



CATOLICA
INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

LISBOA

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Dissertação de Mestrado

**A ATIVAÇÃO DA COOPERAÇÃO ESTRUTURADA
PERMANENTE EUROPEIA:**

**EM QUE MEDIDA PODE SER ENCARADA COMO UM PRIMEIRO
PASSO PARA UMA DEFESA COMUM EUROPEIA, QUAIS OS SEUS
POTÊNCIAIS DESAFIOS E BENEFÍCIOS?**

Alejandro Gomez Costa

**Lisboa
2020**

**A ATIVAÇÃO DA COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE EUROPEIA:
EM QUE MEDIDA PODE SER ENCARADA COMO UM PRIMEIRO PASSO PARA UMA
DEFESA COMUM EUROPEIA, QUAIS OS SEUS POTÊNCIAIS DESAFIOS E
BENEFÍCIOS?**

Alejandro Gomez Costa

A presente dissertação é apresentada ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais: Segurança e Defesa sob a orientação do Professor
Doutor Francisco Proença Garcia

Aos meus queridos pais,
Aos meus amados filhos e esposa,
Aos meus tios, esses meus pais que Deus me deu.

“As nações todas são mistérios.
Cada uma é todo o mundo a sós.
Ó mãe de reis e avó de impérios.
Vela por nós!”

Fernando Pessoa, 1928

Agradecimentos

A presente investigação não seria possível se não houvesse paciência e bondade por parte de algumas pessoas, as quais merecem o meu agradecimento especial

Em primeiro lugar, agradeço a Jesus Cristo, autor e consumidor da fé, através do qual tudo é possível; a Ele a Honra, Glória e Louvor!

Agradeço à minha esposa e filhos por me terem permitido privá-los da minha presença e pelo apoio prestado no decorrer da investigação e escrita da presente dissertação. O amor incondicional que entregaram, agora retribuo.

Agradeço aos meus pais e tios pelo apoio prestado, imprescindível à realização do presente trabalho e cujo amor e carinho ecoam na eternidade.

Ao Coronel Francisco Proença Garcia pela orientação exemplar, pelo rigor científico exigido e pela crítica pragmática e oportuna, cujas intervenções se tornaram inalienáveis ao decurso de toda a investigação e escrita.

Ao meu colega e amigo, Capitão Christophe Béraud, cujo apoio moral, ajuda técnica e positividade crónica se tornaram catalisadores insubstituíveis no processo de execução do presente trabalho.

À minha colega e amiga, Dra. Joana Brito de Câmara, cuja coorientação, embora informal, foi imprescindível na fase de investigação da presente dissertação, contribuindo com o seu conhecimento na área dos estudos europeus e com uma incontornável simpatia e espírito altruísta.

Ao IEP, em especial ao Professor Doutor João Carlos Espada e à Doutora Ivone Moreira, pela prontidão, pelo rigor e pelos ensinamentos.

A todos os colegas que comigo estudaram e privaram; o estímulo intelectual e os momentos passados não serão esquecidos.

RESUMO

Após pressões Norte-Americanas, os comportamentos hostis por parte da Rússia, a saída do Reino Unido da União Europeia e as preocupações de segurança na zona Euro, a postura da União Europeia mudou drasticamente. Nesse sentido, a presente investigação avalia se a recente “ativação” do protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente prevista no artigo 42.º, nº 6 do Tratado da União Europeia, poderá ser o prelúdio para uma Defesa Comum na União Europeia. Conforme aludem os artigos 24.º, nº 1 e 42.º, nº 2 do Tratado da União Europeia. Identificam-se, ainda, os principais desafios e vantagens de uma, ou outra ação, em outras palavras, juntar subsídios para a pergunta de se estruturar ou não uma Europa da Defesa.

PALAVRAS: aproximadamente 37.000 palavras.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia, defesa comum, segurança, defesa, cooperação estruturada permanente, EUA, Rússia, NATO.

ABSTRACT

After North American pressure, hostile behavior from Russia, the United Kingdom's withdrawal from the European Union and security concerns in the Eurozone, the European Union's stance has changed dramatically. In this sense, the present investigation assesses whether the recent “activation” of the protocol on Permanent Structured Cooperation provided for in Article 42 (6) of the Treaty on European Union, could be the prelude to a Common Defense in the European Union. As referred to in articles 24, no. 1 and 42, no. 2 of the Treaty on European Union. There are also identified the main challenges and advantages of one or another action, in other words, joining subsidies for the question of whether to structure a Defense Europe.

Words: approximately 37.000 words.

KEYWORDS: European Union, Common Defense, security, defense, permanent structured cooperation, USA, Russia, NATO.

Índice

Introdução	1
1. Objeto da Investigação.....	4
2. Questão central.....	4
3. Questões derivadas.....	5
Capítulo I- A cronologia da Política Externa e de Segurança Comum e os Tratados da União Europeia	5
4. - A Política Externa e de Segurança Comum de Maastricht a Lisboa- Origens e Desenvolvimento.	5
4.1 - O Tratado de Maastricht como prelude para a PESC	7
4.2 – O Tratado de Amsterdão e a sua função concertante	10
4.3 – A Conferência Intergovernamental e o Tratado de Nice	13
4.4 - Uma Estreita União	14
5. - O Tratado de Lisboa, a revigorada PESC e a eventual Defesa Comum.....	15
5.1 - A Política Comum de Segurança e Defesa como Tratado de Lisboa	21
5.2 - O(a) Alto(a) Representante da União	24
5.3. - A possibilidade de estabelecer uma Cooperação Estruturada Permanente	25
5.4 - A Agência Europeia de Defesa.....	27
6. - A primeira tentativa de uma união militar europeia.....	30
6.1 - O sonho federalista concretizado na Comunidade Europeia de Defesa	31
6.2. - O Conselho Europeu de Colonia e a PECSO.....	36
7. - A ativação da CEP/PESCO e as consequentes movimentações políticas e militares	39
7.1 - Do Plano à Concretização.....	40
7.2 - O Fundo Europeu de Defesa	42
Capítulo II - As relações UE/NATO	44
8. - Segurança e Defesa UE/NATO.....	44
8.1 - Como evitar o antagonismo UE/NATO.....	47
9. - A influência da Administração Trump nas relações NATO – UE.....	53
9.1 - O Convite Norte Americano	58
Capítulo III - Defesa Comum e os seus Desafios Contemporâneos	61
10. - A Europa num ponto de rutura tendo como ponto de partida a crise financeira	61
11. A soberania dos Estados Membros como travão à CEP e a uma eventual Defesa Comum	65
12. Os desafios técnicos e táticos que separam a CEP e uma eventual Defesa Comum	69
12.1 Cooperação Estruturada Permanente ou Defesa Comum?	71
13. Ciberespaço, Ciberdefesa, a Inteligência Artificial e as ameaças Híbridas	73
14. - As ameaças externas e internas ao projeto europeu.....	79
14.1 – As Fronteiras Europeias e o Problema Migratório	80
14.2 A Luta Contra o Terrorismo	87
Conclusões finais	89
Anexos	93
Bibliografia	99

Lista de Abreviaturas

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AED - Agência Europeia de Defesa

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEP - Cooperação Estruturada Permanente

CDP - Capabilities Development Plan

ComPe - Comunidade Política Europeia

DSACEUR - Deputy Supreme Allied Commander Europe (Comandante Supremo Aliado da Europa)

EM/EM's - Estado membro / Estados membros da UE

EUA - Estados Unidos da América

FDE - Fundo de Defesa Europeu

IA - Inteligência Artificial

INTCEN - Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

NRC - NATO Rússia *Council*

NSS - *National Security Strategy*

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESCO - *Permanent Structures Cooperation*

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

SHAPE - *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (sede das Operações de Comando Aliado da Organização do Tratado do Atlântico Norte)

TECE - Tratado que estabelece uma constituição para a Europa

TUE - Tratado da União Europeia

UA - União Africana

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

Com o acordo de *Maastricht*, delinear-se as primeiras inovações importantes no domínio da ação externa da União e da Comunidade Europeia, para aquilo que viria a ser a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

“O Tratado de Maastricht fala na vertente importante da política comum de defesa, mas foi o Conselho Ministerial da UEO que mandatou o seu Conselho Permanente no sentido de estudar imediatamente a possibilidade de desenvolver uma política de defesa comum”¹.

No entanto, foi com o Tratado de Amsterdão e mais tarde com o Tratado de Lisboa, que se pavimentaram os caminhos para políticas externas e de segurança mais fortes.

Embora o acordo *Schengen* garanta um reforço da noção de um "espaço de liberdade, segurança e justiça", que vai além da cooperação policial e judiciária, a segurança externa da União é também um ponto frágil do ponto de vista político e militar, pelo que nunca foi um assunto abandonado nos debates parlamentares. Especialmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, Washington demonstrou interesse em que a UE procurasse a sua posição no cenário internacional para que pudesse ter uma política antiterrorismo vincada e ser um pilar na aliança transatlântica. Desde 1998, os europeus desenvolveram novos planos para ganhar maior independência política e militar de Washington e da NATO, culminando no Tratado de Lisboa.

Com o Tratado de Lisboa, a UE aperfeiçoou a sua PESC, dotando-se de dispositivos legais que lhe permitiram ativar a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), que se encontra plasmada no Tratado da União Europeia.

Conforme o artigo 42.º, n.º6:

“Os 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, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º. Tal não afeta o disposto no artigo 43.º”.

¹ Adriano Moreira. 2016. *Teoria das Relações Internacionais*. Portugal: Almedina. Pag. 63.

Assim sendo, analisando a materialidade subjacente da norma, esta permite à UE empregar meios civis e militares, não só em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz e prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, como também empregar estas forças em missões mais exigentes tendo, para tanto, de assumir compromissos mais vinculativos. Desta forma, a norma supra, remete para o artigo 46º do mesmo diploma, referindo ainda que este não afeta o disposto no artigo 43º (missões humanitárias e manutenção de paz).

A redação do artigo 46º prevê e estatui então:

“Os Estados-Membros que desejem participar na cooperação estruturada permanente a que se refere o nº 6 do artigo 42º, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.”

Aos Estados-Membros (EM's) foi dado o poder discricionário de, por sua vontade, manifestarem a intenção, através de notificação, de aderir à CEP. Os acontecimentos mais recentes mostram que os EM's foram antes convidados a aderir, através de notificação ao conselho, sendo que doravante as suas ações serão reguladas pelo Protocolo 10 do Tratado de Lisboa relativa à CEP.

A UE deu o primeiro passo concreto a 22 de Junho de 2017, em Bruxelas, com o intuito de aprovar a criação de um Fundo de Defesa Europeu (FDE) e um quadro de cooperação estruturada permanente no domínio militar. Quadro este que se estruturaria no seio da UE, de forma complementar à NATO, e ao qual os EM's poderiam aderir voluntariamente.

Englobando a investigação, desenvolvimento e aquisição, o escopo do fundo prende-se em "*coordenar, complementar e ampliar os investimentos nacionais na investigação em matéria de defesa, no desenvolvimento de protótipos e na aquisição de equipamentos e tecnologia de defesa*" como aludiu Juncker, então Presidente da Comissão Europeia, em Bruxelas.

A UE, ao desconfiar da continuidade da NATO e do apoio dos EUA como parceiro político-estratégico, motivou-se a criar uma “terceira força”. Dessa forma, colocar uma “pedra” entre os dois blocos da Guerra Fria², garantindo, concomitantemente, a defesa europeia e uma posição robusta na sua ação externa.

Com o BREXIT a UE pôde quebrar a inércia que se fazia sentir. Mesmo o Reino Unido sendo o principal parceiro político-estratégico no âmbito dos serviços de inteligência e um essencial contribuidor operacional para a PESC, era, também, representava o principal entrave de uma união militar europeia. No entanto, o acervo legislativo europeu permite, caso ambas as partes saibam tirar partido das modalidades cooperativas que o mesmo oferece, que tanto a União Europeia como o Reino Unido possam preservar uma relação que salvasse os interesses comuns da Europa no quadro da Política Comum da Segurança e Defesa³.

Existem desafios muito debatidos que se opõem a este acontecimento, como os culturais, os de interoperabilidade e os da soberania dos Estados-Nação, pois cada Estado-Membro (EM) participante na CEP receia ter de alienar uma outra fatia importante da sua soberania. Todas estas questões são suscetíveis de serem ultrapassadas se, de facto, existir um esforço conjunto e efetivo em direção à integração das forças e se as Instituições Europeias criarem formas para a CEP ser um meio de produzir o efeito a que se propõe.

Não obstante, 23 (Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Croácia, Chipre, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Espanha e Suécia) dos 28 EM's, á data, assinaram, no dia 13 de novembro de 2017, a notificação onde manifestaram a sua intenção de formar uma CEP e, através dela, os EM's poderão avançar com projetos conjuntos na área da defesa. Mais tarde, no dia 7 de dezembro de 2017, Portugal e a Irlanda também aderiram ao protocolo, aumentando o número de EM's participantes para 25. Foi criado, também, o Fundo Europeu para a Defesa (FED), destinado à aquisição de material militar e mais de 50 projetos conjuntos de Defesa foram já apresentados pelos

² Guerra Fria foi um período de tensão geopolítica entre a União Soviética e os Estados Unidos e seus respetivos aliados, o Bloco Oriental e o Bloco Ocidental, após a Segunda Guerra Mundial. Considera-se geralmente que o período abrange a Doutrina Truman de 1947 até a dissolução da União Soviética em 1991

³ Isabel Ferreira Nunes. 2017. *O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia*. Portugal: Instituto de Defesa Nacional. Pag. 112.

signatários, como referiu a Ex-Alta Representante da UE para Política Externa e Segurança, *Federica Mogherini*.

Este sim poderia ser o embrião para o que tem vindo a ser chamado na gíria Europeia de “Exército Europeu”, uma organização que no futuro poderia implicar a existência de um órgão único de defesa para toda a Europa, com um eventual Ministro da Defesa Europeu, que coordenaria de forma conjunta umas eventuais Forças Armadas Europeias.

1. Objeto da Investigação

Com o presente estudo, pretende-se contribuir com uma análise dos últimos acontecimentos que culminaram na ativação da CEP, bem como os debates constantes em torno da criação de um “Exército Europeu”.

A CEP não pode ser encarada como uma defesa comum, porque como a presente investigação indicará, não o é. O escopo da pesquisa será o de apontar de forma clara as diferenças entre uma cooperação estruturada permanente e uma defesa comum, indicando as principais vantagens e desvantagens de adotar uma, ou outra ação. Tudo de acordo com o que tem sido debatido nas instituições europeias, à luz do que são as Doutas opiniões dos autores que mais debatem estes temas, bem como aos mais recentes compromissos adotados pelos EM’s, em conjunto com as instituições europeias e em matéria de segurança e defesa.

Para tanto, recorrer-se-á à análise dos documentos, evoluções políticas e estratégicas e estado da arte para que, de forma dedutiva, se possa chegar a uma conclusão sobre o que será a probabilidade de evolução da CEP na próxima década.

2. Questão central

A questão central da presente investigação será então: **pode a ativação da Cooperação Estruturada Permanente ser encarada como o prelúdio para uma Defesa Comum? Quais os potenciais desafios e benefícios que enfrentarão uma, ou outra ação?**

O objetivo geral é o de investigar, através de um método dedutivo, quais as vantagens e desvantagens em manter a UE num quadro integrado com a CEP, ou, eventualmente, avançar para uma Defesa Comum, tendo em consideração todas as recentes adversidades enfrentadas pela UE.

3. Questões derivadas

Os objetivos específicos, ou questões derivadas, têm como principal finalidade apresentar os resultados que se pretendem obter por via de uma pesquisa mais detalhada e profunda, procurando, também, relacionar de forma exaustiva o objetivo geral do trabalho e as particularidades a ele associados, contribuindo, assim, para a delimitação do tema. Deste modo, para o presente trabalho, traçaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar a cronologia da Política Externa e de Segurança Comum e os Tratados da União Europeia.
- b) Apresentar as relações UE/NATO.
- c) Discutir a Defesa Comum e os seus Desafios Contemporâneos.

Capítulo I- A cronologia da Política Externa e de Segurança Comum e os Tratados da União Europeia

4. - A Política Externa e de Segurança Comum de *Maastricht* a Lisboa- Origens e Desenvolvimento.

Se a Europa tivesse alguma vez ficado unida na partilha do seu património comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus trezentos ou quatrocentos milhões de habitantes. Mas foi da Europa que jorrou essa série de assustadoras guerras nacionalistas, originadas pelas nações teutónicas, a que nós assistimos ainda neste século XX e no nosso tempo, arruinando a paz e frustrando as expectativas de toda a humanidade... qual é este milagre soberano? É a recriação da Família Europeia, ou o máximo que pudermos, provendo-

*a de uma estrutura sob a qual possa viver em paz, em segurança e em liberdade. Deveremos construir uma espécie de Estados Unidos da Europa.*⁴

Para entender a essência da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) na União Europeia (UE), é necessário abordar a sua génese, o que a une e o que a desagrega. A Europa, como *unidade cultural*, se teve no passado uma certa identidade (como Europa cristã, por exemplo), é, há muito tempo, uma multiplicidade de *identidades culturais* fortes – a de nações culturais encerradas nos seus códigos próprios (de língua, de crença, de prática política) ⁵.

Durante quase 1500 anos, após a queda do império Romano do Ocidente, a Europa foi palco de inúmeras guerras. Com a consolidação das fronteiras modernas, surgiram, com anuência papal, os Estados Europeus como os conhecemos. Em 1914, a 1ª Grande Guerra desestruturou os impérios austro-húngaro e Otomano. Ainda no rescaldo, a Europa entrou novamente em Guerra (2ª Guerra mundial), passados apenas 20 anos, tendo o Nazismo levado para outro nível os horrores do conflito⁶. Esta 2ª Guerra deixou marcas sociais e económicas profundas na Europa, agravando-se em divisões acentuadas a Leste.

O Muro de Berlim, a URSS e o alargamento de correntes comunistas aos “elos frágeis” do sistema capitalista europeu em plena Guerra Fria⁷, em antagonismo direto com as democracias liberais, chamaram a atenção dos Estados Unidos da América.

⁴ Discurso de **Winston Churchill** na Universidade de Zurique a 19 de setembro de 1946.

⁵ **Eduardo Lourenço**. 2016. *A Europa na Encruzilhada*. Portugal: RES PUBLICA, pag. 9.

⁶ A guerra dos trinta anos, no século XVII, a guerra dos sete anos, século XVIII, as guerras napoleónicas no início do século XIX, a carnificina das tropas na Primeira Guerra Mundial e a barbárie da Segunda Guerra Mundial, são exemplos claros da sangrenta história da Europa. A propósito do tema, sugerimos a leitura de **Silva, António Martins**. 2010. *História da Unificação Europeia*. Coimbra (Portugal): Universidade de Coimbra.

⁷ Guerra Fria foi um período de tensão geopolítica entre a União Soviética e os Estados Unidos e seus respetivos aliados, o Bloco Oriental e o Bloco Ocidental, após a Segunda Guerra Mundial. Considera-se geralmente que o período abrange a Doutrina Truman de 1947 até a dissolução da União Soviética em 1991

Encontrando-se, a Europa, trilhada entre os dois polos da Guerra fria, com o Plano Marshal, alicerçado na Doutrina Truman⁸, os EUA apostaram na reconstrução dos países devastados pela guerra, sendo prioridade remover barreiras comerciais e modernizar a indústria, estimulando-a. Colocando, assim, um entrave à disseminação do comunismo.

Enquanto continente, a Europa, - como observou *Margaret Thatcher* - ao contrário da América, é "um produto da História e não da filosofia" ⁹. Partindo desta premissa, as nações europeias têm uma vasta História, forte identidade e raízes profundas. Características que podem servir como catalisadoras de antagonismo ou de harmonia, cabendo à UE qual caminho escolher.

4.1 - O Tratado de Maastricht como prelúdio para a PESC

O primeiro passo interno para acabar com séculos de Guerras, sendo também o embrião para a formação da UE como a conhecemos hoje, foi o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Com objetivos primordialmente económicos, foi assinado em Paris a 18 de abril de 1951, entrando em vigor a 26 de julho de 1951, através da histórica declaração de *Robert Schuman*, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, a 9 de maio de 1950, no “Salão do Relógio”, do edifício *de Quai d’Orsay*, em Paris. Conjuntamente com *Jean Monnet*, pragmático internacionalista e articulador europeu, *Robert Schuman* propôs colocar, sob uma Alta Autoridade Comum, formada por membros independentes dos governos¹⁰, numa organização aberta a outros países da Europa, a modernização da produção do carvão e do aço e a melhoria da sua qualidade; o fornecimento, em condições idênticas, de carvão e de aço aos mercados alemão, francês

⁸ Doutrina Truman designa um conjunto de práticas do governo dos Estados Unidos, à época da chamada Guerra Fria, que buscava conter o avanço do comunismo junto aos países debilitados do sistema capitalista.

⁹ Discurso de *Margaret Thatcher* a 8 de março de 1991 na “*Hoover Institution Lunch*”.

¹⁰ Membros que não agem no interesse individual dos Estados. Método comunitário, o qual obedece a uma lógica integradora, muito singular e parte das organizações de integração. Método que caracterizou todo o processo de construção europeia, e que ainda hoje é o método predominante na UE, com exceções, como é precisamente a PESC, onde vigora essencialmente o método intergovernamental, próprio das organizações de cooperação ou intergovernamentais. Para melhor entender este método, sugere-se consultar a obra de *João Mota de Campos (Coordenador), Manuel Porto, Maria Luísa Duarte, António José Fernandes, Eduardo Raposo de Medeiros, Manuel Almeida Ribeiro, Vitor Calvete e João Luís Mota de Campos, Organizações Internacionais, 2010, Coimbra, Coimbra Editora, p. 54 a p. 56.*

e dos países aderentes; o desenvolvimento da exportação comum para outros países; a harmonização no progresso das condições de vida da mão-de-obra dessas indústrias.¹¹

O escopo imediato seria o de superar o antagonismo franco-alemão, fintando, assim, uma eventual Guerra, “criando mecanismos de solidariedade entre os povos, sendo o seu objetivo mediato o de criar uma identidade europeia”¹², e era composta, numa primeira fase, por 6 Estados Membros (França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos).

Com efeito, até ao Ato Único Europeu (AUE), em 1986, não se verificaram avanços significativos, não obstante, o Tribunal de Justiça fabricou uma jurisprudência, a partir da década de 70 em diante, que permitia o alargamento do *treaty making power* das Comunidades Europeias.

O facto de as Comunidades Europeias poderem celebrar acordos internacionais, terem institucionalizado o Conselho Europeu e a inclusão do artigo 30.º atinente à Cooperação Política Europeia - prelúdio para a PESC que se concretizaria na seguinte revisão de *Maastricht* - foram, para o que trata o presente trabalho, as principais inovações do AUE no domínio das atribuições externas das Comunidades.¹³

Deste artigo 30.º poder-se-á salientar - nomeadamente no numero 2, alínea a) e c), bem como no numero 6, alínea a) – os termos “ações comuns”, “posições comuns” e “cooperação mais estreita”, o que demonstram o primeiro impulso euro-securitário, que se levantava como ação externa da então Comunidade Europeia¹⁴.

Com a queda do Muro de Berlim (em 9 de novembro de 1989) e a dissolução da URSS de *Mikhail Gorbachev* (em 26 de dezembro de 1991), coloca-se um ponto final à Guerra Fria, aos regimes comunistas que perduravam nos países no Centro e Leste da Europa.

¹¹ Inspirada por **Jean Monnet**, Político francês, à época, Comissário Geral para o Plano de Modernização e de Equipamento, A Declaração *Schuman* foi proferida pelo ministro francês dos Negócios Estrangeiros, **Robert Schuman**, a 9 de maio de 1950. Nela se propunha a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) com vista a instituir um mercado comum do carvão e do aço entre os países fundadores.

¹² **Miguel Gorjão Henriques**. 2008. *Direito Comunitário*. Portugal: Almedina, p. 40.

¹³ **Ana Maria Guerra Martins**. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 132.

¹⁴ Em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>

Dava-se uma vitória inelutável ao sistema capitalista ocidental, às democracias e às economias de livre mercado, representados pelos EUA. Caindo por terra a pressão comunista a leste, perdeu-se o sustentáculo da NATO na defesa militar e económica do ocidente europeu. Desse modo urgiu a necessidade de as Comunidades Europeias reestruturarem o projeto delineado pelo AUE, quer na abordagem econômica, quer na defesa.

Assim, a 7 de fevereiro de 1992, foi assinado o Tratado de *Maastricht* pelos 12 EM's¹⁵, e com ele vieram as primeiras inovações importantes no domínio da ação externa da União e da Comunidade Europeia, para aquilo que viria a ser a PESC. Aliás, um dos objetivos das conferências intergovernamentais, nas quais foi negociada a revisão de *Maastricht*, centrava-se na definição dos interesses comuns dos Estados na PESC e na criação de um quadro institucional específico.¹⁶

Doravante, a ação internacional das Comunidades Europeias não se limitava aos domínios que, até então, tinham sido objeto, mas com o novo Tratado da União Europeia (TUE), integrava igualmente o PESC (ação externa), a Justiça e os Assuntos Internos (JAI).¹⁷

¹⁵ Entra em vigor a 1 de novembro de 1993 e é assim criada a União Europeia e foram lançadas as bases para a criação de uma moeda única, o euro, institui a cidadania europeia, que acresce à cidadania de cada Estado-membro, e que se consubstancia num conjunto de direitos muito relevantes (artigos 8.º e seguintes do TCE); introduz o princípio da subsidiariedade, de cunho marcadamente federalista, relativamente às competências partilhadas entre a CE e os Estados-membros (artigo 3.º B. do TCE); e a nível institucional incrementa os poderes do Parlamento Europeu, relativamente a vários aspectos, sendo de destacar a introdução do processo de co-decisão (artigo 189.º B. do TCE); ainda no âmbito comunitário, estende o voto por maioria qualificada a vários sectores.. Em Conselho Europeu ratificaram a Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha e Reino Unido, o novo Tratado.

¹⁶ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 133 e 134.

¹⁷ Sobre a PESC, situada no Tratado de Maastricht, cfr. André Collet. 1993. “*Le Traité de Maastricht et la Défense*” RTDE, p. 225 e sgs; Luis Ignacio Sanchez Rodriguez. 1992. “*La política exterior y de seguridad comum en el Tratado de la Union Europea*”, GJ, pag. 97 e sgs; Barbara-Christine Ryba. 1995. “*La Política étrangère et de sécurité commune (PESC) – mode d’emploi et bilan d’une année d’application*”, RMCUE, p. 14 e sgs; Simon J. Nuttall, “The Foreign and Security Policy Provisions of the Maastricht Treaty: Their Potential for the Future” in Joerg Monar/Werner Ungerer/Wolfgang Wessels. 1993. *The Maastricht Treaty on European Union – Legal Complexity and Political Dynamic*, Bruxelas, Europe Interuniversity Press, pag.133 e sgs; Philippe De Schoutheete De Tervarent, “*L’introduction d’une politique extérieure et de sécurité commune: Motivations et résultats*”, in Joerg Monar/Werner Ungerer/Wolfgang Wessels. 1993. *The Maastricht Treaty on European Union – Legal Complexity and Political Dynamic*, Bruxelas, Europe Interuniversity Press, pag.129 e sgs; Joerg Monar, “The Foreign Affairs System of the Maastricht Treaty: A Combined Assessment of the CFSP and EC External Relations Elements”, in Joerg Monar/Werner Ungerer/Wolfgang Wessels. 1993. *The Maastricht Treaty on European Union – Legal Complexity and Political Dynamic*, Bruxelas, Europe Interuniversity Press, pag. 139 e sgs; Victoria Abellan Honrubia. 1992. “*Presupuestos de una política comum en matéria de relaciones exteriores y de seguridad*”, Rev. Inst. Eur. pag. 9 e sgs.

Trata-se da famosa metáfora de um “templo grego”, assente sobre três pilares, as Comunidades Europeias, a PESC, e a JAI.¹⁸

4.2 – O Tratado de Amsterdão e a sua função concertante

O novo Tratado prometia uma nova e robustecida coesão europeia, no entanto, ferida de vício. A dualidade da União Europeia ao nível internacional entre, por um lado, as matérias previstas no então TCE – objeto de um tratamento supranacional – e, por outro lado, as matérias previstas relativas à PESC, equacionadas num quadro intergovernamental, deveria ser ultrapassada, tornando mais coerente e consistente a ação da União na cena internacional.¹⁹

A União carecia, então, de harmonizar estes dois polos, para que fosse feliz na sua própria afirmação na cena internacional, sendo que o Tratado de *Maastricht* não teria sido eficaz em fazê-lo neste sentido, pelo que seria necessário proceder à sua revisão, o que já estaria previsto no próprio Tratado, através de conferência intergovernamental (CIG) a realizar-se em 1996 com os representantes dos EM’s, com a finalidade de, depois de testadas e medidas as novas disposições, rever e reavaliar o TUE. Esta CIG visou, com maior ênfase, o reforço da capacidade externa da União e da sua identidade, sendo que a PESC foi alvo de revisão geral, enquanto se preparava para integrar na UE os países de Leste, que estariam em processo de democratização desde a dissolução da URSS.

Com o novo Tratado de Amsterdão²⁰, ratificado a 2 de outubro de 1997, pelos quinze EM’s²¹, procedeu-se a uma reforma na PESC, senão vejamos: É introduzido um novo instrumento jurídico, as estratégias comuns, decididas pelo Conselho Europeu, e executadas pela União nos domínios em que os EM’s tenham importantes interesses em

¹⁸ Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncípia, pag. 9 e segs.

¹⁹ A este propósito veja-se a explicação de Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 132, onde dá o exemplo de incoerência/sobreposição, nomeadamente, entre o controlo da exportação de bens de uso duplo (para fins civis e militares) e as sanções económicas em relação a Estados terceiros

²⁰ A propósito das alterações no domínio da política externa da EU com o Tratado de Amsterdão, cfr. Carlo Nizzo. 1998. “*La politica commerciale comune nel Trattato di Amsterdam*”. Dir. Un. Eur., pag. 541 e segs; Alan Dashwood. 1998. “*External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*”. CMLR. Pag. 1019 e segs.

²¹ O quarto alargamento sucede a 1 de janeiro de 1995, com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia na UE.

comum. As estratégias comuns especificariam os respetivos objetivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos EM's (artigo 13.º n.º 2 do TUE).²²

Doravante, o Conselho poderia, por unanimidade²³, autorizar a Presidência a encetar negociações – representante de qualquer Estado no Conselho – para celebrar acordos com Estados terceiros ou organizações internacionais no âmbito da PESC (ex-artigo 24.º TUE), com respeito pelas normas constitucionais dos EM's, dando, assim, uma robustez aos poderes de representação da união na cena internacional²⁴.

