	392.214	348.116
Transferências Capital	1.330	9.208	10.641	11.272	17.542	4.739	421	460	441	368	244
TOTAL DESPESAS CORRENTES e CAPITAL	1.527.997	1.738.644	1.784.566	1.750.897	1.717.694	1.904.483	2.042.350	1.871.552	2.019.545	2.105.967	2.178.687
Fonte : Dados da Direcção Geral Orçamento (1999-2009) - Conta Geral do Estado - Despesas cruzadas, nos serviços integrados, segundo as classificações económica/orgânica Exclui Contas Ordem dos anos de 1999 a 2002											

Apêndice 4 - Indicadores Económicos (1999 a 2009)

Produto Interno Bruto													Milhões de Euros			
PIB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009				
	108.343,89	115.012,82	122.549,60	128.458,30	130.511,20	144.128,00	149.123,00	155.446,00	163.051,50	166.435,30	163.595,40					
Fonte : Dados da Direcção Geral Orçamento (1999-2009) - Conta Geral do Estado																
Taxa de Inflação																
Índice Preços Consumidor (IPC)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009				
	2,3%	2,9%	4,4%	3,6%	3,3%	2,4%	2,3%	3,1%	2,5%	2,6%	-0,8%					
Fonte : Dados da Direcção Geral Orçamento (1999-2009) - Conta Geral do Estado																
Despesa Total na Globalidade dos Ministérios													Milhares de Euros			
TOTAL DESPESAS CORRENTES e CAPITAL	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009				
	30.014.621	33.240.092	33.415.299	37.451.182	38.417.604	41.728.226	42.479.604	44.570.553	45.853.782	45.998.934	48.773.200					
Fonte : Dados da Direcção Geral Orçamento (1999-2009) - Conta Geral do Estado - Despesa do Estado por Ministérios e Capítulos e Alterações Orçamentais)																
Exclui Contas de Ordem, Activos e Passivos Financeiros																

Apêndice 5 – Missões e Operações da UE 2003-2009

Missão	Tipo de Missão	Objectivos	Países UE27	Outros Países	Região	Duração	Orçamento m€	Forças Envolvidas
EUPM BiH (Bósnia e Herzegovina)	Missão Civil (Polícia)	Orientação, acompanhamento e fiscalização	27	7	Europa	01/2003 12/2009	122,210	540 funcionários internacionais (capacidade máxima); 175 Março 2009
CONCORDIA (FYROM)	Missão Militar	Contribuir para um estável e seguro ambiente	22	5	Africa	03/2003 12/2003	6,200	350 militares
ARTEMIS (Ituri Province, Congo RDC)	Missão Militar	Contribuir para a estabilização das condições de segurança e melhoria da situação humanitária	14	3	Africa	06/2003 09/2003	7,000	2000 militares
EUPOL Proxima (FYROM)	Missão Civil (Polícia)	Acompanhamento, orientação, aconselhamento sobre a consolidação da lei e da ordem	22	4	Europa	12/2003 12/2004	15,000	186 agentes da polícia internacional
EUPOL Proxima II (FYROM)	Missão Civil (Polícia)	Acompanhamento, orientação, aconselhamento sobre a consolidação da lei e da ordem	24	4	Europa	12/2004 12/2005	15,950	138 policiais internacionais, 3 civis destacados e 28 peritos internacionais
EUPAT (FYROM) Followed EUPOL Proxima	Missão Civil (Polícia)	Acompanhamento, orientação e aconselhamento no domínio da paz pública e da ordem	16	0	Europa	12/2005 06/2006	1,500	29 conselheiros policiais (incluindo peritos da UE)
EUJUST THEMIS (Gerogia)	Missão Civil (Justiça)	Orientar o processo de reforma no sector da justiça penal	10	0	Europa	07/2004 07/2005	2,050	10 peritos da UE (a adicionar aos assistentes jurídicos nacionais)
EUFOR ALTHEA (Bósnia e Herzegovina)	Missão Militar	Garantir o cumprimento dos acordos de paz (Dayton 1995-Paris)	21	5	Europa	12/2004	71,700	7000 militares em 2004; 2200 militares em 2009
EUPOL Kinshasa (Congo RDC)	Missão Civil (Polícia)	Acompanhar, orientar e aconselhar a Unidade Integrada de Polícia	6	0	Africa	04/2005 06/2007	4,300	23 funcionários internacionais.
EUPOL RD Congo (Congo RDC)	Missão Civil (Polícia)	Dar assistência e aconselhamento sobre a reforma da polícia.	9	0	Africa	06/2007	6,920	53 funcionários internacionais e 9 agentes locais.
EUJUST LEX (Irake)	Missão Civil (Justiça)	Reforçar o Estado de Direito (formação quadros da polícia iraquiana e o aparelho judiciário)	17	2	Médio Oriente	07/2005	29,300	30 funcionários internacionais
EUSEC RD Congo (Congo RDC)	Missão Civil (Assistência)	Apoiar a integração do exército congolês e a boa governação na domínio da segurança.	6	0	Africa	05/2005	26,340	60 pessoas previstas. Em Março de 2009, eram cerca de 50.

