

VENTOS DE MUDANÇA E O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA¹

Francisco José Leandro²

Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity.

Robert Schuman, 9 May 1950

Introdução

Este artigo procura responder a duas questões de pesquisa: por que os poderes brandos³ da União Europeia (UE) são insuficientes e como isso pode ser mudado? A União Europeia é uma organização internacional sui generis originária de uma associação supranacional limitada de Estados. É precisamente essa a sua maior vantagem e, ao mesmo tempo, a sua principal desvantagem no domínio da segurança e de defesa. Por um lado, as preocupações permanentes dos 27 Estados soberanos permitiram um longo período de paz na Europa, com notáveis conquistas em termos de desenvolvimento e qualidade de vida⁴. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2016 coloca quase todos os Estados membros da UE em uma categoria de desenvolvimento humano muito alto. Carl Bilt (2010)⁵ afirmou que “a União Europeia

¹ Este artigo foi apresentado no Instituto de Estudos Europeus (IEEM - Macau, China), Seminário sobre o Futuro da Europa, Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, 19-20 de março de 2018 (Sessão Seis). Este Seminário foi organizado em cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal.

² Ph.D. em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica Portuguesa desde 2010. É atualmente Professor Associado e Reitor-Assistente do Instituto de Investigação dos Países de Língua Portuguesa da Universidade da Cidade de Macau, República Popular da China; E-mail: franciscoleandro@cityu.mo

³ Nota da tradução: as traduções de hard e soft power, correspondem aos termos poder duro e poder brando e serão utilizadas ao longo do artigo.

⁴ O European Quality Survey (2016, página 102) sugere uma melhoria contínua na qualidade de vida, na qualidade dos serviços públicos e na qualidade da sociedade.

⁵ Nils Daniel Carl Bildt (Primeiro Ministro da Suécia de 1991 a 1994) discursa no Instituto

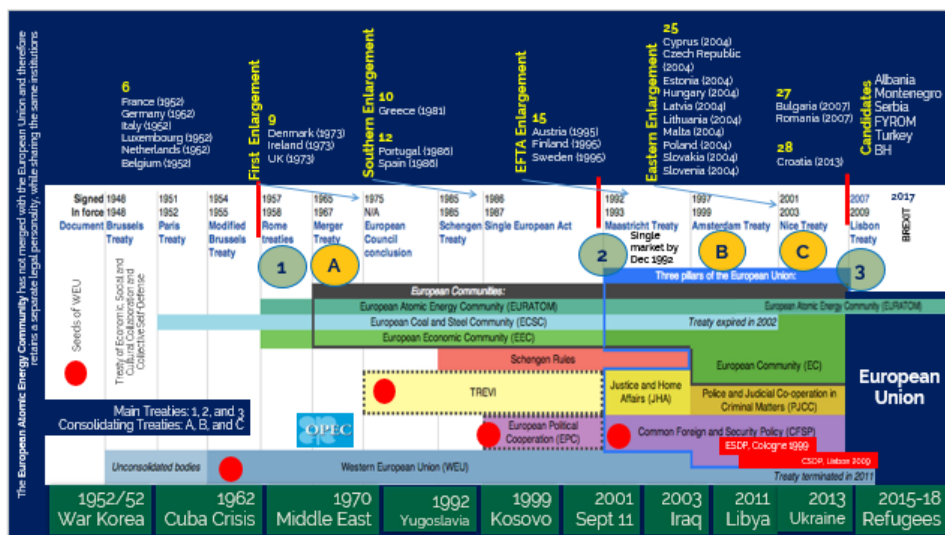
não é um problema nem um parceiro em termos de segurança global”. Robert Dover (2010, p. 242) foi mais longe, afirmando que “a União Europeia tem uma reputação muito bem estabelecida como uma ‘superpotência civil’... para enfatizar a força nuclear não militar da UE”. Münevver Cebeci (2011, p. 309) criticou o caráter essencial de tal organização internacional, e argumentou que “a União Europeia sofre de ser um ator não unitário em sua política externa... já que seus Estados membros às vezes podem preferir agir de acordo com seus interesses nacionais”. Robert Kagan (2003) observou que “a integração europeia provou ser inimiga do poder militar europeu e, de fato, de um importante papel global europeu”. A reputação da UE como uma “potência civil” ganhou força especialmente devido à sua qualidade de vida doméstica e porque seus Estados membros consolidaram o seu lugar como principais doadores de ajuda em 2016⁶. No entanto, isto não se aplica à posição de UE no domínio da segurança e defesa.

Por outro lado, os interesses centrais dos Estados membros da UE impedem-na de integrar plenamente as suas capacidades de defesa e de impulsionar seus membros a participarem de uma cooperação de defesa mais profunda. Tendo em mente que a segurança e a defesa lidam com questões soberanas que estão no cerne de qualquer sistema político (e percepção de identidade própria), observando o desenvolvimento da segurança e defesa da UE, vemos um esforço contínuo para se criar um equilíbrio entre a produção militar e a manutenção dos elementos essenciais da soberania dos seus Estados membros. As lições extraídas de crises modernas e conflitos armados, nomeadamente o Oriente Médio (1970), a ex-Iugoslávia (1992), Kosovo (1999), Iraque (2003), Líbia (2011), Ucrânia (2013) e a crise em curso de refugiados de 2015-2018, impeliram a UE a melhorar sua capacidade de agir em nome de seus membros. As respostas da UE à segurança e defesa parecem basear-se nos ensinamentos das crises internacionais, da União da Europa Ocidental (1954), da iniciativa TREVI (1975), da Cooperação Política Europeia (1987), da

Universitário Europeia, Fiesole na Itália, em 28 de maio de 2010.

6 Comissão Europeia - Comunicado de imprensa (Bruxelas, 11 de abril de 2017) - A ajuda oficial ao desenvolvimento da UE atinge o seu nível mais elevado. Novos números confirmam que a União Europeia e os seus Estados membros consolidaram o seu lugar como principal doador de ajuda do mundo em 2016. Os dados preliminares da OCDE mostram que a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (APD) fornecida pela UE e pelos seus Estados membros alcançou 75,5 milhões de euros em 2016. Isso representa um aumento de 11% em relação aos níveis de 2015. A assistência da UE aumentou pelo quarto ano consecutivo e atingiu o seu nível mais elevado até a data. Em 2016, a APD coletiva da UE representou 0,51% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE, tendo aumentado de 0,47% em 2015. Este valor está significativamente acima da média de 0,21% dos países não pertencentes à UE que são membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). A União Europeia e seus Estados membros consolidaram-se novamente como os principais doadores de ajuda do mundo em 2016.

criação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Tratado de Lisboa de 2009) e da criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Maastricht, 1993). A PCSD da UE lançou 34 missões, das quais 16 ainda estão em curso (10 civis e 6 militares). A maioria delas foi implantada na África e em sua vizinhança. Apenas em 2003 a Política Europeia Segurança e Defesa (PESD) implantou a sua primeira missão no Continente Europeu (MPUE BH) e na República Democrática do Congo (Operação Artemis).



Créditos: adaptados da Evolução Estrutural da União Europeia (Wikipédia).

Apenas após a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), em 2011, foi que a UE integrou os componentes civis e militares e um processo institucional de tomada de decisão para responder a um conjunto extenso de missões (artigos 42 e 43 do Tratado da União Europeia (TUE)).

Consequentemente, e porque a UE é uma organização internacional *sui generis* que se originou de uma limitada associação supra-nacional de Estados, medidas para qualquer forma de integração de defesa devem ser conduzidas por um conjunto de princípios comuns consagrados na Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. Estes princípios comuns devem ser capazes de promover a confiança, a liberdade, a justiça e o desenvolvimento, sob a lógica da igualdade dos Estados membros da UE e impulsionados pela atribuição de competências. A União Europeia é um ator único, mas não é de modo algum confiada a uma unidade soberana global. O desen-

volvimento da segurança e defesa só pode ser bem sucedido se contribuir diretamente para a razão de ser do ideal europeu, que é a construção de um espaço de liberdade e paz. Segundo Anand Menon (2009, páginas 227-246), a importância do desenvolvimento da defesa da UE reside na sua “capacidade recém-descoberta [...] de intervir usando ferramentas militares, [uma capacidade] que representa uma adição importante e útil ao arsenal de políticas de segurança do Ocidente, particularmente naqueles casos em que outras organizações multilaterais não estão dispostas ou são incapazes de fazê-lo”.