No âmbito da segurança e da defesa, o Tratado de Amesterdão manteve a relevância dada à UEO pelo Tratado de *Maastricht*, anexando uma Declaração da UEO, que reafirmava a importância da intensificação de esforços no sentido de desenvolver uma identidade europeia de segurança e defesa, no qual a Europa assumisse maiores responsabilidades em assuntos de defesa, prevendo mesmo a eventualidade da sua integração na União²⁵, se o Conselho Europeu assim o decidisse, após a adoção por parte dos EM's de uma decisão nesse sentido, nos termos das respetivas normas constitucionais. O mesmo procedimento encontra-se previsto para a adoção de uma defesa comum (artigo 17.º n.º 1 do TUE). Por outro lado, as denominadas “Missões de *Petersberg*”²⁶ são incluídas no tipo de missões

²² Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncípa, pag. 9 e segs.

²³ A unanimidade pode ser alcançada apesar das abstenções dos membros presentes ou representados, o que facilita a tomada de decisões. Por outro lado, o membro do Conselho que se abstenha, pode fazer acompanhar a abstenção de uma declaração formal, e neste caso, não é obrigado a aplicar a decisão, embora deva reconhecer que a mesma vincula a União, e deva abster-se de dificultar a aplicação da mesma, ou colidir através da sua ação com a ação da União baseada na decisão tomada. Trata-se da denominada “abstenção construtiva”. No entanto, se os membros do Conselho que fizerem acompanhar a sua abstenção da supracitada, representarem mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 205.º do TCE (ponderação de votos no âmbito da maioria qualificada), a decisão não será adotada (artigo 23.º n.º 1 do TUE).

²⁴ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 136.

²⁵ Tenente-General António de Jesus Bispo. 2004. “Política Europeia Comum De Segurança E Defesa - Enquadramento Histórico”. Portugal: Revista Militar 2429/2430 - junho/julho de 2004

²⁶ As missões de Petersberg foram instituídas na reunião do Conselho Ministerial da UEO, em junho de 1992, que decorreu nas proximidades de Bona. Os EM's 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.

As missões de Petersberg encontram-se hoje abrangidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), tal como alterado pelo Tratado de Lisboa, e fazem parte integrante da PCSD. Assim, da interpretação integrada do artigo 43.º n.º 1 com o 42.º n.º 1 resulta a absorção das Missões pelo direito originário da União. Estas missões já haviam sido previstas, no quadro dos tratados, com a revisão de Amesterdão, em 1997, com a sua inclusão no antigo artigo 17.º do TUE. Tratam-se, fundamentalmente, de operações humanitárias ou de evacuação de cidadãos, missões de manutenção da paz, bem como missões executadas por forças de combate para gerir crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

que a União pode levar a cabo. Essas consistem em missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz (artigo 17.º n.º 2 do TUE). Por solicitação da União, a UEO prepara e executa as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa, incluindo as Missões de *Petersberg* (artigo 17.º n.º 3 do TUE).²⁷

Com efeito, a UE ficou dotada dos mecanismos legais suficientes para desenvolver uma política externa comum e para encarregar a UEO de executar essas políticas no plano da segurança. Contudo, face ao primeiro desafio para pôr em prática esta política, no caso da ex-Jugoslávia, fracassou parcialmente, na medida em que demonstrou uma ausência de consenso e uma incapacidade para resolver conflitos e para antecipar situações graves²⁸.

O Tratado de Amsterdão entra em vigor a 1 de maio de 1999, e nesse mesmo ano, a intervenção da NATO no Kosovo revela o “grave *desequilíbrio militar transatlântico*.”²⁹ Mostrando uma insuficiência de meios indispensáveis para a gestão de crises e do desfasamento, em termos de forças e recursos existentes, entre os seus exércitos europeus e o dos EUA – que colocava em cheque o futuro político e operativo da NATO (no caso de uma abstenção norte-americana)³⁰. A Cimeira de *Saint-Malo*, a 3 e 4 de dezembro de 1998, em ligação com crise no Kosovo, pode ser considerada como catalisadora para a primeira Política Externa de Segurança e Defesa (PESD). Esta apresentou uma inesperada convergência franco-britânica, tanto na aproximação de Londres à Europa, como numa concessão francesa à legitimidade atlântica. É aqui que se prevê transitar de uma identidade de defesa europeia para uma eventual Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC), pois assim nasceu um sentimento de que existia a necessidade de agir para retificar o desequilíbrio entre a potencialidade económica e a potencialidade política da Europa.

²⁷ Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncipe, pag. 9 e segs.

²⁸ Tenente-General António de Jesus Bispo. 2004. “Política Europeia Comum De Segurança E Defesa - Enquadramento Histórico”. Portugal: Revista Militar 2429/2430 - junho/julho de 2004.

²⁹ Robert Kagan. 2003. “Of Paradise and Power-America and Europe in the New World Order” Lisboa: Gradiva, pag. 55.

³⁰ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 343.

4.3 – A Conferência Intergovernamental e o Tratado de Nice

Em conformidade com a Declaração n.º 23, anexa ao Tratado de Nice, o Conselho Europeu de *Laeken*, que teve lugar de 14 e 15 de dezembro de 2001, decidiu organizar uma CIG para 2004³¹, reunindo as principais partes interessadas num debate sobre o futuro da UE. Tinha por objetivo preparar a próxima CIG da forma mais transparente possível e dar resposta às quatro questões principais relativas à futura evolução da UE: uma melhor divisão de competências; a simplificação dos instrumentos de ação da União; mais democracia, transparência e eficácia; a redação de uma Constituição para os cidadãos da Europa.

A CIG de 2000 foi sintoma de todos estes acontecimentos, a qual deu origem à assinatura do Tratado de Nice, a 26 de fevereiro de 2001, e à sua posterior entrada em vigor, a 1 de fevereiro de 2003. Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia de 1999, a UE deveria, o mais tardar, no final de 2002, ser capaz de acolher como novos EM's os países candidatos que estivessem preparados para a adesão³². Foi necessário aumentar consideravelmente o peso político dos países com uma densidade populacional menor. O Tratado de Nice visava, por um lado, aumentar a eficiência e a legitimidade das instituições da UE e preparar a UE para o seu próximo grande alargamento, por outro, sublinhar que a política da UE no domínio da segurança e defesa, não poderia prejudicar o carácter específico da política de segurança e defesa de certos EM's e respeitaria as obrigações de alguns EM's que viam a sua defesa comum realizada na NATO, devendo compatibilizá-la com a política de segurança e defesa estabelecida naquele enquadramento.³³ Os Conselhos Europeus posteriores, até à aprovação do Tratado de Nice pela CIG a 10 e 11 de Dezembro de 2000, tomaram decisões muito importantes no que à criação de uma política europeia de segurança e defesa diz respeito. Por outro lado, a criação da PCSD, conduziu a uma progressiva transferência de competências por parte da UEO para a União. Com a cláusula de assistência mútua

³¹ *Ibidem*, pag. 151.

³² Apenas a 1 de maio de 2004, aderiram à UE a Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Eslováquia, o Chipre, a Estónia e a Eslovénia, e a 1 de janeiro de 2007, a Bulgária e a Roménia. Com a entrada da Croácia em 2013 e saída do Reino Unido a 31 de janeiro de 2020, contabilizam-se assim 27 Estados-Membros na UE.

³³ **Tenente-General António de Jesus Bispo**. 2004. “Política Europeia Comum De Segurança E Defesa - Enquadramento Histórico”. Portugal: Revista Militar 2429/2430 - junho/julho de 2004.

prevista pelo Tratado de Lisboa (artigo 42.º n.º 7 do TUE), a UEO deixou definitivamente de ter uma razão para existir, tendo cessado as suas funções a 30 de junho de 2011.

No âmbito da PESC, algumas novas disposições destinam-se a torná-la PESC mais eficaz, nomeadamente, a nomeação do representante especial (o artigo 18.º n.º 5 do TUE passa a estar sujeita a uma deliberação por parte do Conselho por maioria qualificada em substituição da unanimidade, veja-se o artigo 23.º n.º 2, último travessão do TUE), e o Conselho delibera por maioria qualificada sempre que um acordo internacional seja previsto para dar execução a uma ação comum ou a uma posição comum (artigo 24.º n.º 3 do TUE). O artigo 17.º do TUE é modificado no sentido de serem suprimidas, quase na totalidade, as disposições relativas à UEO no que se refere à política de segurança e de defesa da União. Doravante, prevê-se a possibilidade de se instaurarem cooperações reforçadas (artigos 27.º A. a 27.º E. do TUE), o que não era possível anteriormente. É vinculativo que devem incidir sobre a execução de ações comuns ou posições comuns (artigo 27.º B. do TUE). Devem igualmente respeitar as condições gerais das cooperações reforçadas para os três pilares e não podem incidir em questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa (artigos 27.º B, e 43.º a 45.º do TUE).³⁴

4.4 - Uma Estreita União

Um Tratado que estabeleceria uma Constituição para a Europa (TECE), teria sido aprovado pela CIG 2004, sendo que os sonhos federalistas, embora pouco prováveis, obteriam ali vida. No entanto, devido aos referendos negativos francês e holandês, não chega a entrar em vigor.

Na Parte I do TECE encontravam-se as disposições específicas da PESC (artigo I- 40.º TECE) e da PCSD (artigo I-41.º TECE), bem como uma “cláusula de solidariedade” prevista no artigo I-43.º TECE. Já o título V da Parte III do TECE (relativo às políticas e funcionamento da União) consagrava o regime jurídico geral da ação externa da União, o qual contemplava duas disposições de âmbito geral (artigo III.292.º e III-293.º do

³⁴ Joana Brito Câmara. 2014. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia: À Luz das Transformações Trazidas Pelo Tratado De Lisboa, Estão Reunidas as Condições Para A União Europeia Vir A Ser Uma Potência Global Política E Militar No Século XXI?* Lisboa: Repositório da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Instituto de Estudos Políticos. pag. 12 e segs.

TECE), cujo desígnio se afigurava ser o de conferir maior unidade e coerência à atuação da União na “cena internacional” (artigo III-292.º, n.º3 TECE) e normas sobre cada um dos domínios da ação externa da União, as quais constituíam, nalguns casos, alterações e aditamentos às normas anteriores aos Tratados. Os artigos III-294.º a III-308.º TECE diziam respeito à PESC, os artigos III-309.º a III-312.º TECE debruçavam-se sobre a PCSD e os artigos III- 316.º a III-322.º TECE tratavam da cooperação com os países terceiros.³⁵

O Conselho Europeu de Bruxelas, de 21 e 22 de Junho de 2007, decidiu convocar uma CIG, com um mandato delimitado e preciso, do qual constava expressamente que *O TUE e o Tratado sobre o Funcionamento da União não terão carácter constitucional*”, pelo que *“esta mudança refletir-se-á na terminologia utilizada em todos os textos (...) o Ministro dos Negócios Estrangeiros será designado Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança(...)*³⁶

5. - O Tratado de Lisboa, a revigorada PESC e a eventual Defesa Comum

Pelo presente Tratado, as ALTAS PARTES CONTRATANTES instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por "União", à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns (...) Estes dois Tratados têm o mesmo valor jurídico. A União substitui-se e sucede à Comunidade Europeia.

Consoante o artigo 1.º do TUE, O Tratado de Lisboa procurou suprimir a estrutura tripartida e substituí-la por uma estrutura unitária, tal como refere o artigo 1.º do TUE.

Os principais objetivos intrínsecos ao Tratado de Lisboa dizem respeito a uma maior democracia na Europa, maior eficácia de atuação da UE e ao aumento da capacidade da União para fazer face aos desafios globais que passam por aspetos como o desenvolvimento sustentável, as alterações climáticas ou de segurança³⁷.

³⁵ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 152 e segs.

³⁶ Disponível em www.europa.eu.int.

³⁷ http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm.

É também criado um novo mecanismo de subsidiariedade entre os vários Parlamentos Nacionais e a UE, permitindo assegurar que a União e as suas instituições intervenham apenas nos casos em que possa vir a obter resultados mais favoráveis, quando comparado a uma intervenção de nível nacional.

No contexto da Carta das Nações Unidas, as missões que a UE empreendia no exterior do seu território pretendiam a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional. O Tratado alarga as funções da UE de modo a incluir operações de desarmamento, consultoria, assistência militar e de restabelecimento da estabilidade após conflitos³⁸.

Há ainda a possibilidade de estabelecer uma cooperação reforçada entre os EM's que queiram colaborar mais estreitamente no domínio da defesa. Deste modo, o Tratado prevê uma disponibilização à UE de capacidade civil e militar necessária para aplicar a Política Externa e de Segurança Comum por parte dos EM's, e define as funções de uma Agência Europeia de Defesa³⁹.

Estão incluídas no Tratado de Lisboa novas disposições importantes de reforço e eficácia à capacidade da UE em combater o terrorismo, na prevenção da criminalidade transfronteiriça internacional, da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos, armas e drogas. Isso significa que é atribuída uma maior transparência a este domínio, havendo um reforço das funções do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça. O processo de decisão é acelerado, através do recurso mais frequente à votação por maioria qualificada⁴⁰.

Relativamente à criminalidade, nomeadamente a organizada que origina o tráfico de seres humanos, a UE poderá promover e apoiar ações no âmbito da prevenção do crime e contribuir para a luta contra o terrorismo através do congelamento de bens. Além disto, está prevista no Tratado uma cláusula de solidariedade (de carácter voluntário) que

³⁸ Guia do Tratado de Lisboa, ec.europa.eu/publications.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

expressa a atuação conjunta da UE e dos seus EM's num espírito de solidariedade, quando um EM é vítima de um atentado terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana.

Os EM's da UE ratificaram, a 13 de dezembro de 2007, o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2009. O Tratado de Lisboa trouxe aos EM's da União Europeia um plano jurídico que pretende promover uma Europa mais “democrática e transparente”, não se procedendo à unificação dos Tratados, tal como se pretendia com o TECE. Correspondem sim, os dois Tratados existentes (TUE e TFUE), aos anteriores TUE e TCE, com as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Reforçada a atuação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, tornando mais preparado para os desafios e expectativas da comunidade europeia⁴¹, este tratado veio atualizar as regras de funcionamento da UE, do seu relacionamento com os EM's e com os cidadãos europeus através de dois aspetos fundamentais: a modernização das instituições comunitárias e o aumento da capacidade dos métodos de trabalho comunitário. Assim, a União continuaria a responder de forma eficaz aos desafios atuais e futuros, enquanto superpotência económica e comercial que em cinco décadas alcançou a estabilidade política com base na ideia de um pacto entre Estados soberanos que partilharam um destino comum assente em princípios e valores da paz, do bem-estar, da segurança, da democracia, da justiça e da solidariedade. O Tratado de Lisboa veio assim melhorar a eficiência do processo de tomada de decisão, através de um leque alargado de políticas internas, de resultados mais concretos para os cidadãos, e de instituições modernas capazes de permitir um bom funcionamento a 27 EM's, uma vez que, a constante defesa do interesse nacional conduziria a um enfraquecimento geral da UE no cenário internacional.

O novo TFUE aglutina praticamente todas as políticas da União e consagra uma parte inteiramente dedicada à “ação externa”, (Parte V do TFUE), que está prevista nos artigos 67º a 89º do TFUE. Nos termos do artigo 67º do TFUE, que introduz as disposições gerais em causa no espaço de liberdade, segurança e justiça, verifica-se que o conjunto de matérias se apresenta muito vasto e complexo, já que engloba aspetos que vão desde a cooperação judicial em matéria civil ao asilo e à imigração, do combate ao tráfico de

⁴¹ Henriques, Miguel Gorjão. 2008. *Direito Comunitário. Portugal*: Almedina, pag. 111

droga, à prevenção e combate à criminalidade organizada, da luta contra o terrorismo, o racismo e a xenofobia, à livre circulação de pessoas, dos controlos de fronteiras à cooperação judicial em matéria penal e à cooperação policial.

As matérias referentes ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anteriormente dispersas pelo TCE (Tratado da Comunidade Europeia) e TUE (Tratado da União Europeia), encontram-se agora todas sob alçada do título V do Tratado de Lisboa (Tratado de Funcionamento da União Europeia), sendo-lhes aplicável o “método comunitário”, tal como instrumentos próprios da governação europeia. Isto significa que o Tratado de Lisboa continua a aproximar o espaço de liberdade, segurança e justiça dos procedimentos comuns de decisão, das fontes comuns de Direito Derivado, antes previstas no pilar comunitário, e da jurisdição do Tribunal de Justiça⁴².

O procedimento legislativo ordinário, correspondente ao processo de codecisão dos Tratados anteriores, está regulado no artigo 294º do TFUE, sendo o procedimento legislativo comum da União Europeia e generalizando-se às matérias do espaço de liberdade, segurança e justiça. Deste modo, o Parlamento Europeu e o Conselho (por maioria qualificada) decidem em conjunto, o que facilita a tomada de decisões e retira poder aos Estados individualmente considerados, dado que perdem o direito de veto. Os poderes do Parlamento Europeu são desta forma reforçados, relativamente às matérias que anteriormente faziam parte do terceiro pilar, já que passou de um poder de mera consulta para poder legislativo e decisório.⁴³

As bases jurídicas dos atos adotados com fundamento no procedimento legislativo ordinário são as seguintes:

- artigo 75º – prevenção de terrorismo e atividades com ele relacionadas;
- artigo 78º n.º 2) – política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária;
- artigo 79º n.º 2) – política comum de imigração;

⁴² Ana Maria Guerra Martins. 2010. “Tratado de Lisboa” in Cadernos “O Direito”, Coimbra: edições Almedina, pag. 105 e segs.

⁴³ Ibidem.

- artigo 81º n.º 2) – cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça;
- artigo 82º n.º1 e n.º2, artigo 83º e 84º – cooperação judiciária em matéria penal;
- artigo 85º n.º 1) – Eurojust;
- artigo 87º – cooperação policial;
- artigo 88º n.º 2) – Europol.

Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os atos adotados numa parte do espaço de liberdade, segurança e justiça – a cooperação policial e judiciária penal – não obedeciam aos procedimentos previstos no pilar comunitário. Atualmente, e contrariamente ao que sucedia, as fontes comuns de Direito Derivado previstas no artigo 288º aplicam-se a todo o conjunto de matérias abrangido pelo espaço de liberdade, segurança e justiça, aplicando-se com as respetivas características, ou seja, gozam da primazia sobre o Direito dos EM's e de aplicabilidade direta e efeito direto, quando a eles houver lugar⁴⁴.

É de realçar ainda uma inovação do Tratado de Lisboa, a Cláusula da Solidariedade. A cláusula de solidariedade, que prevê uma atuação conjunta da UE e dos seus EM's está prevista no artigo 222º (título VII- Parte V) do Tratado de Lisboa.

Já o TUE abarca disposições comuns relativas a todas as políticas da União, nomeadamente a definição do que é a União, os valores sobre os quais a mesma assenta, e os seus objetivos (artigos 1.º, 2.º e 3.º, e seguintes do TUE); disposições relativas aos princípios democráticos (artigos 9.º e seguintes do TUE); disposições relativas às instituições (artigos 13.º e seguintes do TUE); disposições relativas às cooperações reforçadas (artigo 20.º do TUE); disposições gerais que se aplicam a toda a ação externa (artigos 21.º e 22.º do TUE); e disposições específicas que se dirigem apenas à PESC (artigos 23.º a 41.º do TUE)⁴⁵; e disposições finais, incluindo as regras de adesão à União, de revisão dos Tratados, e a retirada da União (artigos 47.º e seguintes do TUE). Contempla ainda disposições comuns para toda a ação externa da União (Título V,

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 320.

Capítulo 1 do TUE). E por último, abarca também algumas políticas transversais, a política de vizinhança da União e os direitos fundamentais (artigos 8.º e 6.º do TUE respetivamente)⁴⁶.

Com o Tratado de Lisboa pode-se analisar a intenção de uma maior interligação entre os diversos objetivos da UE, cuja tendência é cada vez maior para encarar a política Externa de uma forma holística.⁴⁷

É, de facto, o que podemos interpretar pelo artigo 3.º, n.º 5 do TUE:

“Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta.”

Assim, os objetivos da ação externa da UE podem ser divididos em quatro escopos distintos, não obstante, homogêneos na sua execução, senão vejamos:

- 1- Políticos – a salvaguarda dos valores da União (a democracia, o respeito dos direitos humanos, em especial os da criança, a *rule of law*) e a promoção de um sistema internacional baseado no multilateralismo e na *global governance*, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas (artigo 3.º, n.º 5, TUE);
- 2- De Segurança – preservação da paz e prevenção de conflitos (domínio privilegiado da PESC)⁴⁸;

⁴⁶ A este propósito, **Joana Brito Câmara**, no seu livro *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*, refere que “...se se tivesse realmente pretendido suprimir a estrutura dos pilares, a PESC não constaria como uma política à parte de praticamente todas as outras, integrada no TUE (Título V, Capítulo II), e não no TFUE. Acresce que o próprio TUE consagra a especificidade muito própria da PESC, ao abrigo do disposto no artigo 24.º n.º 1, o qual prevê que a mesma está sujeita a regras e procedimentos específicos(...) no entanto, algumas matérias relativamente à PESC encontram-se reguladas no TFUE, como por exemplo o procedimento comum de celebração de acordos internacionais (artigo 218.º do TFUE), não perdendo a mesma porém as suas especificidades próprias. Alguns traços comunitários no âmbito da PESC também subsistem com o Tratado de Lisboa e são até mesmo reforçados, como a previsão da deliberação por maioria qualificada que se estende a mais um caso, e que se torna possível de alcançar com a efetivação de uma cláusula passerelle (artigo 31.º n.º 2 segundo travessão, e n.º 3 do TUE).”

⁴⁷ **Panos Koutrakos**. 2017. “The European Union’s Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon” Stockholm: SIEPS, pag. 21.

⁴⁸ Sobre a PESC no Tratado de Lisboa, veja-se **Andrea Ott**. 2008. “Depillarisation: The entrance of intergovernmentalism through the backdoor?”. *MJ*. Pag. 35-42; **Marc Fallon / Anne-Claire Simon**. 2007-2008. “Le renouvellement des politiques de l’union européenne dans le traite de Lisbonne”. *ERA*. Pag. 243-264; **Jean Claude Piris**. 2010. “The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis”. Cambridge: Cambridge University Press. Pag. 238-287.

- 3- De desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos e a erradicação da pobreza;
- 4- Económicos – o comércio livre e equitativo.⁴⁹

No âmbito da PCSD, o TUE permite o estabelecimento de uma defesa comum, e recomenda, caso o decidam, que os EM's adotem uma decisão nesse sentido, de acordo com as suas normas constitucionais (artigo 42.º n.º 2 do TUE).

5.1 - A Política Comum de Segurança e Defesa como Tratado de Lisboa

A PCSD, é um elemento importante da política da UE e é o domínio da política Externa da UE. A PCSD é o sucessor da Segurança e Defesa da Identidade Europeia sob a tutela da NATO, mas difere na medida em que se insere no âmbito da jurisdição da UE em si, incluindo os países sem laços com a NATO. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, sucedeu à Política Europeia de Segurança e de Defesa.

A figura do/a Alto/a Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, foi criado originalmente no âmbito do Tratado de Amesterdão, como sendo o “Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum”. Foi ocupado desde a sua criação por *Javier Solana*, Secretário-Geral do Conselho da UE. O Tratado de Lisboa mantém a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. *Federica Mogherini* foi nomeada para o posto para o período 2014-2019, sucedendo a *Catherine Ashton*, que ocupou o posto entre 2009 e 2014. Presentemente *Josep Borrell* assumiu o posto, sucedendo a *Federica* a 1 de dezembro de 2019.

Este posto não deve ser menosprezado, pois cabe ao Alto Representante conduzir a política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e de defesa, e presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros. É ainda um dos vice-presidentes da Comissão Europeia, garantindo a consistência da ação externa da UE. Cabem-lhe, no âmbito da Comissão, responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas e é responsável pela coordenação dos outros aspetos da

⁴⁹ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 321.

ação externa da UE, inclusivamente a PESC. As dificuldades que existem de articulação entre a PESC e a restante ação externa da UE, são supridas pelo Conselho e pelo Conselho Europeu⁵⁰ que, assistidos pelo/a Alto/a Representante, asseguram essa coerência e cooperação, consoante preveem e estatuem os artigos 21.º, n.º 3 e 26.º, n.º 3 do TUE. Como veremos, o/a Alto/a Representante terá um papel importantíssimo na PESC, desde a sua “ativação”, até à sua coordenação e desenvolvimento.

Apesar da revisão Unitária dos Tratados em Lisboa, a PESC continua a obedecer a regras muito diferentes das restantes políticas, o que não contribui para a simplificação dos seus procedimentos, nem dos seus instrumentos de atuação, muito menos para a sua eficácia.⁵¹ O artigo 24.º, n.º 1 do TUE prevê e estatui que a PESC abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá culminar numa defesa comum.

Sendo que o novo Tratado de Lisboa pretende uma aplicação Unitária e holística, o facto de a PESC abranger todos os domínios da política externa – que por sua vez influencia outras políticas da UE – pode trazer alguns constrangimentos à UE. Nesse sentido, como já referimos, a coerência entre os diferentes domínios, é sanada pelo Conselho e pelo Conselho Europeu, assistidos pelo/a Alto/a Representante, que asseguram essa coerência e cooperação, consoante preveem e estatuem os artigos 21.º, n.º 3 e 26.º, n.º 3 do TUE.

O processo legislativo comum (artigo 288.º e seguintes do TFUE) não se aplica à PESC, pois esta obedece a procedimentos específicos (artigo 24.º, n.º 1 do TUE), cabendo as decisões ao Conselho, com respeito pelas orientações gerais e linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu (artigo 26.º, n.º 2 do TUE). O tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) continua sem dispor de competência no que diz respeito às disposições da PESC, com exceção da verificação da observância, por parte dos EM's e dos órgãos e instituições da UE, do disposto no artigo 40.º do TUE, bem como reserva a

⁵⁰ A este propósito, veja-se em o ponto 2.1 “Os protagonistas”, in Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncipeia, pag. 28.

⁵¹ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 322.

competência de fiscalizar a legalidade de determinadas decisões, a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do TFUE.⁵²

A deliberação por unanimidade (artigo 31.º do TUE), é a forma utilizada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da UE, para votar sobre questões que os EM's considerem sensíveis, como é o caso por exemplo, das tomadas de decisão sobre questões ligadas à política externa e de segurança comum, e mais especificamente, dentro desta, da política comum de segurança e defesa, sendo esta a regra no âmbito da PESC (artigos 22.º n.º 1, 24.º n.º 1, 31.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE), mantendo o mecanismo de “abstenção construtiva”⁵³ da versão anterior dos Tratados. Em matéria da PESC, o Tratado inclui a deliberação por unanimidade, excetuando-se as decisões com implicações militares e de defesa, sendo que essas serão por maioria qualificada⁵⁴ (artigo 31.º, n.º 3 do TUE).

Assim sendo, O Conselho Europeu e o Conselho, ao tomar uma decisão respeitante a qualquer assunto relacionado com a PESC (excetuando-se os casos mencionados no artigo 31.º, n.º 2 do TUE), carece de um voto a favor de todos os 27 EM's, sendo que a abstenção não impede uma tomada de decisão, funcionando como uma forma de confirmação tácita (“abstenção construtiva”). Com isto quer-se dizer que a todos os EM é dado o poder de vetar e a todos os EM o poder de promulgar? Sim, qualquer EM pode votar contra uma tomada de decisão sobre estas questões, travando-a, no entanto, a sua abstenção funcionará como um voto favorável.

⁵² *Ibidem*, pag. 334.

⁵³ Em deliberações por unanimidade, um Estado pode abster-se numa votação, fazendo acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União.

⁵⁴ O método de votação mais comum no Conselho, é a votação por maioria qualificada, sendo que 80% de toda a legislação da UE é adotada segundo este método. De facto, a votação por maioria qualificada é a regra de votação no Conselho de Ministros, salvo disposição em contrário nos Tratados (artigo 16.º n.º 3 do TUE). Para existir maioria qualificada, pelo menos 55% dos EM, num mínimo de 15, devendo estes representar 65% da população da União, necessitam votar a favor de uma decisão. A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho. Caso contrário, considera-se alcançada a maioria qualificada (artigo 16º n.º 4 do TUE). É a denominada regra da “dupla maioria”, “Estados/população”, adotada no Tratado de Lisboa.

5.2 - O(a) Alto(a) Representante da União

No Tratado de Lisboa, a criação da figura do/a Alto/a Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, tem o escopo fundamental de posicionar a UE na cena internacional, como um participante relevante e vigilante, através do qual se pode adquirir credibilidade, visibilidade e estabilidade à representação externa da UE nos seus variados aspetos, com predominância na PESC. O/a Alto/a Representante tem um papel importante, pois é dele/a (ou dos próprios EM's) que partem as iniciativas no domínio da PESC/PCSD/CEP (iniciativas, propostas, convocar/convidar EM's, etc.), conforme artigo 18.º, n.º 2; 26.º, n.º 2; 27.º n.º 1 e 3; 30.º, n.º 1 e 42.º, n.º 4 do TUE. A Comissão e o Parlamento Europeu podem fazer recomendações ao Conselho e ao/a Alto/a Representante, no entanto, não têm qualquer poder decisório nesta matéria. Cabe ao/a Alto/a Representante, enquanto Vice-Presidente da Comissão (artigo 17.º, n.º 4 e 5 do TUE), fazer a ponte entre a Comissão e o Conselho Europeu (artigo 18.º do TUE), devendo contribuir para uma maior unidade, coerência e eficácia da política externa da União (como, aliás, lhe impõe o artigo 26.º, n.º 2 do TUE).⁵⁵

O/a Alto/a Representante conduz o diálogo político com terceiros, expressa a posição da União nas organizações e nas conferências internacionais e apresenta a posição da União perante o Conselho de Segurança das Nações Unidas (artigo 27.º, n.º 2 e 34.º, n.º 2 do TUE). Além disso, executa as decisões da PESC (artigos 26.º, n.º 3, 24.º, n.º 1, e 34.º, n.º 1 do TUE), consulta regularmente o Parlamento Europeu (artigo 36.º do TUE, exerce autoridade sobre os representantes especiais nomeados pelo Conselho (artigo 33.º TUE). O “Templo Grego” da PESC é assim composto pelo/a Alto/a Representante, pelo Presidente do Conselho e pelo Presidente da Comissão, tendo sido difícil, na prática, alcançar um equilíbrio, pelas tensões que podem existir, por exemplo, entre o/a Alto/a Representante e o Presidente da Comissão. Este é um dos casos em que as características das personalidades que, em cada momento, ocupam os cargos, pode fazer a diferença.⁵⁶

⁵⁵ Kaddous, Christine. 2008. *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*. In: Griller, Stefan & Ziller, Jacques (Ed.). *The Lisbon Treaty : EU constitutionalism without a constitutional treaty?*. Florence. Wien : Springer, pag. 245.

