



Universidade Católica Portuguesa
Instituto de Estudos Políticos

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Tese de Mestrado

**O Futuro da Defesa Europeia.
De uma Política de Defesa Comum a uma Defesa Comum?**

Orientador:

TenGen Fontes Ramos

Tatiana Moraes

Nº 100515003

22 de janeiro de 2019.

“Ninguém escapa ao sonho de voar, de ultrapassar os limites do espaço onde nasceu, de ver novos lugares e novas gentes. Mas saber ver em cada coisa, em cada pessoa, aquele algo que a define como especial, um objeto singular, um amigo é fundamental. Navegar é preciso, reconhecer o valor das coisas e das pessoas, é mais preciso ainda!”

Antoine de Saint-Exupéry

ÍNDICE

1. Introdução	8
1.1. Contexto.....	8
1.2. Questão de Partida e Estrutura	11
2. Evolução da Política Externa e de Segurança da UE.....	14
2.1. De Maastricht a Lisboa.....	14
2.2. Principais decisões contidas no Tratado de Maastricht	19
2.3. As decisões de Amesterdão.....	23
2.4. O Tratado de Lisboa	34
2.5. A Estratégia Europeia de Segurança (EES)	36
2.6. Constâncias e Variações	39
3. Análise da Estratégia Global da EU	41
3.1. Linhas Gerais da EGUE.....	44
3.2. Medidas de Implementação	45
3.3. O Fundo Europeu de Defesa	46
3.4. O Plano de Implementação	55
4. O Futuro da Defesa Europeia	65
4.1. Tendências Chaves	66
4.2. Os Cenários de Evolução	68
4.3. Comparação entre as Medidas em Adoção e os Cenários.....	72
4.4. Comparação entre o previsto na CED e as Medidas em Adoção	75
4.5. Entrevistas e Opiniões	81
5. A Implementação Real. Entre o Desejo e a Prática	83
6. Conclusões	86
7. Anexos	93
7.1. Entrevista: Professor Doutor Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia	93
7.2. Entrevista: Dr. João Faria	97
7.3. Entrevista: Dra. Sónia Ribeiro	101
8. Bibliografia.....	105

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação de mestrado contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado uma realidade e aos quais estarei eternamente grata.

Agradeço, primeiramente, ao meu querido professor Ten-Gen Fontes Ramos, pela generosa orientação, apoio incondicional, disponibilidade, pelo saber que transmitiu, pelas opiniões e críticas, total colaboração no solucionar de dúvidas e problemas que foram surgindo ao longo da realização deste trabalho e por todas as palavras de incentivo.

Agradeço a todos da EuroDefense Portugal, pelo apoio, carinho, atenção e informação disponibilizada durante o tempo em que estive a estagiar convosco. Em especial, um muitíssimo obrigado ao Dr. Augusto Melo Correia que esteve sempre presente; ao Dr. António Figueiredo Lopes; e ao Dr. Miguel Fradique da Silva.

Agradeço à Universidade Católica Portuguesa (UCP) e ao Instituto de Estudos Políticos (IEP) pelas oportunidades oferecidas, em especial a Dra. Ivone Moreira, Coordenadora do Mestrado e sempre presente no desenvolvimento dos meus estudos.

Agradeço aos meus pais, Sebastiana e Hodney, por serem modelos de coragem, pelo seu apoio incondicional, incentivo, amizade e paciência ao longo desta caminhada; às minhas irmãs Fabíola e Fabiane que tanto me apoiaram e me deram força para continuar; ao meu irmão que, mesmo estando longe, à sua maneira deu o seu apoio; à minha irmã de coração Ivonete Maria; aos meus cunhados, Bruno e Paulo; e aos meus sobrinhos Roberth, Raiane, Geovana, Marcos, Matheus, Robson e Fernando, uma família que tem sido uma fonte de inspiração e exemplo. A eles dedico este trabalho!

Agradeço aos meus colegas, por compreenderem as minhas constantes mudanças de humor, pelos ensinamentos diários e pela amizade. Agradeço aos amigos José Augusto Filho; Vanessa Pimentel; Vanusia Lima; Chana Chirute; Marisa Freitas; Pitra Bondo; Joanna Lój; Rafaela Lutes e a tantos outros que ajudaram direta ou indiretamente na concretização deste trabalho, obrigado pelo apoio e carinho que sempre tiveram para comigo, pois mesmo distantes, estiveram presentes, quando precisei.

RESUMO

A presente Tese de Mestrado tem por objetivo a avaliação do rumo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e, nomeadamente, de indagar se a PCSD caminha no sentido de maior cooperação e partilha ou se está a promover a constituição de forças armadas comuns, vulgo, do “Exército Europeu”. Para isso, partimos da análise da evolução da Política Externa e de Segurança Comum, desde o seu lançamento à criação e conteúdo da PCSD e dos entendimentos que têm orientado a sua evolução; passamos à avaliação da Estratégia Global da UE e fundamentalmente das medidas adotadas para a sua implementação, quer pelo Conselho, quer pela Comissão Europeia; após o que, estudamos os Cenários de evolução futura da PCSD tal como contidos no Documento de Reflexão sobre o “Futuro da Defesa Europeia”.

E, finalmente, cruzamos o que na prática está a ser implementado, quer com os Cenários do Documento de Reflexão quer com o conteúdo programático da Comunidade Europeia de Defesa, esta sim visando a constituição de um Exército Europeu, forma porventura mais substanciada para concluir sobre o sentido de evolução da Defesa Europeia para procurar responder à pergunta de partida: **“Perante o contexto de pressão, desafios e ameaças externas e face ao sentimento de insegurança existente em vários setores da Europa, será que a evolução do sistema de segurança europeu caminhará no sentido de maior integração, levando eventualmente à constituição de um “Exército Europeu”.**

Abstract

The purpose of this Master's thesis is to assess the direction of the Common Security and Defense Policy (CSDP) and, in particular, to ask whether the CSDP is moving towards greater cooperation and sharing or if the establishment of common armed forces is being promoted, commonly known as the “European Army”. For this we start with the analysis of the evolution of the Common Foreign and Security Policy since its launch to the creation and content of the CSDP and the understandings that have guided its evolution; we come to the assessment of the EU's Global Strategy and fundamentally the measures taken

to implement it, both by the Council and the European Commission; after which we have studied the Future Evolution Scenarios of the CSDP as contained in the Reflection Paper on the “Future of European Defense”.

And, finally, we cross over what is being implemented in practice, both with the Scenarios of the Reflection Document and with the programmatic content of the European Defense Community, this one aiming at the constitution of a European Army, perhaps more substantiated to conclude on the European Defense Department's attempt to respond to the initial question: “Given the context of external pressure, challenges and threats and the feeling of insecurity in various sectors of Europe, will the evolution of the European security system integration, leading eventually to the formation of a “European Army”.

LISTA DE ABREVIATURAS

AED	Agência Europeia de Defesa
ARVP	Alta Representante para a Política Externa e de Segurança da União Europeia e Vice-Presidente da Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CMPC	Capacidade Militar de Planeamento e Conduta
CEP	Coordenação Estruturada Permanente
CPE	Cooperação Política Europeia
CDP	Capabilities Development Plan
CJTF	Combined Joint Task Forces
EGUE	Estratégia Global da EU
EM's	Estados membros da UE
EUA	Estados Unidos da América
FDE	Fundo de Defesa Europeu
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PDC	Plano de Desenvolvimento de Capacidades
RACD	Revisão Anual Coordenada de Defesa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

No prefácio da “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”, Federica Mogherini¹, Alta Representante para a Política Externa e de Segurança da União Europeia e Vice-Presidente da Comissão, que passaremos a designar como ARVP, mostra bem a preocupação que envolvia a Europa em Junho de 2016, data em que a “Estratégia” foi apresentada ao Conselho Europeu:

“Está a ser posto em causa o propósito, e até mesmo a própria existência, da nossa União Europeia. Porém, os nossos cidadãos e o mundo precisam mais do que nunca de uma União Europeia forte. A instabilidade e a insegurança têm vindo a crescer na região europeia em sentido lato. As crises que enfrentamos dentro e fora das nossas fronteiras estão a afetar diretamente a vida dos nossos cidadãos²”.

O que reflete uma profunda alteração do contexto descrito na Estratégia Europeia em matéria de Segurança de 2003, em que se afirmava que a Europa “nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje”³ e parece, portanto, evidenciar uma sensível mudança quer das condições externa de segurança, quer da capacidade da União Europeia para lhes fazer face. Na verdade, não pode deixar de se notar que os últimos anos deixaram um rasto de profunda intranquilidade na Europa e nos cidadãos europeus.

Depois de algum apaziguamento a seguir aos ataques terroristas em Madrid e em Londres, em 2004 e 2005 respetivamente, nos dois ou três últimos anos as principais cidades europeias (nomeadamente Paris, Bruxelas, Londres, Berlim, Nice, Manchester e Barcelona) foram vítimas de ataques mortais reiterados, atingindo cidadãos comuns e instaurando na Europa um ambiente de natural sentimento de vulnerabilidade e de medo. A que se pode juntar o fluxo descontrolado de refugiados e de emigrantes provindos de um Sul frágil, instável, em crescimento demográfico rápido e envolvido em conflitos que se arrastam

¹ Serviço Europeu de Ação Externa, "Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte-Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia", (2016).

² Ibidem, p. 2.

³ Secretário Geral do Conselho, "Estratégia europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor", (2009): 28.

no tempo. Movimentos que trouxeram não só a percepção de vulnerabilidade, mas também o sentimento de que a segurança interna depende de fatores que decorrem no exterior da Europa, nomeadamente na sua periferia estratégica.

A que podemos ainda acrescentar o comportamento mais agressivo da Rússia cuja ação na sua periferia tem sido sintomaticamente voltada para a preservação de esferas de influência em países que pertenceram à antiga URSS, como os Estados Bálticos, a Geórgia, a Moldava ou a Arménia – *Estrangeiro Próximo* – e que atingiu a sua expressão máxima com a invasão do Leste da Ucrânia e a anexação da Crimeia, procurando alterar, pela ocupação militar, fronteiras internacionalmente reconhecidas como tal.

É no quadro desta alteração conjuntural que foi produzida a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, que por simplificação passaremos a designar por Estratégia Global da UE (EGUE), documento cuja análise se considera fundamental para entender a forma como a UE analisa a situação atual, quais são as ações que considera dever adotar, e as consequências que essas ações poderão ter na Política Comum de Segurança e Defesa, tema central da presente Tese.

Muito dependerá certamente da maneira como a EGUE venha a ser implementada, pelo que, em consequência, se torna necessário analisar os documentos relacionados com esta ação.

Assim, em 14 de novembro de 2016 foi apresentado pela ARVP e aprovado pelo Conselho de Relações Externas da UE o “Plano de Implementação da EGUE na dimensão de Segurança e Defesa”,⁴ em que se define um novo “Nível de Ambição” para a UE articulado em três ações: responder aos conflitos e crises externos; construir capacidades nos parceiros; e proteger a União e seus cidadãos⁵.

Mas o texto sobretudo define e propõe um conjunto de ações consideradas necessárias para a sua “implementação” e para a construção de uma Europa mais forte, que, se con-

⁴ "Implementation Plan on Security and Defence", Council of the European Union.

⁵ *Ibidem*, p. 2.

cretizadas, poderão trazer, de facto, alterações significativas no Inter-relacionamento entre as instituições europeias e os sistemas de geração de capacidades dos Estados membros.

Entre elas destaca-se o “aprofundamento da cooperação na defesa”,⁶ que terá como elemento de base a “Revisão Anual Coordenada da Defesa” entre os Estados membros, tendo em vista promover a sincronização dos planos de defesa dos Estados membros, em satisfação das capacidades comuns prioritárias; a constituição de uma estrutura para planeamento e conduta, de operações militares não executivas, que designaremos como Capacidade Militar de Planeamento e Conduta (CMPC, em Inglês - MPCC), a criação de ferramentas e instrumentos (financeiros) para apoiar e incentivar a cooperação de defesa, facilitar a participação das PME e fortalecer a base industrial e tecnológica de defesa europeia de forma mais competitiva e inovadora, a reformulação do sistema de informações, ou a revisão do mecanismo de financiamento das operações militares (mecanismo Athena) para o tornar mais expedito e partilhado; mas, sobretudo, a proposta de revitalização do conceito de “Cooperação Estruturada Permanente”,⁷ que embora presente no Tratado de Lisboa, nunca tinha sido implementada por pressupor regras de exigência e de funcionamento que estão além da decisão por unanimidade⁸, quadro de referência essencial do “pilar” de segurança e defesa.

O outro documento essencial é o *Action Plan*, ou Plano de Ação Europeu, no domínio da defesa⁹, em que a Comissão Europeia criou o *Fundo Europeu de Defesa* com o objetivo de auxiliar os Estados-Membros a investirem de forma mais eficiente em capacidades de defesa conjunta, reforçar a segurança dos cidadãos europeus e promover uma base industrial mais competitiva e inovadora.

A 15 de Dezembro de 2016, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de reforçar a segurança e defesa europeia, reafirmando o seu empenho na implementação da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia para o período 2015-2020. Frisa, ainda, o reforço

⁶ Ibidem, p. 21 e 22.

⁷ Ibidem, p. 29.

⁸ A decisão para a pertença à Cooperação Estruturada Permanente é efetuada por maioria qualificada, bem como a decisão entre os países que já pertençam a esta para aceitar a inclusão de outros.

⁹ "Plano de ação europeu no domínio da defesa: para um fundo europeu de defesa", Comissão Europeia.

da cooperação da UE em matéria de segurança externa e defesa, centrando-se em três prioridades:

- A Estratégia Global da UE no domínio da segurança e defesa.
- O Plano de Ação Europeu de Defesa.
- A aplicação do conjunto comum de propostas que dá seguimento à Declaração Conjunta UE-NATO assinada em Varsóvia em julho de 2016. Aqui o Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar um fundo o então *European Defense Found*¹⁰.

1.2. Questão de Partida e Estrutura

Vários elementos de natureza política se têm vindo a acrescentar aos de contexto estratégico. Assim, antecedendo a Cimeira de Roma de Março de 2017, a Comissão Europeia publicou o Livro Branco sobre o futuro da Europa¹¹, em que apresenta vários cenários sobre a Evolução da UE no contexto pós Brexit, e em que se propõe difundir novos elementos de reflexão sobre diversos tópicos. Um deles, relevante para a presente proposta de Dissertação, constitui uma reflexão sobre o “Futuro da Defesa Europeia”¹² e veio a ser publicado em Junho daquele ano. O que parece dever ser destacado nesta reflexão da Comissão Europeia é que a mesma parte da análise das “Tendências Chave” do contexto político, estratégico, económico e tecnológico atual¹³, já brevemente afluídas anteriormente neste texto, para daí concluir que “o tempo está maduro para uma mudança de grau no campo da segurança e defesa”¹⁴. E apresenta como cenários para uma União Europeia “movendo-se em direção a uma União de Segurança e Defesa”¹⁵:

- Um cenário de “Cooperação”, em que os Estados Membros cooperariam nas matérias de Segurança e Defesa mais frequentemente do que no passado;

¹⁰ "Conselho Europeu", Conselho Europeu. Conselho da União Europeia.

¹¹ "Livro Branco sobre o futuro da Europa", Comissão Europeia.

¹² "Reflection paper on the future of european defence", European Commission.

¹³ Ibidem, p. 7.

¹⁴ Tradução de “the time is ripe for a European step change in the security and defense field.” "Reflection Paper on the future of european defence", European Commission.

¹⁵ Ibidem, p. 11.

- Outro, de Segurança e Defesa “Partilhada”, em que haveria muito maior solidariedade financeira e operacional, além de um entendimento mais vasto e mais profundo em relação ao entendimento das ameaças respetivas e à convergência das culturas estratégicas;
- E, finalmente, um cenário de segurança e defesa “Comum”, resultado de um aprofundamento da cooperação e de maior integração em direção a uma defesa e segurança comum.

São opções muito diferentes, mas todas partem da necessidade de melhorar a cooperação atual, e que poderão levar a uma estrutura profundamente diferente da que existe atualmente em que, à luz do Tratado de Maastricht, confirmado no Tratado de Lisboa as ações da Política Externa e de Segurança têm natureza intergovernamental, são decididas por unanimidade¹⁶ e de natureza voluntária por parte dos Estados Membros.

Naturalmente que se reconhece que esta evolução está prevista desde o Tratado de Maastricht, onde se acordou no nº1 do Artigo J. 4 que “a política externa e de segurança deve incluir todas as questões relacionadas com a segurança da União, incluindo a eventual estruturação de uma política de defesa comum, que pode, ao longo do tempo, levar a uma defesa comum”¹⁷.

E esta é, portanto, a interrogação que se me coloca, e que está expressa no Título e Subtítulo propostos nesta investigação, os quais podem ser expressos da seguinte forma:

Perante o contexto de pressão, desafios e ameaças externas e face ao sentimento de insegurança existente em vários setores da Europa, será que a evolução do sistema de segurança europeu caminhará no sentido de maior integração, levando eventualmente à constituição do “Exército Europeu”?

Para procurar responder a essa questão julgo necessário desenvolver os seguintes tópicos, que corresponderão aos Capítulos que proponho para esta Dissertação: análise da evolu-

¹⁶ Nos termos do nº1 do artigo 22^a, Capítulo 1, Título V do Tratado de Lisboa, “O Conselho Europeu delibera por unanimidade, por recomendação do Conselho por este adotada de acordo com as regras previstas para cada domínio. As decisões do Conselho Europeu são executadas nos termos dos Tratados”.

¹⁷ “Tratado de Maastricht”, I^m Europe.

ção da Política Externa e de Segurança da Europa, desde o seu lançamento e entendimentos que têm orientado a sua evolução; análise da Estratégia Global da UE e fundamentalmente das medidas adotadas para a sua implementação, quer pelo Conselho, quer pela Comissão e mesmo pelo Parlamento Europeu; estudo do Documento de Reflexão sobre o “Futuro da Defesa Europeia” e das linhas que especifica cada cenário.

E, finalmente, iremos cruzar o que na prática está a ser implementado, quer com os Cenários do Documento de Reflexão, quer com o conteúdo programático da Comunidade Europeia de Defesa, esta sim visando a constituição de um Exército Europeu, forma porventura mais substanciada para concluir sobre o sentido de evolução da Defesa Europeia.

2. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DA UE

2.1. De Maastricht a Lisboa

A Política Externa e de Segurança da União Europeia, não foi feita do dia para a noite, mas sim, desenvolvida em “pequenos passos”. É bem conhecida a frase de Robert Schumann sobre o desenvolvimento da Europa que bem descreve um processo gradual, hoje histórico:

*“L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.”*¹⁸

Um Continente que ao longo de décadas passou por reiterados e sangrentos conflitos, hoje pode se dizer que vive em “paz”. Pode mesmo afirmar-se que estes últimos 50 anos constituem o período mais longo, de sempre, de paz na Europa.

Os 28 (futuramente 27 países) que compõem esta união representam cerca de 25% da riqueza mundial, mantêm relações políticas e económicas significativas com todos os grandes espaços do globo e têm hoje um peso e influência a nível global muito mais significativo do que tinham em meados do século passado quando, consternados, verificaram o estado de ruína e de profunda divisão saídos da Segunda Guerra Mundial.

Dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, o único que saiu fortalecido foi os Estados Unidos da América (EUA) que rapidamente desmobilizou as suas forças armadas e se concentrou nas tarefas internas de desenvolvimento. A Leste da Europa, porém verificava-se uma ação opressiva que se estendeu à Polónia, Checoslováquia e Hungria, e a seguir à Bulgária e Romênia. O Bloqueio de Berlim em 1948 marca uma rotura significativa, pelo que se considera habitualmente como iniciador da Guerra Fria. Churchill denuncia ao mundo a “Cortina de Ferro” que se implanta na Europa. Mas só devido ao entendimento político estratégico de Truman, de que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o avanço dos movimentos comunistas nos países debilitados economicamente seriam a nova ameaça ao equilíbrio do sistema internacional, passou a ser considerada a possibilidade de apoiar o desenvolvimento da economia da Europa (daí o

¹⁸ "La déclaration Schuman du 9 mai 1950", Union européenne.

Plano Marshall), o que naturalmente contribuiria também para conter o avanço do sistema comunista na esfera de influência norte-americana¹⁹. Só em 1949 surge o Tratado do Atlântico Norte, juntado as duas margens deste oceano numa Aliança de Defesa, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

O lançamento de uma maior aproximação entre a “família europeia” foi uma das ideias que mais eco fez no Congresso Europeu de 1948, onde se juntaram todas as correntes políticas que procuravam um futuro de paz e de desenvolvimento no Continente, e onde foi decidido constituir-se uma “Assembleia deliberativa europeia e de um Conselho europeu especial encarregues de preparar a integração económica e política dos países europeus”²⁰.

É, em boa parte da dinâmica desenvolvida neste Congresso, que resultaram instituições como o Conselho da Europa, e mais tarde, em 1951, sob o impulso de Schumann, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituição que, pode dizer-se, materializa a reconciliação com a Alemanha e reduz as possibilidades de nova guerra, dado permitir controlar a produção conjunta de aço²¹.

Embora a CECA fosse um órgão económico, serviu também para fortalecer os laços entre os países europeus. A interdependência criada através desse organismo criou as bases para as futuras discussões sobre segurança e defesa entre os países europeus. Já em 1950, o Primeiro-Ministro francês René Pléven tinha proposto a criação de um exército europeu integrado que tivesse controle supranacional e não dependesse do controlo por parte das entidades nacionais.

No fundo estava em causa a necessidade de se equacionar o rearmamento alemão tornado uma questão cada vez mais significativa perante as ameaças a Leste por parte da URSS e

¹⁹ Capitão João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias Costa, “Política Europeia de Segurança e Defesa- Pós-constituição Europeia”, *Revista Militar* n.º 24452005.

²⁰ “A história da União Europeia-1948”, União Europeia.

²¹ A integração europeia baseia-se em quatro tratados fundadores: o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris em 1951; o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), assinados em Roma em 1957; e o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992. Salienta-se ainda que os tratados fundadores foram alterados em diversas ocasiões, entre elas, o Ato Único Europeu, de 1987, o Tratado de Amsterdã, de 1997 e o Tratado de Nice, de 2000.

devido à transferência para a Coreia de parte das Forças Americanas perante a invasão em 1950 da Coreia do Sul pela Coreia do Norte.

As negociações para a constituição da Comunidade Europeia de Defesa (CED) – sucedânea do Plano Pléven – começaram em 1951²², contudo o projeto foi rejeitado pela Assembleia Nacional francesa, sendo muito referidos na altura, entre os argumentos contra a CED, os receios de líderes e da população em geral em relação ao rearmamento da Alemanha e à participação em uma aliança militar.

Em resposta a essa rejeição francesa, a Grã-Bretanha propôs, com a concordância dos EUA, a alteração do Tratado de Bruxelas²³ de que eram membros os países vencedores, para que pudessem ser acolhidos os países derrotados como a Itália e a Alemanha. A União Ocidental, que tinha resultado do Tratado de Bruxelas, foi alterada para União da Europa Ocidental (UEO), onde a Alemanha²⁴ foi admitida, após o que foi integrada na NATO, quadro em que o seu rearmamento foi discutido e acordado.

A UEO foi estabelecida em 1955, e teve, portanto, como membros os participantes da CECA, e a sua criação permitiu o reconhecimento da República Federal da Alemanha como estado soberano, sendo convidada a participar também da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Dessa forma, as maiores preocupações dos políticos europeus do pós-guerra tinham sido, para bem ou para mal, resolvidas

Com a criação da Comunidade Económica Europeia, a Europa lançava a sua reconstrução e recuperação económica, e avançava para a sua “Era de Ouro”. A preocupação com uma nova militarização e fortalecimento da Alemanha havia sido minimizada com a sua entrada na NATO, sob a tutela dos EUA, e na CECA, e, por fim, mas não menos importante, a o avanço soviético havia sido estabilizado através da participação significativa dos países da Europa Ocidental na NATO, ultrapassando as suas divisões anteriores.

²² Em 15 de fevereiro de 1951 foi efetuada em Paris a primeira reunião com vista à criação de uma Comunidade Europeia de Defesa com a participação da Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Alemanha, juntamente com seis países observadores (EUA, Canadá, Dinamarca, Noruega, Reino Unido e Países Baixos).

²³ De que eram membros o Reino Unido, a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, conforme "A história da União Europeia-1948".

²⁴ A Itália seguiu os passos da Alemanha, mas a sua reintegração nas estruturas ocidentais não teve, naturalmente, o mesmo nível de dramatismo.

Portanto, as bases para o desenvolvimento de políticas de cooperação militar definiram-se no nível da NATO, enquanto as questões comerciais europeias ficavam a cargo da “Europa dos Seis”, no âmbito da CECA e mais tarde da CEE. Durante a década de 1960, houve a tentativa, ainda que fracassada, da França em centralizar a política externa através de reuniões regulares dos Chefes de Estado em Paris, criando uma Política Externa e de Defesa Comum aos EM’s da CEE.

Contudo, esse fracasso, embora tenha sido causado principalmente pela intolerância da própria França de De Gaulle, em aceitar as emendas propostas pelos Estados de ligar a atuação externa das Comunidades Europeias à NATO, possibilitou a reaproximação entre a França e a Alemanha, confirmada através do Tratado de Cooperação Franco-alemão de 1963²⁵. No fundo, até à queda do Muro de Berlim a defesa da Europa articulava-se na NATO e a sua prosperidade na CEE que tinha como prioridade (única) a integração económica pela construção do mercado comum e depois do mercado único, apesar de ao longo do tempo se vir tornando cada vez mais evidente que a Europa não poderia ser apenas um processo económico e se sentir que não poderia deixar de ter uma expressão externa política e de segurança.