A UE como protagonista de Poder Brando

Os maiores desafios para a defesa europeia estão dentro da UE, e não surgem da situação internacional atual. Além das ameaças assimétricas e do ativismo militar russo, a UE não tem grandes ameaças convencionais diretas. A UE tem sido reconhecida há muito tempo como uma das principais associações de países de “poder brando”. O poder brando mede a capacidade de fazer avançar as metas da política externa disseminando e manipulando ideias, informações e instituições que ajudem a persuadir outros países a agir de maneiras específicas. O poder brando, como Joseph Nye o vê, é uma sedução (2004, página 8), um atrativo cultural, uma força de atração e capacidade de estabelecimento de agenda (2004, página 31) e não depende de hard power (2004, p. 9). No entanto, poder brando não é uma categoria autônoma de poder. Se se permite a interação entre o poder brando e o poder duro, então também é preciso aceitar que poder brando e o poder duro às vezes se auto reforçam e interferem um no outro (2004, página 25). A força econômica também é notável porque pode ser convertida em poder brando e o poder duro. O poder brando emprega vários meios, e a UE está entre as OIs que mais o utilizam de forma eficaz⁷. As fontes mais sólidas de poder brando da UE são seu compromisso com o multilateralismo⁸, seus padrões de cultura e educação

7 Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

8 “Hoje, os europeus são os principais apoiadores do mundo de instituições globais e regionais. O seu compromisso começa com a própria UE e o seu círculo de acordos com os vizinhos regionais, mas a Europa também tem uma influência decisiva na gestão da interdependência econômica, direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento e saúde a nível mundial...Impondo condicionalidades em troca de adesão ou recompensando coletivamente, outros governos se comprometem com as regras institucionais que a Europa projetou, influenciando assim, as políticas de cada Estado.” Fonte: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

(idiomas)⁹, seus instrumentos normativos¹⁰, sua agenda de desenvolvimento

9 Vinte e sete das 100 melhores universidades do mundo estão na Europa, em comparação com 55 nos Estados Unidos, uma na Rússia e nenhuma na China. A Europa supera os Estados Unidos na educação de estudantes estrangeiros, hospedando quase o dobro de estudantes de fora da UE como não-americanos em universidades dos EUA, e mais de 10 vezes mais estudantes não-chineses estudando na China. Fonte: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

10 “Na compreensão do poder normativo, o artigo de Ian Mannes, de 2002, é citado quase que universalmente. O primeiro aspecto do argumento de Mannes refere-se ao tipo de ator que a UE é. Mannes argumenta que a UE representa um novo e distinto tipo de ator dentro do sistema internacional, e transcende o comportamento anárquico e auto interessado dos Estados (Mannes 2002, página 240). A constituição da UE como uma “ordem legal baseada no tratado, orientada pela elite” significa que sua identidade e comportamento são fundamentalmente baseados em um conjunto de valores comuns (Mannes 2002, página 241). Os mais valores mais significativos são: paz, liberdade, estado de direito, democracia, direitos humanos, solidariedade social, antidiscriminação, desenvolvimento sustentável e boa governança (Mannes, 2002; Mannes, 2008). Essas normas diferenciam a UE dos atores estatais tradicionais que agem de acordo com um paradigma realista e neorrealista para os quais as preocupações relacionadas à segurança superam as éticas (Hyde-Price 2008, página 30). Por isso, Mannes argumenta que as normas da UE fornecem uma identidade fundamentalmente diferente a outros atores dentro do sistema internacional. O segundo aspecto do argumento de Mannes diz respeito ao tipo de influência que a UE tem dentro da política mundial. A constituição da UE sobre uma base normativa “predispõe a agir normativamente na política mundial” (Mannes 2002, página 252). De acordo com essa visão, a UE é uma força do bem dentro da política mundial, e promulga uma política externa que visa promover suas nove normas éticas fundamentais (Aggestam 2008, página 1). Mannes (2002, p. 252) argumenta que a capacidade da UE de exercer tal influência é tanto intrínseca quanto extrínseca, ou seja, a UE exerce influência tanto por meio de suas políticas, como por meio do papel desempenhado pelos Estados membros na modelagem de seus valores. Assim, Mannes afirma que a UE tem a capacidade de “moldar concepções do que é ‘normal’ nas relações internacionais” (Mannes 2002, p. 239). É essa noção de influenciar os outros direta e indiretamente espalhando seus valores, o que caracteriza a noção da UE como um poder normativo... A abordagem normativa da política mundial da UE é particularmente aparente em seu apoio ao direito internacional. Os regimes legais internacionais que vinculam os Estados e os líderes estatais às normas criminais e de direitos humanos têm sido vistos como testes-chave de um ator normativo (Sjursen 2006, página 244; Barbé e Johansson-Nogués 2008, página 81). Isso ocorre porque tais regimes se baseiam na concordância e na reciprocidade entre os Estados, minimizando o potencial dos poderes tradicionais de impor suas normas de forma coercitiva ou arbitrária (Sjursen 2006, página 244). O apoio ao direito internacional permite, portanto, uma distinção entre atores normativos e atores tradicionais que apenas usam as normas como um manto para seus próprios interesses. A posição normativa da UE em relação às suas relações externas refletiu-se no seu apoio consistente aos regimes jurídicos internacionais (Toje 2011, página 54). Um exemplo-chave disso foi a política da UE de encorajar os Estados africanos a se juntarem ao Tribunal Penal Internacional (TPI), criado com o intuito de processar os perpetradores de crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Schiepers e Sicurelli 2008, página 611). Após a promoção do Tribunal ter sido adotada como objetivo explícito da Política Externa e de Segurança Comum da UE (PESC) em 1998, a UE trabalhou para persuadir as nações africanas a ratificar e implementar o Estatuto do TPI (Schiepers e Sicurelli 2008, página 611). Acesso em

e qualidade de vida (IDH) e uma boa parte de seus valores políticos¹¹. Dada a eficácia do poder brando, é improvável que os europeus se desviem da sua crença nos vários contribuintes para o poder brando da UE e, por conseguinte, a UE procura se manter como um ator global de poder brando. É por isso que, quando discutimos o futuro da defesa europeia, não estamos buscando construir um *establishment* militar para competir com os principais atores mundiais de poder duro. Pelo contrário, o objetivo é aprofundar a cooperação para desenvolver capacidades militares conjuntas, que a UE pode utilizar como um escudo de proteção básico e que reforçará a capacidade da UE de moldar as preferências dos outros. Medidas restritivas (sanções), relações exteriores, representação diplomática externa e diplomacia pública são ativos importantes para moldar as preferências dos outros, mas dependem de uma capacidade operacional adequada. A UE continuará a ser uma potência civil, tendo o poder brando no centro da sua política externa, porque esse é o caminho mais seguro para promover a legitimidade e manter a influência global. Além disso, somente quando o processo de aprofundamento da cooperação em defesa estiver suficientemente avançado, será o momento certo para falar sobre a integração da defesa. Em última análise, o objetivo de desenvolver um poder duro, competente e proporcional na UE, é equilibrar os instrumentos capazes de reforçar a política externa comum e ajudar a UE a permanecer uma potência civil global. O presidente da Comissão Europeia disse ao jornal alemão *Welt am Sonntag*¹²: “Tal exército também nos ajudaria a formar políticas externas e de segurança comuns e permitiria que a Europa assumisse responsabilidade no mundo.” Com uma capacidade fraca ou não credível de executar operações militares e assuntos internacionais, a UE comprometerá a percepção de sua imagem como um forte soft power e, portanto, a credibilidade de suas políticas externas será prejudicada.

Desde o Conselho Europeu de Colônia (Junho de 1999), o Estado

8 de março de 2018, em <https://eeas.europa.eu/delegations/australia/15687/critically-assess-and-analyse-notion-eu-normative-power_en>

¹¹ “Além dos valores puramente políticos, a Europa possui ampla admiração global por seus valores sociais, culturais e de estilo de vida. Entre as duas dezenas de destinos turísticos globais, mais da metade são europeus. O domínio europeu é o mais profundo de quase todas as pesquisas sobre respeito global. No ano passado, por exemplo, a revista *Forbes* perguntou a 40.000 pessoas em todo o mundo quais países eram os mais “respeitáveis”: uma medida composta por felicidade, limpeza, falta de corrupção, tolerância e outras qualidades. Dos 20 principais países, 15 são europeus. Em contraste, os Estados Unidos ocupam a 28ª posição e a China, a 57ª.” Acesso em fevereiro de 2018, em <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>.

¹² Acesso em 8 de março de 2018, em <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>>.

Maior da União Europeia (EMUE) reafirmou repetidas vezes a disponibilidade da UE para desenvolver capacidades de ação autônoma, apoiadas por forças militares credíveis. Um dos principais desenvolvimentos foi o “Berlin Plus Agreement” (2003), dando à UE, sob certas condições, acesso aos recursos e capacidades da OTAN. Em suas diretrizes políticas de junho de 2014, o presidente Juncker declarou: “Acredito que precisamos trabalhar em uma Europa mais forte quando se trata de questões de segurança e defesa. Sim, a Europa é principalmente um ‘poder brando’. Mas até os poderes brandos mais fortes não podem sobreviver a longo prazo sem pelo menos algumas capacidades integradas de defesa”.

O ambiente estratégico atual

Em 2003, o ex-Alto Representante Javier Solana foi incumbido pelos Estados membros da UE de desenvolver uma estratégia de segurança para a Europa. O documento, intitulado “Uma Europa Segura em um Mundo Melhor”, analisou, pela primeira vez, o ambiente de segurança da UE e identificou os principais desafios de segurança e as subseqüentes implicações políticas. A implementação do documento foi posteriormente revisada em 2008 e em 2016. Quatro anos após a adoção da Estratégia Europeia de Segurança (EES), em 2003, os Estados membros da UE incumbiram o Alto Representante, no Conselho Europeu de dezembro de 2007, de “examinar a implementação da estratégia com vista a propor elementos sobre como melhorar tal implementação” e, conforme o caso, elementos para complementá-lo”. O documento resultante, o “Relatório da Implementação da Estratégia Europeia de Segurança: Proporcionando Segurança em um Mundo em Mudança” de 2008, confirmou efetivamente a validade duradoura da ESS 2003 e a necessidade de ser “mais capaz, mais coerente e mais ativa” para que a UE atinja todo o seu potencial. A revisão de 2016, a Estratégia Global da UE para Política Externa e de Segurança (EUGS), foi apresentada aos Chefes de Estado e de Governo da UE, em 28 de junho de 2016, por Federica Mogherini. O documento, intitulado “Visão Compartilhada, Ação Comum: Uma Europa Mais Forte”, substituiu a linguagem ambiciosa de seu antecessor de 2003 por um apelo mais ponderado de “pragmatismo baseado em princípios” como diretriz para o engajamento externo da UE. Neste contexto, a estratégia definiu cinco prioridades: a segurança dos cidadãos europeus, a resiliência, a gestão integrada de conflitos, a ordem regional cooperativa e o progresso na governança global. Federica Mogherini escreveu: “Este documento tem como objetivo adaptar as prioridades das estratégias anteriores (2003, 2008) aos

tempos atuais... e o objetivo final é promover a prosperidade de seu povo. O pragmatismo de princípio guiará nossa ação externa nos próximos anos” e “Para a Europa, o poder brando e o poder duro andam de mãos dadas”. Ao mesmo tempo, a adoção de “estratégias comuns”¹³ esclareceu os termos da ação comum. O EUGS sugeriu que a cooperação, em matéria de defesa entre os membros da UE, tem o potencial de melhorar a “interoperabilidade, eficácia, eficiência e confiança: aumenta a produção de gastos em defesa”. Defendeu os ciclos harmonizados de planejamento de defesa entre os Estados membros e sugeriu que a cooperação em defesa deve se tornar o modo padrão na Europa. O documento introduziu noções de dissuasão, defesa de espectro total e proteção da União no vocabulário da UE, mas, embora não tenha elaborado precisamente o que esses termos significam no contexto da UE, eles têm o potencial de expandir significativamente o papel de segurança e defesa atualmente definido na PCSD.