⁵⁶ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 309 a 326.

Os EM's detêm o poder no âmbito da PESC, acima de qualquer órgão da União (artigo 24.º, n.º 3 do TUE), cabendo-lhes apoiar ativamente e sem reservas a PESC da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio, abstendo-se de praticar atos que possam prejudicar os interesses da União, ou coloca-la numa posição desvantajosa nas relações internacionais.⁵⁷

5.3. - A possibilidade de estabelecer uma Cooperação Estruturada Permanente

O Tratado de Lisboa reformou a PCSD⁵⁸, robustecendo os argumentos militares europeus, onde os EM's, por sua iniciativa, podem agora estabelecer uma Cooperação Estruturada Permanente⁵⁹ (doravante CEP), que se assemelha em tudo a uma defesa conjunta/comum, no entanto, sem o ser, como veremos (artigos 42.º, n.º 6 e 46.º do TUE e protocolo n.º 10 do Tratado de Lisboa). Nos termos do artigo 42.º, n.º 6, os EM's 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, estabelecem uma CEP no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º, o qual prevê que os EM's participantes devem notificar a sua intenção ao Conselho e ao/à alto/a Representante. No prazo de três meses a contar dessa notificação, o Conselho deve adotar uma decisão que estabelece a CEP e determinar a lista dos EM's participantes. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao/à Alto/a Representante (artigo 46.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).⁶⁰

Os EM's que, numa fase posterior, desejem participar na CEP, devem notificar a sua intenção ao Conselho e ao/à Alto/a Representante. O Conselho adota uma decisão confirmando a participação do EM interessado que preencha os critérios e subscreva os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do protocolo n.º 10 relativo à CEP, deliberando por maioria qualificada⁶¹ após consulta ao/à Alto/a Representante. Só tomam

⁵⁷ Panos Koutrakos. 2017. *"The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon"* Stockholm: SIEPS, pag. 26.

⁵⁸ Orosco, V.Perrine / Cats, Julien. 2008. *Le Traité de Lisbonne : un tournant pour l'Europe de la defense?*. França:Revue du marché commun et de l'Union européenne, pag. 420 a 431.

⁵⁹ Panos Koutrakos. *"The role of law in Common Security and Defence Policy: functions, limitations and perceptions"*, in Panos Koutrakos. 2011. *European Foreign Policy - Legal and Political Perspectives*. Inglaterra: Edward Elgar Publishing Ltd, pag. 242 e segs.

⁶⁰ Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Princípia, pag. 104 e segs.

⁶¹ A maioria qualificada é definida nos termos do artigo 238.º, n.º 3, alínea a) do TFUE.

parte na votação os EM's que representem os EM's participantes (artigo 46.º n.º 3 do TUE)⁶².

Com o mesmo procedimento, mas sem a obrigação de consultar o/a Alto/a Representante, o Conselho, à exceção do membro em causa, pode adotar uma decisão que suspenda a participação de um EM na CEP, quando este deixe de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2º do protocolo (artigo 46.º n.º 4 do TUE). Se um EM quiser abandonar a CEP notificará a sua decisão ao Conselho, este tomando nota de que essa participação terminou (artigo 46.º n.º 5 do TUE). As decisões e as recomendações do Conselho em execução da CEP são adotadas por unanimidade (artigo 46.º n.º 6 do TUE)⁶³.

Com efeito, as regras de participação são mais simples do que as regras de uma cooperação reforçada, uma vez que não é necessário um número mínimo de nove EM's para se instituir a CEP (como estabelece o artigo 20.º do TUE), e a decisão de autorização e de participação é tomada por maioria qualificada, e não por unanimidade (como estabelecem os artigos 329.º n.º 2, 330.º, e 331.º n.º 2 do TFUE). Esta é, aliás, uma das raras situações no âmbito da PCSD em que o Conselho não delibera por unanimidade.

O protocolo n.º 10 relativo à CEP, estabelece, no seu artigo 1.º um conjunto de critérios a que devem obedecer os Estados para constituírem ou aderirem a uma CEP. Devem, nomeadamente, comprometer-se desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa. Também devem ser capazes de fornecer, quer a título nacional quer enquanto elementos de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas. Estas forças devem estar em condições de levar a cabo as missões a que se refere o artigo 43.º do TUE, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da ONU, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo.

No seu artigo 2.º estabelece um conjunto ainda mais vasto de compromissos que devem subscrever os EM's que participem numa cooperação estruturada permanente, como o de

⁶² Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 358.

⁶³ A unanimidade é constituída apenas pelos votos dos representantes dos Estados-membros participantes.

cooperarem desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no sentido de alcançarem objetivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa; reverem regularmente esses objetivos em função do ambiente de segurança e das responsabilidades internacionais da União; ou o de participarem se for caso disso no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (AED) (artigo 2.º al. a) e al. e) do protocolo).

Com a nova PCSD, o Tratado de Lisboa introduziu ainda uma “cláusula de assistência mútua” (artigo 42.º, n.º 7 do TUE), que estatui que se um EM vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros EM’s devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. No entanto, tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados EM’s. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar⁶⁴.

5.4 - A Agência Europeia de Defesa

A AED foi criada pela Ação Comum⁶⁵ n.º 2004/551/PESC de 12 de julho⁶⁶, a qual foi, recentemente, reformulada pela Decisão do Conselho 2015/1835/PESC, de 12 de outubro de 2015, que define o seu estatuto, sede e regras de funcionamento⁶⁷, dadas as suas relevantes funções, nomeadamente as de contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos EM’s. Deve ainda avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades, promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis, propor projetos

⁶⁴ Panos Koutrakos. “*The role of law in Common Security and Defence Policy: functions, limitations and perceptions*”, in Panos Koutrakos. 2011. *European Foreign Policy - Legal and Political Perspectives*. Inglaterra: Edward Elgar Publishing Ltd, pag. 237 e seg.

⁶⁵ Veja-se a Ação Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa, JO L 245 de 17/7/2004, alterada pela Ação Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008, JO L 102 de 12/4/2008, e a Decisão do Conselho de 24 de Setembro de 2004 relativa ao estatuto da Agência Europeia de Defesa 2004/676/CE, JO L 310 de 7/10/2004, alterada pela Decisão do Conselho de 29 de Janeiro de 2007, 2007/215/CE, JO L 95, de 5/4/2007.

⁶⁶ JOUE L 245, de 17/7/2004, pag. 17.

⁶⁷ JOUE L 266, de 13/10/2015, pag. 55 e segs.

multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares, apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa e contribuir para identificar e executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector (artigo 45.º n.º 1 do TUE)⁶⁸. Note-se que a AED só passou a constar de direito originário com o Tratado de Lisboa (artigos 42.º, n.º 3 e 45.º do TUE)⁶⁹.

A Agência é colocada sob a autoridade do Conselho, cumpre as suas missões em articulação com a Comissão na medida do necessário, e no seu quadro são constituídos grupos específicos compostos por EM's que desenvolvam projetos comuns (artigo 45.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

Nos termos do artigo 42.º, n.º 3, do TUE, a AED tem competência:

no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos (...) identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares.

Nos termos do artigo 45.º do TUE, a AED tem por missão:

- 1- Contribui para identificar os objetivos de capacidades militares dos EM's e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades;
- 2- Promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis;
- 3- Propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos EM's, bem como a gestão de programas de cooperação específicos;
- 4- Apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras;

⁶⁸ Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncípia, pag. 106 e 107.

⁶⁹ Jorge Domecq, "The European Defence Agency (EDA)", in Jochen Rehl (ed.). 2015. "Handbook CSDP – The Common Security and Defense Policy of the European Union". Austria: Armed Forces Printing Center, pag. 164 e segs.

- 5- Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares⁷⁰.

Ou seja, a Agência destina-se a desenvolver e a melhorar as capacidades de defesa dos EM's, bem como a impulsionar a defesa europeia em termos de equipamentos, através da investigação ou da execução de medidas que reforcem a base industrial e tecnológica do sector. Também procura desenvolver o trabalho conjunto dos EM's, através dos seus projetos multilaterais e programas de cooperação, de forma a potenciar sinergias⁷¹.

A AED está aberta a todos os EM's que nela desejem participar. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, adota uma decisão que defina o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência. Essa decisão tem em conta o grau de participação efetiva nas atividades da Agência. No quadro da Agência são constituídos grupos específicos compostos por EM's que desenvolvam projetos conjuntos. A AED cumpre as suas missões em articulação com a Comissão, na medida do necessário (artigo 45.º, n.º 2 do TUE). Note-se que o TUE prevê a votação, por maioria qualificada, no seio do Conselho, da decisão de modificação do estatuto da Agência.

Nos termos do artigo 3.º do protocolo relativo à CEP, a Agência contribui para a avaliação regular dos contributos em matéria de capacidades dos Estados participantes na CEP, nomeadamente sobre os compromissos previstos no artigo 2.º do protocolo, apresentando um relatório sobre o assunto pelo menos uma vez por ano. Essa avaliação pode servir de base às recomendações e às decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 46.º do TUE. Assim, na prática a Agência “vigia” os membros da cooperação estruturada permanente, no sentido de os mesmos cumprirem os compromissos que subscreveram. A Agência está aberta a todos os EM's que nela desejem participar (artigo 45.º n.º 2 do TUE), integrando atualmente todos os EM's menos a Dinamarca⁷².

⁷⁰ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 364 e 365.

⁷¹ Joana Brito Câmara. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Príncípa, pag. 106 e 107.

⁷² Ibidem.

O TUE prevê também a adoção da decisão de criação de um FDE de lançamento, constituído por contribuições dos EM's, que seja adotada por maioria qualificada do Conselho, sob proposta do/a Alto/a Representante (artigo 41.º, n.º 3 do TUE). Como analisaremos posteriormente no nosso estudo, o FDE foi instituído a 7 de junho de 2017⁷³.

6. - A primeira tentativa de uma união militar europeia

Com o novo Tratado, a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.

A questão será saber, até que ponto pode esta defesa ser comum? Ou seja, até que ponto poderemos estar a falar de umas forças armadas europeias, constituídas por um exército, marinha e força aérea multinacional?

A PESC foi pela primeira vez posta em prática com o Tratado de Maastricht, mas começou a ser pensada e concebida, ainda antes da criação da Comunidade Económica Europeia.⁷⁴

Poderemos afirmar que este tipo de união militar é a utopia federalista europeia, mas que por algumas ocasiões ao longo da história, foi de facto considerada, senão vejamos. Ainda que a 17 de março de 1948, através do Tratado de Bruxelas, existisse uma aliança intergovernamental de defesa exclusivamente europeia, depois da Declaração *Schuman*, intencionava-se mais. Após a criação do Tratado CECA, sucederam-se uma série de acontecimentos que não agradaram, de todo, à França: a guerra da Coreia, o aumento da ameaça da União Soviética de Estaline, o rearmamento da Alemanha e a sua entrada na NATO⁷⁵. Em 1950, o desenvolvimento da Guerra Fria colocou o crescimento do bloco

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_17_1508.

⁷⁴ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 296.

⁷⁵ Ibidem.

soviético (e a sua capacidade de resposta a uma eventual ofensiva) no topo das prioridades dos países europeus. Tais feitos levaram a que o Ministro da Defesa francês e Presidente do Conselho, *Pléven*, em 24 de outubro de 1950, e perante a assembleia nacional francesa, promovesse o projeto da Comunidade europeia de defesa (CED), parcialmente orquestrada por *Monnet*. Os EUA apelavam a um rearmamento alemão e o Presidente Francês, *René Pléven*, subscrevia a proposta de *Winston Churchill* de constituição de um exército europeu.

6.1 - O sonho federalista concretizado na Comunidade Europeia de Defesa

A criação da CED, em 1952, foi uma proposta que visava o estabelecimento de um exército europeu integrado que estaria sob o comando da NATO. Através da CECA e da CED, antevia-se um “plano *Schumann* alargado”, levada a cabo por *Jean Monnet*⁷⁶ e *René Pléven*, que tinha na sua génese o objetivo de dar “a todos os povos europeus, o sentimento de uma segurança coletiva” e seria composta por um exército europeu ligado às instituições políticas da Europa unida, colocado sob a responsabilidade de um Ministro da Defesa europeu (hoje representado pela pessoa do/a Alto/a Representante), sob controlo de uma Assembleia europeia (hoje pela Comissão e Conselho), responsável perante o Parlamento da CECA⁷⁷ e com um orçamento militar comum (hoje representado pelo Fundo Europeu de Defesa em 2017)⁷⁸. A criação de um Conselho de Ministros, que determinaria a política comunitária de defesa decidindo por unanimidade nas questões importantes⁷⁹, cuja eficácia se colocaria em causa, pois a decisão por unanimidade, em situações críticas que poderiam exigir uma resposta célere, não seria viável. O artigo 38.º do Tratado de Paris, introduzido por influência de *De Gasperi*, atribuía à Assembleia da CED a missão de criar uma estrutura política federal ou confederal⁸⁰.

Ora, tendo a declaração *Schuman* sido tão bem acolhida na RFA, o governo francês decide, uns meses mais tarde, em outubro de 1950, promover um segundo projeto de

⁷⁶ *Jean Monnet*. 1976. *Mémoires*. Paris. Pag. 487 e segs.

⁷⁷ *António Martins Silva*. 2010. *História da Unificação Europeia: A integração Comunitária (1945-2010)*. Portugal: Universidade de Coimbra, pag. 70.

⁷⁸ *Ana Maria Guerra Martins*. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 296.

⁷⁹ *Ibidem*, pag 71 e 72

⁸⁰ *Ibidem*.

integração europeia na área da defesa. A iniciativa parte de René Pleven, presidente do conselho, que, a 24 de outubro de 1950, e perante a assembleia nacional francesa, faz uma proposta nesse sentido. Esta nova Comunidade europeia de defesa permitiria, de acordo com o governo francês, atingir dois objetivos: por um lado, rearmar a RFA, o que seria do interesse dos Estados Unidos, mas por outro, rearmá-la dentro do quadro europeu. A proposta recebe mais uma vez um acolhimento favorável em Bona.⁸¹

Finalmente, o Tratado de Paris de 27 de maio de 1952, concluído para vigorar cinquenta anos, tal como o TCECA (segundo artigo 97.º do TCECA), cria a CED. O tratado é assinado pelos seis membros fundadores da CECA (Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), e assume um carácter supranacional, com instituições comuns, um exército comum, um orçamento comum e até mesmo um uniforme comum. A CED deve assegurar a defesa dos EM's em caso de agressão militar. No quadro institucional, o verdadeiro órgão decisor é o Conselho de Ministros, um órgão intergovernamental, mas ainda assim, a criação de um exército europeu comum é uma inovação sem precedentes. Acresce ainda que o artigo 38.º do Tratado de Paris prevê que a Assembleia Comum, um dos órgãos da CECA que abrangeria a CED, estude, no prazo de 6 meses após a sua entrada em vigor, as modificações a introduzir nas instituições para que as mesmas se possam vir a coordenar numa futura estrutura federal.

Como se podia prever, a celeridade e ambição do projeto, não atingiu todas as partes envolvidas. A elevada fragmentação de decisões feria a eficácia da CED, havendo a necessidade de uma entidade supranacional com poder decisório. Com efeito, a iniciativa da CED só adquiriria verdadeiramente sentido no quadro de uma Comunidade política que enquadrasse a comunidade já existente e as que viessem a surgir.

⁸¹ Convém recordar que a 17 de março de 1948, já havia sido criada uma organização de cooperação militar exclusivamente europeia, através do Tratado de Bruxelas, concluído para uma duração de 50 anos: a União Ocidental, da qual fazem parte a França, o Reino Unido, e os três países do Benelux. No entanto, trata-se de uma organização intergovernamental, ao contrário da Comunidade de defesa proposta por Pleven, que segue a via da integração. Os Acordos de Paris de 23 de outubro de 1954 modificam o Tratado de Bruxelas através da criação da UEO que substituiu a União Ocidental. A ela aderem a RFA, e a Itália. A União Ocidental surgiu como uma resposta europeia à ameaça soviética. Os países membros comprometeram-se a construir um sistema de defesa comum e a incrementar as suas relações económicas.

Não havendo esperança por parte do Conselho da Europa, quanto à possibilidade de uma unidade integradora que sanasse estas lacunas, o Presidente da Assembleia consultiva, *Paul Spaak*, europeísta/federalista e entusiasta, demitiu-se no verão de 1952, colocando-se à cabeça do Movimento Europeu. É nesta altura que o Comité de estudos para a constituição europeia elaborou um relatório inspirado por *Altiero Spinelli* que propunha uma estrutura política federal, através da Assembleia Comum da CECA.

Assim, em 1952, constituiu-se uma Assembleia *ad hoc* composta por membros da Assembleia CECA e do Conselho da Europa, com o objetivo de elaborar, no prazo de 6 meses, um projeto de Comunidade Política Europeia (ComPE). O projeto saído da Assembleia *ad hoc*, no início de 1953, cujo principal mentor foi *Beyen*, ministro holandês, apresentou-se sob a forma de um projeto de Constituição Europeia com uma estrutura federal e de construção de um mercado comum.

Tratar-se-ia de um projeto arrojado que, na verdade, compreendia a absorção da CECA e CED, criando assim um Estado Federal. Previa, nomeadamente, a existência de um Parlamento bicamaral, com uma Câmara de Representantes com 268 deputados, eleitos por sufrágio universal e direto, que representaria os povos, e com um Senado com 87 membros designados pelos parlamentos nacionais, eleito pelos parlamentos nacionais, que representaria os Estados⁸². Ambas as Câmaras deteriam poderes legislativos, orçamentais, e de controlo político do executivo. O executivo seria constituído por um Conselho Executivo, onde teria assento os ministros europeus, com iniciativa legislativa. O Conselho de Ministros teria por função coordenar a ação do Conselho Executivo com a dos governos dos EM's, servindo como garantia das soberanias, no entanto, as decisões nos domínios europeus escapavam ao seu controlo. O eixo do processo legislativo seriam as leis comunitárias, propostas pelo Conselho Executivo, segundo parecer favorável, em certos casos, do Conselho de Ministros, e votadas sucessivamente por ambas as Câmaras por maioria simples⁸³. Ao entrarem em vigor, seriam diretamente aplicáveis nos EM's. Assim, o projeto de Tratado tinha um escopo marcadamente federalista e inaugurava uma

⁸² Ibidem, pag. 73.

⁸³ **Joana Brito Câmara**. 2014. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia: À Luz das Transformações Trazidas Pelo Tratado De Lisboa, Estão Reunidas as Condições Para A União Europeia Vir A Ser Uma Potência Global Política E Militar No Século XXI?* Lisboa: Repositório da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Instituto de Estudos Políticos, pag. 10 e segs.

verdadeira integração política, uma vez que abrange não só o carvão e o aço, mas também outras políticas como o mercado comum e sobretudo, a política externa e a defesa. Este projeto não foi aceite pelos Seis, no entanto, admitiam a ideia de constituir uma ComPE mas sem um cariz tão marcadamente federal e manifestavam sérias reticências quanto à criação do mercado comum⁸⁴.

No entanto, a 30 de agosto de 1954, a assembleia nacional francesa rejeita ratificar o Tratado de Paris que cria a CED, por 319 votos contra 264 votos. Com efeito, uma campanha violenta contra a CED havia tido lugar em França, juntando, entre outros, os comunistas e quem estava nos seus antípodas do espectro político, os apoiantes do General *Charles De Gaulle*, pois a mudança de Governo, entretanto, ocorrida em França ditaria a sorte da CED e, consequentemente, da ComPE⁸⁵.

Os argumentos apontados contra a CED foram vários, desde a supranacionalidade do projeto, ao receio de que o rearmamento alemão enfraquecesse a França. Este último fator pesou decisivamente em França junto dos militares, os quais temiam pela reconstituição das forças armadas alemãs e pelo enfraquecimento das forças armadas francesas integradas na nova estrutura. Por outro lado, a supranacionalidade da nova Comunidade poderia conduzir a uma perda de poder da França sobre as suas forças armadas.

Na verdade, a alteração do jogo de forças políticas, favorável à direita nacionalista, a excessiva pressão americana menos prudente e menos hábil por parte do novo secretário de estado *Foster Dulles*, apoiante da CED e da nova união militar e diplomática, no entanto mal vista por parte da França, que a tomou como intimidatória; o trauma da derrota da França face à Alemanha na II Guerra Mundial, a qual havia cessado há menos de uma década, ainda perdurava acesamente junto dos militares e de outros grupos como os gaulistas em França, levando o General *De Gaulle* a afirmar que este novo projeto

⁸⁴ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 297.

⁸⁵ A propósito da dissolução da CED/ComPe, veja-se Gérard Bossuat. 2009. *Histoire de l'union européenne – Foundations, élargissements, avenir*. Paris, pag. 167 e segs; Paulo de Pitta e Cunha. 1993. *Integração Europeia – Estudos de economia, política e direito comunitários*. Lisboa. Pag. 49 e segs; Bino Olivi / Alessandro Giaccone. 2012. *L'europe difficile – la construction européenne, 3^a ed.*, Paris, pag. 36 e segs.; Jean Monnet. 1976. *Mémoires*. Paris. Pag. 487 e segs.

“rearmava a Alemanha e desarmava a França”⁸⁶; os fatores externos, como a morte de José Estaline a 5 de março de 1953, o fim da guerra da Coreia com o armistício em julho de 1953, e a abertura de negociações para a paz sobre a Indochina em abril de 1954, criaram um clima de desanuviamento entre os dois blocos que tornou a CED algo de afinal não tão necessário e urgente⁸⁷.

Como consequência a queda da CED arrasta consigo a ComPe, deixando para trás uma união política e militar que teria mudado o rumo da história europeia e da hegemonia dos polos a Leste e a Oeste. Como o “*fracasso da CED e do seu prolongamento político natural provocou um traumatismo político*”⁸⁸, A rejeição da CED constituiu um “balde de água fria” para todos os que defendiam que o projeto de integração devia acentuar a sua componente política e militar. Durante os 40 anos seguintes as comunidades reforçaram-se como união económica e financeira, designadamente estabelecendo um Mercado Único e criando o Euro, adiando evoluções mais marcantes no âmbito político e de cidadania⁸⁹.

E assim a ideia de uma União política só voltou a ser retomada, no século XX, numa base adaptada, na conferência de Paris, em fevereiro de 1961, em que o General *De Gaulle* apresentou um projeto de União Política europeia original – a Europa dos Estados – o qual, embora tenha sido aceite por *Adenauer*, teve a oposição dos outros parceiros comunitários.

⁸⁶ António Martins Silva. 2010. *História da Unificação Europeia: A integração Comunitária (1945-2010)*. Portugal Universidade de Coimbra, pag. 74.

⁸⁷ Joana Brito Câmara. 2014. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia: À Luz das Transformações Trazidas Pelo Tratado De Lisboa, Estão Reunidas as Condições Para A União Europeia Vir A Ser Uma Potência Global Política E Militar No Século XXI?* Lisboa: Repositório da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Instituto de Estudos Políticos, pag. 10 e segs.

⁸⁸ Dusan Sidjanski. 1992. *l' Avenir Fédéraliste de l' Europe, Lisboa, Gradiva*, pag. 43.

⁸⁹ A propósito da CED, ver dissertação de mestrado de Joana Brito Câmara. 2014. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia: À Luz das Transformações Trazidas Pelo Tratado De Lisboa, Estão Reunidas as Condições Para A União Europeia Vir A Ser Uma Potência Global Política E Militar No Século XXI?* Lisboa: Repositório da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Instituto de Estudos Políticos, pag. 10 e segs. e a obra de António Martins Silva. 2010. *História da Unificação Europeia: A integração Comunitária (1945-2010)*. Portugal Universidade de Coimbra, pag. 71 e segs.

6.2. - O Conselho Europeu de Colônia e a PECSD

Como já foi referido, no rescaldo da Guerra do Kosovo, os EM's da UE foram confrontados com uma dura realidade: o da escassez de mecanismos para a gestão de crises. Com a crise nos Balcãs, rapidamente perceberam que os EUA estariam em superioridade, no que toca a recursos, *lato sensu*. Este desfasamento colocaria a NATO numa posição dedálea, caso houvesse uma retração norte-americana.

Assim sendo, seria fulcral voltar ao debate que, apesar de consagrado com o Tratado de *Maastricht*, havia sido negligenciado até então. A política externa e de segurança comum exigia um suporte militar que permitisse à UE, como prioridade, estar em condições de desempenhar o seu papel na cena internacional, pondo em prática as decisões do Tratado de Amesterdão, tornando-a capaz de gerir as crises que surgiam a Leste, cuja tendência poria em causa a segurança da zona Euro o que, com efeito, viria a por em prática a declaração conjunta de *Tony Blair* (primeiro-ministro britânico), *Jacques Chirac* (presidente francês) e por *Lionel Jospin* (primeiro-ministro francês), protagonistas da Cimeira de *Saint-Malo*.

No Conselho Europeu de Colônia, os EM's mostraram-se decididos a construir uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSD) tendente ao reforço da PESC. Com este objetivo foram adotadas – no anexo III⁹⁰ das conclusões do Conselho Europeu de Colônia - duas decisões políticas estruturantes que viriam a ter fortes repercussões na arquitetura de segurança europeia edificada durante a primeira década do pós-Guerra Fria:

⁹⁰ Pode ler-se no anexo III das conclusões “1.(...)Para atingirmos os nossos objectivos em matéria de política externa e de segurança comum e o progressivo enquadramento de uma política de defesa comum, é convicção nossa que o Conselho deve poder tomar decisões sobre todos os tipos de missões em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da União Europeia, as «missões de Petersberg». Para esse efeito, a União deve dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais, sem prejuízo das ações a empreender pela NATO. A UE estará, assim, mais apta a contribuir para a paz e a segurança a nível internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas.

2. É nossa convicção que para assumir integralmente as suas funções na área da prevenção de conflitos e gestão de crises, a União Europeia deve dispor das capacidades e instrumentos adequados. Assumimos, pois, o compromisso de continuar a desenvolver capacidades militares europeias mais eficazes, partindo das capacidades nacionais, binacionais e multinacionais existentes, e de reforçar as nossas próprias capacidades para esse fim. Este compromisso requer a manutenção de um esforço de defesa contínuo, a implementação das adaptações necessárias e, principalmente, o reforço das nossas capacidades nas áreas das informações, transportes estratégicos, comando e supervisão; requer ainda esforços para adaptar, exercitar e reunir as forças multinacionais europeias.

- 1- A integração, até final de 2000, das funções da UEO consideradas imprescindíveis ao desempenho, por parte da UE, das suas novas responsabilidades no domínio das missões de *Petersberg*;
- 2- A criação de estruturas (políticas e militares) necessárias à tomada de decisões eficazes na gestão de crises, mas também ao seu controlo político e direção estratégica⁹¹.

A PECSD foi apresentada como sendo compatível com a NATO, no entanto, foi rejeitado pelos Estados mais atlantistas liderados pelo Reino Unido e pelos parceiros militarmente não aliados (em especial, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia) qualquer compromisso de defesa coletiva. Seria claro para estes países que a divisão do trabalho entre a NATO e a emergente PECSD, seria o mais sensato. A PECSD deveria, no limite, cingir-se ao domínio da gestão de crises, no espírito das missões de *Petersberg*⁹².

A PECSD poderia, caso tivesse sido colocada em prática nos moldes propostos, ser o início para uma união militar mais estreita, que poderia conduzir, eventualmente, a uma defesa comum europeia.

O último momento em que a UE esteve a um passo muito curto de estreitar os laços em termos de segurança e defesa, foi o TECE, com especial destaque para os artigos III-309.º a III-312.º do TECE. O artigo III-309.º do TECE definiria as missões previstas no artigo I-41.º, n.º 1 do TECE, as quais abrangiam ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, as missões das forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. O artigo III-310.º do TECE confere ao Conselho o poder de coordenação, em conjunto com o Ministro do Negócios Estrangeiros

Reconhecemos também a necessidade de desenvolver esforços contínuos para reforçar a base de defesa industrial e tecnológica, que pretendemos competitiva e dinâmica. Estamos determinados a fomentar a reestruturação das indústrias de defesa europeias dos Estados envolvidos neste esforço. Juntamente com a indústria, trabalharemos, portanto, no sentido de uma colaboração industrial de defesa mais unida e eficaz e procuraremos progredir na harmonização dos requisitos militares e no planeamento e aprovisionamento em armamento, conforme os Estados-Membros considerem adequado.”

⁹¹ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 342 e segs.

⁹² *Ibidem*.

da União e com os EM's, das missões a que se refere o artigo III-309.º do TECE; pelo que deviam os EM's informar o Conselho periodicamente sobre a evolução das missões.

O artigo III-311.º do TECE conferia base jurídica à criação de uma agência europeia de desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição de armamentos (AED), a qual seria colocada sob autoridade do Conselho de Ministros. Como já vimos, independentemente do final prematuro do TECE, a AED foi efetivamente criada pela Ação Comum n.º 2004/551/PESC de 12 de julho.

Com o TECE, ter-se-ia, tal como o nome indica, estabelecido uma constituição para a Europa, isto é, uma aproximação brusca daquilo que seriam as aspirações federalistas europeias que, com o alargamento do âmbito da PCSD⁹³ galoparia, eventualmente, para uma força militar comum europeia.

Ainda assim, a PCSD, tendo por objetivo estabelecer uma política de defesa comum da União (artigo I-41.º, n.º 1 e 2 do TECE), dependeria sempre de uma decisão unânime do Conselho Europeu, que necessitaria posteriormente de ser adotada pelos EM's, segundo as suas normas constitucionais⁹⁴. Passando por este crivo, seria estabelecer-se-ia uma PCSD, potenciando a criação de um autêntico exército europeu, dentro dos moldes federalistas, à imagem norte-americana.

Apesar do insucesso do TECE, o seu PCSD serviu como precursor para o Tratado de Lisboa pois, como veremos, o conteúdo de grande parte das disposições relativas a esta matéria foi transposto para o Tratado de Lisboa.

⁹³ Sobre a PCSD no TECE, veja-se **Hervé Bribosia**, “*Les nouvelles formes de flexibilité en matière de défense*”, in **Giuliano Amato / Hervé Bribosia/ Bruno de Witte** (eds.). 2007. *Génèse et Destinée de la Constitution européenne*. Brussels: Bruylant. ISBN 978-2-8027-2343-1, pag. 835 e segs.

⁹⁴ **Ana Maria Guerra Martins**. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 351 e segs.

7. - A ativação da CEP/PESCO e as consequentes movimentações políticas e militares

Culmina com o Tratado de Lisboa um debate político atinente à PESC que durou, aproximadamente, 60 anos. Como já vimos, segundo o artigo 42.º, n.º 6 do TUE,

Os 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, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46º. Tal não afeta o disposto no artigo 43º.