Vários incidentes mostraram a sua irrelevância nesta área, mas só após a invasão da Checoslováquia, os países europeus iniciaram em 1970 a chamada Cooperação Política Europeia, num quadro voluntário e de cooperação, o qual só foi integrado, passada mais de uma década, no Ato Único Europeu em 1968²⁶. Foi só após a queda do Muro de Berlim, num contexto em que o colapso da URSS foi seguido, na década de 1990, de múltiplas crises que rodearam a Europa desde a Argélia aos Balcãs que a Europa deu um passo no sentido de afirmar, em 1992, em Maastricht, a sua vontade de se dotar de uma política externa e de segurança. O falhanço das então Comunidades Europeias (apoiadas pela UEO) nos Balcãs para estabilizar os conflitos resultantes da fragmentação da Jugoslávia mostraram tal necessidade.

²⁵ Ibidem, pp.60-62

²⁶ O Artigo 30 refere como objetivos da CPE a formulação e implementação conjuntas de uma política externa europeia, de natureza cooperativa, "A cooperação política europeia: processo de integração intergovernamental", Arsénio, José Manuel da Costa.

Foi com o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia (TUE), que se veio dinamizar-se significativamente esse processo de integração europeu, iniciado durante a década de 1950, modificando não só as estruturas económicas, políticas e sociais de seus Estados membros (EM's), mas acrescentando um pilar de natureza intergovernamental destinado às questões de segurança. O que de certo modo altera a genética das Comunidades Europeias, dado dizer respeito a uma área fundamental da soberania dos EM's o que levou, portanto, à constituição de um pilar específico em que os assuntos apenas são acordados por consenso²⁷.

Embora com a ocorrência de alguns sérios percalços nos últimos tempos como, por exemplo, a rejeição de um Tratado Constitucional e a crise fiscal e económica que tem abalado alguns de seus EM's, são visíveis os esforços e resultados alcançados pela União Europeia (UE) nestes últimos anos em termos de integração e superação de questões internas, a fim de atingir um consenso em diversos assuntos e de buscar a aplicação de uma política externa comum.

A Política Externa e de Segurança Comum da UE (PESC) é, juntamente com a cooperação policial e judicial penal, um dos três "pilares" fundamentais da União. Que, embora seja uma política comum, o instrumento para a aplicação da PESC não é a integração, mas sim a cooperação entre os EM's. E, com a evolução da cooperação entre os EM's, podemos verificar que houve um aprofundamento dessa relação intergovernamental, que passou a ser não mais a busca de objetivos exclusivos de cada Estado-membro separado, mas sim uma tendência a alcançar objetivos externos comuns.

O Tratado de Maastricht veio alterar os tratados europeus anteriores e criou uma União Europeia assente em três pilares: as Comunidades Europeias envolvendo o tratamento das questões económicas, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI)²⁸.

²⁷ "A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa", Ferguson, Yale e Mansbach, Richard.

²⁸ Petr Novak, "Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão". 1-2.

2.2. Principais decisões contidas no Tratado de Maastricht

A criação da União Europeia, introduzindo o procedimento de codecisão, dando mais força ao Parlamento no processo de tomada de decisão, trouxe também, novas formas de cooperação entre os governos da UE, respetivamente no âmbito da defesa, da justiça e dos assuntos internos²⁹.

O Tratado de Maastricht é composto por mais de 300 artigos, 17 protocolos e 33 declarações, num contexto que revê, completa e modifica os Tratados fundadores da CECA, da CEE e da EURATOM, juntamente com o Ato Único Europeu³⁰. Este tratado para além de ter criado a UE, foi assente em uma arquitetura institucional de três pilares que eram:

No primeiro pilar, essencialmente era o que integrava os Tratados fundadores, em particular o Tratado que instituía a Comunidade Económica Europeia (CEE) e o Tratado que instituía a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM). O Tratado CECA, que fazia igualmente parte deste pilar, extinguiu-se a 24 de julho de 2002, por ter terminado o período de vigência de cinquenta anos que o seu artigo 97.º prescrevia. Este era sem dúvida o pilar fundamental e o único que respeitava rigorosamente os princípios da integração e do quadro institucional único.

O segundo, de natureza claramente intergovernamental, tratava da PESC. Ainda hoje permanece com grande grau de autonomia no pós-Tratado de Lisboa, integrado no Tratado da União Europeia. A PESC apresenta vários elementos de continuidade em relação à Cooperação Política Europeia (CPE), especialmente a separação entre assuntos económicos e políticos.

Visto isso, percebe-se que a CPE, como precursora da PESC, trouxe consigo um carácter deveras intergovernamental que, com o passar dos anos, recebeu alguns aspetos supranacionais, especialmente com o envolvimento cada vez maior da Comissão, do Parlamento e com a criação do Secretariado. Desse modo, a CPE, com um sistema mais informal e descolado da CE e de seus procedimentos, abriu caminho para uma PESC que tenderia a

²⁹ Ibidem, pp.1-2.

³⁰ "A importância do Ato Único Europeu para a União Europeia", Furtado, Rogério Dourado.

ter ainda mais aspetos supranacionais. Ao analisarmos as políticas externas da UE, enfrentamos problemas jurídicos, políticos e teóricos pois, juridicamente, a União só possui as competências atribuídas pelos Tratados.

A PESC, foi criada pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor no ano de 1993. Para muitos autores das Relações Internacionais, o fim da bipolaridade favoreceu o estabelecimento da PESC, na medida em que eventos como a queda do Muro de Berlim e a pressão pela reunificação da Alemanha ocorriam paralelamente a duas conferências intergovernamentais que pretendiam reformar as instituições europeias³¹. Podemos citar por exemplo o papel da Guerra do Golfo, liderada pelos EUA contra o Iraque sob autorização da ONU, na gestação da PESC:

“Onde a crise no Golfo Pérsico destacou as enormes dificuldades da CPE para lidar com crises internacionais, mas também a incapacidade da CE de agir como uma frente unida e, desta forma, influenciar o curso dos eventos internacionais. Pela mesma altura, assistiu-se à reunificação da Alemanha que, apesar de trazer consigo a visão de uma Nova Europa, suscitou uma desconfiança generalizada em respeito ao ressurgimento de uma Alemanha forte e, por consequência, a necessidade de reforçar a ancoragem deste país ao processo de integração europeia. Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos reclamavam uma maior responsabilidade da CE no domínio da segurança e defesa por forma a estabelecer-se uma divisão do trabalho mais equitativa no que toca à gestão da segurança europeia e internacional³²”.

A PESC representou uma progressão natural, tanto esclarecendo o que tinha sido alcançado através da CPE e construindo apenas alguns objetivos e procedimentos verdadeiramente inovadores para aquele mecanismo, como também, proporcionou um reforço do seu papel no mundo e salvaguardou os interesses fundamentais da UE. Uma Política Externa Comum representou a adoção de posições comuns frente às questões internacionais sempre que se considerarem necessárias.

³¹ Laura C. Ferreira-Pereira, "A Europa da Defesa: O Fim do Limbo.", *Nação e Defesa* 2005, 211.

³² *Ibidem*, pp.93-95

“Vale ressaltar que as disposições da PESC foram além do domínio da política externa e da segurança ao incluírem a perspectiva de uma defesa comum. Efetivamente, o Artigo J.4 conhecido como o “artigo da defesa” foi a ponto de estipular que: “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento necessário, a uma defesa comum.” (Art.º J.4 nº1) O mesmo artigo determinou ainda que a UEO, seria como “parte integrante do desenvolvimento da União Europeia”, caberia preparar e executar as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa (Art.º J.4 nº 2). Após décadas a sentirem na inércia institucional e operativa da UEO, os países europeus sinalizavam agora a sua determinação em apoiar explicitamente o papel, a responsabilidade e o contributo desta aliança em todas as situações que exigissem competências militares, como componente militar da UE. Nesta perspectiva, no seu espírito e letra, o Artigo J.4. quebrou o tabu que historicamente envolvia o projeto da defesa europeia desde 1954”³³.

Para muitos teóricos e especialistas, Maastricht parece ter sido um passo face a cooperação europeia em matéria de segurança e defesa. Porém, apesar de suas realizações, as mudanças trazidas por Maastricht no âmbito da política externa e de segurança infelizmente parecem ter falhado logo no seu primeiro teste que foi a crise dos Balcãs.

O fato de os acontecimentos terem se iniciado quando a PESC ainda estava em gestação podem ter piorado a situação, porém a incapacidade europeia em lidar com o conflito que se prolongava colocou sérias dúvidas sobre o grau de comprometimento da UE com questões de segurança: tais como a Guerra do Iraque, a crise jugoslava que irrompeu em Junho de 1991 tornou-se o primeiro teste à capacidade europeia de gerir crises internacionais no quadro da PESC. A falta de entendimento político então revelada pelos Estados membros numa altura em que estavam particularmente empenhados na negociação do dossiê da PESC e que geraram efusivos discursos sobre a criação de uma União Política dotada de uma voz comum debilitou a imagem externa da organização ao mesmo tempo que tornou risíveis os compromissos assumidos em Maastricht.

O empenhamento da NATO na emergência de uma Identidade Europeia de Segurança e

³³ Ibidem, p.97

Defesa e a criação das *Combined Joint Task Forces* (CJTF), em Janeiro de 1994, prometiam abrir novos caminhos para a afirmação da UE na esfera da segurança. Isto porque estas decisões pareciam trazer consigo as sementes de uma maior participação da organização no quadro das operações da NATO ou mesmo de uma liderança na condução de operações de pequena escala com recurso às capacidades da Aliança no espírito das CJTF³⁴.

O terceiro pilar já está parcialmente comunitarizado, isto é, transferido para o primeiro pilar pelas reformas de Amesterdão e Nice, e ocupava-se da Justiça e Assuntos Internos; hoje mantêm-se “intergovernamentalizados”. Ou seja, sujeitos ao método intergovernamental, mantêm basicamente questões relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Esta estrutura em pilares resultou de um compromisso estabelecido em Maastricht para permitir novos caminhos a União sem com isso provocar uma rutura entre os adeptos de uma maior integração e os defensores do *status quo*. E, o que o sistema tinha de menos lógico e transparente foi resolvido com o Tratado de Lisboa, que tratou de reconhecer à UE uma personalidade e capacidade jurídico total³⁵. O TUE dinamizou a área de ação europeia, introduziu novos mecanismos, tal como o princípio de subsidiariedade, a cidadania europeia consagrada expressamente no respeito pelos direitos fundamentais, numa esperança de conseguir uma maior união através do resgate e pertença de uma identidade europeia³⁶.

Com isso, foram reforçados também os poderes do Parlamento Europeu e, dentro do novo sistema de pilares, a PESC passou a fazer parte do segundo pilar, mais tarde ficando incluídas no artigo J, no título V TUE. O Tratado de Maastricht, além de fundar a UE e o Euro, criou a PESC, num reforço à anterior Cooperação Política Europeia e também fez da União da Europa Ocidental (UEO) um componente da segurança do continente vinculada à UE e à NATO.

³⁴ Ibidem, P.98.

³⁵ "Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão", Novak, Petr. Parlamento Europeu.,2.

³⁶ Bruno Oliveira Martins, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia 1950-2008* (Cascais: Príncípia, 2009).(Ver pp 84-85).

E importante frisar que o Ato Único Europeu constituiu a mais importante reforma da Comunidade até então, convertendo-se em um verdadeiro ato constitucional, ampliando os objetivos fundadores, fixando as bases legais de consecução do mercado único. Sendo concretizado em 31 de dezembro de 1992, foi o antecedente imediato do Tratado de Maastricht, que após, somado ao Tratado de Amsterdão, representam as etapas essenciais do processo de construção do Continente europeu³⁷.

2.3. As decisões de Amsterdão

O tratado de Amsterdão, assinado em 1997, teve sua origem já prevista em dispositivo próprio do Tratado Maastricht, pois este determinava uma Conferência Intergovernamental a ser realizada em 1996, entre os representantes dos Estados-membros, e que teria a finalidade de reavaliação do Tratado da União Europeia, ou Tratado de Maastricht. Este Tratado tinha o propósito de fixar bases para a União Europeia, introduzindo um fortalecimento das atividades da organização no campo social, e assumindo o compromisso pelo desenvolvimento do emprego e dos direitos dos cidadãos.

Foram consolidados os três grandes pilares sobre os quais a União Europeia havia assentado seu procedimento desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Sendo o primeiro pilar as Comunidades Europeias; o segundo, a política externa e de segurança comum; e, o terceiro, a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. É importante destacar que o tratado manteve como unanimidade a regra às questões constitucionais e algumas questões concretas, como a fiscalização.

O tratado de Amsterdão ficou formalizado em três partes: as modificações substantivas; as simplificações; e as disposições finais e gerais, possuindo quatro grandes objetivos: o de fazer do emprego e dos direitos do cidadão o ponto principal da União; o de suprimir os últimos entraves à livre circulação e reforçar a segurança; o de permitir que a Europa faça ouvir melhor a sua voz no mundo; e, por último, o de tornar mais eficaz a arquitetura institucional da União³⁸.

³⁷ Ferreira-Pereira, "A Europa da Defesa: O Fim do Limbo.", 92-94.

³⁸ Odete Maria. Oliveira, *União européia: processo de integração*. (Curitiba), 3-4.

Este Tratado também anexou uma Declaração da UEO, que reafirmava a importância da intensificação de esforços no sentido de desenvolver uma identidade europeia de segurança e defesa, no qual a Europa assumisse maiores responsabilidades em assuntos de defesa, tal como havia sido declarado em 1991 em Maastricht.

A seguir a Maastricht, a União Europeia ficou dotada dos mecanismos legais suficientes para desenvolver uma política externa comum e para encarregar a UEO de executar essas políticas no plano da segurança. Infelizmente, face ao primeiro desafio para pôr em prática esta política, no caso na ex-Jugoslávia, fracassou parcialmente, na medida em que demonstrou uma ausência de consenso e uma incapacidade para resolver conflitos, e para antecipar situações graves.

Daqui nasceu um sentimento de que haveria necessidade de agir para retificar o desequilíbrio entre a potencialidade económica e a potencialidade política da Europa. A primeira manifestação desse sentimento foi o resultado da **Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo**, realizada em dezembro de 1998. Esse encontro foi altamente representativo em termos de viragem no concerto europeu quanto a uma política de defesa e segurança comum. É importante que aqui façamos uma síntese do comunicado então produzido³⁹.

Primeiramente, a União Europeia necessita de estar numa posição que lhe permita desempenhar o seu papel na cena internacional, ou seja, cumprir o Tratado de Amesterdão em particular quanto às provisões relativas à política externa e de segurança comum, o que inclui a responsabilidade do Conselho Europeu decidir sobre o enquadramento progressivo de uma política de defesa comum.

O segundo ponto seria dizer que a União deveria ter a capacidade para a ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis com o nível de prontidão apropriado, e os meios para decidir quanto à sua aplicação, a fim de poder responder às crises internacionais. Os compromissos da defesa coletiva assumidos no Art.º 5º do Tratado de Washington e no Art.º V do Tratado de Bruxelas devem continuar sendo mantidos. Ao reforçar a solidariedade entre os EM's da União, de forma que a Europa possa ser ouvida a uma só voz

³⁹ "From ST-Malo to Nice. European defence: core documents ", Rutten, Maartje.

sobre as questões mundiais, está-se a contribuir para a vitalidade duma Aliança Atlântica modernizada, que é a fundação da defesa coletiva dos seus membros.

Depois há o processo de decisão para a ação militar dentro da União, sempre que a Aliança Atlântica não esteja envolvida, no seu conjunto. Preconiza-se que a União seja dotada das estruturas apropriadas com capacidade para análise de situações, obtenção de capacidades, planeamento estratégico relevante, sem duplicações desnecessárias, tendo em conta os recursos existentes na UEO e a evolução das suas relações com a União Europeia. A UE necessitará de ter recurso a meios militares, capacidades europeias pré-designadas dentro do pilar europeu da NATO, ou meios nacionais ou multinacionais fora do quadro da NATO.

Por fim, podemos verificar que a Europa necessita de forças armadas reforçadas que possam reagir rapidamente aos novos riscos, e que sejam apoiadas por uma indústria e tecnologia de defesa europeia forte e competitiva⁴⁰.

E, Saint Malo é considerado como um ponto de viragem, tanto na aproximação de Londres à Europa, como numa concessão francesa à legitimidade Atlântica. É aqui que se prevê transitar de uma “identidade de defesa europeia para uma política de segurança e defesa comum”. Saint Malo foi o acordo que permitiu desbloquear a capacidade, a possibilidade da UE ter forças e atuar diretamente sobre forças europeias, pois até aí tudo o que a organização fosse fazer a nível de forças militares tinha de pedir a UEO.

Quando despoletou a crise nos Balcãs, a UE quis ajudar aquela região fazendo uma operação digamos de pacificação, entretanto, como não tinha o direito de ter forças teve que pedir a UEO. E a UEO teve de tomar as suas decisões internas, portanto, era a UEO que comandava a operação para EU. Todavia, a UE não tinha nenhum vínculo, não podia opinar sobre o desenrolar da operação.

Assim sendo, Saint Malo é muito importante pois foi aí que foram definidas as relações entre a UE e a NATO de uma maneira muito precisa. Era uma relação que dava prioridade

⁴⁰ Ibidem, p.63-66

a NATO pois dizia: “A UE poderá executar ações de resposta a crise, mas desde que a NATO como um todo não esteja empenhada⁴¹.”

Isto significa que, se a NATO estivesse empenhada, a UE já não poderia executar a operação. Portanto, quem tem a prioridade para as ações de defesa e soluções de crise na Europa é a NATO. Ou seja, se a NATO como um todo não estiver empenhada, a UE pode executar a operação se assim o decidir fazer.

Mas, foi ali acordado também que, a União Europeia poderia ter capacidades militares e autonomia que para já era algo completamente novo. E, foram estes os dois pontos que ficaram decididos, pois a França almejava que a UE tivesse autonomia e os ingleses queriam que a UE fosse uma parte da NATO.

E foi justamente estes dois pontos que ficaram decididos em Saint Malo, que a UE passasse a ter mais autonomia, mas desde que esta tivesse capacidades. Como todos sabemos, os ingleses têm uma ligação antiga e preferencial com os EUA, e, nessa altura no final da década de 90 os americanos tinham uma má visão da Europa, e os ingleses queriam reverter esta situação queriam que a UE tivesse mais valor e, portanto, mais capacidades⁴².

Ou seja, o que o texto diz e que: “A UE terá autonomia desde que apoiada por capacidades efetivas”. Poderá fazer operações com estruturas próprias o que na altura não tinha pois é necessário um concelho militar e um concelho político. Também ficou acordado que a UE iria ter estruturas evitando “duplicações desnecessárias”. Isto é, este exercício não iria ser um exercício para fins de criação de um quartel general por exemplo, mas sim para criar estruturas que fossem realmente necessárias.

Como sabemos, é daí que advém aquela antiga “disputa” acerca do Quartel General pois a UE queria que fosse criado um Quartel General europeu e os ingleses não aceitaram. Já haviam um que era o Quartel General da NATO. Assim, ficou acordado que a UE teria uma área reservada para comandar uma operação caso fosse necessário.

⁴¹ Ibidem, p.9-11

⁴² "O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia", Daehnhardt, Patrícia.105.

Este acordo em Saint Malo permitiu que ingleses e franceses entrassem em acordo, dando a UE forças e órgãos de comandos. No ano seguinte, este acordo foi introduzido na NATO⁴³.

Em 1993, na Cimeira em Washington, foi incluído nesta cimeira o acordo de Saint Malo, o qual ficou inscrito nas conclusões desta cimeira. Ou seja, a NATO concordou que aquele era o modelo mais desejado para ambas as partes. Bem como, na Cimeira de Bona a UE aceitou as conclusões deste acordo, ou seja, ficou inscrito em ambas as instituições.

Parece, pois, possível dizer-se que o Acordo de Saint Malo abriu caminho para o consenso europeu quanto ao equipamento da UE com meios e capacidades militares e civis, bem como a um relacionamento mais definido na atuação entre a UE e a NATO e, portanto, também ao consenso transatlântico. E, como consequência, ao acordo obtido no Conselho Europeu de Helsínquia, de dezembro de 1999, do *Headline goal*, onde se explana a vontade da UE em dispor da capacidade de projetar 60 mil homens, caso fosse necessário, para conduzir as operações de Gestão de Crises, que tinham sido definidas pela UEO em Petersberg. De notar que o *Headline goal* foi acordado em finais de 1999, mas apelava à prontidão dos sistemas e das forças para 2003, o que marcava um *timing* muito apertado.

Para cumprir operacionalmente com os requisitos pré-estabelecidos pelo Objetivo Global de Helsínquia, foi realizada uma Conferência de Compromisso de Capacidades (*Capabilities Commitments Conference* - CCC) no final de 2000, onde os Estados Membros puderam indicar os meios e capacidades que estariam em condições de disponibilizar para a UE⁴⁴. O trabalho preparatório foi realizado por uma Força-Tarefa a *Headline Task Force* (HTF)⁴⁵ criada na Cimeira Europeia realizada em Santa Maria da Feira.

⁴³ "From ST-Malo to Nice. European defence: core documents ", 222-25.

⁴⁴ Todavia este "compromisso de capacidades" não implicava a transferência de qualquer capacidade para a UE. Representava apenas a existência de certa capacidade, num determinado país, que poderia ser disponibilizada para as operações a conduzir pela UE, após sancionamento específico nacional, para cada caso concreto. Mas permitia ter uma ideia geral das capacidades existentes nos Estados Membros da UE.

⁴⁵ A designação que se poderá traduzir como "Força Tarefa para o Objetivo", indicia que a prioridade que lhe foi atribuída tem a ver com o cumprimento do objetivo definido em Helsínquia.

Quando as relações UE-NATO foram abordadas, o HTF foi reforçado pela participação de especialistas da NATO no âmbito do acordo HTF-plus⁴⁶. Com base nos estudos desenvolvidos no HTF e HTF-plus, foi produzido o Catálogo de Necessidades, documento técnico que listava todas as capacidades necessárias para satisfazer o objetivo de forças de Helsínquia, o qual serviu como referência para que os países pudessem indicar quais os meios de que dispunham e pretendiam disponibilizar para a UE. No total, o Catálogo de Necessidades envolvia cerca de 100 mil militares; 400 aeronaves de combate; 100 meios navais; para além duma complexa estrutura de meios de comando, de apoio de combate e de apoio de serviços.

A Conferência de Compromisso de Capacidades permitiu identificar uma significativa falta de meios e capacidades na Europa em áreas importantes, sendo necessária uma maior cooperação dos Estado Membros para as ultrapassar.

Desenvolveu-se uma nova aproximação aos países para uma análise mais precisa das faltas identificadas e, em finais de 2001, cinco das 55 principais faltas identificadas foram resolvidas. Mas lacunas importantes permaneciam. Para as remediar, foi efetuado novo esforço e estabelecido o *European Capability Action Plan* - ECAP⁴⁷. Porém, verificou-se que a superação de meios e capacidades complexas, mas indispensáveis como as de transporte estratégico aéreo e naval, de comando e controlo estratégico, de comunicações por satélite, e outras se tem arrastado sem solução. Foi nesse contexto que em 2003 foi acordada e constituída a Agência Europeia de Defesa, polo de encontro onde os Estado Membros poderiam articular uma ação concertada, ao nível dos respetivos Ministros da Defesa, para resolver estas questões complexas.

A Agência Europeia de Defesa (AED) foi, pois, especificamente criada com a finalidade de permitir superar as faltas (*Shortfalls*) que os processos anteriores (ECAP e Painéis)

⁴⁶ Daniel Fiott, Jakob Bund, e Gustav Lindstrom, *YES 2018 EUISS. Yearbook of European Security*, ed. European Union Institute for Security studies (Luxembourg2018), pp. 1-4.

⁴⁷ Que se pode traduzir como Plano Europeu para as Capacidades. Desta feita e segundo Burkard Schmitt o esforço para resolver as faltas passou pela constituição de 19 Painéis, cada um deles liderado por um Estado Membro, que procuraram ultrapassar as faltas relativas a Helicópteros, meios nucleares, biológicos e químicos NBC, Veículos aéreos não tripulados, apoio médico, forças especiais, poder aéreo a partir de porta aviões, transporte aéreo e marítimo estratégico, reabastecimento ar-ar, busca e salvamento de combate, mísseis cruzeiro defesa contra mísseis, informação e reconhecimento, entre outras.

não tinham conseguido ultrapassar. A sua criação subiu o patamar de decisão sobre estes processos que do antecedente orbitava na área dos Chefes de Estado Maior General das Forças Armadas, passando agora a desenvolver-se sob a supervisão dos Ministros da Defesa que constituem a entidade cimeira da AED, o seu *Steering Board*. É neste Órgão que se decide o Orçamento anual da Agência, o programa de trabalho, assim como os seus projetos, programas e iniciativas.

A este respeito, o Tratado de Lisboa, que sumariza o percurso e responsabilidades dos EM's e da AED, prescreve no parágrafo 3 do Artigo 42º que:

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

E o Artigo 45º, Parágrafo nº1, define as missões que lhe são atribuídas e que vêm, no fundo, reiterar o conceito que levou à sua criação em 2004. As missões concretas referidas são:

- a) Contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades;
- b) Promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis;
- c) Propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades

militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-Membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos;

d) Apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras;

e) Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para

reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares.⁴⁸

Parece então lícito concluirmos que a delineação das tarefas incumbidas à AED no Parágrafo nº 1 do Artigo 45º se resumem a três áreas fundamentais:

- Promover a identificação dos equipamentos que os EM's tencionam adquirir e promover a possível harmonização dos respetivos requisitos para que a produção seja mais previsível e rentável;
- Apoiar o desenvolvimento da investigação na área da defesa, condição imprescindível para garantir que a base tecnológica e industrial de defesa tenha capacidade de produção dos equipamentos necessários;
- Reforçar a base tecnológica e industrial de defesa da Europa, nomeadamente propondo o desenvolvimento de projetos multilaterais que permitam uma colaboração alargada entre os EM's;

Parece ter ficado de fora, nas responsabilidades acima referidas, a de “identifica[r] as necessidades operacionais”, tarefa que tinha sido referida no Artigo 42º. E esta questão não é *despicienda* pois, como a prática tem indicado, a AED tem vindo a ser responsável pela produção do Plano de Desenvolvimento de Capacidades que estabelece o que os EM's consideram ser as prioridades europeias de curto, médio e longo prazo, passando,

⁴⁸ "Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como Alterados pelo Tratado de Lisboa ", Ministérios dos Negócios Estrangeiros.

pois, este Plano a ser um referencial muito importante para promover a coerência do desenvolvimento e aquisição dos equipamentos europeus.