O atual ambiente estratégico de segurança e defesa é caracterizado por cinco fatores-chave: (1) - Relações transatlânticas - nem todos os EM da UE são membros da OTAN, mas a OTAN é importante para a defesa coletiva da UE no seu todo. Vinte e dois dos vinte e oito Estados membros são membros da OTAN (embora um deles, o Reino Unido, esteja deixando a UE). Irlanda, Finlândia, Áustria, Chipre, Suécia e Malta não são Estados da OTAN, mas alguns desses países têm uma espécie de “relação especial com a OTAN”. Nem a OTAN nem o SEAE/PCSD têm recursos próprios, uma vez que dependem dos recursos dos seus Estados membros. A OTAN e a PCSD não são concorrentes, e sim parceiros com meios, doutrinas e capacidades diferentes, mas complementares. Em termos de evolução da defesa na UE, há dois pontos principais a considerar. O primeiro é a necessidade urgente de investir na defesa de forma que a contribuição de cada Estado membro para a defesa comum seja credível. O segundo é a ampliação das sinergias entre a OTAN e a PCSD, para as quais os acordos “Berlin plus” são insuficientes em termos de duplicações desnecessárias. Temos de esclarecer que a PCSD tem acesso a meios militares, mas não ao poder militar. Em tempos de restrições financeiras, a única maneira de modernizar a defesa é racionalizá-la no contexto de parceiros e aliados. O planejamento estratégico paralelo é necessário. Além disso, há uma necessidade urgente de resolver o caso de Chipre e criar processos de tomada de decisão que permitam que ambas as organizações sejam parceiras autônomas. Isso exigirá mais cooperação entre o Conselho do Atlântico Norte (CAN) e o Comitê de Segurança Política (CSP). A UE precisa de uma capacidade militar concreta para exercer a sua autonomia em relação à

¹³ Acesso em março de 2018, em <<https://www.express.co.uk/news/politics/816597/Union-european-German-defence-minister-EU-army-intervene-Africa-Brexit>>.

OTAN e, por conseguinte, para poder agir quando a OTAN não está disposta ou é incapaz. Este é um grande argumento político, especialmente para os países membros da OTAN não pertencentes à UE. Em 2017, o Ministro da Defesa alemão declarou que “a UE precisa do seu próprio exército para que os países europeus possam intervir mais regularmente em áreas do mundo onde a OTAN não está presente... É por isso que vejo diferentes teatros onde a OTAN pode ser necessária e outras áreas onde a UE tem instrumentos mais amplos e talvez possa ser mais eficaz”. Um exemplo atual é a região do Sahel, onde a OTAN não está envolvida e onde a UE tem interesses adquiridos do ponto de vista da segurança. Finalmente, a narrativa atual da administração de Trump deixa os Estados membros da UE-OTAN sofrendo de uma espécie de ansiedade política. Como diz Carlos Gaspar (2017, página 147), o “novo nacionalismo americano” está empurrando a UE para novas parcerias, entre elas com a China. Os efeitos da narrativa americana podem desencadear preocupações e maior investimento na defesa da UE. Pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, a questão da “confiança” está na mesa. Essa narrativa está prejudicando os interesses dos EUA na perspectiva global, embora tal narrativa provavelmente mude com o próximo governo.

(2) - BREXIT - A saída da Grã-Bretanha da UE deverá resultar em uma diminuição considerável das capacidades de segurança e defesa da UE, porque o Reino Unido é a potência militar mais forte da União. O Reino Unido aderiu à UE em 1973, durante a primeira expansão da União, o que significa que a molda há mais de 45 anos. A sua ausência diminuirá, sem dúvida, o poder externo simbólico da UE. A ausência de capacidades de inteligência britânicas, a falta de interoperabilidade entre a sede, o número e a qualidade dos ativos britânicos e o valor de sua doutrina militar afetarão profundamente as opções operacionais da UE. A capacidade operacional é outra área de impacto crítico. De fato, 25% da capacidade de porta-aviões da UE será perdida (a França (1) e a Itália (2) são os outros dois Estados membros com capacidade similar). De acordo com Ian Bond (2014, página 2) “O Reino Unido é um dos seis Estados membros da UE com uma indústria de defesa em larga escala (os outros são a França, Alemanha, Itália, Espanha e Suécia)”. O futuro do Tratado da Câmara de Lancaster de 2010 e da Força Expedicionária Franco-Britânica (FEFB) ainda está em aberto. Além disso, a UE verá o seu acesso ao CSNU limitado, porque isso só será possível por meio de um único Estado membro (França - artigo 34 do TUE). No entanto, embora o Reino Unido esteja se preparando para deixar a UE, ele não está deixando a OTAN, então acordos de cooperação institucional ainda são possíveis e o setor de defesa industrial e tecnológica do Reino Unido estará aberto a projetos cooperativos mesmo depois do BREXIT.

(3) - Imigração e terrorismo - De acordo com o documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia (Comissão Europeia, 2017, página 8), a percepção pública da

UE da ameaça da imigração e do terrorismo aumentou significativamente entre 2012 e 2016. Independentemente do futuro, os europeus esperam que suas forças armadas sejam capazes de tomar medidas decisivas nessas duas áreas. (4) - A Federação Russa - Şafak Oğuz (Daily News, 2017)¹⁴ afirmou recentemente que todos os “apelos da Alta Representante da UE para Política Externa, Federica Mogherini, e do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, por uma política comum e um exército europeu não surtiram apoio, mas sim a oposição dos europeus orientais, que se sentem sob ameaça russa iminente e contam com a presença da OTAN em seus territórios - especialmente nas tropas dos EUA”. De fato, o envolvimento da Rússia nos conflitos na Ucrânia e na Síria, as frequentes violações da soberania territorial da UE, o adormecido Conselho OTAN-Rússia¹⁵, a proliferação de drones russos, ogivas e armas a laser anunciadas pelo presidente Putin¹⁶ e o recente caso de envenenamento do espião russo Sergei Skripal tem levantado preocupações de segurança dentro da UE, posicionando a Rússia como uma espécie de perturbação persistente. Tais incidentes sérios preocupam muitos europeus. De acordo com o Military Balance (2017, página 65), um novo elemento na abordagem da OTAN, formalizado na Cúpula de Varsóvia, foi a “presença avançada aprimorada” - o destaque de um grupo de tiros multinacional para a Estônia, Letônia, Lituânia e Polônia (todos são Estados membros da UE) até 2017. Este é outro ponto significativo que impulsiona o desenvolvimento da relação entre a OTAN e a PCSD. A ameaça russa está mantendo a OTAN viva e, portanto, aproximando a PCSD da OTAN. (5) - República Popular da China - A principal ligação política entre a China e a UE é o fato de a UE reconhecer e se comprometer com a “política de uma só China”, mas opor-se firmemente ao uso da força para alcançar a unificação. A aceitação da China como potência global torna a cooperação de defesa inevitável de ambas as perspectivas. A China e a UE já cooperaram antes. A UE e a China operaram conjuntamente em matéria de assistência humanitária, manutenção da paz, luta contra a pirataria e operações aduaneiras conjuntas. As marinhas militares da UE e da China lutaram em conjunto contra a pirataria e cooperaram em missões de paz no Sudão do Sul e no Mali (Cotter e Duggan 2016). De acordo com Han

¹⁴ Acesso em março de 2018, em <<http://www.hurriyetdailynews.com/the-future-of-european-defense-nato-or-an-eu-army-115334>>

¹⁵ Após a intervenção militar ilegal da Rússia na Ucrânia e sua violação da soberania e integridade territorial da Ucrânia, em abril de 2014, a Aliança suspendeu toda a cooperação prática entre a OTAN e a Rússia, inclusive no NRC. No entanto, a Aliança concordou em manter abertos os canais de comunicação no NRC e no Conselho de Parceria Euro-Atlântica ao nível das embaixadas e acima, para permitir a troca de pontos de vista, em primeiro lugar e, acima de tudo, sobre esta crise. Fonte: <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50091.htm>

¹⁶ Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-4323933>>.

Dorussen et al (2017), “a UE e a China tornaram-se importantes parceiros comerciais, bem como investidores significativos nas economias uns dos outros. Para além dos laços econômicos diretos, a UE e a China partilham o interesse em uma economia mundial aberta, estável e que funcione adequadamente. O transbordamento de interesses econômicos compartilhados para o âmbito da segurança tem sido comumente citado como a principal razão para a cooperação de segurança entre a UE e a China (Smith e Xie 2010)”. A UE precisa que a China reforce o seu papel nas Nações Unidas, amplie o compromisso com o direito internacional e o multilateralismo e reforce a cooperação em matéria de não proliferação. A China fornece tudo isso. A China vê a UE como um importante parceiro comercial, com quem “manterá intercâmbios militares de alto nível, desenvolverá e aperfeiçoará, passo a passo, um mecanismo estratégico de consulta de segurança, trocará mais missões de especialistas militares e ampliará os intercâmbios em matéria de treinamento de oficiais militares e estudos de defesa” (documento de política da UE na China, outubro de 2003).