Deste modo, analisando a materialidade subjacente da norma, esta permite à UE efetuar missões mais exigentes, após a assunção de compromissos mais vinculativos, dentro do âmbito da PCSD, ou seja, a manutenção da paz, a prevenção de conflitos, e o reforço da segurança internacional (artigos 42.º n.º 1 e n.º 6 do TUE).

A redação do artigo 46.º do TUE prevê e estatui então:

Os Estados-Membros que desejem participar na cooperação estruturada permanente a que se refere o n.º 6 do artigo 42º, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Aos EM's foi dado o poder discricionário de, por sua vontade, manifestarem a intenção, através de notificação ao Conselho e ao/à Alto/a Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de participar na CEP. As suas ações serão reguladas pelo Protocolo n.º 10 do Tratado de Lisboa (CEP).

O momento crucial de mudança começa a 15 de julho de 2015, quando *Jean-Claude Juncker*, então Presidente da Comissão Europeia, defende a ativação da CEP, como imperativa, não em detrimento da NATO, mas como um elemento agregador. Fazendo uma comparação com os EUA, o Presidente da Comissão apresenta números que deixaram até os mais eurocéticos abalados. Estimava-se que a falta de cooperação entre

os EM's no domínio da defesa e segurança custasse anualmente entre os 25 mil milhões e 100 mil milhões de euros.

Isso aconteceria por ineficiências, falta de concorrência e falta de economias de escala para a indústria e a produção. Em 2015, os EUA investiram mais que o dobro dos gastos totais dos EM's da UE em defesa. A China aumentou o seu orçamento de defesa em 150% na última década. Cerca de 80% das compras de defesa são realizadas numa base puramente nacional, levando a uma duplicação onerosa das capacidades militares. “Mais Europa” na defesa terá, afirmou *Junker*, um efeito positivo na economia europeia. À data, a indústria de defesa europeia geraria uma faturação total de € 100 biliões de euros por ano e empregaria 1,4 milhões de pessoas altamente qualificadas, direta ou indiretamente na Europa. Cada euro investido em defesa gera um retorno de 1,6 euros, em particular em empregos qualificados, pesquisa e tecnologia e exportações. Desde 2010, são gastos menos de 200 milhões de euros por ano em pesquisa e tecnologia europeia, no campo da defesa. A partir de 2021, a Europa mais que triplicaria esse número, para mais de € 600 milhões. Menos de 3% das tropas europeias (40.000) são destacadas devido à falta de interoperabilidade e escassez de equipamentos. Isso comparado a 200.000 tropas americanas destacadas no exterior⁹⁵.

Um relatório apresentado pela NATO⁹⁶ mostra, em suma, o desperdício monetário existente na UE, provocado pelo investimento pouco eficaz e ineficiente, precisamente pela falta de cooperação. Sinergias serão necessárias, é a mensagem de *Junker* para a Europa. Por outro lado, a própria NATO apresenta argumentos sólidos para uma maior cooperação europeia na área da defesa.

7.1 - Do Plano à Concretização

As normas do TUE que permitem aos EM's estreitarem laços na área da segurança e defesa permaneceram letra morta⁹⁷ entre 2007 e 2016, momento em que a então Alta Representante *Mogherini*, iniciou um processo de aprofundamento da cooperação em

⁹⁵ Ficha informativa sobre o caso de uma maior cooperação da UE em matéria de segurança e defesa disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508

⁹⁶ Ver anexo I.

⁹⁷ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 357 e segs.

matéria de segurança e defesa, na sequência da apresentação da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia no Conselho⁹⁸, a 17 de outubro de 2016.

A CEP apenas foi estabelecida quando, a 13 de novembro de 2017, Ministros de 23 EM's ratificaram uma notificação comum sobre a *PESCO* e a enviaram à Alta Representante *Mogherini*. Na verdade, a iniciativa não partiu dos EM's, sendo que estes foram antes convidados a fazê-lo, pela Alta Representante. Em termos formais e legais, foi este o primeiro passo dado, na História da UE, em direção a uma “união militar”. Ou seja, esta notificação representa a vontade formal dos EM's em estreitar ligações em matéria de segurança e defesa. Esta notificação estabelece os princípios, sublinhando o caráter vinculativo e inclusivo no quadro legal, a lista de compromissos comuns dos EM's, assim como propostas para a governança da *PESCO*.

O Conselho estabeleceu a CEP, através da Decisão (PESC) 2017/2315, em 11 de dezembro de 2017, determinando ainda a lista dos EM's participantes ⁹⁹ (todos aderiram com exceção à Áustria, Chipre, Malta, Portugal e o Reino Unido, devido ao BREXIT). Portugal e a Irlanda tornaram-se, entretanto, Estados participantes (ver artigo 2.º da Decisão)¹⁰⁰. Considerando apenas os efetivos das forças armadas Alemãs, Francesas, Italianas, Espanholas e Polacas, o número de militares em situação de ativo, alcança 1.200.000 (um milhão e duzentos mil)¹⁰¹, o que colocaria a Europa – caso haja a consolidação do processo de integração - como a quarta maior força militar do mundo, atrás da China e EUA, mas muito à frente da Rússia. Este cenário apenas será viável considerar se esta integração for eficiente ao ponto de permitir a mobilização de forças conjuntas, com níveis de interoperabilidade muitíssimo harmonizados e consolidados, não perdendo de vista a soberania dos EM's e o respeito pelos Tratados.

A governação da CEP é organizada ao nível do Conselho e no quadro de projetos executados por grupos de EM's participantes que tenham acordado entre si realizar tais

⁹⁸ Conclusões disponíveis em : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/pt/pdf>

⁹⁹ JO L 331 de 14.12.2017, pag. 57 e segs.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ A este propósito, visite-se o *site* internet oficial das forças armadas Alemãs, Francesas, Italianas, Espanholas e Polacas.

projetos (artigo 4.º, n.º 1, da Decisão). O/a Alto/a Representante está em estreita ligação com o desenvolvimento e trabalhos relativos à CEP, podendo formular recomendações relativas à identificação e à avaliação dos projetos atinentes à cooperação (artigo 6.º, n.º 2 e artigo 7.º da Decisão), tendo em consideração as recomendações do Conselho (artigo 4.º, n.º 2, alínea e)), após parecer militar do Comité Militar da UE. Todas as Disposições são reguladas segundo o Protocolo nº 10 do Tratado de Lisboa.

O processo de uniformização/harmonização dos EM's participantes no domínio da segurança e defesa (orçamentos, missões, equipamento, armamento, veículos, etc.) é longo, no entanto, os primeiros 20 compromissos vinculativos por parte dos EM's participantes são promissores¹⁰². O cumprimento de tais medidas é controlado pelo Conselho, em coordenação com o/a Alto/a Representante e o/a Vice-Presidente da Comissão.

O protocolo 10 relativo à CEP, por conter na letra da lei apenas 3 (três) artigos, pode abrir espaço para uma interpretação extensiva e para a criação de *Soft Law* coadjuvante, no entanto, o artigo 2.º, al. d) do protocolo relativo à CEP é muito específico quanto ao papel da CEP enquanto estrutura integrada na NATO:

“A fim de alcançar os objectivos referidos no artigo 1.º, os Estados-Membros que participem na cooperação estruturada permanente comprometem-se a cooperar no sentido de garantir que os Estados-Membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar, designadamente através de abordagens multinacionais e sem prejuízo dos compromissos que os vinculam no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte, as lacunas constatadas no âmbito do "Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades.”

7.2 - O Fundo Europeu de Defesa

A 13 de junho de 2018, a Comissão Europeia apresentou a sua proposta de regulamento que criaria¹⁰³ o FED, com uma verba proposta de 13 mil milhões de euros entre 2021 e 2027, sendo que 4,1 mil milhões de euros seriam reservados ao financiamento direto de projetos competitivos e colaborativos de investigação, nomeadamente, através de subvenções. Para além da fase de investigação, seriam disponibilizados 8,9 mil milhões

¹⁰² Decisão (PESC) 2017/2315, em 11 de dezembro de 2017. Ver anexo II.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508 DI: 2018/0254(COD).

de euros para complementar os investimentos dos EM's, cofinanciando as despesas de desenvolvimento de protótipos e as atividades de certificação e teste subsequentes.

O FED poderá mobilizar 5,5 mil milhões de euros por ano, e "ajudaria os EM's a despende o dinheiro dos contribuintes de uma forma mais eficiente, reduzindo duplicações na despesa e obtendo uma melhor relação custo-benefício", como também referiu o ministro das Finanças da Alemanha, *Wolfgang Schäuble*, afirmando que "teremos de gastar muito mais fundos para as iniciativas de defesa conjunta da Europa... Como finalmente, nosso objetivo deve ser um exército europeu conjunto ". O FED está ligado à implementação da Estratégia Global da UE para a PESC e contribui também para a implementação da Declaração Conjunta UE-NATO assinada em Varsóvia em julho de 2016. A FED visaria incentivar a inovação e permitir a existência de economias de escala na investigação em matéria de defesa e, na fase de desenvolvimento industrial, apoiando projetos colaborativos.

Na sua orientação geral parcial, o Conselho concordou amplamente com a proposta da Comissão. Em particular, confirmou o objetivo e a estrutura gerais do Fundo, nomeadamente a intenção de investir nas tecnologias de rutura¹⁰⁴. Com efeito, o FED colocaria a UE entre os quatro maiores investidores em investigação e tecnologia de defesa no mundo e serviria de catalisador de uma base industrial e científica inovadora e competitiva.

No próximo orçamento de longo prazo da UE para o período de 2021-2027, a Comissão propõe ainda aumentar a autonomia estratégica da UE, fortalecer a capacidade de proteger os seus cidadãos e reforçar a posição da UE a nível mundial. Com estes esforços, a UE, além de eficiência e eficácia nos teatros de operações, conseguirá ainda poupar entre os 25 e os 100 mil milhões de euros, pois uniformizará procedimentos, equipamentos e viaturas, evitando assim a duplicação e criando sinergias¹⁰⁵.

¹⁰⁴ DI: 2018/0254(COD) 15/11/2018.

¹⁰⁵ Ver anexo III.

No presente panorama, a UE e as suas instituições estão em processo de consolidação e implementação da CEP onde, em conjunto com os demais EM's ratificantes, procura harmonizar as suas forças armadas, procedimentos táticos e desenvolvimento da engenharia militar europeia. A 19 de novembro de 2018, o Conselho adotou outros 17 projetos, elevando o número total de projetos para 34. Os projetos abrangem domínios como a formação, o desenvolvimento de capacidades, a disponibilidade operacional em terra, no mar e no ar, e a ciberdefesa.

A 11 de novembro de 2019, o Conselho adotou 13 novos projetos a realizar no âmbito da CEP, elevando para 47 o número total de projetos atualmente em curso. Cinco dos novos projetos centram-se na formação, enquanto outros projetos se centram no reforço das ações colaborativas da UE, bem como no desenvolvimento de capacidades navais, aéreas e espaciais. Assim sendo, o projeto de defesa europeu robusteceu-se por forma a conseguir ultrapassar os desafios que enfrenta, embora existam outros, como veremos, que surgem como consequência direta.

Capítulo II - As relações UE/NATO

8. - Segurança e Defesa UE/NATO

A relação UE-NATO é particularmente adequada para examinar a "Identidade internacional" da União, por meio da interação com esta outra organização internacional. De facto, ambas partilham muitas coisas: ambas as organizações têm as suas sedes em Bruxelas, e ambas ratificaram a sua última grande reforma em Lisboa, com o Tratado de Lisboa (EU) e o Conceito Estratégico de 2010 (NATO). 22 (vinte e dois) países europeus são membros de ambas as organizações. Todos os membros da UE, exceto o Chipre, fazem parte do programa Parceria para a Paz da NATO (PfP). Ambas foram instituições fundamentais na arquitetura europeia do pós-guerra, por mais de meio século. Ainda que muito as una, comparar as suas trajetórias históricas e as normas legais que as definem revela que, de facto, há muito que as pode separar.

Em 2001 – sobejamente motivado pelo 11 de setembro – com o então Secretário Geral da NATO, *George Robertson* e a Presidência da EU, uma "parceria estratégica" entre a UE

e a NATO foi encetada, marcando o começo das relações oficiais. Doravante, existem reuniões regulares a todos os níveis: chanceleres, embaixadores, representantes militares e defesa, assessores internacionais e entre os vários organismos e pessoal da NATO e o secretariado do Conselho da EU e os respetivos representantes militares. O/a Alto/a Representante da UE é convidado/a para estar presente em todas as reuniões ministeriais da NATO, como participante direto; sendo que o Secretário-Geral da NATO é convidado para as reuniões atinentes à ação externa da UE seletivamente, dada a sua frequência, para assuntos de interesses comuns. O Secretário Geral da NATO e o/a Alto/a Representante da UE reúnem-se regularmente, cerca de uma vez por mês, acompanhados por altos funcionários militares. Foram estabelecidos acordos de ligação militar permanente: uma equipa de ligação permanente pertencente à NATO está localizada com pessoal militar da UE, desde 2005; e uma célula da UE foi criada no centro de comando estratégico da NATO, no SHAPE, em 2006. Uma declaração conjunta NATO-EU, sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa da UE de 2002 reafirmou o acesso garantido da UE às capacidades de planeamento da NATO e aos princípios de consulta mútua, com o devido respeito à autonomia de tomada de decisão de ambas as partes¹⁰⁶.

O mecanismo formal traçado por ambas as organizações para espelhar esta convergência estratégica foi iniciado em dezembro de 2002, com a assinatura da “*NATO-EU Declaration on ESDP (European Security and Defence Policy)*”¹⁰⁷. Embora esta declaração sublinhasse o papel central da NATO na segurança coletiva euro-atlântica, ao mesmo tempo abria espaço para reafirmar o contributo de uma PESC para a vitalidade da aliança transatlântica no campo da gestão de crises, porque ambas as organizações tinham diferentes naturezas¹⁰⁸. Assim, no final de 2002, altura em que o processo de decisão transatlântico referente à intervenção no Iraque entrava numa fase de crispação crescente, os dois lados do Atlântico mostraram, mais uma vez no plano das intenções, uma convergência que na prática não se ia revelando. Em março de 2003, os tópicos de “Parceria estratégica” e “consultas mútuas”, chegariam a um segundo patamar de

¹⁰⁶ Michael Emerson. 2011. *Upgrading The Eu's Role As Global Actor - Institutions, Law And The Restructuring Of European Diplomacy*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies ISBN 978-94-6138-052-4, pag. 102 e segs.

¹⁰⁷ Declaração pode ser encontrada em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

¹⁰⁸ Sobre esta matéria, ver ainda Archick, Kristin, e Gallis, Paul. 2008. “*NATO and the European Union*». In *CRS Report for Congress*”.

convergência: o Acordo de “Berlim Mais”¹⁰⁹. O 11 de setembro serviu, de igual modo, para aproximar a Rússia e a NATO. De facto, e dado que se encontravam juntas na luta contra o terrorismo, a NATO e a Rússia concretizaram o Conselho NATO/Rússia, no ano de 2002, o qual resulta, e em termos gerais, na concessão do estatuto de “membro especial” à Rússia, sendo que a única diferença perante os restantes membros está relacionada com o facto de a Rússia não possuir o direito de veto sobre as decisões do Conselho do Atlântico Norte¹¹⁰.

O “Berlim Mais” restringe-se a um número restrito de operações, isto é, àquelas em que a UE assume a liderança, e querendo, ter acesso a determinados instrumentos da NATO, como o planeamento, a gestão de forças ou capacidades em centros de comando do SHAPE. O exemplo mais claro é a Operação *Althea* na Bósnia, uma operação liderada pela UE administrada pela SHAPE e DSACEUR¹¹¹. O “Berlim Mais”, não disponibiliza à UE o acesso a tropas ou equipamento da NATO, o que por si só limita em muito o alcance das operações. Outro aspeto extremamente relevante no atual quadro de crises internacionais, é que o “Berlim Mais” não contempla um mecanismo concreto de integração entre capacidades militares e civis numa operação específica. Além disso, o “Berlim Mais” não facilita necessariamente o processo de decisão entre a UE e a NATO quando estas acordam em ceder margem de ação uma à outra num cenário de crise. De certa forma, apenas está previsto por estes acordos um processo conjunto depois de a decisão estar tomada, ou seja, após a NATO ter decidido não liderar uma operação militar, deixando ou, de certa forma, delegando, esta posição à EU de forma subsidiária.

Na Primavera de 2005 tais limitações foram patentes no quadro da crise humanitária no Darfur, onde mais de duzentas mil pessoas haviam sido mortas. Neste contexto, as diferenças e a falta de interoperabilidade seriam expostas, sendo que a eficácia das duas

¹⁰⁹ Sendo que as sete áreas fundamentais deste Acordo seriam: Um Acordo de Segurança UE-NATO, que prevê troca de informações classificadas, segundo regras comuns de segurança e proteção; Um acesso às capacidades da NATO por parte da UE para operações por si lideradas; Uma disponibilidade dos meios e capacidades da NATO para ações civis e militares lideradas pela EU; Uma previsão de procedimentos a adotar para a libertação de meios e capacidades da OTAN, seu acompanhamento e retorno; Um conjunto de disposições específicas para a utilização o DSACEUR (“Deputy Supreme Allied Commander Europe”), o Vice-Comando Supremo Aliado da Europa; Um mecanismo de consulta sobre a utilização dos meios e capacidades da NATO pela EU; Um acordo de reforço mútuo dos meios e capacidades (inclusão no plano de defesa da NATO de políticas específicas para a UE).

¹¹⁰ Pedro Courela. 2002. “O ano em que a NATO aderiu à Rússia”, Revista - O Mundo em Português. N.º 36.

¹¹¹ Francisco Garcia Proença. 2010. *European Union Partners - NATO*. (WEB). Pag. 4.

organizações seria posta à prova. A União Africana solicitaria assistência à UE e à NATO, na sua missão de *peacekeeping* na região ocidental do Sudão. O presidente da UA, *Oumar Konore*, pediu ajuda a diversos países para conduzirem as suas tropas para essa zona, tendo a NATO e a UE aceite o desafio. Contudo, foram incapazes de decidir sobre um único centro de comando operacional para transporte aéreo, tendo a UE proposto Eindhoven (Holanda) e a NATO mantendo o protagonismo do SHAPE (Bélgica). O resultado foi a demonstração da falta de interoperabilidade, inoperância neste processo decisório e a falta de uma coordenação mútua e antagonismo hierárquico¹¹².

8.1 - Como evitar o antagonismo UE/NATO

A transformação das forças armadas europeias está agora em processo de evolução, depois dos primeiros compromissos vinculativos terem sido alcançados. Com efeito, este seria um convite feito reiteradamente pelos EUA e em grande parte sob pressão de longo prazo dos esquemas de aprimoramento de capacidade da NATO e da UE, como por exemplo os Compromissos de Capacidade de Praga (*Prague Capabilities Commitment*). Além da pressão continua dos EUA, a nova administração de Trump, as ameaças do terrorismo e o sentimento de insegurança na UE, contribuiriam em grande parte para a ativação da CEP/PESCO. Este processo será lento e conduzido por requisitos táticos, técnicos e operacionais, uniformização de recursos materiais (veículos, armamento, etc), procurando a harmonização das forças dos vários EM's, dotando-as de uma disponibilidade garantida e rápida prontidão em vários papéis, em todo o espectro de missões militares - desde operações humanitárias, até operações tradicionais de manutenção da paz, gerenciamento de crises, missões de combate e até defesa do território europeu - e isto não surpreende, dada a posição da Europa no mundo, o crescente consenso sobre o papel da UE nas atividades de segurança e defesa realizadas dentro e fora da Europa, e a vontade claramente declarada dos EM's de tornar a Europa uma força militar demarcada. Muitos países europeus estão confiantes o suficiente para contemplar uma integração militar mais profunda, mesmo que essas medidas fossem inimagináveis há apenas 60 anos e tocassem o coração da soberania de EM's da UE.

¹¹² Bernardo Pires de Lima. 2009. *As relações entre a NATO e a União Europeia pós-11 de setembro*. Relações Internacionais n.21: Lisboa.

Pese embora, o facto de a NATO apoiar o projeto europeu de defesa, o novo mundo, repleto de ameaças contemporâneas - no enorme Espaço Atlântico da EU, o fracasso do Estado, a convergência entre as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), os ciberataques, os diversos tráficos ilícitos, o terrorismo, a pirataria marítima e as disputas na fronteira marítima¹¹³, convidou a UE a dar o passo decisivo. Com a perspectiva BREXIT, sendo o Reino Unido o maior defensor da aliança Euro-Atlântica, fortemente alicerçada nos EUA como suporte da defesa europeia, *Jean-Claude Juncker* - à data Presidente da Comissão Europeia - retomou a discussão de uma forma decisiva¹¹⁴. Este ponto é fundamental para percebermos o dilema europeu contemporâneo. Por um lado, aqueles que têm defendido uma superestrutura capaz de rivalizar com a hegemonia norte-americana no sistema. Por outro, os que promovem alguns passos no processo de integração de forma a complementar essa mesma hegemonia, entendendo o relacionamento transatlântico como vital não só para a segurança do Ocidente, como para a própria relevância da Europa no mundo. Esta é a posição da Grã-Bretanha de *Blair* ou *Brown* e, mais recentemente, da Alemanha de *Angela Merkel*. Ambos, em períodos mais ou menos subsequentes, encararam com maior relevância o processo de integração europeu, precisamente pelas dinâmicas de regionalização do sistema internacional, que foram ganhando preponderância para Washington, após o fim da Guerra Fria e aceleradas após o 11 de Setembro, em detrimento da Europa Ocidental¹¹⁵.

Os mecanismos encontrados no TUE, prosseguem o reforço da ideia da não concorrência com a NATO (artigo 42.º, n.º 2 do TUE):

in fine...A política da União, na aceção da presente secção, não afetará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito.

¹¹³ Acerca das ameaças ao Espaço Atlântico, consultar **Francisco Garcia Proença**. 2017. *O Espaço do Atlântico e os Principais Desafios à Segurança*. (Web), pag. 5 e segs.

¹¹⁴ **Medeiros, Klei e Cattelan, Pedro**. 2016. *O Significado e os reflexos do BREXIT: Cises no Centro do Sistema, Nacionalismos e Reações aos Processos de Integração Regional*. Boletim de Conjuntura Nerit 1, n.º 2. Pag. 12.

¹¹⁵ **Michael Lind**. 2007. "Beyond American hegemony". In *The National Interest*, N.º 89, pag. 9-15.

De certa forma, a regra dos três D's proposto por *Clinton* aquando da Declaração de *Saint-Malo* (“No Duplication”; “No Decoupling; “No Discrimination”), continuam a fazer eco no século XXI.

O legislador acaba por contradizer-se, ao não esclarecer o papel das instituições da UE no uso da “cláusula de assistência mútua”¹¹⁶. O artigo 42.º, n.º 7 não o menciona, não significando, porem, que os legisladores não desejassem que as instituições tivessem um papel; simplesmente reproduziram a letra da lei através do artigo V do Tratado de Bruxelas Modificado, que criou a União da Europa Ocidental (UEO) colocando-a, com os mesmos preceitos legais no TUE (que, curiosamente, alguns anos depois, levavam à abolição da UEO como uma organização agora supérflua)¹¹⁷. De facto, se alguma vez o artigo V tivesse sido invocado pela UEO, seria evidente para todos que o seu Conselho teria decidido e coordenado quaisquer medidas tomadas. Da mesma forma, se a NATO invocasse o artigo 5.º do Tratado de Washington (que na verdade também não faz nenhuma menção explícita às instituições da NATO), evidentemente não seria deixado apenas ao aliado que estaria sob ataque decidir o que deveria ser feito - isso é um assunto da Aliança como um todo. Tendo em consideração o artigo 43.º, n.º 2, poder-se-á afirmar, por analogia, que o Conselho seria a instituição que tomaria uma decisão formal, efetivando a “cláusula de assistência mútua” prevista no artigo 42.º, n.º 7, especialmente se uma resposta militar fosse considerada. As decisões de guerra e paz não podem ser tomadas informalmente. Tampouco podem ser automáticas, pois a "agressão armada" deverá ser interpretada à luz dos Tratados, o que pode, portanto, justificar uma resposta armada, ou não. Poderemos dar o exemplo de um “ciber ataque”¹¹⁸. Até que ponto o podemos considerar uma "agressão armada"¹¹⁹?

¹¹⁶ Artigo 42.º, n.º 7: “*Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afecta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar.*”

¹¹⁷ **Sven Biscop**. 2016. *The European Union and Mutual Assistance: More than Defence, The International Spectator*, 51:2, 119-125, DOI: 10.1080/03932729.2016.1181453, pag. 121.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Esta questão será analisada no Capítulo III, ponto 12.

A “cláusula de assistência mútua” também se sobrepõe à Cláusula de Solidariedade. Ao contrário do artigo 42.º, n.º 7 do TUE, o artigo 222.º do TFUE menciona especificamente a assistência na prevenção ou resposta a um ataque terrorista. No entanto, este apenas permite medidas no território do EM onde ocorreu o ataque e que não têm implicações na defesa, enquanto um ataque terrorista pode exigir uma resposta militar e diplomática. Portanto, dependendo da natureza exata da assistência desejada, a cláusula ou ambas as cláusulas podem ser ativadas simultaneamente.

A NATO e a UE provaram ser possível a realização de uma operação *ad hoc*, juntando ambas as forças, como aconteceu após os ataques terroristas em Paris. Isso demonstra que o artigo 42.º, n.º 7 foi ativado e agora não pode ser o modelo para todas as contingências futuras. De facto, a França solicitou apenas o reforço das operações em curso (as operações conjuntas contra o Estado Islâmico e as operações da UE e da ONU no Mali). No entanto, se uma nova operação militar tivesse de ser lançada, isso não poderia acontecer informal ou automaticamente, mas exigiria uma decisão formal.

Por outro lado, a nova tendência autoritária que surge agora na Europa, cria um problema fundamental para a NATO, porque está em desacordo com o seu objetivo básico e com a evolução positiva desde o final da Guerra Fria. O objetivo da NATO hoje é defender não apenas a integridade territorial de seus membros, mas também o modelo de sociedade que eles construíram. Na sociedade europeia, o Estado deve garantir segurança, prosperidade e democracia para os seus cidadãos. Estes três pilares só podem coexistir, ou seja, um cidadão só pode beneficiar da segurança, da prosperidade e da democracia juntos; ou não beneficiar de nenhum. A segurança contra a violência não significa muito se alguém morre de fome, assim como a riqueza não significa muito se o governo pode tirá-la arbitrariamente¹²⁰. Um governo autoritário coloca em causa a solidariedade da aliança em questão. Foi precisamente neste contexto que a NATO adaptou todas as suas estruturas e políticas, nomeadamente com o objetivo de reforçar a segurança na Europa, almejando, também, a obtenção de um cenário de estabilidade e de paz, adequado à promoção e ao estímulo do diálogo político entre os Aliados e os restantes países. Em novembro de 1991, os Chefes de Estado e de Governo aprovaram o Novo Conceito Estratégico, o qual

¹²⁰ Sven Biscop. 2018. *The dangerous geopolitics of populism*. Global Affairs, 4:1,1-2, DOI: 10.1080/23340460.2017.1482682.

implicava uma aproximação institucional superior aos países do antigo Bloco de Leste, mais precisamente no que diz respeito à cooperação em matéria de política e de segurança internacionais. Para a manutenção da segurança e da estabilidade na Europa, verificou-se como sendo necessária a utilização, para além da defesa militar, de elementos políticos de cooperação e diálogo, mais concretamente aqueles que desenvolvessem a confiança mútua entre diferentes países europeus.

Com efeito, a Rússia está definitivamente atenta a estes movimentos e não hesitará em usar qualquer oportunidade que surja para impedir a Aliança de interferir no seu desenho geoestratégico de restabelecer predominância nas antigas repúblicas soviéticas. Esta intenção por parte do invicto *Vladimir Putin* é expressa, tanto por suas palavras, como pelas suas ações, sendo que a intervenção da Rússia na Ucrânia, invadindo deliberadamente a Crimeia, foi exemplo disso. Assim sendo, a Rússia apoia ativamente vários atores populistas que existem na Europa¹²¹. Desde 2016, o NRC foi convocado por sete vezes (três delas em 2017), sendo que o tema central foi a Ucrânia e o conflito decorrente da revolução Ucraniana de 2014, a importância da implementação do Protocolo de Minsk, a segurança aérea no Mar Báltico, assim como a situação do Afeganistão e a ameaça terrorista lá existente¹²².

A Cimeira de Bruxelas em 2018 veio dar uma nova expectativa à aliança atlântica e ao projeto europeu, no sentido em que os aliados se comprometeram a encurtar a disparidade de investimento em defesa, entre estes e os EUA¹²³. O aumento de gradual para os 2% de investimento em defesa foi de facto um dos objetivos da UE aquando da ativação da CEP, pelo que a UE iniciou, como já se viu, nos seus compromissos vinculativos a atingir entre 2018 e 2020.

O Euroceticismo é latente nos EM's onde os discursos autoritários vigoram, sendo que grande parte não só violam valores da UE mas, como veremos em maior pormenor, também minam ativamente Políticas da UE, nomeadamente a PESC. Em simultâneo, tanto a emergência militar da China como a reemergência da Rússia, colocam no sistema internacional o potencial para uma multipolaridade, não só relativamente aos Estados,

¹²¹ Sven Biscop. 2018. *The dangerous geopolitics of populism*. Global Affairs, 4:1,1-2, DOI: 10.1080/23340460.2017.1482682.

¹²² Francisco Garcia Proença. 2018. *NATO after the Brussels Summit. An Optimistic Perspective*. Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM. Pag. 3

¹²³ Ibidem.

mas também às organizações de defesa com o potencial de competir, cooperar ou rivalizar com a NATO, o que acaba por criar um cenário de equilíbrio mundial.

