

A Segurança e Defesa na Europa: o Exército Europeu um futuro (in)certo

Dissertação de Mestrado

Rui Alexandre Melo Pimentel

Mestrado em

Relações Internacionais: O espaço Euro-Atlântico



Ponta Delgada

2021

A Segurança e Defesa na Europa: o Exército Europeu um futuro (in)certo

Dissertação de Mestrado

Rui Alexandre Melo Pimentel

Orientadores

Professor Doutor Luís Manuel Vieira de Andrade

Prof.^a Doutora Berta Maria Oliveira Pimentel Miúdo

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais: O Espaço Euro-Atlântico



Agradecimentos

Um trabalho desta natureza não se executa nem tem sucesso sem o apoio e contributo de várias pessoas, as quais concorreram de forma pessoal para o sucesso do mesmo e a quem gostaria de manifestar o meu total e profundo agradecimento.

Inevitavelmente, primeiro, gostaria de agradecer ao Exm.^o Professor Doutor Luís Manuel Vieira de Andrade e à Exm.^a Prof.^a Doutora Berta Maria Oliveira Pimentel, muito honrado pelo seu amparo, expresso sentida homenagem e profunda gratidão por terem aceitado trazer o brilho e riqueza insigne do seu pensamento, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que me orientaram, pela sua inteira disponibilidade, incentivo, e elevado espírito de missão, que me inculcaram em todos os momentos, não só durante o presente trabalho, mas igualmente durante a licenciatura. Muito obrigado por me terem corrigido quando necessário sem nunca descurar a motivação que se requer nestes momentos.

Desejo igualmente agradecer, aos restantes professores docentes deste ciclo de estudos que muito contribuíram para o enriquecimento da minha formação académica e científica.

Por último, mas não menos importante, um agradecimento muito especial, à minha família:

À minha esposa pelo apoio absoluto, pela força e pelo carinho que sempre demonstrou e prestou ao longo dessa caminhada, especialmente por ser um dos sustentáculos, quando sacrificava os dias, as noites, os feriados e os fins de semana em prol da concretização da presente dissertação, sem dúvida, o mérito também é teu.

Aos meus filhos, todo o afeto e orgulho demonstrado a cada momento que avançava, foram o combustível nos momentos de maior desânimo.

Aos meus pais, um agradecimento incondicional, pelos valores, educação e estrutura emocional que semearam, tornando possível ser o homem que sou, sendo mais fácil desenvolver e enfrentar os desafios que se foram deparando.

A todos o meu muito obrigado.

Resumo

Desde a primeira hora que se arquitetou a construção de uma Europa única até ao presente, muitos foram os esforços desenvolvidos tendo em vista determinados objetivos concretos, com maiores ou menores coincidências ideológicas ou dificuldades na conciliação de interesses dos vários membros da nova Comunidade.

A União Europeia (UE) ao longo dos diversos tratados foi evoluindo em várias vertentes e aspetos, onde o crescente alargamento, aliado à instabilidade sentida no Leste Europeu, deu origem ao desenvolvimento do pilar da Segurança e Defesa da União Europeia.

Esta área da UE conduziu à criação de uma Política Europeia de Segurança Comum (PESC), que após o *Tratado de Lisboa*, se passou a designar de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

O desenvolvimento sucessivo destas políticas tem tido consequências várias no plano interno dos Estados-Membros (EM), dentro dos quais as políticas externas e de segurança e defesa assumem um destaque digno de realce.

A UE, por outro lado, parece vir a assumir um papel que se apresenta cada vez mais importante no cenário internacional e consequentemente no equilíbrio político mundial. Por esse motivo, vários são os ecos que referem ser necessário o desenvolvimento de um braço militar da UE, que possibilite dar resposta efetiva às exigências que vão surgindo nessa matéria sem estar dependente de terceiros e consequentemente ter maior autonomia estratégica.

Desde 2016 que se registam progressos significativos no domínio da segurança e da defesa da UE, com várias iniciativas concretas para promover a cooperação e reforçar a capacidade de defesa da Europa, e têm surgido algumas vozes que defendem a criação de um Exército Europeu, em especial a do Presidente francês Emmanuel Macron e da Chanceler Angela Merkel.

O eixo franco-alemão tem unido forças na defesa de um Exército Europeu que tornaria a UE menos dependente da North Atlantic Treaty Organization (NATO) e, por consequência, dos Estados Unidos da América (EUA). A ideia não é nova, foi defendida ideia semelhante na década de 1950, contudo sem grande sucesso.

Por um lado, evitar a duplicação com a aliança atlântica acaba por ser o principal argumento dos que rejeitam a ideia de uma força militar europeia, e por outro lado os dois impulsionadores da ideia da criação de um Exército Europeu alegam que nunca seria um exército rival da ação da NATO, mas sim um complemento.

A UE para assumir um papel que se apresente mais importante no cenário internacional e conseqüentemente no equilíbrio político a nível mundial, necessita de se afirmar na nova ordem que se vai desenhando na era pós-COVID-19.

As tendências que já eram visíveis antes da pandemia intensificaram-se e ganharam um novo rumo. Como potência em rápida ascensão, a China parece-nos estar mais assertiva, enquanto os EUA, que se mantiveram como superpotência desde o encontro em Potsdam, estão cada vez mais voltados para dentro, num momento em que o vírus massacra a sua população e a sua economia.

Face ao exposto é de todo interessante apurar se a criação de um Exército Europeu, como defende o Presidente francês Emmanuel Macron e a Chanceler Angela Merkel, é ou não determinante para a segurança e defesa da UE, ou se uma cooperação reforçada entre os Estados-Membros da UE, na execução de missões humanitárias e de manutenção da paz a par das missões da NATO, é suficiente.

Relativamente ao Exército Europeu, nem todos os Estados-Membros estão de acordo, por isso, ficámos sem saber com a clareza necessária qual o rumo a seguir nesse particular.

Interessa igualmente perceber quais as ações da UE para reforçar a cooperação em matéria de defesa caso não se crie o dito Exército Europeu e se o *Brexit* colocou em causa a CEP, a integração militar europeia, e nessa medida se é o motivo potenciador da criação ou não de um Exército Europeu.

Face a esse cenário agora resumido, parece-nos interessante e pertinente indagar sobre essa controvérsia que impera no seio da Europa.

Palavras-chave: Exército Europeu, NATO, Política Comum de Segurança e Defesa, Política Externa e de Segurança Comum, União Europeia.

Abstract

From the first moment that the construction of a single Europe was planned up to the present, many efforts have been made towards certain concrete objectives, with greater or lesser ideological coincidences or difficulties in reconciling the interests of the various members of the new Community.

The European Union (EU) over the course of the various treaties has evolved in various aspects and aspects, where the growing enlargement, combined with the instability felt in Eastern Europe, gave rise to the development of the Security and Defense pillar of the European Union.

This area of the EU led to the creation of a Common European Security Policy (CFSP), which after the Treaty of Lisbon was renamed the Common Security and Defense Policy (CSDP).

The successive development of these policies has had several consequences at the internal level of the Member States (MS), within which the foreign and security and defense policies are highlighted.

The EU, on the other hand, seems to assume an increasingly important role on the international stage and consequently in the global political balance. For this reason, there are several echoes that refer to the need for the development of a military arm of the EU, which makes it possible to effectively respond to the demands that arise in this area without being dependent on third parties and, consequently, having greater strategic autonomy.

Since 2016, significant progress has been made in the field of EU security and defence, with several concrete initiatives to promote cooperation and strengthen Europe's defense capacity, and some voices advocating the creation of a European Army, in particular, have emerged. that of French President Emmanuel Macron and Chancellor Angela Merkel.

The Franco-German axis has joined forces in defense of a European Army that would make the EU less dependent on the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and, consequently, on the United States of America (USA). The idea is not new, a similar idea was advocated in the 1950s, but without great success.

On the one hand, avoiding duplication with the Atlantic alliance turns out to be the main argument of those who reject the idea of a European military force, and on the other

hand the two promoters of the idea of creating a European Army claim that it would never be a rival army NATO action, but rather a complement.

In order for the EU to assume a more important role on the international stage and consequently in the political balance at a global level, it needs to assert itself in the new order that is taking shape in the post-COVID-19 era.

The trends that were already visible before the pandemic have intensified and taken on a new direction. As a fast-rising power, China seems to us to be more assertive, while the US, which has remained a superpower since the meeting in Potsdam, is increasingly looking inward, at a time when the virus slaughters its population and its economy.

In light of the above, it is entirely interesting to ascertain whether the creation of a European Army, as defended by French President Emmanuel Macron and Chancellor Angela Merkel, is or is not decisive for the security and defense of the EU, or whether an enhanced cooperation between the States. EU members, in carrying out humanitarian and peacekeeping missions alongside NATO missions, is sufficient.

With regard to the European Army, not all Member States are in agreement, so we were left without knowing with the necessary clarity which way to go in this regard.

It is also interesting to understand what the EU's actions are to strengthen cooperation in defense matters if the said European Army is not created and if *Brexit* has challenged the CEP, the European military integration, and to that extent if it is the driving force behind the creation or not a European Army.

In view of this scenario summarized above, it seems interesting and pertinent to ask about this controversy that prevails in the heart of Europe.

Keywords: European Army, NATO, Common Security and Defense Policy, Common Foreign and Security Policy, European Union.

Lista de Abreviaturas

AED	Agência Europeia de Defesa
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CPE	Comunidade Política Europeia
CPS	Comité Político e de Segurança Permanente
EEAS/SEAE	European External Action Service/Serviço Europeu para a Ação Externa
EM	Estados-Membros
GC	Gestão de Crises
IEI	Iniciativa de Intervenção Europeia
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
TFUE	Tratado Funcionamento da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União Europeia Ocidental

Índice

A Segurança e Defesa na Europa: o Exército Europeu – um futuro (in)certo

Agradecimentos	I
Resumo	II
Abstract	IV
Lista de Abreviaturas	VI
Índice	VII
1. Introdução ao Caso Exército Europeu	1
2. Enquadramento Histórico	6
3. Introdução à Política Comum de Segurança e Defesa	11
4. A Política Comum de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa	15
5. A Autonomia Estratégica e a Defesa na Europa	27
6. A Visão Francesa e Alemã – esforços no sentido de uma maior integração na defesa	34
7. O <i>Brexit</i> e os Eventuais Impactos na Defesa da Europa	40
8. Os argumentos para a criação de um Exército Europeu	51
9. Estratégias para a criação de um Exército Europeu	56
10. Posicionamento estratégico face à Nova Ordem Mundial	69
11. Conclusões	73
Bibliografia	82

1. Introdução ao Caso Exército Europeu

O tema agora apresentado surge na sequência de várias investigações realizadas no âmbito de trabalhos académicos, quer ao nível da licenciatura em Estudos Euro-Atlânticos, quer ao nível do Mestrado em apreço, pois trata-se de uma matéria que, em nosso entender, se reveste de grande interesse. Embora não exista um exército da UE e a defesa continue a ser uma prerrogativa exclusivamente nacional, a UE tem dado sinais positivos no sentido de reforçar a cooperação em matéria de defesa.

A discussão em torno do Exército Europeu não é novidade. Desde a criação do projeto europeu que se vem discutindo esse tema face à ameaça russa ou a outros incidentes, crises ou conflitos que foram marcando o caminho para a cooperação na área da segurança e defesa.

A primeira abordagem à ideia de cooperação militar europeia surge em 1948. Enquanto a cooperação económica tem vindo a progredir na Europa desde a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a cooperação política teve dificuldades em tomar forma e passou por diversos sobressaltos. Face à Guerra da Coreia e ao pedido formalizado pelos EUA para que fosse equacionado um possível rearmamento controlado da Alemanha, ficou lançado o mote para que a defesa europeia comum fosse uma realidade.

A defesa e a discussão sobre a possibilidade de se avançar para um Exército Europeu começou, então, a tomar forma. Já em 1950, na Assembleia do Conselho, Winston Churchill apelou à Europa: “[...] A criação imediata de um Exército Europeu unificado [...] sob um mesmo comando, em que todos devemos ter uma participação digna e honrosa [...]”¹ Embora isso provavelmente faça de Winston Churchill o primeiro a lançar a ideia moderna de um Exército Europeu, a proposta concreta surgiu por indicação francesa.

Em 1952, após o estabelecimento da primeira Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia de Carvão e Aço, e do Plano Pleven que previa uma Comunidade de Defesa entre seis Estados-Membros: França, Itália, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, surge a possibilidade de criação de um Exército Comum. O Tratado da

¹ Conselho da Europa, Assembleia Consultiva, Sessão Ordinária de 1950. Consultado em 11/08/2020. Disponível em: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680698497>, p. 124.

Comunidade Europeia da Defesa previa nada menos do que a fusão das forças armadas dos Estados-Membros num único Exército Europeu, chamado “Forças de Defesa Europeias”.²

Essa força deveria ser organizada e supervisionada por uma administração supranacional responsável perante uma Assembleia Europeia e fiscalizada por um Tribunal de Justiça sendo que os Estados-Membros ficariam à disposição da Comunidade. A sua constituição assentaria no recrutamento voluntário, de forma regular e o fardamento seria de cor azul.³

Nenhum Estado-Membro poderia recrutar ou manter forças armadas nacionais, até porque essa Força a ser criada visava igualmente a substituição gradual das forças armadas dos Estados-Membros.⁴

O Tratado da Comunidade Europeia da Defesa, apesar de ter sido assinado por todos os seis Estados-Membros da altura, foi apenas ratificado por quatro, sendo que se realça o voto contra do Parlamento Francês, que tinha sido o impulsionador da ideia ditando o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e conseqüentemente o tema “Exército Europeu” saiu da agenda europeia durante décadas, ficando a segurança e defesa entregue quase em exclusivo à NATO.

A aliança franco-alemã há muito que vem reclamando uma maior união no âmbito da defesa com a criação de um “verdadeiro exército europeu”, especialmente como forma de obter alguma independência da NATO e maior autonomia estratégica.

Nesse sentido, tem emergido a possibilidade de se criar um Exército Europeu, no entanto não tem sido um tema consensual no seio da Europa.

Uma parte dos Estados-Membros defendem que a existir um Exército Europeu, este seja usado para a manutenção da paz e a construção de uma Europa melhor ao nível da segurança e defesa, enquanto outros opõem-se a transferir quaisquer outros poderes para a UE, por considerarem que a criação de estruturas militares europeias implicaria a transferência de poderes no domínio da segurança e defesa.

² Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952, Parte III: Disposições militares; Capítulo I: Organização e administração das forças de defesa europeias (artigos 68-79), capítulo II: Estatuto das forças de defesa europeias. Consultado em 28/07/2021. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

³ Artigo 15.º do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952 e o artigo 12.º do Protocolo Militar ao Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952, o recrutamento duraria pelo menos 18 meses. Consultado em 28/07/2021. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

⁴ Exceto as circunstâncias definidas no Artigo 9.º, parágrafo 2º, do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952. Consultado em 28/07/2021. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

Em nosso entender, os receios que imperam são exagerados e esperamos que os argumentos financeiros, militares e políticos sejam cuidadosamente considerados nesse âmbito.

Acresce que no seio da UE e da Aliança Atlântica assume-se que os países seus associados não terão entre si conflitos militares pelo que as suas forças serão essencialmente de projeção. Tal significa que as mudanças em curso também terão em conta a situação que se vive em determinada nação, área geográfica ou contexto geopolítico e geoestratégico.

Assim e por um lado, temos vindo a assistir à união de argumentos por parte do eixo franco-alemão na justificação de um Exército Europeu que tornaria o bloco menos dependente da NATO e dos Estados Unidos da América. Por outro lado, a duplicação/sobreposição com os objetivos e ação da Aliança Atlântica acaba por ser o principal argumento dos que rejeitam a ideia de uma força militar europeia.

Nesse sentido, os dois impulsionadores da ideia da criação de um Exército Europeu, acima mencionados, referem que nunca seria um exército rival da NATO, mas sim um verdadeiro complemento.

Face a este cenário, será que a UE terá a capacidade de agregar todos os Estados-Membros em torno de uma Política de Defesa Comum que leve à criação de um Exército Europeu? Como estão os Estados-Membros a interpretar o novo conceito europeu de “autonomia estratégica”?

Todos esses fatores conjugados, ou interpretados cada um por si, serão fundamentais na forma como poderão afetar o tipo de estratégia militar de que a UE precisará nos próximos anos.

Com a atual crise económica, motivada essencialmente pela pandemia atual, nenhuma previsão da política de defesa e segurança da UE poderá ser delineada de forma objetiva e concludente, considerando que está muito dependente do orçamento disponível. Ficará dependente do orçamento e de vários fatores tais como: a vontade da liderança, dos militares e da sociedade; a habilidade com que se vai aplicar os meios disponíveis; e das ferramentas necessárias para implementar as decisões.

Acresce ainda que o conceito de segurança do ponto de vista internacional tem vindo a sofrer alterações substanciais desde o final da Guerra Fria, alargando a sua abrangência. No novo quadro concetual, a segurança e defesa têm sido uma das

preocupações, sendo que num primeiro plano surge a luta contra o terrorismo, constituindo hoje em dia uma das prioridades na agenda europeia.

No âmbito da NATO e no contexto europeu, a tendência será caminhar cada vez mais no sentido de forças conjuntas e combinadas, o que não obriga a que tal orientação seja aplicada nos vários cenários de atuação.

Países existem que, aceitando aparentemente o conceito de forças conjuntas, não têm meios no seu quadro nacional que permitam, de facto, aplicar tal doutrina nos teatros de operações.

Atualmente, esses fatores passam por profundas mudanças e isso será determinante na forma como se irá delinear a Política de Segurança e Defesa da UE, a partir de 2022.

Apesar das várias reflexões sobre a PCSD, uma grande parte delas tem vindo a abordar as decisões tomadas no âmbito desta política, como as capacidades militares ou a relação transatlântica, e não tanto a explicação global da PCSD, em associação com a ideia defendida pela França e Alemanha no que concerne à criação de um Exército Europeu.

A PCSD ainda não resolveu todas as insuficiências europeias em matéria de segurança e defesa, nem fez ainda da Europa uma potência nesse âmbito, apesar de ter vindo a contribuir para o aumento da coordenação e cooperação. A falta de um braço armado que confira maior autonomia estratégica é, precisamente, a lacuna apontada pela França e Alemanha para o sucesso desta Política.

Aqui reside precisamente o cerne da presente dissertação, que procura compreender se a proposta Francesa e Alemã de criar um Exército Europeu poderá ser útil e exequível, no sentido da UE se posicionar como um autor internacional, mais forte e independente, até porque em matéria de defesa as decisões e atuações são muitas vezes híbridas e inconclusivas.

Nesse conspecto pretendemos clarificar e desmistificar os últimos anos da PCSD, fazendo um estudo aprofundado do “poder europeu”, analisando os seus principais desenvolvimentos, do geral para o particular, e as implicações que poderá acarretar na relação com a NATO, porque com a garantia da proteção da NATO surge a questão: até que ponto a Europa precisa ir além do que já existe? As ameaças são realmente tão graves que seja necessário enveredar pela criação de um Exército Europeu?

Assim, a presente dissertação assenta na seguinte estrutura: num primeiro momento começará por estabelecer as bases conceituais para a compreensão da tese principal do trabalho, o significado da defesa no processo de integração europeia. Num segundo momento, pretende-se demonstrar e explicar quais as vantagens e desvantagens da criação de um Exército Europeu, sobretudo se esse projeto é necessário ou não face aos mecanismos que já existem.

Ainda nessa esteira das interrogações que nos vão surgindo, coloca-se outra questão: se a competência de defesa for entregue a Bruxelas, será que podemos dizer que os Estados-Membros perdem a sua independência e autonomia quanto à sua Defesa e Segurança?

São todas essas questões que alavancam a investigação no sentido de clarificar o que se vai afigurando como futuro da segurança e defesa na Europa.

Assim sendo, atendendo aos critérios atinentes e à luz da análise crítica, tendo sempre presente a síntese, numa ótica organizativa, quer do ponto de vista da lógica dos conteúdos, quer da pertinência do assunto tratado, bem como dos pontos fortes e fracos, em poucas palavras, pretende-se justificar a relevância, ou não, da criação de um Exército Europeu.

O método utilizado nesta investigação foi o dedutivo e analítico, com recurso a documentos oficiais, artigos científicos, crónicas jornalísticas e bibliografia crítica. Numa primeira fase, e por forma a sustentar os fundamentos da investigação, bem como permitir perceber melhor o objeto de estudo, foi tido como ponto de partida a evolução histórica e o surgimento do interesse na criação de um Exército Europeu. Numa segunda fase concentramos a nossa discussão sobre o que é a PCSD, associando essa política à eventual criação de um Exército Europeu e as limitações, ou não, que poderão advir nesse particular, passando pela análise das possibilidades e desafios que se apresentam à UE na construção da sua defesa, bem como os progressos já alcançados até ao momento, se serão compatíveis com a criação de um Exército Europeu.

Em suma, a presente investigação procede ao estudo da realidade atual no âmbito da matéria de segurança e defesa, traça o quadro atual da PCSD, sem esquecer os elementos diversos que têm contribuído para a evolução dessa política e assim perceber se é prematuro ou não se falar na criação de um Exército Europeu. Reflete sobre os avanços e retrocessos do projeto em matéria de defesa e segurança, identificando os elementos da conjuntura atual

e as visões diversas dos responsáveis pelas oscilações que as políticas de segurança e defesa têm conhecido.

Em nosso entender, a Europa dispõe de potencial para vir a desempenhar um papel mais ativo na definição da ordem mundial, exigida por um mundo cada vez mais global, desde que saiba conjugar os interesses nacionais de cada Estado-Membro com o interesse coletivo.

Como facilmente se irá perceber, não é a criação de um Exército Europeu que está no centro do debate europeu, mas, sim, o assumir de uma solidariedade entre membros e apenas em situações de perigo efetivo.⁵

2. Enquadramento Histórico

Desde a 2.^a Guerra Mundial que vários Tratados de cooperação foram assinados entre alguns países europeus nas mais diversas áreas, nomeadamente no âmbito político, económico e militar, onde numa fase inicial o receio passava pelo impedimento da ascensão alemã, passando depois para uma maior preocupação com a manutenção da paz.

Um desses Tratados foi assinado em Bruxelas a 17 de março de 1948. Foi a primeira tentativa de organizar os Estados da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, evidenciando a vontade da criação de uma Defesa Comum Europeia. Os países que faziam parte deste tratado tornaram-se na União da Europa Ocidental (UEO).

Na sequência do plano de Schuman e do sucesso que esse representou, pensou-se na possibilidade de alarga-lo a outras áreas e em especial à área da defesa.

Assim, em 9 de maio de 1950 Jean Monnet e Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês, propuseram a criação da CED, inspirada no modelo da CECA. Assim sendo, a Declaração Schuman de 9 de maio de 1950 propunha que a produção franco-alemã de carvão e aço fosse colocada sob alçada de uma Alta Autoridade Comum, estando a organização aberta à participação de outros países europeus.

Em 24 de Outubro de 1950, René Pleven apresentou na Assembleia Nacional francesa um plano para a criação de forças armadas europeias comum, visando a defesa

⁵ PINTO, J. (2020). *Estados Desunidos da Europa – A Hora do Futuro*. Lisboa. Edições Sílabo, p. 132.

comum, sendo que ficaria relacionado a instituições políticas da Europa Unida em cooperação com as forças americanas e canadianas.

Em fevereiro de 1951 iniciaram-se as negociações para a preparação da criação da CED e em maio de 1952 os Estados-membros assinaram o Tratado que instituiu a CED. É a partir daqui que vai surgir a possibilidade da criação de uma Comunidade Política Europeia.

Neste contexto, os responsáveis consideravam, que juntamente com a CED se deveria criar uma Comunidade Política Europeia atento que a Europa, a criar uma estrutura militar, deveria ter uma nova orgânica administrativa que passasse pela criação de uma direção política. Por isso surge, em 1953, o projeto de uma Comunidade política europeia.

O projeto da União Europeia ficou, desde a sua origem, ligado às questões da (in)segurança do próprio espaço europeu, através da criação da CECA.

Se nos reportarmos à Declaração feita em 9 de maio de 1950 pelo Ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, declaração que constituiu um marco importante na construção europeia, ficamos com a plena consciência que a Europa desde essa altura evolui em diversos aspetos, sendo que, em matéria de segurança e defesa far-se-á por meio de realizações concretas, nomeadamente a criação de três comunidades, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951 pelo Tratado de Paris, da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atómica, em 1957 pelo Tratado de Roma.