Do ponto de vista interno⁴⁹, podemos verificar que a AED está articulada em 3 áreas que correspondem às suas tarefas essenciais⁵⁰: a área da “Cooperação” focada na identificação das necessidades a nível europeu, na harmonização dos requisitos e na aquisição conjunta; a área das “Capacidades, Armamento e Tecnologia” que prepara os Programas futuros, maximizando as sinergias entre capacidades, equipamentos disponíveis e a tecnologia para a sua produção; e a área das Sinergias e Inovação, que procura estabelecer as ligações entre os Ministros da Defesa e as políticas gerais da UE que possam ter implicações na defesa. Esta área tem sido responsável também pelo lançamento de ações de gestão de processo em estreita ligação com a Comissão Europeia, nomeadamente das Ações Preparatórias das Política Comum de Segurança e Defesa na área da pesquisa a que nos referiremos mais adiante neste texto.

A AED tem atualmente 145 funcionários liderados por Jorge Domecq, seu diretor executivo, que é apoiado por Olli Ruutu, vice-presidente executivo.

Além disso, a diretoria de Serviços Corporativos, assegura o funcionamento da Agência por meio de suas unidades de Recursos Humanos, Finanças, Jurídico e Contratações, TI, Infraestrutura e Segurança. A unidade de Estratégia e Política trabalha em apoio à Administração e ao Conselho de Direção da Agência; funciona como secretariado do Conselho de Direção e coordena as questões de relacionamento com outros organismos da UE: o Serviço Europeu para a Ação Externa, o Conselho, a Presidência da UE e a Comissão Europeia; e com terceiros (Agência Espacial Europeia, OCCAR, NATO) e terceiros estados⁵¹.

⁴⁹ Organização da AED, apresentada em "Agência Europeia de Defesa (AED)", União Europeia.

⁵⁰ "Organisation", European Defence Agency.

⁵¹ Ibidem, p.1

A unidade dos média e comunicação é responsável pelas relações com a imprensa, publicações da AED, produção audiovisual, website, principais conferências e outras comunicações externas com a comunidade de defesa⁵².

Parece também relevante referir que, de acordo com Trybus Martin, há uma sobreposição entre as competências comunitárias para a política industrial e os contratos públicos, por um lado, e as competências do conselho e da AED para a política industrial de defesa e aquisição do outro lado. Os limites da competência comunitária são determinados pelos limites do direito comunitário como instrumento de integração da defesa. Estes limites dependem da interpretação e do uso prático das isenções de segurança no Tratado, e a existência da AED dá-nos uma interpretação clara. Por exemplo, de acordo com o artigo III-311.º, n.º 1, alínea b), do Tratado Constitucional, a AED estará envolvida na harmonização dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, com o objetivo de tornar as leis compatíveis. E, basta assinalar e repetir neste momento que a aquisição de armas não está automaticamente ou categoricamente excluída da aplicação do Tratado CE e de todas as diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos⁵³.

O mesmo se aplica ao Tratado Constitucional e à nova diretiva relativa aos contratos públicos. O Tratado Constitucional adotou as regras relevantes do Tratado CE, ao abordar as regras em matéria de contratos no sector da defesa no contexto da PCSD mais intergovernamental, a Convenção e os Estados-Membros parecem pressupor que a aquisição de armamentos é automaticamente excluída do acervo comunitário.

Considera-se necessário, na maioria dos casos, que a cooperação com a Comissão envolva a política industrial e os contratos públicos no domínio da defesa, uma vez que estes domínios não estão categoricamente excluídos do direito comunitário⁵⁴. Tal como foi explicado, a Comissão pode recorrer ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo III-132.º do

⁵² Ibidem, p.2

⁵³ Martin Trybus, *European Union Law and Defence Integration*. (Oxford: Hart Publishing, 2005). P.2-3

⁵⁴ Ibidem, p.4-5

Tratado Constitucional se considerar que os Estados-Membros estão a utilizar incorretamente, designadamente, o artigo III-436.º, n.º 1, alínea b) do Tratado Constitucional é agora o artigo 296.º, n.º 1, alínea b), CE)⁵⁵.

Esta necessidade de cooperação entre as diversas entidades da UE torna-se cada vez mais necessária, perante uma situação geoestratégica complexa e a novidade de algumas iniciativas em desenvolvimento na área da PCSD. Foi o caso da troca de pontos de vista com o Subcomité do PE sobre Segurança e Defesa do dia 05 de setembro de 2018, em Bruxelas. Nessa oportunidade, uma delegação da Subcomissão SEDE do Parlamento Europeu, liderada pela presidente Anna Elzbieta Fotyga, visitou a AED para uma troca de opiniões acerca duma ampla variedade de temas de defesa, tais como as recentes iniciativas de defesa da UE (CARD, PESCO, EDF), que levaram à revisão das prioridades europeias de desenvolvimento das capacidades, a mobilidade militar, a investigação no domínio da defesa e as relações UE-NATO⁵⁶.

Eles foram informados pelo Chefe Executivo da AED, Jorge Domecq, Vice-Presidente Executivo Olli Ruutu, bem como o Diretor de Cooperação, Planeamento e Suporte (CPS), Roland Van Reybroeck. Congratulando-se com a visita dos membros do Parlamento Europeu à Agência, o Chefe do Executivo, Jorge Domecq, sublinhou a importância do Parlamento Europeu na implementação das novas iniciativas de defesa da UE destinadas a levar a cooperação no domínio da defesa a um novo nível.

“O Parlamento Europeu será um ator crucial neste processo. A importância da sua voz ao chamar e advogar por mais cooperação no domínio da defesa, incluindo com o apoio, por exemplo, do Fundo Europeu de Defesa, é inquestionável. No futuro, com o crescente envolvimento das instituições da UE, o Parlamento continuará a ser um dos principais protagonistas da defesa europeia”⁵⁷.

A presidente da SEDE, Anna Elzbieta Fotyga, afirmou:

⁵⁵ Ibidem, p. 7-20

⁵⁶ "Exchange of views with EP Subcommittee on Security & Defence", EDA - European Defence Agency.

⁵⁷ Ibidem, p. 1

“Apreciamos os briefings extremamente interessantes e informativos sobre o desenvolvimento da política de segurança e defesa da UE. Os debates deixaram hoje claro o progresso que está sendo feito e o subcomitê da SEDE cooperará com a AED sobre este tema. A sua principal preocupação nos próximos meses será o Fundo Europeu de Defesa, um componente primário desta nova arquitetura, e as discussões de hoje certamente informarão o trabalho do comitê”⁵⁸.

A sessão começou com uma discussão estratégica sobre o quadro de cooperação mais vasto para a cooperação no domínio da defesa e a necessidade de garantir a coerência entre as novas iniciativas (CARD, PESCO, EDF) em consonância com as prioridades de desenvolvimento de capacidades acordadas pelos EM's. “O objetivo geral de todas estas iniciativas deve ser o de produzir capacidades de defesa que atualmente faltam e de que precisamos verdadeiramente, a nível europeu. Não as capacidades necessárias por um ou outro Estado-Membro, mas as capacidades que são necessárias à Europa no seu conjunto para realizar as tarefas decorrentes da sua Estratégia Global”, sublinhou Domecq⁵⁹.

Os deputados do Parlamento Europeu também foram atualizados em relação ao Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) e as 11 prioridades de desenvolvimento de capacidades que foram aprovadas pelos Estados Membros em junho passado. As várias apresentações foram seguidas de uma troca de pontos de vista animada e interessante sobre uma ampla variedade de tópicos, incluindo a cooperação UE-NATO.

2.4. O Tratado de Lisboa

Em 2004 verificou-se o grande alargamento da União Europeia a Leste que constituiu a maior e mais profunda alteração geográfica, económica e humana da UE desde a sua fundação, por abranger, num curto espaço de tempo mais 12 países⁶⁰ com diversas experiências históricas, desenvolvimento económico e idiossincrasias. Tamanha heterogeneidade de países e diversidade de problemas levantou diversas questões publicamente dis-

⁵⁸ Ibidem, p.1

⁵⁹ Ibidem, p.1

⁶⁰ Em 2004 passaram a fazer parte da UE os seguintes dez países: Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia. A que seguiram passados em 2007 a Bulgária e a Roménia.

cutidas na altura, sendo comumente sentida a necessidade de acompanhar este alargamento com o aprofundamento institucional em certas áreas para que tal diversidade pudesse eventualmente ser gerida.

Na área de segurança e defesa que esta dissertação aborda, o Projeto de Tratado Constitucional Europeu entretanto lançado incluiu várias medidas tendentes a permitir ultrapassar algumas das dificuldades que uma área em que a decisão se processa por unanimidade iria enfrentar. O seu texto incluiu já a figura de um “Presidente” do Conselho Europeu tendo como uma das competências “facilitar a coesão do Conselho Europeu”⁶¹; a possibilidade do Conselho de Ministros da UE, poder confiar a “realização de uma missão” a um “grupo de Estados membros”⁶², permitindo assim desbloquear situações de impasse; a criação das “cooperações estruturadas”⁶³ que poderiam ser constituídas pelos EM’s que satisfizessem critérios de capacidades militares “mais elevadas” e pretendessem assumir “missões mais exigentes”, o que, em conjunto com o anterior permitiria ultrapassar as diferentes sensibilidades quanto ao esforço financeiro na defesa e ao uso da força no quadro da UE. Previa também a possibilidade do estabelecimento de uma “cooperação mais estreita”⁶⁴ entre os Estados membros que assim o pretendessem, em matéria de “defesa mútua” o que, na prática, corresponderia à responsabilidade do Artigo V da NATO.

Parece, pois, legítimo dizer-se que a eminência do alargamento *Big Bang*, levou à disseminação de medidas no quadro da Segurança e Defesa que se encaminharam não no sentido de uma integração maior de todos os Estados num eventual exército comum, mas, ao contrário, procuraram flexibilizar a participação dos EM’s em atividades e grupos mais em consonância com os seus interesses.

Importa ainda referir que apesar deste Tratado Constitucional ter sido rejeitado pelos votantes Franceses e Holandeses em referendo, todas as medidas anteriormente referidas foram transferidas e aprovadas pelo Tratado de Lisboa.

⁶¹ Communautés Européennes, *Constitution Pour L’Europe* (Luxembourg: Communautés européennes, 2003), 23.

⁶² *Ibidem*, p. 39

⁶³ *Ibidem*, p. 39

⁶⁴ *Ibidem*, p.39

De notar finalmente que o Tratado de Lisboa incluiu uma alteração significativa para a função de “Alto Representante” que anteriormente era por acumulação, o Secretário Geral do Conselho⁶⁵, e que agora passaria a fazer parte também na Comissão, como seu Vice-Presidente. Isso foi significativo, pois boa parte dos programas incluídos na Ação Externa da União e tendo uma influência internacional significativa são desenvolvidos pela Comissão (política comercial comum, cooperação para o desenvolvimento, cooperação económica financeira e técnica, bem como a ajuda Humanitária), enquanto que apenas as questões de segurança e defesa são da competência exclusiva do Conselho, onde o processo de decisão (ao contrário do da Comissão) se baseia no consenso, ou seja, onde tudo é decidido por unanimidade⁶⁶.

E, para encontrar uma postura que permitisse harmonizar as duas decisões de forma coerente e lógica decidiu-se que a Alta Representante passaria a estar presente também na Comissão, seria a vice-presidente da Comissão. Outra alteração importante foi a criação de um serviço externo europeu, ou seja, todos os órgãos que dantes dependiam da Comissão do Conselho, foram unificados num serviço comum.

Como também, na parte da Segurança e Defesa as Cooperações Estruturadas Permanentes, que está no título IV são questões que vieram do Tratado Constitucional Europeu⁶⁷. E, algumas dessas alterações serão agora utilizadas, como é o exemplo das Cooperações Estruturadas Permanentes, criadas naquela altura e nunca utilizadas serão agora utilizadas.

2.5. A Estratégia Europeia de Segurança (EES)

Em 2003, após a invasão do Iraque, a Europa encontrava-se dividida. No bojo desta divisão, Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo propuseram o projeto da criação de uma “União Europeia de Segurança e Defesa” cujo “objetivo” seria o de união entre os países

⁶⁵ Sendo, pois, designado como “Alto Representante/Secretário Geral”

⁶⁶ Miguel Gorjão Henriques, *Tratado de Lisboa* (V. N. Famalicão: Edições Almedina, 2012), 27.

⁶⁷ *Ibidem*, p.37.

que quisessem ir mais rápido e mais além na cooperação conjunta na área da defesa, almejando assim, uma espécie de *Core Europe* ou “guarda avançada”⁶⁸.

A Estratégia Europeia de Segurança, elaborada neste panorama de divisão e aprovada no final de 2003, foi uma pedra angular pois conseguiu reunir num documento de consenso os países da União Europeia. Esse documento esse refletia um entendimento dos desafios e ameaças que pairavam no mundo muito parecido ao considerado pelos Estados Unidos indiciando, portanto, a compatibilidade dos esforços mútuos, apesar das divergências que a invasão do Iraque tinha levantado na Europa⁶⁹.

Por outro lado, boa parte das propostas defendidas pelo grupo dos quatro, anteriormente referido, foram sendo analisadas e debatidas a nível da UE, sendo posteriormente incorporadas no Projeto do Tratado Constitucional Europeu e mais tarde no Tratado de Lisboa⁷⁰, como é o caso das “Cooperações Reforçadas”, constantes do artigo 20^a do Título IV⁷¹ deste.

A Estratégia Europeia de Segurança tornou-se um documento de planeamento estratégico fundamental para UE, apesar de não ser estruturado de forma clássica, isto é, partindo da definição dos interesses a prosseguir pela UE na área da segurança e defesa, o que teria provavelmente tornado a sua elaboração mais complexa.

O texto foi articulado em três partes: os “Desafios e Ameaças”; os “Objetivos Estratégicos” consequentes e as “Implicações políticas para Europa”⁷². Não havendo grande divergência sobre as ameaças que pairavam sobre a Europa nessa altura, dado que a ameaça de uma invasão em grande escala por parte do Bloco de Leste tinha caído junto com a queda do Muro de Berlim, tudo se resumia às crises que se desenvolviam na periferia da UE, aos conflitos regionais, ao terrorismo que o 11 de Setembro tinha evidenciado nomeadamente se associado à proliferação das armas de destruição maciça (ADM); ao crime

⁶⁸António Ramos, et. al., “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua Implementação”, Moreira Adriano, e Pinto Ramalho, *Estratégia*, vol. XXV (Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2016), 51-52.

⁶⁹ Ibidem, p.52-53.

⁷⁰ Adriano Moreira e Pinto Ramalho, *Estratégia*, vol. XXVI (Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2017), 52.

⁷¹ "Tratado da União Europeia (Versão consolidada)", Jornal oficial da União Europeia. p. 25

⁷² "Estratégia Europeia em matéria de segurança uma Europa segura num mundo melhor", Secretariado-Geral do Conselho. 11-19.

organizado e ao facto de existirem diversos estados frágeis na periferia da UE que potenciavam o desenvolvimento das outras ameaças.

Porém o texto levanta também a questão dos desafios globais que não constituindo ameaças criam condições para a sua eclosão ou para o condicionamento da segurança da UE. E são tidos como desafios principais: a pobreza dado que “metade da população mundial (cerca de 3 mil milhões de pessoas) vive com menos de 2 euros por dia⁷³” o que constitui uma fonte alargada de instabilidade e violência; e a “dependência energética, fonte de especial preocupação para a Europa, que é o maior importador mundial de petróleo e gás⁷⁴”.

Desta análise, o texto parte para a definição dos três Objetivos Estratégicos que constituem os pontos fortes desta Estratégia, por definirem as ações a desenvolver no futuro, ou seja: “Enfrentar as Ameaças”; “Construir a Segurança na nossa Vizinhaça”; e promover “Uma ordem mundial baseada no multilateralismo”, focada nas Nações Unidas e restantes instituições globais⁷⁵.

A EES, primeira Estratégia da União Europeia, foi elaborada em condições de divisão na Europa. Nomeadamente entre os países que apoiaram a intervenção no Iraque e os que a ela se opuseram, constituiu-se um documento claro e lógico nos seus termos. E se não foi um documento de natureza “volitiva”, por não se basear em Interesses a promover, deu, todavia, uma orientação clara às ações necessárias para esconjurar os desafios e ameaças que pairavam sobre a Europa⁷⁶.

Assim sendo, a EES de 2003 serviu como plataforma para as futuras intervenções civis e militares, como também, lançou a Política da Parceria à luz da qual se desenvolveram os Acordos de Associação com os países da Margem Sul do Mediterrâneo, e firmou-se a Parceria Oriental (incluindo a Bielorrússia, a Ucrânia, a Moldova, bem como, a Geórgia, a Arménia e o Azerbaijão na região do Cáucaso⁷⁷).

⁷³ Ibid. p. 29

⁷⁴ Ibid. p. 30

⁷⁵ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 56.

⁷⁶ Ibid.p.56.

⁷⁷ Ibid.p.56.

2.6. Constâncias e Variações

Com o passar do tempo, o número de participações da UE em missões civis e operações militares externas de gestão de crises cresceu substancialmente, apesar dos meios usados serem limitados em volume e condicionados, de alguma forma, pelas faltas já referidas.

O facto é que a UE nunca usou uma das capacidades, entretanto criadas e operacionalmente mais ágeis como os *Battle Groups*. Da mesma forma, a EU nunca realizou uma operação militar complexa e nos patamares superiores de uma crise. Outras preocupações parecem ter-se sobreposto às questões relacionadas a segurança. Desde logo o grande alargamento a Leste de 2004, e as ações subsequentes nas áreas da integração política e económica no conjunto europeu, de países tão díspares, cuja proximidade territorial a Leste transportava naturalmente outras questões estratégicas e de estabilidade⁷⁸.

Com isso, a UE passou a uma gestão mais complexa de 15 para 25 países redireccionando suas atenções e esforços para o seu interior, o que provavelmente limitou e condicionou a ambição e disponibilidade para assumir uma postura externa mais relevante. Seguiu-se a elaboração do Tratado Constitucional, já referido, e todas as peripécias políticas que provocou e que culminou após a realização de vários referendos nacionais na sua rejeição e a um novo esforço da UE para estabelecer uma alteração aos Tratados das alterações julgadas indispensáveis. Esta nova atividade envolvendo todos os países da UE culminou com a aprovação do Tratado de Lisboa cuja ratificação final se arrastou até 2009, após um segundo referendo na Irlanda. Nessa altura desabou a crise financeira, que foi assumindo contornos cada vez mais complexos, a abalar profundamente a EU e da qual poderemos estar a sair⁷⁹.

Ao longo do tempo a UE conduziu várias ações civis e missões militares externas. Esta Instituição dispõe de facto de uma variedade muito diversificada de capacidades (talvez únicas entre todas as OI do Mundo) que vão desde as políticas, económicas, jurídicas,

⁷⁸ Ibid., 57. António Ramos, op. Cit.

⁷⁹ Ibid. pp.57-58

policiais, até os militares, todas de grande utilidade na resolução dos complexos problemas das regiões que nos rodeiam. Mas o facto é que as missões e operações externas desenvolvidas tiveram uma expressão limitada.

Em 2017 a UE manteve 16 missões e operações⁸⁰. Porém o total de efetivos empregues foi apenas de 4.563, envolvendo 2.685 em 6 operações militares e 1.878 em 10 missões de natureza civil. O que parece pouco expressivo para um continente de 500 milhões de pessoas, representando 25% do PIB mundial e sendo o maior ator comercial mundial. Sem dúvida que a UE tem uma ação externa significativa a nível de apoio económico e financeiro, nomeadamente no apoio ao desenvolvimento. Contudo, em termos de presença e de empenhamento local e efetivo na estabilização da sua periferia, as suas ações ainda são muito modestas, o que parece refletido nos orçamentos militares dos Estados membros que se reduziram em mais de 4% nos últimos anos. Essa redução parece contínua, pois já vem desde a queda do Muro de Berlim e dos esperados *peace dividends*⁸¹.

O balanço desse desinvestimento na área da segurança e defesa tem sido visível, nomeadamente com os ataques terroristas nas principais capitais europeias como Paris, Berlim, Londres e Bruxelas, gerando instabilidade interna e insegurança em suas populações, a exemplo da entrada descontrolada de refugiados advindos de países conflituosos em guerra; do receio real de uma Rússia cada vez mais forte e competitiva; de uma China que investe cada vez mais na aquisição e acesso a recursos naturais que estão a ficar a cada dia mais escassos; da atual postura cada vez mais isolacionista dos EUA; e, por último, a questão da saída do Reino Unido da UE⁸².

Portanto, a União Europeia tem neste momento imensos desafios pela frente e cabe aos seus decisores políticos tomarem decisões efetivas e coerentes para que problemas como os ataques terroristas não voltem a acontecer. É um caminho difícil, mas faz-se caminhando.

⁸⁰ Fiott, Jakob Bund, e Lindstrom, *YES 2018 EUISS. Yearbook of European Security*, 133

⁸¹ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 56-58.

⁸² *Ibid.* pp.58-59.

3. ANÁLISE DA ESTRATÉGIA GLOBAL DA EU

Ao longo do tempo tem sido reclamada ou sugerida a necessidade de adaptação ou substituição da EES (de 2003), levando a esforços da sua reanálise em 2008. Porém, apenas foi acordado naquela altura o “Relatório sobre a implementação da EES”, que na verdade não se apresenta como uma nova Estratégia. Aparte pequenos ajustamentos, serviu para reforçar e confirmar a EES.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Espanha, Itália, Polónia e Suécia lançaram um projeto para a elaboração de uma “Estratégia Global Europeia”, numa “tentativa de fomentar e estruturar o debate sobre a função da UE como ator global num contexto de vastas mudanças internacionais”. Isso, associado a renomadas instituições privadas de reflexão, produziria um memorável trabalho de recolha de colaborações públicas. O resultado de todo este trabalho foi um Relatório tão inovador que o Conselho Europeu de Relações Externas considerou, em outubro de 2013, ser importante a criação de uma Estratégia Global⁸³.

Segundo *Daniel Keohane*, após alguns anos de negligências relativas à Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, verificou-se sinais de melhoria durante o período de 2012. Entre 2003 e 2009, os governos da UE iniciaram cerca de 23 operações através da PCSD. Contudo, apenas uma nova missão foi organizada entre 2009 e 2011. Durante 2012, apresentou uma melhora, com três novas operações, e pelo menos mais duas durante 2013⁸⁴.

Mais importante ainda, conforme descrito nas conclusões de dezembro de 2012 do Conselho Europeu, os líderes dos governos da UE debateram formalmente a política de defesa em uma cúpula em dezembro de 2013 pela primeira vez desde 2008. A perspetiva desta discussão na cúpula foi essencial⁸⁵.

Tão essencial que, no Conselho de dezembro de 2013 ficou decidido que a Alta Representante para as Relações Externas e de Segurança realizaria um estudo acerca do impacto

⁸³ Ibidem, pp.58-59.

⁸⁴ "EU Military Cooperation and National Defense.", Keohane, Daniel.p.1

⁸⁵ Ibidem, pp.3-4

que teria nas mudanças no ambiente geopolítico. Após esta análise ter sido apresentada no Conselho Europeu, em junho de 2015, foi então aprovado o mandato que produziria uma Estratégia completamente nova, que Federica Mogherini apresentou ao Conselho Europeu a 28 de junho de 2016⁸⁶.

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (EGUE) é uma peça chave na geopolítica europeia, um pouco atrasada, mas fundamental no contexto em que vivemos pois dá-nos uma visão geral dos problemas atuais e congrega em si mesma uma resposta coletiva.

Ela veio para reforçar o sentido de “União”. Sem isso, voltaríamos a ser uma junção de países “justapostos”, em que, nenhum teria por si só a capacidade de responder sozinho aos desafios atuais⁸⁷.

A defesa é simplesmente a parte mais ampla da política externa e de segurança da UE, que usa uma ampla gama de ferramentas tais como diplomatas, juízes e policiais e, quando necessário, soldados. Embora a UE tenha iniciado quase 30 missões da PCSD, a maioria das quais foram operações civis, a União ainda não realizou uma operação militar em nada comparada à escala ou à intensidade das missões das Nações Unidas , no Congo ou no Líbano, ou mesmo, a operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no Afeganistão⁸⁸.

Pode ser que a UE não precise realizar operações militares de tamanho e natureza semelhantes às da ONU ou da NATO, talvez continuem concentrando-se principalmente em pequenas operações humanitárias e de construção do Estado durante muitos anos, para os quais já existe uma demanda considerável. Mas olhando para o futuro, essa suposição parece ser um pouco arriscada por pelo menos dois motivos. Primeiro, o mundo em torno da Europa pode se tornar um lugar mais perigoso; segundo, a UE terá cada vez mais que assumir papéis anteriormente desempenhados na Europa pelos EUA⁸⁹.

⁸⁶ Ibidem, pp.5-6

⁸⁷ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 59-60.

⁸⁸ Coutinho Carlos Rodrigues et al., *Segurança Internacional Perspetivas Analíticas* (Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013), 153-63.

⁸⁹ Ibidem, pp.165-170.

A vizinhança da Europa é atualmente muito turbulenta. Uma guerra civil tem se agravado na Síria. O programa nuclear do Irão está causando sérias tensões. A Líbia ainda não está estabilizada, e há disputas em curso no Cáucaso, entre muitos outros desafios⁹⁰.

Com base em evidências recentes, a UE não pode ter certeza de que os principais vizinhos, como Argélia, Líbano ou Bielorrússia, buscarão caminhos estáveis. Além disso, a instabilidade nos “vizinhos dos vizinhos” no Sahel, no Golfo ou na Ásia Central também pode afetar a segurança europeia. Portanto, a miríade de desafios de segurança atuais e potenciais no amplo bairro da Europa faz uma mistura realmente interessante⁹¹.

