

# O PAPEL DA DEFESA NO FUTURO DA EUROPA DA ESTRATÉGIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA À COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE

Liliana Reis

## INTRODUÇÃO

O processo de integração europeia tem sido marcado por uma grande amplitude de problemáticas e por várias complexidades que o tornam ímpar no sistema internacional. A defesa assume, neste contexto, um papel fundamental no projeto de paz, que constitui, desde o seu momento fundador, a União Europeia (UE).

No rescaldo da Segunda Guerra Mundial a pacificação do continente europeu tornou-se a principal prioridade dos responsáveis políticos que dará origem ao processo de construção europeia. Assim, será lícito afirmar-se que o projeto de integração europeia se iniciou no âmbito da defesa, com um objetivo de promoção da paz e de evitar o ressurgimento do perigo alemão.

Contudo, é apenas após a vigésima primeira cimeira franco-britânica em Saint-Malo, em dezembro de 1998, que a PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa, anterior PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa) começou a percorrer o seu caminho no seio institucional. Para os neofuncionalistas<sup>1</sup>, o seu percurso poderá ser entendido como o êxito do próprio processo de integração que deixou de ser visto somente como um mercado comum e aspirou a tornar-se um ator político de relevo na arena internacional; por outro lado, para a teoria intergovernamental<sup>2</sup>, o desenvolvimento desta política no seio da UE apenas confirmou a centralidade do poder e dos

## RESUMO

A União Europeia tem na sua origem as aspirações a um projeto de paz para o continente europeu, fraturado após a Segunda Guerra Mundial. Não é por isso despiciente que a defesa assumiu um papel fundamental quer no início do projeto europeu, através da instituição da CECA ou do Plano Pléven, quer, posteriormente, no desenvolvimento da PCSD. Este artigo percorre as dinâmicas mais recentes no quadro da defesa europeia, nomeadamente a redefinição da narrativa estratégica europeia, através da Estratégia Global e a opção pelo mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente expondo a dificuldade em ultrapassar o caráter intergovernamental no domínio da defesa.

Palavras-chave: PESCO, EGUE, PCSD, União Europeia.

## ABSTRACT

THE ROLE OF DEFENSE  
IN THE FUTURE OF EUROPE:  
FROM THE EUROPEAN  
UNION'S GLOBAL STRATEGY  
TO PERMANENT  
STRUCTURED COOPERATION



At its origin the European Union has the aspirations for a peace project throughout the European Continent, fractured after World War II. It is therefore not misleading that the Defense plays a fundamental role either at the beginning of the European project, through the establishment of the ECSC or the Pléven Plan and later in the development of the CSDP. This article looks at the most recent dynamics in the European Defense framework, namely the redefinition of the European strategic narrative, through the Global Strategy and the option for the Permanent Structure Cooperation mechanism, exposing the difficulty in overcoming the intergovernmental character in defense domain.

*Keywords:* PESCO, EUGS, CSDP, European Union.

interesses individuais dos estados, bem como as suas preferências no sistema internacional, que as instituições europeias ajudam a consolidar e implementar.

Com efeito, quer seja entendida sob um ponto de vista neofuncionalista ou intergovernamental, a UE, no âmbito da PCSD, declarou a sua total operacionalidade em 2003, quer para operações militares, quer para missões civis, depois da apresentação formal da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Durante os últimos anos foram projetadas mais de 30 missões/operações, com um claro predomínio das missões civis, o que não traduz, necessariamente, a sua incapacidade ou impotência de atuação com instrumentos militares, antes é consequência das dificuldades orçamentais, logísticas e de compromisso que os estados-membros colocam face à projeção de uma operação militar<sup>3</sup>.

Mesmo depois da projeção de várias missões e da alteração do ambiente de segurança, seria apenas em junho de 2015 que os estados-membros apelariam à apresentação ao Conselho Europeu de uma proposta para a política externa até junho de 2016, acordando também na prossecução dos trabalhos com vista a uma política comum de segurança e defesa mais eficaz, visível e orientada para os resultados. Nasceu assim a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (EUGS), sob o lema «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte», que seria apresentada, formalmente, ao Conselho Europeu, a 28 de junho de 2016<sup>4</sup>, depois de uma equipa liderada por Nathalie Tocci, subdiretora do Istituto Affari Internazionali, ter desenhado a estratégia em torno do conceito de resiliência, no sentido de reforçar a capacidade da UE de resistir às ameaças internas e externas, de acordo com as preferências dos estados-membros e dos cidadãos europeus<sup>5</sup>.

Depois da apresentação da Estratégia Global de Segurança e de a UE ter passado o segundo semestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017 a avaliar a sua implementação e o seu progresso, nomeadamente através da aprovação de recomendações concretas no domínio do planeamento operacional e das capacidades relativamente às missões e operações da PCSD, seria, efetivamente, a 22 de junho de 2017 que se assistiria a uma alteração substancial relativamente à condução da PCSD, principalmente ao nível do processo de decisão no âmbito desta política. Com efeito, o Conselho Europeu e os líderes dos estados-membros concordavam, nesta data, com a necessidade de lançar uma Cooperação Estruturada Permanente para a Segurança e Defesa (PESCO), inclusiva e ambiciosa.

O objetivo deste artigo é avaliar as implicações das alterações no domínio da defesa nas novas dinâmicas institucionais reveladas pela PESCO e, concomitantemente, as suas implicações para o futuro do processo de integração europeia.

## ENTRE A NARRATIVA ESTRATÉGICA E A ESTRATÉGIA OPERACIONAL

O ano de 2003, referido por Anand Menon como «the crisis to catharsis»<sup>6</sup>, assinalaria importantes desenvolvimentos respeitantes à Política Comum de Segurança e Defesa, paradoxalmente, após a crise resultante das inúmeras divisões no seio da União devido à crise no Iraque. Na verdade, em junho desse mesmo ano seria aprovada a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor, a qual representou a primeira tentativa de criar uma doutrina estratégica europeia adaptada ao novo contexto de segurança internacional e um esforço de gerar uma visão comum da ordem internacional, necessária à construção, por um lado, do ator securitário europeu, e, por outro, à manutenção da paz no sistema internacional.

Contudo, e desde 2003, o ambiente de segurança sofrera alterações, nomeadamente com a existência de novas ameaças e a necessidade do reforço do multilateralismo, e, sobretudo, com a consciência europeia das suas fragilidades relativamente ao domínio operacional e às capacidades para responder a esses desafios.