Outro componente do atual ambiente estratégico refere-se às áreas prioritárias de interesse e engajamento. Atualmente, existem quatro áreas de interesse para a UE, na seguinte ordem de prioridade: (1) Vizinhaça e periferia da UE - Em primeiro lugar, os países da Europa Oriental (Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia), o Sul do Cáucaso (Geórgia, Armênia e Azerbaijão) e os da Ásia Central (Irã, Turcomenistão e Cazaquistão). (2) O Golfo da Guiné, o Sahel e o Oriente Médio e o Norte da África (MENA) - O Sul do Mediterrâneo (Magrebe e Oriente Médio) estiveram sujeitos a grandes mudanças nos últimos anos, na sequência da “Primavera Árabe”, juntamente com a Nigéria, a Líbia e a Síria. A UE está particularmente preocupada com a Nigéria, a Guiné-Bissau, o Sudão do Sul e o Sahel. A Estratégia da UE para o Sahel (2016) afirma¹⁷: “O Sahel é uma das regiões mais pobres do mundo. Enfrenta simultaneamente os desafios da pobreza extrema, os efeitos das alterações climáticas, crises alimentares frequentes, crescimento rápido da população, governança frágil, corrupção, tensões internas não resolvidas, risco de extremismo violento e radicalização, tráfico ilícito e ameaças à segurança ligadas ao terrorismo. Os Estados da região têm que enfrentar esses desafios diretamente. Os três Estados centrais do Sahel, e o foco desta estratégia, são a Mauritânia, o Mali e o Níger, embora as condições geográficas - e, portanto, os desafios - também afetem partes de Burkina Faso e do Chade. Muitos dos desafios têm impacto nos países vizinhos, incluindo a Argélia, a Líbia, o Mar-

17 Acesso em 1 de março de 2018, em <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11064/strategy-security-and-development-sahel-european-external-action-service_en>

rocos e até a Nigéria, cujo envolvimento é necessário para ajudar a resolvê-los. Os atuais desdobramentos políticos no Magrebe têm consequências para a situação no Sahel, tendo em conta as relações estreitas entre os países das duas regiões, a presença significativa de cidadãos dos países do Sahel no Magrebe e os riscos decorrentes da proliferação de armas na região. Os problemas enfrentados pelo Sahel não afetam apenas as populações locais, mas têm um impacto crescente nos interesses dos cidadãos europeus.” Em resumo, a má governança, o extremismo, o tráfico de seres humanos, a imigração e o crime organizado são as principais preocupações desta região. (3) Ártico - Na reunião ministerial de 2013, em Kiruna, na Suécia, a UE solicitou o status de observador no Conselho do Ártico. Isso não foi concedido, principalmente porque os membros não concordaram com a proibição de caça de focas, imposta pela UE. No entanto, em 2016, foi adotada uma nova política integrada da UE para o Ártico. Centrou-se no reforço da cooperação internacional, no combate às alterações climáticas, na melhoria da proteção ambiental e na promoção do desenvolvimento sustentável nesta região de enorme importância ambiental e econômica. A UE, com três países do Conselho do Ártico entre os seus membros (Finlândia, Suécia e Dinamarca), é um importante destino para recursos e mercadorias da região do Ártico. Assim, muitas políticas e leis da UE têm implicações para o Ártico e seu povo. Nos últimos anos, vários Estados membros da UE emitiram documentos políticos nacionais do Ártico. Isto torna ainda mais importante uma estratégia integrada da UE para a região, a fim de assegurar a coerência com as políticas nacionais e trazer maior valor agregado da ação da UE.¹⁸ (4) A região do Indo-Pacífico - A região do Indo-Pacífico está crescendo em importância para a UE, pois representa um imenso potencial econômico e, portanto, um novo centro dos fluxos econômicos globais. Saroj Bishoy (2016, p. 91) considera “a região do Indo-Pacífico [...] um conceito geoestratégico e geoeconômico emergente que vem ganhando importância no campo dos estudos de defesa e segurança [...] o Indo-Pacífico prevê novas estruturas que apresentam características competitivas e interesses convergentes de segurança que são evidentes à luz da mudança de poder global para a região. É importante ressaltar que os poderes marítimos, como a Austrália, a China, o Japão, a Índia e os EUA, determinam o pivô da região do Indo-Pacífico, enquanto procuram dominar e influenciar uns aos outros para atingir suas metas nacionais”.

Por conseguinte, a construção de uma PESD aberta exigirá que a UE repense os termos da sua contribuição para as relações transatlânticas e invista na promoção das seguintes parcerias estratégicas de segurança à luz do

¹⁸ Acesso em 1 de março de 2018, em <https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/climate-action/integrated-eu-policy-arctic_en>.

artigo 21 (TUE): UE-OSCE, UE-UA, UE -ASEAN, UE-China, UE-SCO, UE-Índia, UE-Israel, UE-Japão, Conselho de Cooperação UE-Golfo, UE-Conselho do Ártico, UE-Federação Rússia. Outros parceiros vitais incluem Turquia, Irã, Catar e Arábia Saudita.

As Capacidades críticas e as principais tarefas para a segurança e defesa da EU

Considerando o atual ambiente estratégico, as áreas de interesse prioritárias e o pressuposto de que a PCSD exerce uma perspectiva complementar e europeia sobre o papel da OTAN, o reforço da cooperação entre os 27 Estados membros só pode ser alcançada com uma ambição clara em termos de missões operacionais futuras. A existência de um Plano de Desenvolvimento de Capacidade (PDC) baseado numa estreita cooperação com a Agência Europeia de Defesa (AED) já é um bom sinal. Além disso, é absolutamente necessário maximizar o potencial das capacidades combinadas “civis” e “militares”. Não seria viável enumerar todas as capacidades operacionais de que a UE necessitará num futuro próximo aqui. No entanto, notamos uma demanda crescente por uma capacidade efetiva de inteligência, vigilância e reconhecimento (IVR), apesar de todos os inconvenientes impostos pelos interesses nacionais. Outras capacidades decisivas que atualmente faltam incluem treinamento conjunto, restrições legais operacionais, levantamento estratégico aéreo-marítimo e helicópteros. A iniciativa “Helicóptero de Transporte Futuro” (2020+), a Frota Europeia de Transporte Aéreo (FETA), os sistemas de aeronaves pilotadas remotamente (RPAS), a iniciativa “Céu Único” (2000) e o Conselho Europeu apelam a uma abordagem comum da cibersegurança da UE (2017)¹⁹, e o Memorando de Entendimento (MoU, 2018) entre a Agência Europeia de Defesa e o Banco Europeu de Investimento (BEI) para reforçar a cooperação entre as duas instituições²⁰, são bons exemplos de iniciativas da

19 Acesso em 9 de março de 2018, no site <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cyber-security/>>.

20 O Mecanismo Financeiro Cooperativo (MFC) desempenhará um papel importante na facilitação da fase de lançamento de projetos cooperativos. Projetado para apoiar qualquer tipo de esforço colaborativo, na fase de P&T, P&D ou aquisição, seu apoio incluirá o acesso a financiamento, um déficit bem conhecido que dificulta os esforços de cooperação, bem como a redução da burocracia. Isso resultará em aumento da qualidade do gasto público. O mecanismo, desenvolvido como um programa ad hoc da categoria A da EDA, é voluntário. Os Estados membros decidem se desejam participar, contribuir e apoiar projetos. Uma vez finalizadas as negociações sobre o Acordo de Programa, o CFM provavelmente será baseado em dois pilares. No primeiro, os Estados membros intergovernamentais terão a oportunidade de apoiar-se mutuamente por meio de um sistema de adiantamentos reembolsáveis e pagamentos diferidos. No segundo, o Banco Europeu de Investimento atuará como o único credor, apoiando

UE. A Declaração sobre o reforço de capacidades (2008), a implementação do catálogo de requisitos (2005), o catálogo de forças (2006) e o catálogo de progresso (2007) também devem ser mencionados. A UE deve desenvolver mecanismos organizacionais e financeiros para desenvolver capacidades críticas, a fim de reforçar a sua capacidade política e material para realizar os seguintes tipos de missões, em conformidade com o artigo 31 (TUE) - “ações da União”:

- TIPO 1 - Artigo 42 (TEU) (Responsabilidade primária da UE com apoio nacional) - Conduzir “Gestão de Crise” e “Operações de Estabilização” limitadas - Inclui operações de monitoramento policial, monitoramento de eleições, prevenção de conflitos, manutenção da paz, operações para reforçar as capacidades de justiça, reforma do setor de segurança (RSS), desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), operações humanitárias, ajuda ao desenvolvimento e proteção das linhas marítimas de comunicação contra a pirataria;

- TIPO 2 - Artigo 42 (TEU) (Responsabilidade principal da UE com apoio nacional) - Executar operações de “escudo” - inclui todas as atividades militares para assegurar a integridade das fronteiras da UE, lutar contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos e beneficiar sinergias com as capacidades nacionais nestes domínios;

- TIPO 3 - Cláusula de Solidariedade - Artigo 222 (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (Responsabilidade nacional com apoio da UE) - Promover a proteção e legitimidade domésticas - prevenir, proteger e assistir, incluindo combate ao terrorismo, resposta a desastres, busca e resgate (SAR), proteção ecológica (água e outros recursos), proteção de fluxos como tecnologia e ameaças cibernéticas;

- TIPO 4 - Cláusula de Assistência Mútua - Artigo 42, n.º 7 (TUE) (Responsabilidade nacional com o apoio da UE) - Estar preparado com as capacidades que garantem a autodefesa nacional - um apoio mínimo e credível à política de hard power através do reforço das capacidades de autodefesa, como contribuição nominal razoável à autodefesa coletiva.