E com isto, o ambiente estratégico global está mudando, os EUA estão reequilibrando seus recursos militares, longe da Europa para a Ásia-Pacífico. Este movimento faz sentido a partir de uma perspectiva de Washington, mas isso implica que os europeus deveriam assumir muito mais responsabilidades em relação à sua vizinhança imediata.

Considerando as não respostas americanas às guerras libanesas-israelenses e as guerras Geórgia-Rússia de 2008 e a relutância inicial dos EUA em intervir na Líbia em 2011, Washington provavelmente ficaria feliz em deixar a maioria das futuras crises do bairro oriental e do Sul para os europeus. O ponto-chave para a política de defesa da UE é que os europeus podem cada vez mais agir sozinhos no futuro.

Há também uma mudança no poder militar da parte europeia do Oeste para o Oriente. De acordo com o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, as despesas de defesa da Ásia excederam as despesas europeias pela primeira vez em 2012. Em contraste com os cortes de defesa europeus, a China aumentou seu orçamento de defesa por um enorme 6,8 por cento em 2011. De acordo com algumas estimativas o orçamento chinês de defesa pode até mesmo ultrapassar as despesas de defesa da UE-27 até 2020.

Outro grupo de pesquisa, o Instituto Internacional de Pesquisa de Paz de Estocolmo, diz que Brasil, Índia, Arábia Saudita e Japão (juntamente com a China) estão subindo a disputa da defesa, enquanto Grã-Bretanha (quarta), França (quinta) e Alemanha (nona) estão

⁹⁰ Nuno Silva, *A Europa Possível uma reflexão, uma análise, uma proposta.*, ed. 1ª edição (Portugal: Chiado Editora, 2016), 94-97.

⁹¹ *Ibidem*, pp.97

caindo na lista dos dez maiores. A Itália, décima em 2010, caiu da lista dos dez maiores gastadores militares em 2011. Além disso, o SIPRI acrescenta que os gastos russos em defesa excederam os da França e da Grã-Bretanha em 2011, ficando Moscou como terceiro lugar⁹².

A combinação da Primavera Árabe, os EUA reequilibraram-se com a Ásia, a mudança no poder militar global e seus próprios cortes no orçamento de defesa devem incentivar os Estados membros a cooperarem mais estreitamente em questões da defesa. Isso exigirá investimentos políticos renovados. Os europeus devem se concentrar em melhorar três questões: combinar recursos militares e não-militares, desenvolver capacidades militares e usar a política de defesa como forma de diplomacia⁹³.

3.1. Linhas Gerais da EGUE

A EGUE veio dar a UE um “maior nível de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras”. Em suma, denota a necessidade da UE em assumir uma maior responsabilidade da sua defesa, ampliando a sua capacidade em matéria de “assistência mútua” consagrada no art.º 42, n.º7 do Tratado de Lisboa, no caso de algum dos Estados membros vir a ser vítima de agressão armada, já requerido pela França, devido aos ataques terroristas na região de Paris, consagrado também, no art.º V da NATO⁹⁴.

O cerne da EGUE consiste nas “Novas Prioridades de Ação Externa da UE”. Anteriormente, a resposta às ameaças nem sempre eram militar, podiam ser solucionadas por meios militares, mas hoje a realidade é outra. Devido as evidentes mudanças que temos acompanhado no jogo geopolítico global, a EGUE passou a dar-nos 5 prioridades para a Ação Externa. São elas: a Segurança da União; a Resiliência dos Estados e Sociedades a Leste e Sul; uma Abordagem Integrada aos Conflitos e Crises; Ordens Regionais de Cooperação e uma Governação Mundial para o século XXI⁹⁵.

⁹² "China replaces UK as world's fifth largest arms exporter, says SIPRI", Blenckner, Stephanie.

⁹³ Rodrigues et al., *Segurança Internacional Perspetivas Analíticas*, 179-82.

⁹⁴ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 64-65.

⁹⁵ *Ibidem*, pp.65-66

Prevê-se também a definição de “um nível apropriado de ambição” e de “autonomia estratégica” à progressão nas indústrias de tecnologias precisas para garantir e manter os meios necessários à autonomia da União. Há também a necessidade de um maior investimento e potencialização dos recursos nacionais através de uma maior cooperação entre os Estados membros, bem como a “gradual sincronização e adaptação mútua dos ciclos de planeamento de Defesa Nacional”. Isso corrobora a promessa de que a UE prestará assistência aos Estados-membros e maximizará o seu contributo para a segurança e Defesa da UE, tal como está explanado nos Tratados, combatendo assim, a cibersegurança, o terrorismo, a segurança energética bem como a comunicação estratégica⁹⁶.

3.2. Medidas de Implementação

A EGUE surgiu após a reunião do Conselho Europeu de julho de 2016. Desde então tem se desenvolvido um extenso trabalho, quer por parte da ARVP, quer por inúmeras instituições europeias, assim como, pelos EM's. Entretanto, o que o Conselho Europeu fez até agora foi convidar a Alta Representante, a Comissão e o Conselho a “levarem o trabalho a diante”.

Após o choque do BREXIT, os EM's começaram a reunir-se por regiões, até chegarem a conclusão de que seria necessária uma reunião conjunta a 27 EM's, em Bratislava, para “discutirem o seu futuro comum” reconhecendo as falhas mas focando em soluções agora a 27.⁹⁷

Foi acordado um *roadmap* com as ações prioritárias a curto prazo para serem debatidas na Cimeira de Roma, onde comemorou-se os 60 anos da constituição da CEE, concluindo o processo iniciado em Bratislava e estabelecendo metas para o seu “futuro comum”⁹⁸. Da mesma forma, ficou decidido no Conselho Europeu de dezembro quais seriam as medidas concretas a serem adotadas no quadro dos Tratados em suporte ao desenvolvimento de capacidades⁹⁹.

⁹⁶ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 66-67.

⁹⁷ *Ibidem*, pp.67-68

⁹⁸ "Reflexão política sobre o futuro da União Europeia", Conselho Europeu.

⁹⁹ Moreira e Ramalho, *Estratégia*, XXVI, 68.

3.3. O Fundo Europeu de Defesa

No seu discurso sobre o estado da União, de 14 de setembro de 2016, o Presidente Jean-Claude Juncker apelou à criação do Fundo Europeu de Defesa. Este Fundo consistiria em duas estruturas de financiamento distintas intituladas por (“janelas”), que são complementares e seriam progressivas ao longo do tempo.

A primeira seria uma “janela de investigação” para financiar projetos de desenvolvimento tecnológico em defesa colaborativa a nível da UE. Isto seria implementado através do lançamento de Ações Preparatórias e deveria resultar num programa específico da UE no quadro financeiro plurianual pós-2020 da UE.

A segunda seria uma “janela de capacidades” que visaria o apoio à aquisição conjunta das capacidades de defesa comumente acordadas pelos Estados Membros. Esta parte seria financiada através da partilha de contribuições nacionais e, sempre que possível, apoiado por ações diversas da UE¹⁰⁰ para facilitar o financiamento ou os custos relativos ao mesmo.

A “janela de pesquisas” e a “janela de capacidades” serão complementares, mas distintas em sua natureza jurídica e fontes de financiamento. As “janelas” serão complementadas por um mecanismo de coordenação sob a forma de um Conselho de Coordenação, que reunirá a Comissão, o Alto Representante, os EM’s, a Agência Europeia de Defesa e a indústria, conforme seja adequado. Assim sendo, a tarefa principal do Conselho de Coordenação será assegurar a coerência entre a investigação e as “janelas” de capacidade para melhor apoiar o desenvolvimento de capacidades acordadas pelos EM’s¹⁰¹.

Tanto os Projetos de Pesquisa como os de Aquisição de Capacidades serão analisados e priorizados pela AED com quem a Comissão estabeleceu um Acordo para tal. A “janela de pesquisa” servirá para o financiamento pleno a projetos de pesquisa em tecnologias de defesa, produtos e serviços inovadores, desde que sejam cooperativos e envolvam pelo

¹⁰⁰ "A Comissão Europeia adota medidas para reforçar a cooperação da UE na luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade", European Commission.

¹⁰¹ "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa.", Comissão Europeia.

menos 3 países, dentro das prioridades definidas pela estrutura de planeamento relativa à Política de Segurança e Defesa. Esta “janela” é fundamental para salvaguardar a competitividade a longo prazo do setor da defesa, e, em última instância, a autonomia estratégica da Europa.

Nos EM’s da UE, as despesas de investigação e tecnologia (I & T) no domínio da defesa têm sofrido cortes significativos nos orçamentos nacionais. Entre 2006 e 2013, as despesas de I & T no domínio da defesa nos 27 EM’s participantes na AED foram reduzidas em 27% ascendendo apenas a cerca de 2 mil milhões de euros. Esta redução não foi compensada por uma maior cooperação. Pelo contrário, no mesmo período, a I & T de defesa colaborativa diminuiu em mais de 30%. Durante o período 2006-2011, os EUA gastaram uma média de 9 mil milhões de euros por ano em I & D no domínio da defesa e uma média de 54,6 mil milhões de euros por ano em I & D no domínio da defesa. O esforço dos EUA continuará e até aumentará como consequência da 3ª Estratégia de Compensação¹⁰².

Entre 2012 e 2015, a I & D russa em defesa duplicou, enquanto a China, de acordo com os dados disponíveis, também está aumentando o seu investimento em I & D. Em termos relativos, nota-se, portanto, esta divergência da UE em relação aos grandes *players* internacionais, o que trará naturais consequências futuras nos respetivos sistemas de segurança e defesa. Em termos absolutos, é necessário um maior investimento em investigação no domínio da defesa, tanto a nível nacional como sobretudo a nível cooperativo, para reforçar a base científica e tecnológica europeia no domínio das tecnologias, produtos e serviços de defesa. Sem essas inversões, o futuro da nossa capacidade de segurança pode ser seriamente afetado. Assim sendo, a Comissão tem demonstrado estar disposta a mobilizar fundos da UE para apoiar a investigação no domínio da defesa a nível da UE¹⁰³.

Porém, esses fundos devem complementar e catalisar os esforços nacionais, e não os duplicar ou substituir. A Comissão tencionava lançar uma ação preparatória sobre investigação no domínio da defesa em 2017, e fê-lo tal como solicitado pelo Conselho Europeu,

¹⁰² Ibidem, p.1

¹⁰³ Ibidem, p.2

com um orçamento de 90 milhões de euros para o período 2017-2019. Este foi um primeiro passo, limitado no tempo e no orçamento, que serviu para testar o valor acrescentado do orçamento da UE que apoia a investigação no domínio da defesa¹⁰⁴.

A ação preparatória que decorre dentro das normas europeias abrirá caminho para que a “janela de investigação” assuma a forma de um programa europeu de investigação no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual pós-2020.

Este programa com uma dimensão significativa, dada a importância do investimento em investigação de defesa e a escala dos orçamentos de pesquisa de defesa nacional existentes e os altos custos de desenvolvimento de tecnologias de defesa de ponta, envolverá um orçamento anual estimado em 500 milhões de euros¹⁰⁵. Em conformidade com as conclusões do Grupo de Personalidades sobre investigação europeia no domínio da defesa, bem como com o recente relatório do Parlamento Europeu sobre esta matéria, este montante colocaria a UE entre os 4 principais investidores em investigação e tecnologia no domínio da defesa. Este programa deve centrar-se num número limitado de projetos-chave de investigação ligados a prioridades de capacidade de defesa acordadas pelos EM’s. Isto é, garantirá uma aplicação adequada dos recursos, desencorajará duplicações desnecessárias e fará uso de economias de escala, visando o desenvolvimento de tecnologias orientadas para a inovação, baseadas na excelência¹⁰⁶.

A governação do programa estará sujeita às regras orçamentais da UE e deverá ter em conta as especificidades do sector da defesa. Serão exploradas várias opções para estruturar um diálogo entre a Comissão, os EM’s e a indústria sobre a implementação da futura “janela”, por exemplo, através da possibilidade de plataformas tecnológicas. Este diálogo irá beneficiar as atividades da AED nas áreas de I & T e prioridades de capacidades, bem como Atividades Estratégicas Chave, tal como referido pelo Grupo de Personalidades, o Comité do Programa deve ser composto por representantes dos EM’s, trabalhar através

¹⁰⁴ Ibidem, pp.3-4

¹⁰⁵ Ibidem, p.5

¹⁰⁶ Ibidem, pp.5-6

do “procedimento em comité” e avaliar o valor acrescentado dos projetos, especialmente dado que os EM’s são os utilizadores finais no sector da defesa¹⁰⁷.

Esses projetos exigirão a participação de institutos de investigação e empresas de vários EM’s e incentivarão a participação das PME, incluindo as que trabalham com inovação de dupla utilização. Deverão ser estabelecidas regras específicas em matéria de direitos de propriedade intelectual (DPI), tendo em conta a experiência da ação preparatória. As tecnologias de defesa desenvolvidas por meio da Ação Preparatória e do futuro Programa também podem atender às necessidades civis, as sinergias devem ser incentivadas para impulsionar a inovação para uma economia civil mais ampla, como tecnologias de defesa cibernética, evitando qualquer duplicação o que, por outro lado, a pesquisa civil também poderia ser usada para apoiar a indústria de defesa¹⁰⁸.

O Horizonte 2020 pode ser utilizado para estimular a investigação e a inovação fundamentais, em especial através da promoção de um efeito de desenvolvimento partilhado. A Comissão tem reunido, já desde 2017, a indústria da defesa e as indústrias inovadoras civis que possam beneficiar do financiamento do programa Horizonte 2020, a fim de encorajar as repercussões de potenciais tecnologias disruptivas e novos processos no setor da defesa.

A “janela de capacidades” financiará o desenvolvimento e a aquisição cooperativa das capacidades de defesa, sendo a continuação lógica da “janela de pesquisa”. De facto, para além da importância de desenvolver a cooperação europeia no domínio da investigação, é necessário ir mais além e assegurar o apoio a todo o ciclo de produção e aquisição.

Apesar das óbvias vantagens económicas e outros benefícios de trabalhar em conjunto, os mercados europeus da Defesa são tradicionalmente fracionados e os EM’s continuam a usar frequentemente o mercado interno multiplicando, em consequência, os equipamentos produzidos. Isso naturalmente aumenta os custos de produção, dificulta a standardização e não promove a operação conjunta, o que tem reduzido as eficiências na despesa

¹⁰⁷ Ibidem, p-7

¹⁰⁸ Ibidem, p.8

pública e nos investimentos dos EM's, resultando simultaneamente em duplicações desnecessárias.

Além disso, as faltas de sincronização das contribuições orçamentárias individuais acarretam atrasos consideráveis no lançamento e na condução de programas colaborativos. Com isso, os custos crescentes de capacidades de defesa complexas podem ser proibitivos para os EM's, que investem sozinhos e, por conseguinte, a agregação de recursos nacionais para capacidades levariam a poupanças orçamentais e a maximizar a relação custo-benefício dos investimentos em defesa¹⁰⁹.

A “janela de capacidades” no fundo procura ultrapassar esses obstáculos, garantindo o financiamento conjunto na fase do “desenvolvimento” com 20% do projeto caso os EM's assumam a sua aquisição posterior. No que se refere à aquisição propriamente dita, a Comissão prevê que terá um papel de facilitador na criação das melhores condições de financiamento. Ou seja, esta “janela” concentrar-se-á nas fases pós-I & T, incluindo a construção de protótipos, bem como na produção e aquisição de produtos e tecnologias. Como primeira estimativa, um montante de referência de 5 mil milhões de euros por ano poderia servir de objetivo. Isso corresponderia a 2,5% do total nacional gasto em defesa dentro da UE e a 14% do gasto nacional em defesa. Também preencheria a lacuna em relação ao objetivo acordado pelos EM's da AED para gastar 35% das suas despesas com equipamento em projetos de colaboração.

Esta referência deverá ser mais aperfeiçoada com base num exercício de definição de âmbito, a ser realizado em conjunto com os EM's e as especificidades desta “janela de capacidades” terão de ser desenvolvidas em estreita cooperação com os EM's, a Alta Representante, incluindo na qualidade de Chefe da Agência Europeia de Defesa, e outras partes interessadas relevantes. Essa operação será executada em consonância com os Tratados e mandatos existentes e de forma a maximizar as sinergias e evitar duplicações. Em particular, isto deve respeitar o trabalho do Alto Representante para explorar o potencial

¹⁰⁹ Ibidem, pp.8-9

da Cooperação Estruturada Permanente, em conformidade com o mandato conferido pelo Conselho¹¹⁰.

A identificação de prioridades e a apropriação das capacidades permanecerão claramente com os EM's, que também irão gerir tais capacidades. Espera-se que a cooperação se desenvolva com o tempo. A “janela de capacidades” pode ser construída em dois níveis.

O primeiro nível, será aberto a todos os EM's, consistirá numa espécie de “estrutura guarda-chuva”, onde estabelecerá o quadro comum para apoiar os EM's, bem como fornecerá o *back-office* operacional para o desenvolvimento de projetos específicos através de regras comuns e instrumentos jurídicos e financeiros aplicáveis à exploração dos projetos. Poderá também ajudar a suavizar os requisitos orçamentais dos EM's e a superar a falta de sincronização dos ciclos orçamentais nacionais.

O segundo nível estará focado em projetos específicos para o desenvolvimento de capacidades conjuntas com base na participação voluntária dos Estados-Membros, onde a tomada de decisões financeiras e operacionais relacionadas com projetos específicos e as suas modalidades de financiamento ficarão a cargo dos EM's participantes em cada projeto, dentro das regras estabelecidas ao nível da estrutura da cúpula podendo haver diferentes grupos de EM's a participarem nos diferentes projetos individuais¹¹¹.

O desenvolvimento de capacidades conjuntas será financiado através da partilha de contribuições dos EM's que decidirem participar. Isso garantirá o cofinanciamento sustentado a longo prazo e cada contribuição limitar-se-á a projetos individuais, os quais serão definidos exatamente pelos EM's participantes.

Os projetos serão, portanto, financeiramente independentes e limitados no tempo e no tamanho, excluindo assim qualquer forma de responsabilidade financeira cruzada entre projetos e, se necessário e acordado, a “estrutura guarda-chuva” e/ou os projetos individuais poderão ser usados para emitir instrumentos de dívida relacionados ao projeto.

¹¹⁰ Ibidem, pp.9-10

¹¹¹ Ibidem, p.7

Esses instrumentos podem ser apoiados por linhas de pagamento específicas dos EM's para cada projeto, ou por garantias adicionais, capital integralizado, quer ao nível do projeto individual, quer ao nível da estrutura guarda-chuva. Neste último caso, a estrutura guarda-chuva poderá ser dotada de sua própria base de capital.

Por conseguinte, as despesas administrativas desta “janela” poderão ser imputadas ao orçamento da União e a Comissão está disposta a apoiar esta “janela” com os seus conhecimentos financeiros e técnicos e a experiência dos EM's juntamente com os trabalhos em curso no contexto da AED para a criação de um Mecanismo de Cooperação também devem ser tidos em conta. Na sequência do discurso do Presidente Juncker sobre o Estado da União e à luz de novas discussões com as instituições da UE, deverá ser criado um Fundo Europeu de Defesa.

Após ter sido aprovado o orçamento da UE para 2017 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, a Comissão lançou uma Ação Preparatória em 2017 com um orçamento proposto de 25 milhões de euros no primeiro ano e um orçamento global de 90 milhões de euros previstos ao longo de três anos, o que no âmbito do quadro financeiro plurianual pós-2020, se os EM's concordarem com este plano de ação, a Comissão proporá um programa de investigação dedicado ao domínio da defesa, com um montante estimado em 500 milhões de euros por ano¹¹².

Para a “janela de capacidades” a Comissão tem trabalhado em estreita colaboração com os EM's, juntamente com a Alta Representante, também na sua qualidade de líder da AED, para desenvolver as modalidades e a governação da janela de capacidades, a fim de apoiar o desenvolvimento conjunto de projetos de capacidades específicos pelos EM's.

Assim sendo, como uma ordem de grandeza, essa janela deverá ser capaz de mobilizar cerca de 5 mil milhões de euros por ano e os primeiros passos foram dados em 2017. A Comissão lançou, sem demora em 2017, um estudo de âmbito para aperfeiçoar esta estimativa com base nos novos debates com as outras instituições. A Comissão está pronta a facilitar o desenvolvimento da “janela de capacidades”, bem como, para explorar todas

¹¹² "Plano de ação europeu no domínio da defesa: para um futuro europeu de defesa.", Centro de informação europe direct.

as opções de financiamento do orçamento da UE para a “janela das capacidades”, nos termos dos Tratados e o Fundo Europeu de Defesa. Esse será um passo crucial para apoiar a competitividade da indústria de defesa europeia¹¹³.

Parece igualmente ser de referir a atenção que vem sendo dada ao acesso ao financiamento por parte das PME que constituem a grande maioria das empresas no setor de defesa.

As PME europeias ou as filiais dos principais produtores de defesa (contratantes dentro das limitações dos Tratados e dos órgãos de decisão do Banco Europeu de Investimento (BEI), podem, a título de exemplo, aceder a empréstimos, garantias e produtos de capital por parte do BEI para a expansão das atuais atividades de dupla utilização (civil e militar). Essa dinâmica abrirá novas oportunidades para certas partes da cadeia de abastecimento da defesa, nomeadamente para as PME e as empresas de média capitalização. Isso também poderá ter efeitos positivos indiretos nos intermediários financeiros nacionais e nos bancos de desenvolvimento, há vários instrumentos financeiros da UE que se baseiam em empréstimos do BEI, por exemplo, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) ou o Programa para a Competitividade das Empresas e Pequenas e Médias Empresas (COSME) que poderiam ser usados para apoiar projetos que sejam de dupla utilização¹¹⁴.

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) podem ser utilizados pelos EM's no sector da defesa desde que contribuam para os objetivos do fundo em questão ou seja, para cofinanciar projetos de investimento produtivo e apoiar a modernização dos projetos e das cadeias de suprimentos de defesa. As indústrias de defesa podem contribuir para os objetivos e as finalidades estabelecidas nos ESIF, como a promoção do desenvolvimento da economia regional, representando um alto multiplicador de investimentos em habilitações, empregos, desenvolvimento tecnológico e econômico e os investimentos na

¹¹³ Ibidem, p.1

¹¹⁴ "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa.", 7.

defesa que contribuam para o desenvolvimento regional, na acessão do artigo 174.º do TFUE, podem receber auxílios regionais¹¹⁵.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) pode igualmente ser usado para financiar atividades de defesa e atividades de dupla utilização em investigação e inovação, como parte de uma estratégia de especialização “inteligente” nacional ou regional e a Comissão promoverá o cofinanciamento através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, de projetos de investimento produtivo e modernização das cadeias de abastecimento da defesa no sector da defesa, desde que o investimento reforce a coesão económica, social e territorial.

Os aglomerados regionais especializados em nichos industriais (também conhecidos como “*clusters* de excelência”) permitem que grandes empresas, PME's e centros de pesquisa trabalhem em estreita proximidade geográfica para aumentar a colaboração em P & D e se especializar em uma área específica de tecnologia (por exemplo, motores de aeronaves) e, embora a decisão de dar prioridade aos grupos regionais esteja nas mãos de agentes governamentais locais e regionais, o financiamento da UE (incluindo através do BEI) pode levar a projetos de demonstração tecnológica de sucesso e ao desenvolvimento de parcerias industriais e científicas entre empresas e centros de investigação. Além disso, a Comissão lançou a Rede Europeia de Regiões relacionadas com a Defesa para apoiar as regiões da UE com importantes ativos industriais e de investigação e para partilhar as melhores práticas em matéria de prioridades de defesa da integração nas suas estratégias de especialização inteligente, incentivando os EM's e promovendo agrupamentos regionais de excelência, beneficiando o setor da defesa e apoiando habilidades em defesa¹¹⁶.

Portanto, a defesa será um sector prioritário no âmbito da iniciativa *Blueprint* da Nova Agenda de Competências para a Europa, e a Comissão apoiará também a criação de uma Aliança Europeia de Competências de Defesa, liderada pela indústria, para levar a cabo uma estratégia de competências sectoriais, essa aliança contribuirá para o desenvolvimento e implementação de soluções palpáveis e sustentáveis para novas necessidades de

¹¹⁵ "Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.", Comissão Europeia.,1.

¹¹⁶ "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa.", 7.

trabalho e habilidades e isto será feito utilizando os instrumentos COSME e Erasmus + para executar projetos-piloto¹¹⁷.

3.4. O Plano de Implementação

O Plano de Implementação foi apresentado pela HRVP no Conselho Europeu de Assuntos Estrangeiros de dezembro de 2016, para análise e decisão. Suas linhas gerais foram aprovadas no Conselho Europeu em dezembro do mesmo mês. Como o nome indica, visa implementar a Estratégia Global da UE (EUGS) na área de segurança e defesa. Este Plano faz parte de um pacote mais vasto, que deve ser visto como um conjunto de ações convergentes e que inclui além do Plano de Implementação, o Plano de Ação Europeu de Defesa da Comissão, analisado anteriormente, e quadro de cooperação da UE/PCSD com a NATO, decorrente da Declaração Conjunta assinada em Varsóvia¹¹⁸.

A sua finalidade decorre da EGUE, como já referido, e foi articulada em três ações:

- “responder às crises e conflitos externos”;
- “desenvolver as capacidades dos parceiros”; e
- “proteger a União e os seus cidadãos”.

O que numa primeira leitura indicia que além do que vinha da Estratégia de 2003 e que é grosso modo consubstanciado nas duas primeiras alíneas, junta-se agora a participação mais visível da ação europeia de segurança e defesa no campo interno de proteção dos cidadãos. Julgamos que essa prioridade decorre da afirmação na EGUE do nexo entre a segurança externa e interna, em que é cada vez mais óbvio que a segurança interna na Europa decorre, e é fortemente influenciada, pela segurança externa.