Ademais, cumpre acrescentar a estas alterações sistémicas as inovações que o Tratado de Lisboa tinha já introduzido – particularmente da PESCO (artigo 42.º, artigo 46.º e Protocolo n.º 10), das cláusulas de assistência mútua (artigo 42.º-7) e de solidariedade (artigo 222.º), e do próprio alargamento das missões de gestão de crises (artigo 43.º) –, evidenciando o hiato entre o campo doutrinário normativo e o estratégico. Simultaneamente, a Primavera Árabe, a invasão

da Crimeia pela Rússia, o surgimento do Estado Islâmico, a conflitualidade crescente na Síria e os ataques terroristas a várias cidades europeias colocariam novamente a segurança e a defesa na agenda de Bruxelas. Mas tal como em 2003, também em 2016, quando é apresentada a EUGS, a UE vivia um período de fragmentação e de divisão quanto à própria ação

interna e externa, evidenciada pela crise económica e pela falta de unanimidade relativamente ao acolhimento dos refugiados e a «nova estratégia» parecia apontar para uma superação da mera «narrativa» estratégica. Com efeito, quer o documento apresentado em junho de 2016, relativamente à Estratégia Global da União Europeia, quer o empenhamento do Conselho e da Comissão nos meses seguintes sugeriam uma nova abordagem à política externa e de segurança e defesa da União.

Da Estratégia Global que a UE apresentou, destacam-se cinco prioridades para a ação externa, a saber:

«A UE deve melhorar a segurança da União, referindo-se especificamente a medidas de combate ao terrorismo, às ameaças híbridas, às alterações climáticas e à segurança energética.

SIMULTANEAMENTE, A PRIMAVERA ÁRABE,  
A INVASÃO DA CRIMEIA PELA RÚSSIA,  
O SURGIMENTO DO ESTADO ISLÂMICO,  
A CONFLITUALIDADE CRESCENTE NA SÍRIA  
E OS ATAQUES TERRORISTAS A VÁRIAS CIDADES  
EUROPEIAS COLOCARIAM NOVAMENTE  
A SEGURANÇA E A DEFESA NA AGENDA  
DE BRUXELAS.

Para além de melhorar as suas capacidades de defesa, o documento solicita que a UE intensifique os seus esforços no domínio da cibersegurança e das comunicações estratégicas.

A UE deve procurar reforçar a capacidade de resistência dos Estados e das sociedades do Leste e do Sul, que abrange um perímetro geográfico delimitado pelos Balcãs Ocidentais, África Subsaariana e Ásia Central; e estabilizar as frágeis estruturas estatais e que envolve uma política migratória mais eficaz centrada nos países de origem e de trânsito dos migrantes e refugiados.

A UE deve elaborar uma abordagem integrada da UE em matéria de conflitos e crises baseada na paz preventiva, na segurança e na estabilização, na resolução de conflitos e na “economia política”.

A UE deve fazer uso da sua experiência com os efeitos de promoção da paz e do processo de integração para apoiar as ordens regionais em todo o mundo.

A UE deve assumir um compromisso renovado com um sistema multilateral de governança global, com base no direito internacional, a fim de garantir o respeito pelos direitos humanos e os princípios do desenvolvimento sustentável e garantir “um acesso duradouro aos bens comuns globais”<sup>7</sup>.

Com o propósito de transformar esta visão em ação, a Estratégia Global instou, finalmente, a um investimento coletivo na credibilidade da UE, nomeadamente, mas não exclusivamente, através de capacidades reforçadas de defesa e segurança, da capacidade de resposta, através de instrumentos diplomáticos, de segurança e de desenvolvimento mais reativos, através de inovações institucionais e de políticas, incluindo o papel do SEAE e da «abordagem global» da UE em relação a conflitos e crises e através de melhores ligações entre as políticas internas e externas da UE, tal como exigido pelos fenómenos de migração e terrorismo<sup>8</sup>.

Observa-se que a Estratégia Global refletiu, por um lado, a alteração no ambiente de segurança e, por outro, a necessidade de responder a essa transformação com um vasto conjunto de ferramentas, apresentando-se com ambições «duplamente globais», quer em termos geográficos quer ao nível das temáticas<sup>9</sup>.

Ao contrário do modelo seguido após a Estratégia Europeia de Segurança, de 2003, e do Relatório de Implementação, de 2008, a UE empenhou-se na necessidade de efetivação da Estratégia Global, tendo-se assistido, nos últimos dois anos, pelo menos de uma forma declaratória, por parte do Conselho e da alta representante, à elaboração de vários documentos com o objetivo quer da sua implementação quer da sua exequibilidade, nomeadamente através do delineamento de um plano de ação que incorpore os três elementos considerados estratégicos: (i) nível de ambição e missões; (ii) capacidades; e (iii) instrumentos necessários para um maior empenhamento dos estados-membros.

Ora, é exatamente no aspeto da execução da Estratégia Global, que a mesma se pretendia diferenciar da sua antecessora. Nas palavras de Nathalie Tocci: «An EUGS therefore had

to be actionable: it could not limit itself to the vision, but had to point the way forward regarding the action.»<sup>10</sup>

Contudo, vários autores têm vindo a sublinhar fragilidades ao documento apresentado. Para Rafael García Pérez a Estratégia Global da UE constitui apenas uma «dinâmica reativa» face aos acontecimentos que vinham a confrontar a UE<sup>11</sup>; por outro lado, para Anand Menon, logo aquando da discussão sobre a necessidade de uma Estratégia Global para a UE, referia-se que

«[A] União Europeia não precisa de uma estratégia global. Pelo contrário. O exercício de redigir e concordar não seria meramente improdutivo, mas contraproducente. Qualquer documento com o qual todos os 27 estados-membros possam concordar seria flácido, expresso em generalidades e incapaz de fornecer um guia para ações específicas de política externa»<sup>12</sup>.

Ora, a Estratégia Global da UE parece resultar de um conjunto de forças centrípetas e centrífugas que condicionaram uma reação da UE, mais do que do seu genuíno compromisso com a segurança e defesa. Do ponto de vista interno, a crise migratória e o Brexit poderão ter oferecido uma oportunidade de reflexão sobre a necessidade de uma reconceptualização doutrinal. Por outro lado, a clara deterioração do ambiente de segurança no sistema internacional e a eleição do novo presidente norte-americano, Donald Trump exerceram uma maior pressão para uma ação da UE. O que aparentemente não se refletiu num maior aprofundamento no domínio do processo de integração, ou na alteração das dinâmicas institucionais.