Passos significativos foram dados na direção certa, ou seja, ser capaz de realizar todos os tipos de missões. Segundo fontes oficiais²¹, em 11 de dezembro de 2017, o Conselho adotou uma decisão que estabelece a Cooperação

projetos de dupla utilização em consonância com suas políticas. Isto permitirá um maior apoio do BEI à agenda de segurança e defesa, um objetivo destacado várias vezes pelo Conselho Europeu. Acesso em 9 de março de 2018, em <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/28/european-defence-agency-and-european-investment-banco-sinal-cooperacao-acordo>>.

21 Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>>.

Estruturada Permanente (PESCO - artigo 46, n.º 2 do TUE), menos de um mês após receber uma notificação conjunta dos Estados membros sobre sua intenção de participar. Os 25 Estados membros que participam na PESCO são: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Croácia, Chipre, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Polónia, Portugal, Romênia, Eslovênia, Eslováquia, Espanha e Suécia (Reino Unido, Dinamarca e Malta não participam). Em 13 de novembro de 2017, os ministros de 23 Estados membros assinaram uma notificação conjunta sobre a PESCO e entregaram-na ao Alto Representante e ao Conselho. Em 7 de dezembro de 2017, Irlanda e Portugal também comunicaram a sua decisão de aderir à PESCO. O mecanismo de governança da PESCO promoverá compromissos comuns vinculantes assumidos pelo Estado membro participante, incluindo “aumentar regularmente os orçamentos de defesa em termos reais para atingir os objetivos acordados” e manter um nível abrangente de coerência, complementado por procedimentos específicos de governança em nível de projetos. Um dos principais desafios da PESCO certamente será a capacidade de desdobramento das forças. Espera-se que o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa - Rumo a um Fundo Europeu de Defesa promova o investimento em pequenas e médias empresas (PME), *startups*, empresas de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa²² e reforce o mercado único da defesa²³. Espera-se que os avanços da PESCO induzam soluções futuras de segurança e defesa. A cláusula de defesa mútua do Artigo 42, n.º 7 (TUE) é uma obrigação comum que se assemelha ao Artigo 5 da OTAN à luz do Artigo 51 da Carta da ONU, exigindo assistência em caso de um ataque armado, por todos os meios, incluindo militares. A

22 O grupo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e do Banco Europeu de Investimento (BEI) já fornece apoio financeiro para o desenvolvimento de várias atividades de uso dual. A Comissão apoiará os esforços do BEI para melhorar o acesso ao financiamento pelas cadeias de abastecimento da defesa. Promoverá o co-financiamento pela UE de projetos de investimento produtivo e a modernização das cadeias de abastecimento da defesa. No âmbito do «Plano de Cooperação Setorial sobre Competências», a Comissão apoiará a cooperação no setor da defesa para garantir que se tenham as competências e a capacidade tecnológica adequadas para gerar inovação. Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>

23 A Comissão reforçará as condições para um mercado de defesa aberto e competitivo na Europa, para ajudar as empresas a operar além das fronteiras e ajudar os Estados membros a obter uma melhor relação custo-benefício em suas compras de defesa. Para tal, a Comissão avançará com a aplicação efetiva das duas diretivas relativas aos contratos no domínio da defesa e segurança e das transferências da UE, facilitará a participação transfronteiriça nos contratos públicos no setor da defesa, apoiará o desenvolvimento de normas industriais e promoverá a contribuição dos setores políticos, como os programas espaciais da UE, às prioridades comuns de segurança e defesa. Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>

cláusula de solidariedade do artigo 222 do TFUE pode ser exercida a pedido das autoridades nacionais, informando o Parlamento Europeu. Estas são duas disposições legais muito importantes à luz das operações do tipo 3 e 4. Ambos exigem planejamento estratégico comum, investimento em P&D, aquisição cooperativa e interoperabilidade operacional e logística.

Desafios Estruturais e Organizacionais

À luz do aprofundamento da cooperação no domínio da defesa entre os 27 Estados membros, esta seção identifica os desafios que limitam o processo na sequência do Tratado de Lisboa. O artigo 4 (TFUE) estabeleceu 14 domínios de “competência partilhada”, mas as políticas externas, de segurança e de defesa comuns não estão entre elas. A PESC/PCSD não é uma responsabilidade exclusiva nem partilhada, pois é inteiramente governamental. De fato, e apesar dos avanços possibilitados por um conjunto de novas disposições legais, “a segurança e a defesa continuam a ser as mais ‘nacionais’ (e portanto intergovernamentais) de todas as áreas políticas, no sentido de que os EM da UE estão muito relutantes em renunciar à sua soberania em nome das organizações internacionais” (Keohane, 2012, p. 84). É por isso que a PESC/PCSD é abordada, principalmente no TUE, com referências institucionais no TFUE. O Documento de Reflexão da Comissão Europeia sobre o Futuro da Defesa Europeia (2017, página 11) afirma que “historicamente houve diferenças nas percepções de ameaças e nas culturas estratégicas. A natureza das ameaças também mudou ao longo do tempo. Agora, enfrentamos ameaças híbridas e transnacionais, bem como o impacto significativo dos conflitos nas regiões vizinhas. Um sindicato de segurança e defesa deve incentivar um alinhamento mais forte das culturas estratégicas, bem como um entendimento comum das ameaças e respostas apropriadas. Exigirá uma tomada de decisão e ação conjuntas, bem como uma maior solidariedade financeira a nível europeu.” É isso que nos motiva a argumentar que os desenvolvimentos estruturais e organizacionais devem aumentar o institucionalismo da UE vis-à-vis seu intergovernamentalismo e encorajar um nível mais elevado de partilha de encargos com um orçamento de defesa comum, de uma forma a substituir as preocupações nacionais. O desenvolvimento sustentável também requer capacidades proporcionais de segurança e defesa, que podem ser maximizadas por P&D comuns e cooperativas, aquisição conjunta e um mercado de defesa regulado e competitivo.

a) Necessidade de aumentar o institucionalismo da UE face ao seu intergovernamentalismo - Levando em consideração o princípio da atribuição e a necessidade de aprofundar a defesa da UE antes de a integrar, as instituições

da UE deveriam participar mais nos assuntos de defesa abordados no artigo 36 (TUE) e Artigo 222, n.º 3 (TFUE). A solução estabelecida pelo Tratado de Lisboa, confiar o SEAE ao Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e, ao mesmo tempo, servir como Vice-Presidente da Comissão Europeia, ligou diferentes perspectivas de segurança institucional. No entanto, isso não é suficiente. Vemos a extensão das competências do Parlamento Europeu no domínio da segurança e defesa (artigo 223 do TFUE), a criação de um Fundo Europeu de Defesa e uma maior participação da Comissão da UE e do Banco Central Europeu (artigo 282 do TFUE) na área do mercado de defesa como absolutamente fundamental. No que diz respeito à Comissão Europeia, o monitoramento do artigo 346 do TFUE (informação essencial no interesse da segurança) é particularmente importante, porque tem o potencial de desestabilizar o mercado e compensar a política no setor da defesa à luz do seu potencial para “extinguir” pequenas e médias empresas e, portanto, o coração da inovação. De acordo com o manual da PCSD (2012, página 87), outro tópico envolvendo a Comissão Europeia parecia ser o licenciamento de exportação para transferências de defesa. A Comissão propôs a substituição do sistema de licenças individuais por um sistema de licenças gerais, que abrangesse várias transações diferentes para as transferências intracomunitárias, sempre que os riscos de reexportação indesejada para outros países fossem firmemente controlados. Os Estados membros concordaram com essa diretiva porque, embora visasse harmonizar as regras e procedimentos para as transferências intracomunitárias, isso deixou os governos com margem de manobra. Os governos ainda teriam a responsabilidade de alocar licenças e não dariam à Comissão o poder de regulamentar as exportações de defesa para países fora da UE. A UE tem de se replicar em grupos de defesa de maior escala que facilitem investimentos e transferências de defesa, como o Franco-britânico, o Benelux e a Cooperação Nórdica de Defesa. Por que não um sistema de licenciamento de “lista negativa”? Por que não um mercado comum para equipamentos de defesa? Ian Bond (2014, p. 1) afirma o seguinte: “...Os Estados membros resistiram à consolidação e à criação de um mercado único eficaz na defesa por várias razões. Primeiro, apesar do fato de que a maioria dos Estados membros da UE também são aliados da OTAN, há uma falta de confiança entre eles²⁴: as nações continuam a adquirir nacionalmente porque estão preocupadas com a segurança do abastecimento em uma crise... em segundo lugar, os governos muitas vezes desejam proteger empregos em suas indústrias de defesa nacional, tanto para preservar habilidades

24 Ian Bond (2014, p. 1) - A UK MOD, apresentou, como evidência, ao Comitê de Defesa da Câmara dos Comuns, em maio de 2012, que “devemos ser capazes de operar, manter e atualizar certas capacidades de maneira eficaz, sem depender de outras pessoas”.

como para evitar o aumento do desemprego...” Em 2009, foram aprovadas duas diretivas: a Diretiva 2009/81/CE, relativa a contratos públicos de defesa e segurança, e a (2009/43/CE). Em 2016, a Comissão Europeia²⁵ propôs um Fundo Europeu de Defesa e outras ações para apoiar gastos mais eficientes dos Estados membros em capacidades conjuntas de defesa, fortalecer a segurança dos cidadãos europeus e fomentar uma base industrial competitiva e inovadora. Esse tipo de ativismo de defesa é bem visto, apesar das críticas do Reino Unido. Atualmente, as decisões da PESC/PCSD são instrumentos não legislativos e, por conseguinte, não estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia (artigo 24 do TUE), com exceção dos artigos 40º (TUE) e 275 (TFUE) - medidas contra pessoas legais. Essa solução foi apresentada como um mecanismo de facilitação para evitar constrangimentos relativos à soberania e para o trabalho de facilitação política. O futuro da defesa da UE exige que algumas questões de defesa estrutural sejam de natureza legislativa. O mecanismo de abstenção construtiva (artigo 31, nffl 1 do TUE) e a cooperação reforçada no mecanismo de competências não exclusivas (artigo 20 do TUE) foram criados pelo Tratado de Lisboa, mas até a data apenas foram utilizados de forma limitada. A disposição 173 (TFUE) não tem qualquer referência especial à indústria de defesa, nem o artigo 179 (TFUE) faz qualquer referência à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e ao espaço do ponto de vista da defesa. O futuro da segurança e defesa da UE exigirá a expansão de áreas de competência exclusiva para domínios como a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. Além disso, será necessário simplificar as interações entre a Direção de Planeamento da Gestão de Crises do SEAE (CMPD), a Capacidade de Condução do Planeamento Civil (CPCC) e o Estado Maior da União Europeia (EMUE) para alcançar um elevado nível de integração.