Essa é a primeira demonstração da vontade de construir uma Europa organizada no sentido de se alcançar o bem-estar e uma união entre os EM.

Estes tratados foram uma mais-valia pois podem ser chamados tratados de integração para a construção europeia.

Em 1954 uma tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa, inspirada por Jean Monnet, saiu falhada. Depois deste fracasso os Estados que faziam parte da CECA reuniram-se na Conferência de Messina, sendo que entre os outros assuntos consideraram que o projeto europeu deveria assentar na construção de uma Europa unida, desenvolvendo instituições comuns, procedendo à fusão progressiva das economias nacionais, à criação de um mercado comum bem como à harmonização progressiva das suas políticas sociais.

A 3 de julho de 1973 deu-se início, em Helsínquia, à Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa. Prosseguida em Genebra em 18 de setembro de 1973 e concluída

apenas a 1 de agosto de 1975 em Helsínquia, onde estiveram presentes os Altos Representantes de vários países europeus, incluindo Portugal, a par dos Altos Representantes dos EUA e do Canadá.

Entusiasmados pela vontade política de, “no interesse dos povos, melhorar e intensificar as suas relações, contribuir para a paz, segurança, justiça e cooperação na Europa, bem como para a aproximação entre eles e com os restantes Estados no mundo”⁶, os Altos Representantes dos países presentes nesta Conferência reafirmaram que os seus objetivos passavam por promover e assegurar condições para que os povos conseguissem viver em paz verdadeira e duradoura, sem ameaças.

Neste contexto criaram a Declaração sobre os princípios que regem as relações entre os Estados participantes, assim, cada Estado ficava com uma responsabilidade no presente e no futuro. Como vários países participantes também eram membros das Nações Unidas, este documento reafirmava o apoio e reforço das ações que estes Estados teriam no que se refere à consolidação da paz, segurança e da justiça internacional.

Com o fim da Guerra Fria, assistimos a uma nova reconfiguração do cenário internacional, a par da crise que surgiu nos Balcãs.

Se por um lado a ameaça de conflitos em grande escala diminuiu significativamente, em relação ao período da Guerra Fria, por outro lado assistimos em paralelo a um agravamento de conflitos locais, pondo em causa a segurança europeia naquele período.

Em 1997, com o Tratado de Amesterdão, o objetivo principal passava por modificar algumas disposições do TUE, dos tratados das Comunidades Europeias e alguns atos, no entanto, não pretendia substituí-los, mas sim ajustá-los, como refere José Barros Moura “(...) completar Maastricht, aprofundando a União Europeia na perspetiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando um novo alargamento (...)”.⁷

O Tratado de Amesterdão introduz quatro grandes objetivos para a UE:

1. Fazer do emprego e dos direitos do cidadão uma prioridade da União;
2. Eliminar as últimas barreiras à livre circulação e reforçar a segurança;
3. Permitir que a Europa faça ouvir melhor a sua voz no mundo;

⁶ CUNHA, J.S., & PEREIRA, M.A.V. (1997). *Textos de Direito Internacional*, II Volume. Lisboa, p. 91.

⁷ MOURA, J.B. (1997). *Tratados da União Europeia Revistos pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Editora, p. 2.

4. Tornar mais eficaz a arquitetura institucional da União.

Ao nível da PESC as principais alterações passaram pelo reforço do carácter operacional e a introdução de um novo instrumento na política externa, a estratégia comum. Contudo, a vontade de dotar a UE de uma verdadeira política externa, com posições e ações comuns, foram insuficientes devido às contradições que se continuaram a sentir entre os Estados-Membros e devido à falta de vontade política uma vez que continuou a exigir-se uma unanimidade nas decisões fundamentais.

Em 1999, no Conselho Europeu de Helsínquia, foi definido que um dos objetivos principais, a “Headline Goal” centrava-se na possibilidade de a União num prazo de 60 dias e por um período de, pelo menos, um ano, posicionar um total de 60 000 homens num teatro de operações, para habilitar a UE a reagir mais eficazmente a crises internacionais. Os Estados-Membros atribuíam meios nacionais à chamada “Força de Intervenção Rápida”.⁸

Ainda neste Conselho (1999) reafirmou-se que “a União Europeia deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais, em apoio da Política Externa e de Segurança Comum”⁹ ou seja, a necessidade de se criar órgãos políticos e militares de apoio à decisão incluindo estruturas de Comando e Controlo, para conduzir operações no âmbito das missões de *Petersberg*¹⁰, tais como o Comité Político e de Segurança Permanente (CPS), que tinha a tarefa de exercer o controlo político e a orientação estratégica das operações de gestão de crise. Criou-se o Comité Militar que prestava aconselhamento militar e recomendações ao CPS e o Quadro de Pessoal Militar, mais tarde com o nome de Estado-Maior da UE que fornecia apoio no domínio militar à PESC.

Nessa senda foi crescente a preocupação com as políticas de segurança e defesa, sendo que a preparação e execução das decisões e ações da União no domínio da defesa ficaram a cargo da UEO, nas denominadas “*Missões de Petersberg*”, que incluíram missões

⁸ União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Helsínquia, dezembro de 1999. (1999). Consultado em 28/07/2021. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#2.

⁹ Ibidem.

¹⁰ As missões de *Petersberg* foram instituídas na reunião do Conselho Ministerial da União da Europa Ocidental (UEO), em junho de 1992, que decorreu nas proximidades de Bona. Os Estados-Membros da UEO declararam-se então prontos a disponibilizar unidades militares provenientes de qualquer ramo das suas forças armadas, tendo em vista a realização de missões sob a autoridade daquela Organização.

humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises (GC), incluindo missões para o restabelecimento da paz¹¹.

Mais tarde, o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009, veio desenvolver a Política Comum de Segurança e Defesa e marca um ponto de viragem dos objetivos traçados pelos Estados-Membros, e em matéria de segurança e defesa apresenta pontos bastante relevantes, sendo estabelecido pela primeira vez, no âmbito dos Tratados, como objetivo da ação externa da União, “preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional”.

Esse último tratado surge como alternativa à “Constituição Europeia”, não apresenta um corte com o passado nem propõe um modelo de organização política, contudo em matéria de segurança e defesa acaba por ser mais flexível e inovador na previsão de novos instrumentos de ação.

Nesse âmbito ficou contemplada a possibilidade da UE vir a criar uma capacidade de defesa europeia comum, através de uma Cooperação Estruturada Permanente, conforme se encontra previsto no TUE, constituindo assim um mecanismo fundamental à disposição dos Estados-Membros “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (n.º 6 do artigo 42.º do TUE), para, em especial, facilitar o desenvolvimento de capacidades de defesa.

Presentemente a PCSD estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares da UE bem como para as missões e operações civis e militares no estrangeiro, passando por uma Estratégia Global que em 2016 assentou numa política comum, tendo contribuído para a clarificação dos aspetos institucionais e o reforço do papel do Parlamento Europeu.¹²

Em 2019, no âmbito do programa de trabalho da Comissão para 2020, essa política foi objeto de importantes alterações estratégicas e operacionais para fazer face aos desafios em matéria de segurança e à insistência dos cidadãos em obter mais respostas por parte da UE, assim foi criado um enquadramento em determinados aspetos relativos às forças

¹¹ GOMES, J.M. (2010). As missões internacionais da UE. *Revista Nação e Defesa* n.º 126, p.123.

¹² European Union – External Action Service 2011-2021 – Política Comum de Segurança e Defesa – Definição de uma Política Comum de Segurança e defesa. Consultado em 07/09/2021. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en.

armadas e à defesa, com medidas mais ágeis e um assumir de uma postura geopolítica, mais unida e mais eficaz na forma como a UE pensa e atua sobre esta temática.¹³

Em traços gerais, verificamos que a Europa mesmo passando por duas guerras mundiais que opuseram países europeus que hoje fazem parte da UE, atualmente a política de segurança e defesa para a Europa traduz-se ao mesmo tempo numa política para a paz.

Poder-se-á referir que a criação da UE surge como o ponto central de um quadro de paz na Europa, tornando impossível uma guerra entre os Estados-Membros. A provar isso mesmo são os cerca de setenta e seis anos de paz na Europa.

Assim temos que a PCSD consubstanciou mais um passo no aprofundamento da UE e poderá ser o elo final no estabelecimento da paz e segurança em todo o continente europeu.

3. Introdução à Política Comum de Segurança e Defesa

A Europa ao longo de décadas passou por diversos conflitos, alguns deles com um grau de violência considerável, sendo que no presente podemos dizer que se vive em “paz”. Podemos igualmente afirmar que, desde a Segunda Guerra Mundial, este é o período mais longo, de sempre, de paz na Europa.

Assistimos a uma maior aproximação entre os Europeus onde se juntaram todas as correntes políticas que procuravam um futuro de paz e de desenvolvimento no Continente, e onde foi decidido preparar a integração económica e política dos países europeus.

Embora com a ocorrência de alguns percalços num passado recente, como foi o caso, por exemplo, da rejeição de um Tratado Constitucional e a crise fiscal e económica que abalou alguns Estados-Membros ficou patente os esforços e resultados alcançados pela 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.¹⁴

¹³ Comissão Europeia. Programa de trabalho da Comissão para 2020. COM (2020) 37 final. Consultado em 06/07/2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0037&from=DE>.

¹⁴ Fichas técnicas sobre a União Europeia (2020). Parlamento Europeu. Consultado em 31/07/2020. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf.

A PCSD permite que a União assuma um papel de liderança nas operações de manutenção da paz, na prevenção de conflitos e no reforço da segurança internacional. É parte integrante da abordagem abrangente da UE em matéria de GC, com base em recursos civis e militares.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PCSD veio “substituir” a PESD. “O Tratado de Lisboa veio acrescentar a palavra “comum” à política de segurança e defesa” como refere Nuno Severiano Teixeira.

A PCSD é assim um dos elementos de maior importância da política da UE que abrange a defesa e os aspetos militares necessários ao seu cumprimento.

Se pensarmos nos conceitos associados a essa política, nomeadamente: “Missões *Petersberg*”, “Cooperação Estruturada Permanente”; “*Battlegroups*”; “Estratégia Europeia de Segurança”, entre outros, encontramos um ponto comum, a segurança e defesa coletiva, seja do ponto de vista interno ou externo.

Cada vez mais, os Estados-Membros da UE têm caminhado no sentido da cooperação entre as suas forças armadas. Na maioria dos casos, o fator determinante é a falta de dinheiro ou de meios. Em muitos outros casos os Estados-Membros são forçados a cooperar para manter as suas capacidades que seriam praticamente inócuas se utilizadas individualmente.

É então que a PCSD, como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum, e enquadrada pelo TUE tem como objetivo o de vir a garantir à UE uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares.

Nestes termos, a União pode empregar esses meios em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da *Carta das Nações Unidas*¹⁵, o que se revela determinante em todo esse processo.

Além disso, os Estados-Membros têm a obrigação de prestar auxílio e assistência mútua no caso de um Estado-Membro “ser alvo de agressão armada no seu território”, tal como ocorreu com a França que recorreu à cláusula de assistência mútua à luz do n.º 7 do artigo 42.º, do TUE, pela primeira vez, após os ataques terroristas em Paris em 2015.

¹⁵ Artigo 42º, nº 1, da versão consolidada do TUE.

Outro aspeto fundamental da PCSD é a sua natureza intergovernamental, levando a que os Estados-Membros sejam eles os autores principais dessas políticas. Nesta medida, as políticas externa e de defesa são consideradas como poderes, em larga medida, executivos e como símbolos fortes e essenciais da soberania nacional.¹⁶

O TUE destaca a natureza única da PCSD, que está sujeita a regras e procedimentos específicos, conforme se poderá retirar do estabelecido no *Tratado de Lisboa* e em concreto a noção de política europeia de capacidades e de armamento, aludida no artigo 42.º, n.º 3, do TUE e estabelecimento de uma ligação entre a PCSD e outras políticas da União, dispondo que a Agência Europeia de Defesa (AED) e a Comissão trabalham em estreita cooperação, sempre que necessário (artigo 45.º, n.º 2, do TUE).

Embora a PCSD não tenha sofrido mudanças substanciais nos primeiros anos que se seguiram à entrada em vigor do *Tratado de Lisboa* em 2009, esta política tem margem de manobra e um enorme potencial de evolução, tanto a nível político como institucional.

Em 19 de junho de 2016, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e vice-presidente da Comissão Europeia apresentou ao Conselho Europeu uma estratégia global para a política externa e de segurança comum da União Europeia – a denominada “estratégia global da UE”.

Essa estratégia identificou cinco prioridades para a política externa:

1. A segurança da União;
2. A resiliência estatal e da sociedade a leste e a sul da UE;
3. O desenvolvimento de uma abordagem integrada em relação aos conflitos;
4. Ordens regionais de cooperação e a governação mundial para o século XXI;
5. A execução da estratégia global da UE, revista anualmente, em consulta com o Conselho, a Comissão e o Parlamento.¹⁷

A 16 de setembro de 2016 os Estados-Membros da UE reiteraram, em Bratislava, a sua intenção de reforçar a cooperação da UE no domínio da segurança externa e da defesa. O que se seguiu foi o “pacote de inverno sobre defesa”, que é constituído por três iniciativas:

¹⁶ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu. (2019). *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action*. Consultado em 31/07/2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)630353](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)630353).

¹⁷ Parlamento Europeu. (2020). Fichas técnicas sobre a União Europeia. *Política Externa: Objetivos, Instrumentos e Realizações*. Consultado em: 31/07/2020. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.1.pdf.

1. Plano de Execução sobre Segurança e Defesa;
2. Plano de Ação Europeu de Defesa;
3. Capacidade Militar de Planeamento e Condução.

No entanto, a UE não tem descurado outras atribuições, nomeadamente no respeito das obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte, o que para certos Estados-Membros¹⁸ continua a ser o garante da defesa europeia sendo que a sua política de defesa comum é realizada no quadro da NATO.¹⁹

Considerando que têm membros comuns, a UE e a NATO partilham desafios de segurança comuns e, em consequência, interesses de defesa comuns. Para a maioria dos Estados-Membros da UE, a defesa europeia comporta principalmente duas importantes vertentes: a capacidade de autodefesa dos Estados-Membros e a defesa coletiva assegurada pela NATO.

Neste contexto, a cooperação UE-NATO constitui um pilar integrante do trabalho da UE com vista a reforçar a segurança e a defesa europeias.

Ora, assim sendo, as disposições da PCSD não prejudicam a especificidade das políticas de segurança e defesa dos Estados-Membros no que se refere, por exemplo, à neutralidade.

Noutro sentido, existem disposições específicas que permitem que os Estados-Membros não participem na cooperação em matéria de defesa. Esta possibilidade foi utilizada pela Dinamarca, que optou pela autoexclusão²⁰ e não participa na PCSD.

Por último, o TUE limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa, não podendo nomeadamente financiar “despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa”.²¹

Além disso, os Estados-Membros colocam capacidades civis e militares à disposição da UE para efeitos da aplicação da PCSD, mas a União não pode possuir meios militares. Esta disposição é aplicável, por exemplo, a despesas com operações militares, que são suportadas pelos Estados-Membros participantes.

¹⁸ 20 Estados-Membros da UE são aliados no seio da NATO.

¹⁹ Artigo 42º, nº 2, segundo parágrafo, do TUE.

²⁰ Protocolo 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE.

²¹ Artigo 41º, nº 2, do TUE.

Dada a primazia da soberania nacional, é normalmente necessária unanimidade para adotar uma decisão do Conselho relativa à PCSD.²² Em consequência, os Estados-Membros têm poder de veto e podem assim bloquear ou limitar as decisões tomadas a nível da UE.

O TUE limita explicitamente o âmbito de aplicação da PCSD a “missões no exterior”.²³ Por conseguinte, em termos operacionais, a PCSD está centrada em crises e conflitos externos e não na defesa territorial da União, que na maior parte dos Estados-Membros é da responsabilidade da NATO.

A considerar ainda, temos que as disposições do TUE relativas à PCSD proporcionam a base jurídica para “a definição gradual de uma política de defesa comum da União”, com o objetivo de conduzir “a uma defesa comum”.²⁴

Para tal, é necessário que os Estados-Membros decidam, por unanimidade, reforçar a cooperação em matéria de defesa no âmbito da UE.

Assim sendo, a ação da UE em matéria de defesa pode assumir igualmente uma dimensão industrial cujo objetivo consiste em apoiar o desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia forte e competitiva. Neste domínio, os atos jurídicos relacionados com as políticas da UE, por exemplo o mercado interno, a investigação e a indústria, são regidos pelo TFUE.

É perfeitamente notório que deste a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que assistimos a uma evolução onde se proporciona um quadro no domínio da defesa e da GC, incluindo a cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros.

4. A Política Comum de Segurança e Defesa após 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.

Na área de segurança e defesa, o Projeto de Tratado Constitucional Europeu incluía várias medidas vocacionadas para permitir ultrapassar algumas das dificuldades que uma área em que a decisão se processa por unanimidade iria enfrentar.

²² Artigo 42º, nº 4, do TUE, com exceções relativas à AED e ao lançamento da CEP.

²³ Artigo 42º, nº 1, do TUE.

²⁴ Artigo 42º, nº 2, do TUE.

Apesar do Tratado Constitucional ter sido rejeitado pelos votos dos Franceses e Holandeses em referendo, as medidas essenciais foram transferidas e aprovadas pelo Tratado de Lisboa.

Pela análise dos normativos que versam sobre a PCSD, verificamos que entre 1998 e 2012, esta política sofreu um incremento e um desenvolvimento significativo, arriscamos mesmo afirmar que acima do expectável, quer em termos institucionais, quer ao nível de capacidades de atuação em diversos teatros de operações.

A possibilidade de GC no sistema internacional e de intervenção em conflitos, passando pelo uso da força, distingue a PCSD de outras políticas da UE e isso é um dado incontornável.

Tratando-se a UE de um ator nas relações internacionais diferente dos demais, desde logo porque não é um Estado, ou uma organização internacional clássica, por conseguinte, a importância do desenvolvimento da PCSD para a afirmação da capacidade de atuação da UE no sistema internacional é deveras importante para melhor entendermos o tema principal da presente dissertação.

No que concerne à PCSD o Tratado de Lisboa introduz duas inovações:

a) por um lado, no decurso das alterações institucionais, potencia uma facilitação das relações e coordenação de ação entre o Conselho e a Comissão, fundamental em áreas tão relevantes como a prevenção e GC;

b) por outro lado, introduz duas importantes cláusulas em matéria de segurança e defesa, a cláusula de solidariedade (válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como em caso de atentados terroristas) e a cláusula de defesa mútua, esta última ativada pela França na sequência dos atentados terroristas de novembro de 2015.

Finalmente, o Tratado de Lisboa introduz dois mecanismos importantes em matéria de segurança e defesa:

a) o mecanismo de “Cooperação Reforçada” (criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria) e sobretudo,

b) o mecanismo de “Cooperação Estruturada Permanente” (cooperação mais estreita e mais estável entre os Estados-Membros que o desejem e tenham capacidade para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares, incluindo a criação de forças armadas europeias).

Apesar da expectativa propiciada pelas alterações e potencial de implementação promovidas pelo Tratado de Lisboa, o impacto em matéria de política e ação externa, e em particular na segurança e defesa, foi limitado.

Para além da secundarização das decisões em matéria de política externa, em resultado da prioridade atribuída à recuperação da zona económica e monetária europeia, persistiam os problemas de coordenação entre as diversas dimensões de política e ação externa da União (comercial, económica, alargamento e vizinhança, cooperação e desenvolvimento, auxílio humanitário e GC, infraestruturas e transportes, energia, investigação e desenvolvimento), bem como entre as competências dispersas entre as diversas instituições e agências que compõem a arquitetura institucional da UE.

Em resultado da forma como foram criadas e implementadas as diversas instituições e agências da UE, não só não existia uma coordenação e coerência de ação, como muitas vezes se verificava uma competição entre as diversas áreas funcionais.

A tudo isto acrescem as políticas e ações externas dos Estados-Membros. A “Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança” presentemente em execução não deixou de considerar uma avaliação ao desenvolvimento das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa e promoveu um reforço da coerência política, na esfera externa, da União Europeia.²⁵

A UE tem procurado afirmar-se no sistema internacional como um poder “normativo”, assente na promoção de princípios e valores, e com uma capacidade de ação assente numa “abordagem integrada” (*comprehensive approach*) à prevenção e GC.

A implementação desta abordagem assenta em grande medida na adequada articulação e coerência entre as diversas áreas funcionais que contribuem para a política externa e de segurança da UE. Esta é uma das mais valias da UE:

a) a capacidade de articular respostas;

b) capacidades na dimensão civil e militar; de interligar o desenvolvimento socioeconómico com a promoção de segurança; e

²⁵ PENDURARIU, A. (2021). *Política Externa: Objetivos, Instrumentos e Realizações*. Fichas Técnicas sobre a União Europeia. Consultado em 01/07/2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.1.pdf.

c) de complementar instrumentos de apoio financeiro, diplomático e político com o instrumento militar.

Tal capacidade é fundamental no apoio à construção de Estados, nas missões de reforma do setor de segurança e na promoção da resiliência em sociedades e Estados terceiros.

Assim, a “Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança” veio promover a implementação de instrumentos tendentes a uma “abordagem integrada” (*comprehensive approach*) à prevenção e GC e conflitos, assente numa maior complementaridade e integração entre as dimensões e capacidades civis e militares, e apostando no reforço das capacidades de alerta prévio e prevenção, beneficiando da extensa rede de representação política e diplomática da União ao nível global.²⁶

O desenvolvimento da PCSD na UE materializa as aspirações históricas da criação de uma comunidade integrada na sua plenitude. Assim sendo, ao nível da segurança e defesa pode representar um importante fator de medida e consolidação desse aprofundamento da integração.

Com a aprovação do Tratado de Lisboa, a UE passou a dispor dos instrumentos necessários para responder aos desafios que enfrenta, seja ao nível interno através da melhoria da eficácia da estrutura institucional de uma Europa atualmente a 27 Estados-Membros, seja ao nível externo, através do fortalecimento dos mecanismos de ação externa comum, num mundo cada vez mais globalizado.

Relativamente às inovações no âmbito dos normativos aplicados às políticas de segurança e defesa, o Tratado de Lisboa é inovador em algumas áreas quando em comparação com o Tratado de Nice. No preâmbulo do TUE, ficamos logo com essa percepção, sendo que o Tratado de Lisboa prevê que quer a PESC, quer a PCSD, deverão “reforçar a identidade europeia e a sua independência de forma a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo”.²⁷

Se tivermos em comparação o Tratado Constitucional, verificamos que a declaração que figurava no preâmbulo, de que “a Europa oferece (aos povos) a melhor oportunidade

²⁶ PENDURARIU, A. (2021). *Política Externa: Objetivos, Instrumentos e Realizações*. Fichas Técnicas sobre a União Europeia. Consultado em 01/07/2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.1.pdf

²⁷ WESSELS, W. e BOPP, F., (2008) *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 3.

para procurar, com o devido respeito pelos direitos individuais de cada indivíduo e em conhecimentos das suas responsabilidades em relação a futuras gerações e ao planeta, a grande ousadia que fazem da Europa uma região especial de esperança humana”²⁸, foi suprimida.

Por outro lado, um novo objetivo no âmbito da segurança e defesa é traçado, passando pela “proteção dos seus cidadãos” de uma forma mais abrangente, conforme resulta do Art.º 3.º do TUE, uma prerrogativa que ao ser introduzida neste diploma deixa patente o quanto é importante a defesa e segurança dos cidadãos europeus, seja do ponto de vista interno, seja do ponto de vista externo.

O Tratado de Lisboa vem assim elencar determinados valores comuns e normativos ambiciosos, onde se destaca o Art.º 42.º do TUE, que estabelece que a PCSD “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares.”²⁹

Fica assim previsto uma ampla gama de medidas como “(...) meios civis e militares, (...) operações conjuntas de desarmamento, humanitárias e tarefas de resgate, aconselhamento militar e tarefas de assistência, prevenção de conflitos e manutenção da paz, tarefas das forças de combate na GC, incluindo a pacificação pós-conflito e estabilização” (Art.º 43.º, n.º 1, do TUE), e finalmente a luta contra o terrorismo pelas disposições conjugadas do Art.º. 43.º, n.º 1 do TUE, e Art.º 222.º TFUE.