Em termos substantivos este Documento apresenta dois grandes elementos de orientação político-estratégica, que define o:

- “Nível de Ambição”; e
- E apresenta um conjunto de “Propostas” para o atingir.

¹¹⁷ "Erasmus+Programa Guide.", Comissão Europeia.

¹¹⁸ "Implementation Plan on Security and Defence", Council of the European Union.,1.

O Nível de Ambição apresenta os objetivos concretos que a UE e os seus EM's devem atingir através da PCSD, a utilizar todo o potencial dos Tratados da UE para poderem concretizar o previsto na EGUE¹¹⁹, tendo sempre em consideração que a UE continuará a trabalhar em estreita colaboração com os seus parceiros, em particular com as Nações Unidas e a NATO.

Não está no âmbito desta Dissertação a análise detalhada do ponto de vista funcional do nível da ambição. Interessa-nos sobretudo a sua leitura para verificar se apresenta elementos que encaminhem a UE para constituição de um “exército europeu”. O que poderia ocorrer, segundo julgamos, se apresentasse propostas ou objetivos conducentes a:

- Constituição de um Órgão de Comando centralizado e dependente em permanência da UE;
- Unidades permanentemente constituídas sob a dependência plena desse Comando; e
- Perda de “soberania” dos EM, em relação às forças destacadas.

Nenhuma dessas propostas consta do nível de ambição. De facto, este é norteado pelos seguintes objetivos, tendo em conta a trilogia com que iniciamos a análise do Plano de Implementação.

Assim, é referido que a resposta a conflitos e crises externas deve abranger todo o leque de tarefas da PCSD na gestão de crises civis e militares visando aumentar a capacidade de resposta da PCSD em todas as fases do ciclo de conflito, e nomeadamente na prevenção de conflitos. Este desiderato repetido noutras partes do Plano de Implementação é de facto relevante. São bem conhecidas as faltas que desde 2003 foram identificadas para que a UE possa gerir todos os patamares das crises nomeadamente no nível superior, em que o equipamento de natureza estratégica em falta (informação estratégica, sistemas de vigilância, de aquisição de objetivos e de reconhecimento, por exemplo) se torna imprescindível. É equipamento tecnicamente sofisticado, muito caro e cuja aquisição apela à

¹¹⁹ Ibidem, pp.2-3

colaboração entre vários EM. (O que o Plano de Defesa anteriormente apresentado permite de certa forma ultrapassar, criando condições nunca antes existentes na UE para este fim).

No que se refere ao desenvolvimento da capacidade dos parceiros é considerado que face à evolução no ambiente de segurança e defesa se torna necessário que reavaliemos os objetivos de possíveis operações militares e missões civis da PCSD com mandatos executivos, no pleno respeito do direito internacional, que nomeadamente promovam, apoiem e auxiliem na organização, educação, e treino dos sistemas de segurança para que os parceiros adquiram maior capacidade de resiliência face às ameaças e desafios (aquecimento global, terrorismo, crime organizado etc.) com que se confrontam¹²⁰.

A proteção da União e dos seus cidadãos abrange o contributo da UE e dos seus EM's numa perspetiva de segurança e defesa, sobretudo através da PCSD, em consonância com o Tratado, para fazer face aos desafios e ameaças que têm impacto na segurança da União e seus cidadãos, ao longo do nexo de segurança interna e externa.

Estas prioridades seguirão em cooperação com os intervenientes no domínio da liberdade, segurança e justiça (FSJ). Embora as missões e operações da PCSD sejam implantadas fora da União, a UE poderá contribuir, do ponto de vista da segurança e da defesa, para o reforço da proteção e resiliência das suas redes e infraestruturas críticas; a segurança das suas fronteiras externas, bem como a criação de capacidades dos parceiros para gerir as suas fronteiras; proteção civil e resposta a desastres; garantir o acesso estável e uso dos bens comuns globais, incluindo o alto mar e o espaço; combater as ameaças híbridas; *ciber* segurança; prevenir e combater o terrorismo e a radicalização; combater o contrabando e o tráfico de pessoas; capacitação para gerenciar fluxos migratórios irregulares; promover o respeito dos regimes de não-proliferação e de combate ao tráfico de armas e o crime organizado, as políticas da UE existentes nestes domínios devem ser levadas avante de uma forma mais abrangente.

¹²⁰ Ibidem, p.2

Dois elementos poderemos, todavia, juntar nesta análise cuja implementação pode trazer uma situação de alguma complexidade na Europa.

Trata-se do princípio da Assistência Mútua, em conformidade com o artigo 42.º, n.º 7 do TUE e com o artigo 222.º do TFUE¹²¹, respetivamente, que é também destacado neste contexto mantendo-se, contudo, a afirmação de que a NATO continua sendo a base da defesa coletiva para os Estados que são membros dela, mas afirmando também que o carácter específico da política de segurança e defesa de todos os EM's da UE será plenamente respeitado. Isto é, pode passar (já depois do Tratado de Lisboa) a existir na Europa, em caso de agressão armada a aplicação simultânea de 2 “artigos V). Um no Quadro da NATO e outro no caso de aplicação entre os EM's da UE do princípio de “assistência mútua” que no fundo é uma ação de natureza semelhante, mas conduzida noutra Organização. O que exige uma oportuna clarificação. O que ainda não foi feito.

Essas três prioridades se reforçam mutuamente, pois, uma única missão ou operação da PCSD pode, de facto, contribuir para as três prioridades que constituem um todo coerente. Ao levar avante as suas ações, a UE tem colaborado com os seus parceiros e tem reforçado a sua responsabilidade a de partilhar os encargos com os seus parceiros em matéria de segurança e defesa.

Importa agora examinar as Propostas para alcançar o Nível de Ambição, que apresentam quatro tipos de “ações concretas” que devem ser avaliadas:

- “Identificar as Prioridades” atuais no contexto atual. A última atualização do sistema necessário de forças já vem de 2006 e entretanto novas missões e uma nova ambição, agora definida, requerem naturalmente a caracterização das prioridades atuais. Foi por isso lançadas as ações que a seu tempo constituirão o Plano de Desenvolvimento de Capacidades, onde os sistemas de força necessários no curto, médio e longo prazo serão identificados;
- “Aprofundar a Cooperação” entre os EM's para que possam de forma cooperativa disponibilizar as capacidades necessárias. A medida mais saliente proposta nesta área foi o estabelecimento da Revisão Anual Coordenada de Defesa (RACD)

¹²¹ Jornal Oficial da União Europeia, "Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)", (2016): 39.

(*Cordinated Annual Review of Defence – CARD*) com a finalidade de permitir ajustar de forma cooperativa as previsões de necessidades dos EM's para que seja possível harmonizar os requisitos de sistemas semelhantes e as aquisições em conjunto, o que pode levar a um crescimento muito significativo da rentabilidade dos investimentos financeiros e a maior previsibilidade na produção;

- “Ajustar estruturas”, nomeadamente na área de planeamento e condução de operações. Aqui as propostas mais relevantes foram duas. A de maior coordenação dos sistemas de informação existentes – o Sistema de Informações do Centro de Situação e a Divisão de Informações do EM Militar. E a de se constituir uma Capacidade de Planeamento e Condução de Ações Militares (CPCM) não executivas. Isto é capaz de planear e conduzir operações que envolvessem militares, mas cuja atuação não decorra em ambiente de combate, como é o caso das conhecidas Missões de Treino da UE (como por exemplo na República Centro Africana, ou na Somália). Não se propôs, portanto, nenhum Órgão de Comando Permanente. De notar, todavia, que recentemente, a capacidade da CPCM foi ligeiramente revista para poder comandar uma operação que envolva o uso de um *Battle Group*. E finalmente;
- Aplicar o Potencial completo dos Tratados. A medida mais significativa politicamente foi a constituição de Cooperções Estruturadas Permanente (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*).

Dado que a concetualização e aprovação da CEP e da RACD constituírem uma alteração qualitativa significativa em relação ao conteúdo anterior da Política Comum de Segurança e Defesa, além de terem tido uma relevância pública e política significativa, efetuaremos de seguida uma análise mais alargada a estes dois aspetos.

A Cooperação Estruturada Permanente no domínio da segurança e defesa foi introduzida pelo Tratado de Lisboa, e prevê a possibilidade de vários EM's da UE cooperarem mais estreitamente no domínio da segurança e da defesa. Este quadro permanente para a cooperação no domínio da defesa permitirá que os EM's dispostos e aptos a desenvolver

conjuntamente capacidades de defesa mais exigentes, possam investir em projetos comuns e melhorar a sua disponibilidade operacional e o contributo das suas forças armadas¹²².

Neste caso foi do conhecimento público a eventual posição da França, aparentemente mais voltada para uma cooperação mais estreita e mais exigente entre um grupo menor de países e a opinião alemã veiculada como tendo uma abordagem mais abrangente e menos discriminatória entre países evitando linhas de fratura que se iriam sobrepor às divisões já existentes muito vincadas depois da crise financeira entre o Norte e o Sul, e após o influxo descontrolado de migrantes entre o Leste e o Oeste europeu. O certo é que a opção efetuada foi no sentido da abrangência, o que, se por um lado evitou possíveis linhas de divisão, por outro, não permite ultrapassar o carácter intergovernamental que dificulta a tomada de posições entre os 28 EM's, dado que quase todos estão presentes na PESCO

Os EM's participantes na CEP são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e Suécia. A 13 de novembro de 2017, os Ministros de 23 EM's assinaram uma notificação conjunta sobre a cooperação estruturada permanente e entregaram-na à Alta Representante e ao Conselho, sendo que, a 7 de dezembro de 2017, a Irlanda e Portugal notificaram igualmente a sua decisão de se associarem à CEP¹²³.

A decisão do Conselho que estabelece a Cooperação Estruturada Permanente determina:

- a lista de Estados-Membros participantes;
- a lista dos compromissos comuns ambiciosos e mais vinculativos assumidos pelos Estados-Membros participantes, nomeadamente “aumentar regularmente os orçamentos de defesa em termos reais tendo em vista alcançar os objetivos acordados”;

¹²² "Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente (CEP), com 25 Estados-Membros participantes", Council of the EU.

¹²³ "Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente(CEP), com 25 Estados-Membros participantes.", Conselho Europeu.

- a governação da CEP, com um nível global que mantenha a coerência e a ambição da CEP, complementadas por procedimentos de governação específicos a nível dos projetos;
- acordos administrativos, incluindo as funções de secretariado da CEP a nível dos projetos e o financiamento.¹²⁴

Os EM's participantes na CEP adotaram ainda uma declaração concomitantemente à adoção da decisão que estabelece a CEP. A declaração saúda o acordo político que identifica uma lista inicial de 17 projetos a realizar no âmbito da CEP. Os projetos abrangem domínios como a formação, o desenvolvimento de capacidades e a disponibilidade operacional no domínio da defesa. Estes projetos iniciais deverão ser formalmente adotados pelo Conselho no início de 2018.

As próximas etapas preveem que o Conselho adote, por unanimidade dos representantes dos EM's participantes na CEP, novas decisões e recomendações num certo número de domínios, nomeadamente para estabelecer:

- a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da CEP (prevista para o início de 2018).
- um conjunto de regras de governação comuns, que poderão ser adaptadas a projetos específicos.
- as condições gerais em que Estados terceiros podem ser convidados a participar em projetos específicos¹²⁵.

A seguir, a lista dos primeiros projetos colaborativos da PESCO:

- Comando Médico Europeu;
- *Software* Seguro para radio;
- Rede de *hubs* logísticos na Europa e Apoio a Operações;
- Mobilidade Militar;
- Centro de Competências para Treino de Missões;

¹²⁴ Ibidem, p.1

¹²⁵ Ibidem, p.3

- Centro de Certificação de Treino para Exércitos Europeus;
- Energia Operacional;
- Capacidade Militar projetável para Apoio a Desastres;
- Sistemas Marítimos (semi) autónomos para Contra Medidas de Minas;
- Vigilância e Proteção de Portos e Marítima;
- Melhoria da Vigilância Marítima;
- Plataforma de Partilha de Informação de Ameaças *Ciber* e Respostas a Incidentes *Ciber*;
- Equipes de Resposta Rápida e Assistência Mútua na área de Segurança *Ciber*;
- Sistema de Comando e Controlo Estratégico para Missões e Operações da PCSD;
- Viaturas Blindadas de combate Infantaria – Viaturas anfíbias de asalto – Viaturas Blindadas Ligeiras;
- Apoio Indireto de Fogos;
- Core Operacional de Resposta a Crises da EUFOR.¹²⁶

A CEP é uma estrutura baseada no Tratado para aprofundar a cooperação no domínio da defesa entre os EM's da UE que sejam capazes e estejam dispostos a fazê-lo, seu objetivo é desenvolver conjuntamente as capacidades de defesa e disponibilizá-las para as operações militares da UE. Isto aumentará, a capacidade da UE como agente de segurança internacional, contribuindo para a proteção dos cidadãos da UE e maximizará a eficácia das despesas de defesa. A diferença entre a CEP e outras formas de cooperação está na natureza juridicamente vinculativa dos compromissos assumidos pelos EM's participantes. Assim sendo, a decisão de participar foi tomada voluntariamente por cada EM's participante e o processo de decisão permanecerá nas mãos dos EM's participantes no Conselho, isso não prejudicará o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados EM's da UE¹²⁷.

¹²⁶ "Cooperação no domínio da defesa: Conselho lança 17 novos projetos da CEP.", Conselho Europeu.

¹²⁷ "Permanent Structured Cooperation (PESCO)- Factsheet.", EU, External Action.1.

A CEP tem uma estrutura de duas camadas: primeira, o Nível do Conselho, onde são responsáveis pela orientação geral da política e pela tomada de decisões, incluindo no que diz respeito ao mecanismo de avaliação para determinar se os EM's participantes estão a cumprir os seus compromissos, e, somente os membros da PESCO poderão votar. As decisões serão tomadas por unanimidade (exceto decisões relativas à suspensão de filiação e entrada de novos membros que são tomadas por maioria qualificada)¹²⁸.

E, o Nível de Projetos: A eficácia da CEP será medida pelos projetos que serão desenvolvidos. Cada projeto será gerido pelos EM's que nele participam, sob a supervisão do Conselho. Para estruturar o trabalho, uma decisão sobre as regras gerais de governança dos projetos será adotada pelo Conselho¹²⁹.

Secretariado da CEP: A Agência Europeia de Defesa (AED) e o SEAE, incluindo o pessoal militar da UE, assegurarão conjuntamente funções de secretariado para todas as matérias relacionadas com a CEP, com um único ponto de contacto para os EM's participantes.

A PESCO é uma parte de um abrangente pacote de defesa, está intimamente ligada à nova Revisão Anual Coordenada de Defesa (RACD) e ao Fundo Europeu de Defesa ¹³⁰. São instrumentos complementares e de reforço mútuo que apoiam os esforços dos EM's no reforço das capacidades de defesa.

A **RACD**, gerida pela Agência Europeia de Defesa¹³¹, através do acompanhamento sistemático dos planos nacionais de defesa, ajudará a identificar oportunidades para novas iniciativas de colaboração. O FED concede incentivos financeiros para os EM's promoverem a cooperação no domínio da defesa, desde a investigação até a fase de desenvolvimento de capacidades, incluindo protótipos, através do cofinanciamento pelo orçamento da UE.

Os projetos da CEP podem beneficiar de um aumento do cofinanciamento da UE, o que poderá ascender a 30% em vez de 20% para protótipos. A CEP desenvolverá projetos de

¹²⁸ Ibidem, p.2

¹²⁹ Ibidem, p.3

¹³⁰ "Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa.", Conselho Europeu. 1-2.

¹³¹ "Agência Europeia de Defesa (AED)", 1.1.

capacidade de resposta às prioridades da UE identificadas pelos EM's da UE, através do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), tendo também em conta os resultados da Revisão Anual Coordenada da Defesa. Os projetos elegíveis poderão também beneficiar de financiamento ao abrigo do FED.

Foram adotados 17 Projetos em 3 áreas, exemplo de alguns destes que são: O treinamento Comum e Exercícios no Centro Europeu de Competência para Missão de Formação e no Centro Europeu de Certificação de Formação de Exércitos Europeus. Domínios Operacionais (Terra, Ar, Marítimo, *Ciber*); Pacote de capacidade; Operação de resposta à crise europeia; CORE (Força Europeia) dentre outros.

4. O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA

No Capítulo anterior analisamos as linhas gerais da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (EGUE) que consideramos uma peça chave no contexto atual, não só por apresentar uma visão geral dos problemas com os quais a Europa se confronta na área da segurança e defesa, mas sobretudo por elencar as tarefas a desenvolver para lhes fazer face. A seguir, analisamos as ações “corretivas” em curso, incorporadas no Plano de Implementação proposto pela ARVP e no Plano de Ação Europeu de Defesa, ambos da Comissão Europeia. São, portanto, estas ações recentes, mas muito significativas, que norteiam a evolução da política europeia na área da segurança e defesa e nos permitem, com uma base sustentada nos factos, indagar se caminhamos de uma política de segurança e defesa comum para uma defesa comum, ou seja para a constituição de um Exército Europeu, tema da presente Dissertação.

Vimos que, em síntese, estas ações envolvem a constituição de um Fundo Europeu de Defesa; a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Capacidades para definir as prioridades a curto, médio e longo prazo; o ajustamento de estruturas, em que identificamos um esforço para maior centralização de informações e a constituição de uma valência de comando para operações militares não executivas a Capacidade de Planeamento e Condução de Ações Militares; a Revisão Coordenada Anual de Defesa com vista a que seja possível uma melhor coordenação entre países; e, enfim, a constituição da Cooperação Estruturada Permanente, nos termos do Tratado de Lisboa, que não foi concebido não em termos de exclusão, mas ao contrário, um esforço de inclusão de capacidades, à qual aderiram a quase totalidade dos EM's.

Para melhor entender o enquadramento das medidas em aplicação, seguiremos o *Reflection Paper on the Future of European Defence*¹³², que passaremos a designar por “Reflexão”, elaborado pela Comissão Europeia, que descreve não só as tendências atuais, mas sobretudo demonstra as opções para a evolução futura em “direção a uma União de Segurança e Defesa”. Embora não sejam mutuamente exclusivos, estes cenários são

¹³² "Reflection Paper on the future of european defence".

sustentados por níveis diferentes de ambição para a UE desenvolver competências em conjunto na segurança e na defesa¹³³.

4.1. Tendências Chaves

Entre as considerações efetuadas no documento, julgamos destacar as seguintes. Em primeiro lugar, a referência a que, apesar do longo período de paz que vivemos, tem-se notado uma crescente instabilidade na vizinhança europeia, bem como a emergência de novas ameaças à segurança, nomeadamente advindas de fatores econômicos, ambientais e tecnológicos, que representam desafios importantes para sua segurança. “A segurança tornou-se uma das maiores preocupações dos Europeus”¹³⁴. De acordo com o Reflection Paper, foi reconhecido na Declaração de Roma de 2017, onde se estabeleceu uma visão para uma União mais segura e, para isso, comprometida com o fortalecimento da sua segurança e defesa comum.

O documento considera ainda que foram dados os primeiros passos em direção a uma União de Segurança e Defesa, com a aprovação de medidas decorrentes da implementação da Estratégia Global da UE nos domínios da segurança e defesa, constantes do Plano de Ação Europeu de Defesa e do Plano de Implementação.

Ou seja, que a UE está a reformar as suas estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa, desenvolvendo capacidades e instrumentos civis e militares, aprofundando a cooperação europeia neste domínio, bem como reforçando as suas parcerias com países terceiros e organizações parceiras, como a ONU e a NATO.

Com base no progresso verificado, acredita-se ter chegado a hora de considerar as ambições concretas relativas ao futuro papel da União na segurança e defesa. Assim, o documento de reflexão difundido, pretende ser o contributo da Comissão Europeia para essa evolução que deverá ser continuado nos 27 EM's. O documento considera que as bases para uma União Europeia de Segurança e Defesa tem sido gradualmente construídas, mas para evoluir, é necessário agora progresso em várias áreas.

¹³³ "Reflection Paper on The Future of European Defence", European Commission.

¹³⁴ Ibidem, p.6

Em primeiro lugar, “para que os EM’s sejam mais fortes e mais soberanos num mundo globalizado, necessitam de ter maior cooperação dentro da União Europeia, incluindo no domínio da defesa”¹³⁵, respeitando plenamente os direitos e responsabilidades constitucionais de cada país. De fato, a cooperação sistemática em defesa e a integração gradual contribuirão para a preservação da soberania nacional¹³⁶.

Em segundo, há diferenças nas percepções de ameaças e culturas estratégicas, a natureza das ameaças também tem mudado ao longo do tempo e a Europa agora tem enfrentado ameaças híbridas e transnacionais, como o impacto significativo dos conflitos nas regiões vizinhas. Uma União de Segurança e Defesa deve incentivar um alinhamento mais forte das culturas estratégicas, bem como um maior entendimento das ameaças e respostas apropriadas.

Em terceiro, a natureza da relação transatlântica está evoluindo mais do que nunca, os europeus precisam assumir uma maior responsabilidade em relação à sua segurança. Actualmente a segurança da UE tem sido coordenada praticamente pela NATO. É claro que se requer mais responsabilidade dos europeus, embora devam continuar a coordenar as suas ações em ambos os lados.

Em quarto, é referido que uma “cooperação e integração mais sistemática” necessita de um verdadeiro “Mercado Único”¹³⁷ para a defesa. O que se deve traduzir nomeadamente no encorajamento da competição industrial, no acesso das pequenas e médias empresas às cadeias de abastecimento europeias, à especialização e as economias de escala e à otimização da produção, pois as duplicações entre os EM’s podem afetar a interoperabilidade dos seus equipamentos de defesa. Tal como, podem levar a uma falta de preparação e prontidão das forças armadas e a lacunas nas capacidades de defesa. Para resolver este problema, os gastos de defesa dos EM’s devem ser melhor coordenados.

Cabe ainda mencionar que neste contexto a Comissão Europeia apresentou já uma Proposta de Quadro Financeiro Plurianual, refletindo numa nova ambição na defesa, e

¹³⁵ Ibidem, p.11

¹³⁶ Ibidem, p.12

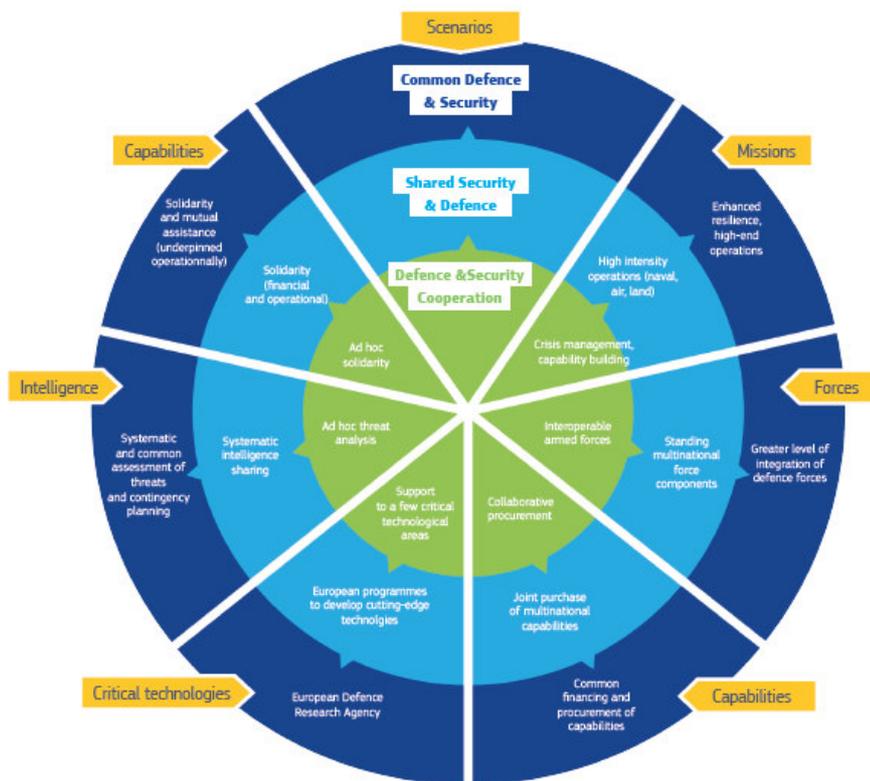
¹³⁷ Ibidem, p.12

nomeadamente a efetiva dotação de verbas para o Fundo Europeu de Defesa¹³⁸. E será o Conselho Europeu que decidirá as atuais limitações ao financiamento comum e quais serão os aspectos militares da UE que poderão ser ultrapassados quando se avançar para uma defesa comum.

4.2. Os Cenários de Evolução

A Reflexão apresenta a seguir três cenários de evolução. Os cenários representam uma abordagem sequencialmente mais integrativa e, de acordo com o texto, os blocos descritivos dos diferentes cenários não são exaustivos nem mutuamente exclusivos. Eles destacam diferentes elementos de diferentes níveis de ambição para a União de Segurança e Defesa, em termos de solidariedade, operações, capacidades, indústria e uso de recursos financeiros.

Figure 6: The Elements of a European Security and Defence Union



¹³⁸ "Um orçamento moderno para uma União que proteje, capacita e defende, Quadro financeiro plurianual 2021-2027.", Comissão Europeia.3.

Os cenários (figura acima) destinam-se também a mostrar até onde “o real valor acrescentado da UE pode ser desbloqueado, dependendo é claro da ambição dos EM’s”. Alguns dos elementos mencionados nos cenários já estão atualmente a ser examinados ou implementados. É também referido que os três cenários são ilustrativos por natureza e não representam, por isso, a posição legal e política final da Comissão¹³⁹.

Primeiro cenário, o da “Segurança e Defesa Cooperativa”, “os EM’s da UE a 27 cooperariam em matéria de segurança e defesa com mais frequência do que no passado. Essa cooperação permaneceria em grande parte voluntária e dependeria de decisões *ad hoc*, como e quando surgir uma nova ameaça ou crise. A União Europeia continuaria, todavia, a ter capacidade para poder enviar missões civis e missões militares relativamente pequenas e operações destinadas à gestão de crises, envolver-se-ia principalmente em missões de apoio à reforma dos aparatos de segurança e defesa dos países parceiros, reforçando as condições de segurança da UE no processo¹⁴⁰.”