### **COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE**

O mecanismo da PESCO foi uma das principais novidades do Tratado de Lisboa, herdada do Tratado Constitucional<sup>13</sup>, e já presente em outros domínios e políticas da UE<sup>14</sup>. O que se pretendeu com a criação desta cooperação foi fornecer às missões mais exigentes a possibilidade de serem realizadas por um conjunto de estados-membros com capacidades militares mais adequadas e que tivessem assumido anteriormente compromissos mais vinculativos nessa matéria. Esta introdução permitiria, aliás, ultrapassar as dificuldades operacionais sentidas nas operações da UE, através do *burden sharing*. A instituição deste quadro de «geometria variável» no âmbito da PCSD refletiu a própria evolução desde o nascimento da política, com alguns estados-membros, com objetivos e interesses semelhantes, a unirem-se de modo voluntário à margem da PCSD para reforçar as suas capacidades de defesa europeias<sup>15</sup>. Segundo o artigo 42.º (6) do Tratado de Lisboa, «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».

Assim, os próprios «avanços na defesa europeia poderão traduzir diferentes velocidades, reflexo das capacidades heterógenas dos estados-membros, o que poderia dar azo a países de primeira que têm possibilidades e países de segunda que não têm essas capacidades»<sup>16</sup>,

ASSIM, OS PRÓPRIOS «AVANÇOS NA DEFESA EUROPEIA PODERÃO TRADUZIR DIFERENTES VELOCIDADES, REFLEXO DAS CAPACIDADES HETERÓGENAS DOS ESTADOS-MEMBROS, O QUE PODERIA DAR AZO A PAÍSES DE PRIMEIRA QUE TÊM POSSIBILIDADES E PAÍSES DE SEGUNDA QUE NÃO TÊM ESSAS CAPACIDADES».

instituindo uma espécie de núcleo duro da defesa europeia a que só um grupo restrito de países pudesse verdadeiramente aderir. Contudo, vislumbra-se que a introdução deste instrumento não pretendia fragilizar os estados com menores recursos, mas dar resposta aos principais problemas com que a UE se debatia ao nível da defesa. O próprio enquadramento legal deste mecanismo no

Tratado de Lisboa estipula a impossibilidade de veto, por um Estado-Membro, acerca da criação, inclusão ou exclusão de outro Estado-Membro numa Cooperação Estruturada Permanente. Observa-se que o principal objetivo da UE consistiu em fornecer aos estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e com maiores capacidades militares, quisessem empenhar-se com outro grau de aprofundamento nas operações de gestão de crises da União, pudessem encorajar os estados-membros com menores capacidades a dedicarem um maior esforço na modernização das suas capacidades militares, dotando-lhe um maior contributo na própria esfera orçamental<sup>17</sup>. Dessa forma, e ao invés de existir uma maior fragmentação entre os estados-membros, o que se pretendia era que existisse um aumento da pressão para participar nos projetos de cooperação na medida em que eleva os custos resultantes da não participação em dito mecanismo<sup>18</sup>. Consequentemente, a implementação dos benefícios da PESCO (sobretudo, o desenvolvimento das capacidades militares) seria estendida a todos os estados-membros do bloco. Contudo, o mesmo artigo 46.º (3) remete para a possibilidade de adesão posterior de outros estados-membros que desejem participar na cooperação estruturada, através da notificação ao Conselho e AR/VP.

Desta forma, este mecanismo, para além de flexibilizar a PCSD, levaria, concomitantemente, a um apelo ao empenhamento e desenvolvimento de novas capacidades por parte dos estados-membros, até então distanciados desta política, com vista a um grau de convergência crescente das ações dos estados-membros. O indicado Protocolo n.º 10, relativo à PESCO, reconhecia que o reforço da política de segurança e defesa «exigirá esforços dos estados-membros no domínio das capacidades». Apesar do alargamento a qualquer Estado-Membro, o mesmo protocolo, nos artigos 1.º e 2.º, adianta critérios para a entrada na PESCO, nomeadamente:

«Proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento dos respetivos contributos nacionais e, se for caso disso, da participação em forças multinacionais, nos principais programas europeus de equi-

pamento e na atividade da Agência Europeia de Defesa no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, e da aquisição de equipamento.

Ser capaz de fornecer, quer a título nacional, quer enquanto elemento de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas em termos táticos como um agrupamento tático, com os respetivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, que estejam em condições de levar a cabo as missões, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da Organização das Nações Unidas, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo»<sup>19</sup>.

Para alcançar estes objetivos, os estados-membros que participem na PESCO comprometem-se a cooperar ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa e no sentido de garantir que os estados-membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, a harmonizar os seus instrumentos de defesa, e a elaborar 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, e participar, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa.

Sven Biscop e Jo Coelmont apontaram novos caminhos logo no início do debate para a definição de critérios, procurando conciliar a *inclusividade* com a *flexibilidade*. Para estes autores, a PESCO deveria ser entendida como um instrumento da PCSD ao dispor dos estados-membros e não como um objetivo da própria política *per se*<sup>20</sup>. Sob este ponto de vista, meramente instrumental, os critérios de adesão não seriam um entrave ao maior envolvimento por parte de alguns estados-membros. Contudo, a subscrição de *compromissos de participação* por parte de cada Estado, individualmente, e após análise das suas capacidades reais, poderia constituir, de facto, uma barreira ao empenhamento e à participação em determinada operação. O que se pretendia, de certa forma, era a substituição de *critérios quantitativos de entrada* por *obrigações de garantir, num prazo pré-fixado, determinados resultados*, escolhidos em função da forma como cada Estado-Membro pretendia contribuir, tendo em vista o objetivo de dar à UE a capacidade de organizar coletivamente eventuais intervenções militares no futuro. Este mecanismo intentava, simultaneamente, evitar a duplicação e a fragmentação nas áreas da defesa, evitando a dispersão dos orçamentos militares mais baixos para capacidades de dimensão questionável, prejudicando o desenvolvimento de uma maior capacidade de intervenção, ao nível da própria ambição da UE. Mas a instituição deste mecanismo implica uma revisão e identificação por parte dos estados-membros das suas capacidades, as quais preferem manter a um nível exclusivamente nacional, não obstante ficarem sujeitos a uma interdependência europeia, sob uma perspetiva de interesse coletivo, mas com a contrapartida da obtenção de uma mais-valia para os seus interesses nacionais.