As missões de *Petersberg* que originalmente incluíam apenas tarefas humanitárias e de resgate, manutenção da paz e tarefas das forças de combate na GC, anterior artigo 17.º, n.º 2, do TUE do Tratado de Nice, com a última alteração operada pelo Art.º 43.º, n.º 1 do TUE do Tratado de Lisboa, ficamos com a clara ideia de que a UE fica com maior capacidade e flexibilidade de intervenção no domínio das missões externas, sempre em prol da segurança dos cidadãos europeus.

No que diz respeito à política de defesa, o Tratado de Lisboa acaba por manter as formulações que foram introduzidas pelo Tratado de Maastricht e que fixaram como objetivo o “enquadramento progressivo de uma política de defesa comum”.³⁰

O atual artigo 42.º, n.º 2, do TUE, do Tratado de Lisboa tem uma redação semelhante, no entanto mais precisa, senão vejamos:

²⁸ Ibidem, p. 4.

²⁹ Artigo 42.º do TUE, versão consolidada.

³⁰ Preâmbulo e Art. 24.º n.º 1 do TUE; Art.º 2.º, n.º 4 do TFUE do Tratado de Maastricht.

“A política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adotem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respetivas normas constitucionais”.

No mesmo sentido e como já referido foi adicionada uma “Cláusula de solidariedade”, prevista no art.º 222.º do TFUE, onde os Estados-Membros se comprometem à solidariedade mútua em casos de ataques terroristas ou desastres naturais ou provocados pelo homem. Um compromisso semelhante à assistência mútua, mesmo no caso de uma agressão armada no território de um dos Estados-Membros, conforme previsto art. 42.º n.º 7 do TUE.

Esta cláusula e especialmente o 42.º n.º 7 do TUE são muito semelhantes ao artigo de segurança coletiva, o famoso art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte³¹, que prevê a cooperação mútua no caso de um ataque armado a um dos Estados-Membros.

Embora possa parecer que ambos os artigos versam sobre assuntos iguais, o que seria inócuo, a grande diferença reside no facto de vir a surgir uma agressão armada, considerando que nesse particular as forças da NATO estão legitimadas a usar da “força armada”, situação esta não prevista e especificada na cláusula de Solidariedade da UE.

Apesar de não estar conferido na letra da lei o uso da força armada, também não significa que possa ser excluído. Isto leva-nos inevitavelmente à questão se a UE está de facto preparada para o cumprimento dessa cláusula, ou se ainda está dependente da NATO para a sua concretização.

Não obstante o que se encontra previsto no art.º 42.º, n.º 7 do TUE, limitar as obrigações mútuas da UE, sublinhando que “os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta

³¹ Art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte: “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais. Consultado em 03/12/2020. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.

organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.” parece-nos que a UE ainda não está preparada para garantir de forma rápida e eficaz o cumprimento do que se encontra previsto no Tratado de Lisboa.

Assim, apesar dos rápidos desenvolvimentos no gizar da PCSD desde 1999, é geralmente assumido que a UE ainda está a dar os primeiros passos nessa construção.

Indubitavelmente essa é a vontade geral, contudo sem um plano que seja consensual, parece-nos que por agora a estratégia com maior consensualidade passa por uma cooperação reforçada na área militar, através de um fortalecimento gradual das capacidades militares de defesa de cada Estado-Membro.

Numa perspetiva geral, poderemos referir que tem havido avanços significativos em três domínios:

1. No domínio da racionalização da estrutura institucional, com maior eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão;
2. No domínio da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço do papel dos cidadãos e dos seus representantes.
3. No domínio do aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da ação externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa.³²

Ora, para a presente investigação interessa analisar esse último domínio.

A PESD ao longo da história da UE tem vindo a sofrer alterações de diversa ordem muito por força da conjuntura que se vai alterando.

No plano das capacidades, foi aprovado um documento orientador, designado «Objetivo Global 2010»³³, que prevê a criação de uma capacidade de resposta rápida europeia capaz de intervir em missões militares de manutenção de paz, de imposição da paz e de GC. Nesta capacidade de resposta inclui-se a formação dos agrupamentos tácitos (*battle groups*), cuja capacidade operacional plena foi declarada em janeiro de 2007. São

³² TEIXEIRA, N.S. (2008). O Tratado de Lisboa e a segurança europeia. *Revista Relações Internacionais*, 83, pp 83-90. Consultado em 03/12/2020. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_05NSTeixeira.pdf.

³³ Foi aprovado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas a 17 de maio de 2004 e subscrito pelo Conselho Europeu de 17-18 de junho do mesmo ano. O texto encontra-se disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

identificadas algumas prioridades e lacunas estratégicas na área do transporte estratégico, *force protection*, e *intelligence*.³⁴

Perante o alargamento da UE, a evolução das suas responsabilidades internacionais e de modo a tirar melhor partido das suas potencialidades, a UE terá de ter em conta a sua modernização, no sentido de se reajustar às implicações dos referidos alargamentos. Assim, fez todo o sentido reanalisar e reformular o seu modo de funcionamento e em especial no âmbito da segurança e defesa.

Assim, o Tratado de Lisboa pretendeu trazer à UE melhoramentos, sendo que no âmbito da PCSD, que integra a Política Externa e de Segurança Comum, ficou previsto a definição gradual de uma política de defesa comum. Porém, é fundamental referir que é necessário o Conselho Europeu deliberar por unanimidade para que seja formalmente adotada esta política pelos Estados-Membros.

No que concerne aos domínios da política externa e de segurança e defesa verificam-se alterações estruturais introduzidas pelo Tratado de Lisboa, de conteúdo em grande parte muito semelhante ao projeto do Tratado Constitucional de 2004, em cujos moldes se baseiam de uma forma transversal, como já vimos.

Vem assim estabelecer um quadro em que a política de defesa na UE é eminentemente intergovernamental, cabendo ao Conselho a liderança política nesse âmbito, exigindo na maioria dos casos unanimidade, embora esteja atenuada em determinados casos, em favor da regra da maioria qualificada.

Apesar de uma maior flexibilidade nessa matéria, ao longo das décadas, os Estados-Membros têm vindo a privilegiar a cooperação, dotando as forças armadas europeias com maiores recursos e meios, como por exemplo a AED.

A relevância das missões no âmbito da PCSD, nesta última década comprova precisamente o aumento gradual do empenho dos Estados-Membros na construção de uma “Europa da Defesa” como tem vindo a ser referenciada.

O debate sobre o futuro da PCSD que contrapõe aqueles que acreditam que a europeização da política de defesa é um processo natural e em curso e que os Estados-Membros estão a adaptar as suas estratégias a uma visão supranacional, outros entendem que

³⁴ TEIXEIRA, N.S. (2008). O Tratado de Lisboa e a segurança europeia. *Revista Relações Internacionais*, 84, pp 83-90. Consultado em 03/12/2020. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_05NSTeixeira.pdf.

os Estados-Membros reconhecem a UE como forma normal de cooperação na área da defesa, mas que devem preservar o seu poder de decisão e a sua agenda económica e militar.

Perante o que se afigura, a UE encontra-se perante duas perspetivas, uma vez que os Tratados e a sua própria estrutura no âmbito da PCSD estão alinhados com uma visão construtivista, mas a “*realpolitik*” e até mesmo parte dos Tratados que se referem à política de defesa como área de soberania dos Estados são o sintoma claro que ainda existem obstáculos significativos à construção de uma “Europa da Defesa”.

Por outro lado, não é menos verdade que a PCSD é uma dimensão da UE que se encontra em evolução. A gradual integração política em matéria de defesa tem vindo a ser construída de forma progressiva assente essencialmente numa cooperação estruturada permanente, em respeito à soberania e às agendas dos Estados-Membros, o que acaba por ser o modelo mais consensual pelo menos por agora.

Parece-nos que não podia ser de outra forma, enquanto coexistirem três grupos fundamentais de Estados na UE, com visões distintas: aqueles que defendem uma integração mais célere, os atlantistas que pretendem salvaguardar o papel da NATO como o garante da defesa da Europa e aqueles que preservam um estatuto de neutralidade militar que impede grandes ambições de integração militar.

Nesse conspecto o aprofundamento na área da defesa e a possibilidade de uma força militar europeia, “Exército Europeu”, ou a construção de uma UE da Defesa são debates que, por si só, representam a evolução do processo de integração europeia nesta matéria, que se mantém fiel à génese intergovernamental, mas que progressivamente vai transferindo competências para uma UE cada vez mais solicitada a responder a importantes desafios a nível regional e internacional.

Na conjuntura internacional atual a Europa tem sido constantemente colocada à prova e concludentemente obrigada a repensar o conceito e a dimensão da sua PCSD. Não obstante, persistirem muitas incertezas sobre o tipo de agente de segurança que é a UE, ou deveria ser, todo esse processo tem vindo a decorrer sem grandes sobressaltos.

Ao longo da sua história, a UE com os alargamentos desde os seus seis Estados-Membros iniciais, a sua resposta às sucessivas alterações na configuração da política europeia tem deixado em aberto a possibilidade a novas adesões de forma promover o crescimento económico e a reforçar as forças democráticas de países acabados de sair de ditaduras, entre os quais os países do Sul e mais tarde os da Europa Central e Oriental.

Para que as adesões se efetivem, o país candidato deve satisfazer uma série de critérios políticos (entre os quais, a garantia da democracia, do estado de direito e o respeito pelos direitos humanos), económicos (a posse de uma economia de mercado operacional, capaz de enfrentar a concorrência e as forças de mercado da UE) e jurídicos (especificamente a aceitação do acervo comunitário, especialmente os principais objetivos da união política, económica e monetária).

Naturalmente com um espaço maior as exigências ao nível da segurança e defesa também aumentam. Como resposta a UE tem vindo a repensar e a preparar a sua segurança e defesa para os desafios estratégicos da próxima década considerando a sensibilidade que a integração militar causa para a soberania dos Estados-Membros.

Durante um discurso em outubro de 2019, Mogherini afirmou naquela altura que a “autonomia estratégica e cooperação com os nossos parceiros - começando com a NATO - são as duas faces da mesma moeda”, explicando que a parceria da UE com a NATO é essencial para o funcionamento da abordagem de maior “autonomia cooperativa”³⁵.

A atual presidente da Comissão Ursula von der Leyen, no seu programa de candidatura, afirma que a Europa sempre conquistou o seu poder com a paz e a sua paz com poder, no entanto reforça que a NATO não deixará de ser sempre a pedra angular da defesa coletiva da Europa.

Esse é um pensamento que serve as duas organizações. A provar isso mesmo temos o exemplo de uma área a que tanto a UE como a NATO têm vindo a canalizar esforços, ou seja, as ameaças híbridas e cibernéticas. Em parceria criaram o Centro Europeu de Excelência para o Combate às Ameaças Híbridas, com sede em Helsínquia. Além disso, a UE introduziu sanções nesse âmbito e está a aprimorar a recolha de informações por intermédio da “Hybrid Fusion Cell”.³⁶

Em abril de 2019, através de um acordo parcial sobre o regulamento fundo europeu do desenvolvimento para 2021-2027, ficou em aberto a possibilidade de participação de países terceiros, tendo como propósito promover a inovação na defesa através do Fundo Europeu de Defesa.

³⁵ LEGRAND, J. (2020). Fichas Técnicas sobre a União Europeia. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Consultado em: 31/07/2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf

³⁶ O Centro de Excelência Cooperativa de Defesa Cibernética da OTAN. *Política da UE no combate a ameaças híbridas*. Consultado em. 09/05/2021. Disponível em: <https://ccdcoe.org/incyder-articles/eu-policy-on-fighting-hybrid-threats/>.

O Tratado Lisboa em boa parte veio estabelecer as diretrizes para que a UE não venha a depender exclusivamente da capacidade militar da Aliança Atlântica o que, aliás, implicaria negar as suas próprias responsabilidades no âmbito da defesa, no entanto essa pareceria é deveras importante face aos interesses comuns das duas organizações.

Para além disso, a UE tem assumido responsabilidades crescentes na segurança e defesa não só dentro das suas fronteiras, mas também na produção de estabilidade na designada «vizinhança próxima», em particular na África e no Mediterrâneo, tal como tem vindo a ser concretizado.³⁷

O futuro da Europa como ator internacional exige que a UE se profile no cenário internacional, assumindo as suas responsabilidades sem descurar a área económica, mas igualmente sem deixar a dimensão militar, e no que concerne a este último fator tem vindo a desenvolver ferramentas capazes de robustecer a sua posição do ponto de vista internacional.

Já na vigência da Comunidade Europeia, muito antes de se tornar um ator internacional, naquela altura não passava de uma mera ilusão a sua eventual afirmação nos domínios anteriormente descritos, no presente já é uma necessidade concreta no âmbito da segurança europeia com reflexos na estabilidade internacional.

Outra das inovações do Tratado de Lisboa encontra-se na atribuição de personalidade jurídica à União.

Para isso, muito contribuiu o facto de no Tratado de Lisboa ter sido introduzido o normativo que atribuiu a personalidade jurídica à UE, ou seja, o artigo 47.º do TUE que reconhece explicitamente a personalidade jurídica da União, legitimando-a como entidade independente por direito próprio.

Ora essa atribuição reconhece à UE a capacidade de celebrar e negociar acordos internacionais, observando as suas competências externas, tornar-se membro de organizações internacionais e aderir a convenções internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem consagrada no artigo 6.º, n.º 2 do TUE.

³⁷ TEIXEIRA, N.S. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Revista Relações Internacionais*, (25), 21-29. ISSN 1645-9199. Consultado em. 25/11/2020. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-91992010000100004&lng=pt&nrm=iso.

Assim sendo, melhora a percepção da UE e a sua capacidade de atuação, promovendo a atividade política e contratual da União a nível bilateral e multilateral na cena internacional, bem como a sua presença no seio de organizações internacionais, ainda que, ao nível interno, os processos de aplicação sejam diferentes, e representa um passo essencial no sentido de um aumento da coerência, da visibilidade e da eficiência da ação externa da União.³⁸

Esse pressuposto é indispensável, considerando que o processo de integração europeu evoluiu no sentido de ampliar a personalidade jurídica da União, o que culminou na confirmação da UE como Organização Internacional.

No cenário internacional, a atribuição de personalidade jurídica à UE possibilita que esta passa a comunicar e operar com outros atores do sistema internacional numa base de igualdade, podendo assinar tratados e adquirir a capacidade de manter relações diplomáticas bilaterais com outros atores.

Embora na prática pouco tenha mudado, esta nova característica acaba por validar, de certo modo, o estatuto de ator global da UE.

Reunidos os pressupostos que vieram consolidar a PCSD, muitos Estados-Membros passaram a defender o estabelecimento de um Exército Europeu, no garante de maior autonomia estratégica na área da defesa.

Assim sendo, conclui-se que a PCSD na sua vigência, permite que o papel da defesa europeia no sistema de segurança internacional não esteja revestido de rivalidade, nem esteja num plano de subsidiariedade, em relação à NATO. Deve ser sim, e inequivocamente, entendido como sendo complementar e é nesse cenário que se tem vindo a articular.

Contudo, a atual Comissária Ursula von der Leyen defende a ideia que a paz, a segurança e o desenvolvimento são interdependentes. Apontando por uma abordagem integrada e global da segurança Europeia, sendo defensora de que a Europa deve desempenhar um papel pleno e ativo a nível mundial nas Nações Unidas e em especial na vizinhança, através de uma parceria mais estreita com África, chega mesmo a referir que “A

³⁸ Parlamento Europeu – Comissão dos Assuntos Constitucionais (2001). *Relatório Sobre a personalidade Jurídica da União Europeia (2001/2021)*. Consultado em: 09/05/2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0409+0+DOC+PDF+V0//PT>.

Europa deve apoiar a África a elaborar e a aplicar as suas próprias soluções para enfrentar desafios como a instabilidade, o terrorismo transfronteiriço e a criminalidade organizada”.³⁹

Sabendo que a atual Comissária defende a ideia de uma abordagem integrada no âmbito da segurança e defesa, fica a convicção de que vai ao encontro do que defende Angela Merkel e Emmanuel Macron, ou seja, a criação de um braço militar europeu, que garanta maior autonomia estratégica.

Sabendo que os desafios em matéria de segurança estão a tornar-se diversos e imprevisíveis. As ameaças híbridas graves tornaram-se uma realidade. Será que a UE deve reforçar a sua capacidade de resposta e de resiliência e criar um Exército Europeu? Veremos no decorrer da presente dissertação se será este o caminho a tomar.

Nesse particular através da superação das suas diferenças, a Alemanha e a França lograram impulsionar o projeto europeu unindo forças tendo em vista a criação de um Exército Europeu, que começou a ganhar forma.

5. A Autonomia Estratégica e a Defesa na Europa

A cooperação europeia em matéria de defesa tem feito progressos sem precedentes desde 2014 e esperam-se mais progressos no âmbito da nova Comissão Europeia liderada pela Presidente Ursula von der Leyen.

A condução desses desenvolvimentos é uma combinação de fatores internos e externos. Entre eles, um ambiente de segurança mais desafiador na Europa, o impacto que o *Brexit* trouxe à nova forma de encerrar a segurança e defesa e em último lugar a pandemia COVID-19 exigem uma integração mais profunda da UE.

A Estratégia Global Europeia de 2016 deixou claro a ambição da UE de se tornar um agente de segurança estrategicamente mais autónomo, capaz de tomar medidas mais independentes, especialmente tendo em conta os Estados vizinhos. Mas isso impõe estruturas de tomada de decisão que possam agir rápida e autonomamente perante as diversas crises, o que nem sempre acontece.

³⁹ LEYEN, U. (2019). *Political Guidelines*, p. 22. Consultado em 02/12/2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf.

A cooperação em defesa da UE em constante evolução vai muito para além das operações de GC. Na sua essência, tem como objetivo alavancar as ferramentas ao dispor da UE para fortalecer a segurança europeia.

Em particular, novas iniciativas de defesa da UE, como a CEP e o FED, embora ainda sejam incipientes, são efetivamente importantes para o desenvolvimento da integração no âmbito da defesa. A CEP opera como uma plataforma para que os diversos Estados-Membros possam cooperar em projetos que potenciam a capacidade de defesa.⁴⁰

A CEP, como instrumento da UE, tem o potencial de estimular e incentivar a colaboração no desenvolvimento e aquisição de novas capacidades entre os Estados-Membros. Essas iniciativas estabelecem uma estrutura sobre a qual uma cooperação mais forte pode ser gradualmente estruturada.

De fato, os EUA deveriam acolher amplamente a perspectiva de um papel mais forte na área da segurança e defesa da UE. Se bem concebidos e executados, os projetos de defesa europeus podem dar valiosas contribuições para o fortalecimento da NATO, ajudando a trazer mais capacidades militares europeias e promovendo investimentos em inovação e em tecnologia de defesa.

Pode igualmente apresentar ferramentas valiosas de GC na área cibernética, híbridas e civis que podem reforçar mutuamente as operações militares lideradas pela NATO e pelos EUA.

Assim sendo, parece-nos lógico referir que os projetos de defesa da UE devem beneficiar as forças da NATO e por consequência os EUA. Além disso, à medida que Washington se prepara para um período sustentado de grande competição de poder contra a China, em termos estratégicos uma Europa robustecida perfila-se como uma mais valia no posicionamento dos EUA, tal como foi no período da Guerra Fria.

No entanto, durante a administração Trump assistiu-se a uma reação negativa a novos progressos na área da defesa da UE, tendo sido manifestadas preocupações ao nível da duplicação de esforços num quadro de defesa assente na Aliança Atlântica, passando mesmo a imagem de que isso poderia prejudicar a interoperabilidade transatlântica.

⁴⁰ Conselho Europeu – Conselho da União Europeia. Política. (2020) *Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa*. Consultado em: 15-12-2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/>.

A verdadeira diferença, atualmente gira em torno de interesses industriais. A oposição mais forte dos EUA passa pelas restrições a esses eventuais progressos que impedem que países não pertencentes à UE participem de novos projetos dentro da União, com consequências para os interesses europeus.

Embora os EUA tenham que entender e aceitar um maior grau de independência europeia como parte de um relacionamento transatlântico reequilibrado, a UE presentemente não está em condições de procurar autonomia completa. Em vez disso, a UE tem a consciência de que deve tomar medidas para garantir que os EUA não sejam excluídos das novas iniciativas de defesa e deve priorizar as capacidades em detrimento dos objetivos integracionistas.⁴¹

Uma questão premente no debate de defesa europeu é o conceito de “autonomia estratégica”. Proporcional ao aumento do pedido por maior cooperação em defesa da UE, ganhou força nos últimos anos, embora com alguma controvérsia muito por força das diversas opiniões e interpretações do próprio conceito.

O termo tem raízes históricas na cultura estratégica francesa, que remonta particularmente ao final da Guerra Fria e à necessidade de reavaliar o pensamento militar francês além do conceito de dissuasão nuclear.⁴²

Desde a década de 1990, por norma ficamos com a noção de que a UE tem a capacidade de realizar operações de GC fora da sua área, de tamanho modesto, especialmente na sua própria vizinhança, independentemente da NATO e dos EUA.⁴³

A autonomia estratégica ainda tem um significado convencional, conforme exemplificado na Estratégia Global Europeia de junho de 2016.⁴⁴ No entanto, o escopo da

⁴¹ BRATTBERG, E. e VALÁŠEK, T. (2019). *Cooperação em defesa da UE: progresso em meio a preocupações transatlânticas*. Carnegie Endowment for International Peace. Executive Summary, I. Consultado em 21/07/2020, disponível em: https://carnegieendowment.org/files/WP_Brattberg_Valasek_EU_Def_Coop_v3.pdf.

⁴² MAURO, F. (2018). *Strategic Autonomy Under the Spotlight: The New Holy Grail of European Defence*. Group for Research and Information on Peace and Security Report 2018/1. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: https://www.academia.edu/41731560/Strategic_autonomy_under_the_spotlight_The_New_Holy_Grail_of_European_Defence p. 9.

⁴³ GREVI, G. (2019). *Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power*. European Policy Centre. Consultado em 21/07/2020. Disponível em https://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=9300.

⁴⁴ European External Action Service. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf.

autonomia estratégica expandiu-se mais recentemente a outras áreas, nomeadamente no âmbito da política externa, económica e tecnológica da UE.

Atualmente, a autonomia estratégica em termos de defesa é amplamente entendida como tendo pelo menos três componentes principais: (1) estruturas de tomada de decisão da UE estabelecidas para tomar decisões autónomas e rápidas em crises; (2) as capacidades civis e militares necessárias para as operações; e (3) os meios para produzir capacidades através da existência de uma base industrial europeia de defesa de alta tecnologia competitiva, embora não necessariamente independente.⁴⁵

A própria UE apresenta a visão francesa de autonomia estratégica de forma ligeira, até porque o presidente Francês defende a criação de um Exército Europeu, não necessariamente com um comando europeu unificado. Verifica-se o cimentar dessa prerrogativa, tendo inclusive a ministra da defesa francesa, Florence Parly, referido que os franceses são a favor de um Exército Europeu, porque assim a UE terá maior autonomia.⁴⁶

A França e a Alemanha defendem a ideia de que a Europa, embora não necessariamente a UE, possa gerir as crises externas por conta própria, particularmente a sul. Portanto a ideia passaria por reunir os exércitos europeus como um único conjunto de forças e como complemento, mas não uma substituição de outras estruturas, como por exemplo a NATO.

No entanto, a crença francesa na autonomia estratégica não é imperativa, antes pelo contrário, afigura-se como sendo flexível quanto às necessidades militares e as crises assim o exigirem e forem surgindo.

Apesar de ser reclamado por Paris mais autonomia estratégica, continua a confiar fortemente numa parceria bilateral com Washington para muitas das suas missões de estabilização no Sahel, contudo as dificuldades sentidas durante a intervenção no Mali, trouxeram à tona a fragilidade da Europa em ser autossuficiente.

Por outro lado, a França não vê uma defesa europeia mais forte em contraposição à NATO, embora Macron tenha questionado a viabilidade da NATO no futuro, como referiu

⁴⁵ BISCOP, S. (2019). *Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*. Egmont Royal Institute for International Relations. Consultado em: 21/07/2020. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/fighting-for-europe-european-strategic-autonomy-and-the-use-of-force/>. p. 14.

⁴⁶ FOUQUET, H. (2019). *France Maintains the Goal of Creating a “European Army”*. Bloomberg. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-14/france-maintains-goal-of-creating-a-european-army-minister>.

em entrevista dada à revista *The Economist*, aludindo que a NATO estaria em morte cerebral⁴⁷, este reconhece a centralidade da aliança transatlântica quando se trata de gerir a ameaça da Rússia a Leste, deixando claro em várias ocasiões que favorece a adesão continuada à NATO e quer que os países europeus se tornem aliados mais fortes e críticos.