Missão	Tipo de Missão	Objetivos	Países UE27	Outros Países	Região	Duração	Orçamento m€	Forças Envolvidas
AMIS II Support (Darfur Province, Sudan)	Missão Civil (Assistência)	Assegurar a assistência atempada e eficaz da UE para o reforço da AMIS II.	15	0	Africa	07/2005 12/2007	30 policiais civis, 15 peritos militares e 2 observadores militares	
AMISOM Support (Somalia)	Missão Civil (Monitorização)	Apoio a criação de um Planeamento Estratégico e Gestão de Unidade (SPMU)	9	0	Africa	04/2007 12/2007	4 peritos na Unidade de Gestão do Planeamento Estratégico (SPMU)	
AMM (Aceh Province, Indonesia)	Missão Civil (Assistência)	Monitorar a desmobilização do GAM (desmantelamento e destruição das suas armas)	12	7	Asia	09/2005 12/2006	125 funcionários da UE e 93 agentes da ASEAN	
EUBAM (Moldava-Ukraine)	Missão Civil (Polícia)	Assistir e aconselhar os guardas moldavos da fronteira ucraniana	22	3	Europa	12/2005	44,200	233 funcionários em Janeiro de 2008 (122 internacionais e 111 locais)
EUPOL COPPS (Palestina)	Missão Civil (Assistência)	Contribuir para o estabelecimento de mecanismos sustentáveis e eficazes de policiamento	17	2	Médio Oriente	11/2005	23,600	42 funcionários internacionais e 19 funcionários locais em Setembro 2009
EUBAM Rafah (Palestina)	Missão Civil (Assistência)	Fornecer uma presença de terceiros no Posto de Passagem de Rafah	21	0	Médio Oriente	11/2005	17,100	24 funcionários internacionais e 8 agentes locais em Agosto 2009
EUFOR RD Congo	Missão Militar	Apoiar a missão da ONU no seu papel de estabilização durante o processo eleitoral.	21	2	Africa	07/2006 11/2006	76,000	2400 militares
EUPOL Afeganistão	Missão Civil (Polícia)	Contribuir para o estabelecimento de mecanismos sustentáveis e eficazes de policiamento	16	4	Asia	06/2007	107,600	400 autorizados. 225 até meados de março de 2009
EUFOR Tchad/RCA	Missão Militar	Contribuir para proteger civis em perigo, particularmente refugiados e pessoas deslocadas	23	3	Africa	03/2008 03/2009	1.120,000	3700 militares
EULEX Kosovo	Missão Civil (Justiça)	Ajudar as instituições do Kosovo (autoridades judiciais e policiais)	26	6	Europa	12/2008	265,000	Em setembro 2009, 1.642 funcionários internacionais e 1.000 agentes locais
EU SSR Guiné Bissau	Missão Civil (Assistência)	Aconselhamento e assistência às autoridades locais	6	0	Africa	06/2008	5,600	14 funcionários destacados e 13 locais
EUMM Georgia	Missão Civil (Monitorização)	Uma observação civil do comportamento das partes em conflito	24	0	Europa	09/2008	49,600	340 funcionários internacionais Staff
EU NAVFOR Somalia	Missão Militar	Proteção aos navios fretados pelo Programa Mundial de Alimentos para a Somália.	19	0	Africa	12/2008	408,400	Cerca 2000 militares
Fonte : Dados provenientes de GREVI, Giovanni, Helly, Damien KEOHANE; Daniel; (2009)								