Em suma, mais do que uma mera organização de segurança, a NATO acabou por se afirmar como um instrumento político, procurando coordenar, bem como harmonizar, todas as opções políticas entre os países de leste e os países ocidentais. Na atualidade, a Aliança encontra-se a desenvolver um conjunto de atividades que procura promover a cooperação com a Rússia, com a Ucrânia e com outros países que, neste momento, não integram a Aliança. É ainda crucial acrescentar que a NATO teve, e ainda detém, um papel muito importante na preservação da paz na Europa, sendo que, até à data, consiste na instituição militar com mais meios e capacidades para intervir num conflito em qualquer parte do mundo¹²⁴. É crucial acrescentar que o Conceito Estratégico da NATO, que datava de 1999, anterior, portanto, ao 11 de setembro e às campanhas no Afeganistão e no Iraque, foi discutido na Cimeira da NATO em 2010. De acordo com a secretária-geral adjunta da NATO, esta cimeira pretendeu reforçar e atualizar o artigo 5º do Tratado, alargando os que justificam a sua invocação e admitindo respostas não necessariamente de caráter militar. Assim, o novo conceito estratégico da organização, que foi proposto a 17 de maio de 2010 por um grupo de especialistas liderados pela ex-secretária de Estado dos EUA, *Madeleine Albright*, intitula-se “NATO 2020”¹²⁵, sendo que o seu ponto crucial residia na ideia de criar na Europa um sistema próprio de defesa contra mísseis. Mais tarde - num momento Pós Crise da Crimeia - em declaração na Cimeira NATO em Gales, a setembro de 2014¹²⁶, é proposto o aumento das capacidades militares da defesa Europeia, sendo salientado que apenas seis dos 27 EM’s despendiam mais de 2% do PIB em defesa. Além do convite aos aliados em aumentar os seus gastos em defesa para os 2%, refere ainda que um dos objetivos seria aumentar para 20% (desses 2% do PIB) os gastos em novo equipamento, investigação e desenvolvimento.

A UE enfrenta algumas questões estratégicas, como por exemplo: quais as responsabilidades que quer e deve assumir, como ator de segurança internacional, fora das suas fronteiras? Responsabilidade que recai sobre a PESC, em estreita coordenação

¹²⁴ Major João Paulo Silva Bartolomeu. 2012. “Informações Militares – O Atual Ambiente Estratégico”. Portugal: Revista Militar 2525/2526 - Junho/Julho de 2012;

¹²⁵ Resumo disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

¹²⁶ Declaração disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

com a Comissão. O certo é que a UE tem uma vasta área com que tem de lidar, estendendo-se para Sahel e o Corno de África, até ao Golfo, o Cáucaso e talvez até à Ásia Central; pois, não o fazendo, corre o risco de ninguém o fazer. Isto inclui as suas fronteiras marítimas que, como potência comercial global, a UE também tem a responsabilidade de contribuir para a segurança marítima global na ásia¹²⁷.

Ao momento, a UE e a NATO devem encontrar um ponto de equilíbrio onde não se anulam mutuamente, criando sinergias que preencham os seus pontos mais débeis. Isto é, a UE deve prosseguir o desenvolvimento dos seus meios civis e militares de acordo com o CEP, em perfeita ligação com a NATO e em especial com os EUA, parceiro que poderá e deverá intervir, através da NATO, nos teatros de operações que fujam do âmbito geopolítico da UE. Partilhando o Oceano Atlântico, têm o ónus de procurar este balanço, que trará um conforto ao ocidente.

9. - A influência da Administração Trump nas relações NATO – UE

Em 2016, *Donald Trump*, ao concorrer pelo partido republicano, venceu as eleições presidenciais norte-americanas, para surpresa de todo o mundo. Contrariando todas as estatísticas e sondagens, *Trump* conquistou 306 votos no colégio eleitoral norte-americano, tornando-se assim no 45º presidente dos EUA. No entanto, *Trump* perdeu o chamado voto popular contra *Hillary Clinton*, por cerca de três milhões de votos. Apesar disso, Clinton apenas conseguiu assegurar 232 votos no colégio eleitoral americano, perdendo assim as eleições. Há que referir que, ao contrário do que acontece com a maioria dos países democráticos, como é o caso de Portugal, onde a totalidade dos votos dos cidadãos é somada e dessa soma é encontrado o vencedor do sufrágio, nos EUA, o voto dos eleitores não são creditados diretamente no seu candidato, mas servem sim para eleger os delegados no Colégio Eleitoral (Electoral College). São estes delegados que irão representar os eleitores na sua unidade federal, na escolha final do futuro presidente, por

¹²⁷ **Sven Biscop**. 2017. *Powers, great, smart and not so smart*, Global Affairs. 3:4-5. Pag. 321-324, DOI: 10.1080/23340460.2017.1443259.

isso, quem mais delegados do Colégio Eleitoral conseguir eleger vence as eleições presidenciais¹²⁸.

O sucesso da vitória de *Trump* está ligado a um profundo descontentamento da população relacionado com o sistema político americano e a com a governação do país aliado a uma discurso populista e antissistema. Em suma, *Donald Trump* foi um mestre em capitalizar o descontentamento generalizado com o sistema político, recorrendo, muitas vezes, a um discurso de ódio, quase de cariz racial, contra, por exemplo, os mexicanos, sendo que a imigração foi uma das suas grandes bandeiras da campanha¹²⁹. Com sentido de oportunidade, *Trump* tirou partido dos medos de uma população minoritária nos EUA, que quer um mundo menos globalista.

Tal como prometia a sua trajetória e o seu discurso durante a sua campanha eleitoral, a posse de *Donald Trump* como presidente, em janeiro de 2017, convergiu em grandes mudanças, tanto na política interna, como na política externa norte-americana, desafiando a ordem globalizada, sendo contra, como já foi dito, a imigração, mas também contra a cooperação entre as nações e o livre comércio; totalmente o oposto do seu antecessor *Barack Obama*.

A política interna e externa de *Trump* foi apelidada de “imprevisibilidade previsível”. Mais do que um jogo de palavras, esta expressão deriva de uma avaliação do perfil e do exercício tático da forma como a hegemonia vem sendo mantida pela administração *Trump*, especialmente na figura do presidente e das suas polémicas ações, como a publicação constante de “*tweets*”¹³⁰ com frases e imagens que são rapidamente disseminadas, alimentando a divisão entre os americanos¹³¹.

O livre-comércio é outra das questões que *Trump* fez questão de reformar, uma vez que este sempre foi bastante crítico relativamente a esta prática. Na sua opinião o livre comércio, a existência de determinados blocos comerciais e também a existência de

¹²⁸ José André. 2016. *A “Longa Caminhada” - das eleições primárias à sucessão de Obama*. Relações Internacionais 51, pag 27.

¹²⁹ Luís Miguel Vinha. 2018. *A vitória eleitoral de Donald Trump: uma análise de disfunção institucional*. Revista de Sociologia e Política 24, nº 66. Pag. 12.

¹³⁰ Publicações na Rede Social “*Twitter*”

¹³¹ Cristina Pecequilo e Joana Lopes. 2018. *A Política Externa Estadunidense sob Trump: A Agenda Eurasiana*. Boletim de Conjuntura NERINT 3, Nº9, pag. 9.

blocos económicos ao nível mundial, como o caso da China e da União Europeia é uma verdadeira ameaça para a indústria e comércio americano, assim como para os empregos dos americanos, sendo que estes últimos também sofriam o perigo constante da imigração. Recorrendo à gíria “*Buy American, Hire American*” (compre americano, empregue americanos), a administração *Trump* colocou em causa vários acordos comerciais de anos, como é o caso do TPP (Acordo Transpacífico de Cooperação Económica), o TTIP (o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento), o NAFTA (Acordo do Livre Comércio dos Estados Unidos, Canadá, México) e o acordo bilateral com a China¹³². No caso particular da China e do México, estes foram rotulados como grandes inimigos dos EUA, uma vez que são responsáveis pelo roubo de empresas e de investimento assim como de empregos dos norte-americanos.

Em suma, os EUA começaram a pautar-se por um internacionalismo unilateral, pelo *American First*, partindo da premissa que o país perdeu espaço no sistema internacional, devido a relações vistas como desiguais e prejudiciais aos norte-americanos, uma vez que promovem a abertura dos EUA e por não serem relações baseadas na reciprocidade¹³³. Neste sentido, a administração *Trump*, e tendo em conta as conceções acima referidas, não é de admirar que a nova estratégia de segurança nacional dos EUA seja definida de acordo com quatro pilares¹³⁴:

- I. A proteção do povo americano, do território e do modo de vida americano;
- II. A promoção da prosperidade americana;
- III. A preservação da paz pela força;
- IV. O avanço da influência americana.

No seu discurso de 2017 na ONU, *Trump* pediu "um grande despertar das nações". Citando o Presidente dos EUA: “Não podemos mais ser explorados, ou entrar num dos lados do acordo, onde os Estados Unidos não recebem nada em troca”. Especificamente

¹³² Cristina Pecequilo e Clarissa Forner. 2017. *Obama e a América Latina (2009/2016): Estagnação ou Avanços?* Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD 6, Nº11, pag. 388.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Estados Unidos, National Security Strategy of the United States of America (2017), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

em relação aos acordos comerciais onde os EUA estavam incluídos, uma das primeiras medidas de *Trump* foi a assinatura de um decreto que retirou o país do TPP, inviabilizando deste modo o acordo que poderia dar origem à maior zona de comércio livre do mundo. Embora o presidente *Trump* tenha anunciado que a retirada foi justificada porque o TPP era um acordo injusto para o EUA, a administração *Trump* parece ter ignorado um grande efeito negativo: como consequência da retirada dos EUA, a China alcançou uma grande vantagem estratégica na Ásia através do seu próprio rival, podendo, agora, escrever as regras para o comércio na Ásia e possivelmente para outras áreas do globo¹³⁵. Apesar desta grande consequência, sair do TPP foi visto como o maior golpe desferido pela administração *Trump* contra o livre-comércio global.

Relativamente ao NAFTA, a administração *Trump* sempre olhou para este acordo como um verdadeiro desastre, uma vez que permite que as empresas americanas se instalem no México de modo a aproveitar os custos mais baixos de produção assim como os salários mais baixos, o que faz com que milhares de empregos se percam das indústrias norte-americanas para os mexicanos, tendo sido iniciada uma revisão deste acordo em 2017.

Durante esta revisão, a administração *Trump* deixou bem claro que se a renegociação do NAFTA com o Canadá e o México não tivesse um resultado considerado aceitável pelos norte-americanos, os EUA iriam sair do acordo e ameaçou impor uma taxa de 35% às empresas que importassem bens para o país após terem sido realocizadas para fora do país¹³⁶. Apesar do populismo e das demagogias de Trump, a verdade é que a globalização e a integração regional não funcionaram bem para muitos americanos. Estudos recentes demonstraram que os EUA sofreram efeitos significativos, como resultado das reduções das tarifas do NAFTA, nomeadamente salários baixos e deslocamento dos trabalhadores com menos instrução¹³⁷. Também se verificou um aumento do desemprego atribuído ao aumento das importações da China, piorando, deste modo a desigualdade atribuída em

¹³⁵ Daniel Chow, Ian Sheldon e William McGuire. 2018. *How the United States Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership Benefits China*. University of Pennsylvania, Journal of Law & Public Affairs 4, nº1, pag. 37.

¹³⁶ Robert Blecker, Juan Moreno-Brid e Isabel Salat. 2017. *Trumping the NAFTA renegotiation – An alternative policy framework for Mexican-United States Cooperation and Economic Convergence*. ECLAC, United Nations, pag. 7.

¹³⁷ Shushanik Hakobyan e John McLaren. 2016. *Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA*. The Review of Economics and Statistics 98, nº4. Pag. 730.

parte ao comércio e à terciarização em geral¹³⁸. Em 2018, *Trump* substituiu o NAFTA pelo Acordo de Comércio dos EUA e México, tendo-se obtido vantagens consideradas benéficas para os dois países, ajudando tanto os trabalhadores mexicanos e o seu governo, assim como os trabalhadores e fabricantes americanos.

Apesar deste discurso mais agressivo, populista e até marcado por momentos de ódio e desrespeito para com as outras nações, estas ações levadas a cabo pela administração *Trump* relativamente ao comércio exterior podem ser consideradas como alinhadas com as políticas dos seus antecessores, nomeadamente de *Obama* e *Bush*, uma vez as suas administrações demonstraram um enorme empenho no que toca na formulação de acordos mais vantajosos para os EUA no sentido de preservarem a indústria nacional assim como os empregos dos norte-americanos¹³⁹.

Ainda no que concerne ao comércio exterior, há que falar sobre a China. O discurso de *Trump* sempre se pautou por ataques à China, sendo que considerou que o gigante asiático é o principal inimigo económico dos EUA, tendo-se iniciado uma guerra comercial de aplicações de taxas e tarifas aos produtos importados e exportados. No entanto, em 2017, *Trump* recebe o presidente chinês Xi Jinping no seu resort na Flórida, Mar a Lago, onde foram firmados vários acordos bilaterais, além de se ter discutido a questão da Coreia do Norte e do seu programa nuclear, dando a entender que apesar do discurso inflamado e pesado, as mudanças políticas relativamente ao “inimigo” chinês, não foram substanciais ou relevantes¹⁴⁰.

Como se previa, as aspirações do presidente norte-americano chegariam depressa às relações transatlânticas. A voz do presidente *Trump* cedo se fez ouvir nas cimeiras da NATO, mostrando o seu descontentamento para com a restante organização, colocando ultimatos constantes.

¹³⁸ **Josh Bivens**. 2017. *Adding insult to injury: How bad policy decisions have amplified globalization's costs for American workers*. Washington, Economic Policy Institute.

¹³⁹ **Cristina Pecequillo e Clarissa Forner**. 2017. *Obama e a América Latina (2009/2016): Estagnação ou Avanços?* Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD 6, Nº11, pag. 391.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

9.1 - O Convite Norte Americano

Na sua Estratégia Global para 2016, a UE reconheceu a necessidade de iniciativas diplomáticas para estabilizar as regiões do mundo geopoliticamente disputadas, bem como a importância de mobilizar instrumentos econômicos em busca de interesses estratégicos gerais. Um de esses interesses é uma cooperação multilateral eficaz. A UE já possui esses instrumentos diplomáticos e econômicos, mas se pretende ser relevante no cenário internacional, deverá ser muito mais proativa e criativa em colocá-los em prática. Se para tanto, a CEP for a forma para complementar estes instrumentos, deve ser capaz de complementá-la com uma capacidade de ação militar autônoma e, portanto, para cooperação de segurança holística. O ponto de partida de uma UE revigorada, deve ser através do reconhecimento que a aliança com os EUA deixou de ser suficiente para atingir os seus objetivos. Obviamente, a UE precisa mantê-la, mas também precisa complementá-la, porque neste mundo multipolar, as prioridades dos EUA e da UE coincidem cada vez menos.

Na área da defesa, e como ficou bem patente na sua NSS (*National Security Strategy*), os EUA pretendem manter uma estratégia altamente militarizada, preservando a paz através da força, sendo essa a grande prioridade da Nação. Apenas em 2019, a administração *Trump* aprovou um orçamento de cerca de 716 bilhões de dólares para o setor da defesa, comprovando a grande importância que este tem para este governo. A situação estratégica deve, portanto, obrigar a UE a reavivar a sua ambição de autonomia e reavaliar o papel dos vários fundamentos da arquitetura de segurança europeia: a UE e a sua PCSD, a NATO e as nações¹⁴¹.

A administração *Trump* tem também uma opinião bastante clara quanto à NATO. De acordo com as palavras do presidente norte-americano, a NATO é uma organização obsoleta e financiada maioritariamente pelos EUA. Tal aspeto fez com que este convidasse os demais países da aliança a contribuir com os valores a que se propuseram para a organização (2% do PIB)¹⁴².

¹⁴¹ Jochen Rehl and Galia Glume. 2015. *Handbook on CSDP Missions and Operations - The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Armed Forces Printing Center: Viena/Austria, ISBN: 978-3-902275-42-4, pag: 19 a 22

¹⁴² Discurso do Presidente norte-americano, *Donald Trump*, na sua primeira presença numa Cimeira da NATO em 2017, no novo quartel-general da NATO, em Bruxelas, afirmando: “23 das 28 dos países

Com efeito, a UE procura cooperar com os demais países da aliança transatlântica, procurando cooperações multilaterais, tendo em consideração que os EUA se dirigem num sentido completamente antagónico. Neste sentido, a maioria (18) dos EM's da UE aderiram ao AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*). Um exemplo do que uma diplomacia criativa poderia ser, o que a Europa pode conseguir, é deixar claro à China que se quiser o corredor BRI (*Belt and Road Initiative*) - que vai por terra, para a Europa e Médio-Oriente - o poder da Rússia está precisamente nas áreas que essa “nova rota da seda” precisa percorrer. Isto causa um problema à China, pois não será capaz de lucrar com o seu investimento, caso a Rússia continue a fomentar a guerra. Existe a possibilidade de um acordo “trilateral”, Rússia, China e UE, com o compromisso necessário por parte da Rússia em relação à Ucrânia, que torna possível evoluir do confronto à cooperação com a UE¹⁴³.

As administrações de *Clinton, Bush, Obama*, convidaram, apoiaram e incentivaram, com alguma relutância, o desenvolvimento do chamado pilar de defesa europeia. Desejavam evitar a irrelevância militar dos europeus que avaliavam tão perigosa para a estabilidade do relacionamento transatlântico como a hipótese, no extremo oposto, da procura de autossuficiência militar e autonomia. No entanto, sempre se recusaram a imaginar o pilar da Segurança e da Defesa fora do contexto da NATO¹⁴⁴. Com a nova administração norte americana, o cenário transatlântico enverga agora um novo desafio. Os discursos do Presidente *Trump*, tratando a NATO como “um instrumento obsoleto” e mormente financiado pelos EUA, com a ameaça latente de uma retração norte-americana, colocou os aliados sob uma pressão sem precedentes em consolidar e fortalecer o pilar de defesa europeu. A declaração de Bruxelas em 2018, fortaleceu os laços transatlânticos e criou uma nova esperança à relação NATO/UE, no sentido em que os aliados se comprometeram¹⁴⁵ em, gradualmente, aumentarem o investimento na defesa para os

membros ainda não estão a pagar o que deveriam e o que é suposto pagarem para a sua Defesa. Isto não é justo para os cidadãos e para os contribuintes dos Estados Unidos”.

¹⁴³ **Sven Biscop**. 2017. *Powers, great, smart and not so smart*, Global Affairs. 3:4-5. Pag. 321-324, DOI: 10.1080/23340460.2017.1443259

¹⁴⁴ **Alexandre Reis Rodrigues**. 2006. A Nato a a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em *Colisão ou em Convergência?* Cadernos Navais, Nº 18, pag. 9 e segs.

¹⁴⁵ Declaração conjunta do Presidente do Conselho Europeu, *Donald Tusk*, do Presidente da Comissão Europeia, *Jean-Claude Juncker*, e do Secretário-Geral da OTAN, *Jens Stoltenberg*, decorrente da Cimeira da NATO em 2018, Bruxelas. <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

convencionados 2% do produto interno bruto. A ameaça do terrorismo mantém o Presidente norte americano ligado aos aliados na guerra contra este inimigo comum que não conhece fronteiras. Com efeito, os senadores estadunidenses *Jeanne Shaheen* e *Thom Tillis* enviaram uma forte mensagem aos aliados presentes na cimeira de Bruxelas, reafirmando o compromisso dos EUA com a NATO¹⁴⁶.

Repare-se que a unidade transatlântica tem uma força combinada de cerca de 2.5 milhões de soldados, ou seja, a maior força militar do mundo. Apesar da NATO ser uma aliança muito bem organizada e liderada, o seu grande desafio será o tempo de resposta em casos de urgência, que pode chegar às seis semanas. Isto deve-se principalmente aos diferentes níveis de prontidão dos países que compõem a NATO. Ora, uma união europeia militar, agilizará esta questão, se esta força conjunta estiver sob o mesmo comando e hierarquia. Este “exército europeu” é o desejo Franco-Alemão, que *Angela Merkel* afirmou ser um complemento à NATO e não um rival¹⁴⁷.

A UE tem capacidade de, gradualmente, atingir os compromissos vinculativos com que se comprometeu para os próximos anos, criando sinergias que produzirão poupança e potencializarão a capacidade militar dos EM’s participantes na CEP e da UE enquanto unidade. Assim sendo, em perfeita harmonia com a NATO, a UE poderá ser capaz de lidar com os emergentes conflitos e desafios que assolam as suas fronteiras.

¹⁴⁶ Os presidentes do Grupo de Observadores da NATO do Senado, os Senadores *Thom Tillis* e *Jeanne Shaheen*, emitiram a seguinte declaração conjunta para reiterar o forte apoio à NATO no Senado dos EUA, Washington, DC: “*O amplo apoio bipartidário da NATO no Senado foi repetidamente expresso por meio do restabelecimento do Grupo de Observadores da NATO no Senado e por meio de votos importantes que ressaltam o compromisso dos EUA com as relações transatlânticas(...)O progresso tem sido feito de forma constante para garantir que todos os membros da NATO paguem a sua parte justa das dívidas, e é imperativo que os Estados Unidos trabalhem com aliados para fortalecer os laços transatlânticos que nos mantiveram seguros durante 70 anos e modernizar a NATO, para que esta possa responder à guerra híbrida e outras ameaças à segurança global. Por estas razões, o Senado está pronto para defender a NATO e aguardamos a próxima ronda de alargamento com a esperança de acolher a República do Norte da Macedónia na Aliança.*”.

¹⁴⁷ No dia 13 de novembro de 2018 a Chanceler Alemã, *Angela Merkel*, afirmou no seu discurso sobre o Futuro da Europa no Parlamento Europeu que “Temos cooperação ao nível ao militar, e isso é muito bom, mas o que devemos fazer, e isto é muito importante, é trabalhar na visão de um dia criarmos um verdadeiro exército europeu”, disse a chanceler alemã (...) podemos ser um bom complemento à NATO, podemos trabalhar com a NATO com um exército europeu”.

Capítulo III - Defesa Comum e os seus Desafios Contemporâneos

10. - A Europa num ponto de rutura tendo como ponto de partida a crise financeira

A Europa e o projeto europeu entraram em rutura aquando da grande crise de 2007/2008. A insatisfação da população e a contestação das políticas europeias levaram a um renascer dos nacionalismos, culminando na saída do Reino Unido da União Europeia, no processo que ficou conhecido por BREXIT. Assim, torna-se importante apresentar a crise financeira e as suas consequências em primeiro lugar, seguido de uma análise dos diferentes movimentos nacionalistas que surgiram devido à crise e também devido ao grande fluxo migratório que se deu devido às guerras em países como a Síria e o Iraque.

A crise financeira, que teve início em 2007 e que se tornou na maior crise mundial em mais de 80 anos, destabilizou por completo todo o sistema financeiro e mergulhou a economia mundial numa recessão profunda. Para aumentar a gravidade da crise financeira, verificou-se ainda uma deterioração bastante acentuada das finanças públicas de grande parte dos países, afetando gravemente vários países da zona euro, comprometendo a credibilidade da moeda única. Esta instabilidade financeira e a crise do euro revelaram deficiências em matéria de integração europeia e reforçaram a necessidade de se agir em conjunto. Assim, a União Europeia decidiu agir e criar mecanismos para fazer frente à crise mundial, bem como para impedir que esta se volte a repetir nestas proporções. Foi criada, para isso, uma nova estrutura de supervisão financeira e uma legislação em termos do regulamento financeiro mais rígida¹⁴⁸.

Contudo, mais que uma crise associada à política, esta foi uma crise que colocou em causa todo o sistema bancário vigente até então, visto que a crise teve como origem primária a banca. Deste modo e com uma reformulação bancária que se tornou indispensável, as empresas tiveram necessariamente de se adaptar a um novo paradigma, especialmente no que ao crédito diz respeito.

¹⁴⁸ Vítor Constâncio. 2014. *The European Crisis and the role of Financial System*. *Journal of Macroeconomics* 39, pag. 252 e segs.

A incerteza gerada por estes acontecimentos veio gerar um clima de desconfiança, tendo os bancos deixado de concretizar empréstimos interbancários e tendo sido obrigados a vender os ativos que ainda não tinham sido afetados pela crise. Esta venda em larga escala de ativos conduziu a uma diminuição do seu preço. Desta forma, sem liquidez e com a depreciação do respetivo capital, muitas instituições financeiras encontraram-se perto da falência¹⁴⁹.

O ponto mais alto da crise foi atingido em setembro de 2008, quando as autoridades americanas decidiram não salvar o banco de investimento Lehman Brothers. Anteriormente, o Governo americano tinha tomado a atitude oposta e tinha intervindo em situações semelhantes. A decisão de não o fazer, neste caso, levou à destabilização dos mercados financeiros mundiais. Houve diversos bancos a terem de ser intervencionados, outros que deixaram de ser bancos de investimento para serem transformados em bancos comerciais, como o Goldman Sachs e diversas instituições financeiras com ramificações transnacionais complexas tiveram de ser resgatadas por diversos países¹⁵⁰.

Todo este cenário teve origem pelo facto de as instituições financeiras concederem empréstimos sem garantias suficientes de cobertura e respetivas provisões e sem comprovativos de rendimentos, crédito este que depois se veio a comprovar que era de maior risco¹⁵¹.

Com o desenrolar da crise aumentam os problemas de liquidez e as instituições financeiras enfrentam, para além de uma nova perceção de risco de crédito, limitações na sua concessão. A propagação da crise financeira para a economia real tem um efeito dominó e, decorre de a incapacidade das instituições financeiras financiarem o consumo e investimento dos indivíduos e das empresas. Para além das limitações e restrições nas

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ **Ana Rita Conceição**. 2013. *O crédito concedido às empresas: antes e no decorrer da crise mundial - Análise e gestão do risco de crédito*. Tese de Mestrado- Instituto Politécnico de Lisboa-ISCAL. Pag. 51.

concessões de crédito, as empresas deparam-se com agravamentos nos termos e condições de financiamento, quando comparado com o período pré-crise¹⁵².

Consequentemente, associado a esta crise, assiste-se a um aumento dos défices orçamentais e dívidas públicas, a uma diminuição dos empréstimos bancários ao sector privado dada a enorme dificuldade ao acesso do mesmo e, por outro lado a uma alteração na estrutura de balanço dos bancos¹⁵³.

Para além da escassez de financiamento e com o contágio da crise às dívidas soberanas, as instituições financeiras vêm-se obrigadas a desenvolver um processo de “desalavancagem” para cumprir com as exigências do Banco Central Europeu e assim reforçar os níveis de solvabilidade, originando uma carência de liquidez no mercado¹⁵⁴. Para além da diminuição de oferta de crédito assistiu-se progressivamente a um aumento das taxas de juro exigidas pelas instituições de crédito e de prémios de risco¹⁵⁵.

As instituições financeiras são obrigadas a adotar políticas de concessão de crédito mais criteriosas, na medida em que, têm de cumprir com indicadores de risco mais rigorosos. Com a implementação de novas exigências de supervisão e regulação, o financiamento bancário ao sector privado diminuiu, e em simultâneo o custo do crédito concedido aumentou, tornando-se elevado¹⁵⁶.

Por outro lado, e, dado o período de recessão, as perspectivas de crescimento são reduzidas conduzindo a uma menor procura de crédito. Com a redução da atividade económica e, por sua vez com o aumento do desemprego verifica-se um abrandamento na procura de crédito. O rendimento disponível das famílias em cenários de crise diminui e os custos de financiamento em simultâneo aumentam, sendo exigidas mais condições tais como taxas de juro mais elevadas, garantias e maturidades dos créditos¹⁵⁷

¹⁵² Murillo Campello, Erasmo Giambona, John Graham e Campbell Harvey. 2012. *Access to liquidity and corporate investment in Europe during the financial crisis*. *Review of Finance* 16, nº2. Pag. 329.

¹⁵³ Relatório de Estabilidade Financeira, Banco de Portugal (novembro, 2012), <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ComunicadoseNotasdeInformacao/Paginas/comb20121129.aspx>

¹⁵⁴ Ana Rita Conceição. O crédito concedido às empresas, 57.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Cristina Costa Matos. 2014. *Determinantes da Concessão de Crédito Bancário – Aplicação a Portugal*. Dissertação de mestrado em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade dos Açores- Departamento de Economia e Gestão. Pag. 63 e segs.

¹⁵⁷ Ibidem.

Em suma, todo o sistema bancário sofreu alterações. A supervisão começou a ser mais apertada, os critérios para a concessão de crédito passaram a ser em maior número e mais complicados de preencher, tudo isto fruto de uma falta de liquidez dos bancos por força do intervencionismo estatal, das elevadas taxas de juro exigidas e dos novos critérios de concessão de crédito. Entrou-se num ciclo vicioso. As dificuldades das empresas em aceder ao crédito, traduziram-se na redução do investimento, nos cortes orçamentais, no despedimento de trabalhadores, o que reduziu o rendimento disponível das famílias e afetou o consumo destas, afetando consequentemente o volume de negócios das empresas. Deste modo, a União Europeia indicou que os países mais frágeis ajustassem as contas públicas. Assim sendo, houve cortes nos gastos públicos em países como Grécia, Espanha e Portugal, bem como pacotes de ajuda financeira.

Toda esta situação refletiu-se negativamente nos mercados financeiros, contribuindo para a queda das bolsas europeias. Ao mesmo tempo, verificou-se menores gastos com investimentos públicos o que impossibilitou o desenvolvimento da atividade económica nos países da Europa, especialmente nos países do Sul. A crise financeira tornou-se numa grave crise social, onde o descontentamento com os governantes e com o projeto europeu era palpável.

Consequência da decorrência da crise económica de 2008, houve um grande período de estagnação económica, nomeadamente no ano de 2015, verificando-se um grande impacto na renda familiar da população das grandes economias do mundo¹⁵⁸.

Além dos evidentes impactos económicos e financeiros que a crise financeira de 2008 e a estagnação económica de 2015 trouxeram, também se verificaram vários efeitos ao nível político-social, visto que, de acordo com os cânones democráticos, a estagnação dos rendimentos ao nível mundial constitui-se uma ameaça para o desenvolvimento das nações, afetando a própria democracia e a cooperação internacional¹⁵⁹.

¹⁵⁸ **Fernanda Santos e Marcelo Obregón.** 2019. *A ascensão dos partidos políticos de extrema direita na Europa: os possíveis reflexos desse fenómeno para União Europeia.* *Derecho y Cambio Social* nº56, (abril – junho). Pag. 393.

¹⁵⁹ *Ibidem.*

Sem dúvida que os efeitos da crise migratória e dos refugiados é verdadeiramente crítica para a unidade europeia, uma vez que devido à falta de uma resolução, ao prolongamento deste e também à ineficácia das autoridades europeias, nas sociedades dos diferentes países que constituem da EU tem-se vindo a verificar um crescente euroceticismo e a expansão e o fortalecimento do discurso nacionalista e populista, traduzido no aumento da popularidade dos movimentos e partidos de extrema-direita, colocando em causa, deste modo, a possibilidade de se encontrar uma resposta europeia, baseada na cooperação e coordenação para enfrentar esta crise¹⁶⁰.

11. A soberania dos Estados Membros como travão à CEP e a uma eventual Defesa Comum

De *Jean Bodin* à paz de Westefalia, da II Guerra Mundial à nova figura internacional que se traduz na UE, uma peculiar forma de soberania em âmbito internacional surgiu. Levantam-se questões como: Será possível que a soberania de um Estado pode ser fracionada ou até mesmo mitigada, em razão de uma organização internacional? Quanto à soberania na era moderna - o que significa isto? Nos últimos 50 anos, os países da UE transferiram grande parte de seus poderes nacionais para Bruxelas, onde um regulamento ou uma diretiva europeia podem mudar completamente o rumo político, económico (e agora militar?) de um país europeu.