A “autonomia” desejada por Paris poderá ser entendida como uma autonomia parcial e não plena.

Macron tem feito um esforço para estabelecer uma estreita parceria com a Alemanha, como já anteriormente, tendo em conta a sua visão para a criação de um “Exército Europeu”, mas nesse particular não tem tido muito sucesso. Enquanto a França tem um forte senso de urgência no tratamento das ameaças à segurança regional, a Alemanha está menos focada em missões específicas e mais preocupada com a deterioração da ordem multilateral, e procura construir instituições e estruturas para ações de longo prazo.

Ora, nesse sentido a França vê como solução a criação de um Exército Europeu que garanta maior autonomia estratégica para poder intervir em lugares como a África, por outro lado, a Alemanha favorece predominantemente as ferramentas diplomáticas e aborda as causas básicas por meios pacíficos.

Por razões táticas e de curto prazo, a França e a Alemanha colaboraram para aprofundar a integração na área da defesa na UE desde a eleição de Macron em 2017. A Alemanha foi relutante em aderir à agenda de reformas europeias de uma forma mais ampla, como por exemplo, a integração da zona do euro, contudo não queria ser vista como opositora ao novo presidente francês ou o relacionamento bilateral.

Assim Berlim sentiu-se compelida a adotar uma postura um pouco mais pragmática em algumas questões, e a defesa era a única área em que as ideias francesas eram menos conflituantes com as preferências alemãs.

Nesse sentido a Chanceler Angela Merkel tem sido cautelosa em relação a algumas das iniciativas de Macron, no entanto esteve de acordo com o pedido de autonomia estratégica europeia e até elogiou algumas das ideias vertidas por Macron, como foi o caso do Exército Europeu, uma ideia normalmente defendida apenas por fervorosos federalistas europeus. Da mesma forma, a ex-ministra da Defesa alemã e atual presidente da Comissão

⁴⁷ DEEPER, D. (2019). Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

Europeia, Ursula von der Leyen, também ela defendeu a ideia da criação de um “exército dos europeus”.⁴⁸

Embora Merkel pareça ter ficado mais convencida de que a Europa não deveria depender dos EUA, Berlim ainda acredita que um Exército Europeu comum esteja na melhor das hipóteses. Portanto, a Alemanha continua a considerar a NATO como a pedra angular da segurança europeia e espera que o apoio dos EUA à aliança volte à normalidade com a nova administração americana.

A discussão em torno da autonomia estratégica em Berlim também se destina a servir os interesses políticos domésticos, num momento em que os eleitores alemães estão cada vez mais cautelosos e a preocupação imediata passa pela gestão eficaz da pandemia COVID-19.

Para os políticos alemães, pedir “mais Europa” é simplesmente uma maneira mais eficaz de justificar os aumentos nos gastos em defesa nacional, sem parecer ceder aos americanos quando estes reclamam por maior contribuição por parte dos europeus.

A Alemanha acredita que novas iniciativas na área da defesa na UE, como a maioria das outras formas de integração da UE, devem ter o objetivo de ser o mais inclusivo possível, contudo opõe-se ao modelo a duas velocidades de integração na área da defesa favorecido por Paris.

Para que a autonomia estratégica da defesa funcione na prática, as instituições de Bruxelas ou os principais países membros, como o eixo franco-alemão, precisam assumir uma forte liderança no âmbito desta iniciativa, até porque segundo o Tribunal de Contas da UE, apesar do entusiasmo e do compromisso da UE e dos Estados-Membros em melhorar a autonomia estratégica da Europa, ainda há uma desconexão entre as ambições retóricas em defesa e a realidade, refletindo-se na realização de projetos existentes.⁴⁹

⁴⁸ BAUME, M. e HERSZENHORN D.M. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for EU Army to Complement NATO. *Politico*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/>.

⁴⁹ Tribunal de Contas da Europa. (2019). *Documento de Análise n.º 09/2019: Defesa Europeia*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_PT.pdf.

No momento, nenhuma das opções parece realista. O debate entre Paris e Berlim apenas destacou as diferenças e, ao mesmo tempo, desencadeou uma reação polarizadora em toda a Europa criando algumas divisões.⁵⁰

Um grupo de Estados-Membros mais orientados para atlanticidade na Europa Central e Oriental e em alguns países do norte da Europa, incluindo a Holanda e a Suécia, tendem a ser mais relutantes quando se aborda a questão da integração europeia em matéria de defesa.

A Dinamarca, por exemplo, não participa em nenhuma iniciativa na área da defesa europeia. Para muitos desses países, a sua principal preocupação é a Rússia, sendo que a UE não aspira, nem tem meios para impedir ou defender-se sem ser no quadro da NATO.

Naturalmente, esses países veem a NATO e a preservação do elo transatlântico como uma pedra angular da sua defesa, assim sendo, a procura de maior autonomia na área da defesa europeia, por parte daqueles países, particularmente as conversas ocasionais acerca de um Exército Europeu, afigura-se como uma oposição à NATO, sem criar uma alternativa europeia credível.

Em vez de “autonomia estratégica”, esses países preferem uma maior cooperação em defesa. Alguns deles até tentaram aumentar os laços bilaterais de defesa com a administração Trump, embora de maneira mais transaccional, como ficou patente pelo debate polonês sobre o acolhimento de uma nova base militar dos EUA.⁵¹

São muitos os catalisadores hoje existentes para um aprofundamento na integração ao nível da defesa europeia. Esta integração não pode ficar dissociada do termo autonomia estratégica.

Ao nível das ameaças, é crucial uma autonomia estratégica passando pela minimização das diferenças entre culturas, o que não se afigura fácil.

Para imperar a autonomia estratégica, a UE tem de estar preparada para encarar os desafios que desta decorrem e que não podem ser vistos de forma estanque, mas sim numa perspectiva interdisciplinar e em especial na vertente política, económica e militar.

⁵⁰ The Economist. (2018). Os países bálticos temem a “autonomia estratégica europeia”. *The Economist*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2018/10/06/the-baltics-fear-european-strategic-autonomy>.

⁵¹ COWELL, A. (2018). Fort Trump? Poland Makes a Play for a U.S. Military Base. *New York Times*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/09/19/world/europe/poland-fort-trump.html>.

Em todo esse conspecto, assistimos a uma aproximação por parte do eixo franco-alemão que têm uma visão muito própria de como a Europa deve caminhar em prol de uma defesa mais autónoma.

6. A Visão Francesa e Alemã – esforços no sentido de uma maior integração na defesa

Considerando a conjuntura que se vive na Europa, onde o populismo e o nacionalismo estão a escalar em praticamente todos países europeus, considerando ainda que pela primeira vez, assistimos à saída de um Estado-Membro com enorme peso estratégico no seio da União, começamos a assistir a movimentações mais intensas por parte da França e da Alemanha na convergência de ideias, não só em questões sociais, mas igualmente em assuntos ligados à segurança e defesa.

A França e Alemanha, em conjunto, tentam explorar o que se encontra previsto no Tratado de Lisboa, com maior incidência na Cooperação Estruturada Permanente no âmbito de uma política comum de segurança e defesa.

O sentimento compartilhado de insegurança, associado à saída do Reino Unido da UE, aumentou sobremaneira a vontade política para aprofundar a defesa europeia, conferindo-lhe mais coesão e isso tem sido atendido pela Comissão, que tem apresentado várias iniciativas desde 2016 para melhorar a cooperação europeia de defesa.

Duas visões diferentes têm sido promovidas por Paris e Berlim, enquanto os franceses dão enfoque no potencial da iniciativa para ambição e eficiência, pressionado por critérios de entrada elevados associado aos compromissos operacionais, os alemães insistem na inclusão e no estabelecimento de padrões para a CEP.

Na verdade, essa posição levada a cabo por ambos veio criar novas divisões dentro da UE e alienar um grande número de Estados-Membros. Essa dicotomia moldou as discussões e até 2017 ainda era a fonte de divergências.

Nem todas as questões subjacentes à defesa da UE têm suporte na CEP, contudo se a cooperação começa a produzir resultados, estaremos muito próximos de vir a obter algumas respostas às dúvidas dos mais céticos.

Resultados tangíveis podem encorajar mais os Estados-Membros num esforço conjunto e coordenado levando com toda a certeza a uma convergência mais estratégica na Europa. Esta é uma área que diz respeito à soberania por excelência e dada a persistência e

divergências históricas e culturais têm vindo a revelar-se como determinante na tomada de decisão.

Assim sendo a França e a Alemanha têm tido uma abordagem pragmática na forma como apresentam a ideia de criação de um Exército Europeu, embora com alguma cautela para não melindrar aqueles que veem na NATO o garante da segurança Europeia.

No âmbito da segurança e defesa, na melhor das hipóteses, um Exército Europeu no presente pode ser considerado uma aspiração. Alguns governos europeus, incluindo os alemães, exigem aprovação parlamentar cada vez que os seus exércitos nacionais são enviados para o exterior, o que de certa forma dificulta a tomada de decisão europeia, por exemplo o mesmo já não se passa com a França que depende da decisão presidencial. Assim sendo a perspectiva de uma força comum europeia facilitaria a tomada de decisão e tornava o processo muito mais ágil.

Essa ideia não é nova, como é sabido Charles de Gaulle tentou organizar sem sucesso, na década de 1950, uma estrutura muito próxima da que hoje em dia se discute. Na maioria das vezes, os países europeus contentam-se com a participação da NATO na persecução da sua defesa coletiva, com a garantia muito forte de um dos exércitos mais poderosos do mundo, como é o caso do americano.

Com as críticas de Trump à NATO, especialmente no que concerne ao desfazamento de participação financeira, surge um interesse renovado numa capacidade de defesa europeia mais vigorosa, mas dentro da NATO e não em oposição a esta.

Os grupos de reflexão debatem a ideia de “autonomia estratégica” europeia, um rótulo a que os formuladores de políticas americanos resistem, isso porque poderá ter implicações formais que podem levar à separação e conseqüentemente à privação de influência americana nas decisões europeias.

No entanto, os europeus na sua maioria têm vindo a argumentar que a “autonomia estratégica” não implicará a separação formal, apenas se centrará na sua própria capacidade de realizar coletivamente operações militares de pequena escala, situações não previstas no quadro da NATO.

Outros ainda, centram o seu debate em questões financeiras e logísticas, passando pelos eventuais gastos com a defesa na Europa por um lado, e numa conjuntura que possa ser ou não vantajosa para promover os fabricantes militares no seio europeu em detrimento da dependência dos americanos, por outro lado.

Mas, mesmo assim, Merkel enfatizou que esses esforços devem ser feitos em coordenação com os EUA e o Reino Unido, apesar deste último ter saído da UE continua a ser um parceiro estratégico de enorme relevância em matéria de defesa europeia.

No lado francês, Macron é mais direto e apoia o programa de forma a culminar na criação de um Exército Europeu, com objetivos muito claros em matéria de intervenção europeia, projetados para lidar com conflitos repentinos fora do âmbito da NATO. Macron tem mantido um discurso coerente na defesa da sua ideia, trazendo mesmo à luz do dia algumas tensões que teimavam em persistir entre Trump e os aliados europeus.

Numa das entrevistas dadas por Macron, essa ideia foi mal interpretada por alguns meios de comunicação social, que sugeriam que a criação de um Exército Europeu tinha como propósito uma ação defensiva contra a Rússia, a China e em última análise aos EUA. De facto, Macron discutiu a necessidade da França se defender contra ataques cibernéticos e espionagem cibernética envolvendo esses países, contudo não se referia a uma ação generalizada no âmbito da defesa.⁵²

Apesar do lapso de interpretação, ou eventualmente não, Macron teve a oportunidade de esclarecer que um Exército Europeu não visava a competição contra os EUA, enfatizando que a Europa deveria fazer mais pela sua própria segurança, tal como Washington recomenda regularmente, afirmando que “Precisamos de uma Europa que se defenda melhor sozinha, sem depender apenas dos Estados Unidos, de uma maneira mais soberana”.⁵³

A solidificar essa perspetiva por parte dos franceses e alemães, temos o novo tratado de amizade franco/alemão, que Macron e Merkel assinaram, na cidade de Aachen, em 22 de janeiro de 2019, visando a revigoração da União Europeia, atingida pela crise financeira, migração em massa e o *Brexit*, bem como os inúmeros interesses e prioridades conflitantes que têm sido uma constante entre os 27 Estados-Membros.

Face a esse cenário, Merkel e Macron assinaram a renovação do Tratado histórico do Eliseu, que em tempos selou a reconciliação dos dois antigos inimigos, pretendendo enviar um sinal claro a favor da UE e conseqüentemente contra o nacionalismo e o

⁵² Observador. (2018). Macron defende a criação de um exército único. *Observador*. Consultado em: 09/12/2020. Disponível em: [europeuhttps://observador.pt/2018/11/06/macron-defende-a-criacao-de-um-exercito-unico-europeu/](https://observador.pt/2018/11/06/macron-defende-a-criacao-de-um-exercito-unico-europeu/).

⁵³ BENNHOLD K. e ERLANGER S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”, *The New York Times*. Consultado em 09/12/2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.

populismo que têm vindo a escalar de uma forma transversal em quase todos os Estados-Membros.

Esse novo pacto de amizade franco-alemão ficou conhecido como “O Tratado de Aachen”. A cidade alemã possui forte caráter simbólico na relação franco-germânica. No início do século IX, Carlos Magno, o primeiro imperador do Sacro Império Romano-Germânico, escolheu precisamente a mesma cidade de Aachen como sede para o seu complexo de territórios na Europa Central.

Esse Tratado visa igualmente aprofundar e reforçar a amizade, “elevar as relações a um novo patamar”⁵⁴, como está descrito oficialmente, além de trazer melhorias para os cidadãos da França e da Alemanha, numa primeira linha, consequentemente trará repercussões aos restantes Estados-Membros da UE.

Com o tratado de amizade, França e Alemanha acordaram efetuar consultas vinculativas, numa cooperação política estreita e um amplo intercâmbio de jovens. Desde então, mais de 8,4 milhões de jovens alemães e franceses já participaram em programas de intercâmbio no respetivo país vizinho.

Na sua essência, o Tratado de Aachen alude à expansão dos programas de intercâmbio para os cidadãos dos dois países, uma cooperação mais aprofundada na política externa, europeia e de segurança, além de uma maior integração económica, o que inclui uma política ambiental e climática coordenada.

O acordo é sem dúvida alguma uma aproximação deliberada entre os dois Estados-Membros. A Alemanha e a França asseguraram desta forma um apoio mútuo “em caso de um ataque armado”⁵⁵ num dos dois países, inclusive por meios militares.

Poder-se-á ficar com a sensação que esta prerrogativa seria desnecessária, pois encontra-se prevista não só no Tratado de Lisboa, mas igualmente no famoso art.º 5.º Tratado do Atlântico Norte, mas engane-se quem possa pensar que foi apenas um reforço dessa ideia, é muito mais do que apenas isso, acaba por ser um sinal claro para todos os outros Estados-Membros de que ambos, têm uma estratégia bem definida no âmbito da segurança e defesa.

⁵⁴ Embaixada da Republica Federal da Alemanha em Lisboa. *O Tratado de Aachen*. Consultado em 10/12/2020. Disponível em: <https://lissabon.diplo.de/blob/2179796/ccd486958222bd5a490d42c57dd7ed03/aachener-vertrag--1--data.pdf>.

⁵⁵ Artigo 4.º do Tratado de Aachen. Consultado em 10/12/2020. Disponível em: <https://lissabon.diplo.de/blob/2179796/ccd486958222bd5a490d42c57dd7ed03/aachener-vertrag--1--data.pdf>.

Atualmente, as estruturas e instituições franco-alemãs constituem uma rede com características únicas, assente em estreitos laços pessoais que se foram criando entre os cidadãos de ambos os países ao longo de décadas. As numerosas parcerias entre cidades e regiões são disso um exemplo.

Nesse sentido, além da cooperação política, ambos os países deram uma particular importância a iniciativas que envolvessem a sociedade civil, nomeadamente, criando incentivos ao ensino das línguas, ao intercâmbio de jovens, no sector da educação e na maior integração na área da segurança e defesa.⁵⁶

No preâmbulo do Tratado de Aachen, retira-se o espírito dos objetivos traçados pela França e Alemanha, onde a prosperidade e a segurança perfilam-se como sendo uma das preocupações de ambos os Estados-Membros, ficando definido a realização de ações imediatas para garantir esses propósitos.

Já no reflexo desse pacto, verificamos a proximidade das duas nações na luta contra a disseminação no âmbito do Covid-19 e no tratamento das consequências da pandemia com ações muito concretas de cooperação e solidariedade.

Na organização das viagens de resgate dos seus cidadãos de outros países, os parceiros europeus cooperaram muito ativamente, sendo que em quase todos os voos de resgate, a Alemanha também transportou cidadãs e cidadãos de outros países da UE, destacando-se a cooperação entre alemães e franceses que se coordenaram bilateralmente, a fim de aproveitar as capacidades de voo da melhor maneira possível.⁵⁷

Como facilmente se compreende até aqui, é notório a proximidade entre os dois Estados-Membros em diversas matérias, sendo que para a presente investigação interessa debelar a perspectiva na área da segurança e defesa.

Nesse particular como temos vindo a avançar, o Tratado de Aachen, foi das últimas manifestações de alinhamento estratégico e de ideias, no seu Artigo 5º, ambos os países assumem o compromisso de “expandir a cooperação entre os ministérios de relações exteriores, incluindo suas missões diplomáticas e consulares”, alinhar o posicionamento nas Nações Unidas e na NATO.

⁵⁶ Embaixada da Republica Federal da Alemanha em Lisboa. *No âmbito da cooperação entre os Estados-Membros da UE, a parceria franco-alemã assume um lugar de destaque, graças à sua história, intensidade e configuração institucional.* Consultado em 10/12/2020. Disponível em: <https://lissabon.diplo.de/pt-pt/themen/politik/-/2123668>.

⁵⁷ Ibidem.

No artigo 6º do referido Tratado, os dois países assumem o compromisso de “fortalecer ainda mais a cooperação bilateral na luta contra o terrorismo e o crime organizado, bem como a cooperação no judiciário e nas questões de inteligência e policial”.

Assumiram expressamente o compromisso de desenvolver uma cultura militar comum, uma indústria de defesa comum e uma linha comum no tocante à exportação de armas, como referiu Angela Merkel no discurso após a assinatura do Tratado de Aachen “Queremos contribuir para o nascimento de um Exército Europeu”⁵⁸, se dúvidas houvesse, fica a ideia clara de que o Exército Europeu será um dos objetivos a alcançar por ambos os países.

Macron, também ele após a assinatura e no decorrer do seu discurso em Aachen, deu ênfase à necessidade da conjugação de esforços entre Alemanha e França, assumindo-se como verdadeiros pontas de lança dos interesses europeus: “no momento que a Europa é ameaçada pelo nacionalismo, que se está avolumando, a Alemanha e a França devem assumir as suas responsabilidades e mostrar o caminho a seguir”.⁵⁹

A convergência estratégica entre Paris e Berlim dá ênfase à definição de projetos concretos ambiciosos em matéria de defesa e segurança.

A longo prazo, esses projetos revelarão se o modelo de defesa francês ou alemão irá prevalecer na Europa.

De forma inequívoca e perentória, após a assinatura do Tratado agora analisado, tem vindo a ficar patente a estratégia tida como assente por ambos, tendo em vista a defesa dos interesses europeus, materializada na eventual criação de um Exército Europeu.

A não descurar ainda temos o facto de o Reino Unido ter deixado de ser membro pleno da UE, apesar de continuar a ser um Estado europeu, pelo que os contornos da relação futura com a UE será determinante, isso porque, para além de ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma potência nuclear, em 2016 o Reino Unido foi o quinto país do mundo que mais gastou em defesa (The Military balance 2017) e o

⁵⁸ KERN S. (2019). *França e Alemanha: “Estamos Comprometidos com a Criação de um Exército Europeu”*. Gatestone Institute – International Policy Council. Consultado em: 10/12/2020. Disponível em: <https://pt.gatestoneinstitute.org/13654/franca-alemanha-exercito-europeu>.

⁵⁹ Ibidem.

terceiro maior orçamento de defesa da NATO, mantendo o investimento numa média de 2,2% do PIB.⁶⁰

Nessa perspetiva, em abstrato a saída do Reino Unido da UE parece revelar uma perda significativa de capacidades e aspirações para a UE de vir a evoluir enquanto ator político com reconhecimento global e potência militar com capacidade de dissuasão nuclear.

7. O *Brexit* e os Eventuais Impactos na Defesa da Europa

Passados cerca de 47 anos da adesão do Reino Unido às Comunidades Europeias, é com alguma expectativa que se perspetiva os impactos políticos e económicos, que poderão surgir ou não no âmbito da segurança e defesa, que certamente afetarão não só a UE como o Reino Unido.

Temos vindo a observar uma UE como um espaço comum e com um nível de integração cada vez maior a diversos níveis.

O resultado final do *Brexit* e as suas reais implicações ainda são, em larga medida, desconhecidos, contudo há a relevar que o Reino Unido saiu da UE, formalmente a 31 de janeiro de 2020.

Tendo em conta o Acordo de Saída, é agora oficialmente um país terceiro, pelo que deixa de participar no processo de tomada de decisão da UE.

Iniciou-se um período transitório, que terminou no dia 31 de dezembro de 2020.

Assim sendo, desde o dia 1 de janeiro de 2021, a realidade passou a ser outra. Terminou o período transitório e apesar do acordo de saída prever determinadas prerrogativas reguladoras de uma futura relação de proximidade, o que é facto é que entre a UE e o Reino Unido, ocorreram alterações importantes com impactos, entre outros, ao nível dos cidadãos, do comércio de bens e de serviços ou da mobilidade, tanto da UE para o Reino Unido, como do Reino Unido para a UE.

O acordo foi alcançado depois de meses de negociações nem sempre fáceis e numa altura em que um falhanço se afigurava como sendo a meta provável, perante a ausência de progressos e de posições irredutíveis. A carência de um acordo para regular as relações entre a UE e o Reino Unido a partir de 1 de janeiro de 2021 significava a imposição de tarifas

⁶⁰ XAVIER, A. (2019). Impacto do *Brexit* na segurança e na defesa europeia: o que esperar quando se está à espera...!?. *Janus* 2018-2019, p.13.

aduaneiras e controlos fronteiriços que iriam causar um cenário caótico e aumentar os custos das trocas comerciais.

Mesmo assim, com os dados disponíveis, é possível esboçar cenários que traduzam o impacto político e económico do *Brexit*.

O processo de negociações entre a UE e o Reino Unido, na sequência do resultado do referendo de 23 de junho de 2016, sobre a permanência daquele país na UE, constituiu um desafio à unidade e resiliência do projeto europeu.⁶¹

Num momento em que o projeto europeu apelava a uma maior unidade entre os seus Estados-Membros, para fazer face às dificuldades que se colocavam, verificou-se a afirmação de novas tendências fraturantes com a invocação pelo Reino Unido do já famoso artigo 50.º do Tratado de Lisboa.

No plano da segurança e defesa europeia, a presença de desafios decorrentes da radicalização violenta, do terrorismo transnacional, das ameaças híbridas, das ciberameaças, da reconstrução e capacitação de Estados e sociedades continuará a funcionar como um elemento de ligação do interesse comum por parte de todos os Estados europeus.

Com a saída consumada do Reino Unido da UE, perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento especialmente em medidas que implicassem uma maior integração.

O Tratado de Lisboa permite, caso ambas as partes saibam tirar partido de alguns preceitos, nomeadamente aqueles que permitem adotar políticas cooperativas, levando a UE como o Reino Unido a preservar uma relação sólida que salvaguarde os interesses comuns no quadro da PCSD.

O desenvolvimento de sinergias civis e militares para fazer face a crises externas, o emprego combinado de instrumentos de diplomacia, segurança interna, segurança internacional e defesa, e a facilitação de meios materiais e humanos no apoio a outras organizações, nomeadamente no âmbito da ONU e da NATO, marcarão com toda a certeza a relação entre UE e Reino Unido.

⁶¹ NUNES, I. (2017). O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Nação e Defesa*. 147. p. 112.

Na sequência das negociações sobre o *Brexit*, que ditaram a saída do Reino Unido da UE, leva-nos a concluir que a UE precisará garantir e manter a ligação em diversos domínios, onde em matéria de defesa será determinante que se mantenha a possibilidade de contar com as capacidades britânicas e vice-versa.