ANEXOS

Anexo A - Controle Parlamentar de Forças Nacionais no Exterior

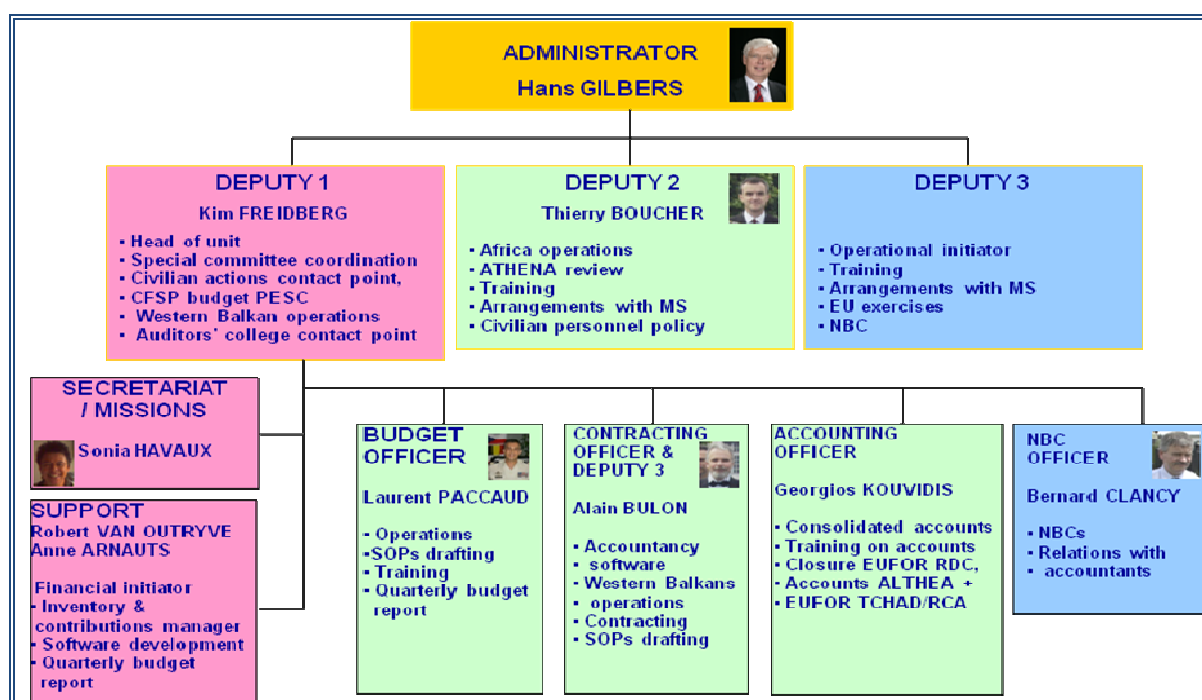
Member state	Parliament may issue a mandate	parliamentary approval before deployment	co-decision on operational issues	Information Rights
Austria	yes (binding)	yes	yes	yes (all members)
Belgium	no	no	no	yes (Committees)
Bulgaria	no	no	no	yes (Committees)
Cyprus	no	yes	yes	no
Czech Republic	no	no	yes	yes (Committees)
Estonia	no	yes	yes	yes (Committees)
Finland	no	no	no	yes (all members)
France	no	no	no	no
Germany	yes	yes	yes	yes (all members)
Greece	no	no	no	no
Hungary	yes (non-binding)	no	no	yes (Committees)
Ireland	no	yes	yes	yes (only head of Committees)
Italy	no	yes	no	yes (Committees)
Latvia	yes (binding)	yes	yes (only duration)	yes (Committees)
Lithuania	yes (binding)	yes	yes	yes (Committees)
Luxemburg	no	no	no	no
Malta	no	n/a	n/a	n/a
Netherlands	yes (binding)	yes	yes	yes (Committees)
Poland	no	no	no	no
Portugal	no	no	no	no
Rumania	no	no	no	yes (Committees)
Sweden	yes (non-binding)	yes	yes	yes (Committees)
Slovakia	yes	yes		
Slovenia	no	no	no	yes (Committees)
Spain	yes (non-binding)	yes	yes	no
United Kingdom	no	no	no	yes (Committees)

Anexo B – Acordo Quadro Financiamento PESC (2007-2013)

The EU as Global Actor											
(2004 prices)	2006 ^c	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013 total	Change 2013/2006	
Instrument for Pre-Accession (IPA) ^{b1}	1.121	1.193	1.290	1.353	1.452	1.565	1.660	1.700	10.213	52%	
European Neighbourhood & Partnership Instrument (ENPI) ²	1.274	1.390	1.400	1.437	1.470	1.530	1.640	1.720	10.587	35%	
Development Cooper. & Economic Cooperation Instrument (DCEC) ³	1.862	2.000	2.060	2.116	2.167	2.190	2.246	2.324	15.103	25%	
Instrument for Stability ⁴	531	232	268	338	363	400	430	500	2.531	-6%	
CFSP ⁵	99	150	185	220	250	285	310	340	1.740	245%	
Provisioning of Loan Guarantee Fund	220	188	185	181	178	174	171	167	1.244	-24%	
Emergency aid reserve	221									-100%	
Other (humanitarian aid, macro-financial assistance, ad-hoc envelopes, traditional agencies & margin)	894	1.046	1.081	1.094	1.129	1.196	1.222	1.278	8.046	43%	
Total heading 4 ^b	6.222	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463	29%	
All figures have been calculated using a 2% annual deflator between 2004 and 2013.											