Depois do Conselho Europeu e de os estados-membros terem concordado a 22 de junho de 2017 com a necessidade de desenvolver uma PESCO, o Conselho Europeu apresentou a 19 de outubro o *follow up* sobre a PESCO e apelou aos estados-membros que desejassem participar na mesma de informar o Conselho e a alta representante dessa intenção, sublinhando ainda a necessidade de alcançar um acordo relativamente ao Programa de Desenvolvimento Industrial para a Defesa<sup>21</sup>. Mas o primeiro passo para a PESCO surgiria à margem do Conselho de Relações Externas de 13 de novembro de 2017, onde 23 estados-membros assinaram a notificação conjunta para o estabelecimento da PESCO, a que se juntariam Portugal e a Irlanda a 11 de dezembro (ficando apenas de fora a Dinamarca, Malta e o Reino Unido). Ora, o que os estados-membros concordaram refere-se sobretudo ao desenvolvimento de vários projetos que cobrem fundamentalmente três áreas: treino, desenvolvimento de capacidade e prontidão operacional. Recentemente, a 6 de março de 2018, o Conselho adotou um roteiro para a implementação da PESCO. Este roteiro forneceu orientação estratégica e instruções sobre como estruturar o trabalho adicional em ambos os processos e governança, inclusive para projetos e em relação ao cumprimento de compromissos, indicando simultaneamente os países pertencentes a cada projeto, como ilustra a tabela 1<sup>22</sup>.

**Tabela 1** > Lista dos projetos individuais no âmbito da PESCO, por cada Estado-Membro

<b>Projeto</b>	<b>Estados-membros participantes</b>
Comando Médico Europeu	Alemanha, República Checa, Espanha, França, Itália, Holanda, Roménia, Eslováquia e Suécia.
Sistema Europeu de Rádio Definido por Software Seguro	França, Bélgica, Alemanha, Itália, Polónia, Portugal e Finlândia.
Rede de <i>Hubs</i> Logísticos na Europa e Apoio às Operações	Alemanha, Bélgica, Bulgária, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Hungria, Holanda, Eslovénia e Eslováquia.
Mobilidade Militar	Holanda, Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia.
Centro de Competências para Missões de Treino na União Europeia	Alemanha, Bélgica, República Checa, Irlanda, Espanha, França, Itália, Chipre, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Roménia e Suécia.
Centro de Certificação de Treino Europeu para Exércitos Europeus	Itália e Grécia.
Função Energética Operacional	França, Bélgica, Espanha e Itália.



[cont.]

Capacidade Projetável de Assistência a Catástrofes	Itália, Grécia, Espanha, Croácia e Áustria.
Sistema Marítimo (SEMI) Autônomo para Medidas de Contraminagem	Bélgica, Grécia, Letónia, Holanda, Portugal e Roménia.
Proteção e Vigilância Marítima e de Portos	Itália, Grécia, Espanha e Portugal.
Atualização da Vigilância Marítima	Grécia, Bulgária, Irlanda, Espanha, Croácia, Itália e Chipre.
Plataforma de Partilha de Informação de Resposta a Incidente e Ciberameaças.	Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Hungria, Áustria e Portugal.
Equipas de Resposta Rápida e Assistência Mútua em Cibersegurança	Lituânia, Espanha, França, Croácia, Holanda, Roménia e Finlândia.
Sistemas de Comando e Controlo (C2) Estratégico para Missões e Operações PCSD	Espanha, Alemanha, Itália e Portugal.
Viaturas Blindadas de Combate de Infantaria/Viaturas Anfíbias de Assalto/Viaturas Blindadas Ligeiras	Itália, Grécia e Eslováquia.
Apoio de Fogos Indiretos (Euroartilharia)	Eslováquia e Itália.
Núcleo de Operações de Resposta a Crises da EUFOR	Alemanha, Espanha, França, Itália e Chipre.

**Fonte:** Adaptado de COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO». 6588/1/18. 6 de março de 2018. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/en/pdf>.

Recentemente, o Conselho adotou uma lista atualizada de projetos a serem realizados no âmbito da PESCO, que inclui 17 novos projetos para além dos 17 projetos iniciais acordados em 11 de dezembro de 2017 e adotados formalmente em 6 de março de 2018. Os projetos abrangem áreas como o treino, o desenvolvimento de capacidades e prontidão operacional em terra, no mar e no ar, bem como defesa cibernética<sup>23</sup>.

### **DA ESTRATÉGIA GLOBAL À PESCO**

Na Cimeira de Bratislava, a 16 de setembro de 2016, o presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk<sup>24</sup>, a presidência eslovaca do Conselho e a Comissão Europeia estabeleceram um «roteiro», roteiro esse que consiste num programa de trabalho acerca da situação da UE face à saída do Reino Unido e ao futuro da integração europeia, incluindo a integração na política de defesa, dando aos líderes da UE a oportunidade de apresentarem uma ampla exposição da unidade europeia ao mundo, numa altura em que a UE era criticada pela sua resposta fragmentada a questões sensíveis como a crise dos refugiados<sup>25</sup>. O principal resultado da reunião foi o acordo da UE sobre o Roteiro de Bratislava, e a elaboração de um conjunto de objetivos políticos e calendários provisórios concebidos para orientar a União.

Neste documento são visíveis as seguintes prioridades:

- Migração e fronteiras externas – restabelecer o controlo total das fronteiras externas.
- Segurança externa e defesa – garantir a segurança interna, combater o terrorismo e reforçar a cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas.
- Desenvolvimento económico e social – relançar o mercado único.

Este documento veio confirmar o nível de ambição, desde a gestão das crises até à proteção da Europa, e propor a alteração dos procedimentos da PCSD (financiamento das missões, avaliação das ameaças, coordenação do planeamento) e das estruturas, bem como o desenvolvimento de capacidades (plano de desenvolvimento, autonomia estratégica, base industrial, propostas da Comissão) e de mecanismos de cooperação (PESCO, NATO-UE).

Este documento induziu, ainda, a atualização ou elaboração de estratégias temáticas ou geográficas, incluindo, entre outras, uma Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque e uma Estratégia UE-África centrada na juventude, que permitisse responder aos desafios migratórios em 2016-2017.

No entanto, a cimeira também revelou o surgimento de novas alianças e divisões entre os estados-membros. Tradicionalmente, a UE tem sido dividida numa base

NO ENTANTO, A CIMEIRA TAMBÉM REVELOU O SURGIMENTO DE NOVAS ALIANÇAS E DIVISÕES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS. TRADICIONALMENTE, A UE TEM SIDO DIVIDIDA NUMA BASE REGIONAL, COM O GRUPO DO NORTE LIDERADO PELA ALEMANHA E O GRUPO DO SUL LIDERADO PELA FRANÇA.

regional, com o grupo do Norte liderado pela Alemanha e o grupo do Sul liderado pela França. O Reino Unido tem sido há muito tempo percebido como um contrapeso para esses eixos. A decisão do Reino Unido de abandonar a UE acelerou a tendência dos estados-membros de procurar parceiros com a mesma opinião na tentativa de se posicionarem numa União de

27 membros<sup>26</sup>. Estes novos subgrupos são em grande parte definidos pelas suas posições sobre os grandes desafios e crises que se atravessam, nomeadamente no que diz respeito à sua posição sobre a crise dos refugiados e a governação securitária e económica.