Os debates sobre o *Brexit* de uma forma geral têm-se centrado quase em exclusivo nas questões económicas e financeiras, colocando de parte as questões no âmbito da defesa, que não é assunto menor. Apesar disso, existe a tendência de se ver apenas o lado negativo da saída do Reino Unido e nesse particular são diversos os argumentos, quase todos em torno do facto do Reino Unido ser a segunda maior economia da Europa, ter um poder militar considerável (possuindo armamento nuclear), ser membro do G7 e membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁶²

Numa primeira análise, a tendência natural leva-nos a desenhar um cenário onde parece que a UE tem mais a perder do que a ganhar com a saída da UE.

Contudo, analisando todos os fatores e quadrantes, veremos que nem tudo é negativo.

A colaboração e aproximação entre a UE e o Reino Unido é mais do que necessária para ambos, senão vejamos.

A colaboração contínua será essencial para evitar o aumento das eventuais lacunas de capacidade existentes seja para o Reino Unido seja para a UE.

O *Brexit* veio colocar em causa parte do poder e autonomia militar da UE, a menos que se encontre uma maneira de incorporar efetivamente uma contribuição britânica nas iniciativas de defesa da UE.

Nesse particular, fica a convicção de que será isso mesmo que irá acontecer, até porque o Primeiro Ministro britânico aquando do pedido de apoio aos deputados na Câmara dos Comuns e comissões parlamentares, refere que “Aquilo que procurámos não foi uma rutura, mas sim uma solução para a velha e problemática questão das relações políticas do Reino Unido com a Europa, que assombrou a nossa história do pós-guerra”.⁶³

⁶² BRANCO, C., (2019). O *Brexit* e a defesa europeia. *O Jornal Económico*. Consultado em 12/12/2020. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-brexit-e-a-defesa-europeia-484099>.

⁶³ RIBEIRO, J., (2020). *Brexit: Câmara dos Comuns aprova acordo entre a UE e o Reino Unido*. *Jornal Público*. Consultado em 30/12/2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/12/30/mundo/noticia/parlamento-britanico-aprova-hoje-acordo-ue-reino-unido-1944600>.

Boris Johnson rejeita a ideia de separação do Reino Unido da Europa, refere mesmo que o acordo alcançado entre a UE e o Reino Unido vem abrir um novo capítulo.

Assistimos a apelos de ambos para que se abra um novo período nas relações, sendo que é da maior importância para a UE e o Reino Unido cheguem a um entendimento, tendo em vista a conjugação de esforços na defesa dos interesses comuns, onde se deverá incluir as políticas de segurança e defesa.

Portanto, a abertura de um novo capítulo nas suas relações é encarada com otimismo tanto pelos dirigentes europeus, como pelos dirigentes britânicos.

Por outro lado, numa análise mais alargada é incontornável que a saída do Reino Unido deixa a UE sem o seu membro mais apetrechado em termos militares e consequentemente reduzirá a capacidade da UE vir a operar a uma escala global. Numa análise mais afunilada do acontecimento conduz-nos a resultados menos dramáticos como iremos verificar. Se houver vontade, como parece ser o caso, a UE não deixará de ser um ator global por causa da saída do Reino Unido.

A relevância internacional do Reino Unido ficará agora mais dependente dos interesses que vão surgindo a cada momento e dos EUA. Perde o estatuto que detinha como um dos mais “fortes” dentro do quadro europeu, para passar para um cenário eventualmente de subordinação perante os EUA, por muito “especiais” que sejam as relações entre ambos.⁶⁴

Ora, conclui-se assim que o Reino Unido tem todo o interesse em manter a sua relação com a UE em matéria de segurança e defesa, pelo que a colaboração se apresenta como necessária.

Resta-nos saber, portanto, em que condições poderá essa relação necessária ocorrer.

A partir de agora, os Estados-Membros da UE podem desenvolver acordos bilaterais ou multilaterais com o Reino Unido em determinadas áreas que não estejam abrangidas, ou estejam apenas em certas questões, pelos acordos já assinados.

Assim sendo, já é possível que outros Estados participem em programas da UE, desde que também contribuam para o financiamento. Ora o mesmo terá que ocorrer com o Reino Unido, sempre que este queira ser parte integrante de um projeto/programa europeu, onde terá que o financiar no montante e na forma definidos para os países terceiros.

⁶⁴ BRANCO, C., (2019). O *Brexit* e a defesa europeia. *O Jornal Económico*. Consultado em 12/12/2020. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-brexit-e-a-defesa-europeia-484099>.

Será de todo desejável que isso aconteça em áreas como a da segurança da defesa e política externa, considerando que ambos têm objetivos comuns.

Com a saída do Reino Unido da UE apesar de se perder um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, como já vimos, perde-se igualmente um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração.

Esta circunstância poderá suscitar uma adaptação do modelo de governação tal como é conhecido passando a haver uma maior flexibilidade.

Na ausência de alterações aos regulamentos existentes, a Comissão Europeia terá um papel fulcral em todo o processo de harmonização de procedimentos, procurando interpretá-los com maior agilidade por forma a desenvolver diretrizes para a fase de implementação das políticas desejadas, desta feita, contando com o facto de não dispor do Reino Unido.⁶⁵

Concludentemente passará a haver outros fatores a considerar na tomada de decisão, que passam pela partilha de acordos industriais, atenuando as restrições para com as empresas dos EUA e de outras nações não pertencentes à UE, potenciando a competitividade caso a caso e colaborando em questões de padrões e certificação.⁶⁶

Quando se fala em defesa, não nos podemos esquecer de que a NATO ainda é amplamente vista como a pedra angular da defesa da Europa, sendo que a saída do Reino Unido da UE pode não parecer tão significativa à primeira vista, mas continuará a ser um membro pleno da aliança transatlântica.

Além disso, a contribuição do Reino Unido para a PCSD foi limitada, apenas 2,3% da contribuição total, de acordo com o Comité da UE.⁶⁷ Nessa perspetiva, o impacto do *Brexit* na política de defesa da UE não será catastrófico, como inicialmente se vaticinava.

Por outro lado, sendo o Reino Unido um dos únicos dois Estados-Membros que possuem capacidades militares de espectro total (incluindo o nuclear) e um dos únicos seis

⁶⁵ SILVA, P. (2011). *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, p. 257.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ ARRIEL, S. (2019). How will Brexit impact Europe's defence? Euronews answers. *Euronews*. Consultado em: 31/12/2020. Disponível em: <https://www.euronews.com/2019/12/04/how-will-brexit-impact-europe-s-defence-euronews-answers>.

Estados-Membros que cumprem o objetivo da NATO quanto à participação de 2% do produto interno bruto em defesa, afigura-se como sendo uma grande perda.⁶⁸

A não descurar ainda e como é sabido, o Reino Unido também tem assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e tinha o maior orçamento militar da UE, apresentando-se como outro fator de perda incontornável.

Portanto, as políticas relacionadas com a defesa podem refletir-se no impacto que o *Brexit* pode vir a trazer ao Reino Unido, especialmente a longo prazo, considerando que deixam de ter influência no rumo a seguir pela maioria dos países europeus, uma vez que não participa na tomada de decisão quanto à PCSD.⁶⁹

Legalmente, o Reino Unido após ter saído da UE é visto como um país terceiro em relação à política externa e de defesa, significando que por um lado Londres deixa de ter um papel a desempenhar na tomada de decisões no seio da UE, e por outro lado as suas contribuições para as operações estarão sujeitas às mesmas regras que se aplicam aos países terceiros.

Assim sendo, existem áreas em que o Reino Unido e a UE têm interesses comuns e nas questões relacionadas com a defesa e segurança é com toda a certeza uma delas, levando implicitamente à união de forças nas operações de estabilização lideradas pela UE na vizinhança da Europa.

Como se poderá aduzir das declarações dos dirigentes europeus e britânicos, a saída do Reino Unido da UE não significa o fim das relações, além da cooperação com a própria UE, a cooperação bilateral continuará a ser essencial e com toda a certeza útil na defesa dos interesses de ambos, onde se inclui as políticas relacionadas com a segurança e defesa.

A reforçar ainda, temos o facto de em termos geopolíticos o Reino Unido manter a necessidade de estar em sintonia com a UE, pois a sua segurança continuará ligada à Europa, contudo desta feita com outro estatuto. Independentemente da sua vontade, vê-se na iminência de ter de continuar a cooperar com a PCSD, no entanto como um parceiro externo, sem acesso aos mecanismos de decisão da União e com as desvantagens que daí possam advir.⁷⁰

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ BRANCO, C. (2019). O Brexit e a defesa europeia. *O Jornal Económico*. Consultado em 12/12/2020. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-brexit-e-a-defesa-europeia-484099>.

Qualquer que seja o estatuto ou arranjo que venha a negociar com a UE, em matéria de segurança e defesa será sempre pior daquele que tinha até ao momento, como membro da União.⁷¹

Ora, tudo conjugado parece-nos obvio que apesar do Reino Unido não pertencer à UE, deve ser mantida uma ligação próxima em matéria de segurança e defesa, tendo em conta os interesses comuns, apesar das vantagens e desvantagens que se colocam.

Face a esse cenário que se afigura, o futuro da liderança da defesa europeia poderá vir a estruturar-se em torno da França como potência europeia nuclear, com uma política externa global, permanecendo como o único Estado-Membro da UE com assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em complemento com a Alemanha, decorrente da sua posição enquanto principal contribuidor.

Em termos gerais, a saída do Reino Unido pode potenciar uma maior partilha de custos e de riscos por parte da Alemanha, no quadro da segurança internacional, eventualmente mais vantajoso face à experiência expedicionária da França, passando pela conjugação com outros Estados-Membros disponíveis e estrategicamente capazes.⁷²

Considerando ainda que o Tratado de Lisboa veio instituir a Cooperação Estruturada Permanente, tal como o nome faz transparecer, é um mecanismo que fomenta a cooperação permanente, no quadro da Política Comum e de Segurança, de participação seletiva, com requisitos operacionais em matéria de capacidades que privilegia a experiência expedicionária, as associações cooperativas entre Estados-Membros que participem em projetos da AED e que promovam um nível de investimento com equipamentos de defesa.⁷³

Ora, sabendo que esta iniciativa teve por objetivo promover uma melhor integração e interoperabilidade entre forças armadas e forças de segurança dos Estados-Membros, considerando que o Reino Unido desde a criação desse mecanismo demonstrou algum ceticismo e oposição, sendo que nunca encarrou como sendo uma mais valia a maior integração em matéria de segurança e defesa, poder-se-á concluir que a UE ficará eventualmente a ganhar nesse particular.

Nessa sequência, verificamos que as circunstâncias têm vindo a alterar-se, ganhando corpo a proposta franco-alemã de junho de 2016, onde é sugerido um

⁷¹ Ibidem.

⁷² NUNES, I., (2017). O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Nação e Defesa*. 147, p. 117.

⁷³ Ibidem. p. 118.

aprofundamento da integração da defesa europeia materializada na criação de um Exército Europeu.

Por outro lado, no quadro da cooperação entre a UE e a NATO associada à saída do Reino Unido, relacionada às tensões na fronteira leste da Europa, poderá ser determinante para que se verifique uma maior aproximação e empenhamento entre as duas organizações, através do desenvolvimento da cooperação entre a UE e a NATO, em relação à fronteira sul e leste da Europa, aliás, reiterado pela celebração da Declaração Conjunta UE-NATO, no seguimento da Cimeira de Varsóvia de 8 de julho de 2016 (EU-NATO Joint Declaration, 2016).⁷⁴

Outro receio da saída do Reino Unido, assenta na eventual alteração da redistribuição dos contributos nacionais dos Estados-Membros, em relação ao orçamento no âmbito da defesa europeia, contudo, apesar da discussão em torno dessa temática, não nos parece ser motivo de grandes preocupações, atento que a percentagem de contributos dos Estados participantes na AED é proporcional à percentagem do PIB, portanto não se antevê grandes oscilações.

Nesse particular, verifica-se uma melhoria, considerando que o Reino Unido não poderá tomar decisão no caminho a seguir quanto às políticas europeias, não será parte ativa na tomada de decisão orçamental, variante que tem vindo a bloquear constantemente no que à defesa diz respeito.

Insistindo o Reino Unido na contenção orçamental no âmbito da defesa, tem este agora que considerar novas variantes e desde logo o facto de ser um Estado individual, podendo estar sujeito à pressão da contenção orçamental sobre a defesa, com eventuais consequências sobre a indústria britânica de armamento e sobre a sua capacidade competitiva em matéria de importações/exportações, de que o sector da defesa britânico em muito depende.⁷⁵

Antevê-se assim que o Reino Unido enfrentará dificuldades acrescidas no acesso a linhas de financiamento europeias para a área da investigação, na participação em oportunidades colaborativas da defesa europeia e em iniciativas europeias no domínio da

⁷⁴ Conselho Europeu, Conselho da União Europeia – Cimeira Internacional. (2016) Cimeira da OTAN, em Varsóvia, na Polónia, 8-9 de julho de 2016. Consultado em 02/01/2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2016/07/08-09/#>.

⁷⁵ NUNES, I., (2017). O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Nação e Defesa*. 147. p. 121.

investigação promovidas pela AED ou apoiadas pelo Fundo Europeu de Defesa da Comissão Europeia.⁷⁶

Face a essa conjectura, eis que a França e a Alemanha se posicionam como os condutores da arquitetura política da Segurança e Defesa da Europa.

Logo que se começou a desenhar a saída do Reino Unido da UE, a França e a Alemanha uniram esforços no sentido de fazer ver que seria necessário criar forças europeias projetáveis e de elevado grau de prontidão.

Propuseram mesmo o desenvolvimento de uma plataforma europeia para a partilha de informação, experiências e práticas na prevenção e combate à radicalização violenta entre outras áreas.⁷⁷

Assumiram deliberadamente o compromisso de desenvolver uma cultura militar comum, uma indústria de defesa comum e uma linha comum no tocante à exportação de armas, como referiu Angela Merkel no discurso após a assinatura do Tratado de Aachen “*Queremos contribuir para o nascimento de um Exército Europeu*”⁷⁸, se dúvidas houvesse, fica a ideia clara de que o Exército Europeu será um dos objetivos a alcançar por ambos os países.

Macron, também ele após a assinatura do dito Tratado e no decorrer do seu discurso em Aachen, deu ênfase à necessidade da conjugação de esforços entre Alemanha e França, assumindo-se como verdadeiros pontas de lança dos interesses europeus: “no momento que a Europa é ameaçada pelo nacionalismo, que se está avolumando, a Alemanha e a França devem assumir as suas responsabilidades e mostrar o caminho a seguir”.⁷⁹

A convergência estratégica entre Paris e Berlim dá ênfase à definição de projetos concretos ambiciosos em matéria de defesa e segurança.

O atual quadro das relações internacionais é particularmente complexo. As sequelas da crise económico-financeira, bem como a pandemia Covid-19, põem o acento tónico no

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ NUNES, I., (2017). O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Nação e Defesa*. 147, p. 124.

⁷⁸ KERN S. (2019). *França e Alemanha: “Estamos Comprometidos com a Criação de um Exército Europeu”*. Gatestone Institute – International Policy Council. Consultado em: 10/12/2020. Disponível em: <https://pt.gatestoneinstitute.org/13654/franca-alemanha-exercito-europeu>.

⁷⁹ Ibidem.

impacto que a recessão económica terá nos orçamentos da defesa e muito possivelmente, no Fundo Europeu de Defesa.

Os efeitos da crise dos refugiados, as consequências desestabilizadoras decorrentes da ação do terrorismo transnacional, a postura revisionista da Rússia, a ausência de compromisso por parte dos EUA, que se espera mude com a nova administração Biden, tudo isso associado à saída do Reino Unido da UE, parece-nos obvio que as políticas sobre segurança e defesa na Europa terão de sofrer alterações.

Esta conjuntura debilita a coesão entre parceiros europeus e internacionais, facilitando o isolacionismo e a renacionalização de interesses e de políticas, que impedem a coesão e continuidade de qualquer projeto político coletivo e a salvaguarda do interesse comum.

Este é um momento de mudança em relação ao futuro do projeto europeu, onde se exige o reforço da coesão europeia e a intervenção de lideranças experientes, capazes de potenciar os benefícios da segurança cooperativa e o valor estabilizador que organizações como a UE e a Aliança Atlântica têm tido desde o seu momento fundador.

Pelo posicionamento da França e da Alemanha na persecução de novas formas de cooperação internacional e regional, prevê-se que venham a fomentar políticas que reforcem a segurança e defesa, associado à saída do Reino Unido da UE, antevê-se alterações do ponto de vista orçamental e de novos acordos nessa área.

Não menos importante, existe uma convicção generalizada que o efeito disruptivo do COVID-19 na economia mundial trará consequências profundas na forma como os governos dos Estados irão gerir as contas públicas, e com toda a certeza com ajustamentos em diversos sectores, deverá a segurança e defesa ser um desses sectores a sacrificar? Veremos, contudo, não nos parece ser a melhor altura para deixar de investir na segurança e defesa, até porque os problemas persistem e não deixaram de existir face à pandemia ou à saída do Reino Unido da UE.

Por força do *Brexit*, o Reino Unido deixa de ter acesso automático às principais bases de dados no âmbito da segurança europeia, deixa igualmente de ser membro da Europol.

Tudo conjugado e no superior interesse da segurança e defesa da Europa, bem como dos interesses subjacentes a ambos, impera a forte convicção de que os Estados-Membros da UE vão continuar unidos aos britânicos, contudo em moldes diferentes.

No quadro daquelas que são as grandes questões de segurança e defesa que afetam a UE, verifica-se que são precisamente as mesmas que afetam o Reino Unido, por isso mesmo podemos concluir que têm interesses comuns nessa área, associado ao facto que nos agrega a todos, que é a NATO.

Há seguramente um caminho a percorrer até se conhecerem as características da nova inserção política mundial do Reino Unido pós-*Brexit*, contudo ressalta a necessidade de se manter unido à UE em matéria de segurança e defesa.

Não obstante, se a divisão interna, a polarização e a instabilidade política que poderá surgir no seio do Reino Unido, a perda de representação institucional na UE e do peso internacional, que aos poucos se vão confirmando, poder-se-á referir que são já algumas das consequências políticas, imediatas. Por outro lado, a sua transformação num Estado mais pequeno do ponto de vista territorial, isolado e com menor influência nas relações internacionais fica à mercê, em grande medida, da capacidade e habilidade dos seus políticos-negociadores, pelo que é de todo imperioso para o Reino Unido que mantenha uma relação sólida com a UE no sentido de recolher alguns dividendos dessa mesma relação.

Os cenários atuais são, assim, demasiado aleatórios para permitirem conclusões perentórias, sendo impossível pelo menos por agora, antever com eficácia as várias probabilidades.

Mais recentemente, a Alemanha e a França defenderam a “autonomia estratégica”, como sendo um dos princípios-chave da Estratégia Global da União Europeia, ao mesmo tempo, porque a área da segurança e defesa é uma política central da União Europeia, não deverão ser colocados impedimentos a uma futura cooperação de segurança e defesa entre o Reino Unido “pós-Brexit” e a União Europeia. Para alguns, o *Brexit* deverá levar a um reforço da cooperação militar trilateral entre o Reino Unido, a Alemanha e a França.

Este novo desequilíbrio nas relações entre os Estados europeus poderá vir a ser atenuado se não se optar pela rotura com o Reino Unido e se a Alemanha em coligação com a França ou mais Estados-Membros da UE enveredarem pela conjugação de esforços.

Nessa perspetiva, não significa que a prazo, a criação de uma força militar europeia não venha a ganhar corpo. Com um discurso mais cético dos EUA em relação aos membros da NATO, ganha força a ideia de que a Europa tem de tomar uma atitude em matéria de Defesa. No imediato, a CEP pressupõe que os países aderentes reforcem as suas capacidades de Defesa.

Ora tudo conjugado serão os argumentos para a criação de um Exército Europeu, suficientes, vejamos.

8. Os argumentos para a criação de um Exército Europeu

O principal argumento apontado com vista à criação de um Exército Europeu baseia-se no princípio da subsidiariedade, apoiado na política de defesa ao nível da UE, incluindo o estabelecimento de estruturas militares.

A essência do princípio da subsidiariedade, em última análise, exige que a atribuição de uma competência particular deve ser determinada: em caso de dúvida, no mínimo nível possível, mas de outra forma, no nível em que a política será mais efetiva.⁸⁰

Esta noção de “eficácia” de um determinado nível deve ser definida por uma avaliação muito concreta do nível que a UE obtém os melhores resultados, sendo que no contexto da defesa e das forças armadas isso tem que ser determinado tendo em conta as implicações financeiras de todas as condições estruturais e estratégicas no âmbito militar e finalmente as implicações políticas.

Assim sendo, o argumento para a criação de um Exército Europeu assente na subsidiariedade financeira assume-se como um argumento muito credível, tendo em conta a rentabilidade num contexto onde se procura otimizar os orçamentos cada vez mais apertados, especialmente em tempos de crise financeira e pandémica.

Atualmente a UE dispõe de 27 exércitos nacionais, cada um com orçamentos próprios, contudo desatualizados face às necessidades do coletivo. A convicção com que se fica é a de que necessitamos de forças diferentes, facilmente desdobráveis e bem equipadas. Essas forças ou força, como disse Anand Menon, “não será barata”.⁸¹ Existem dados

⁸⁰ Artigo 5º n.º 3 do TUE: Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

⁸¹ KEELER J. T. S. (2003). *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. Palgrave Macmillan: New York and Basingstoke. pp 203-217, p. 204.

financeiros atraentes e diversos argumentos credíveis para que se venha a criar uma força comum.

O pequeno tamanho das forças armadas nacionais europeias, torna-as inadequadas para operações de grande escala. Em relação às operações de manutenção da paz, ainda que os Estados-Membros possam ser capazes de intervir com alguma eficácia em operações de pequena escala, como foi o caso das operações na Serra Leoa, contudo quando se trata de operações de escala média ou grande, como foi o caso da Bósnia e Herzegovina, Congo ou Macedónia, passa a ser necessário uma conjugação de esforços, sejam do ponto de vista estratégico, seja do ponto de vista estrutural e logístico, sendo que os Estados-Membros obrigatoriamente têm de cooperar para a eficácia das operações.

Em operações maiores, como foi o caso do Kosovo ou Afeganistão, não chega apenas a cooperação ao nível da UE, terá que obrigatoriamente haver apoio exterior, como foi o caso dos EUA.

Para além disso, as forças constituídas para operações conjuntas no âmbito da manutenção da paz, são sempre reunidas numa base *ad hoc*, são muitas as vezes que se exige um trabalho conjunto dos participantes na organização e composição destas bases, com as desvantagens inerentes a todo esse processo de constituição, como por exemplo: não se conhecem, usam equipamentos e procedimentos diferentes, podem ser retirados a qualquer momento, e geralmente falta coesão. Não se poderá numa primeira fase denominar-se de uma força, mas sim uma combinação de forças.

Por outro lado, da experiência colhida em diversas missões de paz ao nível das Nações Unidas e da NATO, levadas a cabo por forças europeias, conclui-se que são militarmente menos eficaz do que uma força permanente, sendo que a existir uma força europeia única, não só aumentaria a coesão, mas igualmente a sua eficácia.

Poderemos assim concluir que os argumentos da subsidiariedade financeira e militar podem ser combinados, ou seja, os exércitos nacionais estão cada vez mais pequenos para as exigências que se colocam, em prol de uma defesa e segurança mais eficazes.

Assim, as políticas delineadas no âmbito da segurança e defesa dos Estados-Membros são consideravelmente mais caras, do que uma defesa comum seria, por isso são muitos os que defendem que o único caminho a seguir, será o de reduzir o tamanho das forças armadas numa primeira fase e numa segunda fase criar-se uma força única.

Os 27 exércitos existentes na EU, e, em separado, são na sua maioria pequenos como já vimos, sendo eficazes apenas quando utilizados em conjunto com outros.

No entanto, no contexto atual, estamos em condições de afirmar que são insuficientes face às estruturas e procedimentos operacionais que os leve a trabalhar em conjunto de uma forma mais eficaz.

Como resultado da pequena dimensão destas forças armadas nacionais, a UE tem sido encarada como um parceiro frágil, especialmente pelos Estados Unidos da América.

Ainda havia algumas exceções, mais notavelmente o caso do Reino Unido, mas na estrutura de poder internacional em mudança, esse *status* excepcional, se ainda assim existisse, perdeu-se com o *Brexit*.