Fonte: BENDIEK, Annegret, WHITNEY-STEELE, Hannah (2006)

Anexo C - Estrutura Athena



Fonte: Imagem fornecida pelo Coronel. Laurent Paccaud, Budget Officer, UE Athena

Anexo D – Chave Repartição Custos Athena

Les clés de répartition PNB		
Budget	Répartition PNB 2007 en pourcentage	Répartition PNB 2008 en pourcentage
Belgique	2.837476	2.769377
Bulgarie	0.218633	0.244996
République Tch.	0.960569	0.987366
Allemagne	20.184584	20.016376
Estonie	0.108757	0.134039
Irlande	1.363231	1.392679
Grèce	1.772351	1.761884
Espagne	8.788224	8.763107
France	16.078100	15.571492
Italie	12.799113	12.718526
Chypre	0.129017	0.127406
Lettonie	0.145304	0.177106
Lituanie	0.213176	0.231949
Luxembourg	0.226819	0.262221
Hongrie	0.765689	0.806285
Malte	0.041979	0.043142
Pays-Bas	4.662160	4.651090
Autriche	2.288369	2.216023
Pologne	2.301332	2.528278
Portugal	1.346686	1.294857
Roumanie	0.896870	1.066594
Slovénie	0.265871	0.271325
Slovaquie	0.395980	0.456664
Finlande	1.472194	1.480958
Suède	2.721054	2.798601
Royaume Uni	17.016463	17.227659
Total 26 EM	100,00	100,00
Source : Clés PNB applicables aux contributions au mécanisme Athena pour 2007 et 2008, Secrétariat général du Conseil, Mécanisme Athena, Administrateur, Doc. 772/07 (9 octobre 2007).		