Depois do Roteiro de Bratislava ter estabelecido o guião que a UE deveria seguir para a implementação da sua Estratégia Global, surge, a 14 de novembro de 2016, o Plano de Implementação sobre Segurança e Defesa, que, com vista a executar a Estratégia Global, propõe que a ação da UE se centre nos seguintes elementos: definição de um novo nível de ambição, capaz de responder aos conflitos externos e crises; capacitação de parceiros com vista à proteção da União e dos seus cidadãos.

O plano reconhece, ainda, que a concretização deste novo nível de ambição necessitará da adoção de medidas tangíveis, de uma forma credível. Nas palavras da alta

representante: «This is no time for theoretical or abstract discussions on European defence. (The Plan) is about doing concrete things, as of tomorrow, together.»<sup>27</sup>

Assim, o plano estabelece:

#### 1. Identificação das Prioridades ao nível do Desenvolvimento de Capacidades

- Revisão do Plano de Capacidades Civis, incluindo a capacidade de resposta.
- Elaboração de um Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa (PAED) para apoio de capacidades.
- Exploração da Cooperação Permanente Reforçada (artigos 42.º e 46.º do TUE e Protocolo n.º 10).
- Criação de um Semestre Europeu de Defesa (em analogia ao modelo adotado pela UE no âmbito da UEM) para encorajar um maior grau de compromisso entre os estados-membros em matéria de defesa.
- Reforço da BTIED, incluindo a investigação conjunta e aquisição através de um futuro Programa de Defesa Europeia e identificação de áreas estratégicas.

#### 2. Possíveis alterações das estruturas institucionais e procedimentos:

- Estabelecimento de um Quartel-General Único, com vista a reforçar a capacidade de planeamento e condução de missões e operações e a reação rápida.
- Expansão das capacidades de resposta através do desenvolvimento de instrumentos de reação rápida, incluindo opções para o uso dos Battlegroups e o artigo 44.º TUE.
- Revisão dos arranjos financeiros, incluindo o mecanismo Athena.
- Reforço da análise da situação e da partilha de informação.
- Parceiros em segurança e defesa: NATO; Cooperação com as nações Unidas, a União Africana, a OSCE e parceiros bilaterais-chave como os Estados Unidos; apoio aos países parceiros sobre a prevenção de conflitos e resolução de crises.

#### 3. Diplomacia pública e multilateralismo (Conselho da União Europeia, 2016).

A 6 de março de 2017, as Conclusões do Conselho sobre o progresso na implementação da Estratégia Global sublinharam, também, que se deveria melhorar as estruturas de gestão de crises da PCSD; continuar a trabalhar na PESCO; fazer a revisão anual coordenada de defesa; desenvolver as capacidades civis; implementar várias outras áreas (reforço do multilateralismo, revisão do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e do mecanismo Athena)<sup>28</sup>.

Posteriormente, a 18 de maio de 2017, o Conselho Europeu sublinhou que aguarda com expectativa, a criação efetiva, como objetivo a curto prazo, da Capacidade de Planeamento e Conduta Militar (MPCC) no Estado-Maior da UE em Bruxelas<sup>29</sup>.

O Conselho reiterou, também, o seu apelo a uma rápida conclusão dos trabalhos sobre a proposta legislativa de alteração do instrumento que contribui para a estabilidade e a paz, enquanto elemento importante para uma resposta eficaz, responsável e transparente da UE, exortando à continuação dos trabalhos em curso, incluindo os casos-piloto,

bem como à identificação e ao desenvolvimento de novos projetos no domínio do reforço das capacidades de apoio à segurança e ao desenvolvimento (CBSD). O Conselho recorda, ainda, a sua proposta de elaborar um instrumento específico para o reforço das capacidades, estando prevista, para junho de 2017, a implementação pela Comissão do Plano de Ação Europeu de Defesa, de novembro de 2016, centrado na criação do Fundo Europeu para a Defesa<sup>30</sup>.

## **AVALIAÇÃO DAS NOVAS DINÂMICAS INSTITUCIONAIS**

### **NO SEIO DA PCSD**

A Estratégia Global da União Europeia confirmou a necessidade de um delineamento estratégico institucional, ainda que aparentemente reativo, mas sobretudo assinalou o desenvolvimento no quadro institucional da PCSD. Com efeito, o papel que a alta representante, Frederica Mogherini, desempenhou no sentido da sua elaboração é assinalável, tal como já tinha sido o papel do seu antecessor, Javier Solana, na elaboração da Estratégia Europeia de Segurança em 2003. A visibilidade dos atores institucionais revela-nos algo mais profundo – o papel das instituições criadas no âmbito da PCSD, na sua evolução e, simultaneamente, no seu aprofundamento, apresentando-

COM EFEITO, O PAPEL QUE A ALTA REPRESENTANTE, FREDERICA MOGHERINI, DESEMPENHOU NO SENTIDO DA SUA ELABORAÇÃO É ASSINALÁVEL, TAL COMO JÁ TINHA SIDO O PAPEL DO SEU ANTECESSOR, JAVIER SOLANA, NA ELABORAÇÃO DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA EM 2003.

-se não só como variáveis dependentes (do ponto de vista da governação europeia), mas também como variáveis independentes. A arquitetura institucional criada no âmbito desta política (refira-se neste caso a figura e as respetivas competências da alta representante) encetou novas dinâmicas que afetaram os estados-membros, mas que também traduziu, através do papel mutua-

lista e harmonizador, a antecâmara de visões compartilhadas pelos estados-membros, fomentando assim um quadro normativo no seio da PCSD, nomeadamente a Estratégia Global da UE. Este entendimento coletivo, ainda que mínimo, revela traços de *européanization* ou *brusselization*, que têm sido suportados não apenas no quadro dos arranjos institucionais clássicos, como pela própria socialização das elites nacionais destacadas para os diversos organismos que suportam esta política (SEAE; direções-gerais). Assim, torna-se visível que a construção – quer da narrativa estratégica quer também da identificação de necessidades operacionais para responder a esse quadro normativo – depende não só das preferências dos atores (leia-se estados-membros), como são elas próprias resultado das dinâmicas institucionais e da interação das instituições com os estados-membros, muitas vezes de modo, até, involuntário, ou pelo menos revelando a incapacidade de controlo de todo o processo por parte dos estados-membros.