No segundo cenário, o de “Segurança e Defesa Partilhada”, os EM’s “avançariam para uma segurança e defesa partilhada. Mostrando uma solidariedade financeira e operacional muito maior no campo da defesa, construindo uma compreensão mais ampla e profunda das respetivas perceções de ameaças e convergência de culturas estratégicas”¹⁴¹. Em consequência, a UE reforçaria a sua capacidade de projetar o poder militar e de participar plenamente na gestão de crises externas e na criação de capacidades de segurança e defesa dos parceiros”¹⁴². O que aumentaria a sua capacidade para proteger a Europa em zonas do chamado “nexus interno-externo”¹⁴³ que abrange a luta contra o terrorismo, o combate às ameaças híbridas e cibernéticas, o controlo das fronteiras e a segurança marítima e energética. A cooperação da UE com a NATO aumentaria ainda mais, pois cooperariam e coordenariam sistematicamente a mobilização de toda a gama dos seus respetivos instrumentos, reforçando assim a sua coordenação a nível externo das suas ações de gestão de crises e o reforço das capacidades, por exemplo através de operações coordenadas de

¹³⁹ Ibidem, p.12

¹⁴⁰ Ibidem, p.13

¹⁴¹ Ibidem, p.13

¹⁴² Ibidem, pp.13-14

¹⁴³ Isto quer dizer que existe uma ligação entre a segurança externa e interna da União. Por exemplo, a falta de condições externas pode ser conducente a vagas de refugiados que afetam a segurança interna da União.

vigilância, intervenções contra grupos terroristas ou missões de segurança marítima e de proteção das fronteiras.

Os EM's, ou um grupo de EM's com forças armadas mais capazes, teriam de mostrar mais vontade para assumir a condução de operações exigentes de gestão de crises, em linha com o definido no Art.º 44 do Tratado de Lisboa, ou no auxílio a países que tenham sofrido ataques significativos ou perturbações das suas infraestruturas essenciais. A UE tomará medidas mais decisivas no tratamento de ameaças e desafios que se situem abaixo do limiar da cláusula de defesa coletiva do Tratado de Washington. Relativamente à gestão de crises, a UE intensificará significativamente a sua capacidade de projetar externamente as forças militares, permitindo-lhes conduzir operações de grande intensidade na região, lutando contra o terrorismo e ameaças híbridas. Da mesma forma, as missões de reforço das capacidades da UE tanto civis como militares serão ampliadas, contribuindo para tornar os países das regiões circundantes mais resistentes. Isto seria feito através de estruturas de gestão de crises mais eficazes e robustas.

Neste cenário, a União Europeia estará mais diretamente envolvida na proteção dos EM's e dos cidadãos em caso de ataques ou perturbações significativas contra um país ou as suas infraestruturas críticas. Permitindo, assim, uma maior cooperação entre os EM's no relato sistemático de *ciber* ataques. Uma cooperação mais forte e uma ação penal efetiva aumentariam a capacidade de descobrir e punir os criminosos, proporcionando assim uma dissuasão mais forte contra os ataques cibernéticos.

Um reforço da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, utilizado ao máximo, monitorizaria e protegeria os interesses externos da UE, trabalhando em sinergia com as forças de defesa, a União também intensificaria o seu trabalho para diversificar as fontes de energia, desenvolvendo e promovendo normas de segurança energética, coordenando a preparação para as ameaças para a saúde e melhorando a gestão dos riscos aduaneiros. Finalmente, a União desenvolverá ainda mais os seus programas espaciais, fornecendo serviços adicionais de segurança e defesa, incluindo vigilância das fronteiras e marítima,

funções de busca e salvamento, ou assegurar a comunicação governamental¹⁴⁴. Isso demandaria estruturas de gestão de crises mais eficazes e mais robustas e a uma capacidade de reação mais rápida.

E por último o terceiro cenário, o da “Segurança e Defesa Comum” e que, de forma mais clara, poderia corresponder ao estabelecimento de um “Exército Europeu”. Em que “os EM’s aprofundariam mais a cooperação e a integração em direção a uma defesa e segurança comum”¹⁴⁵. Neste cenário, a solidariedade e a assistência mútua entre os EM’s seriam a norma, com base na plena exploração do artigo 42.º do Tratado da União Europeia, que inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da União, que conduz à defesa comum”¹⁴⁶.

Neste cenário continuariam a respeitar-se as obrigações dos estados que consideram a NATO como a organização onde conduzem a sua defesa, mas a proteção da Europa tornar-se-ia uma “responsabilidade mutua” da UE e da NATO. Ou seja, a UE seria capaz de executar operações de alto nível, potencialmente incluindo operações contra grupos terroristas, operações navais em ambientes hostis ou ações de defesa cibernética, num *framework* no qual as ameaças de segurança seriam sistematicamente monitoradas e avaliadas em conjunto, em estreita cooperação com os serviços nacionais de segurança e inteligência.

O aumento de capacidades de atuação da UE seria sustentado por um “maior nível de integração das forças de defesa dos EM’s”. Essas forças seriam “preposicionadas” e tornadas “permanentemente disponíveis” para a União. Conduziriam “exercícios conjuntos”, de forma continuada, e receberiam treino regular em Estabelecimentos de “Defesa Europeia” para facilitar a “convergência de culturas estratégicas”¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Ibidem, p.15

¹⁴⁵ Ibidem, pp.14-15

¹⁴⁶ Europeia, "Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)", 38.

¹⁴⁷ Ibid., pp 14 e 15

4.3. Comparação entre as Medidas em Adoção e os Cenários

Face ao que antecede, julgamos ter neste momento uma base de avaliação racional sobre o sentido de evolução da PCSD para nos abalancharmos a responder à Questão de Partida desta dissertação. E que é, repetimo-la:

Será que a evolução do sistema de segurança europeu caminhará no sentido de maior integração, levando eventualmente à constituição do “Exército Europeu?”

Para essa avaliação partimos do conteúdo da EGUE, mas sobretudo das “Medidas em Adoção” que estão a materializar a sua implementação e que decorrem simultaneamente do Plano de Implementação da ARVP, bem como do Fundo Europeu de Defesa que integramos igualmente nas ditas “Medidas em Adoção”. A seguir cruzamos as Medidas com os Cenários do Documento de Reflexão da Comissão Europeia descritos anteriormente, que progressivamente nos descrevem os traços de um Cenário de Cooperação, de Partilha e finalmente de uma Defesa Comum, o contexto mais próximo ao da criação de um Exército Comum. Este trabalho de avaliação é refletido no quadro seguinte.

CENÁRIOS VERSUS MEDIDAS EM ADOÇÃO			
MEDIDAS EM ADOÇÃO	CENÁRIO DE EVOLUÇÃO		
	Segurança e Defesa Cooperativa	Segurança e Defesa Partilhada	Segurança e Defesa Comum
Fundo de Defesa Europeu		X	
Plano de Desenvolvimento de Capacidades	X	X	X
Revisão Anual Coordenada de Defesa	X	X	
Capacidade Militar de Planeamento e Conduta		X	
Cooperação Estruturada Permanente		X	X

Para explicitar as conclusões a que chegamos importa mencionar que o Fundo de Defesa Europeu estimula a aproximação e cooperação dos EM's obrigando que, para a obtenção de financiamentos europeus destinados a Projetos de investigação, seja necessário a constituição de Consórcios com a participação mínima de 3 empresas de 3 EM's, obrigatoriamente envolvendo ainda PME que constituem a massa principal da capacidade produtiva de componentes na área da segurança e defesa. Todavia, a Fundo prevê a sua continuação para a fase de "Desenvolvimento" em que os Projetos podem receber um financiamento considerável, se houver a garantia de aquisição do produto por parte de um grupo associado de EM's. Por isso, consideramos o Fundo Europeu ir mais além da Cooperação e visar a segurança Partilhada ao estimular as aquisições coletivas de equipamentos.

No que se refere ao Plano de Desenvolvimento de capacidades, este é apenas um processo de planeamento que, em essência, visa definir e apresentar as prioridades de curto, médio e longo prazo. O que permite considerar este processo em qualquer dos 3 cenários, não sendo, portanto, discriminativo.

A RACD representa uma disponibilização mútua das prioridades de aquisições de equipamentos por parte de cada EM's para que, em conjunto, se possam referenciar as oportunidades de melhor coordenação na definição de requisitos e de timings de produção, o que permite melhorar compatibilidades, baixar os custos de produção e rentabilizar a ação da base industrial e tecnológica de defesa europeia. Assim, consideramos que, por ser uma ação volitiva e tendente a melhorar a cooperação e a coordenação, este processo se pode inserir apenas nos dois primeiros cenários.

No que se refere à constituição da Capacidade Militar de Planeamento e Conduta (CMPC), julgamos que representa um esforço que vai além da simples Cooperação pois trata-se de criar uma entidade de planeamento e comando que passará a existir em permanência e á qual estarão subordinados os Quartéis Gerais das Forças projetadas. Importa, todavia, referir que esta CMPC é destinada à conduta de ações militares "não executivas", ou seja, não combatentes. Mas mesmo que venha a receber essa incumbência isso não significa a constituição de um "Exército Europeu", dado que é apenas um órgão de Comando sob o qual não há entidades permanentemente constituídas na sua dependência, o que, isso sim poderia ser um passo nessa direção.

E, finalmente, julgamos que a CEP indo mais além da Cooperação, parece ser uma ação que promove a Defesa Partilhada, na medida em que os EM's aceitaram a obrigação de subscrever pelo menos um dos Projetos apresentados e poderá mesmo representar um passo na direção de segurança e defesa comum, por ser juridicamente vinculativa e os EM's aceitarem submeterem-se ao escrutínio da UE para verificar se estão ou não a assumir as responsabilidades a que se obrigaram, o que não acontecia do antecedente. Isto é, esta medida pode ser apresentada como ultrapassando a “segurança e defesa partilhada”, cujas iniciativas são habitualmente volitivas e da iniciativa nacional, para uma área da “segurança e defesa comum” em que as iniciativas (os programas) são originadas nas estruturas da UE (neste caso a AED) em reação às quais os EM's se obrigam a colaborar ao menos num Programa.

É importante frisar que o Comité dos Negócios Estrangeiros do PE no Plenário de 17 de fevereiro de 2017, através do seu relatório atesta a vontade de a UE integrar os *Battle-groups* na CEP, criar um Quartel-General onde sejam colocados a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC), bem como o orçamento da UE suportar as despesas de operação. Ou seja, são medidas que apelam para a maior e melhor colaboração, abrindo caminho para a pesquisa, desenvolvimento e aquisição comum de meios. Tal como o mecanismo de Cooperação Estruturada Permanente que foi um dos passos mais concreto da União Europeia em matéria de Defesa comum até hoje, a Cooperação Estruturada Permanente incentivará maior reforço dos orçamentos na área da Segurança e Defesa¹⁴⁸.

A uniformização de armamento, por exemplo, também serve a esse propósito, visto que mais países comprem o mesmo tipo de armamento a um preço mais baixo no mercado. Já houve experiências de cooperação internacional com esta filosofia fora da União Europeia, como o exemplo do avião de transporte estratégico Airbus A400-M ou os helicópteros NH-90 em que Portugal participou, através de uma agência da NATO¹⁴⁹. Isto significa que vem aí um exército europeu? Não, pelo menos não tão depressa, mas esse é o fim último, segundo alguns especialistas, desta união para a segurança e defesa pois

¹⁴⁸ "Cooperação em matéria de segurança e defesa: UE reforçará a sua capacidade de agir como garante de segurança, a sua autonomia estratégica e a sua capacidade de cooperar com os parceiros.", Conselho Europeu, Conselho da União Europeia.

¹⁴⁹ Pedro Raínho, "A Europa está a formar o embrião de um exército europeu? Sete perguntas e respostas.", *Observador* (2017): 2-6.

consideram que a notificação assinada pelos 23 EM's lançou as bases de um mecanismo "tendente à criação de um 'exército comum' da União Europeia, num quadro de complementaridade com o "bloco político-militar" da NATO¹⁵⁰.

Um ano depois de ter lançado a ideia de uma força militar comum, Jean-Claude Juncker defendia a ideia de que, "um exército conjunto da UE mostraria ao mundo que nunca mais poderia haver uma guerra entre países europeus". Essa força permitiria à Europa "reagir de forma mais credível à ameaça à paz de um EM ou de um Estado vizinho" e "transmitiria uma mensagem clara à Rússia de que estamos decididos a defender os nossos valores europeus". No período de 2015 e 2017, o discurso foi alterado. Agora, a Comissão Europeia assegura que o mecanismo europeu de Defesa não vai servir para duplicar estruturas ou criar uma NATO da Europa¹⁵¹.

Em síntese, parece-nos que os processos em curso são relevantes para a evolução das condições em que tem decorrido o processo de implementação da Política Comum de Segurança e Defesa, que vão além da simples cooperação e podem, em geral, conformar uma tendência de evolução rumo a um Cenário de Segurança e Defesa Partilhadas.

4.4. Comparação entre o previsto na CED e as Medidas em Adoção

Para completar a tentativa de responder à questão central desta Dissertação, parece-nos importante efetuar uma segunda avaliação cruzando, desta vez, os requisitos que historicamente consideramos necessários na Europa para constituir um Exército Europeu, tal como definidos na Comunidade Europeia de Defesa, com as Medidas em Adoção que já apresentamos na análise anterior.

Em 1950 houve uma proposta para a constituição da Comunidade Europeia de Defesa (CED), para se constituir um exército europeu. Uma análise ao Tratado que iria desenvolver essa Comunidade (e que acabou por não ser implementado por ter sido rejeitada

¹⁵⁰ Emmanuel Dunand, "UE: 23 países avançam para cooperação reforçada na Defesa. Portugal ainda de fora", *Expresso*, no. 13 de julho (2017).

¹⁵¹ "Cooperação em matéria de segurança e defesa: UE reforçará a sua capacidade de agir como garante de segurança, a sua autonomia estratégica e a sua capacidade de cooperar com os parceiros."

no Parlamento Francês) permite-nos caracterizar as linhas mestras do que seria um Exército Europeu.

Assim estava previsto no seu artigo 8º que a CED teria como instituições o Conselho de Ministros; uma Assembleia; e um Comissariado para a defesa europeia, que referiremos a partir daqui por Comissariado¹⁵².

Este Comissariado constituído pelos Chefes de Estado Maior dos Países participantes, teria a incumbência de comandar, de forma permanente, as forças armadas desses Estados que seriam colocadas sobre a sua dependência estrutural¹⁵³. As forças armadas da Comunidade conhecidas como *European Defence Forces*¹⁵⁴ que traduziremos como Forças de Defesa Europeias (FDE), deveriam ser compostas pelos contingentes colocados à disposição da Comunidade pelos EM's, com a finalidade da sua fusão estrutural e organizativa, sob condições elencadas neste Tratado.

Os EM's poderiam recrutar e manter as forças armadas nacionais para serem usadas fora dos territórios da União Europeia(artº10)¹⁵⁵, pelos países que tivessem assumido essa responsabilidade, como por exemplo em relação às possessões Ultramarinas, pois naquela altura vários países europeus dispunham de diversas entidades ultramarinas, nomeadamente coloniais. Os EM's poderiam também recrutar e manter forças armadas nacionais necessárias para as missões internacionais assumidas no quadro das Nações Unidas. Todavia depois destas missões, ou estas forças seriam extintas ou ficariam à disposição da Comunidade.

As únicas forças armadas que se manteriam nacionais seriam as necessárias a constituírem-se como “guarda corpo” para o Chefe de Estado (art.º 10, ponto 3)¹⁵⁶. Portanto, este seria o único momento e circunstância em que as forças armadas permaneceriam nacionais. As forças que constituíssem um “*Body Guard*”, força guardiã, que servisse para

¹⁵² "Treaty constituting the European Defense Community.", President of the United States.169.

¹⁵³ Ibidem, p.174

¹⁵⁴ Ibidem, p.169

¹⁵⁵ Ibidem, p.169

¹⁵⁶ Ibidem, p.169

proteção do Chefe de Estado e representação do Estado, pois todo o resto seriam europeias.

Todas as forças dos EM's seriam colocadas sob a dependência do Comissariado, com poucas exceções, forças que os Estados tivessem que destacar da Europa para as Colónias, forças que eles dispusessem para fazer operações no quadro das Nações Unidas, todavia, assim que estas forças regressassem a casa eram desmembradas ou então eram integradas as forças da União Europeia.

Os EM's dispõem de forças navais para a proteção dos territórios não europeus para os quais eles viessem a assumir responsabilidades como referido na secção 1 deste artigo ou para a proteção de comunicações entre todos estes territórios. Portanto, para a proteção do espaço entre a Europa e os territórios do ultramar (art.º 10, ponto 4)¹⁵⁷.

O volume total das forças armadas nacionais, incluindo as forças de proteção, não deveriam ser tão grandes que comprometessem a participação de cada EM's nas forças de defesa europeia. As forças que não estivessem a cargo da segurança das Colónias ou do Presidente da República teriam a obrigação de se constituírem como europeias e de colaborar, sobretudo, com a NATO. Os EM's teriam o direito de trocar o pessoal dos respectivos contingentes, ou seja, colocados por eles a disposição das FDE, mas não poderiam alterar a quantidade disponibilizada.

Da análise efetuada podemos concluir o seguinte:

1º Ponto: Todas as forças armadas nacionais (com a exceção das forças da “guarda de corpo” dos chefes de estado, e a exceção, temporária, das levantadas para proteção das possessões ultramarinas ou usadas em ações da responsabilidade das NU) seriam disponibilizadas e dependeriam de um organismo europeu, o Comissariado.

2º Ponto: Todas as forças teriam um uniforme único, art.º 15 n.º 2¹⁵⁸ e a sua organização seria definida no quadro da CED (protocolo 15 n.º2).

¹⁵⁷ Ibidem, p.169

¹⁵⁸ Ibidem, p.171

3º Ponto: Para isso, o Comissariado seria investido de poderes executivos e supervisores (art.º 19)¹⁵⁹ e definiria e estabeleceria a estrutura e organização das Forças (art.º 26)¹⁶⁰. E as Unidades seriam integradas em permanência (art.º 68)¹⁶¹, nessa estrutura.

4º Ponto: O uso operacional das forças europeias seria primariamente efetuado no quadro da NATO.

Podemos agora cruzar os elementos de análise referidos e produzir o quadro seguinte, em que à frente de cada característica das FDE se coloca a palavra “sim” ou “não” consoante se entendermos que as Medidas em Adoção prefiguram uma resposta positiva ou negativa em relação às características do que seria um Exército Europeu previsto na Comunidade Europeia de Defesa:

FDE	EGUE	PDC	CEP	RACD	CMPC	FDE
Comando Único e Permanente (Comissariado)	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO Nota 1	NÃO Nota 2
Forças Integradas em Permanência	NÃO	NÃO Nota 3	NÃO Nota 4	NÃO Nota 5	NÃO	NÃO
Vínculo das Forças aos Estados é reduzido	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Nota 1: O CMPC não tem forças em permanência sob a sua dependência, mas está preparada para as receber e para constituir-se como um Comando em operações não executivas e recentemente em operações executivas (de um *Battlegroup*). Mas, sendo uma entidade permanente, não tem ninguém sobre a sua dependência permanente. E, quando essas forças são disponibilizadas, mantêm todos os vínculos políticos, administrativos e logísticos com os Países que os disponibilizam.

¹⁵⁹ Ibidem, p.172

¹⁶⁰ Ibidem, p.174

¹⁶¹ Ibidem, p.184

Nota 2: O Fundo de Defesa Europeu visa fomentar a associação dos EM's em consócios de 3 ou mais países, além de facilitar a estruturação da base económica e tecnológica da defesa para a tornar capaz de prover a União Europeia com as capacidades necessárias. Nesse sentido, vai ao encontro de necessidades comuns, fomentando a Defesa partilhada (como já referido) aceitando-se que se possa considerar uma ação fomentadora da Defesa Comum.

Nota 3: O PDC define apenas as capacidades que são requeridas a curto e médio prazo, facilitando a organização das forças, mas não a sua composição.

Nota 4: A CEP é destinada segundo o Tratado de Lisboa a juntar de forma mais integrada os EM's com melhores capacidades militares e que pretendam assumir compromissos mais exigentes com a defesa europeia. Nesse sentido, poderia levar à constituição de embriões do que seriam capacidades, forças e unidades integradas. Porém, a CEP acordada teve uma abordagem abrangente que permitiu a praticamente todos os EM's nela pudessem tomar parte como referido anteriormente. Além disso, a CEP é voluntária, dela fazendo parte os EM's que assim o pretendam. Consideramos que esta medida é, portanto, fomentadora de maior integração europeia, mas não consubstancia uma defesa comum.

Nota 5: A RACD permite uma maior coordenação entre os Estados, em relação à concretização dos seus projetos próprios. A RACD representa um esforço de racionalização das aquisições previstas pelos EM's, criando condições para que a produção dos equipamentos de defesa seja mais eficiente e a custo mais baixo.

Importa ainda referir que existe outra Medida em Execução que é a de procurar obter mais centralização nas informações. No fundo, esta medida visa melhorar o apoio à decisão e à condução das operações. Mas não indicia ou justifica que se considere isso como uma tentativa de criação de um exército único. Anteriormente existia um órgão de inteligência dentro do Estado Maior Militar e havia outro órgão de inteligência na estrutura civil. O que se tem vindo a procurar é aproximar as capacidades mútuas para que o produto final seja mais integrado. E mais: o que fizeram foi juntar os dois dando-lhes uma capacidade integrada o que facilita a condução de operações, mas não indica que isso seja parte de um exército comum.

No fundo, olhamos para este gráfico e não há nada que nos diga que estamos a ir em direção da criação de um exército europeu.

Primeiramente, aquilo que entendemos e aquilo que a Europa já entendeu ser um exército europeu, era que tudo seria colocado sob a dependência de um Comissariado que teria capacidades para decidir. Os Estados não poderiam ter forças armadas; exceto em ocasiões muito especiais. Todo o resto estaria a cargo deste Comissariado, e todas as forças iriam usar um uniforme único. Nada disso existe agora.

Importa ainda referir que, a existência de unidades conjuntas e combinadas constituídas por alguns países Europeus são ou podem ser embriões de um futuro Exército europeu. É o caso do Corpo de Exército Franco-Alemão ou da Eurofor. A Eurofor (Força Operacional Rápida Europeia) é frequentemente citada como o caso mais paradigmático e o exemplo de uma experiência concreta que a Europa tem uma conjugação de forças militares de diferentes países. Portugal teve uma dúzia de militares destacados em permanência na Macedónia, onde estavam sediadas as forças que cumpriram a missão ao lado de militares de Espanha, Itália e França. A unidade foi criada em 1993¹⁶². Em todo o caso, estas forças continuam na dependência dos seus EM's, e a sua cedência à UE (ou NATO), para a condução de operações, continua a ser uma decisão, caso a caso, dos respetivos EM's nas condições previstas no seu quadro legal.

Há de se referir ainda à opinião frequentemente expressa de que a eleição de Donald Trump para a presidência americana, serviu, de certa forma, para acelerar o processo de aprofundamento da União em matéria de Defesa¹⁶³.

Não que a eleição do atual presidente norte-americano tenha dado origem à ideia de cooperação militar na União, pois esse objetivo já está presente há muito tempo. Mas, a verdade é que, em dois anos, se fez mais no âmbito militar do projeto europeu do que nas últimas cinco décadas. A isso poderá não ser alheia a pressão em público e privado para

¹⁶² Capitão José Manuel Simões de Matos, "A Afirmação da Europa no Panorama Internacional", *Revista Militar* n.º 2476 Maio de 2008, 11.

¹⁶³ Susana Salvador, "Tusk: 'América, respeita os teus aliados. Afinal, não tens muitos'", *Diário de Notícias* (10 julho 2018).

que os países europeus satisfaçam as promessas de aumento das suas despesas militares até aos 2% do PIB.

Além disso, as novas ameaças à segurança dos EM's, sendo até ao momento, sobretudo, uma questão de segurança interna, podem vir a exigir da Europa uma intervenção mais desenvolvida na estabilização dos países de origem da ameaça terrorista, o que não quer dizer que a constituição continuada de unidades permanentemente ligadas sob um comando da UE irá gerar um “exército europeu”.

4.5. Entrevistas e Opiniões

Finalmente realizamos um conjunto de entrevistas com entidades de reconhecido conhecimento na área da segurança e defesa que se destinaram a recolher elementos de informação adicionais para substanciar as conclusões decorrentes da simples análise e interpretação documental (cujos extratos mais significativos serão incluídos num Anexo a esta Dissertação).

Desenvolvemos igualmente vários diálogos não estruturados sobre esta problemática com entidades e conferencistas diversos que não parecendo necessário individualizar em texto, servirão como pano de fundo para a nossa apreciação.

Assim, em termos sintéticos, podemos referir que no geral as opiniões são coincidentes na necessidade da UE caminhar para uma maior cooperação e partilha, mas não no sentido da segurança e defesa comum ou seja no sentido da constituição de um “exército europeu”.

As opiniões sobre o que está a processar-se na UE em resultado das já mencionadas Medidas em Adoção, indicia que:

- Caminhamos em direção do primeiro cenário o da “Segurança e Defesa Cooperativa”, onde os 27 EM's da UE cooperariam em matéria de segurança e defesa com mais frequência do que no passado. Essa cooperação permanecerá em grande parte voluntária e dependerá de decisões *ad hoc*, como e quando surgir uma nova ameaça ou crise. A União Europeia continuará, todavia, a ter capacidade para poder enviar missões civis e missões militares relativamente pequenas e operações destinadas à gestão

de crises. Envolver-se-á principalmente em missões de apoio à reforma dos aparatos de segurança e defesa dos países parceiros, reforçando as condições de segurança da UE no processo.