b) Necessidade de um nível mais elevado de divisão de custos e orçamento comum no setor da defesa – o orçamento de defesa da UE sofre de DOZE grandes problemas: (1) O número de Estados membros que gastam menos de 2% do seu PIB em defesa. Em média, os Estados membros gastam 1,4% do seu PIB em segurança e defesa, mas 21 deles gastam menos do que a média. Em 2045, espera-se que toda a UE gaste menos de um quarto do orçamento de defesa declarado da China. Em 2013, apenas o Reino Unido, a Grécia e a Estônia gastaram 2% ou mais em defesa. De acordo com o EUROSAT, em 2015, os 28 Estados membros da UE destinaram 200 bilhões de euros de despesa pública para ‘defesa’, o equivalente a 1,4% do seu PIB. Isso é muito menos do que o gasto com proteção social (gastos equivalentes a 19,2%

25 Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>.

do PIB em 2015), saúde (7,2%) ou educação (4,9%), mas significativamente maior do que o gasto público em recreação, cultura e religião (1,0%), proteção ambiental (0,8%) e serviços de habitação e comunidade (0,6%). No mesmo ano²⁶, apenas o Reino Unido e a Grécia gastaram 2% ou mais em defesa. Em termos absolutos, o Reino Unido foi o Estado que mais gastou em defesa (55 bilhões de euros em 2015). Isso equivale a mais de um quarto (27%) do total da despesa pública da UE com a defesa. O Reino Unido foi seguido pela França (38 bilhões, ou 19% do total da UE), Alemanha (30 bilhões, ou 15%) e Itália (20 bilhões, ou 10%). Juntos, estes quatro Estados membros representaram 72% do total das despesas de defesa na UE. (2) Alocação excessiva de recursos financeiros para gastos com pessoal e manutenção de instalações não operacionais. (3) A tripla alocação de recursos militares pela maioria dos Estados membros (OTAN, ONU e UE), resultando em uma tripla fragmentação de meios, má gestão operacional e alta pressão sobre os orçamentos nacionais de defesa. (4) Sub-alocação de recursos para a aquisição de equipamentos e P&D, resultando em sinergias ruins de aquisição. De acordo com a EDA²⁷, as despesas de aquisição de equipamento de defesa em colaboração em 2014 tiveram apenas uma expressão relevante tangível para a Bélgica, o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a Suécia. (5) Diversificação de equipamentos, impondo uma carga excessiva de encargo orçamental e impedindo a interoperabilidade e as sinergias da logística conjunta²⁸. (6) As despesas de defesa em atividades operacionais decididas pela UE como “ações da União” continuam a ser uma contribuição nacional voluntária, na qual a grande maioria dos custos é suportada pelas autoridades nacionais. É urgente aliviar essa pressão sobre os orçamentos nacionais de defesa, pelo menos para todas as operações do tipo 2, bem como para algumas operações do tipo 1. (7) O não desenvolvimento de um mercado único de defesa europeu. (8) O fato de o “mecanismo Athena” cobrir menos de 10% das despesas operacionais

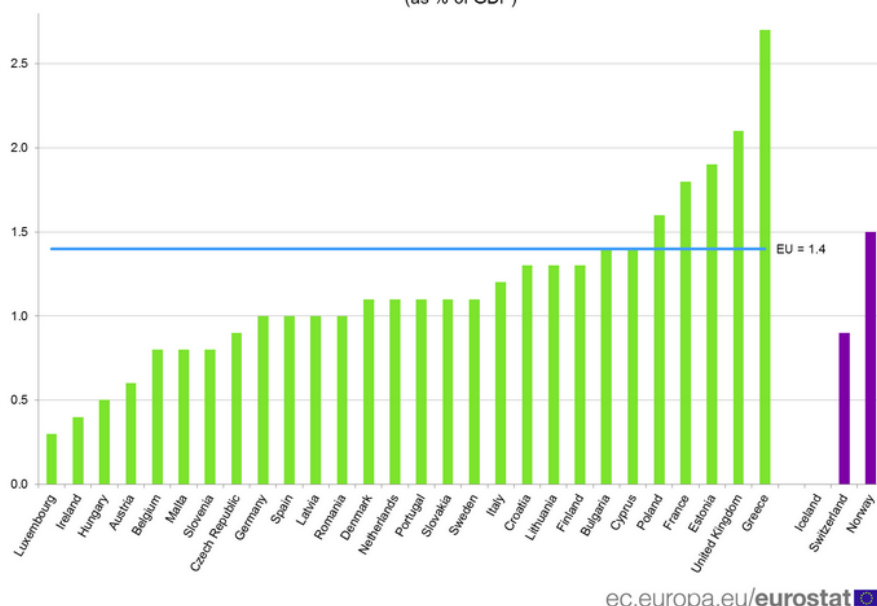
26 Acesso em 8 de março de 2018 em <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170607-1>>.

27 Acesso em 8 de março de 2018 em <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>>.

28 Segundo a Fonte: Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (dados de 2016), Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (Military Balance 2017), Centro Europeu de Estratégia Política, Relatório de Segurança de Munique 2017, citado pela Comissão Europeia (2017, página 9), as marinhas europeias fazem uso de 29 tipos de navios, em comparação com os 4 tipos utilizados pela Marinha dos EUA. Os exércitos da UE usam 178 tipos de tanques de batalha principais ou veículos blindados, em comparação com 30 tipos usados pelo Exército dos EUA. Forças aéreas da UE usam 20 tipos de aeronaves, em comparação com 6 tipos utilizados pela Força Aérea dos EUA. De acordo com diferentes fontes, existem atualmente (2016) 7.451 tanques de combate, 2.013 aviões de combate, 518 navios de guerra, 128 navios de patrulha, 3 + 1 porta-aviões, 55 submarinos (21 nucleares) e 1.423.097 pessoal ativo na UE.

militares²⁹. (9) Sinergias de capacidade civil-militar fracas aplicadas à geração de força. (10) Exercício fraco das possibilidades oferecidas pelo agrupamento e compartilhamento³⁰. (11) O número reduzido de forças destacáveis e sustentáveis. (12) A redução geral do pessoal militar.

General government total expenditure on defence in the EU Member States, 2015
(as % of GDP)



29 O mecanismo abrange apenas as seguintes despesas: implementação e custos de funcionamento do QG, incluindo viagens, sistemas de informações de informática, administração, informações públicas, pessoal contratado localmente, implantação e hospedagem da sede da Força (FHQ); para forças como um todo, infra-estrutura, serviços médicos, evacuação médica, identificação, aquisição de informações (imagens de satélite); reembolsos para/da NATO ou outras organizações (por exemplo, ONU); alojamento e infra-estrutura, equipamentos adicionais essenciais, serviços médicos, aquisição de informações (inteligência em nível de teatro, reconhecimento e vigilância, incluindo vigilância aérea e terrestre e reconhecimento, inteligência humana); outras capacidades críticas em nível de teatro (proteção de minas, produtos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (CBRN), armazenamento e destruição de armas).

30 Com base em um documento de reflexão alemão-sueco sobre a intensificação da cooperação militar europeia em 2010 (a “Iniciativa de Ghent”), a EDA, juntamente com seus Estados membros, desenvolveu a iniciativa de compartilhamento. O conceito refere-se a iniciativas e projetos para reunir e compartilhar mais capacidades militares entre os Estados membros da UE. Em novembro de 2011, a AED propôs e os Ministros da Defesa adotaram uma lista inicial de onze prioridades de compartilhamento. Entre eles, destacam-se o reabastecimento aéreo, o programa de treinamento de helicópteros, a vigilância marítima e a célula de aquisição da Satcom Market da UE. Nos seus esforços para promover uma abordagem sistemática para a partilha, a AED propôs e os Ministros adotaram o “Código de Conduta sobre Partilha” em 19 de novembro de 2012. O Código inclui uma série de ações para apoiar os esforços cooperativos dos

c) A cooperação em matéria de defesa deve ser aprofundada em termos de P&D, apoio da indústria, aquisições conjuntas nacionais e internacionais e do mercado da defesa - O cerne da cooperação em matéria de defesa reside na capacidade de construir um mercado de defesa rentável e dinâmico. O mercado de defesa ocidental está encolhendo enquanto sua produção está se tornando mais significativa. Em contraste, a indústria de defesa da China está crescendo e em 2016 ficou em 8º lugar no contexto mundial devido ao crescente investimento em defesa na Ásia³¹. A UE já dispõe de boas estratégias, como a Investigação e Tecnologia de Defesa (EDRT), a Cooperação Europeia de Armamento (CEA) e a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDTIB). A AED lançou o Regime Intergovernamental para Aumentar a Concorrência no Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa, o Código de Conduta para Compras em Defesa, o Código de Boas Práticas na Cadeia de Suprimentos e o Código de Conduta sobre Compensações. A UE necessita de mais parcerias com os programas da indústria e de investimento conjunto (JIP), como o Programa de Investimento Conjunto QBRN e o Programa de Investimento Conjunto da Proteção da Força. A UE também precisa levar muito a sério a Revisão Anual Coordenada da Defesa (CARD), que deve significar projetos mutuamente benéficos. Uma área com imenso potencial é a tecnologia de uso duplo, que tem vantagens competitivas comerciais. Armida van Rij identificou a linha de fundo (A primeira edição do European Defense

Estados membros da UE a desenvolver capacidades de defesa. As ações nele foram destinadas a integrar o compartilhamento nos processos de planejamento e tomada de decisões dos Estados membros. Eles deveriam ser implementados em uma base nacional e voluntária, de acordo com as políticas de defesa dos Estados membros. Em dezembro de 2013, o Conselho Europeu defendeu claramente o reforço da cooperação no domínio da defesa e congratulou-se com os progressos alcançados pelo Código de Conduta da Agência relativo ao Pooling & Sharing. Além disso, durante o Conselho de Direção de novembro de 2014, os Ministros da Defesa adotaram um Quadro de Políticas para promover uma cooperação de defesa mais sistemática e a longo prazo, conforme mandatado pelo Conselho Europeu de dezembro de 2013.