Anexo E – Chave Contribuição Orçamento ONU

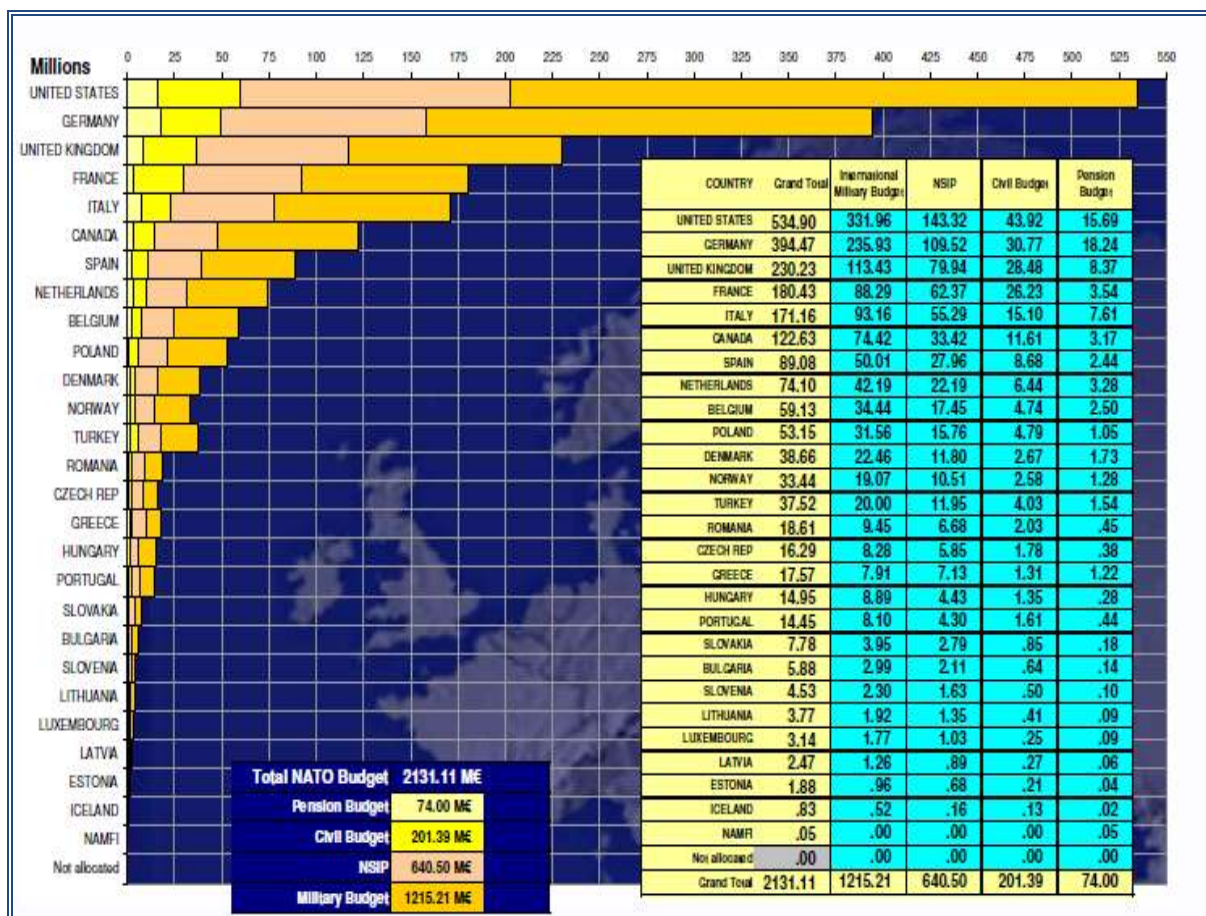
Effective rates of assessment for peacekeeping, 1 January 2010 to 31 December 2012, based on the scale of assessments adopted by the General Assembly in its resolution 64/248 and the composition of levels endorsed by the General Assembly in its resolution 64/249									
Member State	PK effective rates in 2009			PK effective rates			2010	2011-2012	
	Regular budget	2010-2012							
Level A									
China	3.1474	3.189	3.9390	3.9343			0.2560	0.273	0.2730
France	7.4359	6.123	7.5631	7.5540			0.7820	0.871	0.8710
Russian Federation	1.4161	1.602	1.9788	1.9764			0.5270	0.511	0.5110
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	7.8383	6.604	8.1572	8.1474			2.1730	2.260	2.2600
United States of America	25.9624	22.000	27.1743	27.1415			0.0030	0.003	0.0030
Total A	45.8001	39.518	48.8125	48.7536			51.0300	47.046	47.0417
Level B									
Andorra	0.0080	0.007	0.0070	0.0070	0.0070				
Australia	1.7870	1.933	1.9330	1.9330	1.9330				
Austria	0.8870	0.851	0.8510	0.8510	0.8510				
Bahamas ^a	0.0160	0.018	0.0167	0.0167	0.0167				
Bahrain ^a	0.0330	0.039	0.0361	0.0361	0.0361				
Belgium	1.1020	1.075	1.0750	1.0750	1.0750				
Canada	2.9770	3.207	3.2070	3.2070	3.2070				
Cyprus	0.0440	0.046	0.0460	0.0460	0.0460				
Denmark	0.7390	0.736	0.7360	0.7360	0.7360				
Estonia	0.0160	0.040	0.0400	0.0400	0.0400				
Finland	0.5640	0.566	0.5660	0.5660	0.5660				
Germany	8.5770	8.018	8.0180	8.0180	8.0180				
Greece	0.5960	0.691	0.6910	0.6910	0.6910				
Iceland	0.0370	0.042	0.0420	0.0420	0.0420				
Ireland	0.4450	0.498	0.4980	0.4980	0.4980				
Israel	0.4190	0.384	0.3840	0.3840	0.3840				
Italy	5.0790	4.999	4.9990	4.9990	4.9990				
Japan	16.6240	12.530	12.5300	12.5300	12.5300				
Liechtenstein	0.0100	0.009	0.0090	0.0090	0.0090				
Luxembourg	0.0850	0.090	0.0900	0.0900	0.0900				
Malta	0.0170	0.017	0.0170	0.0170	0.0170				
Monaco	0.0030	0.003	0.0030	0.0030	0.0030				
Netherlands	1.8730	1.855	1.8550	1.8550	1.8550				
Level C									
Brunei Darussalam	0.0241	0.028	0.0259	0.0259	0.0259				
Kuwait	0.1684	0.263	0.2433	0.2433	0.2433				
Qatar	0.0786	0.135	0.1249	0.1249	0.1249				
Singapore	0.3210	0.335	0.3099	0.3099	0.3099				
United Arab Emirates	0.2794	0.391	0.3617	0.3617	0.3617				
Total C	0.8714	1.152	1.0656	1.0656	1.0656				
Level D									
(None)									
Level E									
Barbados	0.0054	0.008	0.0048	0.0048	0.0048				
Saudi Arabia	0.2992	0.830	0.4980	0.4980	0.4980				
Total E	0.3046	0.838	0.5028	0.5028	0.5028				
Transition to Level E									
Czech Republic	0.0843	0.349	0.1571	0.1571	0.1571				
Trinidad and Tobago	0.0081	0.044	0.0198	0.0198	0.0198				
Total Transition to E	0.0924	0.393	0.1769	0.1769	0.1769				
Level F									
Antigua and Barbuda	0.0008	0.002	0.0008	0.0008	0.0008				
Hungary	0.2440	0.291	0.1164	0.1164	0.1164				
Oman	0.0292	0.086	0.0344	0.0344	0.0344				
Seychelles	0.0008	0.002	0.0008	0.0008	0.0008				
Total F	0.2748	0.381	0.1524	0.1524	0.1524				