Conceitualmente, o Estado pode ser caracterizado por ser um conjunto de pessoas em que se atribui o monopólio do poder representado nos limites de um território físico. Além disso, para a consolidação do Estado é preciso que seja estabelecida uma relação de poder, na qual indivíduos dominam os seus iguais consensualmente¹⁶¹. Como terceiro elemento do Estado, o poder deste, é a soberania, entendida como “autonomia” no plano interno e “independência” no plano externo. Os princípios de autodeterminação, de não ingerência externa e de livre organização, sempre foram entendidos como prerrogativas da soberania¹⁶².

¹⁶⁰ Sergio Carrera, Steven Blockmans, Daniel Gros e Elspeth Guild. 2015. *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Pag. 12.

¹⁶¹ Max Weber. 2017. *A Política como Vocação/A Ciência como Vocação*. Lisboa: BookBuilders, pag 53.

¹⁶² Manuel Braga da Cruz. 2015. *Política Comparada*. Lisboa: Cruz Editores, pag 44 e segs.

Em 2012, o presidente da Comissão Europeia *José Manuel Barroso* relançou a velha ideia de “uma federação europeia de estados-nação” – ideia que, como já vimos, foi reivindicada na Década de 1950 pelos pais fundadores da europa¹⁶³ - num discurso franco, baseado na premissa de que em uma era da globalização, “*tamanhos assuntos*” e “*a partilha de soberania (...) significa mais poder, não menos*” é um pré-requisito para a Europa resistir às pressões multipolares e desempenhar seu papel na sua plenitude. Em geral, *Barroso* lançou uma série de reptos, incluindo “*uma política externa e de defesa coerente*”, as capacidades da PCSD, verdadeiramente implementadas e um “planeamento da defesa verdadeiramente coletivo”, insistindo “*Uma abordagem comum da defesa ... porque juntos temos o poder e a dimensão para moldar o mundo de maneira mais justa, baseada em regras e direitos humanos respeitados*”¹⁶⁴.

A globalização enquanto elemento harmonizador, pode também criar tensões e conflitos. Crises económicas, violência étnica, o antagonismo religioso e o risco de aparecimento de movimentos nacionalistas são amplificados. Esta conceção cruza o antigo sistema geopolítico baseado em território e soberania. Estes dois elementos transformaram a questão da soberania do estado no cenário internacional, isto é, o monopólio do uso legítimo da força como um problema estratégico global¹⁶⁵.

As verdadeiras questões serão sobre quem exerceria a liderança ao nível político supremo, ou quem exerceria a supervisão política - um conselho de altos comissários, ministros europeus ou um conselho de ministros?¹⁶⁶ - Num cenário federalista poder-se-ia pensar em soluções para o impasse interno e externo europeu. Isto é, agilizar uma eventual garantia parcial da dívida, a criação de um Ministério das Finanças Europeu, de um Ministério da Defesa Europeu, a harmonização de políticas como a tributação ou segurança social e até aumento do orçamento da UE, entre várias outras reformas político-

¹⁶³ O plano CED (ponto 6.1) de *Jean Monnet*¹⁶³ e *René Pléven*, que tinha na sua génese o objetivo de dar “a todos os povos europeus, o sentimento de uma segurança coletiva”.

¹⁶⁴ Presidente da Comissão Europeia, 2012, Estado da União.

¹⁶⁵ *Jean-Yves Haine* in *Thomas Renard e Sven Biscop*. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 23.

¹⁶⁶ *Sven Biscop*. 2005. *E Pluribus Unum? Military Integration in The European Union*. Bruxelas: ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS (IRRI-KIIB), Pag. 41.

institucionais¹⁶⁷. A verdade é que os EM's não estão dispostos, ou não são capazes, de tão grande compromisso. As elites nacionais e os cidadãos não estão prontos para abdicar da soberania nacional a tal escala. Por outro lado, o nacionalismo, o paroquialismo, populismo e euroceticismo, estão em ascensão, e não pretendem ceder facilmente a estas ideias.

Uma transferência adicional de soberania em áreas como a política social, política trabalhista, política fiscal ou política externa, de segurança e defesa reduziria, não apenas os poderes remanescentes dos EM's, como também privaria as elites nacionais dos seus privilégios residuais. Esta é uma das principais razões pelas quais os atores nacionais - governos, parlamentos, partidos e até tribunais constitucionais - resistem a uma maior expansão das competências da UE, a fim de evitar sua própria "castração de poder"¹⁶⁸. No final do século XX, para um conjunto de países que haviam acabado de recuperar a sua soberania do abraço imperial soviético, torna verdadeiramente surpreendente o facto de consentirem e estarem na disposição de aceitar um regime de contínua erosão da autonomia soberana, através da constante intervenção da UE nos seus assuntos internos. A ideia do prémio estratégico que a eventual adesão à UE pode trazer, torna essa experiência da corrosão da soberania politicamente aceitável. Como expõem *Roberto Menotti e Maria Francesca Vencato* “*a União Europeia é uma experiência única em cooperação supranacional e intergovernamental mista, transformando-se constantemente enquanto muda os limites da soberania em áreas-chave.*¹⁶⁹”

A ativação da CEP, significa um progresso em termos de integração europeia, avanço tecnológico e militar europeus. Por outro lado, representa um retrocesso para os nacionalistas, isto é, um passo em direção à alienação da fatia mais importante da soberania de um estado (*ad extra, Jus ad bellum*)¹⁷⁰. A possibilidade de uma Defesa Comum exigiria a perda desta soberania nacional, pois os EM's não poderiam decidir individualmente como usar as suas forças armadas. A CEP, embora não seja considerada

¹⁶⁷ Thomas Renard e Sven Biscop. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 97 e segs.

¹⁶⁸ Thomas Renard e Sven Biscop. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 90 e segs.

¹⁶⁹ Roberto Menotti and Maria Francesca Vencato in Sven Biscop e Jan Joel Nadersson. 2008. *The EU and The European Security Strategy: Forging a Global europe*. Abingdon: Routledge, pag. 112 e segs.

¹⁷⁰ Ibidem.

(legalmente e estruturalmente) como uma Defesa Comum, pode ser tida como um impulso europeu em se afirmar no cenário internacional como um ator ativo. Uma defesa comum ou, como já se fala na gíria europeia, um "exército europeu" proporcionaria o mais alto nível de integração militar, no sentido em que acabaria com a duplicação de capacidades e estruturas dos EM's e, conseqüentemente, garantia o uso mais eficiente dos recursos.

A Europa é um exemplo de resiliência e foi mestre em ultrapassar as dificuldades que a própria História se encarregou de lhe apresentar, conseguindo moldar-se e reinventar-se. A UE, enquanto União Política, surpreendeu ao ser capaz de colocar de parte as cicatrizes e as mágoas do passado, avançando para uma relação que implica hoje a partilha constante de soberania. Fica claro que o significado que o multilateralismo adquiriu na experiência de integração da EU, que envolve um repensar da soberania e como ela é exercida, é contestado fundamentalmente pelas potências emergentes, cujo discurso político é firmemente centrado na ideia da soberania nacional¹⁷¹.

Há algumas décadas, uma união militar europeia liderada pela Alemanha e pela França seria mera quimera. Em 2016, a deterioração exponencial da segurança europeia e o problema da migração levou a que o grupo Visegrado (Polónia, República Checa, Hungria e Eslováquia) publicamente afirmasse que a UE se deveria converter numa "fortaleza". Um documento conjunto elaborado pelos ministérios da defesa francês e alemão, datado de 11 de setembro de 2016, referia-se ao estado atual da segurança da UE como estando em "deterioração", tendo a ministra da defesa alemã *Ursula Von der Leyen* afirmado que estaria na altura de avançar para uma defesa comum na UE. Teólogos e estudantes da Bíblia afirmam que uma das profecias bíblicas mais estudadas no livro de Apocalipse, é a união de algumas nações da Europa e a sua evolução para uma superpotência militar dominante "no fim dos tempos"¹⁷². O que tanto dividiu a Europa e o que a veio unificar, já nos foi possível estudar supra, pelo que a grande questão se coloca nos desafios contemporâneos, muitos deles baseados na História que a precede.

¹⁷¹ Thomas Renard e Sven Biscop. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 97 e segs.

¹⁷² Bíblia Sagrada, livro de Apocalipse, capítulos 17 e 18. Teologia explanada por Darris McNeely. 2014. *A vinda de uma nova Babilônia*. Revista online "A Boa Nova". <https://portugues.ucg.org/a-boa-nova/a-vinda-de-uma-nova-babilonia>.

12. Os desafios técnicos e táticos que separam a CEP e uma eventual Defesa Comum

Já foi mencionado que uma integração eficiente da CEP agilizará as forças militares dos 27 EM's, criando ainda sinergias nos gastos com a defesa que, como tivemos a oportunidade de verificar, são excessivos e entrópicos. Uma Defesa comum, por sua vez e embora utópica, colocaria a Europa como uma das maiores forças militares do mundo.

A Constituição da República define que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República satisfazer compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte” e que “podem ser incumbidas para colaborar noutras missões”¹⁷³. Poder-se-á afirmar que as Forças Armadas, ao momento, deverão ser capazes de desempenhar as seguintes funções militares: vigiar e alertar, prevenir, dissuadir, proteger e coagir, ocupar e, no presente contexto, serem detentoras de uma ciberdefesa proficiente.

Os orçamentos dos EM's pouco foram direcionados para estas principais funções, fazendo por vezes investimentos néscios, como foi o caso do investimento espanhol em tanques de guerra alemães “Leopard” que, sem os meios necessários, não tem como mobilizá-los, tornando-os completamente inoperacionais e uma despesa constante; ao contrário da Bélgica que, além de reduzir as suas Brigadas Mecanizadas de três para duas, substituiu os tanques “Leopard”, por veículos blindados mais fáceis de mobilizar¹⁷⁴. A UE não necessita gastar mais, mas sim gastar melhor, o que se tornou um dos principais objetivos na integração da CEP, através da AED, com apoio do FED.

A CEP é de facto o veículo através do qual a UE conseguirá agilizar orçamentos, reunir recursos (“*Pooling Resources*”), criar sinergias operacionais, desenvolver capacidades

¹⁷³ General Gabriel Augusto do Espírito Santo. 2012. “*As Capacidades Militares da Nação*”. Portugal: Revista Militar 2529 - Junho/Julho de 2012.

¹⁷⁴ Sven Biscop. 2005. *E Pluribus Unum? Military Integration in The European Union*. Bruxelas: ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS (IRRI-KIIB), Pag. 30.

conjuntas, aliviar o sentimento europeu da inexistência de segurança, o receio do afastamento dos EUA e a saída do Reino Unido da União.

Extrapolar este conceito para uma defesa comum (o falado exército europeu), envolve uma outra conjectura militar e política. Tudo isso fica muito aquém da criação de um único exército europeu. No entanto, poderá também tornar-se incompatível com o atual exercício completo da soberania nacional em matéria de defesa. Um processo de transferência progressiva da soberania do nível nacional para o europeu poderá ser debatido, aplicando os princípios da subsidiariedade ao domínio da defesa e da segurança¹⁷⁵.

Repare-se que através da CEP, a UE será capaz de desenvolver operações militares nos mesmos moldes que tem desenvolvido nos últimos anos, no entanto, com a sua capacidade de mobilização, celeridade e eficácia melhorada. No que toca ao *jus ad bellum*¹⁷⁶ e à cadeia de comando, esta integração militar opera apenas em concordância com o TUE e TFUE, sendo que alguns poderes estão reservados aos EM's, que são Estados soberanos, como é o caso do direito de “fazer guerra”. Esta prerrogativa é o grande obstáculo entre a CEP e uma eventual e hipotética defesa comum.

A CEP e a sua integração de capacidades não será - pelo menos nesta fase - semelhante à criação de um “exército europeu”. Segurança e defesa estão e continuarão a estar na esfera da soberania nacional. Nenhum civil ou militar pode ser destacado sem a decisão explícita dos governos e parlamentos nacionais. Contudo, os países da UE devem, nos próximos anos, criar uma sede conjunta para missões civis e militares, reduzir o nível de duplicação, aumentar a interoperabilidade, agrupamento e compartilhamento de recursos¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Álvaro de Vasconcelos. 2009. *What ambitions for European defence in 2020?* Paris: Institute for Security Studies (EUISS). Pag. 83

¹⁷⁶ Para melhor compreender esta temática, o Coronel João Paulo Nunes Vicente, explica que “O pensamento sobre a ética da Guerra tenta aproximar as perspectivas idealistas e realistas, procurando através da Teoria da Guerra Justa legitimar a violência do Estado contra ameaças, justificando os fins e impondo limitações aos meios. Os pensadores Cícero, São Agostinho, São Tomás de Aquino e Hugo Grotius, entre outros, procuraram responder a duas perguntas fundamentais: quando é permissível travar uma guerra? (*jus ad bellum*); e quais as limitações na maneira de travar uma guerra? (*jus in bello*). A Teoria da Guerra Justa procura reger três tópicos principais: a causa da guerra - *jus ad bellum*, a condução da guerra - *jus in bello*, e as consequências da guerra - *jus post bellum*.”

¹⁷⁷ Thomas Renard e Sven Biscop. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 95.

12.1 Cooperação Estruturada Permanente ou Defesa Comum?

Por todos as razões já vistas, no quadro da CEP, esta integração que está em curso, é exequível num quadro de complementaridade com a NATO e evitará erros do passado. Por sua vez, a integração militar num contexto de uma defesa comum – o chamado Exército Europeu – teria repercussões diferentes na estrutura europeia, senão vejamos.

Para existir uma Defesa Comum / Exército Europeu, seria necessária a existência de uma Política Externa comum, isto é, que extrapolasse a PESC que conhecemos hoje. Pese embora o facto de u TUE prever a possibilidade de uma defesa comum - caso os EM's interessados alterem as suas constituições (artigo 42.º, nº 2, *in fine*) – não prevê ou estatui o processo de integração, sem o qual seria impossível ou não prevê. Para poder existir uma verdadeira defesa comum, não poderiam existir o TUE e TFUE que hoje vigoram e sim uma verdadeira constituição europeia (TECE vista no ponto 4.4), que transvertesse a UE num autêntico País soberano. Poder-se-á afirmar que não existe uma verdadeira Política Externa Comum, se tomarmos como exemplo a posição antagónica dos vários EM's quanto ao reconhecimento da Palestina por parte das Nações Unidas e ao reconhecimento do Kosovo. Cada EM, soberano que é, tem voto na tomada de decisão por unanimidade no quadro da PESC, o que mostra, em termos práticos, o travão político existente no processo de tomada de decisão.

Em termos operacionais e militares, o melhor exemplo para demonstrar a inoperabilidade de uma força conjunta europeia, será a força franco-alemã da Eurocorps criada em 1989. Os desafios práticos desta força prenderam-se, em suma, com a DOTMLPPII (doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras)¹⁷⁸. Repare-se que o diferente idioma, que dificulta a comunicação entre escalões; as diferenças culturais, morais e éticas; as diferentes hierarquias, isto é, entre a Alemã e a Francesa; as diferentes táticas militares e até meras questões jurídicas e regulamentares como, por exemplo, a idade da reforma, são desafios que, embora tinham espaço para harmonização e uniformização, não poderão ser ultrapassados facilmente, pela própria identidade e História dos países em questão.

¹⁷⁸ Coronel Francisco Proença Garcia. 2015. “O Instrumento Militar e as Forças Armadas”. Portugal: Revista Militar 2556 – Janeiro de 2015.

Com a CEP, pretende-se integrar e harmonizar procedimentos, evitando as consequências que os processos burocráticos de tomada de decisão implementados pelos Tratados provocam, como é exemplo a intervenção no Mali em 2013. Nesta intervenção, estando disponíveis batalhões de reação rápida europeus¹⁷⁹, destinados a intervir em crises, apenas a França interveio através da “*Operação Serval*”, que obedeceu à resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2085 de 20 de dezembro de 2012. Os *battlegroups* da UE nunca foram acionados, precisamente pela dificuldade no processo de tomada de decisão por parte do Conselho. Num cenário idêntico, por sua vez numa europa federalista, um ministro da defesa europeu ou um general europeu designado para o efeito, poderia facilmente mobilizar uma força “multinacional” europeia, evitando os processos de tomada de decisão. Ora, este cenário alienaria por completo o que é hoje conhecido pelos cidadãos dos 27 EM’s da UE, transformando-a nos EUE (Estados Unidos da Europa), transpondo os limites de soberania dos EM’s e as exigências impostas pelos Tratados. Na vaga ideia do exército europeu, que até recentemente foi negado por Bruxelas, as noções de defesa comum e a política de defesa comum da União não foram ainda examinadas num debate sério, abrangente e criativo. Até agora, a PCSD não encontrou forças e coragem suficientes para se libertar dos reflexos da defesa nacional e instintos “*NATO First*” (NATO em primeiro lugar), que permitam abordar o assunto de uma forma séria¹⁸⁰. Embora pareça que a tendência favoreça a criação de um exército europeu, olhando para as ambições e perspectivas da PCSD num período de dez anos, existe um consenso relativamente forte e reconfortante entre o primeiro escalão de especialistas da UE / PCSD, que aponta para a improbabilidade presente e para a falta de necessidade evidente de existência de um exército europeu, por contrário, aponta para a possibilidade de conflito com a NATO, nomeadamente no que toca às cláusulas de assistência mútua e o seu acionamento em caso de necessidade.

Não existindo previsão para a existência de uma constituição europeia, logo, excluindo-se a ideia de uma defesa comum / exército europeu, resta à UE a melhor aplicação da CEP, dentro do quadro do TUE e TFUE, implementando as medidas definidas pelo FED

¹⁷⁹ Os Grupos de Combate da União Europeia - em inglês: *European Union Battlegroups* – também designados pela sigla EU BG, são forças táticas de combate da União Europeia concebidas para entrar em ação 10 dias depois de uma decisão do Conselho da União Europeia, tendo uma capacidade de autonomia de 30 a 120 dias, e uma capacidade de deslocação até 6 000 km de distância de Bruxelas.

¹⁸⁰ Hristijan Ivanovski. 2016. *A Common Defence for Europe*, Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de Estudos Políticos da Universidade de Manitoba, pag. 164.

e honrando os compromissos impostos. Poder-se-á asseverar que o presente desafio apresentado à UE será o de transpor os desafios técnicos e táticos, integrar o C3 (Comando, controlo e comunicações), assumir uma só voz diplomática, ultrapassar as questões culturais e, em conjunto, harmonizar os recursos bélicos e humanos. Repare-se que a UE, entre todos os EM's, possui 178 modelos de armamento, 17 modelos de tanques de guerra, 29 modelos de fragatas e contratorpedeiros e 20 modelos de aeronaves militares. Através da Uniformização, a UE beneficiará da possibilidade de mobilização de tropas de uma forma mais eficaz, com custos mais reduzidos. A experiência do Comando Europeu de Transporte Aéreo em Eindhoven, que opera as frotas de transporte da França, Alemanha, Itália, Espanha e os países do Benelux, mostram o quão importantes os ganhos de eficiência podem ser, mesmo sem fundir logística e manutenção, o que poderia ser a próxima etapa. As unidades de combate também poderiam ser operadas de uma forma mais econômica. Até os EM's com menos capacidade da UE poderiam manter uma capacidade de combate significativa se, em vez de ter que colocar em campo todas as unidades de apoio, o suporte de serviço de combate fosse fornecido através de uma combinação de recursos e uma divisão do trabalho entre vários EM's. A cooperação Naval entre a Bélgica e a Holanda é um exemplo desse modelo. As unidades de manobra permanecem com tripulação nacional: os navios navegam sob a bandeira belga com uma tripulação belga, ou a bandeira holandesa com uma tripulação holandesa, sendo que apenas existe um comando naval e uma escola de operações navais e há uma divisão de trabalho no que diz respeito à logística, manutenção e treino, com os holandeses a prestar esses serviços para todas as fragatas e os belgas para todos os caçadores de minas¹⁸¹.

13. Ciberespaço, Ciberdefesa, a Inteligência Artificial e as ameaças Híbridas

O ciberespaço, cibersegurança e ciberdefesa são, sem qualquer dúvida, um dos maiores desafios contemporâneos que UE enfrenta, tendo como agravante a sua imprevisibilidade e maleabilidade. As tecnologias emergentes, incluindo Inteligência Artificial (doravante designada por IA), computação quântica, 5G e a biotecnologia convidam enfaticamente à modernização da Defesa. Na verdade, o ciberespaço é hoje reconhecido como um

¹⁸¹ Sven Biscop. 2018. *European Defence: Give PESCO a Chance*. Survival. 60:3, 161-180, DOI: 10.1080/00396338.2018.1470771. pag. 168.

domínio de operações, no qual os atores internacionais se têm de defender tão eficazmente como no ar, em terra ou no mar¹⁸² tendo, inclusive, sido reconhecido pela NATO como tal¹⁸³. A verdade é que estabelecer “fronteiras” ao ciberespaço é tão difícil quanto definir o próprio conceito, pelo que não existe uma definição de ciberespaço universalmente aceite.

Repare-se que esta temática passou a ser prioridade para a UE, há relativamente pouco tempo. Em 7 de fevereiro de 2013, na comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, a Comissão e a Alta Representante alertaram para o facto de os incidentes de cibersegurança, intencionais ou acidentais terem aumentado e poderem vir a perturbar a prestação de serviços essenciais que se consideram garantidos¹⁸⁴, sendo que as origens dos ataques, não sendo reivindicados, podem ter origens diversas, desde o erro involuntário, ao crime de extorsão, espionagem, ataques de terrorismo, ou até atos de agressão entre países (à luz do artigo 2.º, n.º 4, da Carta das Nações Unidas).

A necessidade emergente de combater o crescente número de casos de ciberataques, levou a Comissão, em coordenação com a Alta Representante a agir¹⁸⁵, sendo que a comunicação conjunta pela Alta Representante e a Comissão, a 13 de setembro de 2017, dirigida ao Parlamento e ao Conselho, intitulada *Resiliência, dissuasão e defesa: reforçar*

¹⁸² V. Panagiotis Trimintzios. 2017. *Cybersecurity in the EU Common Security and Defence Policy (CSDP) – Challenges and Risks for the EU*. Bruxelas, European Union. Pag. 10.

¹⁸³ A Aliança Atlântica definiu na Cimeira de Varsóvia de 2016 o ciberespaço como um novo domínio das operações e os Estados-membros assumiram o reforço das suas capacidades de defesa do seu ciberespaço, através de um compromisso designado de Cyber Defence Pledge. Em 2018, na Cimeira de Bruxelas, a NATO decidiu criar um Centro de Operações no Ciberespaço no âmbito da estrutura de comando da NATO. A NATO coopera também com a União Europeia, através de um acordo de cooperação técnica de ciberdefesa. Existem ainda equipas de Reação Rápida para resposta a ciberataques disponíveis para auxiliar as nações Aliadas. No âmbito da cooperação multilateral, em que Portugal se integra, nomeadamente no âmbito da UE e da NATO, a cibersegurança e ciberdefesa têm vindo a ganhar relevância cada vez maior. Nesse sentido Portugal assumiu, em 2014, a liderança de um projeto *Smart Defence* da NATO e depois da Disciplina de Ciberdefesa da União Europeia (em coliderança com a França), ambos ligados à educação e treino.

¹⁸⁴ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina. Pag. 399 e segs.

¹⁸⁵ Diretiva 2013/40/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, relativa a ataques contra os sistemas de informação e que substitui a Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho; Diretiva (UE) 2016/1148 do PE e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

a cibersegurança na UE¹⁸⁶, desencadeou um conjunto de propostas, baseadas em três pontos: (i) a desenvolver a resiliência aos ciberataques; (ii) a dissuadir ações maliciosas e criminosas ao nível da União e (iii) a reforçar a cooperação internacional no domínio da cibersegurança.

No seio da NATO, tanto os aliados transatlânticos, como vários EM's europeus estão a desenvolver capacidades na área da ciberdefesa, no seguimento de compromissos de defesa cibernética acordado em julho de 2016, com o escopo de melhorar as “capacidades cibernéticas” dos aliados, sendo que foram ainda criadas equipas de reação rápida cibernética e um Centro de Operações do Ciberespaço¹⁸⁷. Na UE, existem atualmente quatro projetos vinculativos cibernéticos específicos, no âmbito da CEP, pelo que a Comissão Europeia disponibilizará € 17,7 milhões para defesa e consciência cibernética, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Industrial da Defesa Europeia em 2020¹⁸⁸. A AED também investigou sobre como o “Big Data” (dados de grande volume, variedade e velocidade) pode afetar o setor de defesa¹⁸⁹.

Tanto o setor público como o privado partilham hoje o ciberespaço, pelo que são solidariamente responsáveis na sua boa utilização e defesa. Os Estados, criando medidas e legislação eficazes no combate e dissuasão a incidentes dentro do ciberespaço; o setor privado, na medida em que, sendo as empresas quem fornece o *hardware e software*, militar e civil, terão este papel em conjunto com os Estados e organizações internacionais.

Outro debate concomitante, embora com um alcance distinto, será o da IA. Pese embora o facto de as tecnologias de IA e seu impacto estarem nos debates europeus, tem havido pouco escrutínio na Europa de como a abordagem preocupada dos EUA em relação à IA pode afetar a defesa europeia e a parceria transatlântica. No centro do programa de modernização da defesa dos EUA está a Estratégia de Inteligência Artificial divulgada pelo Departamento de Defesa (DOD) em 2019. Que implicações pode isso ter para a UE e para a cooperação transatlântica? Como poderá a UE lidar com este novo desafio?

¹⁸⁶ JOIN/2017/450.

¹⁸⁷ NATO, “Discurso do Secretário-Geral da OTAN, Jens Stoltenberg no *Cyber Defense Pledge Conference*”, Paris, 15 de maio de 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/reviews_154462.htm

¹⁸⁸ Daniel Fiott. 2020. *Protecting Europe in the age of quantum computing and the cloud*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-870-9. Pag. 2 e seg.

¹⁸⁹ Agência Europeia de Defesa, “EDA Studies Points For Big Data Potential for Defense”, 18 de dezembro de 2017.

Nas próximas décadas, é provável que a IA não tenha implicações apenas para a maioria das áreas da sociedade, como saúde, comunicações e transporte, mas também para segurança e defesa. A IA pode ser amplamente definida como sistemas que exibem comportamento inteligente e realizam tarefas cognitivas analisando o seu ambiente, tomando ações e, por vezes, aprendendo com a experiência¹⁹⁰. Para melhor entendermos a IA, consideremos um mundo onde a tomada de decisão humana e os processos de pensamento desempenham um papel menor no funcionamento quotidiano das sociedades. A IA, tem a tendência exponencial de substituir a mente Humana nos processos de decisão¹⁹¹ o que, como podemos imaginar, poderá ter consequências terríveis nas áreas da segurança e defesa.

Nas próximas décadas, é provável que a IA tenha implicações para a maioria das áreas da sociedade, como saúde, comunicações e transporte, mas também para segurança e defesa. Assim sendo e no limite, a ideia de poder existir um algoritmo que replique a mente humana, levanta o indício da hipotética criação de um sistema pós-humano que pode produzir decisões e ações que não foram originalmente pré-programadas. É precisamente por esta razão que a Comissão Europeia afirmou que é imperativo para a UE estabelecer "soberania tecnológica" em áreas com elevada importância estratégica, como a defesa, redes móveis (5G e 6G) e a computação quântica¹⁹².

A rápida evolução da China no domínio militar, através da IA, serve como convite aos EUA e à UE para considerarem a investigação e desenvolvimento em matéria de IA. Em particular, a UE possui incentivos para adotar rapidamente instrumentos de IA e otimizar o seu funcionamento e desempenho. Na UE existe menos *software* para substituir e mais desenvolvimento contínuo de capacidades para implementar soluções integradas de IA. Isto significa que a UE tem uma oportunidade de usar a IA para avançar em prontidão operacional e eficácia¹⁹³.

¹⁹⁰ Esta definição de IA é citada no documento: Comunicação da Comissão Europeia sobre “*Artificial Intelligence for Europe*” (Inteligência Artificial para a Europa), COM (2018) 237 final, 25 de abril de 2018.

¹⁹¹ Daniel Fiott e Gustav Lindstrom. 2018. *Artificial Intelligence What implications for EU security and defence?* Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-652-1. Pag. 2

¹⁹² Daniel Fiott. 2020. *Protecting Europe in the age of quantum computing and the cloud*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-870-9. Pag. 2 e seg.

¹⁹³ Simona R. Soare. 2020. *Digital Divide? Transatlantic defence cooperation on Artificial Intelligence*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-867-9. Pag. 5

Para os EUA, tendo como experiência o Iraque, onde utilizaram o sistema de guerra centrada em rede (Network-Centric-Warfare), permitindo uma rápida e eficaz vitória, a IA serve como um exército digital estratégico, composto por um ecossistema totalmente integrado, através de um *software* que gere o comando, controle e comunicações (C3).

O objetivo dos EUA, de momento, através da *Artificial Intelligence Strategy* (Estratégia sob Inteligência Artificial), conduzida pelo DOD, será otimizar o desempenho administrativo e operacional e desenvolver um amplo “Sistema nervoso em rede desenhado para a guerra” que utiliza IA para permitir operações simultâneas¹⁹⁴.

Existe uma lacuna digital transatlântica crescente, inclusive em termos de IA, que ameaça a interoperabilidade militar transatlântica¹⁹⁵. A Nato terá o desafio crescente de manter esta interoperabilidade e garantir contribuições politicamente relevantes, precisamente porque os aliados transatlânticos operam uma mistura de sistemas novos que são diversos e produzem dados fragmentados e heterogêneos¹⁹⁶.

Em contrapartida, a França sinalizou a sua intenção em investir € 1,5 bilhões de euros em pesquisas na área da IA até 2022 como parte do plano de inovação mais amplo¹⁹⁷. Em 18 de julho de 2018, o governo alemão anunciou que faria parte da sua estratégia nacional no âmbito da IA, examinar a sua pesquisa e financiamento de inovação, e desenvolver infraestruturas chave e competências¹⁹⁸.

A França e a Alemanha também ambicionam trabalhar juntos no âmbito da IA, sendo que vários outros membros da UE desenvolveram ou estão a desenvolver estratégias nacionais nesta área de ação (como Portugal, Estônia, Finlândia e Suécia). Embora os dados ainda

¹⁹⁴ Patrick Tucker. 2020. “War on Autopilot? It Will Be Harder Than the Pentagon Thinks”. Defense One.

¹⁹⁵ McKinsey Global Institute. 2019. “Notes from the AI Frontier: Tackling Europe’s Gap in Digital and AI”, Discussion Paper, p 8.