Paradoxalmente, o desenvolvimento da PESCO um ano depois da apresentação da Estratégia Global traduz, em nosso entender, a incapacidade sentida ao nível dos agentes

institucionais, nomeadamente estados-membros e instituições europeias, do ponto de vista operacional e das capacidades de trabalho quer no Roteiro de Bratislava, quer no Plano de Implementação e já sublinhado na própria Estratégia Global da UE. Mas destaca, também, algo mais profundo no seio da UE – a incapacidade de os estados transferirem soberania em matéria de *high politics* e responderem às necessidades da União, caso estas não se conciliem com as preferências estatais. Ademais, e como sublinhava Moravcsik, existe um quadro de interdependências assimétricas a ter em conta pelos negociadores<sup>31</sup>. Esta assimetria entre os agentes é tanto mais visível quanto se ultrapassa a própria lógica institucional para a necessidade de responder aos desideratos de uma política comum, como a PESCO demonstra.

Com efeito, a necessidade de unanimidade para a maior parte destas matérias, negociadas em sede do Conselho, vem confirmar que, não obstante as dinâmicas institucionais para o desenvolvimento doutrinal desta política, nomeadamente para a elaboração de um referencial estratégico (leia-se Estratégia Global da União Europeia), o carácter intergovernamental desta política mantém-se quando se fala do nível da sua operacionalidade. Mais, o que a Cooperação Estruturada Permanente expõe é a criação de um *racional de articulação de interesses* entre estados-nação que retoma, do ponto de vista tucidi-diano, a lógica clássica de alianças – mutáveis e imprevisíveis – incompatíveis com o modelo de cooperação subjacente à formação de uma organização internacional supranacional, como a UE.

Estas aparentes idiossincrasias expõem a dificuldade de a UE conciliar, por um lado, a sua vontade de se afirmar no sistema internacional como um ator coletivo, capaz e coeso, ao nível da segurança e defesa, e, por outro, a existência de preferências diferenciadas quanto ao tipo de atuação e aos compromissos necessários ao nível orçamental para essa ação integrada e conjunta entre os estados-membros, que continuam a ser estados-nação, ainda que a sua soberania se afigure, na semântica de Ivo Duchacek, Daniel Latouche e Garth Stevenson, visivelmente «perfurada»<sup>32</sup>.

PORÉM, O REINO UNIDO É, TAMBÉM,  
O ESTADO-MEMBRO QUE MANTEVE A NATO  
COMO PLATAFORMA PREFERENCIAL  
PARA A INTERVENÇÃO MILITAR NO EXTERIOR,  
ANULANDO O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL  
DA PCSD E DE CAPACIDADES MILITARES  
EUROPEIAS COMUNS, INCLUINDO A CRIAÇÃO  
DE ESTRUTURAS PERMANENTES DE COMANDO  
PARA A UE.

### **NOTA FINAL: O PAPEL DA DEFESA NO FUTURO DA EUROPA**

A UE poderá perder, em breve, um dos cofundadores da Política Comum de Segurança e Defesa em Saint-Malo, o Reino Unido, que, e de acordo com a Agência Europeia de Defesa, tem sido o Estado-Membro que mais gasta em defesa em termos totais, e um dos poucos que comprometem mais de dois por cento do PIB para o orçamento de defesa e aquele que tem o maior número total de forças terrestres projetáveis. Porém, o Reino Unido é, também, o Estado-Membro que manteve a NATO como plataforma

preferencial para a intervenção militar no exterior, anulando o desenvolvimento institucional da PCSD e de capacidades militares europeias comuns, incluindo a criação de estruturas permanentes de comando para a UE. Por isso, a saída do Reino Unido representará a amputação de um dos mais importantes estados-membros do ponto de vista das capacidades, mas constituirá, também, uma oportunidade de maior aprofundamento no processo de integração da PCSD. Com efeito, o eixo Paris-Londres – que tinha iniciado a Política Comum de Segurança e Defesa em Saint-Malo – parece ter-se deslocado para Paris-Berlim, depois da PESCO.

Ainda que se opte por uma visão edificante e positiva do futuro da PCSD, a necessidade de compromisso ao nível de capacidades operacionais, bem como o desenvolvimento da PESCO, vem revelar o princípio da subsidiariedade e da matriz intergovernamental, assente na manutenção da soberania por parte dos governos nacionais na definição dos objetivos da comunidade e o afastamento da UE «ever closer union of people», entrando numa nova realidade que, assegurando a diversidade, poderá levar à sua diluição.

Na verdade, os estados-membros, após a crise das dívidas soberanas em 2008 e, posteriormente, da divisão relativa ao acolhimento de refugiados desde 2015, manifestam um afastamento normativo da UE, nomeadamente os seus princípios fundadores patenteados no artigo 2.º do TUE:

«[R]espeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não-discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres»<sup>33</sup>.

A este respeito, os estados europeus tinham sido descritos como «estados pós-moderanos», ou «pós-soberanos», conferindo consistência ao mito da excecionalidade europeia<sup>34</sup>. Os estados europeus, pelo processo de integração, haviam transcendido alguns dos princípios da soberania, de modo a tornar possível uma versão, ainda que limitada e regional, da paz perpétua kantiana<sup>35</sup>. Ora, o retorno do sistema de alianças no relacionamento entre os estados-membros no quadro institucional poderá representar um retrocesso no percurso de integração, mas eleva também para outro patamar o paradoxo comunitário, que ultrapassa aparentemente a dicotomia patenteada nas teorias de integração clássicas. Conclui-se que a evolução das dinâmicas internas desta política poderá constituir um barómetro para a própria UE, pois trata-se, tão-somente, do último patamar de integração ou da diluição da derradeira esfera da soberania estatal entre os estados-membros. *RI*

Data de receção: 30 de outubro de 2018 | Data de aprovação: 5 de dezembro de 2018

**Liliana Reis** Professora auxiliar da Universidade Lusíada do Porto e professora auxiliar convidada da Universidade da Beira Interior. Investigadora do IPRI-NOVA e do CLIPIS. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho.

> Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior | Estrada do Sineiro, 6200-209 Covilhã | lilianareis@ubi.pt

## NOTAS

**1** O neofuncionalismo aponta para a existência de um novo centro político supranacional para o qual os agentes políticos transferem gradualmente lealdades, expectativas e atividades políticas. Assim, o objetivo do desenvolvimento de uma política de defesa europeia não seria unicamente a defesa nacional dos estados-membros que a constituem, mas sim uma ambição mais abrangente de consolidação institucional da União Europeia. *Vide* a este respeito HAAS, Ernst – «The study of regional integration». In LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. – *European Integration*. Harvard: Harvard University Press, 1971.