Level G					
Slovakia	0.0189	0.142	0.0426	0.0426	
Level H^{a,b}					
Bulgaria	0.0060	0.038	0.0114	0.0114	
Latvia	0.0054	0.038	0.0114	0.0114	
Lithuania	0.0093	0.065	0.0195	0.0195	
Poland	0.1503	0.828	0.2484	0.2484	
Romania	0.0210	0.177	0.0531	0.0531	
Total H^{a,b}	0.1920	1.146	0.3438	0.3438	
Level H					
Croatia	0.0100	0.097	0.0194	0.0194	
Libyan Arab Jamahiriya	0.0124	0.129	0.0258	0.0258	
Mexico	0.4514	2.356	0.4712	0.4712	
Palau	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	
Saint Kitts and Nevis	0.0003	0.001	0.0002	0.0002	
Total H	0.4743	2.584	0.5168	0.5168	
Level I					
Albania	0.0012	0.010	0.0020	0.0020	
Algeria	0.0170	0.128	0.0256	0.0256	
Argentina	0.0650	0.287	0.0574	0.0574	
Armenia	0.0004	0.005	0.0010	0.0010	
Azerbaijan	0.0010	0.015	0.0030	0.0030	
Belarus	0.0040	0.042	0.0084	0.0084	
Belize	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	
Bolivia (Plurinational State of)	0.0012	0.007	0.0014	0.0014	
Bosnia and Herzegovina	0.0012	0.014	0.0028	0.0028	
Botswana	0.0028	0.018	0.0036	0.0036	
Brazil	0.1752	1.611	0.3222	0.3222	
Cameroon	0.0018	0.011	0.0022	0.0022	
Cape Verde	0.0001	0.001	0.0002	0.0002	
Chile	0.0322	0.236	0.0472	0.0472	
Colombia	0.0210	0.144	0.0288	0.0288	
Congo	0.0002	0.003	0.0006	0.0006	
Costa Rica	0.0064	0.034	0.0068	0.0068	
Côte d'Ivoire	0.0018	0.010	0.0020	0.0020	
Cuba	0.0108	0.071	0.0142	0.0142	

Democratic People's Republic of Korea	0.0014	0.007	0.0014	0.0014	0.0014
Dominica	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Dominican Republic	0.0048	0.042	0.0084	0.0084	0.0084
Ecuador	0.0042	0.040	0.0080	0.0080	0.0080
Egypt	0.0176	0.094	0.0188	0.0188	0.0188
El Salvador	0.0040	0.019	0.0038	0.0038	0.0038
Fiji	0.0006	0.004	0.0008	0.0008	0.0008
Gabon	0.0016	0.014	0.0028	0.0028	0.0028
Georgia	0.0006	0.006	0.0012	0.0012	0.0012
Ghana	0.0008	0.006	0.0012	0.0012	0.0012
Grenada	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Guatemala	0.0064	0.028	0.0056	0.0056	0.0056
Guyana	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Honduras	0.0010	0.008	0.0016	0.0016	0.0016
India	0.0900	0.534	0.1068	0.1068	0.1068
Indonesia	0.0322	0.238	0.0476	0.0476	0.0476
Iran (Islamic Republic of)	0.0360	0.233	0.0466	0.0466	0.0466
Iraq	0.0030	0.020	0.0040	0.0040	0.0040
Jamaica	0.0020	0.014	0.0028	0.0028	0.0028
Jordan	0.0024	0.014	0.0028	0.0028	0.0028
Kazakhstan	0.0058	0.076	0.0152	0.0152	0.0152
Kenya	0.0020	0.012	0.0024	0.0024	0.0024
Kyrgyzstan	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Lebanon	0.0068	0.033	0.0066	0.0066	0.0066
Malaysia	0.0380	0.253	0.0506	0.0506	0.0506
Marshall Islands	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Mauritius	0.0022	0.011	0.0022	0.0022	0.0022
Micronesia (Federated States of)	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Mongolia	0.0002	0.002	0.0004	0.0004	0.0004
Montenegro	0.0002	0.004	0.0008	0.0008	0.0008
Morocco	0.0084	0.058	0.0116	0.0116	0.0116
Namibia	0.0012	0.008	0.0016	0.0016	0.0016
Nauru	0.0002	0.001	0.0002	0.0002	0.0002
Nicaragua	0.0004	0.003	0.0006	0.0006	0.0006
Nigeria	0.0096	0.078	0.0156	0.0156	0.0156
Pakistan	0.0118	0.082	0.0164	0.0164	0.0164
Panama	0.0046	0.022	0.0044	0.0044	0.0044