31 O recém-lançado Market Potential Index de Jane classifica as proficiências industriais de quase 100 mercados de defesa em todo o mundo. Utilizando uma metodologia única, avalia a sofisticação tecnológica e escala de competências industriais de defesa nos domínios terrestre, marítimo, aéreo e eletrônico para produzir um ranking global. O Índice de Potencial de Mercado de Jane avalia o status e o apelo de 93 mercados de defesa baseados em fatores que incluem investimento em defesa, capacidades industriais de defesa, procedimentos e protocolos de aquisições, mecanismos de comércio, status de embargo e considerações políticas, econômicas e de segurança. Cada mercado é classificado dentro de 36 classificações, com pontuação de 0 (baixa) a 5 (alta), um apelo positivo ou negativo. A pontuação da China foi de 3,8 em 2017, a do Japão de 3,7 e a da Austrália de 3,6. Acesso em 8 de março de 2018 em <<http://www.janes.com/article/76191/china-s-defense-industry-is-fastest-growing-in-asia-according-to-new-market-potential-index-de-jane-s-por-ihs-market>>;

Industry Summit, 2017),³² quando destacou o papel da indústria de defesa e da AED, chamando-os de “parceiros estratégicos” e afirmando a importância do envolvimento através de um diálogo estruturado. Este compromisso tem de ser integrado em atividades mais amplas da EDA para ser eficiente e será fundamental para o desenvolvimento da autonomia estratégica da Europa. Portanto, deve haver maior apoio às indústrias, construindo parcerias além das fronteiras e melhorando as atividades de compartilhamento de informações para fortalecer as PMEs e facilitar seu acesso ao mercado. O futuro da defesa da UE dependerá em muito da vontade de investir conjuntamente no mercado da defesa, de promover inovações viradas para o futuro e de investir em investigação e desenvolvimento. Uma indústria de defesa bem desenvolvida e um mercado de defesa dinâmico não só terão o potencial de dar autonomia estratégica à UE, como também serão do interesse da PCSD e da OTAN.

d) Representação Externa da UE - Um dos componentes dos mecanismos de segurança e defesa da UE é a sua representação externa. Como o uso do poder duro é um instrumento da política, a proximidade e o contato permanente dos representantes políticos é relevante para nossa discussão. Assim, de acordo com o artigo 221.º do TFUE, as delegações da UE em países terceiros e organizações internacionais representam a UE. No entanto, a representação ativa da UE não significa necessariamente uma única entidade representativa. Na realidade, os estados membros são apenas obrigados a coordenar a sua ação nas organizações internacionais (artigo 34.º do TUE) e a cooperar estreitamente com a UE (artigo 221.º, n.º 2 do TUE). Além disso, os Estados membros têm o direito de exercer representação externa e de estabelecer missões diplomáticas e consulares por conta própria (artigo 35 do TUE). A representação externa da UE tem sido historicamente fragmentada, espelhando a estrutura de pilares. A CEE e, posteriormente, a CE não fizeram qualquer referência explícita à representação externa da Comunidade. No entanto, o artigo 116 do Tratado de Roma (CEE) fez com que os Estados membros, no âmbito das organizações internacionais de caráter econômico, procedessem apenas mediante uma ação comum. No artigo 211.º do TUE, o Tratado que institui a CE esclarecia que a Comissão é a guardiã do direito comunitário, enquanto o artigo 282º do TUE conferia à Comissão poderes para representar a Comunidade nos seus Estados-Membros (dimensão interna). Ao longo do tempo, a Comissão desenvolveu a sua rede de delegações da Comissão no estrangeiro, que a representam em países terceiros e organizações internacionais - uma rede que o Tratado de Lisboa transformou em delegações da UE. Antes do Tratado de Lisboa, na matéria da PESC, a presidência rotativa

³² Acesso em 10 de março de 2018 em <http://defencesummit.eu/mailling/EUDE-FENCE_2018_plaquette.pdf>.

também era responsável pela representação da União Europeia (Kuijper et al., 2013, página 23-25). Este já tinha sido o caso da Cooperação Política Europeia, como mencionado anteriormente. Até à entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, a representação externa centrou-se na Comissão e na Presidência, à luz do princípio da separação entre questões relacionadas com a PESC e não relacionadas com a PESC. O Tratado de Amsterdã introduziu o Alto Representante para a PESC, mas não alterou esta situação. Da mesma forma, e apesar do facto de um conjunto de inovações ter sido incluído no Tratado de Lisboa, foi mantido o princípio da separação entre questões relacionadas com a PESC e não-PESC, pelo que a PESC surgiu como uma representação inter-governamental, especificamente através do Presidente. do Conselho Europeu e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança / Vice-Presidente da Comissão. A AR/VP da Comissão foi uma das principais inovações do Tratado de Lisboa, fundindo a anterior posição do Alto Representante para a PESC com o Comissário responsável pelas relações externas e envolvendo-se mais estreitamente na Comissão, atuando como Vice-Presidente ao mesmo tempo. Além disso, a AR / VP tem poder de proposta perante o Conselho para nomear Representantes Especiais, como no caso da representação da UE na ONU (Kuijper et al., 2013, página 28-29). Por conseguinte, as matérias não relacionadas com a PESC são representadas pela Comissão Europeia, como anteriormente. Mas quem representa realmente a União Europeia externamente? O Presidente do Conselho Europeu tem poder de representação da UE perante os Chefes de Estado e de Governo nas matérias relacionadas com a PESC; a AR / VP detém o poder de representação da UE a nível ministerial e para a administração corrente das questões relacionadas com a PESC; a Comissão domina a representação externa da UE em todas as matérias não relacionadas com a PESC; os Representantes Especiais³³ têm poder de representação de acordo com seus mandatos; As delegações da UE representam a UE no estrangeiro na sua totalidade e não apenas a Comissão; e, finalmente, a Comissão tem o poder de representar a UE em processos judiciais.³⁴ Os poderes de representação da UE são apresentados no seguinte

33 Acesso em 8 de março de 2018 de <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm>.

34 Estas delegações estão sob a autoridade da AR / VP de acordo com o artigo 221.º, n.º 2, do TFUE e representam a União no estrangeiro na sua totalidade e não apenas a Comissão, como costumava ser o caso (n.º 1 do artigo 221.º do TFUE; decisão - Decisão 2010/427 / UE do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do SEAE, 3.8.2010, Jornal Oficial da União Europeia L 201/30). É por este motivo que recebem instruções da Comissão dos Direitos do Homem para questões relacionadas com a PESC ou da Comissão sobre políticas que não são da PESC. Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013, p. 31).

quadro:

Quem representa externamente a União Europeia?³⁵

Nível/Questão	PESC Assuntos relacionados	Não PESC Assuntos relacionados	Processos Judiciais
Chefe de Estado e Governo	Presidente do Conselho (15 e 5 do TUE)	Presidente da Comissão Europeia (17 TUE)	Não existe uma referência explícita nos tratados da UE à capacidade de se sujeitar a litígios internacionais vinculativos, nem a quem é responsável pela representação da UE nesses litígios. No entanto, os acordos celebrados com Estados terceiros fornecem mecanismos de solução de controvérsias por corte, tribunal ou por arbitragem de terceiros. Isto tornou-se uma prerrogativa da Comissão. ³⁶ Em relação à Corte Internacional de Justiça (CIJ), somente os Estados têm comparência perante a Corte. No entanto, os Artigos 34 §2 e 66 §2 do Estatuto do TIJ concedem às organizações internacionais, sob certas condições, o direito de intervir. ³⁷
Ministerial	Alto Representante Vice-Presidente ³⁸ (27 §2 TUE)	Comissários e AR/VP atuando como Vice- Presidente da Comissão Europeia	
Em terceiros países, organizações internacionais e fóruns multilaterais	Representantes Especiais (33 TUE)		
	Delegações da UE e Conselho Rotativo de Presidência da União Europeia ³⁹		
Administrativo	SEAE (27 e 3 TUE)	Comissão serviços SEAE serviços HQ	

35 Adaptado de Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013, páginas 46 e 62).

36 F. Hoffmeister (2012, Volume II, páginas 80-81).

37 Corte Internacional de Justiça (2009). Caso relativo à delimitação no Mar Negro (Roménia v. Ucrânia), acórdão de 3 de Fevereiro de 2009, §3.

38 “Abandonar algumas das terminologias constitucionais, como o Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros - em vez disso, continuamos a ter um” mero “Alto Representante ... poderia sugerir àqueles que não conhecem a UE que a sua política externa ainda está na sua infância”, Piet Eeckhout (2011, p. 3).

39 A presidência do Conselho é rotativa entre os Estados-Membros da UE de seis em seis meses. Durante este período de seis meses, a Presidência gerencia reuniões em todos os níveis do Conselho, contribuindo para assegurar a continuidade do trabalho da UE no Conselho. Os estados-membros que detêm a presidência trabalham em estreita colaboração em grupos de três, chamados “trios”. Este sistema foi introduzido pelo Tratado de Lisboa em 2009. O trio define metas a longo prazo e prepara uma agenda comum que determina os tópicos e as principais questões que serão abordadas pelo Conselho durante um período de 18 meses. Com base nesse programa, cada um dos três países prepara seu próprio programa semestral mais detalhado. Acesso em março de 2018, em: <<http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=pt>>.