**2** O trabalho de Andrew Moravcsik que consagrou o chamado «institucionalismo intergovernamental», reafirma a centralidade do poder e dos interesses individuais dos estados, mas postula que os interesses não são simplesmente determinados pela balança de poder, mas também pelas preferências de cada Estado-Membro. A proposição teórica de Moravcsik baseia-se em três princípios: intergovernamentalismo, negociação do mínimo denominador comum e limites restritos para futuras transferências de soberania. Sob esta perspetiva, a decisão de institucionalização da PCSD localiza-se, predominantemente, a nível nacional, a qual cria dinâmicas transnacionais que, por seu turno, as instituições europeias ajudam a consolidar e implementar. *Vide* a este respeito: MORAVCSIK, Andrew – «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, N.º 4, 1993, pp. 473-525.

**3** REIS, Liliana – *A Construção do Ato Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Prefácio: Luís Filipe Lobo-Fernandes. Lisboa: Chiado Editora, 2017.

**4** SEAE – *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 2016.

**5** Cf. TOCCI, Nathalie – «The making of the EU Global Strategy». In *Contemporary Security Policy*. Vol. 37, N.º 6, 2016, pp. 461-472.

**6** Cf. MENON, Anand – «From crisis to

catharsis: ESDP after Iraq». In *International Affairs*. Vol. 80, N.º 4, 2004, pp. 631-648.

**7** Cf. SEAE – *Shared Vision, Common Action...*

**8** REIS, Liliana – «Da Estratégia Europeia de Segurança à Estratégia Global de Segurança». In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares; VALENTE, Isabel Maria Freitas; ROLLO, Maria Fernanda; CUNHA, Alice, eds. – *Cidadania, Política, Segurança e Cultura Científica*. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX. 2018, p. 192.

**9** Cf. ZANDEE, Dick – «EU Global Strategy: from design to implementation». Policy Analysis. 2016. [Consultado em: 22 de março de 2018]. Disponível em: [https://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202016%20nr.%203/Zandee.pdf](https://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202016%20nr.%203/Zandee.pdf).

**10** Cf. TOCCI, Nathalie – «The making of the EU Global Strategy», p. 462.

**11** Cf. PÉREZ, Rafael Garcia – «Estratégia Global da União Europeia: pragmatismo e possibilismo». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 71-81.

**12** Cf. MENON, Anand – «An EU Global Strategy: Unnecessary and unhelpful». In *Occasional UIPapers*. N.º 14. [Publish by The Swedish Institute of International Affairs]. 2013, p. 15.

**13** As Cooperações Estruturadas Permanentes são introduzidas, conceptualmente, no projeto de Tratado Constitucional, que a elas se refere no artigo I – 41.º, no âmbito das questões relativas à política comum de segurança e defesa da União.

**14** A defesa era, aliás, o único domínio que estava excluído desta realidade.

**15** A formulação mais aproximada das CEP surgiu em 2003, quando pela «Declaração do Luxemburgo» a Bélgica, o Luxemburgo, a Alemanha e a França propuseram um conjunto de medidas e iniciativas visando o reforço das capacidades europeias de defesa, de certa forma autonomizando-a da Aliança Atlântica. Apesar de terem sido alvo de duras críticas na altura, a maior parte

destas propostas veio a ser posta em prática no âmbito da PESD, fornecendo a base para as CEP. *Vide* [http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese\\_6-Coop\\_Estruturada\\_na\\_PESD.pdf](http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_6-Coop_Estruturada_na_PESD.pdf) [Consultado em: 4 de abril de 2018].

**16** Também para Willem F. Van Eekelen e Sebastian Kurpas, «conceptually, “flexibility” is the catch-all term for arrangements that do not include all member states. Hard-core, variable geometry, two-speed, à la carte – all are intended to take account of differences in integrative capacity or willingness to give up sovereignty concerning matters of mutual interest across national borders. Countries always teamed up in the intergovernmental sphere outside the treaties and in some important areas like the Schengen agreement their arrangements were taken over by the EU only after they had proved to be successful. Flexibility was to square the circle between solidarity and effectiveness within the Union framework». Cf. EEKELEN, Willem; KURPAS, Sebastian – «The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation a Leap Forward for the Common Security and Defence Policy?». CEPS Working Document 295. 2008, p. 2.

**17** REIS, Liliana – *A Construção do Ato Securitário Europeu...*, p. 179.

**18** EEKELEN, Willem; KURPAS, Sebastian – «The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy...», p. 7.

**19** ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – *Tratado de Lisboa*. Divisão de Edições da Assembleia da República, 2008.

**20** COELMONT, Jo; BISCOP, Sven – «Permanent structured cooperation: in defence of the obvious». Egmont [Royal Institute for International Relations], 2010, p. 11.

**21** EUROPEAN COUNCIL – «European Council meeting (19 October 2017) – Conclusions». 19 de outubro de 2017. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>.