Assim sendo, tanto a França como a Alemanha apontam como o único caminho a seguir, a criação de um Exército Europeu.

Quanto mais abrangente for a integração no âmbito da defesa, ou seja, quanto mais próximo viermos a estar perante uma força única, maiores serão os benefícios financeiros, militares-estratégicos e políticos.

Atualmente, a competência em matéria de defesa e das forças armadas está exclusivamente entregue aos Estados-Membros tal como já temos vindo a afirmar. Como consequência dessa repartição a Europa dispõe de 2 milhões de soldados,⁸² em comparação com os EUA que tem apenas 1,4 milhões,⁸³ são divididos entre 27 exércitos e são despendidos 400 bilhões de euros com a defesa da Europa por ano, enquanto que os EUA gastam cerca de 750 milhões de dólares, com uma rentabilidade muito acima, quando comparado com a Europa.

Em segundo lugar coloca-se a interrogação, qual seriam as implicações se esta competência fosse centralizada na UE?

⁸² Documento 2.013.990 de acordo com o artigo do Instituto de Estudos de Segurança da UE - *Força em números? Comparando as capacidades militares da UE em 2009 com 1999*. Consultado em 11/12/2020. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/strength-numbers-comparing-eu-military-capabilities-2009-1999>.

⁸³ Documento 2.260.000 em 2020, de acordo com a Biblioteca do Congresso dos EUA e a Agência Central de Inteligência - *Força Militar dos EUA-2020*. Consultado em 11/12/2020. Disponível em: http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=United-States-of-América.

Não há, talvez sem surpresa, dados publicados sobre os custos de uma defesa dividida em comparação com uma defesa comum, que nos confira uma imagem clara do dispêndio que impera nesse particular.

No entanto, o principal economista de defesa britânico Keith Hartley, fornece-nos duas ideias cruciais. A primeira assenta nos 17% de investimento/custos, acaba por ser uma estimativa conservadora dos custos caso se verificasse a criação de um único exército, marinha e força aérea da UE.⁸⁴

Hartley afirma que:

“This scenario is the most attractive economically but politically the most difficult to achieve.”⁸⁵

O pano de fundo acaba por ser determinado pela duplicação de meios em todos os aspetos da defesa nacional e dos esforços desenvolvidos (ministérios, exércitos, produção de armas, entre outros) simplesmente tornando-os muito pequenos e desajustados à necessidade geral dos interesses da UE, não conseguindo a rentabilização que se prevê face a uma unificação.

Este valor de 17% refere-se apenas aos custos do equipamento e armamento. Não há dados publicados sobre a rentabilidade de custos em outras áreas da defesa, como por exemplo, qual seria a rentabilização da unificação dos exércitos, considerando que estes representam um custo de cerca de 90% das despesas de defesa de cada Estado-Membro da UE.⁸⁶

No entanto, não requer dados confiáveis para se assumir que a congregação de orçamentos no âmbito da defesa nacional, em apenas um só, seriam consideráveis, bem superior aos 17%, especialmente se o tamanho total das tropas fosse reduzido para pelo menos os níveis americanos, e se possível abaixo disso.

Outro aspeto a considerar é a estimativa que se poderá fazer relativamente aos custos das peças principais do equipamento de armamento, que têm vindo a aumentar a cada ano, sendo que se conclui que esses custos dobram a cada 7 anos.

⁸⁴ CALLAGHAN, T. e HARTLEY, K. (2006). Defence industrial policy in a military alliance. *Journal of Peace Research*, pp 483-484. Consultado em: 12/11/2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343306064976>.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

Considerando os custos atuais de um avião caça, que ronda os cerca de 100 milhões de euros, facilmente se poderá ter uma ideia das proporções financeiras de que estão em causa.

Assim sendo, são vários os Estados-Membros que não têm capacidade financeira para adquirir aviões de última geração, optando por comprar quantidades cada vez menores para compensar o aumento dos custos, ou ainda, manter os existentes efetuando pequenos ajustamentos de operacionalidade.

Esse cenário leva-nos a colocar a interrogação, por quanto mais tempo os Estados-Membros da UE serão capazes de pagar 27 exércitos separados.

A política externa da UE trata dos interesses dos Estados-Membros em relação à comunidade internacional. Nenhum Estado é autossuficiente, todos são, mesmo as superpotências, interdependentes. Todos atuam num determinado meio de inter-relações e influências recíprocas que o condicionam.

Uma outra aproximação à vida internacional centra-se na particularidade de existir certos centros de poder político, económico ou militar e ainda à perceção de uma tendência para uma organização mundial baseada nesses centros, tem sido assim ao longo dos tempos e não se afigura diferente no futuro.

Assim sendo, é de todo fundamental que sejam traçados objetivos, embora adaptados às circunstâncias de cada momento histórico, mas que sejam exequíveis e vá ao encontro dos interesses europeus.

Na verdade, através da política externa procura-se assegurar o máximo de influência e projeção internacional, de modo a garantir as condições ideais de desenvolvimento e afirmação.

Face ao raciocínio tido até aqui, é notório que em associação às diretrizes políticas a diplomacia afigura-se como o instrumento privilegiado ao serviço da política externa da UE.

A política externa e de segurança comum da UE, que visa essencialmente resolver conflitos e promover a compreensão a nível internacional, baseia-se na diplomacia e no respeito pelas regras internacionais.⁸⁷

⁸⁷ Europa.eu. União Europeia. Consultado em 20/02/2021. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt.

Há e sempre houve uma ligação clara entre o poder militar e a política externa levada a cabo por cada Estado. Como disse o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Anan:

“You can do a lot more with diplomacy backed by firmness and force.”⁸⁸

Na sequência desta ideia, facilmente analisamos diversas negociações ao longo da história em que um diplomata que tenha como suporte um exército robusto e poderoso, é ouvido de forma diferente.

Já o mesmo não se verifica na UE, onde o responsável pela diplomacia externa, como é sabido, não dispõe deste instrumento, não tem um exército que o permita tomar outra posição à mesa das negociações, apesar de ter um suporte económico e fundos que ajudam na determinação estratégica em prol dos interesses europeus.

Contudo em determinadas circunstâncias é manifestamente insuficiente, ou seja, possui um excelente *soft power*, mas nenhum exército, ou seja, o *hard power*.

Por isso é frequente verificar-se que em situações que seja necessário tomar decisões mais incisivas, a voz da UE é frequentemente ignorada.

Nessa lógica, os defensores da criação de um Exército Europeu insistem que um exército da UE coeso, facilmente implementável e bem equipado, aumentaria consideravelmente o peso da UE como ator internacional, apenas pela sua existência.

9. Estratégias para a criação de um Exército Europeu

Quando se trata de verificar se é ou não exequível a criação de um “Exército Europeu”, um dos obstáculos com que se deparam os defensores da ideia centra-se na orgânica e nas bases legais dessa eventual fundação.

Será que alguns Estados-Membros estariam prontos para estabelecer uma estrutura militar comum?

Acredita-se que a França e Alemanha, deliberados defensores da ideia, mas é apenas a nossa convicção de que a Bélgica, Espanha, Portugal, Hungria, Eslováquia, Estónia e, possivelmente, Holanda, porque são Estados-Membros que na sua maioria teriam ganhos a diversos níveis com essa implementação, também venham a apoiar essa ideia.

⁸⁸ FREEDMAN, L. (1999). The Politics of British Defence 1979–98. *The British Defence Strategic Review*. St. Martin's Press, Inc. London, p. 97. Consultado em: 12/12/2020. Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=LryxCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT>.

No entanto, temos que ter em consideração que os Estados-Membros na sua generalidade colocam objeções e parece-nos que não estão prontos para transferir mais soberania para a UE e em especial em matéria de defesa.

Por outro lado, há Estados-Membros que colocam objeções do ponto de vista da legalidade tendo em conta o seu *status* de neutralidade, como por exemplo a Finlândia, Suécia, Áustria, Chipre e Malta.

Outros ainda, com o argumento de não serem financeiramente e militarmente capazes de dar um contributo significativo para um Exército Europeu.

O problema básico é que nem todos os Estados-Membros almejam a participação em estruturas militares europeias comuns.

O princípio clássico da integração europeia tem sido o princípio da uniformidade. Isto significa que todos os Estados-Membros atingem um certo nível de integração ao mesmo tempo: o Tratado da CECA, o Tratado da CEE, o Tratados de Maastricht, Amsterdão e Nice na sua vigência vincularam os Estados-Membros ao mesmo tempo. O mesmo aconteceu com o Tratado de Lisboa que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009.

Ora assim sendo, o princípio da uniformidade pode ser o princípio da integração quando o número de Estados-Membros participantes tiverem políticas comparáveis, como aconteceu com os seis Estados-Membros fundadores.

Seguindo esse princípio e admitindo que volte a ser observado, torna-se cada vez mais inatingível numa União de 27 ou mais Estados-Membros a criação de um Exército Europeu.

Por exemplo o Tratado de Nice não permitia um quadro de flexibilidade em assuntos militares, incluindo as estruturas militares comuns, na denominada “Cooperação Reforçada”⁸⁹.

Já o Tratado de Lisboa não contém esta prerrogativa militar e deixa em aberto a possibilidade de se aplicar a doutrina da flexibilidade militar, especificamente na “Cooperação Estruturada Permanente”.

Logo no preâmbulo do dito Tratado poder-se-á retirar o seguinte:

⁸⁹ SOKOLSKA I. (2020). *O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa*. Parlamento Europeu. Evolução Histórica da Integração Europeia. Fichas Técnicas. Consultado em: 22/02/2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa>.

“RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, de acordo com as disposições do artigo 42.º, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo”⁹⁰

À luz desse espírito legislativo, o artigo 42.º da versão consolidada Tratado da União Europeia, na sua globalidade confere-nos uma panorâmica muito precisa em matéria de defesa comum, primando por uma cooperação estruturada permanente.

Esse preceito legal vem de forma inequívoca e clara sujeitar as futuras estruturas militares comuns da UE a uma flexibilidade em forma de cooperação estruturada permanente. Muitos são os que alegam ser esta a maior inovação que nos trouxe o Tratado de Lisboa no domínio da Segurança Europeia e Política de Defesa.

Em síntese num ambiente de mudança e de desafios a diversos níveis, que se vão colocando no âmbito da segurança e defesa da UE, tais como o terrorismo, conflitos mais ou menos permanentes na periferia, desastres naturais causados pelo homem, num ambiente de cortes orçamentais significativos, antevê-se a necessidade de dar um novo rumo à segurança e defesa da Europa, até porque, o modelo existente quanto à estrutura e financiamento dos exércitos europeus está desadequado às exigências atuais, podendo colocar a nossa segurança em risco.

A vontade política de criar uma estrutura permanente e comum ainda não existe na sua plenitude, a PCSD e o desenvolvimento de uma força europeia, ainda é incerta e muitas questões permanecem sem resposta.

Em paralelo e não menos importante, temos o facto da UE pretender manter e reforçar as relações transatlânticas, e nunca se opor à NATO. No entanto, as imposições lideradas pelos EUA para controlar a PESD bem como a sua evolução, tem como objetivo claro o de manter o *status quo* de liderança dos seus interesses.

Não se antevê alteração do *status quo* americano com a nova administração Biden, apesar de mais moderada, continuam a ter uma visão de supremacia no âmbito da NATO. Enquanto persistir essa dinâmica dificilmente a UE conseguirá construir uma Política de Segurança e Defesa de forma livre e determinante.

⁹⁰ Preâmbulo do tratado de Lisboa, versão consolidada.

Ora, essa tem sido a tônica que leva franceses e alemães a insurgirem-se, no sentido de virem a tomar a liderança na defesa da ideia da criação de um Exército Europeu e consequentemente terem a almejada autonomia estratégica.

Poder-se-á achar que é arrojado estabelecer-se um Exército Europeu, pois o assunto para além de controverso, não é consensual como temos vindo a observar.

Segundo Nuno Severiano Teixeira, são três os modelos possíveis para a construção da PESD: o modelo da Rivalidade, o da Subsidiariedade, e o modelo da Complementaridade.⁹¹

Considerando essa proposta de Nuno Severiano Teixeira, efetuamos um enquadramento onde é possível conjecturar a criação de um Exército Europeu, numa vertente autónoma em rivalidade com a NATO.

Um segundo modelo, em subsidiariedade num cenário em que a relação transatlântica é necessária e fundamental para preencher as lacunas que eventualmente possam surgir.

Por último, um modelo de complementaridade, onde se coloca um cenário intermédio, sendo que a articulação dos dois sistemas, NATO e Exército Europeu, passaria pela cooperação. Esse modelo implica necessariamente vontade política para uma maior integração na área da defesa europeia.

A existir um Exército Europeu, o objetivo dos que são a favor passa pela pretensão que este seja usado para a manutenção da paz e construção de uma Europa mais autónoma em matéria de segurança e defesa.

Temos vindo a assistir a diversas movimentações para reduzir a dependência militar da Europa face aos EUA, os esquemas embrionários desses objetivos passam essencialmente pela Cooperação Estruturada Permanente e pelo Fundo Europeu de Defesa.

Estes três modelos revelam a melhor forma de relação entre a NATO e a PESD. O primeiro modelo, como já vimos, privilegia a dissociação e a oposição entre os sub-sistemas atlântico e europeu, baseando-se na repartição de funções entre a NATO e a UE.

Segundo Maria João Militão Ferreira, este modelo não tem futuro, visto haver consenso entre os aliados, no que se refere à necessidade de manter estáveis as relações

⁹¹ TEIXEIRA, N.S. (1998). Rivalidade, Subsidiariedade, Complementaridade: que modelo para identidade de segurança e defesa? *Europa: Novas Fronteiras*. pp 68-72.

transatlânticas, e visto a Europa não ter capacidades para assegurar sozinha a segurança da Europa.⁹²

Já no que concerne ao modelo da Subsidiariedade, este baseia a construção da PESD dentro do quadro da NATO, mantendo-se a articulação dos sub-sistemas europeu e norte-americano, mas com subordinação do europeu ao norte-americano. Para Maria João Militão Ferreira, “este modelo teria a vantagem de fazer poupar aos europeus grandes esforços financeiros e orçamentais, mas apresenta a grande desvantagem política de tornar a UE completamente impotente do ponto de vista militar, o que, naturalmente, afetaria a sua competência política.”⁹³

Ainda segundo Maria João Militão Ferreira, o modelo de Complementaridade, entende a construção da PESD com base em dois subsistemas (NATO/UE) que se articulam e cooperam entre si, onde se considera uma repartição das funções estratégicas das duas organizações. O desenvolvimento da PESD decorreria dentro da UE, em cooperação com a NATO. Quanto a este modelo Maria João Militão Ferreira afirma que “os desenvolvimentos recentes da IESD (Identidade Europeia de Segurança e Defesa) comprovam que o modelo de Complementaridade é de facto o modelo mais viável para o futuro, quer da PESD, quer da própria OTAN”⁹⁴, porque permite articular as capacidades europeias com as necessidades de segurança da Europa.

Na abordagem de um tema dessa natureza, não se poderá ignorar que as relações transatlânticas são fundamentais para assegurar a defesa da Europa, e que por outro lado a Europa tem todo o interesse em manter essas relações, esse é um facto incontornável.

A proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre o Papel da NATO no gizar da Segurança da UE, de 2008, no ponto 13 “considera que a única forma lógica de organizar a futura defesa coletiva da UE deve ser, sempre que possível, organizada em cooperação com a NATO; entende que os Estados Unidos e a União Europeia precisam de intensificar a sua relação bilateral e alargá-la a questões relativas à paz e à segurança”⁹⁵.

⁹² FERREIRA M. J. M. (2005). *A Política Externa Europeia Uma Reflexão sobre a UE como Actor Internacional*. ISCSP. Lisboa, p. 289.

⁹³ *Ibidem*. p. 290.

⁹⁴ *Ibidem*. p. 291.

⁹⁵ Parlamento Europeu. (2009). A relação entre a NATO e a arquitetura de segurança da UE. Consultado em 22/02/2021. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PT&reference=A6-0033/2009#title2>.

A Europa a enveredar por um modelo, parece-nos que o modelo da complementaridade seria o desejável. É provavelmente a solução mais difícil, no entanto a que serve melhor os intentos e interesses europeus.

Essa solução, como temos vindo a dissecar, implicaria múltiplos e complexos problemas de carácter técnico e militar, mas essencialmente político.

A determinação da estrutura de um eventual Exército Europeu não nos parece que a ser criada seja muito diferente dos modelos que proliferam no seio da Europa, nomeadamente a Secção, Batalhão, Regimento, Brigadas, entre outros, até porque são modelos que têm vindo a persistir sem problemas de maior.

No que concerne à localização, tudo levaria a crer que se implementasse num dos Estados-Membros mais centrais, à semelhança do que ocorre com as estruturas comuns no âmbito da segurança, como por exemplo a “Frontex” que tem a sua sede em Varsóvia, na Polónia.

A equação Exército Europeu ainda não passou de intenções e surge quase sempre perante um cenário de crises, como foi o caso mais recente em que a Administração Trump, colocou em causa a NATO e neste sentido, criou-se o sentimento de que a Europa necessitava de tomar as rédeas da sua defesa.

Quem não define o seu destino, também não pode determinar o trilho a seguir, esse é um chavão que tem aplicação plena nesse particular. A UE está, até à data, com dificuldades em criar consensos nessa matéria. Existem avanços pontuais no sentido de utilizar unidades militares comuns; refira-se, por exemplo, a ideia de desenvolver EUROGENDFOR, onde foi operacionalizada uma força no domínio da segurança e defesa, sendo que 5 Estados-Membros da UE, França, Itália, Holanda, Portugal e Espanha, propuseram dotar a Europa de plena capacidade para conduzir todas as missões policiais em operações de GC no âmbito da Declaração de Petersberg.

Para cumprir esta proposta, os países decidiram criar uma Força de Gendarmaria, denominada Força de Gendarmaria Europeia (EUROGENDFOR), que seria operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente destacável para cumprir todas as tarefas policiais, surge assim como Força policial multinacional com estatuto militar.

A EUROGENDFOR é uma força que é rapidamente projetável, constituída exclusivamente por elementos das Forças policiais com estatuto militar, visando assegurar todas as funções policiais no âmbito das operações de GC.⁹⁶

Ora, nessa perspectiva, e à semelhança do que foi realizado na área da segurança, onde temos assistido a avanços muito significativos, poderia eventualmente servir de base a um modelo a seguir na área da defesa.

Na área da Defesa, os Estados da UE limitam-se a disponibilizar contingentes militares para a realização de missões da UE à semelhança do princípio de reforço de tropas da NATO, mas não chegam a um consenso quanto ao desenvolvimento e, sobretudo, à forma como se poderá criar uma estrutura semelhante à que existe no âmbito policial.

O facto de a política de defesa ter sido colocada em segundo plano devido à crise que surgiu em torno da pandemia COVID-19, em nada tem contribuído para a esperança no sentido de alcançar um consenso rápido em matéria de defesa.

É um facto de que o Exército Europeu é reclamado por muitos Estados, pela circunstância de se observar pouca atividade em relação à sua concretização, deixa dúvidas quanto à existência de vontade política.

Numa perspectiva global importa, portanto, manter que a solução dos problemas a médio ou até mesmo a curto prazo e a consequente implementação de um Exército Europeu se afigura improvável, até mesmo quase impossível.

Nessa sequência a Europa tem vindo a procurar outras soluções, como é o caso da Iniciativa de Intervenção Europeia (IEI) que nasceu formalmente em julho de 2018 com a assinatura de uma carta de intenções em Bruxelas para consolidar a iniciativa que procura agilizar os procedimentos com o objetivo de agir conjuntamente em missões de interesse europeu também de carácter civil, tanto na UE como na NATO e na ONU.⁹⁷

Assim sendo, foram nove os países europeus que criaram uma força de intervenção militar europeia, com a Grã-Bretanha a apoiar a decisão como forma de manter fortes laços de defesa com a UE após o *Brexit*.

⁹⁶ Art.º 1 do Tratado que institui a EUROGENDFOR. Consultado em 29/03/2021. Disponível em: <https://eurogendfor.org/wp-content/uploads/2018/10/20071018-treaty.pdf>.

⁹⁷ AYUSO, S. (2019). Macron transforma o 14 de julho numa comemoração da cooperação europeia em defesa. *El País*. Consultado em 29/03/2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/14/internacional/1563103141_826503.html.

A força, conhecida como “Iniciativa de Intervenção Europeia” e defendida pelo presidente francês Emmanuel Macron, tem o objetivo de ser capaz de mobilizar rapidamente forças militares, no sentido de vir a lidar com crises.⁹⁸

A IEI começou por reunir chefias militares de nove países europeus (Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Holanda, Estónia e Dinamarca), passando por planear uma estratégia comum em casos de emergência. Apesar do nome, e de reunir estruturas militares, não tem o objetivo de criar um braço militar da UE, nem tão pouco de se confundir com um eventual Exército Europeu.

Passa por desenvolver uma doutrina operacional, através do diálogo ao nível do Estado-Maior, para que os países europeus possam lidar mais facilmente com situações que eventualmente venham a potenciar a insegurança na Europa.

A sua área de intervenção cingir-se-á às missões de salvamento e recuperação de cidadãos em regiões fora da Europa ou mesmo crises humanitárias.

O projeto foi sugerido pelo Presidente francês, Emmanuel Macron, num discurso na Universidade Sorbonne em Setembro 2017.⁹⁹ Na altura, Macron avançou com a proposta de criação de uma força de intervenção militar comum, um orçamento de defesa e uma doutrina comum, uma iniciativa que acabou por não ser consensual na sua plenitude, como temos vindo a observar, para além de não se enquadrar na essência da aliança atlântica.

Essa iniciativa surgiu num momento de tensão nas relações entre os EUA e os seus aliados europeus, que vinham tendo divergências em relação a questões como o acordo nuclear com o Irão, o aquecimento global e o comércio internacional, agravado pela posição de intransigência da administração Trump em relação aos seus ideais em matéria de participação financeira no âmbito da NATO.

Noutro sentido, e perante algumas dúvidas levantadas, houve a clara preocupação do presidente francês em ressaltar que a iniciativa de cooperação europeia não passaria por uma perda de soberania e, de maneira nenhuma, uma oposição à NATO, antes pelo contrario, seria uma iniciativa que solidificaria e desenvolveria programas de equipamento e armamento comuns com reflexos na capacidade coletiva em complemento à própria NATO.

⁹⁸ Graphic News. (2018) *Países europeus formalizam plano para força conjunta*. Consultado em: 12/05/2021. Disponível em: <https://www.graphicnews.com/pt/pages/38077/defesa-iniciativa-de-intervencao-europeia>.

⁹⁹ VINHA, N. (2018). Portugal adere a iniciativa militar europeia de intervenção sugerida pela França. *Observador*. Consultado em: 29/03/2021. Disponível em: <https://observador.pt/2018/06/25/portugal-adere-a-iniciativa-militar-europeia-de-intervencao-sugerida-pela-franca/>.

Essa nova iniciativa passa por promover uma utilização mais eficaz das ferramentas que já existem, tal como a CEP.

Uma vez mais, são os franceses a desencadear uma iniciativa no âmbito da defesa e segurança, onde argumentam que esse projeto tem igualmente um objetivo claro de se tornar mais célere quanto à sua capacidade de intervenção, considerando que os atrasos e as decisões na UE são ainda demasiado longos no que diz respeito à urgência que se exige numa situação crítica.

A França pondera especificamente a divisão de despesas por um lado e por outro lado potenciar e aumentar a eficácia das intervenções militares fora do território europeu.

As missões levadas a cabo por esta Unidade, têm uma forte cultura estratégica partilhada e o reforço da capacidade dos europeus em agir em conjunto, a IEI junta assim atualmente 12 países, Portugal, da Bélgica, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia e do Reino Unido.

Este alargamento ocorre num momento em que a França tem vindo a procurar convencer os seus parceiros europeus a empenharem militares no Sahel, para apoiar a operação antiterroristas francesa Barkhane, que mobiliza 4.500 efetivos.¹⁰⁰

A IEI é uma plataforma independente que junta vários países europeus na preparação de crises futuras, numa lógica de cultura estratégica partilhada.

Essa iniciativa pretende assim complementar o trabalho que já é desenvolvido pela UE, NATO, ONU ou Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), não havendo qualquer sobreposição ou duplicação de atividades.

Esse projeto acaba por ser mais consensual, considerando que não carece de abdicação de soberania por parte dos Estados aderentes, foi criado assim um mecanismo com uma capacidade reforçada de atenção em termos de terrorismo, segurança, defesa, mas também de diálogo com os países vizinhos, e que em paralelo faça a ponte com o Reino Unido.