Em suma, a representação externa da UE não é unificada e é a qualidade da questão (PESC ou não PESC) que impulsiona a atribuição do poder de representação à posição adequada dentro da estrutura da UE. Espera-se que esta situação persista enquanto a PESC e a PCSD permanecerem principalmente intergovernamentais.

Conclusões e Recomendações de Políticas

If Europe does not take care of its own security, nobody else will do it for us. A strong, competitive and innovative defence industrial base is what will give us strategic autonomy.

The Head of the European Commission, Jean-Claude Juncker

Investir em segurança e defesa é garantir a autonomia estratégica para a UE. O propósito das melhorias de segurança e defesa não é transformar a UE em uma potência militar. Pelo contrário, a UE continuará a ser uma potência civil, exercendo o poder brando, mas com uma capacidade militar proporcional para reforçar sua capacidade de contribuir para a segurança de todos os Estados membros e globalmente. Além disso, todo e qualquer estado membro deve oferecer uma contribuição razoável para a autodefesa coletiva. Na Cúpula de Bratislava, em setembro de 2016, os líderes de 27 Estados membros declararam: “Precisamos que a UE não apenas garanta a paz e a democracia, mas também a segurança de nosso povo.” Tendo em conta os desafios geopolíticos e geoeconômicos, concordaram com a necessidade de reforçar a cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas. O Conselho Europeu de dezembro de 2016 deverá “decidir sobre um plano de execução concreto em matéria de segurança e defesa e sobre a melhor forma de utilizar as opções dos Tratados, especialmente no que diz respeito às capacidades”. O Conselho Europeu reafirmou o seu empenho na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. Abordou também o reforço da cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas. Em particular, os Chefes de Estado ou de Governo concentraram-se em três prioridades: a Estratégia Global da UE no domínio da segurança e defesa; o Plano de Acção Europeu de Defesa; e a implementação do conjunto comum de propostas na sequência da Declaração Conjunta UE-NATO assinada em Varsóvia em julho de 2016. Em um parecer conjunto proferido antes do Conselho Europeu, o Presidente Donald Tusk, o Presidente Jean Claude-Juncker e o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg destacou a importância da cooperação entre as duas organizações: “Mais do que nunca, num mundo em

mudança, o soft power não é suficiente. A segurança começa em casa e é por isso que a UE está empenhada em fazer mais para proteger e defender os seus cidadãos, e para ajudar os estados membros que são aliados a desempenhar o seu papel na OTAN”⁴⁰.

De fato, as capacidades de segurança e defesa estão no centro do problema. Eles dependem de quatro fatores vitais: áreas de interesse estratégico, tipos de missões, sinergias dos Estados membros para criar economias de escala e um mercado de defesa competitivo. O Tratado de Lisboa introduziu novas disposições viáveis para obter ganhos de cooperação. Entre outras instituições, a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa parecem ter papéis fundamentais em termos de I & D e de contratos conjuntos. Mas isto não é o suficiente. Os estados membros da UE simplesmente não estão gastando o suficiente em defesa e, portanto, os fundos são escassos, o dinheiro é frequentemente gasto e as ineficiências se acumulam devido a fraquezas operacionais e de aquisições. Além disso, os receios soberanos, especialmente em relação à confiança mútua, à segurança do aprovisionamento, ao desemprego e à competitividade do sector privado, resultam na fragmentação do mercado europeu da defesa. A redução geral dos orçamentos da defesa (pelo menos depois de 2008), o aumento dos custos de equipamento e pessoal, a existência de monopólios ou oligopólios a nível nacional e a incapacidade de explorar economias de escala a nível da UE são a causa das ineficiências dos contratos públicos. A UE necessita de ciclos integrados de planeamento de defesa entre os estados membros e harmonizados entre a PCSD e a OTAN. A cooperação em defesa deve se tornar o modo padrão na UE. No entanto, isso não significa que não haja espaço para projetos de interesse nacional exclusivo; ao contrário, os estados membros devem ter a garantia de realizar tais projetos. Investir na indústria de defesa e estabelecer as políticas certas para alavancar o mercado de defesa da UE funcionará como um atalho para superar as disparidades estratégicas entre os estados membros da UE. Investir em segurança e defesa é uma estratégia vantajosa para todos.

As universidades europeias devem investir em educação de segurança e construir uma narrativa positiva que promova pesquisa e publicação. Eles devem receber incentivos para desenvolver tecnologias de uso duplo. A Agência Europeia de Defesa, o Instituto de Estudos Estratégicos e o SEAE continuarão a ter um papel central no reforço da defesa, mas as instituições da UE devem ter mais competências em matéria de segurança e defesa. Um número mínimo de questões relacionadas com a PESC e a PCSD deveria ser de natureza legislativa e, portanto, parte das suas competências partilhadas.

40 Acesso em 8 de março de 2018, em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/15/>>.

É hora de considerar uma única fronteira europeia externa e uma força unida da Guarda Costeira. Chegou o momento de reforçar a Agência Europeia Antiterrorista da Europol. A criação do centro de satélites da UE constituiu um importante passo em frente na construção de conhecimentos credíveis da UE em matéria de informação. É hora de buscar uma maior integração dos ativos de inteligência dos estados membros da UE, especialmente nas operações de tipo 1 e 2. Segurança e defesa exigem um bom nível de representação e o desenvolvimento contínuo de parcerias estratégicas.

A UE tem uma capacidade natural para o multilateralismo, mas este fato não é capaz de reduzir a fragmentação excessiva de ativos nem diminuir as despesas sem capacidade operacional. A UE precisa deter certo grau de autonomia estratégica em relação à OTAN, exercendo planejamento estratégico complementar e concorrente, mas harmonizado, e divisão de tarefas. Finalmente, a única maneira de a UE estar bem preparada para enfrentar a próxima crise é agir agora. O desenvolvimento da cooperação em segurança e defesa é um processo contínuo, mas não pode diminuir. Essa tem que ser a pedra fundamental de desenvolvimentos futuros na UE.

REFERÊNCIAS

- Bishoyi, Saroj (2016). Geostrategic Imperative of the Indo-Pacific Region - Emerging Trends and Regional Responses, *Journal of Defence Studies*, Vol. 10, No. 1, January–March 2016, pp. 89–102
- Bond, Ian (2014). *The EU and Defence Procurement*, Centre for European Reform.
- Cebeci, Münevver (2011). *Issues in EU and US foreign Policy*, Lexington Books.
- Cottey, Andrew; Niall Duggan (2016). China-EU Relations in Global Security Governance. A Study of Sino-EU Cooperation and Conflict in United Nations (UN) Peacekeeping. *Paper presented at the UACES 46th Annual Conference*, London, 5-7 September 2016.
- Dorussen, Han; Christiansen, Thomas; Kirchner, Emil (2017). Security Cooperation in EU-China Relations - *Paper prepared for presentation at the 2017 Conference of the European Union Studies Association*, Miami, 4-6 May 2017.
- Dover, Robert (2010). *The European Union Politics*, Oxford.
- Eeckhout, Piet (2011). *EU External Relations Law*. 2nd Edition, Oxford University Press.

- European Commission (2016). *European Quality Survey*, EU Publications Office.
- European Commission (2017). *Reflection Paper on the Future of European Defence*.
- European Commission (2017). *The Future of European Defence – The future of 70 years of lasting peace*.
- Gaspar, Carlos (2017). *A Balança da Europa*, Aletheia Editores.
- Hoffmeister, F. (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, *Chinese Journal of International Law*, Volume 11, pages 80-81.
- International Court of Justice (2009). *Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment of 3 February.
- International Institute for Strategic Studies (2017). *Military Balance*.
- Kagan, Robert (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Knopf Doubleday Publishing Group.
- Keohane, Daniel (2012). *CSDP Handbook*, Publication of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Kirchner, Emil J.; Christiansen, Thomas; Dorussen, Han (2016). *Security Relations between China and the European Union: From Convergence to Cooperation*, Cambridge University Press.
- Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). *The Law of EU External Relations*. Oxford University Press
- Leandro, Francisco (2016). *Macau SAR and EU - Two Subjects of International Law*, Rui Cunha Foundation.
- Menon, Anand (2009). *International Affairs*, London, 85:2, pages 227-246.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power – the means to success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Smith, Michael; Huaixian, Xie. (2010). The European Union and China: The Logics of Strategic Partnership, *Journal of Contemporary European Research* 6(4): 432 – 448.
- Vasconcelos, Álvaro (2009). *What ambitions for European Defence in 2020?* Paris, EUISS.

RESUMO

Este artigo aborda questões sobre o poder brando da UE, e por quais motivos ele é insuficiente e como isso pode ser mudado. Isto é feito na tentativa de lançar luz sobre o estado atual do setor de defesa da União Europeia. O artigo trata especificamente dos desafios políticos, estratégicos, estruturais e organizacionais. Propõe, ainda, vias de desenvolvimento para o reforço das capacidades de defesa comuns, face ao atual estágio das principais ameaças e à paridade de candidatos estratégicos, como os EUA, a República Popular da China e a Federação Russa. Por fim, o artigo identifica recomendações de políticas concretas para um processo sustentável de cooperação-integração a longo prazo, compatível com o exercício das 27 soberanias nacionais da UE. Os métodos de pesquisa são embasados por pesquisas qualitativas e apoiados por entrevistas semiestruturadas. Discussões do seminário e pontos-chave também foram incorporados à versão final.

PALAVRAS-CHAVE

União Europeia; Segurança; Defesa; Futuro; OTAN; PESC; PCSD.

Recebido em 17 de dezembro de 2018.

Aprovado em 22 de março de 2019.

Traduzido por Gabriela Ruchel