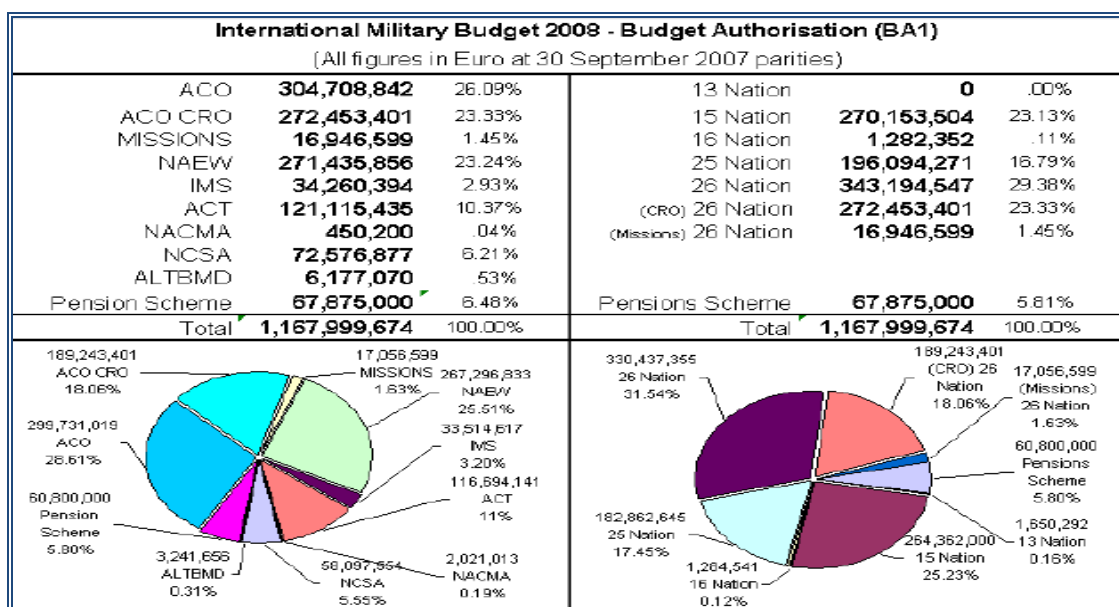
Tunisia	0.0062	0.030	0.0060	0.0060	Malawi	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Turkey	0.0762	0.617	0.1234	0.1234	Maldives	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Turkmenistan	0.0012	0.026	0.0052	0.0052	Mali	0.0001	0.003	0.0003	0.0003
Ukraine	0.0090	0.087	0.0174	0.0174	Mauritania	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Uruguay	0.0054	0.027	0.0054	0.0054	Mozambique	0.0001	0.003	0.0003	0.0003
Uzbekistan	0.0016	0.010	0.0020	0.0020	Myanmar	0.0005	0.006	0.0006	0.0006
Venezuela (Bolivarian Republic of)	0.0400	0.314	0.0628	0.0628	Nepal	0.0003	0.006	0.0006	0.0006
Viet Nam	0.0048	0.033	0.0066	0.0066	Niger	0.0001	0.002	0.0002	0.0002
Zimbabwe	0.0016	0.003	0.0006	0.0006	Rwanda	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Total I	0.9317	6.649	1.3298	1.3298	Samoa	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Level J					Sao Tome and Principe	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Afghanistan	0.0001	0.004	0.0004	0.0004	Senegal	0.0004	0.006	0.0006	0.0006
Angola	0.0003	0.010	0.0010	0.0010	Sierra Leone	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Bangladesh	0.0010	0.010	0.0010	0.0010	Solomon Islands	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Benin	0.0001	0.003	0.0003	0.0003	Somalia	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Bhutan	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Sudan	0.0010	0.010	0.0010	0.0010
Burkina Faso	0.0002	0.003	0.0003	0.0003	Timor-Leste	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Burundi	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Togo	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Cambodia	0.0001	0.003	0.0003	0.0003	Tuvalu	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Central African Republic	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Uganda	0.0003	0.006	0.0006	0.0006
Chad	0.0001	0.002	0.0002	0.0002	United Republic of Tanzania	0.0006	0.008	0.0008	0.0008
Comoros	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Vanuatu	0.0001	0.001	0.0001	0.0001
Democratic Republic of the Congo	0.0003	0.003	0.0003	0.0003	Yemen	0.0007	0.010	0.0010	0.0010
Djibouti	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Zambia	0.0001	0.004	0.0004	0.0004
Equatorial Guinea	0.0002	0.008	0.0008	0.0008	Total J	0.0099	0.151	0.0151	0.0151
Eritrea	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Grand total	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000
Ethiopia	0.0003	0.008	0.0008	0.0008	<i>Note:</i> Effective rates of assessment for peacekeeping operations shown above are calculated according to the system of adjustments adopted in General Assembly resolutions 55/235 and 64/249 and are displayed at 4 decimal places.				
Gambia	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	^a Before the adoption of General Assembly resolution 64/249, the Chairman of the Fifth Committee and the President of the General Assembly stated that it is the understanding of the Assembly that, as an exception, the Bahamas and Bahrain shall be treated as Level C for the scale of assessments for the period 2010-2012. See A/C.5/64/SR.22 and A/64/PV.68.				
Guinea	0.0001	0.002	0.0002	0.0002	^b Category H* comprises countries which have voluntarily moved to category H and pay at a level of 30 per cent rather than 20 per cent.				
Guinea-Bissau	0.0001	0.001	0.0001	0.0001	Fonte: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/220/Add.1				
Haiti	0.0002	0.003	0.0003	0.0003					
Kiribati	0.0001	0.001	0.0001	0.0001					
Lao Peoples Democratic Republic	0.0001	0.001	0.0001	0.0001					
Lesotho	0.0001	0.001	0.0001	0.0001					
Liberia	0.0001	0.001	0.0001	0.0001					
Madagascar	0.0002	0.003	0.0003	0.0003					