- Existem algumas medidas destinadas a fomentar a “Segurança e Defesa Partilhada”, nomeadamente as medidas que contribuem para o fomento da investigação e das aquisições conjuntas de capacidades, bem como o desenvolvimento mais integrado da Base Industrial e Tecnológica da Defesa. O que em consequência reforçará a capacidade da UE de projetar o poder militar e de participar plenamente na gestão de crises externas.
- Não há medidas identificadas como destinadas a criar uma defesa comum e muito menos a constituição em permanência de uma força armada europeia comum submetida a um comando único permanente. O que existem são forças conjuntas e combinadas que mantêm uma capacidade de atuação coerente, sem perderem a sua individualidade nacional.

5. A IMPLEMENTAÇÃO REAL. ENTRE O DESEJO E A PRÁTICA

O percurso que desenvolvemos ao longo desta Dissertação para responder da forma mais objetiva possível à Questão de Partida, foi articulado em vários Capítulos, partindo duma visão histórica e mais abrangente da formação da Política Externa e de Segurança Comum para os acontecimentos mais recentes, e mais específicos, ligados à Política Comum de Segurança e Defesa, nomeadamente às medidas concretas que estamos a adotar para a sua implementação.

Assim, no Capítulo 1 analisamos os primórdios do processo de formulação de Identidade de Segurança da UE. Vimos que este processo que começou com o projeto (falhado) de constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa, só teve concretização substantiva na Cimeira de Maastricht de 1992.

Porém a Política Comum de Segurança e Defesa só veio a ter viabilidade real após o Consenso de Saint Malo, que definiu as relações com a NATO e as condições admitidas para que a UE pudesse ser dotada de “capacidade autónoma” e de “forças credíveis”, bem como dos instrumentos necessários para a sua utilização em operações de “gestão de crises”, desde que a NATO como um todo não estivesse empenhada e sem “duplicações desnecessárias” de estruturas.

Julgamos que ainda hoje este acordo é importante e representa um entendimento substantivo com a NATO. A questão prática que se colocou, porém, é que os objetivos que a UE tem definido (como o de Helsínquia de 1999) em relação às capacidades que considera necessárias não têm sido satisfeitos, de forma plena, pelos EM's. Vimos que as faltas existentes se dão ao nível de capacidades estratégicas relevantes (comando, controlo comunicações e reconhecimento, sistemas aéreos não tripulados, informação, transporte estratégico etc.). Assim, as missões civis e operações militares que a UE tem desenvolvido desde 2003, se bem que importantes, são naturalmente condicionadas pelas faltas das capacidades referidas e, por isso, não podem atingir um patamar de ação no nível superior de exigência de crises complexas.

Por isso, é fundamental analisar as recentes iniciativas europeias, o que fizemos no Capítulo seguinte.

No Capítulo 2, analisamos a EGUE e os planos de implementação bem como o Fundo de defesa Europeu que verdadeiramente representam a Implementação real que se procura obter, ou, de outra forma, o “Desejo” expresso da UE.

Assim, vimos que a EGUE surgiu após a reunião do Conselho Europeu de julho de 2016, e desde aí tem se desenvolvido um extenso trabalho quer por parte da ARVP, quer por inúmeras instituições europeias, assim como, pelos EM’s. O choque do BREXIT, teve um natural impacto negativo neste processo que, todavia, parece ter sido fomentador da aproximação entre os restantes 27 EM’s que, em Bratislava, onde se reuniram para “discutirem o seu futuro comum”, reconheceram as falhas no processo europeu. Contudo, consideram este como constituindo o melhor método para a salvaguarda do seu futuro, focando-se em soluções concretas que iriam implementar agora a 27.

E foi na Cimeira de Roma, onde se comemoraram os 60 anos da constituição da CEE, que se concluiu o processo iniciado em Bratislava, estabelecendo-se metas para o seu “futuro comum”. No Conselho Europeu de dezembro foram articuladas as medidas concretas a serem adotadas, no quadro dos Tratados, em suporte ao desenvolvimento de capacidades. Da mesma forma, ficou decidido no Conselho Europeu de dezembro quais seriam as medidas concretas a serem adotadas, no quadro dos Tratados, em suporte ao desenvolvimento de capacidades.

O Plano de Implementação foi apresentado pela HRVP no Conselho Europeu de Assuntos Estrangeiros de dezembro de 2016, para análise e decisão, e as suas linhas gerais aprovadas no Conselho Europeu em dezembro do mesmo mês, visando, como o nome indica, implementar a Estratégia Global da UE (EUGS) na área de segurança e defesa. Este Plano faz parte de um pacote mais vasto, que deve ser visto como um conjunto de ações convergentes e que inclui, além do Plano de Implementação, o Plano de Ação Europeu de Defesa da Comissão Europeia, analisado anteriormente, bem como o quadro de cooperação da UE/PCSD com a NATO decorrente da Declaração Conjunta assinada em Varsóvia.

O Fundo de Defesa Europeu foi publicamente referido no discurso sobre o estado da União de 14 de setembro de 2016, do Presidente Jean-Claude Juncker, em que justificou a necessidade da sua criação. Este Fundo consistiria em duas estruturas de financiamento

distintas intituladas por (“janelas”), que são complementares e seriam progressivamente desenvolvidas ao longo do tempo.

A primeira seria uma “janela de investigação”, para financiar projetos de investigação em defesa colaborativa a nível da UE. A segunda, “janela de desenvolvimento”, iria apoiar a fase seguinte que se pode referir, de forma sintática, como a da produção de protótipos, fase essa complexa e difícil, nomeadamente pelos custos envolvidos.

As “janelas” deveriam ser complementares, mas distintas em sua natureza jurídica e fontes de financiamento. As “janelas”, como vimos, serão complementadas por um mecanismo de coordenação sob a forma de um Conselho de Coordenação, que reunirá a Comissão, o Alto Representante, os EM’s, a Agência Europeia de Defesa e a indústria.

No Capítulo 3, abordamos o possível sentido de Evolução da Política Comum de Segurança e Defesa, tal como perspectivado pela Comissão Europeia e que se consubstancia nos 3 cenários seguintes:

O **primeiro cenário**, o da “Segurança e Defesa Cooperativa”, os Estados-Membros da UE a 27 cooperariam em matéria de segurança e defesa com mais frequência do que no passado.

No **segundo cenário**, o de “Segurança e Defesa Partilhada”, os Estados-Membros avançariam para uma segurança e defesa partilhada.

E, por último, o **terceiro cenário**, o da “Segurança e Defesa Comum”, que, de forma sintética, poderia corresponder ao movimento no sentido do estabelecimento de um “Exército Europeu”.

No último Capítulo juntamos o desejo, ou seja, os objetivos, com o seu possível significado, cruzando as medidas concretas em curso quer com os Cenários da Comissão, quer com o protótipo de Exército Europeu contido no projeto de Comunidade Europeia de Defesa. Parece lícito concluirmos para terminar esta Dissertação com as seguintes considerações.

6. CONCLUSÕES

Julgamos de referir, antes de mais, que o desenvolvimento da Política de Segurança e Defesa europeia é um processo essencial para dar resposta aos complexos desafios à segurança com que a Europa se confronta, sendo, todavia, de notar que tem vindo a decorrer num ritmo significativamente mais acelerado nos últimos anos, em comparação à lentidão de processos da última década.

Julgamos que o contexto internacional da última década deverá ter influenciado substantivamente nesta aceleração reformadora, nomeadamente pela crise dos refugiados, ataques terroristas no centro da Europa (em Paris, Bruxelas ou Estrasburgo), pela instabilidade a Leste decorrente de um Rússia desafiante e assertiva, bem como em resultado da debilidade, instabilidade e violência em vastas regiões periféricas a Sul da Europa. Paralelamente, o *BREXIT* constituiu mais um momento de necessidade de reflexão sobre a atuação coordenada na Europa.

Julgamos ainda de salientar o papel de extrema importância que a AED tem vindo a desenvolver na sequência do acréscimo de responsabilidades que assumiu em ligação com a Comissão Europeia para lançar as primeiras ações preparatórias da implementação do Fundo Europeu. É de referir ainda que a AED tem como responsável principal a AR/VP, que enquanto vice-presidente da Comissão Europeia pode assegurar as melhores condições de cooperação, colaboração e sobretudo de coordenação das políticas mútuas. Acresce que a AR/VP é também membro do Conselho Europeu e Preside às reuniões do Conselho a nível dos Ministros dos Negócios Estrangeiros.

Sobre o Futuro da Defesa Europeia, e nomeadamente sobre a questão de partida pudemos concluir que:

O contexto de instabilidade, de riscos e de ameaças externas e internas, bem como as carências nas capacidades militares da Europa, necessárias para atingir plenamente os objetivos definidos, justificam e estimulam as medidas em curso que consideramos lógicas e necessárias.

O conteúdo e desenho dessas medidas levam naturalmente a uma maior Cooperação entre os EM's, mas julgamos tenderem sobretudo para criarem mais condições para uma maior

Partilha de capacidades, tal como já referimos, pela ação do Fundo de Defesa Europeu, pela Revisão Anual Coordenada de Defesa, ou pelo desenvolvimento dos Projetos aprovados pela Cooperação Estruturada Permanente. Apenas parecem existir duas medidas em curso que se inscrevendo ainda na área da Partilha, podem ser associadas a alguma Comunidade. São o caso da Capacidade Militar de Planeamento e Conduta e da Cooperação Estruturada Permanente pelo facto da decisão dos EM's, em relação aos projetos que aceitam, ser juridicamente vinculativa.

Além disso e pelas opiniões recolhidas, julgamos poder referir que aquilo que se convencionou chamar um Exército Europeu, está não só mal definido concetualmente nas referências públicas que tem vindo a ser efetuadas, mas sobretudo se o entendermos no quadro da CED, não se enquadra na atual realidade europeia decorrente dos processos em curso.

Na Europa só existe uma Aliança de Defesa Coletiva que é a NATO, na qual a cooperação transatlântica tem sido considerada fundamental, desde a sua criação, para garantir a existência das capacidades necessárias para a defesa contra as agressões armadas externas. Outra coisa diferente é a valorização e desenvolvimento das capacidades europeias que muito importam à valorização da NATO, como um todo. A questão do *burden sharing*¹⁶⁴, das responsabilidades, capacidades e gastos entre duas margens do Atlântico é antiga, mas tem vindo recentemente a ser clara e publicamente suscitada¹⁶⁵. Mas a presente tentativa de melhoramento das capacidades europeia interessa também ao desenvolvimento da sua capacidade de gestão de crises definida como elemento central da Política de Segurança e Defesa Comum. Parecendo adequado referir-se ainda que a assunção pela Europa da estabilização da sua área vizinha, é uma medida igualmente importante para a NATO e para os cidadãos Europeus

A este debate não é naturalmente indiferente a posição dos EUA. E, para melhor fundamentar as possíveis conclusões e as dúvidas acerca do caminho a seguir em relação a um

¹⁶⁴ Termos reiteradamente usados para salientar a necessidade de uma partilha de custos e responsabilidades equitativas entre todos os países da NATO com vista ao cumprimento da sua missão coletiva. E também frequentemente usados para denunciar um certo desequilíbrio de esforços entre os EUA e os Aliados Europeus, nomeadamente com os gastos que dispensam para a defesa.

¹⁶⁵ Na Cimeira de Gales de 2014, os países da NATO comprometeram-se a aumentar as suas despesas de defesa na direção dos 2% do Produto Interno Bruto, patamar a ser atingido até 2024.

futuro Exército Europeu, ou seja, da implementação real entre o desejo e a prática, como suporte para uma *European Strategic Autonomy*, conforme definido na Estratégia Global da UE de junho de 2016, vale a pena mencionar o artigo *The Necessity and Impossibility of Strategic Autonomy* de Hans Kundnani, que em Washington, enquanto se aproximava o primeiro aniversário da posse de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos, lembra-nos que os europeus se estavam debatendo acerca da questão fundamental de avaliar a garantia do empenhamento dos EUA na segurança da Europa, que Trump questionou radicalmente durante a campanha eleitoral e mesmo depois de a vencer¹⁶⁶.

Depois de falhar notavelmente em se comprometer com o Artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte na reunião dos líderes da NATO em Bruxelas, em maio de 2018, ele finalmente o fez um mês depois na Casa Branca. Assim, devem agora os europeus sentirem-se seguros de que a incerteza sobre o artigo 5º acabou? Ou devem se mover rapidamente em direção à “autonomia estratégica”, caso venham a ficar sem a “proteção” dos Estados Unidos?¹⁶⁷

Há também “indícios” de que no futuro o desenvolvimento cooperativo e emprego operacional conjunto das capacidades militares se possam reger segundo um padrão de equilíbrio instável entre intergovernamentalidade e supranacionalidade como podemos ver nesta reunião de trabalho da AED-Parlamento Europeu: *In the future, with the increased involvement of EU institutions, the Parliament will further be among the key players of European defence*. Esta sessão começou com uma discussão estratégica sobre o quadro de cooperação mais vasto para a cooperação no domínio da defesa e a necessidade de garantir a coerência entre as novas iniciativas (CARD, PESCO, EDF) em consonância com as prioridades de desenvolvimento de capacidades acordadas pelos EM's. Assim sublinhou Domecq:

“O objetivo geral de todas estas iniciativas deve ser o de produzir capacidades de defesa que atualmente faltam e de que precisamos verdadeiramente, a nível europeu. Não as capacidades necessárias por um ou outro EM's, mas as capacidades

¹⁶⁶ "The Necessity and Impossibility of "Strategic Autonomy"", Kundnani, Hans.

¹⁶⁷ Ibidem, p.1

que são necessárias à Europa no seu conjunto para realizar as tarefas decorrentes da sua Estratégia Global”¹⁶⁸

Podemos ainda evoluir no sentido de mais aproximação entre vários países para levantar estruturas de forças combinadas reforçando uma tendência que vem já desde a constituição na década de 1990 do Eurocorpo. Assim, segundo o Major General Augusto de Melo Correia da EuroDefense Portugal,

“juntando as duas iniciativas em curso de intensificação e aprofundamento da co-
operação de defesa, garantindo-se a sua complementaridade e coerência, incluindo a relação UE-NATO, tudo indica que possamos estar perante um fenómeno de aceleração progressiva do processo de integração de defesa europeia, no caminho de uma *European Defence Union*. Este processo poderá conduzir, no limite, a novas estruturas e formatos de composições operacionais militares, tal como já vem sendo ensaiado em alguns países da Europa Central (Alemanha, França, Holanda e Bélgica)¹⁶⁹.

Embora se tenha adotado o termo de “defesa comum” e não de defesa única da UE, coloca-se igualmente a questão de quem tem os meios de dissuasão e coerção possui sempre a última palavra. Por isso, o desafio da edificação de um exército europeu não consiste em saber se a Europa tem ou não capacidade de atingir a autonomia estratégica que tanto ambiciona, mas também de não provocar um desequilíbrio de poder no continente europeu que, alimentado por divergências internas dos EM’s, possam gerar novas situações conflituais no continente europeu.

E a criação de forças armadas na UE, com um papel na área da defesa das fronteiras da Europa, assinalaria uma mudança qualitativa na política da UE em relação à defesa territorial para muito além da ambição mais limitada da atual Política Comum de Segurança e Defesa da UE (PCSD). Através da PCSD, o que a UE tem aspirado são tarefas humanitárias, de prevenção de conflitos, gestão de crises e manutenção da paz. A PCSD não

¹⁶⁸ "Exchange of views with EP Subcommittee on Security & Defence", European Defence Agency.

¹⁶⁹ Major General Augusto de Melo Correia, "A importância da internacionalização da economia nacional: O papel das Pequenas e Médias Empresas (PME) e da "clusterização" de defesa face aos desafios da mudança.", (2018).

cobre como objetivo primário, a defesa coletiva do território da UE, nem a maioria dos EM's prevê seriamente fazê-lo no quadro da PCSD, dado que a NATO já desempenha esse papel. Existe, todavia no N° 7 do Artigo 42° do Tratado da União Europeia¹⁷⁰ a menção de que os EM's devem prestar auxílio e assistência ao EM que for alvo de agressão armada, sem que isso, porém, afete os acordos de que são parte, nomeadamente com a NATO.

Além disso, os EM's não têm manifestado a pretensão de ceder a sua soberania sobre a política de defesa. Como tal, as decisões relativas à PESC e à PCSD exigem unanimidade no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros da UE. Esta é a posição expressa por David Cameron em seu discurso em 9 de maio de 2016, quando disse que *“sugestões de um exército da UE são fantasiosas: a segurança nacional é uma competência nacional, e nós vetamos qualquer sugestão de um exército da EU”*¹⁷¹.

A UE pode agregar valor à defesa europeia, integrando os mercados de defesa europeus ou coordenando os projetos de aquisição multinacionais, mas essas iniciativas não parecem até agora preparar o terreno para a constituição de um exército europeu, um projeto que tem “poucos amigos verdadeiros e muitos inimigos”.

O que parece indispensável é que os decisores políticos utilizem as estruturas já existentes, ou as que estão em desenvolvimento, para garantir que os recursos venham a ser bem aproveitados de forma que não haja duplicações desnecessárias, se evite a multiplicação de sistemas de armas e de equipamentos, se desenvolva a capacidade europeia para produzir e adquirir coletivamente os melhores sistemas aos melhores custos, rentabilizando os investimentos nacionais na defesa.

O contexto estratégico atual tem demonstrado ser indispensável que a segurança europeia venha a ser reforçada, ficando a cargo dos EM's conduzir o processo e definir qual será

¹⁷⁰ Que refere: Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.

¹⁷¹ "PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016 (Archived)", Prime Minister David Cameron.

o grau de ambição a ser posto em prática, devidamente apoiado pelas instituições europeias.

As iniciativas em curso indicam claramente que os EM's e as instituições da UE já enveredaram por este caminho como já referido nos capítulos anteriores. Mas a que ritmo querem os EM's construir uma verdadeira União Europeia da Segurança e da Defesa? Em que medida estarão dispostos a antecipar em vez de se limitarem a reagir ao contexto estratégico? Até que ponto consideram a segurança da Europa como uma responsabilidade?

Há muitos “se não” expressos neste domínio que devem ser ultrapassados. Todavia o futuro da União Europeia enquanto projeto de paz para as gerações vindouras assenta hoje igualmente nos alicerces de uma União da Segurança e da Defesa. Julgamos, pois, necessário que os EM's tracem os objetivos de médio e longo prazos e decidam a que ritmo os pretendem alcançar.

Na realidade, uma coisa é criar uma pequena força como a brigada franco-alemã que poderia ser utilizada para pequenas operações de manutenção de paz ou humanitárias nos Balcãs ou no Norte de África, ou talvez projetar alguns batalhões na Europa Oriental no quadro da NATO. Mas o combate contra um adversário poderoso e dotado de tecnologia sofisticada como a Rússia, mesmo em um conflito limitado como a invasão dos Estados Bálticos, exigiria divisões e brigadas apoiadas por todos os sistemas especializados de que precisa um exército moderno: cobertura aérea, transporte aéreo, guerra eletrônica, sistemas de reconhecimento e muito mais.

Atualmente, muitas dessas capacidades são fornecidas pelos Estados Unidos como no caso da intervenção militar da NATO em 2011 na Líbia que só foi possível devido ao fornecimento de aviões de reabastecimento aéreo, bombas inteligentes ou aviões de reconhecimento por parte dos EUA.

No final de contas, o problema real é que a Europa enquanto entidade coletiva tem uma capacidade imensa, dado ser o maior centro de comércio do mundo e estar a par da economia dos EUA. Todavia a UE não pode colocar em campo o poder militar equivalente

ao seu poder econômico e por enquanto, o que temos é uma Europa dividida sobre a questão de maior integração, nomeadamente na área da defesa.

O projeto da Comunidade Europeia de Defesa falhou há mais de 60 anos. Naquela época, a descolonização ainda não estava completa, a Alemanha ainda estava dividida em várias zonas de ocupação, o Muro de Berlim ainda não havia sido erguido e o rearmamento do exército alemão não havia ainda sido autorizado.

Hoje se pretendermos visualizar a hipótese da elaboração de um “exército europeu”, parece podermos referir que numa primeira fase, seria limitado a poucos EM’s e que provavelmente decorreria entre alguns membros da Cooperação Estruturada Permanente, neste sentido poderíamos considerar, certamente, os EM’s de maior envergadura como a (França e Alemanha), que assumiriam uma função de comando.

Numa perspetiva política, parece, porém, podermos referir que a médio e longo prazo o consequente alargamento e instituição de um exército europeu se afigura improvável, até mesmo quase impossível.

Uma coisa é certa, um exército europeu não se levantará do dia para a noite, e a NATO continuará a ser, apesar de tudo, a aliança militar mais forte que o mundo já viu. Contudo, há uma mudança em andamento. Os EUA e a Europa estão se voltando para si mesmos e a procura melhorar a sua autoconfiança a tal de a chanceler alemã, Angela Merkel, dizer: “Só uma Europa mais forte vai defender a Europa. A Europa deve tomar o seu destino em suas próprias mãos, se quisermos proteger nossa comunidade”¹⁷².

¹⁷² "Netherlands chides France, Germany over EU army proposal.", PRESSTV.

7. ANEXOS

7.1. Entrevista: Professor Doutor Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia



O Futuro da Defesa Europeia. De uma Política de Defesa Comum a uma Defesa Comum?

Antes de começar, queremos agradecer ao Professor, Doutor Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia por aceitar colaborar neste estudo. Os dados recolhidos serão alvo de uma análise de conteúdo com fins meramente académicos (Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais), garantindo-se a confidencialidade dos mesmos. Agradeço as respostas coerentes, as quais manifestem as convicções do entrevistado.

No documento *Reflection Paper on the Future of European Defence*¹⁷³ a Comissão Europeia apresenta 3 cenários de evolução possível. O primeiro cenário é o da “Cooperação na área da Segurança e Defesa”, em que, no geral, os EM’s “cooperariam mais frequentemente do que no passado.” O segundo, é o da “Segurança e Defesa Partilhada”, em que os EM’s se moveriam na direção da partilha na área da segurança e defesa e “mostrariam muito maior solidariedade financeira e operacional no campo da construção da defesa”.

O terceiro cenário é o da “Segurança e Defesa Comum”, em que os EM’s “aprofundariam mais a cooperação e a integração e direção a uma defesa e segurança comuns”. “A solidariedade e a assistência mútua entre EM’s na segurança e defesa seriam a norma, desenvolvendo a exploração plena do Artigo 42º do Tratado da União Europeia que inclui a progressiva construção de uma política comum de defesa da União, levando a uma defesa comum”.

Questões a abordar:

1º) Estes cenários representam as opções básicas para uma mudança de etapa no campo de segurança e defesa?

2º) Qual dos três cenários considera ser o mais adequado para a adaptação europeia de

¹⁷³ "Reflection Paper on the future of european defence".

segurança e defesa?

3º) Acha que estamos nos movendo para o último cenário, ou seja, para a criação de um exército europeu?

Descrição sintética da Entrevista

Começando pela segunda pergunta, o entrevistado pensa que o cenário mais propício seria o de Mais Integração.

Considerou que a União Europeia está voltada para a resposta a crises, mas a NATO é que tem a responsabilidade, a preparação e as estruturas, nomeadamente as estruturas permanentes de comando operacional, na dependência de um Quartel General de nível Estratégico-Miliar (o Comando Supremo Aliado na Europa - SHAPE) necessárias para a defesa da Europa, para a condução da guerra, se necessário.

Ou seja, segundo o entrevistado, é preferível termos a NATO com essa missão primária, que é levada a cabo com as forças armadas de todos os aliados nomeadamente dos europeus. Para isso, tem toda uma estrutura de comando e controlo, uniformização, treino; tem toda uma organização política e estratégia transatlântica que deve continuar a funcionar. A União Europeia deve naturalmente contribuir com meios para a sua defesa no quadro da NATO e beneficiar dessa capacidade transatlântica que parece imprescindível. E, muito importante, que a UE se responsabilize pela sua segurança interna e ser capaz de gerir crises na sua periferia. Além disso as suas capacidades militares devem contribuir também para a defesa da Europa, pois os Estados só têm um conjunto de forças armadas.

O entrevistado estabeleceu como exemplo a caso da América Latina, onde os brasileiros, os paraguaios, os chilenos, os uruguaios e os argentinos, todos juntos têm uma capacidade total significativa, mas não têm uma organização preparada para atuar em conjunto. Qual seria a língua comum? Depois, quem definiria a doutrina comum e o treino das forças? Qual seria a compatibilidade das armas?

Para ter uma força comum na América Latina, esta deveria integrar unidades brasileiras, unidades paraguaias, unidades chilenas, e por aí adiante. Portanto, para poder atuar em conjunto, necessitaria de estruturas de integração como os *Battlegroups*.

Na UE há necessidade de maior aproximação e cooperação para poder gerar forças conjuntas (de vários países) e mais combinadas (de vários ramos). O entrevistado considerou este aspeto pertinente para que a UE possa atuar em conjunto na gestão de crises. De grandes crises, se necessário, como foi a da Bósnia Herzegovina em que se projetaram 60.000 homens. Mas, apesar de a UE ter definido essa capacidade como o *Headline Goal* em Helsínquia, ainda não foi capaz de o concretizar com todas as capacidades requeridas.

Uma maior integração na área da inteligência seria necessária, bem como na área do *pooling and sharing*, por exemplo, se um EM possui carros de combate e outro tem artilharia ou outro meio, como aviões de reabastecimento ar-ar, pode fazer-se uma melhor utilização partilhada para evitar repetições e duplicações. Portanto, pode existir alguma divisão de atividades de acordo com a especificidade de cada país e juntar tudo num “bolo único”.

Podem chamar a isto de exército europeu, mas no meu ver não é um exército europeu pois é composto por unidades italianas, portuguesas, francesas e por aí adiante.