Os Estados-Membros dessa iniciativa refutaram desde a sua criação haver a ideia de criação de um Exército Europeu, a convicção que transparece é a de que os europeus

¹⁰⁰ Lusa (2019). Suécia e Noruega reforçam Iniciativa Europeia de Intervenção. *Lusa*. Consultado em: 29/03/2021. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/suecia-e-noruega-reforcaram-iniciativa-europeia-de-intervencao_n1173635.

devem fortalecer a sua segurança e defesa, com a capacidade de proteção própria, sem beliscar a soberania de cada Estado Membro.

Essa vontade política expressa e traduz o desejo de uma parte significativa dos Estados-Membros da UE de desenvolverem interesses comuns e de trabalharem em conjunto em domínios prioritários no âmbito da defesa, onde se incluem em última análise a promoção da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos.

Na última década, a austeridade, o enfraquecimento das forças armadas e o reconhecimento de que nenhum país europeu possui forças adequadas para lidar com todos os cenários possíveis por conta própria, resultaram em várias novas colaborações multinacionais de defesa, sendo esta a última iniciativa no âmbito da Defesa que parece colher mais adeptos.

Não é uma força permanente, não tem tropas reservadas para o efeito e nenhuma estrutura institucional, tem apenas um secretariado pequeno.¹⁰¹ Não está vinculado à UE nem à NATO, embora apoie ambos.

Pelo menos por agora, parece-nos ser uma iniciativa que permite maior autonomia estratégica, sem que coloque os Estados-Membros aderentes com o receio de virem a abdicar de mais soberania.

O conceito “Exército Europeu” tem sido amplamente discutido nos últimos anos levantando muitas questões sobre a possibilidade de tal ideia se tornar realidade. Porque tem vindo a ser debatido tão intensamente, especialmente após novembro 2018? Será que esse exército é um projeto viável? Quais são as vantagens e desvantagens? Quais os eventuais obstáculos à sua realização?

Essas são algumas questões que têm sido levantadas sempre que se aborda a possibilidade de criação de um Exército Europeu.

A Grande maioria dos líderes europeus estão convictos de que a ideia da UE vir a ter um exército é “ilusória”, “contraproducente” ou simplesmente “absurda.” A principal crítica ao projeto e a consequente perda de soberania por parte dos Estados-Membros, estão na base do ceticismo que a ideia sugere.

¹⁰¹ OLIVER. R. (2019) Can Macron’s European Intervention Initiative Make The Europeans Battle-Ready? *Warontherocks*. Consultado em: 12/05/2021. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/10/can-macrons-european-intervention-initiative-make-the-europeans-battle-ready/>.

Como refere, Anand Menon, especialista em relações internacionais, membro da Chatham House, anteriormente conhecida como Royal Institute of International Affairs, “se os pequenos países europeus reunirem os seus recursos para uma aventura comum, como uma frota de transporte aéreo, eles perdem a capacidade de usar essa frota quando quiserem”, o mesmo será dizer que perdem a sua autonomia de decisão na área da defesa nacional.¹⁰²

A autoridade política e a legitimidade para enviar tropas, seja no âmbito das missões, seja numa eventual guerra, residem dentro dos parlamentos nacionais, como refere Guntram Wolff, diretor da Bruegel.¹⁰³

Uma das dificuldades apontadas assenta na coordenação das forças dos 27 Estados-Membros, bem como na implementação de recursos integrados de treino e administração em todo o território da UE.

Além disso, admitindo que o Exército Europeu não faria parte da NATO, consequentemente o projeto teria de ter em conta um orçamento próprio e naturalmente os custos associados, o que representaria para os países membros um enorme esforço nesse particular, pois teriam de pagar contribuições simultâneas para o exército nacional, para o Exército Europeu e finalmente para a NATO.

Por outro lado, admitindo um cenário em que o Exército Europeu fosse integrado na NATO, os custos seriam muito semelhantes, considerando que haveria uma contribuição a ser paga pelo estabelecimento do Exército Europeu, e por todas as operações que esse exército viesse a implementar.

Bruno Alomar, professor da Escola de Guerra em França, referiu que o presidente Macron, quando avança com a ideia da criação de uma força de defesa europeia, está muito distante de ser exequível, “A ideia de criar uma cultura estratégica comum não é má”, no entanto adverte o mesmo que “há uma enorme lacuna entre a defesa europeia de que Emmanuel Macron sonha, e a realidade de discordâncias entre os parceiros europeus”, numa

¹⁰² LOKIE A. (2018). Macron’s “real European army” sounds like a “nonsense” force that would never deploy. *Business Insider*. Consultado em 11/03/2021. Disponível em: <http://uk.businessinsider.com/macrons-real-european-army-sounds-like-nonsense-wouldnt-work-2018-11?IR=T>.

¹⁰³ BENNHOLD, K. e ERLANGER, S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”. *The New York Times*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.

clara alusão à racionalidade que o tema merece, bem como ao consenso necessário para que esse projeto seja uma realidade.¹⁰⁴

Outra dificuldade que se desvenda assenta nos interesses inerentes a cada Estado-Membro, pois no âmbito das relações internacionais, cada um deles tem motivos diferentes, quando se deparam com a intenção de vir a estabelecer um Exército Europeu.

Os britânicos que apoiaram o *Brexit* passaram uma imagem megalómana da criação de um Exército Europeu, e dos eventuais perigos que isso poderia acarretar no que concerne a mais perda de soberania, numa tentativa clara e evidente de atrair eleitores à sua causa e afastá-los da UE.

O argumento essencial centrou-se precisamente na perspectiva de perda de soberania britânica. Face a essa posição por parte dos britânicos, o Presidente francês procurou enfatizar o seu compromisso europeu, dando conta que nunca estaria em causa os princípios da UE, antes pelo contrário, com a criação de um Exército Europeu, a UE ficaria robustecida a diversos níveis, sendo que poderia apresentar-se perante a comunidade internacional com outros argumentos.

A integração na área da defesa não é consensual como facilmente se percebe, enfrenta diversos obstáculos, sendo que alguns países europeus diferem em relação às hipotéticas ameaças de que são alvo, enquanto os Estados do Leste e do Norte se concentram sob a ameaça russa, os países do sul da Europa (incluindo a França) estão mais focados no Mediterrâneo e África.

De facto, como Pierre Aroche refere, “esse dilema Leste-Sul tem vindo a prejudicar a coesão da UE”, como foi o caso presenciado em 2014, quando no Leste Europeu alguns países invocaram a crise da Ucrânia para recusar o envio de tropas para a missão na África Central, conforme solicitado pela França.¹⁰⁵

¹⁰⁴ EURACTIV.com. (2018). Macron calls for ‘true European army’ to defend against Russia, US, China. *Euractiv*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macron-calls-for-european-army-to-defend-against-russia-us-china/>.

¹⁰⁵ HAROCHE, P. (2018). Macron’s “European army”: why is everyone talking about it? *Euobserver*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://euobserver.com/opinion/143372>.

Críticos, como Anand Menon, especialista em Chatham House, argumentam que cada Estado-Membro tem diferentes objetivos e que é quase impossível chegar a um consenso em matéria de defesa, através de um acordo onde tenham um objetivo comum.¹⁰⁶

O analista militar Franz Stefan-Gad, também ele é cético quanto à criação de um Exército Europeu, refere que “os interesses nacionais são divergentes, assim se tal força for criada, dificilmente seria implantada ”.¹⁰⁷

Muitos são os ecos que dão conta que por trás do projeto exista um interesse encapotado francês e alemão, como Anand Menon menciona, “há uma suspeita de que a razão pela qual a França está tão interessada na cooperação na área da defesa na UE seja a de permitir que a França faça o que quiser sob a égide da UE.”¹⁰⁸

Outros críticos apontam para uma janela de oportunidade que a Alemanha encontrou para assumir o papel de liderança na política externa e de defesa da UE, colocando a tónica num projeto coletivo europeu, ou seja, no Exército Europeu.¹⁰⁹

O que é facto é que num contexto de crise na Ucrânia e a política externa da Rússia mais agressiva, suscitou e impulsionou a argumentação da ideia de criação de um Exército Europeu, tendo em conta a necessidade da UE se colocar estrategicamente como um “player” que leva a sério a defesa dos valores da UE.

A criar-se um Exército Europeu, este assentará indubitavelmente numa política externa e de segurança comum, nesse particular a Europa tem vindo a caminhar a várias velocidades, cada Estado-Membro teria que renunciar a direitos soberanos e, com isso, a poder, o que não nos parece ser essa a vontade que impera.

Aqui está o cerne da questão e a castração da viabilidade de se vir a criar um Exército Europeu, é seguro avançar que os países-membros não estarão dispostos a transferir para Bruxelas as decisões sobre a utilização das suas próprias Forças Armadas, em prol de um Exército Europeu comum.

¹⁰⁶ LOKIE, A. (2018). Macron's “real European army” sounds like a “nonsense” force that would never deploy. *Business Insider*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <http://uk.businessinsider.com/macrons-real-european-army-sounds-like-nonsense-wouldnt-work-2018-11?IR=T>.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ BENNHOLD, K. e ERLANGER, S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”. *The New York Times*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.

Presentemente as Forças Armadas são consideradas um símbolo essencial da soberania nacional e têm, na maioria dos países da UE uma longa tradição. Uma subordinação à UE na conjuntura atual é impensável, especialmente para os grandes países, que veem nas suas Forças Armadas um elemento essencial da sua influência política.

Equacionar a criação de um Exército Europeu, passará pela convergência de vontades de todos os Estados-Membros no que concerne à legislação que regulamentaria o uso de tropas comuns, mas como temos vindo a demonstrar, entre os países europeus há diferenças substanciais nas condições legais para o uso de meios militares no exterior. Na França, por exemplo, foi introduzida uma nova regra em 2008, é necessária a aprovação do Parlamento caso as tropas fiquem mais de quatro meses no exterior.

Perante todos esses fatores, é de todo necessário que se adote um posicionamento estratégico que sirva os interesses europeus em matéria de segurança e defesa.

10. Posicionamento Estratégico Face à nova Ordem Mundial

Uma das principais críticas à criação de um exército da UE reside no facto de não ser consensual a perceção das ameaças como um todo, bem com o foco da política externa de cada Estado-Membro ser encarada de forma individualizada.

No entanto, a declaração do Presidente Macron em novembro de 2018 foi inovadora neste aspeto, uma vez que justificava que a ameaça russa era uma forte possibilidade e que deveria preocupar a UE como um todo e não a necessidade de intervir em África.

Essa posição por parte de Macron, deve ser interpretada como uma tentativa de se aproximar aos interesses dos parceiros da Europa Oriental e do Norte e ao mesmo tempo ganhar parceiros para a sua causa.

Naquela altura poderíamos equacionar dois desenvolvimentos que eventualmente pudessem estar por trás de um interesse renovado quanto à capacidade de defesa europeia. Primeiro, com as críticas do Presidente Trump à NATO e o cenário de um “clube” em que os países membros pagam “dívidas” aos EUA, nesse sentido a perspectiva de criação de um Exército Europeu tornava-se mais lúcida no sentido de vir a captar maior atenção.¹¹⁰

¹¹⁰ BENNHOLD, K. e ERLANGER, S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”. *The New York Times*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.

Estamos perante uma mudança na ordem internacional que poderá estar a impactar a viabilidade de um Exército Europeu. O crescimento e a ascensão da China têm vindo a causar nos últimos anos uma mudança da atenção da política externa americana mais para o sul da Ásia. De facto, esta região necessitará de maior apoio e segurança contra o crescente poder da China, considerando que não tem nenhum tratado de defesa coletiva semelhante ao da NATO.

Ora, assim sendo e considerando a hipótese de os EUA virem a oferecer ajuda militar na defesa daquela região, poderá ficar debilitada a defesa europeia, tendo em conta que não conseguirá dar o mesmo nível de recursos para a segurança europeia, dado que a conjuntura na região da Ásia-Pacífico, bem como no Golfo Pérsico merecem atenção especial.

Portanto a proposta tanto de Macron como de Merkel surge como consequência e continuação dessa mudança na ordem internacional, pelo menos aparentemente, parece ser esse um dos principais argumentos.

A competição pela influência mundial, onde a China com sua iniciativa da Nova Rota da Seda e os EUA com o peso de superpotência, assistimos a uma disputa pela capacidade de influência no mar do Sul da China, onde Pequim pede a maior parte das águas e Washington a declarar ilegais as alegações de soberania chinesas.

Todo esse novo posicionamento estratégico leva a Europa a debater internamente a possibilidade de os EUA desviarem as suas atenções para o pacífico e conseqüentemente ficar debilitado o apoio necessário em matéria de segurança e defesa.

O principal raciocínio e argumento quanto à necessidade de se criar um Exército Europeu subsiste na ideia de que a NATO já desempenha essas funções, mas ao mesmo tempo não podemos colocar de lado que a Europa também tem as suas próprias preocupações, questões e interesses no âmbito da política de segurança e defesa, que nem sempre são coincidentes com os da NATO, por um lado, e dos EUA, por outro.

Como afirmou em tempos a ministra da Defesa alemã Ursula Von der Leyen, atual presidente da Comissão Europeia, “os cidadãos da Europa esperam, com razão, que a própria

Europa possa oferecer proteção efetiva. Tornar a visão de uma Europa independente e capaz de agir no âmbito da defesa é uma realidade, são necessárias ações rápidas”.¹¹¹

Portanto, o argumento positivo assenta nos pressupostos de que um Exército Europeu ajudaria a dar precedência à própria Europa, em vez de interesses divergentes.

Um dos principais argumentos por trás do apelo para a criação de um Exército Europeu é assente no facto de que ele funcionaria como elemento aglutinador, provocando assim mais coesão a diversos níveis e não divergências.

Os militares que comporiam esse exército seriam treinados como parte de uma entidade comum, e contribuiriam para reforçar o conceito atualmente bastante vago de identidade europeia. O projeto poderia aumentar coerência no âmbito da política externa europeia, direcionando-a para políticas comuns, específicas e mais claras e objetivas.

Além disso, outra das vantagens identificadas pelos defensores da ideia prende-se com a junção e partilha de recursos dos diversos Estados-Membros da UE. Isso criaria uma situação em que todos os países membros se envolveriam em operações militares, sem ser necessário passar por um processo prévio de aprovação individual, contudo isso exigiria uma coordenação e harmonização dos interesses gerais, que nem sempre são fáceis de se alcançar.

A UE no cenário mundial surgiria como um único ator, com maior autonomia estratégica e com maior capacidade de se afirmar militarmente.

Atualmente na UE, com 27 exércitos nacionais com cerca de 1,5 milhão de soldados que, em grande parte, realizam as mesmas tarefas. Isso faz com que pessoal e recursos sejam destinados às mesmas tarefas, elevando os custos e a duplicação de esforços.¹¹²

Uma convergência europeia em matéria de defesa levaria a uma economia de custos no desenvolvimento, compra e utilização de material militar. Por meio de uma divisão de tarefas, alguns países poderiam especializar-se em determinadas aptidões militares com todas as vantagens que advêm desse facto.

Por outro lado, há a considerar que os países europeus vivem de forma pacífica desde a Segunda Guerra Mundial, sendo que esse sentimento de segurança leva a que os

¹¹¹ LEYEN, U. (2018). Passos em direção a um exército de europeus. *Politik*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://zeitung.faz.net/faz/politik/2018-11-16/34ac6a90ad9b1c39ef9c4c36a4f7706c/?GEPC=s9>.

¹¹² PÖHLE, S. (2015). As vantagens e desvantagens de um Exército Europeu. *Deutsche Welle*. Consultado em: 22/03/2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/as-vantagens-e-desvantagens-de-um-ex%C3%A9rcito-europeu/a-18304655>.

mais céticos não vejam como muito útil a criação de um Exército Europeu, considerando que o modelo existente tem vindo a dar resposta positiva.

Assim sendo, as políticas já concretizadas e outras em desenvolvimento no âmbito da segurança e defesa não têm vindo a afetar individualmente os Estados-Membros, mas a UE como um todo. De acordo com os defensores da ideia, um Exército Europeu simboliza a unidade e força, contribuindo para um melhor posicionamento na comunidade internacional e consequentemente uma melhor defesa dos interesses Europeus.

A existir um Exército Europeu significa, simultaneamente, que as forças armadas dos Estados-Membros deixam de estar sob a tutela dos respetivos Estados como parte integrante do ativo nacional, passando a estar sob a tutela de uma autoridade europeia única.

Neste momento não é muito significativo ou cristalino determinar a quem caberia a tutela de comando. A admitir que se concretiza num futuro essa possibilidade pela dinâmica do funcionamento das instituições europeias, parece-nos mais adequado que a tutela seja atribuída ao Conselho Europeu, à Comissão dos Assuntos Externos ou à Alta Representante da Comissão dos Assuntos Externos, sendo que indubitavelmente os Estados-Membros teriam de transferir os poderes de comando que exercem sobre as Forças Armadas para essa mesma autoridade.

A transferência de liderança e soberania, apesar de não ser novidade em outras áreas, no que concerne à defesa, constitui-se como um obstáculo.

Somente poderá existir um Exército Europeu num contexto de coesão, com uma Europa unida em matéria de política de segurança e defesa, e como temos vindo a constatar, os Estados-Membros ainda não estão preparadas para que isso aconteça. Têm optado pelo planeamento conjunto e equiparação de equipamento e financiamento em situações pontuais de crise, onde têm vindo a utilizar conjuntamente forças constituídas.

Não se prevê que num futuro próximo, os Estados-Membros estejam preparados para se afastarem de modo inequívoco dos seus percursos nacionais habituais, e em alguns casos com tradições seculares no âmbito das suas políticas de Defesa.

Para alcançar este objetivo, os Estados-Membros teriam de abdicar de iniciativas nacionais próprias, bem como de tomar decisões relativas a intervenções e armamento a adquirir ou a utilizar, o que nos parece pouco provável.

A maioria dos Estados-Membros continua a assegurar a sua segurança e independência nacional dando prevalência à contenção de custos, optando por mais cooperação no sentido de preservar a sua soberania e ao mesmo tempo potenciar os meios disponíveis numa relação custo benefício.

Os Estados-Membros são pouco recetivos à renúncia de mais soberania em matéria de política externa e de segurança. Tal reside no facto de esta continuar a ser encarada como a base da política de cada Estado, são os interesses nacionais que poderão estar em causa e com essa abdicação a gestão dos seus interesses fica concludentemente debilitada.

11. Conclusões

Importa reter algumas das ideias principais que propusemos para reflexão ao longo da dissertação.

Independentemente das lições que fomos extraindo e que revelam algumas lacunas de ação, uma conclusão que se pode avançar é a de que a UE é potencialmente o único ator com expressão global que poderá desenvolver uma cultura estratégica próxima aos princípios subjacentes do conceito de Segurança.

Na realidade, com o final da guerra-fria, os sucessivos alargamentos a leste, a UE apresenta capacidade para exportar os ideais fundadores de Paz, Justiça e Democracia, para além das fronteiras comuns aos seus Estados-Membros e para lá de uma política de cooperação e de ação humanitária institucionalizada com países terceiros e que a projetam sobretudo como potência civil.

Todos os valores fundamentais, perfeitamente estabelecidos no Tratado da União Europeia, dependem em última instância da segurança. Em especial desde o ataque de 11 de setembro de 2001 nos EUA e atendendo ao crescente número de ataques terroristas cada vez mais cruéis na Europa, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada na Europa voltou a estar no centro das atenções.

A cooperação policial e judiciária está a ser permanentemente aprofundada, enquanto se reforça a proteção das fronteiras externas comuns da UE.

No âmbito orçamental é notório o impacto dos cortes orçamentais no quadro da defesa europeia. Por outro lado, o desenvolvimento recente de novos formatos mais

permanentes, destinados a uma cooperação mais estruturante e de longa duração, revelou-se como sendo o caminho preferencial.

Considerando o aprofundamento da cooperação no domínio da defesa e no plano operacional, tem sido efetuado um esforço no sentido de potenciar os meios humanos, materiais e logísticos, sendo que a UE tem vindo inevitavelmente a dar preferência a esse fator.

Como foi demonstrado a Cooperação Estruturada Permanente oferece uma oportunidade para o desenvolvimento de sinergias de defesa, pese embora o empenho seletivo dos países europeus, atendendo à existência de outros formatos de cooperação multinacional. O sucesso destas iniciativas cooperativas depende consideravelmente da presença de confiança política e solidariedade entre os Estados-Membros, que permita a transformação de contributos em desempenhos concretos no plano da defesa.

Com atual crise económica, motivada pela pandemia COVID-19, nenhuma previsão da política de defesa e segurança da UE poderá ser delineada considerando que está muito dependente do orçamento disponível. Atualmente, esses fatores passam por profundas mudanças e isso será determinante na forma que a política de segurança e defesa da UE terá em 2022 e nos anos seguintes.

O *Brexit* levou, ao contrário de muitas previsões, a um aumento do sentimento europeísta em muitos dos Estados-Membros, ao perceberem as consequências que uma potencial saída da UE poderá implicar.

Noutro sentido com a saída do Reino Unido da UE, desde sempre o Estado-Membro mais relutante em relação à visão francesa e de uma defesa europeia mais autónoma, por tal razão podemos estar perante um futuro desenvolvimento da defesa europeia, tendo em conta que o “aprofundamento da PCSD era algo em que Londres era notoriamente relutante”.¹¹³

Outra nuance a considerar, prende-se com o facto de a Administração Trump ter tido uma retórica que colocou desde cedo em causa a NATO de uma forma sem precedentes, deixando em alerta a maior parte dos líderes europeus. Uma semana após o primeiro G7 e cimeira da NATO com a participação de Trump, a Chanceler Merkel, tradicionalmente avessa a grandes proclamações, declarou que seria tempo de a Europa ter o seu próprio destino em matéria de segurança e defesa.

¹¹³ Munich Security Report 2019, p. 24. Consultado em: 22/03/2021. Disponível em. https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf.

Nessa dinâmica assistimos ao surgimento do eixo franco-alemão, no apoio mútuo da ideia de criação de um Exército Europeu.

Macron após ter sido eleito, no seu plano para o “renascimento” da UE, defendeu o reforço da PCSD, no qual à semelhança da Chanceler Merkel, apresenta uma possibilidade de se criar um Exército Europeu.

Os avanços da PCSD encontram-se fortemente condicionados pela existência da NATO e pelas potências atlantistas, nomeadamente os EUA, superpotência dominante na aliança transatlântica e, como visto, sempre suspeita em relação a propostas tipicamente francesas de criação de uma maior autonomia da política de defesa na UE em relação à NATO.

Se tivermos em conta essa tendência, é questionável se a UE está preparada para ter um Exército Europeu. A perceção de uma ameaça entre os líderes de cada Estado-Membro da UE e destes e as sociedades podem ressuscitar uma vontade mais forte de agir. Isso, no entanto, só se verificará depois do problema surgir, o que não é a estratégia mais adequada.

Face à conjuntura que se gerou, é pouco provável que se crie um Exército Europeu num futuro próximo, contudo a UE pode e deve fazer mais no sentido de vir a fortalecer a defesa europeia.

Coletivamente, a UE perfila-se como o segundo maior orçamento mundial em defesa, superado apenas pelos Estados Unidos da América.¹¹⁴ No entanto, esses gastos não se traduzem numa quantidade proporcional em termos de poder militar. As ineficiências e a falta de coordenação e interoperabilidade têm impedido a UE de tirar partido das óbvias economias de escala.

Se atendermos que no âmbito da Segurança e Defesa o investimento efetuado de forma duplicada revela-se oneroso e ao mesmo tempo não pode ser investido no desenvolvimento de capacidades, é determinante inverter esse aspeto.

Ora, uma infraestrutura compartilhada, compras conjuntas e um mercado de defesa integrado, ajudariam a garantir que os Estados-Membros obtivessem maior rentabilidade, numa perspetiva de uma relação gastos/qualidade/rentabilidade.

¹¹⁴ NIEMUTH N. (2019). *Gastos militares globais chegam a US\$ 1,8 trilhão e batem novo recorde*. World Socialist Web Site. Consultado em: 20/01/2021. Disponível em: <http://209.216.230.86/pt/articles/2019/05/04/pers-m04.html>.

Tem vindo a haver alguns desenvolvimentos positivos, seja pela criação da AED, para coordenar o planeamento de defesa entre os Estados-Membros, desenvolvendo a investigação e a racionalização de meios, seja pelo estudo de novas capacidades futuras.