¹⁹⁶ Simona R. Soare. 2020. *Digital Divide? Transatlantic defence cooperation on Artificial Intelligence*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-867-9. Pag. 7

¹⁹⁷ Cédric Villani. 2018. “Donner un sens à l’intelligence artificielle: pour une stratégie nationale et européenne”, *AI for Humanity, French Strategy for AI*. pag. 111 e seg.

¹⁹⁸ German Federal Government. 2018. “Key points for a Federal Government Strategy on Artificial Intelligence”.

sejam imprecisos, uma estimativa do impacto econômico da IA aponta para um benefício perto dos € 6,5 trilhões e os € 12 trilhões de euros anuais até 2025¹⁹⁹.

Embora a IA possa ser um elemento agregador para a UE, poderá também ser desagregador para a aliança transatlântica, caso este domínio não seja desenvolvido em conjunto com a NATO. A interoperabilidade conseguida ao longo dos últimos 70 anos entre os membros da NATO seria posta em causa e desvirtuaria a sua missão. A IA, utilizada na área da ciberdefesa e cibersegurança, deverá ser conduzida num sentido de continua integração entre todos os membros da aliança transatlântica, tendo, pela sua complexidade, uma cadeia de comando específica.

Poderemos afirmar que as ameaças híbridas andam a par e passo com as demais faladas neste ponto, pois pretendem, na sua generalidade, explorar as vulnerabilidades dos Estados²⁰⁰, criando ambiguidade quanto ao seu objetivo, precisamente para emperrar o processo de tomada de decisões. As campanhas de desinformação, recorrendo aos meios de comunicação social, para controlar o discurso político ou para radicalizar, recrutar e dirigir intervenientes por interposição podem ser vetores de ameaças híbridas²⁰¹.

Estas ameaças recorrem hoje, em grande parte, ao ciberespaço, utilizando os meios de comunicação e redes sociais, notícias falsas (conhecida internacionalmente como *fake news*), por forma a controlar a narrativa política ou para radicalizar, recrutar e dirigir atores que possam depois ser usados como veículos destas ameaças híbridas. Repare-se que os intervenientes podem ser estatais ou não estatais, cujas ações são dissimuladas, para que não possam ser compreendidas como uma declaração de guerra ou ainda um ataque declarado. Embora não exista uma definição de ameaças híbridas, este fenómeno é compreendido como uma combinação de atividades coercivas com atividades

¹⁹⁹ Comunicação da Comissão Europeia sobre “*Artificial Intelligence for Europe*” (Inteligência Artificial para a Europa), COM (2018) 237 final, 25 de abril de 2018.

²⁰⁰ Murat Caliskan. 2019. *Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory*. Defense and Security Analysis. 35. 40-58. 10.1080/14751798.2019.1565364.

²⁰¹ John Maas. 2017. “Hybrid Threat and CSDP”, in Handbook on CSDP- The Common Security and Defence Policy of the European Union, ed. Jochen Rehr (Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria), DOI:10.2855/764888. Pag. 125.

subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (como é o caso dos diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos)²⁰².

É neste sentido que a Alta Representante e a Comissão apresentam, a 6 de abril de 2016, a sua Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, na qual estabelece o Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas²⁰³, cujas propostas passam, entre outras, pela criação de uma célula de fusão da EU contra as ameaças híbridas no âmbito da estrutura existente INTCEN (Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia).

14. - As ameaças externas e internas ao projeto europeu

Como já foi referido, a ameaça a leste continua a ser uma das principais preocupações para a UE e para a aliança transatlântica, no entanto, outras ameaças se erguem, colocando o projeto europeu à prova. Na década de 80 do século XX a Europa sofreu várias modificações geopolíticas, nomeadamente com a ruína dos regimes comunistas na Europa Oriental, o aumento da imigração para a União Europeia, assim como um aumento de pedidos de asilos devido a conflitos internacionais.

Verificou-se também uma aceleração da integração europeia, com a implementação do AUE e também com o Tratado de *Maastricht* (1992), que originou um grave problema de imigração ilegal, sendo esta uma questão não só ao nível regional, mas sim ao nível europeu, conduzindo à abolição das fronteiras, ligada a uma necessidade de uma política comum e de cooperação relativamente à imigração.

Quando se fala em fronteiras da UE, é necessário abordar o Espaço *Schengen*, que surgiu em 1985, quando cinco EM's da UE tomaram a decisão de suprimir os controlos das suas fronteiras internas, sendo que atualmente o Espaço *Schengen* abrange 26 países europeus,

²⁰² Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina. Pag. 407.

²⁰³ JOIN/2016/018

22 dos quais são EM's da UE²⁰⁴. Ao fazer parte deste espaço sem que haja controlos nas fronteiras internas significa que os países:

- Não realizam controlos nas suas fronteiras internas²⁰⁵.
- Efetuem controlos harmonizados, tendo como base critérios claramente definidos nas suas fronteiras externas.²⁰⁶

Assim, todos os cidadãos da UE, como os nacionais de países terceiros podem viajar de forma livre dentro do espaço *Schengen*, só sendo objeto de controlo quando atravessarem as suas fronteiras externas. Quando falamos nas fronteiras externas há que falar, necessariamente, da Frontex²⁰⁷. A cidadania europeia é condição para que os habitantes dos EM's exerçam o direito à livre circulação, deixando de fora todos aqueles que são originários de outros países. O que se verifica é que, enquanto a nível interno os limites terrestres se diluem, no que concerne às fronteiras externas, a UE reforçou o seu controlo como forma de restringir o acesso ao território da imigração ilegal, criando organismos de vigilância e de controlo, como é o caso da Frontex.

14.1 – As Fronteiras Europeias e o Problema Migratório

Além da crise financeira e do período de recessão e estagnação económica, verificaram-se outros fatores que influenciaram amplamente a ascensão de novos movimentos nacionalistas europeus, pondo em questão a unidade da UE, nomeadamente a intensificação de fluxos migratórios e a crise dos refugiados.

Ao longo do século XXI tem-se assistido a um crescimento significativo do número de refugiados. Apesar de tal fenómeno deter uma presença bastante demarcada em todas as épocas, pode-se afirmar que nunca antes atingiu tal magnitude. De facto, em 2014, e de acordo com as estatísticas oficiais do ACNUR, testemunhou-se um aumento dos

²⁰⁴ Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça.

²⁰⁵ Ou seja, nas fronteiras entre dois Estados *Schengen*

²⁰⁶ Entre os Estado Schengen e um Estado não *Schengen*

²⁰⁷ A agência Frontex, oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, é um organismo da UE que visa prestar assistência aos EM's na correta aplicação das normas comunitárias em matéria de controlos nas fronteiras externas e de reenvio de imigrantes ilegais para os seus países de origem. A sua sede localiza-se em Varsóvia, na Polónia.

movimentos forçados por todo o mundo, registando-se números sem precedentes após a II Guerra Mundial. Em apenas um ano, o ACNUR registou um aumento superior a 8 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo, passando dos 51,2 milhões em 2013 para os 59,5 milhões no ano de 2014, sendo que 19,5 milhões são refugiados, 38,2 milhões são deslocados internos e 1,8 milhões são requerentes de asilo²⁰⁸.

Os dados mais recentes da ACNUR²⁰⁹, referentes ao ano de 2018, estimam que cerca de 13.6 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir dos seus países devido a perseguição política e a conflitos armados. Tanto a África como o Médio Oriente permanecem enquanto principais *hotspots* do planeta, sendo que cinco países apenas representam 67% dos refugiados a nível mundial no ano de 2018: Síria (6,7 milhões), Afeganistão (2,7 milhões), Sudão do Sul (2,3 milhões), Myanmar (1,1 milhões) e Somália (0,9 milhões). Ainda com base no mesmo relatório, os países que mais refugiados acolhem, atualmente, são: Turquia (3,7 milhões), Paquistão (1,4 milhões), Uganda (1,2 milhões), Sudão (1,1 milhões) e a Alemanha (1,1 milhões).

Mas 2015 foi, sem dúvida, o ano mais crítico relativamente ao número de refugiados a sair dos seus países de origem e a entrarem na Europa. Neste ano, mais precisamente nos três primeiros quartos de 2015, mais de 360 mil sírios chegaram à Europa, tanto pelo Mediterrâneo como pelos Balcãs, de acordo com dados da FRONTEX²¹⁰.

Não obstante, os EM's mais afetados pela chegada destes refugiados, sírios ou de outras nacionalidades, são a Hungria, a Grécia e a Itália, ainda que, de um modo geral, estes números demonstrem a extrema urgência na intervenção por parte da UE, das suas instituições e dos seus EM's.

A crise síria começou em meados de 2011, designadamente com uns fluxos modestos de refugiados. Porém, e quando a guerra se tornou iminente, acabou por se transformar na maior crise de deslocamento de pessoas jamais vista em todo o Médio Oriente. Um ano após a crise, o ACNUR registou apenas 40 mil refugiados em países vizinhos. No entanto,

²⁰⁸ United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Trends 2014” (2015).

²⁰⁹ United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Trends 2018” (2019).

²¹⁰ **Patrícia Santos Magalhães**. 2016. *A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios*. (Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho). Pag. 115 e segs.

e doze meses depois, os refugiados sírios já eram mais do que um milhão. Em outubro de 2014, cerca de três milhões de pessoas foram registadas nos países vizinhos, sendo que 124 mil se encontravam no Iraque. Já a UE, e por oposição, recebeu um número bem mais modesto de refugiados Sírios, pouco mais de 124 mil, entre 2011 e 2014. Contudo, e entre esta população de refugiados, cerca de 63% fugiu para a Alemanha ou para a Suécia²¹¹.

À exceção de Israel, todos os países que fazem fronteira com a Síria têm vindo a assumir a maioria do fluxo de refugiados. Tal ocorrência é justificada pelo facto de os refugiados tentarem permanecer o mais próximo possível do seu país para que, após o término da guerra, possam regressar imediatamente ao seu país. Na realidade, e entre os cinco países que fazem fronteira com a Síria, apenas Israel não acolhe refugiados, devido às tensas relações mantidas pelos dois países. Por outro lado, e considerando que não são países signatários da Convenção de Genebra de 1951, o Iraque, a Jordânia e o Líbano têm oferecido proteção, considerando os sírios como seus “convidados” e não como refugiados. A Turquia, sendo signatária da Convenção, tem vindo a providenciar tanto apoio como refúgio aos sírios²¹². Não obstante, não deixa de ser irónico, o facto de serem os três países não signatários da Convenção de Genebra, quem tem reunido mais esforços para acolher as populações refugiadas.

Os pedidos de asilo por parte destes refugiados não se ficam pelos países mais próximos. Na realidade, os EM’s da UE, e desde o início da crise, têm sentido todos os efeitos no seu território. Atentando nos dados estatísticos existentes, em 2011 cerca de 8180 sírios pediram asilo na União Europeia, número este que mais do que duplicou no ano seguinte, atingindo um total de cerca de 22739, e continuando a aumentar de um modo significativo nos anos seguintes. No ano de 2013, registaram-se 50096 pedidos de asilo e no ano de 2014 registaram-se cerca de 79169 pedidos.

O crescimento significativo do número de refugiados sírios que chegam a território europeu pode ser justificado, e em certa medida, pelos avanços do “*Daesh*” no território sírio. Contudo, e de acordo com as autoridades europeias, este aumento também de deve

²¹¹ Ibidem.

²¹² Philippe Fargues e Christine Fandrich. 2012. *The European response to the Syrian refugee crisis: what next?*. Migration Policy Centre Research Report, 2012/14, retirado da CADMUS, European Institute Research Repository.

à deterioração das condições de acolhimento nos países mais próximos da Síria, o que leva as pessoas a fugir para a UE à procura de melhores condições de vida e de um futuro melhor do que os fornecidos nos campos de refugiados²¹³.

É relevante enfatizar que a atual crise dos refugiados sírios é, na realidade, apenas uma entre muitas outras que têm vindo a ocorrer nas fronteiras da UE nas últimas décadas e como consequência de fenómenos como a deslocação massiva da população durante a guerra civil do Líbano entre 1970-90, a guerras nos Balcãs durante os primeiros anos da década de 90, a guerra civil que ocorreu na Argélia nos anos 90, as crises e guerras no Iraque ao longo das últimas décadas e, mais recentemente, a crise na Líbia durante a primavera e o verão do ano de 2011.

A Frontex procedeu à identificação de oito rotas distintas, tanto por mar como por terra, as quais foram utilizadas pelos imigrantes ilegais e pelos refugiados para chegarem à União Europeia²¹⁴:

- 1) A rota do Mediterrâneo Central, através da Tunísia e da Líbia para chegar a Malta ou a Itália;
- 2) A rota do Mediterrâneo Ocidental, através da Argélia e de Marrocos (Melila e Ceuta) para chegar a Espanha;
- 3) A rota da África Ocidental, através da costa ocidental africana para chegar às Ilhas Canárias;
- 4) A rota Circular da Albânia e Grécia;
- 5) A rota dos Balcãs Ocidentais, através dos países que não pertencem à UE para chegar aos EM's da região, como da Sérvia para a Hungria ou da Macedónia para a Grécia, bem como através da Turquia;
- 6) A rota das Fronteiras Orientais (englobando países do leste europeu);
- 7) A rota de Apúlia e Calábria para chegar a Itália;

²¹³ Nuno Rogeiro. 2015. *Menos que humanos: Imigração clandestina e tráfico de pessoas na Europa*. Lisboa: Dom Quixote. Pag. 53.

²¹⁴ Patrícia Santos Magalhães. 2016. *A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios*. (Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho). Pag. 72 e segs.

8) A rota do Mediterrâneo Oriental através da Turquia para chegar à Grécia.

Ainda com base em dados da mesma agência, mas do ano de 2014, existem três rotas que são frequentemente utilizadas pelos sírios para chegar à União Europeia: a rota terrestre da Grécia, Hungria ou Bulgária. A partir do momento que se encontram na Europa, os refugiados tornam-se viajantes normais, ou em imigrantes em situação irregular, dependendo da detenção, ou não, de um visto. Caso não tenham, podem requisitar asilo ou permanecer em situação ilegal. Para além do mais, podem também permanecer no primeiro país que alcançam ou continuar a viajar para outro país no seio da UE. Contudo, e de todos os refugiados que alcançam a Europa por terra, só aqueles que pedem asilo, ou os que foram detetados, é que acabam por entrar nas estatísticas, motivo pelo qual se torna bastante difícil aferir um número exato²¹⁵.

Adicionalmente a esta rota terrestre, existe uma rota marítima, nomeadamente através do Mediterrâneo para a Grécia, Chipre, Itália ou Malta (e provavelmente França e Espanha), sendo que apenas os refugiados que não têm documentos regularizados para entrar na Europa utilizam esta rota. Como tal, entram enquanto imigrantes ilegais, dado que apenas posteriormente aplicam o pedido de asilo, entrando, então, para a categoria de refugiado. É importante enfatizar que, para além de ser uma das mais utilizadas, é também a rota mais arriscada, considerando que os refugiados recorrem a redes de tráfico humano na Líbia, fazendo toda a travessia em barcos de borracha altamente sobrelotados.

Frequentemente, os próprios traficantes afundam os barcos, com o intuito de serem resgatados pelas autoridades europeias, entrando, posteriormente, em solo europeu. Não obstante, nem todos os refugiados conseguem sobreviver a esta travessia, motivo pelo qual o mar Mediterrâneo é considerado como o cemitério dos refugiados, colocando, assim, a UE numa posição bastante delicada perante a sua opinião pública interna e a comunidade internacional em geral²¹⁶.

²¹⁵ Philippe Fargues e Christine Fandrich. 2012. *The European response to the Syrian refugee crisis : what next?*. Migration Policy Centre Research Report, 2012/14, retirado da CADMUS, European Institute Research Repository.

²¹⁶ Ibidem.

Por fim, existe também uma rota aérea, através da qual os sírios chegam a qualquer EM e como viajantes normais de um país terceiro. Porém, e dado que não existem dados de viajantes normais, os quais são, regra geral, fornecidos pelo Estado de origem, não é possível, de todo, saber quantos refugiados sírios utilizaram esta rota para fugir do seu país de origem.

Através dos dados reunidos pela Frontex, pode verificar-se que o número das entradas ilegais para a UE tem aumentado significativamente, tal como o número de mortes dos que tentam, a todo o custo, fazer a sua travessia através do Mediterrâneo. No ano de 2013, entraram ilegalmente na UE mais de 55 mil pessoas, sendo que mais de metade foram sírios, o que reflete a difícil situação do país, bem como o próprio desespero dos refugiados. Já no ano de 2014, entraram ilegalmente 79169 sírios na UE, o que acaba por triplicar o valor registado no ano anterior. Contudo, e apesar da magnitude destes números, se se proceder a uma comparação com o total de sírios que, até à data, saíram do seu país, este é muito menor do que os que foram recebidos pela UE.

Desde 2012, a UE e os seus EM's providenciaram cerca de 4,2 mil milhões de euros em ajuda humanitária e assistência a todos os afetados pela crise síria, tanto no interior como no exterior do país, mais precisamente através do Serviço Humanitário da Comunidade Europeia e da sua Direção-Geral de Ajuda Humanitária e Proteção Civil (Humanitarian Aid and Civil Protection), o que acaba por tornar a UE na doadora líder a nível internacional. Com base no que é preconizado pela Comissão Europeia e pelo Serviço Humanitário da Comunidade Europeia, esta quantidade de ajuda corresponde a mais de 53% da resposta internacional. De facto, e apenas em 2014 é que mais de 70% do Mecanismo de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da UE foi canalizada para esta crise dos refugiados. É importante esclarecer que esta ajuda mencionada é constituída por bens alimentares, saúde, água, apoio psicológico, assistência jurídica, higiene, entre outras.

Contudo, esta ajuda humanitária é apenas uma parte das respostas da UE à crise dos refugiados sírios, que é, em simultâneo, uma crise política e humanitária. Na realidade, a UE tem vindo a trabalhar para conduzir a Síria a uma transformação política – remover o regime de *Assad* e promover a transição para uma democracia pluralista e representativa

– considerada, pela UE, uma abordagem que coincide com os interesses do povo sírio e que pode solucionar toda a crise humanitária²¹⁷

Na II Guerra Mundial, o número de refugiados na Europa era superior a 60 milhões de pessoas e, como resultado desta terrível experiência europeia, acabou por ser instituído um regime de proteção global, a Convenção de Genebra de 1951, a qual diz respeito ao estatuto dos refugiados. Assim, atualmente a Europa é considerada como sendo um local de exílio para as pessoas do Médio Oriente e de África. Esta realidade é encarada de forma diferente pelos vários países europeus.

A oposição bastante marcada dos cidadãos europeus relativamente à entrada constante de imigrantes e refugiados no continente é facilmente identificável, sendo esta alimentada por um constante discurso nacionalista de supremacia europeia e de preferência nacional, propondo-se políticas imigratórias cada vez mais rígidas ou até marcando-se posições abertamente intolerantes à imigração em massa²¹⁸.

Na verdade, países como a Hungria, a Áustria, Eslovénia, República Checa, ente outros, mostram-se bastante intransigentes e rígidos no controlo das suas fronteiras, impedindo a entrada de imigrantes ilegais nos seus territórios, recorrendo à construção de barreiras, o que vai contra o âmbito do espaço *Schengen*, que permite a livre circulação de pessoas no território de todos os países que assinaram o acordo em causa.

À medida que a crise migratória e de refugiados ia aumentando, aumentaram também as tensões entre os diferentes EM's, especialmente entre os países do sul, acusados de ser altamente permeáveis e de não conseguirem conter a migração irregular, ao mesmo tempo que são acusados de violar os direitos humanos destes, devido às condições em que são colocados, e os países do norte da Europa, acusados de não partilharem a responsabilidade da crise migratória e dos refugiados, deixando os países do sul sobrecarregados.

²¹⁷ Philippe Fargues e Christine Fandrich. 2012. *The European response to the Syrian refugee crisis : what next?*. Migration Policy Centre Research Report, 2012/14, retirado da CADMUS, European Institute Research Repository.

²¹⁸ Carla, Brandalise. 2005. *Europas des Patries: Histórico da Extrema Direita Europeia*. Ver. Cena Int., 7, nº1. Pag. 69.

14.2 A Luta Contra o Terrorismo

Um outro desafio que, inelutavelmente, a UE tem de enfrentar, é o terrorismo, o qual não conhece fronteiras e cujos limites não lhe são conhecidos. Não obstante o atentado de 11 de setembro de 2001 tivesse sido para despertar a UE para este problema, apenas com o atentado de 2004, em Madrid, a UE percebeu que o terrorismo lhe havia entrado “pela porta da frente”. Doravante a UE presenciou e sentiu o escalar da violência do terrorismo em Londres (2005), Paris (*Charlie Hebdo* e *Bataclan* – 2015), Bruxelas/Zaventem (2016), Nice (2016), Berlim (2016), Barcelona (2017). O crescimento do Estado Islâmico, no Iraque e na Síria colocou também a UE sobreaviso em relação à ameaça terrorista²¹⁹.

Em 2004, como consequência do ataque a Madrid, o Conselho Europeu adotou a Declaração de Combate ao Terrorismo, acompanhada do Plano de Ação da União de Combate ao Terrorismo, o qual incluía uma lista de medidas a adotar, indicava os órgãos competentes e os respetivos prazos. A partir deste momento a UE desencadeou vários mecanismos que pretendem evitar o recrutamento para o terrorismo, o financiamento ilícito ao terrorismo, e ainda como prever e evitar eventuais atentados. A grande questão será saber se, efetivamente, estes mecanismos se tornaram eficientes e eficazes no combate ao terrorismo. O plano de ação conjunto UE-Índia de 2005 identificou o antiterrorismo como uma questão potencial para uma cooperação reforçada. O grupo de trabalho sobre a luta contra o terrorismo em vigor no diálogo sobre segurança, no entanto, permanece inativo²²⁰.

As organizações terroristas usam as tecnologias de informação, o ciber espaço e comunicação para recrutar, financiar, intimidar e disseminar a sua mensagem, isto pela frequente utilização da Internet, o que fez do cibercrime e do uso terrorista da Internet uma nova plataforma para travar guerras no século XXI. O conflito na Ucrânia expôs a natureza híbrida da destabilização, que combina a guerra convencional do século XX com as táticas do século XXI. Estas táticas incluem o bloqueio de sistemas de comando, controle e comunicações estratégicas (C3), ciber-espionagem, campanhas de

²¹⁹ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 416 e segs.

²²⁰ Thomas Renard e Sven Biscop. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, pag. 136 e segs.

desinformação, operações secretas, aquisições de ativos logísticos e recursos humanos estrangeiros e a disrupção das infraestruturas críticas, incentivando a corrupção.

Em junho de 2014, o Conselho Europeu apelou a uma política eficaz de luta contra o terrorismo, que integrasse os aspetos internos e externos²²¹. Existem dois pontos cruciais na luta contra o terrorismo que devem ser tidos em conta: Em primeiro, a estreita cooperação com países terceiros estratégicos na luta antiterrorista, através da adoção de acordos de cooperação ou em projetos de desenvolvimento de capacidades, como é o caso da cooperação já existente com países dos Balcãs Ocidentais, de África (do Sael, do Norte de África, do corno de África), do Médio Oriente, da América do Norte e da Ásia. Em Segundo, o reforço da segurança interna da UE, esse ainda em curso. O combate ao terrorismo é parte integrante do espaço e liberdade, segurança e justiça (artigo 67.º, n.º 3 do TFUE). O combate ao terrorismo é atualmente uma das principais preocupações da UE, como resulta da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, bem como de muitos outros documentos da EU²²².

Duas outras obrigações substantivas se destacam ainda em relação à União. Primeiro, os Tratados contêm a chamada cláusula de solidariedade. Com já foi estudado, esta cláusula obriga a UE e os seus EM's a “agir em conjunto, em espírito de solidariedade, se um EM for objeto de um ataque terrorista ou vítima de um desastre natural ou causado pelo homem” (artigo 222.º do TFUE, *ex vi* 42.º e 43.º do TUE). Em segundo lugar, e como já referimos, os Tratados da UE, pós-Lisboa, também preveem (para a tradicional tarefa central de NATO, isto é, a defesa comum), uma nova cláusula de assistência mútua (artigo 42.º, n.º 7 do TUE).

O desenvolvimento militar e dos serviços de inteligência são cruciais no combate ao terrorismo, não para a sua irradicação, mas para a sua antecipação e dissuasão. A UE enfrenta um inimigo invisível e imprevisível, o que revela que apesar dos EM's da UE estarem conectados, não estarão necessariamente mais seguros. A UE apenas poderá combater este novo inimigo através da informação e da rapidez com que os meios de segurança de cada EM reagem. Não obstante, poder-se-á afirmar que a cooperação

²²¹ Ana Maria Guerra Martins. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da união Europeia*. Portugal: Almedina, pag. 420 e segs.

²²² *Ibidem*.

européia deve ser permanentemente escalonada entre os serviços de assistência militar e civil, as autoridades policiais e judiciárias e as forças paramilitares, em estreita ligação com as guardas costeiras, e entre todas essas forças e as forças armadas (principalmente quando estas operam nas fronteiras da Europa)²²³. Com efeito, a ativação da CEP poderá vir a contribuir para o desenvolvimento dos Centros de Inteligência da UE, dissuasão ao terrorismo, bem como para o desenvolvimento das forças militares de cada EM.

Conclusões finais

Voltando à questão central desta investigação, de que forma pode a ativação da CEP ser encarada como o prelúdio para uma Defesa Comum e quais os potenciais desafios e benefícios que enfrentarão uma, ou outra ação?

O novo Tratado de Lisboa trouxe à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) - que se desenvolve no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) - através do Protocolo 10 que, conjugado com os artigos 42.º e 46.º do TUE, formam a sua reforma mais relevante dos últimos 60 anos. Com estes mecanismos, a UE pôde desencadear um mecanismo legal que, com um pequeno empurrão dos EUA, com o fenómeno *BREXIT* e com uma iniciativa Franco-Alemã bastante evidente, beneficia hoje de um Fundo próprio para a sua PESC, e de um programa de uniformização militar que potenciará a forma como a UE e as suas forças militares são mobilizadas, colocando a EU, claramente, no cenário internacional.

Com o Reino Unido - crítico afoito da união militar europeia - fora do debate, a voz Franco-Alemã pôde fazer-se ouvir, num momento em que as fronteiras europeias são pressionadas pela ameaça a leste, com uma Rússia que mostrou em 2014 que se apresenta como ameaça evidente de diversas formas, com o terrorismo que não conhece fronteiras, as ameaças híbridas no campo do ciberespaço e IA, a crise migratória que assola o sul da Europa e o convite enfático norte americano, obrigaram a UE a tomar uma decisão estratégica no que toca à defesa dos seus interesses que, como consagrados no tratado de

²²³ Sven Biscop. 2016. *All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit*. Contemporary Security Policy, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238120. Pag. 3.

Lisboa, sem baseiam em “*promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo.*”

No decorrer dos próximos anos a UE sofrerá uma mutação naquilo que é a sua ação externa e PESD, sobejamente motivada pelas ameaças externas, internas e híbridas de que é alvo. A CEP terá probabilidades elevadas de sucesso se coordenada corretamente com a NATO, no entanto, não deverá ser confundida com uma defesa comum ou um exército europeu, cujo alcance é antagónico ao realmente pretendido e ao que realmente é.

A CEP trará à EU a possibilidade, não de minimizar custos, mas sim de maximizar estes custos, tornando-os eficientes, isto é, gastar melhor, e não gastar menos. Repare-se que a UE, entre todos os EM's, possui modelos diferenciados de armamento, tanques de guerra, fragatas e contratorpedeiros e de aeronaves militares. Através dos novos compromissos vinculativos aos quais os EM's participantes solenemente aderiram, a UE poderá, além de uniformizar modelos, criar sinergias que reduzirão custos e potenciarão as missões a que se proponham, através de forças europeias (algo como os agora inutilizados *battlegroups*), devidamente estruturadas e organizadas.

Também existem desafios próprios neste processo de transformação, nomeadamente no que toca à interoperabilidade, escalões de comando, hierarquias, processos de decisão ao nível do Conselho, em suma, no que o Coronel Francisco Proença Garcia chama de “DOTMLPPII (doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras)”. Poder-se á conjecturar este cenário, se considerarmos, por um momento, a diferente História, cultura, idioma, técnicas e táticas de combate – quer a nível individual, quer a nível de pelotão – e juntar uma pequena dose de rivalidade entre os países do sul e entre os países do norte da europa que, pese embora o cenário atual, é carregada na génese destes países. O desafio da implementação da CEP prende-se não tão somente na atualização de armamento e recursos bélicos, ou em maximizar custos, mas também na existência de várias doutrinas de instituições militares que necessitam ser harmonizadas, no treino antagónico que necessita coerência, no tratamento entre hierarquias e os diferentes galões hierárquicos dos 25 EM's participantes na CEP; as questões jurídicas e regulamentares das instituições militares que, pelo peso político e institucional que aportam, dificilmente poderão ser uniformizados, são desafios que,

embora possam ter espaço para um debate coerente, não poderão ser ultrapassados facilmente.

No que toca à aliança transatlântica, a regra dos três D's proposto por *Clinton* aquando da Declaração de *Saint-Malo* (“No Duplication”; “No Decoupling; “No Discrimination”), continuam a fazer eco no século XXI. Agora, mais que nunca, a UE e a NATO devem encontrar um ponto de equilíbrio onde não exista espaço para duplicação de esforços e forças, mas onde possam complementar-se, potenciando os seus pontos mais fortes e suprimindo os mais débeis. Isto é, a UE deve prosseguir o desenvolvimento dos seus meios civis e militares de acordo com o CEP, em perfeita ligação com a NATO e em especial com os EUA. Aprendendo os erros do passado e compreendendo que a necessidade urgente em desenvolver capacidades conjuntas nas áreas das comunicações, controlo, comando, inteligência e interoperabilidade, é crucial para o correto desenvolvimento da restaurada aliança UE/NATO, e poderá a aliança, através da correta aplicação dos meios, beneficiar de um reavivar da NATO e de um compromisso europeu sólido e consolidado.

Neste sentido, a aliança transatlântica deverá ter como prioritário o debate sobre as ameaças híbridas, o ciberespaço e a ciberdefesa que, de momento, estão no centro das preocupações contemporâneas em termos de segurança e defesa. Compreendendo como antecipar e dissuadir os autores destas ameaças, a NATO e a UE poderão ter uma vantagem significativa na área da segurança e defesa, tendo em consideração que estas ameaças são as de mais difícil controlo, pois não existe muitos mecanismos legais, quer de “*Hard Law*”, quer de “*Soft Law*”, que indiquem em que tipo de ataque se enquadraria uma eventual investida. A sua imprevisibilidade e difícil identificação tornam estas ameaças um verdadeiro tendão de Aquiles em qualquer Estado soberano, no entanto, com a correta abordagem, os aliados poderão criar os mecanismos necessários para antever estas ameaças.