Os *Battlegroups* são indícios disto, são unidades multinacionais pequenas com alguma capacidade de intervenção. Mas depois vem os problemas do tipo, quem é que fornece o transporte estratégico? Por exemplo, agora temos de projetar os militares para o Mali. Se os países a quem pertencem os militares do contingente a projetar não possuem aviões de transporte estratégico, quem é que fornece os aviões? Quem é que paga? Faltam muitas capacidades para ser possível falar de um exército europeu. Portanto, há um conjunto de dificuldades que, a meu ver, não conseguimos nos próximos tempos ter um exército europeu.

Pode haver uma força europeia com comando europeu, mas com contributos nacionais como os *Battlegroups*. A base pode ser como um *Battlegroup* com o comando hoje alemão, amanhã italiano, depois francês e por aí adiante, mas não é um exército europeu. Podemos ter um batalhão português na Bósnia, uma brigada francesa e outra italiana estamos todos integrados numa única cadeia de comando, que dá coerência à sua atuação operacional, mas não é um exército europeu. Os participantes continuam subordinados, para todos os restantes efeitos aos Estado de origem.

Na Europa só há uma Aliança de Defesa que é a NATO. A cooperação transatlântica é fundamental para garantir a capacidade necessária para a defesa contra agressões externas (que vai até à capacidade nuclear estratégica). A UE deve ser o pilar europeu da NATO e dedicar-se à gestão de crises na sua periferia, que não são poucas.

O drama da UE também se prende com o Brexit, e a perda de uma capacidade militar muito valiosa, treinada e eficaz.

Portanto, uma coisa é atuar em conjunto e outra coisa completamente diferente é estar integrado e na dependência permanente de um Comando, perdendo-se o vínculo com o Estado de origem. Mais diferente ainda é trabalharmos, cooperarmos em ações temporárias, revertendo no final para o país de origem, sem, no entanto, haver uma pertença única. O pensar de cada Estado Membro é diferente. O estar, o agir, enfim tudo é muito complexo.

O que é possível, sim, é fazer operações concretas, como no Haiti, com o chapéu das Nações Unidas, com forças multinacionais.

Lisboa, 18 de dezembro de 2018.

7.2. Entrevista: Dr. João Faria



O Futuro da Defesa Europeia. De uma Política de Defesa Comum a uma Defesa Comum?

Antes de começar a responder às questões, quero deixar o meu agradecimento pessoal ao Dr. João Faria, *Leader of Political Team European Commission Directorate-General for Communication Representation in Portugal*, pelo facto de ter aceite colaborar neste estudo. Os dados recolhidos serão alvo de uma análise de conteúdos com fins meramente académicos (Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais), garantindo-se a confidencialidade dos mesmos.

No documento *Reflection Paper on the Future of European Defence*¹⁷⁴ a Comissão Europeia apresenta 3 Cenários de Evolução possível.

O primeiro Cenário é o da “Cooperação na área da Segurança e Defesa”, em que, no geral, os EM “cooperariam mais frequentemente do que no passado.”

O segundo Cenário é o da “Segurança e Defesa Partilhada”, em que os EM’s se moveriam na direção da partilha na área da segurança e defesa e “mostrariam muito maior solidariedade financeira e operacional no campo da construção da defesa”.

O terceiro Cenário é o da “Segurança e Defesa Comum”, em que os EM’s “aprofundariam mais a cooperação e a integração em direção a uma defesa e segurança comuns”. “A solidariedade e a assistência mútua entre EM na segurança e defesa seriam a norma, desenvolvendo a exploração plena do Artigo 42º do Tratado da União Europeia que inclui a progressiva construção de uma política comum de defesa da União, levando a uma defesa comum.”

¹⁷⁴ European Commission, “Reflection Paper on the Future of European Defence”, COM(2017) 315 of 7 June 2017

Questões a abordar:

1º Estes cenários representam as opções básicas para uma mudança de etapa no campo de segurança e defesa?

2º Qual dos três cenários considera ser o mais adequado para a adaptação europeia de segurança e defesa?

3º Considera que a prática que tem vindo a ser seguida indicia a aproximação ao último cenário, ou seja, à criação de um “exército europeu”?

Estes três cenários são obviamente os cenários teoricamente possíveis. A questão da segurança e defesa na UE foi sempre complexa e isso foi demonstrado logo no pós-guerra pelo falhanço no lançamento da Comunidade Europeia de Defesa. A defesa faz claramente do grupo de questões sensíveis, e por razões compreensíveis pois é a última barreira de soberania.

Com o *paper* referido a Comissão Europeia procurou antes de mais explicar. Procurou-se fornecer dados objetivos aos Estados-Membros - este processo foi completado com outras publicações, por exemplo do *European Political Strategy Centre* – tornando claro que, independentemente da questão militar, a correlação de poder em termos mundiais é hoje, e sê-lo á cada vez mais, completamente diferente.

Havia que explicar claramente à opinião pública que, por exemplo, a subida da Ásia é um elemento inelutável que pouco tem a ver a com a vontade dos atores políticos. É uma evolução perfeitamente normal e que está a acontecer. O mundo em que nascemos e em que a nossa cultura radica, basicamente a partir dos Séculos XV e XVI, é o mundo dos quatro ou cinco séculos em que, por razões muito específicas, tais como a revolução industrial, o avanço tecnológico etc., o mundo Ocidental teve um domínio avassalador sobre o conjunto do mundo. Ora, esse período, foi um período excepcional.

O filósofo francês Paul Valéry alertava logo após a 1ª Guerra Mundial para o perigo de a Europa se tornar na realidade naquilo que já era geograficamente, um pequeno cabo do continente asiático. É evidente que o mapa também engana, porque extensas zonas da

Ásia são desérticas e não têm condições tão favoráveis como esta “ponta” europeia. Mas a desproporção nas dimensões é uma realidade e tem consequências.

Portanto, a primeira ideia que interessa que seja compreendida é que, independentemente das questões militares, o balanço demográfico, económico etc., tem vindo a alterar o contexto geopolítico do mundo alterou-se e continuará a alterá-lo. A Ásia está em crescimento e a assumir mais protagonismo.

Segunda questão, esta evolução tem tido uma tradução, embora com algum atraso, no equilíbrio militar. Os dados divulgados no documento de reflexão mostram claramente que as despesas militares fora daquilo a que pode chamar o mundo ocidental têm crescido brutalmente, embora partindo de uma base muito baixa.

Como é natural as questões militares, a capacidades militares têm muito a ver com o poderio económico: só mesmo um louco como o Hitler é que se meteu ao mesmo tempo com a Rússia e com os Estados Unidos. Esta é a primeira questão, um poderio económico da Europa em baixa no xadrez mundial, que tem repercussões inevitáveis nas capacidades militares.

Para além disso, temos uma situação onde temos os Estados Unidos mais recentrados sobre si mesmos, independentemente dos aspetos específicos do Presidente americano Donald Trump, o que torna a situação mais complexa e eventualmente mais perigosa. A necessidade da Europa assumir uma maior responsabilidade com a sua defesa também é, portanto, óbvia para todos. Esta evolução da política americana já é anterior a Trump, mas acelerou claramente com esta presidência. O célebre limiar dos 2% do PIB definido pela NATO para as despesas militares implica uma evolução que mais cedo ou mais tarde se iria colocar.

Com base nestes pontos de partida, a evolução estrutural da Ásia, e a evolução dos Estados Unidos, quer a estrutural quer a conjuntural, alguma coisa tinha de ser feita.

O Terceiro Cenário referido no *paper* da Comissão Europeia é um cenário claramente federal e que hoje é apoiado por muito poucos, e menos ainda do que há uns anos. E a objeção a este cenário não é só uma objeção inglesa, embora a saída dos ingleses seja particularmente relevante, pois é o Estado-Membro que tem as capacidades militares mais

importantes. Aliás não creio que seja possível um futuro da defesa europeia sem os Estados Unidos, já que a Europa precisa de uma referência externa para equilibrar e arbitrar entre Estados-Membros com capacidades muito diversas.

Acresce que atualmente a Europa tem um problema muito sério relacionado com o crescimento dos populismos e que, em meu entender foi também alimentado por um excesso de voluntarismo na construção europeia.

O alargamento a Leste, mudou muita coisa e creio que muitas pessoas ainda não se aperceberam disso. A postura atualmente dominante a Leste é uma postura muito virada para o passado, determinada por uma história ainda muito recente, como por exemplo na Polónia que tem uma história muito complicada. Enquanto na Europa do Sul a democratização se fez por oposição a regime nacionalistas e foi acompanhada e consolidada pela adesão à União Europeia, nos países de Leste a democratização foi acompanhada pela afirmação nacional contra o Império Soviético, pelo que as posições nacionalistas são extremamente fortes.

Em suma, um cenário claramente federal não está em cima da mesa e não vai estar nos próximos anos. Isto leva-nos a que tenhamos que voltar à política dos pequenos passos. É perfeitamente possível generalizar práticas como as que já foram ensaiadas como a das brigadas mistas da NATO, a que podem ser associados outros países como os do Benelux.

Genericamente o cenário que me parece mais realista é o de “2/3 do cenário um e 1/3 do cenário dois”. No essencial será o cenário um, mas haverá crescentemente iniciativas dotadas de uma solidariedade financeira operacional mais direta. Já há um exemplo promissor numa área afim, o Mecanismo Europeu de Proteção Civil.

O essencial da cooperação a desenvolver será na área económica, na indústria e na investigação. No fundo é o que os EUA sempre fizeram, por exemplo com a política industrial, onde parte importante do desenvolvimento tecnológico foi induzido e financiado pelas agências públicas de defesa.

Lisboa, 8 de janeiro 2019.

7.3. Entrevista: Dra. Sónia Ribeiro



O Futuro da Defesa Europeia. De uma Política de Defesa Comum a uma Defesa Comum?

Antes de começar a responder às questões, quero deixar o meu agradecimento pessoal ao Dra. Sónia Ribeiro, *doutorada em Estudos Europeus – dominante económica (2010) e Mestre em Estudos Europeus da Universidade Católica*

Portuguesa e Licenciada em Relações Internacionais (1997) pela Universidade Lusíada do Porto, pelo facto de ter aceite colaborar neste estudo. Os dados recolhidos serão alvo de uma análise de conteúdos com fins meramente académicos (Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais), garantindo-se a confidencialidade dos mesmos.

No documento *Reflection Paper on the Future of European Defence*¹⁷⁵ a Comissão Europeia apresenta 3 Cenários de Evolução possível.

O primeiro Cenário é o da “Cooperação na área da Segurança e Defesa”, em que, no geral, os EM “cooperariam mais frequentemente do que no passado.”

O segundo Cenário é o da “Segurança e Defesa Partilhada”, em que os EM’s se moveriam na direção da partilha na área da segurança e defesa e “mostrariam muito maior solidariedade financeira e operacional no campo da construção da defesa”.

O terceiro Cenário é o da “Segurança e Defesa Comum”, em que os EM’s “aprofundariam mais a cooperação e a integração em direção a uma defesa e segurança comuns”. “A solidariedade e a assistência mútua entre EM na segurança e defesa seriam a norma, desenvolvendo a exploração plena do Artigo 42º do Tratado da União Europeia que inclui a progressiva construção de uma política comum de defesa da União, levando a uma defesa comum.”

¹⁷⁵ European Commission, “Reflection Paper on the Future of European Defence”, COM (2017) 315 of 7 June 2017

Questões a abordar:

1º Estes cenários representam as opções básicas para uma mudança de etapa no campo de segurança e defesa?

2º Qual dos três cenários considera ser o mais adequado para a adaptação europeia de segurança e defesa?

3º Considera que a prática que tem vindo a ser seguida indicia a aproximação ao último cenário, ou seja, à criação de um “exército europeu”?

A segurança e defesa é um tema muito sensível política e estrategicamente no contexto da União. Naturalmente, porque se trata de uma das áreas fundamentais da soberania dos Estados.

Esta questão não é nova, no contexto da construção europeia. A possibilidade de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa foi avançada logo no início do processo, ainda na década de 50. Era um projeto muito ambicioso de integração, na linha da integração económica – tratava-se de passar esta área para o nível supranacional.

Na altura, ainda a poucos anos da 2ª guerra mundial, os Estados não aceitaram (desde logo a própria França, que esteve inicialmente na origem da proposta) um passo tão grande, e desde então este tema passou à esfera interna dos Estados, e depois com os anos, a alguma articulação, depois cooperação, até ao desenvolvimento a que assistimos nos últimos anos de reforço desta cooperação. Com os desenvolvimentos nos últimos 2-3 anos e sobretudo com criação da PESCO, e mais recentemente do Fundo Europeu de Defesa, a perspetiva de uma maior cooperação e eventual integração nesta área voltou a ser tema de debate.

Os cenários avançados pela COM nesta matéria são contributos para orientar este debate de forma mais estruturada, estabelecendo vias possíveis para o futuro da segurança e defesa na Europa, as condições de evolução desta área no contexto da União. Tratam-se, a meu ver, de apoios à reflexão e discussão, que permitem aos EM voltar a um diálogo sobre o caminho a trilhar para o futuro também nesta área, tendo em conta a evolução do que é a UE hoje, o nível de partilha e interdependência alcançado entre os EM, quer o

que é o contexto estratégico externo na União neste início do século, e sobretudo tendo em atenção as alterações que parecem ocorrer a nível de interesses/alianças/prioridades estratégicas dos atores centrais da ordem mundial estabilizada após a 2ª Guerra Mundial, e o aparecimento de novas realidades que constituem ameaças de diferentes níveis e naturezas com que os EM se deparam. Estas ameaças estão a exigir aos EM a revisão das suas estratégias de defesa, por exemplo no que respeita às políticas de cooperação e partilha de informação entre si, mas também no tipo de missões e de armamento que será necessário desenvolver para as enfrentar.

Neste momento, o cenário em construção parece ser o de uma cooperação mais estreita, que permite uma maior aproximação e cooperação que permita a criação de forças conjuntas e combinadas, necessárias para que a União consiga responder e em conjunto quando necessário. Uma maior cooperação permitirá uma melhor gestão de recursos, evitando-se duplicações desnecessárias e permitindo a realização de missões conjuntas de forma mais facilitada.

Não é ainda um cenário de integração para uma segurança e defesa comuns (o que se identifica como um ‘exército europeu’), que exigirá outras repostas que a União ainda não pode dar. No entanto, a condicionalidade colocada aquando da criação do FED (a necessidade de apresentação de propostas conjuntas) poderá constituir um primeiro passo para o início de um processo de *spill over*, semelhante ao que aconteceu no processo de integração económica. A teoria de integração mostrou, no entanto, que este processo tem os seus limites na decisão política e estratégica dos EM’s, que em algum momento – decisivo – terão que tomar a decisão de dar ou não o passo seguinte na integração para um modelo comum (um *breakthrough*).

Esse momento está, na minha opinião, ainda longe. O processo de cooperação é em si mesmo lento, e nesta área está ainda no início, e é extremamente delicado – quer pela natureza do tema, quer porque é um regresso após uma primeira tentativa falhada de que é necessário recuperar. O modelo não poderá ser, na minha opinião, o mesmo proposto na CED nos anos 50 – quer porque muita coisa se alterou desde então, quer porque as respostas da altura podem não resolver as questões de hoje, nem as de amanhã.

Naturalmente, dada a mutabilidade e a incerteza acrescidas no SI atual, não podemos, no entanto, descartar a ocorrência súbita de um evento – ou acumulação sucessiva de eventos em curto espaço de tempo – que criem as condições para que essa decisão tenha que ser tomada antes que este processo de cooperação se desenvolva e consolide, e seja exigida uma tomada de decisão mais cedo do que o esperado. Nesse momento, os EM's terão, uma vez mais, o destino da UE, da PESD, e de si mesmos, nas suas mãos, e poderão reinventar o futuro como têm fito sucessivamente ao longo das últimas seis décadas.

Lisboa, 18 de janeiro 2019.

8. BIBLIOGRAFIA

Documentos da UE

- União Europeia. *Agência Europeia de Defesa (AED)*. Acedido em: 15 dezembro 2018. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_pt.
- União Europeia. *Agência Europeia de Defesa (AED)*. Acedido em: 4 janeiro 2018. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_pt.
- European Commission. 28 de Abril 2015. *A Comissão Europeia adota medidas para reforçar a cooperação da UE na luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade*. Acedido em: 4 de Abril 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_pt.htm.
- Comissão Europeia. 2016. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa*. Acedido em: 30 de julho 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52016DC0950>.
- Conselho Europeu. Conselho da União Europeia. 2016. *Conselho Europeu*. Last Modified 27/1/2017 Acedido em: 21 de Agosto de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2016/12/15/>.
- Conselho Europeu. 2016. *Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa*. Acedido em: 2 setembro 2018. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/>.
- Conselho Europeu, Conselho da União Europeia. 2018. *Cooperação em matéria de segurança e defesa: UE reforçará a sua capacidade de agir como garante de segurança, a sua autonomia estratégica e a sua capacidade de cooperar com os parceiros*. Acedido em: 30 de setembro de 2018. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/06/25/security-and-defence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-ability-to-cooperate-with-partners/>.
- Council of the EU. 2017. *Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente (CEP), com 25 Estados-Membros participantes*. Acedido em: 25 de janeiro de 2018. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/pdf>.
- Conselho Europeu. 2017. *Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente (CEP), com 25 Estados-Membros participantes*. Acedido em: 2 de janeiro de 2018. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>.

- Conselho Europeu. 2018. *Cooperação no domínio da defesa: Conselho lança 17 novos projetos da CEP*. Acedido em: 21 novembro 2018. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/>.
- Comissão Europeia. *Erasmus+Programa Guide*. Acedido em: 30 de agosto de 2017. https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/programme-guide/part-b/three-key-actions/key-action-2/sector-skills-alliances_pt.
- Secretariado-Geral do Conselho. 2009. *Estratégia Europeia em matéria de segurança uma Europa segura num mundo melhor*. Acedido em: 13 de fevereiro de 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>.
- Rutten, Maartje. 2001. *From ST-Malo to Nice. European defence: core documents* Last Modified May 2001 Acedido em: 18 de fevereiro de 2018. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>.
- Comissão Europeia. *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*. Acedido em: 31 de julho de 2017. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pt.
- União Europeia. *A história da União Europeia-1948*. Last Modified 27 março 2018 Acedido em: 28 de dezembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1948_pt.
- Council of the European Union. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*. Acedido em: 2 de janeiro de 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.
- Council of the European Union. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*. Acedido em: 8 de abril de 2017. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.
- Union européenne. 1950. *La déclaration Schuman du 9 mai 1950*. Acedido em: 28 de dezembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr.
- Comissão Europeia. 2017. *Livro Branco sobre o futuro da Europa*. Acedido em: 5 de abril de 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf
- European Defence Agency. *Organisation*. Acedido em: 7 de setembro de 2018. <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/Organisation>.

- EU, External Action. 2018. *Permanent Structured Cooperation (PESCO)- Factsheet*. Acedido em: 2 de julho de 2018. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet).
- Comissão Europeia. 2016. *Plano de ação europeu no domínio da defesa: para um fundo europeu de defesa*. Last Modified 20-02-2017 Acedido em: 21 de Agosto 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_pt.htm.
- European Commission. 2017. *Reflection Paper on The Future of European Defence*. Acedido em: 3 de fevereiro de 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.
- European Commission. 2017. *Reflection Paper on the future of european defence*. Acedido em: 5 de agosto de 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.
- European Commission. 2017. *Reflection paper on the future of european defence*. Acedido em: 7 de junho de 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.
- Conselho Europeu. 2017. *Reflexão política sobre o futuro da União Europeia*. Acedido em: 9 de junho de 2018. <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-future-reflection/>.
- President of the United States. 1952. *Treaty constituting the European Defense Community*. Acedido em: 2 de novembro de 2018. <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.
- Comissão Europeia. 2018. *Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende, Quadro financeiro plurianual 2021-2027*. Acedido em: 6 de junho de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:321:FIN>.
- Ministérios dos Negócios Estrangeiros. 2008. *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como Alterados pelo Tratado de Lisboa*

Livros e revistas

- Adriano, Moreira, e Pinto Ramalho. *Estratégia*. Vol. XXV, Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2016.
- Conselho, Secretário Geral do. "Estratégia europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor." (2009).
- Correia, Major General Augusto de Melo. "A importância da internacionalização da economia nacional: O papel das Pequenas e Médias Empresas (PME) e da "clusterização" de defesa face aos desafios da mudança." (2018).

- Costa, Capitão João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias. "Política Europeia de Segurança e Defesa- Pós-constituição Europeia". *Revista Militar* n° 2445, 2005.
- Dunand, Emmanuel. "UE: 23 países avançam para cooperação reforçada na Defesa. Portugal ainda de fora." *Expresso*, no. 13 de julho (2017).
- Européennes, Communautés. *Constitution Pour L'Europe*. Luxembourg: Communautés européennes, 2003.
- Europeia, Jornal Oficial da União. "Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)." (2016).
- Externa, Serviço Europeu de Ação. "Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte-Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia." (2016).
- Fedorov, Yury E. "Continuity and change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe." *Communist and Post-Communist Studies* 46 (2013): 315–26.
- Ferreira-Pereira, Laura C. "A Europa da Defesa: O Fim do Limbo." *Nação e Defesa*, 2005.
- Fiott, Daniel, *et al.* *YES 2018 EUISS. Yearbook of European Security*. Editado por European Union Institute for Security studies Luxembourg 2018.
- Henriques, Miguel Gorjão. *Tratado de Lisboa*. V. N. Famalicão: Edições Almedina, 2012.
- Martins, Bruno Oliveira. *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia 1950-2008*. Cascais: Príncípia, 2009.
- Matos, Capitão José Manuel Simões de. "A Afirmação da Europa no Panorama Internacional." *Revista Militar* n° 2476, Maio de 2008.
- Moreira, Adriano e Ramalho, Pinto. *Estratégia*. Vol. XXVI, Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2017.
- Oliveira, Odete Maria. *União europeia: processo de integração*. Curitiba.
- Centro de informação europe direct. 2018. *Plano de ação europeu no domínio da defesa: para um futuro europeu de defesa*. Acedido em: 26 de dezembro de 2018. <http://europedirect.adral.pt/index.php/2013-06-05-01-00-59/462-plano-de-acao-europeu-no-dominio-da-defesa-para-um-fundo-europeu-de-defesa>.
- Raíno, Pedro. "A Europa está a formar o embrião de um exército europeu? Sete perguntas e respostas." *Observador* (2017).
- Rodrigues, Coutinho Carlos, *et al.* *Segurança Internacional Perspetivas Analíticas*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013.

Salvador, Susana. "Tusk: 'América, respeita os teus aliados. Afinal, não tens muitos'." *Diário de Notícias* (10 julho 2018).

Silva, Nuno. *A Europa Possível uma reflexão, uma análise, uma proposta*. [in português]. Editado por 1ª edição Portugal: Chiado Editora, 2016.

Trybus, Martin. *European Union Law and Defence Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2005.

Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Unesp, 2016.

Documentos da Web

Blenckner, Stephanie. 2013. *China replaces UK as world's fifth largest arms exporter, says SIPRI*. Acedido em: 22 de julho de 2017. <https://www.sipri.org/media/press-release/2013/china-replaces-uk-worlds-fifth-largest-arms-exporter-says-sipri>.

Arsénio, José Manuel da Costa. *A cooperação política europeia: processo de integração intergovernamental*. Acedido em: 28 de dezembro de 2017. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2677/1/NeD55_JoseManuelaCostaArsenio.pdf.

Keohane, Daniel. 2018. *EU Military Cooperation and National Defense*. Acedido em: 20 de janeiro de 2018. <http://www.gmfus.org/publications/eu-military-cooperation-and-national-defense>.

EDA - European Defence Agency. 2018. *Exchange of views with EP Subcommittee on Security & Defence*. Acedido em: 6 de setembro de 2018. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/09/05/exchange-of-views-with-ep-subcommittee-on-security-defence>.

Furtado, Rogério Dourado. 2014. *A importância do Ato Único Europeu para a União Europeia*. [Conteúdo jurídico] Acedido em: 19 dezembro 2017. <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-importancia-do-ato-unico-europeu-para-a-uniao-europeia,49519.html>.

Kundnani, Hans. 2018. *The Necessity and Impossibility of "Strategic Autonomy"*. Acedido em: 5 de agosto de 2018. <http://www.gmfus.org/blog/2018/01/10/necessity-and-impossibility-strategic-autonomy>.

PRESSTV. 2018. *Netherlands chides France, Germany over EU army proposal*. Acedido em: 27 de dezembro de 2018. <https://www.presstv.com/DetailFr/2018/11/17/580255/Mark-Rutte-European-army-NATO-Emmanuel-Macron-Angela-Merkel>.

10/2017. *Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Acedido em: 12 de dezembro 2017.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1_3.html.

Daehnhardt, Patrícia. *O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia*. Acedido em: 16 de fevereiro de 2018. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3028/1/NeD126_PatriciaDaehnhardt.pdf.

ONU Brasil. 2011. *Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza, afirma relatório da ONU*. Acedido em: 30 de abril de 2018. <https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>.

Novak, Petr. Parlamento Europeu. 2017. *Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Acedido em: 12 de dezembro de 2017. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1_3.html.

Prime Minister David Cameron. 2016. *PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016 (Archived)*. Acedido em: 8 de dezembro de 2018. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

Ferguson, Yale e Mansbach, Richard. 1996. *A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa*. Acedido em: 18 de julho de 2017. https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/5513/5513_4.PDF

European Commission. 2017. *Reflection Paper on the future of european defence*. Acedido em: 5 de agosto de 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.

SIPRI. "Increase in arms transfers driven by demand in the Middle East and Asia, says SIPRI." news release, 20 February 2017, 2017, Acedido em: 20 de dezembro de 2017. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>.

Jornal oficial da União Europeia. 2016. *Tratado da União Europeia (Versão consolidada)*. Acedido em: 6 de janeiro de 2018. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

I'm Europe. 1992. *Tratado de Maastricht*. Acedido em: 26 de outubro de 2017. http://www.hri.org/docs/Maastricht92/mt_title5.html.

European Defence Agency. 2018. *Exchange of views with EP Subcommittee on Security & Defence*. Acedido em: 6 de agosto de 2018. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/09/05/exchange-of-views-with-ep-subcommittee-on-security-defence>.