- 22** COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO». 6588/1/18. 6 de março de 2018. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/en/pdf>.
- 23** COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Defence cooperation: Council launches 17 new PESCO projects». Press Release 657/18. 19 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/pdf>.
- 24** Na preparação do Conselho de Bratislava, o presidente do Conselho Europeu, Tusk, consultou os estados-membros para debaterem as suas preocupações e perspectivas sobre as questões atuais, procurando identificar áreas comuns, as quais foram publicadas a 13 de setembro, e identificou como prioridade a segurança interna, a defesa externa e as questões económicas e sociais. Em contraste com o discurso do presidente da Comissão Europeia Juncker sobre o Estado da União, a carta do presidente Tusk solicita um «equilíbrio saudável» entre as prioridades dos estados-membros e as instituições da UE. Sublinha, também, que as instituições da UE devem apoiar as prioridades acordadas entre os estados-membros e não impor as suas próprias.
- 25** A Cimeira de Bratislava é única em termos de negociações do Conselho Europeu, tanto em formato como em conteúdo. Não só marca a primeira reunião sem a presença do Reino Unido em quarenta e três anos, mas também marca a primeira séria troca de opiniões sobre o futuro do projeto europeu nos últimos anos.
- 26** A mais visível destas novas alianças foi o Grupo Visegrád (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia), que tem repetidamente condenado o tratamento dado pela UE à crise migratória e apelou ao reforço do papel dos parlamentos nacionais. O grupo reuniu-se informalmente antes da cimeira para acordar posições comuns. Em 9 de setembro de 2016, a Grécia acolheu o encontro inaugural dos estados «EUmed» [Portugal, Espanha, Itália, Chipre, Malta, França]. Na sua declaração comum, apelaram a políticas da UE centradas na promoção do crescimento e do emprego. Este documento reflete as tensões existentes entre o Norte e o Sul em relação às questões económicas e, mais especificamente, as tensões entre a Alemanha e os estados-membros do Sul. Cf. GORKA, Alex – «EUmed rebellion: EU falling apart never to be “United Europe” we once knew». In *Strategic Culture Foundation*. 15 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.strategic-culture.org/news/2016/09/15/eumed-rebellion-eu-falling-apart-never-united-europe-we-once-knew.html>.
- 27** MOGHERINI, Federica – «Mogherini presents Implementation Plan on Security and Defence to EU ministers». 2016. [Consultado em: 3 de março de 2017]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/14820/mogherini-presents-implementation-plan-on-security-and-defence-to-eu-ministers\\_zh-hans](https://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/14820/mogherini-presents-implementation-plan-on-security-and-defence-to-eu-ministers_zh-hans).
- 28** COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence». Press Release 110/17. 6 de março de 2017.
- 29** O qual deverá assumir responsabilidades a nível estratégico para o planeamento operacional e a condução das missões militares não executivas da UE, sob o controlo político e estratégico do Comité Político e de Segurança. O diretor-geral do Estado-Maior da UE será o diretor do CPPM e, nessa qualidade, assumirá as funções de comandante de missões para missões não executivas de PSDC, incluindo as três missões de formação da UE destacadas na República Centro-Africana, no Mali e na Somália.
- 30** A Comissão já tinha elaborado um roteiro para facilitar o acesso da indústria da defesa aos fundos de I&D de que fora excluído, para o qual teve de criar uma linha especial de financiamento, o que permitiria à indústria da defesa aceder a fundos específicos de investigação tecnológica em 2017 antes de poder aceder aos do quadro financeiro plurianual (2021-2027). Mais tarde, elaborou um outro relatório de execução em maio de 2015, a fim de informar o Conselho Europeu de junho de 2015 sobre os progressos realizados desde 2013. Vide a este respeito: «Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions». COM [2014] 387 24 June 2014 on A new deal for European defence; Implementation Roadmap for Communication COM [2013] 542. Towards a more competitive and efficient defence and security sector».
- 31** Com efeito, «patterns of interdependence underlie credible threats to veto, exit and exclude other governments, as well as, though secondarily, linkages between issues and offers of side payments» [MORAVCSIK, Andrew – «Europe: the quiet superpower». In *French Politics*. N.º 7, 2009, pp. 403-422].
- 32** DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth – *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nova York: Greenwood Press, 1988.
- 33** ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – *Tratado de Lisboa*.
- 34** Para Robert Cooper, o mundo encontra-se dividido em vários estágios de modernidade: estados pré-modernos, tal como o Afeganistão ou a Somália, os quais se revelam incapazes de estabelecer um governo básico e a própria segurança interna; estados modernos, tal como a Índia, a China ou o Brasil, focalizados na aquisição de um estatuto de grande potência, como os estados-nação europeus do século XIX e início do século XX; e estados pós-modernos, definidos na prática pela Europa Ocidental. Vide COOPER, Robert – *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londres: Atlantic Books, 2004.
- 35** Cf. *Ibidem*, p. 472.

## BIBLIOGRAFIA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – *Tratado de Lisboa*. Divisão de Edições da Assembleia da República, 2008.

COELMONT, Jo; BISCOP, Sven – «Permanent structured cooperation: in defence of the obvious». Egmont [Royal Institute for International Relations]. 2010.

COOPER, Robert – *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londres: Atlantic Books, 2004.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Implementation Plan on Security and Defence». DOC. 14392/16. 4 de novembro de 2016.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence». Press Release 110/17. 6 de março de 2017.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO».

6588/1/18. 6 de março de 2018. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/en/pdf>.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION – «Defence cooperation: Council launches 17 new PESCO projects». Press Release 657/18. 19 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/defence-cooperation-council-launches-17-new-pesco-projects/pdf>.



- DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth – *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nova York: Greenwood Press, 1988.
- EEKELLEN, Willem; KURPAS, Sebastian – «The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation a Leap Forward for the Common Security and Defence Policy?». CEPS Working Document 295. 2008.
- EUROPEAN COUNCIL – «European Council meeting (19 October 2017) – Conclusions». 19 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- GORKA, Alex – «EUMed rebellion: EU falling apart never to be “United Europe” we once knew». In *Strategic Culture Foundation*. 15 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.strategic-culture.org/news/2016/09/15/eumed-rebellion-eu-falling-apart-never-united-europe-we-once-knew.html>.
- HAAS, Ernst – «The study of regional integration». In LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. – *European Integration*. Harvard: Harvard University Press, 1971.
- MENON, Anand – «From crisis to catharsis: ESDP after Iraq». In *International Affairs*. Vol. 80, N.º 4, 2004, pp. 631-648.
- MENON, Anand – «An EU Global Strategy: Unnecessary and unhelpful». In *Occasional UI Papers*. N.º 14. [Publish by The Swedish Institute of International Affairs]. 2013.
- MOGHERINI, Federica – «Mogherini presents Implementation Plan on Security and Defence to EU ministers». 2016. [Consultado em: 3 de março de 2017]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/14820/mogherini-presents-implementation-plan-on-security-and-defence-to-eu-ministers\\_zh-hans](https://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/14820/mogherini-presents-implementation-plan-on-security-and-defence-to-eu-ministers_zh-hans).
- MORAVCSIK, Andrew – «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, N.º 4, 1993, pp. 473-525.
- MORAVCSIK, Andrew – «Europe: the quiet superpower». In *French Politics*. N.º 7, 2009, pp. 403-422.
- PÉREZ, Rafael Garcia – «Estratégia Global da União Europeia: pragmatismo e possibilismo». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 71-81.
- REIS, Líliliana – *A Construção do Ator Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Prefácio: Luís Filipe Lobo-Fernandes. Lisboa: Chiado Editora, 2017.
- REIS, Líliliana – «Da Estratégia Europeia de Segurança à Estratégia Global de Segurança». In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares; VALENTE, Isabel Maria Freitas; ROLLO, Maria Fernanda; CUNHA, Alice, eds. – *Cidadania, Política, Segurança e Cultura Científica*. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX, 2018, pp. 189-220.
- SEAE – *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. 2016.
- TOCCI, Nathalie – «The making of the EU Global Strategy». In *Contemporary Security Policy*. Vol. 37, N.º 6, 2016, pp. 461-472.
- ZANDEE, Dick – «EU Global Strategy: from design to implementation». Policy Analysis. 2016. [Consultado em: 22 de março de 2018]. Disponível em: [https://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202016%20nr.%203/Zandee.pdf](https://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202016%20nr.%203/Zandee.pdf).