A UE pode acrescentar valor à defesa europeia integrando os mercados europeus de defesa ou coordenando projetos de aquisição multinacionais. Mas essas iniciativas não preparam o terreno para um Exército Europeu, um projeto que tem poucos apoiantes e muitos que se opõem.

A acrescer a toda essa dinâmica de ideias sobre a defesa, temos o efeito disruptivo da pandemia COVID-19, que trará consequências profundas na forma como os governos dos Estados irão gerir as contas públicas, passando pela recuperação económica e desenvolvimento de capacidades no âmbito das políticas de saúde.

Assim sendo, parece-nos ser mais vantajoso, pelo menos por agora, serem otimizadas as estruturas existentes para garantir que os Estados-Membros não desperdicem dinheiro nem com duplicações desnecessárias, nem com uma ideia utópica, sem dados concretos e sustentáveis, que contribui para realçar algumas clivagens.

O termo Exército Europeu, pelo menos numa análise inicial, acaba por ser ambíguo e conseqüentemente acaba por inspirar a ideia por trás de termos como “autonomia estratégica europeia” onde deixam deliberadamente espaço para interpretações extensivas, especialmente de potenciais apoiantes, para que estes possam projetar as suas ideias e dar apoio ao conceito, apesar de não haver concordância quanto ao seu significado real.

Pela primeira vez em décadas, existe uma janela de oportunidade para a Europa tomar as rédeas da sua própria defesa. Mas, para que isso aconteça, os líderes europeus precisarão convergir na tomada de decisão e evitar a criação de uma “máquina pesada” que seja ineficaz.

É indispensável reforçarmos a segurança europeia, competindo aos Estados-Membros conduzir o processo. São eles que terão de definir qual o grau de ambição que pretendem.

As iniciativas em curso indicam claramente que os Estados-Membros e as instituições da UE já enveredaram por este caminho. Mas a que ritmo querem os Estados-Membros construir uma verdadeira UE da Segurança e da Defesa?

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

A Europa realmente tem aspirações para a sua defesa, no entanto só avançaremos nesta área através da vontade política de uma forma partilhada. Existem instrumentos devidamente previstos no Tratado de Lisboa, os quais nos proporcionam uma oportunidade única, não apenas através das suas principais disposições relativas à Política Externa e de Defesa, mas também com o forte impulso político que acompanhará a sua implementação.

Há quem questione a legitimidade de uma política de defesa europeia independente de qualquer outra organização de segurança. É verdade que seríamos capazes de conduzir operações de GC e missões de reconstrução civil sob a égide da ONU ou da NATO, às quais confiamos principalmente a nossa defesa coletiva.

É notória a falta de consenso no âmbito das políticas de Defesa, sendo que uma maior colaboração e partilha de um destino comum nessa matéria tem sido aquele que mais consenso tem trazido à colação. Um destino comum significa maior responsabilidades e compromisso na área da defesa e segurança.

No contexto atual, seria fácil e mesmo justificado considerar que a criação de um verdadeiro Exército Europeu é uma ilusão. Na verdade, isso implicaria uma fusão ou união de exércitos nacionais, com base num modelo muito próximo ao do americano.

Essa ideia é concebível num nível estritamente militar e industrial. No entanto, é impossível a curto prazo devido ao atual estado político da UE.

Um Exército Europeu significaria não apenas o estabelecimento de um único comando, mas também a imposição de poder político e, logicamente, uma política externa comum.

Com efeito, creio que, se se pretende criar um Exército Europeu, a sua criação deve decorrer da competência exclusiva da UE, caso contrário o projeto ficará confinado a acordos de cooperação entre Estados-Membros, ou seja, uma verdadeira “manta de retalhos”.

Este novo paradigma induziria à constituição de uma Europa Federal, dotada de um Parlamento Europeu e de um governo, independente dos Estados-Membros.

Ainda assim, o facto de os líderes dos dois países mais poderosos da UE terem mencionado esse projeto é significativo em muitos aspetos, por um lado mostra uma forte consciência de que a Europa já não pode contar apenas com a NATO para se defender, e por outro lado de que não nos podemos seguir pela Europa do após Segunda Guerra Mundial, a qual estava em ruínas e, portanto, justificava-se contar com uma forte parceria com os EUA, no entanto isso hoje já não é o caso.

Além disso, o surgimento de novas ameaças por meio do poder ascendente da China e da Rússia, aliado à persistência de um ambiente degradado em África e no Médio Oriente, naturalmente leva a que um grande número de países aumente as suas cautelas no âmbito da defesa. Embora uma guerra no território da UE pareça improvável, um conflito armado no Mar da China Meridional não seria de descurar, uma vez que ali ocorrem uma parte muito significativa do tráfego marítimo mundial.

No que concerne aos Estados-Membros que se opõem, estes centram os seus argumentos na possibilidade de virem a abdicar de mais soberania, considerando que a criação de estruturas militares europeias implicaria a transferência de poderes no domínio da segurança e defesa, sendo que a política de defesa atualmente assenta essencialmente na soberania nacional e parece-nos que assim se irá manter.

Entregar o comando da Política de Segurança e Defesa a Bruxelas, não nos parece ser uma questão tão linear e também não nos parece que seja essa a vontade que prevalece.

Por outro lado, parece-nos que os receios que imperam são amplificados especialmente pelos que não defendem a ideia de se criar um Exército Europeu e esperamos que os argumentos financeiros, militares e políticos para estruturas comuns sejam cuidadosamente considerados, mais não sejam, para que se tome consciência dos gastos que presentemente se tem em matéria de segurança e defesa.

No presente, as medidas tomadas no âmbito da PCSD ainda não evoluíram no sentido de irmos a perspetivar um verdadeiro Exército Europeu, porque ainda não se deu uma convergência dos interesses de cada Estado-Membro.

Temos vindo a assistir a sinais aparentemente convergentes, face à eventual criação de um “Exército Europeu”, contudo ainda carece de meios, estruturas e instituições que possam pôr em prática tal desígnio, uma situação que dificilmente deverá ser alterada num futuro próximo como temos vindo a vaticinar.

Um dos desenvolvimentos mais positivos na PCSD centra-se especialmente no debate que tem vindo a suscitar à volta da estratégia europeia, ao invés de considerar apenas 27 estratégias nacionais, tem vindo paulatinamente a convergir em determinadas matérias, sempre numa perspetiva de vir a potenciar a relação custo/rentabilidade.

O facto de algumas das ambições expostas na Estratégia Global de 2016 terem sido transpostas em iniciativas concretas nos anos seguintes foi sem dúvida um passo importante, tornado possível o reavivar do Eixo Franco-Alemão e um afastamento em relação às potências atlantistas, o Reino Unido por causa da decisão a favor do *Brexit* e os EUA após a eleição de Trump.

A liderança norte-americana dentro da NATO reflete um conflito de escolha entre a segurança e autonomia, que ao longo dos tempos tem levado Washington a aceitar cobrir a maior parte dos custos e recursos militares em troca de poder liderar e orientar a política geral no seio da aliança atlântica, embora com a constante reclamação de equidade na participação financeira dos restantes membros.

A França há muito que se sente incómoda com este conflito de escolha, enquanto a Alemanha o tem aceite, embora com avanços e recuos, acaba por ser mais direta nas sucessivas declarações públicas dos seus líderes onde apresentam argumentos deliberados a favor de uma defesa europeia mais autónoma, aproximando-se, no fundo, da visão francesa.

Se a França e a Alemanha convencerem o resto dos membros da UE, a acompanhar a sua interpretação e vontade, no sentido de se reforçar a capacidade de defesa tendo em vista obter maior autonomia em relação a Washington, a evolução da PCSD pode acelerar-se significativamente, apesar da preocupação atual quanto aos efeitos corruptivos do COVID-19.

Apesar de existir uma cláusula de defesa mútua no Tratado de Lisboa, a ideia de criar uma “espécie” de forças armadas comuns da UE tem sido polémica, ao longo de décadas, sempre que surge um conflito de relevo que possa por em causa a segurança Europeia, surge novamente o debate em volta desta questão.

Com o conflito entre a Rússia e a Ucrânia, o presidente da Comissão da UE da altura, Jean-Claude Juncker, reabriu o debate ao defender a criação de um Exército Europeu.

Contudo esse debate clarificou a divergência em torno dessa ideia, sendo claro que os 28 Estados-Membros da altura, agora 27, não partilhavam da mesma análise relativamente às ameaças e à forma como se lhes deve responder.

Em paralelo foi levantada a questão de uma eventual concorrência à NATO, onde a premissa assenta na fundamentação de que um eventual Exército Europeu não seria mais eficaz que a NATO, mas sim um verdadeiro complemento.

Em última análise, a referida crise suscitada pela COVID-19 obriga à cooperação por parte dos Estados europeus, caso contrário surge a ameaça de perda das capacidades militares. A deslocação das prioridades dos EUA para as regiões do Pacífico, cada vez mais prementes, obriga a UE a assumir maiores responsabilidades em matéria de segurança.

Por isso, será necessário encontrar soluções para temas difíceis tais como o relacionamento entre a UE e a NATO, e assim potenciar essa relação, ao que parece com novos contornos com a nova administração Biden.

O presente trabalho de investigação mostra ainda que é necessário solucionar diversos problemas no âmbito da construção de uma política de segurança e defesa, sendo que não será fácil, pelo menos na conjuntura atual, formar-se um Exército Europeu, considerando que será difícil de ultrapassar diversas posições, seguramente, a indisponibilidade claramente evidenciada pelos Estados-Membros relativamente à renúncia aos seus direitos de soberania nacionais.

O financiamento é outro dos pontos de discórdia. A ausência de um apoio abrangente no sentido de um Exército Europeu por parte dos cidadãos da UE, eventualmente motivada pela inexistente ou insuficiente sensibilização da opinião pública relativamente a esta matéria, constitui outro dos problemas.

Por fim, face aos inúmeros problemas, bem como à dificuldade esperada no sentido de se encontrar soluções, parece-nos improvável que os mesmos sejam superados a curto ou médio prazo e assim sendo, improvável que se avance para a criação de um Exército Europeu.

Nesse sentido a CEP parece ser a possibilidade, pelo menos por agora, para formar o núcleo de algo semelhante a uma força conjunta, mas nada que se possa chamar de Exército Europeu.

Perante a ausência de uma vontade coletiva para mudar o *status quo*, o sentimento que impera é o de que, será melhor deixar tudo como está, e deixar a defesa da Europa entregue à NATO.

Não se vislumbra ser prioritário e urgente avançar-se para a fundação de um Exército Europeu, até porque existem mecanismos previstos no Tratado de Lisboa, nomeadamente a CEP que tem dado respostas muito positivas em prol da defesa e segurança da Europa. Urgente é aumentar o investimento no sector tecnológico e industrial para colmatar as fragilidades operacionais e reforçar a cooperação entre as forças armadas existentes. Os Estados-Membros têm de agir cada vez mais em parceria porque dificilmente um Estado disporá por si só de todas as capacidades para cumprir tão complexas missões que se têm vindo a afigurar.

Assim, a proposição sugerida, além de não ser consensual e criar algumas divisões entre os Estados-Membros, parece extemporânea, porque presentemente já existem recursos no Tratado de Lisboa e no terreno diversas soluções devidamente estudadas e acordadas.

Portanto e em conclusão final, mediante as divergências existentes e como demonstrado ao longo do trabalho e em resposta às questões de partida, leva-nos a afirmar que a criação de um Exército Europeu é improvável conforme temos vindo a fundamentar.

Bibliografia

Livros e e-books

- BORCHARDT, K.D. (2017). *O ABC do Direito da União Europeia*. Comissão Europeia. Serviços de publicação da União Europeia.
- BRATTBERG, E. e VALÁŠEK, T. (2019). *Cooperação em defesa da UE: progresso em meio a preocupações transatlânticas*. Carnegie Endowment for International Peace. Executive Summary, I. consultado em 21/07/2020, disponível em: https://carnegieendowment.org/files/WP_Brattberg_Valasek_EU_Def_Coop_v3.pdf.
- COKER C. (2001). *Humane Warfare*. London and New York: Routledge.
- CUNHA, J.S, & PEREIRA, M.A.V. (1997). *Textos de Direito Internacional*, II Volume. Lisboa.
- DOUGHERTY, J. E., & PFALTZGRAFF Jr., R. (2005). *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.
- FERREIRA M. J. M. (2005). *A Política Externa Europeia Uma Reflexão sobre a UE como Actor Internacional*. ISCSP. Lisboa.
- MENDES, P. (2019). *As Teorias Principais das Relações Internacionais. Uma Avaliação do Progresso da Disciplina*. Relações Internacionais. Consultado em 13/04/2021. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2019.61a08>.
- MOURA, J.B. (1997). *Tratados da União Europeia Revistos pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Editora.
- PINTO, J. (2020). *Estados Desunidos da Europa – A Hora do Futuro*. Lisboa. Edições Sílabo.
- SCHERER, J. (2015). Cooperation and Coordination. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- SILVA, P. (2011). *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa. Instituto da Defesa Nacional.

Artigos, *Papers* e Capítulos de Livros

- BAUME, M. e HERSZENHORN D.M. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for EU Army to Complement NATO. *Politico*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/>.
- BISCOP, S. (2019). *Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*. Egmont Royal Institute for International Relations. Consultado em: 21/07/2020. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/fighting-for-europe-european-strategic-autonomy-and-the-use-of-force/>.
- DEEPER, D. (2019). Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.
- FREEDMAN, L. (1999). The Politics of British Defence 1979–98. *The British Defence Strategic Review*. St. Martin's Press, Inc. London. Consultado em: 12/12/2020. Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=LryxCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT>.
- GOMES, J.M. (2010). As missões internacionais da UE. *Revista Nação e Defesa* n.º 126.
- GREVI, G. (2019). *Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power*. European Policy Centre. Consultado em 21/07/2020. Disponível em https://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=9300
- KEELER J. T. S. (2003). *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. Palgrave Macmillan: New York and Basingstoke.
- KERN S. (2019). França e Alemanha: “*Estamos Comprometidos com a Criação de um Exército Europeu*”. Gatestone Institute – International Policy Council. Consultado em: 10/12/2020. Disponível em: <https://pt.gatestoneinstitute.org/13654/franca-alemanha-exercito-europeu>.
- LEYEN, U. (2018). Passos em direção a um exército de europeus. *Politik*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://zeitung.faz.net/faz/politik/2018-11-16/34ac6a90ad9b1c39ef9c4c36a4f7706c/?GEPC=s9>.

- LEYEN, U. (2019). *Political Guidelines*. p. 22. Consultado em 02/12/2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf.
- MAURO, F. (2018). *Strategic Autonomy Under the Spotlight: The New Holy Grail of European Defence*. Group for Research and Information on Peace and Security Report 2018/1. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: https://www.academia.edu/41731560/Strategic_autonomy_under_the_spotlight_The_New_Holy_Grail_of_European_Defence p. 9.
- NIEMUTH N. (2019). *Gastos militares globais chegam a US\$ 1,8 trilhão e batem novo recorde*. World Socialist Web Site. Consultado em: 20/01/2021. Disponível em: <http://209.216.230.86/pt/articles/2019/05/04/pers-m04.html>.
- NUNES, I. (2017). O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Nação e Defesa*. 147.
- PEDRA, J. (2010). A Segurança e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica. *Boletim IESM 8*, Instituto Universitário Militar.
- PÖHLE, S. (2015). As vantagens e desvantagens de um Exército Europeu. *Deutsche Welle*. Consultado em: 22/03/2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/as-vantagens-e-desvantagens-de-um-ex%C3%A9rcito-europeu/a-18304655>.
- SOKOLSKA I. (2020). *O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa*. Parlamento Europeu. Evolução Histórica da Integração Europeia. Fichas Técnicas. Consultado em: 22/02/2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa>.
- TEIXEIRA, N.S. (1998). Rivalidade, Subsidiariedade, Complementaridade: que modelo para identidade de segurança e defesa? *Europa: Novas Fronteiras*. (3).
- TEIXEIRA, N.S. (2008). O Tratado de Lisboa e a segurança europeia. *Revista Relações Internacionais*, pp 83-90. Consultado em 03/12/2020. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_05NSTeixeira.pdf
- WESSELS, W. e BOPP, F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Observatório Challenge, Paper n° 10, Junho 2008.

Documentos Oficiais

Conselho Europeu – Conselho da União Europeia. Política. (2020) *Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa*. Consultado em: 15-12-2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/>.

Conselho Europeu, Conselho da União Europeia – Cimeira Internacional. (2016) *Cimeira da OTAN, em Varsóvia, na Polónia, 8-9 de julho de 2016*. Consultado em 02/01/2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2016/07/08-09/#>.

Documento 2.013.990 de acordo com o artigo do Instituto de Estudos de Segurança da UE - *Força em números? Comparando as capacidades militares da UE em 2009 com 1999*. Consultado em 11/12/2020. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/strength-numbers-comparing-eu-military-capabilities-2009-1999>

Documento 2.260.000 em 2020, de acordo com a Biblioteca do Congresso dos EUA e a Agência Central de Inteligência – *Força Militar dos EUA-2020*. Consultado em 11/12/2020. Disponível em: http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=United-States-of-América.

Embaixada da República Federal da Alemanha em Lisboa. *No âmbito da cooperação entre os Estados-Membros da UE, a parceria franco-alemã assume um lugar de destaque, graças à sua história, intensidade e configuração institucional*. Consultado em 10/12/2020. Disponível em: <https://lissabon.diplo.de/pt-pt/themen/politik/-/2123668>.

Europa.eu. União Europeia. *Política Externa e de Segurança Comum*. Consultado em 20/02/2021. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt.

European External Action Service. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf.

Fichas técnicas sobre a União Europeia (2020). Parlamento Europeu. Consultado em 31/07/2020. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf.

Fichas Técnicas sobre a União Europeia. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Consultado em: 31/07/2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf.

Munich Security Report (2019). p. 24. Consultado em: 22/03/2021. Disponível em: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf.

O Centro de Excelência Cooperativa de Defesa Cibernética da OTAN. *Política da UE no combate a ameaças híbridas*. Consultado em: 09/05/2021. Disponível em: <https://ccdcoe.org/incyder-articles/eu-policy-on-fighting-hybrid-threats/>.

Parlamento Europeu – Comissão dos Assuntos Constitucionais (2001). *Relatório Sobre a personalidade Jurídica da União Europeia (2001/2021)*. Consultado em: 09/05/2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0409+0+DOC+PDF+V0//PT>.

Parlamento Europeu. (2009). *A relação entre a NATO e a arquitetura de segurança da UE*. Consultado em: 22/02/2021. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PT&reference=A6-0033/2009#title2>.

Plano Pléven (Trecho do Discurso à Assembleia Nacional) 24 de outubro de 1950. Consultado em: 11/08/2020. Disponível em: <http://www.fransamalingvongeusau.com/documents/dl2/h6/2.6.1.pdf>.

Preâmbulo do Tratado de Lisboa, versão consolidada.

Protocolo 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE.

Protocolo Militar ao Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952, artigo 12.º.

Serviço de Estudos do Parlamento Europeu. (2019). *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action*. Consultado em: 31/07/2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)630353](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)630353).

Sessão Ordinária de 1950, Conselho da Europa, Assembleia Consultiva.

Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952, artigo 15.º. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

Tratado da Comunidade Europeia de Defesa 1952, Parte III: Disposições militares; Capítulo I: Organização e administração das forças de defesa europeias (artigos 68-79), capítulo II: Estatuto das forças de defesa europeias. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

Tratado da União Europeia, versão consolidada. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Tratado de Aachen. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/>.

Tratado do Atlântico Norte. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

Tratado que institui a EUROGENDFOR. Disponível em: <https://eurogendfor.org/wp-content/uploads/2018/10/20071018-treaty.pdf>.

Tribunal de Contas da Europa. (2019). *Documento de Análise n.º 09/2019: Defesa Europeia*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_PT.pdf.

União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Helsínquia, dezembro de 1999. (1999). Consultado em 28/07/2021. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#2.

Artigos em jornais e Sites Informativos

ARRIEL, S. (2019). How will Brexit impact Europe's defence? Euronews answers. *Euronews*. Consultado em: 31/12/2020. Disponível em: <https://www.euronews.com/2019/12/04/how-will-brexite-impact-europe-s-defence-euronews-answers>.

AYUSO, S. (2019). Macron transforma o 14 de julho numa comemoração da cooperação europeia em defesa. *El País*. Consultado em 29/03/2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/14/internacional/1563103141_826503.html.

- BENNHOLD K. e ERLANGER S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”, *The New York Times*. Consultado em 09/12/2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.
- BENNHOLD, K. e ERLANGER, S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”. *The New York Times*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>
- BENNHOLD, K. e ERLANGER, S. (2018). Merkel Joins Macron in Calling for a European Army “One Day”. *The New York Times*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/13/world/europe/merkel-macron-european-army.html>.
- BRANCO, C., (2019). O *Brexit* e a defesa europeia. *O Jornal Económico*. Consultado em 12/12/2020. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-brexit-e-a-defesa-europeia-484099>.
- CALLAGHAN, T. e HARTLEY, K. (2006). Defence industrial policy in a military alliance. *Journal of Peace Research*. Consultado em: 12/11/2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343306064976>.
- COWELL, A. (2018). Fort Trump? Poland Makes a Play for a U.S. Military Base. *New York Times*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/09/19/world/europe/poland-fort-trump.html>.
- EURACTIV.com. (2018). Macron calls for ‘true European army’ to defend against Russia, US, China. *Euractiv*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macron-calls-for-european-army-to-defend-against-russia-us-china/>.
- Expresso. (2020). O acordo do *Brexit* está fechado e agora a Escócia diz que é tempo de se tornar uma “nação europeia independente”: Política. *Jornal Expresso*. 24/12/2020. Consultado em 02/01/2021. Disponível em: <https://expresso.pt/politica/2020-12-24-O-acordo-do-Brexit-esta-fechado-e-agora-a-Escocia-diz-que-e-tempo-de-se-tornar-uma-nacao-europeia-independente>.
- FERREIRA. A (2021). Sturgeon quer Escócia de novo na União Europeia. *Jornal Público*.

- FOUQUET, H. (2019). *France Maintains the Goal of Creating a “European Army”*. *Bloomberg*. Consultado em 21/07/2020. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-14/france-maintains-goal-of-creating-a-european-army-minister>.
- Graphic News. (2018) Países europeus formalizam plano para força conjunta. *Graphic News* Consultado em: 12/05/2021. Disponível em: <https://www.graphicnews.com/pt/pages/38077/defesa-iniciativa-de-intervencao-europeia>.
- HAROCHE, P. (2018). Macron’s “European army”: why is everyone talking about it?. *Euobserver*. Consultado em: 11/03/2021. Disponível em: <https://euobserver.com/opinion/143372>.
- LOKIE A. (2018). Macron’s “real European army” sounds like a “nonsense” force that would never deploy. *Business Insider*. Consultado em 11/03/2021. Disponível em: <http://uk.businessinsider.com/macrons-real-european-army-sounds-like-nonsense-wouldnt-work-2018-11?IR=T>.
- Lusa (2019). Suécia e Noruega reforçam Iniciativa Europeia de Intervenção. *Lusa*. Consultado em: 29/03/2021. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/suecia-e-noruega-reforcam-iniciativa-europeia-de-intervencao_n1173635
- OLIVER. R. (2019) Can Macron’s European Intervention Initiative Make The Europeans Battle-Ready? *Warontherocks*. Consultado em: 12/05/2021. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/10/can-macrons-european-intervention-initiative-make-the-europeans-battle-ready/>
- RIBEIRO. J., (2020). Brexit: Câmara dos Comuns aprova acordo entre a UE e o Reino Unido. *Jornal Público*. Consultado em 30/12/2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/12/30/mundo/noticia/parlamento-britanico-aprova-hoje-acordo-ue-reino-unido-1944600>.
- The Economist. (2018). Os países bálticos temem a “autonomia estratégica europeia”. *The Economist*. Consultado em 28/07/2020. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2018/10/06/the-baltics-fear-european-strategic-autonomy>.

VINHA, N. (2018). Portugal adere a iniciativa militar europeia de intervenção sugerida pela França. *Observador*. Consultado em: 29/03/2021. Disponível em: <https://observador.pt/2018/06/25/portugal-adere-a-iniciativa-militar-europeia-de-intervencao-sugerida-pela-franca/>.

UNIVERSIDADE DOS AÇORES

**Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas**

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal

A Segurança e Defesa na Europa: o Exército Europeu um futuro (in)certo

Rui Alexandre Melo Pimentel



DM

2021