Anexo F - Orçamento da NATO - 2009



Fonte: Fornecido por Gérard Hubin, Internal Auditor, UE Staff Group, Shape

Anexo G - Distribuição Orçamento Militar da NATO



Fonte: Fornecido por Gérard Hubin, Internal Auditor, UE Staff Group, Shape

Anexo H - Operações Resposta a Crises da NATO (Custos Comuns Elegíveis)

Facility or Capability	Facility Investment (NSIP)	C2 Equipment (NSIP)	C2 Connectivity to Unit (MB)	O&M (MB)
CJTF/DJTF/CC HQs	Y	Y	Y	Y
CJTF/DJTF/CC HQs PSYOPS Requirements	Y	Y	Y	Y
CBRN Elements	Y	Y	Y	Y
APOD	Y	Y	Y	Y
SPOD	Y	Y	Y	Y
FWD Assembly Areas	Y	Y	Y	Y
Role 3 Medical Facilities	Y	Y	Y	Y
Role 2 Medical Facilities at APODs or other operational level assets	Y	Y	Y	Y
Weapons collection & Destruction sites	Y	Y	Y	Y
MSRs & Critical theatre infrastructure	Y	N/A	N/A	Y
Engineering Support	Y	Y	Y	Y
ISR	Y	Y	Y	Y
AGS	Y	Y	Y	Y
Fuel Storage and Supply	Y	Y	Y	Y
DOB	Y	Y	N	N
FSB	N	N	N	N
SOR Forces and Force Functions	N	N	N	N
Everything else	N	N	N	N

Fonte: Fornecido por Gérard Hubin, Internal Auditor, UE Staff Group, Shape

Anexo I – Contribuição dos Estados-Membros para as Operações da UE

Contributions des EM en troupes			
	ALTHEA	EUFOR RD Congo	EUFOR TCHAD / RCA
Belgique	60	86	50
Bulgarie	139	0	0
République Tchèque	90	0	0
Allemagne	1242	780	0
Estonie	3	0	0
Irlande	55	0	440
Grèce	179	0	15
Espagne	469	131	90
France	439	1002	2095
Italie	1119	72	55
Chypre	0	0	0
Lettonie	3	0	0
Lituanie	1	0	0
Luxembourg	1	0	0
Hongrie	143	0	0
Malte	0	0	0
Pays Bas	438	0	65
Autriche	203	0	55
Pologne	227	130	400
Portugal	234	56	15
Roumanie	110	0	120
Slovénie	124	0	15
Slovaquie	40	0	0
Finlande	182	0	65
Suède	80	62	235
Royaume Uni	691	0	0
TOTAL	6297	2319	3715
Source : document adapté d'un document de travail de l'Etat Major des Armées, Ministère français de la Défense.			
Les chiffres présentés dans ce document correspondent aux contributions maximales en troupes consenties par les EM aux opérations en question.			

Fonte: (MARANGONI, 2008)