A Defesa Comum, ou - como se falou na gíria Franco-Alemã – exército europeu, aponta para um outro nível de integração, nível este impossível de atingir com o presente *Status Quo*. Embora previsto nos artigos 24.º, nº 1 e 42.º, nº 2 do TUE, a possibilidade de uma defesa comum exigiria a perda da soberania nacional, pois os EM's não poderiam decidir individualmente como usar as suas forças armadas. As Forças Armadas são Instituições

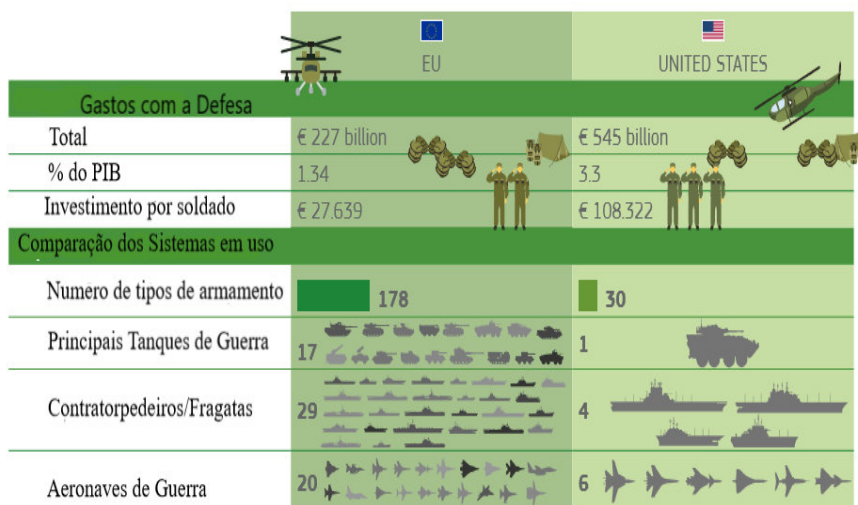
militares nacionais com grande vínculo patriótico, pelo que não poderiam estar à disposição de uma entidade extranacional/supranacional, ou alienariam a sua essência. A possibilidade de umas Forças Armadas Europeias é, de momento, uma utopia federalista, onde existiria uma Política Externa comum, isto é, que extrapolasse a PESC que conhecemos hoje.

O TUE prevê a possibilidade de uma defesa comum, caso os EM's interessados alterem as suas constituições (artigo 42.º, n.º 2, *in fine*); o que o Tratado ignora, ou não prevê, é o nível de integração necessário para que tal aconteça, deixando ambíguo, na letra da lei, o processo institucional necessário para que tal aconteça. Para que uma defesa comum pudesse realmente existir, não seriam viáveis os tratados que hoje vigoram, mas sim uma verdadeira constituição europeia (análogo ao projetado TECE).

A soberania do Estado-Nação no que toca à defesa é um assunto delicado, no sentido em que toca num dos mais antigos poderes que estão na esfera de um País: o de fazer Guerra (no seu mais amplo sentido). Nesse sentido, a tendência atual não será a de formar um exército europeu, mas sim a de partilhar os benefícios que uma cooperação estruturada permanente poderá trazer à UE e aos seus cidadãos.

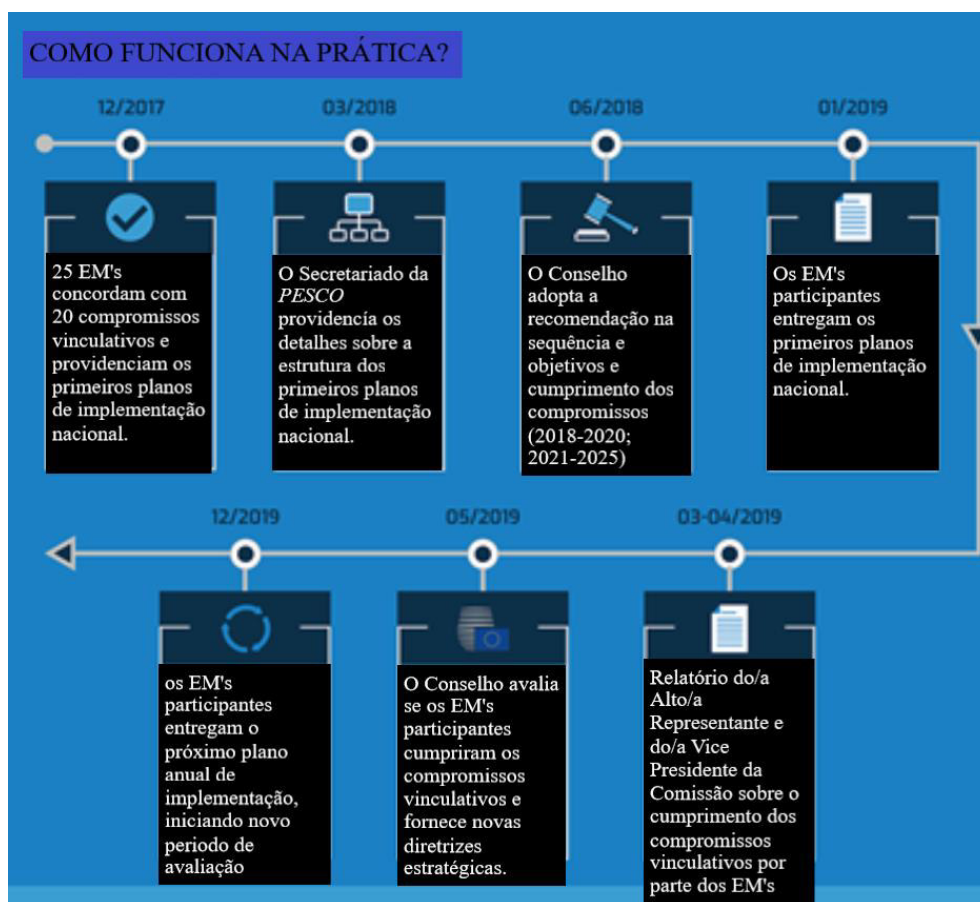
Anexos

Anexo I:



Fonte: NATO, International Institute for Strategic Studies, SIPRI, Munich Security Report 2017.

Anexo II:



Fonte: Pagina web relativa à ação externa da UE - https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en

20 compromissos vinculativos por parte dos EM's participantes:

1. *Aumentar regularmente os orçamentos de defesa em termos reais tendo em vista alcançar os objetivos acordados.*
2. *Aumentar sucessivamente e a médio prazo as despesas de investimento na defesa para 20 % do total das despesas no domínio da defesa (marco de referência coletivo) a fim de colmatar as lacunas em matéria de capacidades estratégicas de defesa através da participação em projetos no domínio das capacidades de defesa, em conformidade com o CDP e a análise anual coordenada (AACD).*
3. *Multiplicar os projetos conjuntos e «colaborativos» em matéria de capacidades estratégicas de defesa. Esses projetos conjuntos e colaborativos deverão ser financiados, se as necessidades e as circunstâncias o exigirem, através do Fundo Europeu de Defesa.*
4. *Aumentar a parte das despesas consagradas à investigação e à tecnologia em matéria de defesa tendo em vista a aproximação a 2 % do montante total das despesas de defesa (marco de referência coletivo).*
5. *Estabelecer uma análise regular destes compromissos (com o objetivo de aprovação pelo Conselho). «b) Aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa, harmonizando, nomeadamente, a identificação das necessidades militares, colocando em comum e, se for caso disso, especializando os seus meios e capacidades de defesa, e incentivando a cooperação nos domínios da formação e da logística.»*
6. *Desempenhar um papel importante no desenvolvimento de capacidades na UE, inclusive no quadro da AACD, a fim de garantir a disponibilidade das capacidades necessárias para alcançar o nível de ambição na Europa.*
7. *Apoiar, na máxima medida possível, a AACD, reconhecendo a natureza voluntária da análise e os condicionalismos de cada Estado-Membro participante.*
8. *Assegurar uma participação ativa de um futuro Fundo Europeu de Defesa na contratação pública multinacional que represente um valor acrescentado concreto para a UE.*
9. *Definir requisitos harmonizados para todos os projetos de desenvolvimento de capacidades acordados pelos Estados-Membros participantes.*
10. *Considerar a utilização conjunta das capacidades existentes a fim de otimizar os recursos disponíveis e melhorar a sua eficácia global.*
11. *Assegurar a intensificação dos esforços na cooperação em matéria de ciberdefesa, através por exemplo da partilha de informações, da formação e de apoio operacional. «c) Tomar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, identificando,*

designadamente, objetivos comuns em matéria de projeção de forças, o que poderá passar por uma reapreciação dos respetivos processos de decisão nacionais.»

12. *Em relação à disponibilidade e à projeção de forças, os Estados-Membros participantes comprometem-se a: — Disponibilizar unidades que sejam suscetíveis de projeção estratégica para atingir o nível de ambição da UE, para além da potencial projeção de um agrupamento tático da UE. Este compromisso não abrange uma força de intervenção rápida nem uma força permanente ou uma força em alerta. L 331/62 PT Jornal Oficial da União Europeia 14.12.2017 — Desenvolver um instrumento sólido (por exemplo, uma base de dados) que apenas seja acessível aos Estados-Membros participantes, devendo as nações contribuintes registar as capacidades disponíveis e que possam ser objeto de projeção rápida, a fim de facilitar e acelerar o processo de constituição de forças. — Visar a obtenção rápida de um compromisso político a nível nacional, incluindo uma possível revisão dos respetivos processos de decisão nacionais. — Prestar apoio substancial, atendendo aos seus meios e capacidades, às operações da PCSD (por exemplo, a EUFOR) e às missões (por exemplo, as missões de formação da UE) com pessoal, material, formação, apoio com exercícios, infraestruturas ou outros meios que tenham sido decididas por unanimidade pelo Conselho, sem prejuízo das decisões relativa aos contributos para as operações da PCSD e sem prejuízo de exigências constitucionais. — Contribuir substancialmente para os agrupamentos táticos da UE confirmando os contributos, em princípio com pelo menos quatro anos de antecedência, com um período de alerta em consonância com o conceito de agrupamento tático da UE, a obrigação de realizar exercícios para o pacote de forças dos agrupamentos táticos da UE (nação-quadro) e/ou de participar nesses exercícios (todos os Estados-Membros que participam nos agrupamentos táticos da UE). — Simplificar e normalizar o transporte militar transfronteiras na Europa para permitir a rápida projeção de material e de pessoal militar.*
13. *Em relação à interoperabilidade de forças, os Estados-Membros participantes comprometem-se a: — Desenvolver a interoperabilidade das suas forças através: — do compromisso de acordar numa avaliação comum e em critérios de validação para o pacote de forças dos agrupamentos táticos da UE em consonância com as normas da OTAN, embora mantendo a certificação nacional, — do compromisso de acordar em normas operacionais e técnicas comuns para as forças reconhecendo que devem garantir a interoperabilidade com a OTAN, — Otimizar as estruturas multinacionais: os Estados-Membros participantes poderão comprometer-se a juntar-se e a desempenhar um papel ativo nas principais estruturas existentes e nas possíveis estruturas futuras, participando na ação externa europeia no domínio militar (Eurocorps, Euromarfor, Eurogendfor, MCCE/Atares/SEOS).*

14. *Os Estados-Membros participantes esforçar-se-ão por desenvolver uma abordagem ambiciosa para o financiamento comum das missões e operações militares da PCSD, para além do que for definido como custos comuns, de acordo com a decisão do Conselho relativa ao mecanismo Athena. «d) Cooperar no sentido de garantir que os Estados-Membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar, designadamente através de abordagens multinacionais e sem prejuízo dos compromissos que os vinculam no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte, as lacunas constatadas no âmbito do “Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades”.»*
15. *Ajudar a superar as deficiências em matéria de capacidades identificadas ao abrigo do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) e da AACD. Estes projetos de capacidades aumentarão a autonomia estratégica da Europa e reforçarão a base tecnológica e industrial europeia de defesa (BITDE).*
16. *Considerar como prioridade uma abordagem colaborativa europeia destinada a colmatar as lacunas em matéria de capacidades identificadas a nível nacional e, regra geral, utilizar unicamente uma abordagem nacional se essa análise já tiver sido realizada.*
17. *Participar em pelo menos um projeto no âmbito da CEP que desenvolva ou forneça capacidades identificadas como estrategicamente pertinentes pelos Estados-Membros. «e) Participar, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa.»*
18. *Comprometer-se a utilizar a AED como o fórum europeu para o desenvolvimento de capacidades em conjunto e considerar a OCCAR como a organização preferida para a gestão do programa de colaboração. 14.12.2017 PT Jornal Oficial da União Europeia L 331/63*
19. *Assegurar que todos os projetos em matéria de capacidades dirigidos pelos Estados-Membros participantes tornam a indústria europeia da defesa mais competitiva através de uma política industrial adequada que evite sobreposições desnecessárias.*
20. *Assegurar que os programas de cooperação (que devem apenas beneficiar entidades que comprovadamente constituam uma mais-valia no território da UE) e as estratégias de aquisição adotadas pelos Estados-Membros participantes terão um impacto positivo na BITDE.”²²⁴.*

²²⁴ Decisão (PESC) 2017/2315, em 11 de dezembro de 2017.

Anexo III:

Imagem 1



Fonte: Página Web relativa à ação externa da EU

imagem 1:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en

Imagem 2:

https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20170315PHT66968/20170315PHT66968_original.jpg

Imagem 2



Bibliografia

- Amato, Giuliano / Bribosia, Hervé / Witte, Bruno (eds.). 2007. *Génèse et Destinée de la Constitution européenne*. Brussels: Bruylant. ISBN 978-2-8027-2343-1;
- Basset, Richard. 2015. *The Federal Trust for Education and Research – European Army. Delusion or Necessity?* ISBN 978-1-903403-97-6;
- Biscop, Sven. 2018. *European Strategy in The 21st Century*. Inghilterra: TAYLOR & FRANCIS LTD. ISBN 9781138384729;
- Biscop, Sven. 2017. *Euro-Mediterranean Security A Search For Partnership*. Inghilterra: TAYLOR & FRANCIS LTD. ISBN 9781351771641;
- Biscop, Sven. 2016. *European Security Strategy*. Inghilterra: TAYLOR & FRANCIS LTD. ISBN 9781351890243;
- Biscop, Sven. 2016. *European Union and Emerging Powers In The 21st Century*. Inghilterra: TAYLOR & FRANCIS LTD. ISBN 9781317033703;
- Biscop, Sven. 2011. *Europe, Strategy and Armed Forces*. Inghilterra: TAYLOR & FRANCIS LTD. ISBN 9780415466257;
- Biscop, Sven. 2005. *E Pluribus Unum? Military Integration in The European Union*. Bruxelles: ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS (IRRI-KIIB);
- Biscop, Sven e Jan Nadersson, Joel. *The EU and The European Security Strategy: Forging a Global europe*. Abingdon: Routledge;
- Brandalise, Carla. 2005. *Europes des Patries: Histórico da Extrema Direita Europeia*. Ver. Cena Int., 7, n°1;

- Bossuat, Gérard. 2009. *Histoire de l'union européenne – Foundations, élargissements, avenir*. Paris;

- Câmara, Joana Brito. 2014. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia: À Luz das Transformações Trazidas Pelo Tratado De Lisboa, Estão Reunidas as Condições Para A União Europeia Vir A Ser Uma Potência Global Política E Militar No Século XXI?* Lisboa: Repositório da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, Instituto de Estudos Políticos;

- Câmara, Joana Brito. 2015. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Princípia;

- Carrera, Sergio, Blockmans, Steven, Gros Daniel e Guild, Elspeth. 2015. *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Brussels: Centre for European Policy Studies;

- Collet, André. 1993. *Le Traité de Maastricht et la Défense*. RTDE;

- Conceição, Ana Rita. 2013. *O crédito concedido às empresas: antes e no decorrer da crise mundial - Análise e gestão do risco de crédito*. Tese de Mestrado- Instituto Politécnico de Lisboa-ISCAL;

- Cruz, Manuel Braga. 2015. *Política Comparada*. Lisboa: Cruz Editores;

- Cunha, Paulo de Pitta. 1993. *Integração Europeia – Estudos de economia, política e direito comunitários*. Lisboa;

- Dashwood, Alan. 1998. “*External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*”. Inglaterra: CMLR;

- Fallon, Marc / Simon, Anne-Claire. 2007-2008. “*Le renouvellement des politiques de l'union européenne dans le traite de Lisbonne*”. ERA;

- Henriques, Miguel Gorjão. 2008. *Direito Comunitário. Portugal*: Almedina (Web);

- Honrubia, Victoria Abellan. 1992. *Presupuestos de una politica comum en matéria de relaciones exteriores y de seguridad*. Espanha: Revista de Instituciones Europeas. ISSN 0210-0924;

- Howorth, Jolyon. 2014. *Security and Defence Policy In The European Union*. Inglaterra: Palgrave Macmillan. ISBN 9780230362352;

- Howorth, Jolyon. 2005. *European Union and National Defence Policy*. Inglaterra: Palgrave Macmillan. ISBN 9781134710546;

- Ivanovski, Hristijan. 2016. *A Common Defence for Europe*. Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de Estudos Políticos da Universidade de Manitoba;

- Kaddous, Christine. 2008. *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*. In: Griller, Stefan & Ziller, Jacques (Ed.). *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Florence. Wien: Springer;

- Kagan, Robert. 2003. "Of Paradise and Power-America and Europe in the New World Order" Lisboa: Gradiva;

- Koutrakos, Panos. 2017. *"The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon"* Stockholm: SIEPSSwedish Institute for European Policy Studies, ISSN 1651-8942;

- Lourenço, Eduardo. 2016. *A Europa na Encruzilhada*. Portugal: RES PUBLICA;

- Lübke-meier, Eckhard. 2001. *European security and defence policy: A key project for European unification*. The RUSI Journal, 146:6, 19-24, DOI: 10.1080/03071840108446714;

- Magalhães, Patrícia Santos. 2016. *A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios*. Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho;

- Martins, Ana Maria Guerra. 2010. “Tratado de Lisboa” in Cadernos “O Direito”, Coimbra: edições Almedina;

- Martins, Ana Maria Guerra. 2018. *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*. Portugal: Almedina;

- Matos, Cristina Costa. 2014. *Determinantes da Concessão de Crédito Bancário – Aplicação a Portugal*. Dissertação de mestrado em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade dos Açores-Departamento de Economia e Gestão;

- Mesquita, Maria José Rangel de. 2011. *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Coimbra, Edições Almedina;

- Monar, Joerg / Ungerer, Werner / Wessels, Wolfgang. 1993. *The Maastricht Treaty on European Union – Legal Complexity and Political Dynamic*. Bruxelas: Europe Interuniversity Press;

- Monnet, Jean. 1976. *Mémoires*. Paris;

- Moreira, Adriano. 2016. *Teoria das Relações Internacionais*. Portugal: Almedina;

- Moura, Vasco Graça. 2013. *A Identidade Cultural Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos;

- Nizzo, Carlo. 1998. “*La politica commerciale comune nel Trattato di Amsterdam*”. Italia: Dir. Un. Eur;

- Nunes, Isabel. 2017. *O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia*. IDN Nação e Defesa, N° 147-2017: 112;

- Olivi, Bino / Giaccone, Alessandro. 2012. *L’europe difficile – la construction européenne, 3ª ed.*, Paris;

- Orosco, V.Perrine / Cats, Julien. 2008. *Le Traité de Lisbonne : un tournant pour l'Europe de la défense?*. França:Revue du marché commun et de l'Union européenne;
- Ott, Andrea. 2008. “*Depillarisation: The entrance of intergovernmentalism through the backdoor?*”. *MJ*;
- Piris, Jean Claude. 2010. “*The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*”. Cambridge: Cambridge University Press;
- Proença, Francisco Garcia. 2018. *NATO after de Brussels Summit. An Optimistic Perspective*. Instituto Universitário Militar – Centro de Investigação e Desenvolvimento;
- Proença, Francisco Garcia. 2017. *O Espaço do Atlântico e os Principais Desafios à Segurança*. (Web);
- Proença, Francisco Garcia. 2014. *O Instrumento Militar e as Forças Armadas*. Revista de Direito e Segurança;
- Rehrl, Jochen / Glume, Galia (ed.). 2015. “*Handbook CSDP – The Common Security and Defense Policy of the European Union*”. Austria: Armed Forces Printing Center;
- Reis, Liliana. 2017. *A Construção do Ator Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Lisboa: Chiado Books ISBN 9789895215706;
- Renard, Thomas e Biscop, Sven. 2012. *The European Union and The Emerging Powers in The 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited;
- Rodrigues, Alexandre Reis. 2006. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?* Cadernos Navais, Nº 18;
- Rodriguez, Luis Ignacio Sanchez. 1992. “*La politica exterior y de seguridad comum en el Tratado de la Union Europea*”, Espanh: *GJ*;

- Rogeiro, Nuno. 2015. *Menos que humanos: Imigração clandestina e tráfico de pessoas na Europa*. Lisboa: Dom Quixote;

- Ryba, Barbara. 1995. *La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – mode d’emploi et bilan d’une année d’application*. França: RMCUE;

- Sidjanski, Dusan. 1992. *l’Avenir Fédéraliste de l’Europe*, Lisboa: Gradiva;

- Silva, António Martins. 2010. *História da Unificação Europeia: A integração Comunitária (1945-2010)*. Portugal Universidade de Coimbra;

- Tratado de Lisboa, 2008. *Tratado de Lisboa Versão Consolidada*, Lisboa: Assembleia da República ISBN 978-972-556-467-7;

- Trimintzios, V. Panagiotis. 2017. *Cybersecurity in the EU Common Security and Defence Policy (CSDP) – Challenges and Risks for the EU*. Bruxelas, European Union;

- Vasconcelos, Álvaro. 2009. *What ambitions for European defence in 2020?* Paris: Institute for Security Studies (EUISS);

- Villani, Cédric. 2018. “*Donner un sens à l’intelligence artificielle: pour une stratégie nationale et européenne*”, *AI for Humanity, French Strategy for AI*;

- Weber, Max. 2017. *A Política como Vocação/A Ciência como Vocação*. Lisboa: BookBuilders;

- Winn, Neil. 2003. *Towards a Common European Security and Defence Policy? The Debate on NATO, the European Army and Transatlantic Security Geopolitics*. 8:2, 47-68, DOI: 10.1080/714001032;

Artigos de opinião em revistas especializadas (imprensa nacional e estrangeira), comunicações em conferências, entrevistas dadas por especialistas e “Working Papers”:

- André, José. 2016. *A “Longa Caminhada” - das eleições primárias à sucessão de Obama*. *Relações Internacionais* 51;

- Biscop, Sven. 2016. *All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit*. *Contemporary Security Policy*, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238120;

- Biscop, Sven. 2018. *European Defence: Give PESCO a Chance*. *Survival*. 60:3, 161-180, DOI: 10.1080/00396338.2018.1470771;

- Biscop, Sven. 2018. *The dangerous geopolitics of populismo*. *Global Affairs*, 4:1, 1-2, DOI: 10.1080/23340460.2017.1482682;

- Biscop, Sven. 2016. *The European Union and Mutual Assistance: More than Defence*, *The International Spectator*, 51:2, 119-125, DOI: 10.1080/03932729.2016.1181453;

- Biscop, Sven. 2017. *Powers, great, smart and not so smart*. *Global Affairs*, 3:4-5, 321-324, DOI: 10.1080/23340460.2017.1443259;

- Bivens, Josh. 2017. *Adding insult to injury: How bad policy decisions have amplified globalization's costs for American workers*. Washington, Economic Policy Institute;

- Blecker, Robert, Moreno-Brid, Juan e Salat, Isabel. 2017. *Trumping the NAFTA renegotiation – An alternative policy framework for Mexican-United States Cooperation and Economic Convergence*. ECLAC, United Nations;

- Caliskan, Murat. 2019. *Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory*. *Defense and Security Analysis*. 35. 40-58. 10.1080/14751798.2019.1565364;

- Campello, Murillo, Giambona, Erasmo, Graham, John e Harvey, Campbell. 2012. *Access to liquidity and corporate investment in Europe during the financial crisis. Review of Finance* 16, nº2;

- Chow, Daniel, Sheldon, Ian e McGuire, William. 2018. *How the United States Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership Benefits China*. University of Pennsylvania, *Journal of Law & Public Affairs* 4, nº1;

- Constâncio, Vítor. 2014. *The European Crisis and the Role of Financial System. Journal of Macroeconomics* 39;

- Courela, Pedro. 2002. “*O ano em que a NATO aderiu á Rússia*”, *Revista - O Mundo em Português*. N.º 36;

- Coronel Francisco Proença Garcia. 2015. “*O Instrumento Militar e as Forças Armadas*”. Portugal: *Revista Militar* 2556 – Janeiro de 2015;

- Coronel João Paulo Nunes Vicente. 2006. “*O Direito à Guerra Justa*”. Portugal: *Revista Militar* 245;

- Fargues, Philippe e Fandrich, Christine. 2012. *The European response to the Syrian refugee crisis : what next?*. Migration Policy Centre Research Report, 2012/14, retirado da CADMUS, European Institute Research Repository;

- Fiott, Daniel e Lindstrom, Gustav. 2018. *Artificial Intelligence What implications for EU security and defence?* Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-652-1;

- Fiott, Daniel. 2020. *Protecting Europe in the age of quantum computing and the cloud*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-870-9;

- General Gabriel Augusto do Espírito Santo. 2012. “*As Capacidades Militares da Nação*”. Portugal: *Revista Militar* 2529;

- Hakobyan, Shushanik e McLaren, John. 2016. *Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA*. The Review of Economics and Statistics 98, n°4;

- Major João Paulo Silva Bartolomeu. 2012. “*Informações Militares – O Atual Ambiente Estratégico*”. Portugal: Revista Militar 2525/2526 - Junho/Julho de 2012;

- Maas, John. 2017. “*Hybrid Threat and CSDP*”, in Rehr, Jochen. 2017. *Handbook on CSDP- The Common Security and Defence Policy of the European Union*. ed. (Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria), DOI:10.2855/764888;

- McKinsey Global Institute. 2019. “*Notes from the AI Frontier: Tackling Europe’s Gap in Digital and AI*”, Discussion Paper;

- Darris McNeely. 2014. *A vinda de uma nova Babilônia*. Revista online “A Boa Nova”. <https://portugues.ucg.org/a-boa-nova/a-vinda-de-uma-nova-babilonia;>

- Medeiros, Klei e Cattelan, Pedro. 2016. *O Significado e os reflexos do BREXIT: Cises no Centro do Sistema, Nacionalismos e Reações aos Processos de Integração Regional*. Boletim de Conjuntura Nerint 1, n° 2;

- Nunes, Isabel Ferreira. 2017. *O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia*. Portugal: Instituto de Defesa Nacional;

- Pecequilo, Cristina e Lopes, Joana. 2018. *A Política Externa Estadunidense sob Trump: A Agenda Eurasiana*. Boletim de Conjuntura NERINT 3, N°9;

- Pecequilo, Cristina e Forner, Clarissa. 2017. *Obama e a América Latina (2009/2016): Estagnação ou Avanços?* Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD 6, N°11;

- Proença, Francisco Garcia. 2010. *European Union Partners - NATO*. (WEB);

- Proença, Francisco Garcia. 2018. *NATO after the Brussels Summit. An Optimistic Perspective*. Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM;

- Rehr, Jochen and Glume, Galia. 2015. *Handbook on CSDP Missions and Operations - The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Armed Forces Printing Center: Viena/Austria, ISBN: 978-3-902275-42-4;
- Santos, Fernanda e Obregón, Marcelo. 2019. *A ascensão dos partidos políticos de extrema direita na Europa: os possíveis reflexos desse fenômeno para União Europeia*. *Derecho y Cambio Social* n°56, (abril – junho);
- Soare, Simona R. 2020. *Digital Divide? Transatlantic defence cooperation on Artificial Intelligence*. Institute for Security Studies (EUISS), ISBN 978-92-9198-867-9;
- Soares, António Goucha. 2016. *Brexit – O Referendo de 2016*. *Relações Internacionais* 61;
- Tenente-General António de Jesus Bispo. 2004. “*Política Europeia Comum De Segurança E Defesa - Enquadramento Histórico*”. Portugal: *Revista Militar* 2429/2430 - Junho/Julho de 2004;
- Tucker, Patrick. 2020. “*War on Autopilot? It Will Be Harder Than the Pentagon Thinks*”. *Defense One*;
- Vinha, Luís Miguel. 2018. *A vitória eleitoral de Donald Trump: uma análise de disfunção institucional*. *Revista de Sociologia e Política* 24, n° 66;
- Zúquete, José Pedro. 2001. *Novos Tempos, novos ventos? A extrema-direita europeia e o Islão*. *Análise Social* XLVI, n°201;

8. Fontes da Internet.

- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/pt/pdf> - conclusões relativas à Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia;
- <https://www.europa.eu.int>;

[-https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa) - O Tratado de Nice e a Convenção sobre o futuro da Europa;

[-https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT) (AUE);

[-https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1599779531445&uri=CELEX:52017JC0450](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1599779531445&uri=CELEX:52017JC0450) – JOIN (2017) 450; Comunicado AR e Comissão Sobre Cibersegurança;

[-https://www.eda.europa.eu/info-hub/presscentre/latest-news/2017/12/18/eda-studies-points](https://www.eda.europa.eu/info-hub/presscentre/latest-news/2017/12/18/eda-studies-points). - Agência Europeia de Defesa, “EDA Studies Points For Big Data Potential for Defense ”, 18 de dezembro de 2017;

- https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/E/key-pointsfor-federal-government-strategy-on-artificial-intelligence.pdf?__blob=publicationFile&v=4 - German Federal Government. 2018. “*Key points for a Federal Government Strategy on Artificial Intelligence*”;

https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20170315PHT66968/20170315PHT66968_original.jpg - duplicação de meios;

- <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>
- Declaração conjunta do Presidente do Conselho Europeu, *Donald Tusk*, do Presidente da Comissão Europeia, *Jean-Claude Juncker*, e do Secretário-Geral da OTAN, *Jens Stoltenberg*, decorrente da Cimeira da NATO em 2018, Bruxelas;

[-https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1600817371563&uri=CELEX:52016JC0018](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1600817371563&uri=CELEX:52016JC0018) –JOIN/2016/018;

- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>;

- [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet)

- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/en/pdf>
- <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/>

- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35203/defending-europe-european-defence-fund-factsheet_en

- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en

- <http://www.globallearning-cuba.com/blog-umlthe-view-from-the-southuml/brexit-a-sign-of-world-system-crisis> - McKelvey, Charles. 2016. *Brexit: A Sign Of World-System Crisis*. WEB: