

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2017/2018



TII PROJETO DE INVESTIGAÇÃO

“QUO VADIS UE?”

**REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E
DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

Peter Leffler

TCOR ALE



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**“QUO VADIS UE?”
REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA COMUM DE
SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA**

**Peter Leffler
TCOR ALE**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2017/18

Pedrouços 2018



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**“QUO VADIS UE?”
REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA COMUM DE
SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA**

**Peter Leffler
TCOR ALE**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2017/18

Orientador: CFR M Nuno Miguel Brazuna Ranhola

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, **Peter Leffler**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**Quo vadis UE?**” - **Reflexões sobre uma política comum de segurança e defesa da União Europeia** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 8 de maio de 2018

TCOR Peter Leffler



Agradecimentos

À minha família, que sempre em tudo me apoiou.

Em especial e com muito amor, à Marlen, minha esposa e amiga mais próxima, que teve de organizar toda a vida diária sozinha com dois pequenos filhos durante 10 meses.

Em especial à Paula e ao Fabian, os nossos filhos que tiveram de abdicar do pai por muito tempo.

À Senhora Katia Sousa Silva, à Senhora Maria-Miguel Debonnet e ao Senhor Alexandre Mendes, os meus professores da língua portuguesa, pela paciência e disponibilidade.

Ao Capitão-de-Fragata Nuno Miguel Brazuna Ranhola, pela imprescindível tutoria na elaboração do presente trabalho de investigação.

Ao adido militar da Alemanha em Portugal, o Capitão-de-Fragata Michael Palum, pela camaradagem e ajuda incondicional.

Aos meus camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018, que me apoiam em todos os momentos deste exigente momento das nossas carreiras.



Índice

| | |
|--|----|
| Introdução..... | 1 |
| 1. Uma perspetiva sociológica: <i>Rational Choice</i> | 4 |
| 1.1. Os atores e as condições da cooperação | 4 |
| 1.2. Interdependências da cooperação dos atores a diferentes níveis | 5 |
| 1.3. Aplicação de <i>Rational Choice</i> à análise do objeto de estudo | 7 |
| 1.4. Síntese conclusiva..... | 8 |
| 2. Política de Segurança e Defesa da União Europeia – evolução e visão sobre o futuro dessa política para 2025..... | 9 |
| 2.1 História da política de segurança e defesa da União – do Tratado de Maastricht até aos dias atuais | 9 |
| 2.2 O modelo atual da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia..... | 16 |
| 2.3 Os cenários para a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia..... | 19 |
| 2.3.1. Cenário A – cooperação na defesa e segurança..... | 21 |
| 2.3.2. Cenário B – segurança e defesa partilhadas..... | 22 |
| 2.3.3. Cenário C – segurança e defesa comuns..... | 23 |
| 2.4 Síntese conclusiva..... | 23 |
| 3. Análise comparativa das estratégias de defesa português e alemão | 25 |
| 3.1 Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal | 25 |
| 3.1.1. Perceção de Portugal no ambiente de segurança | 26 |
| 3.1.2. Enunciados sobre o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia | 27 |
| 3.2 Conceito Estratégico da Defesa Nacional da Alemanha | 28 |
| 3.2.1. Perceção da Alemanha no ambiente de segurança..... | 29 |
| 3.2.2. Enunciados sobre o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia | 31 |
| 3.3 Síntese conclusiva..... | 33 |
| 4. Análise dos impactos dos interesses dos Estados-Membros em análise | 34 |
| 4.1 Análise dos impactos dos interesses de Portugal..... | 37 |
| 4.2 Análise dos impactos dos interesses da Alemanha..... | 38 |
| 4.3 Síntese conclusiva..... | 40 |
| Conclusões..... | 42 |



| | |
|-------------------|----|
| Bibliografia..... | 48 |
|-------------------|----|

Índice de Apêndices

| | |
|--|---------|
| Apêndice A — Visão geral sobre os três cenários no panorama de 2025 | Apd A-1 |
| Apêndice B — Envolvimento de Portugal nos projetos da Cooperação Estruturada Permanente | Apd B-1 |
| Apêndice C — Envolvimento da Alemanha nos projetos da Cooperação Estruturada Permanente | Apd C-1 |
| Apêndice D — Perceção do ambiente de segurança | Apd D-1 |
| Apêndice E — Declarações a favor da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e o empenhamento na Cooperação Estruturada Permanente | Apd E-1 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Modelo da análise estrutural-individualista | 6 |
| Figura 2 – Aplicação de <i>Rational Choice</i> à análise de objeto de estudo..... | 8 |
| Figura 3 – Análise do Tratado de Maastricht | 11 |
| Figura 4 – Análise do Estratégia Europeia em Matéria de Segurança 2003 | 14 |
| Figura 5 – Áreas da cooperação União Europeia - Organização do Tratado do Atlântico Norte | 19 |
| Figura 6 – Postura dos cidadãos europeus a favor de uma cooperação em termos de segurança e defesa..... | 20 |
| Figura 7 – Modelo da análise custo-benefício..... | 34 |
| Figura 8 – Análise custo-benefício de Portugal..... | 38 |
| Figura 9 – Análise custo-benefício da Alemanha..... | 40 |

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Objetivos e questões da investigação | 2 |
| Quadro 2 – Resumo da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança 2003 da União Europeia | 13 |
| Quadro 3 – Benefícios e custos reais do processo do desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa | 36 |
| Quadro 4 – Multiplicadores dos benefícios e custos reais..... | 36 |



| | |
|--|---------|
| Quadro 5 – Multiplicadores dos benefícios e custos individualmente expectados por Portugal | 38 |
| Quadro 6 – Multiplicadores dos benefícios e custos individualmente expectados pela Alemanha | 40 |
| Quadro 7 – Visão geral sobre os três cenários no panorama de 2025:..... | Apd A-1 |
| Quadro 8 – Perceção do ambiente de segurança | Apd D-1 |
| Quadro 9 – Declarações a favor da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e o empenhamento na Cooperação Estruturada Permanente | Apd E-1 |



Resumo

A União Europeia, decorrente das cinzas da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se como garante da paz na Europa há décadas. Isto torna-se mais notável porque esta organização nunca teve forças armadas próprias. Com o fim da Guerra Fria, a ordem mundial mudou de uma constelação bipolar para uma constelação multipolar, o que forçou a União Europeia a repensar a sua postura pacífica e a desenvolver uma Política Comum de Segurança e Defesa mais robusta. Neste contexto, foi publicado um Livro Branco em 2017, o qual explica três diferentes cenários sobre a futura forma desta política, diferenciando-se no grau de cooperação com base nos interesses individuais dos Estados-Membros.

O objetivo geral deste artigo é identificar a forma futura mais provável da Política Comum de Segurança e Defesa. Sob o pressuposto de que os interesses dos Estados-Membros são cruciais para definir tal formato foram analisados os interesses de dois desses estados, a saber, Portugal e Alemanha.

Para esse efeito, foi realizada uma análise documental dos conceitos estratégicos da União Europeia e desses dois Estados-Membros, concluindo que a forma futura mais provável da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia será uma forma com um grau da cooperação mais elevado.

Palavras chave

União Europeia, Política Comum de Segurança e Defesa, forma futura, interesses



Abstract

The European Union, arising from the ashes of the Second World War, established itself as a guarantor of peace in Europe for decades. This is more noteworthy because this organization never had own armed forces. With the end of the Cold War, the world order changed from a bi-polar to a multi-polar constellation of power, which forced the European Union to rethink its pacific posture and develop a more robust European Foreign and Security Policy. In this context a White Paper was published in 2017 which explained three scenarios about the future form of this policy, which differ in the degree of cooperation based on the individual interests of the Member-States.

The main objective of this article is to identify the most probable future form of the European Foreign and Security Policy. Under the assumption that the interests of the Member-States are crucial to define this form, the interests of two of these states, Portugal and Germany was analyzed.

For that purpose, a documentary analysis of the strategic concepts of the European Union and those two Member-States was carried out, concluding that the future form of the European Foreign and Security Policy will be characterized by an intense cooperation between the European Union Member States.

Keywords

European Union, European Foreign and Security Policy, future form, interests



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

C

| | |
|-------------|---|
| <i>CARD</i> | <i>Coordinated Annual Review on Defence</i> |
| CE | Conselho Europeu |
| CEDN | Conceito Estratégico de Defesa Nacional |
| CEP | Cooperação Estruturada Permanente |

E

| | |
|-------------|---|
| <i>EDA</i> | Agência Europeia de Defesa |
| <i>EDAP</i> | <i>European Defense Action Plan</i> |
| <i>EDF</i> | Fundo Europeu de Defesa |
| EES | Estratégia Europeia em Matéria de Segurança |
| EM | Estados-Membros |
| <i>EU</i> | <i>European Union</i> |
| EUA | Estados Unidos da América |

M

| | |
|-----|-----------------------|
| MdP | Missões de Petersberg |
|-----|-----------------------|

O

| | |
|------|---|
| OE | Objetivo Específico |
| OG | Objetivo Geral |
| OI | Organização Internacional |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |

P

| | |
|------|---|
| PCSD | Política Comum de Segurança e Defesa |
| PESD | Política Europeia de Segurança e Defesa |
| PESC | Política Externa e de Segurança Comum |

Q

| | |
|----|------------------|
| QC | Questão Central |
| QD | Questão Derivada |

R

| | |
|-----------|-------------------------|
| <i>RC</i> | <i>Rational Choice</i> |
| RI | Relações Internacionais |

T

| | |
|-----|-----------------------|
| TdA | Tratado de Amsterdão |
| TdL | Tratado de Lisboa |
| TdM | Tratado de Maastricht |
| TdN | Tratado de Nice |

U

| | |
|------|---|
| UE | União Europeia |
| URSS | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |



Introdução

Este trabalho de investigação individual, intitulado “Quo vadis UE? – Reflexões sobre uma política comum de segurança e defesa da União Europeia”, enquadra-se no estudo das relações internacionais (RI) e pretende analisar a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE).

Em 2012, a UE recebeu o prémio Nobel da Paz por representar há décadas uma garantia de paz na Europa. O notável neste reconhecimento é o facto de essa organização não dispor de um exército comum, sendo o seu motor apenas a cooperação política, económica, social e jurídica. Porém, grandes mudanças têm acontecido e ameaçado essa paz. O terrorismo islâmico, a crise económica e dos refugiados, as alterações climáticas, a nova distribuição de poderes na Europa do Leste, são algumas ameaças e desafios à segurança da UE. Como consequência deste novo cenário, a segurança passou a ser a maior preocupação dos cidadãos europeus (Comissão Europeia, 2017, p. 8). Neste contexto, a UE publicou, em 2017, o Livro Branco sobre o futuro da Europa (Europäische Kommission, 2017), onde são definidos no horizonte os cenários e a visão do desenvolvimento da UE até 2025. Desde a publicação do Livro Branco, houve mudanças também no Contexto Internacional (CI) com impacto à PCSD da UE, nomeadamente o realinhamento da política externa dos Estados Unidos da América (EUA), o qual mostra que a UE tem de se emancipar da dependência norte-americana relativamente ao assunto de segurança e defesa. Também no decorrer do *BREXIT* sairá um país da UE que, por um lado, dispõe da maior capacidade militar dentro da UE e, por outro, tem tido uma postura mais crítica em relação ao desenvolvimento do PCSD. Estes fatores em conjunto preparam o terreno para a continuação mais intensa do desenvolvimento da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), no final de 2017.

O objetivo do presente trabalho é debruçar-se sobre a PCSD da UE. Em termos de delimitação do objeto, (i) focando-se no quadro da UE e dos dois Estados-Membros (EM), Portugal e Alemanha (dimensão espaço) e (ii) analisando a evolução da PCSD da UE e o impacto dos interesses desses dois EM no processo dessa evolução (dimensão conteúdo). A delimitação temporal (iii) recorrerá à evolução da PCSD da UE desde a assinatura do Tratado de Maastricht (TdM), em 1992, até ao presente momento.

Este trabalho de investigação individual tem, ainda, como objetivo geral (OG), identificar o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE e, responder à questão central (QC): qual é o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE? Os objetivos



específicos (OE) e as questões derivadas (QD), listados no quadro 1, estruturarão o processo da investigação, melhorando, assim, o seu entendimento.

Quadro 1 – Objetivos e questões da investigação

| | | |
|------------|--|--|
| | OG: identificar o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE. | QC: qual é o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE. |
| Capítulo 1 | OE1: identificar os atores relevantes na PCSD da UE e o seu interesse em cooperar. | QD1: quais são os atores relevantes na PCSD da UE e o seu interesse em cooperar? |
| Capítulo 2 | OE2: descrever a evolução da PCSD da UE e a visão dessa organização sobre a evolução da PCSD no horizonte de 2025. | QD2: como se desenvolveu a PCSD da UE até hoje e quais são as perspectivas da forma futura dessa política? |
| Capítulo 3 | OE3: identificar os interesses de Portugal e da Alemanha, num desenvolvimento cooperativo da PCSD da UE. | QD3: quais são os interesses de Portugal e da Alemanha num desenvolvimento cooperativo da PCSD da UE? |
| Capítulo 4 | OE4: analisar os impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha no desenvolvimento da PCSD da UE. | QD4: quais são os impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha no desenvolvimento da PCSD da UE? |

Fonte: (Autor, 2018)

A presente investigação debruça-se numa filosofia ontológica sobre a abordagem do construtivismo da qual se designa os fenómenos sociais como um produto da interação entre os atores sociais (Santos, et al., 2016, p. 18). Os interesses dos atores no âmbito micro (os cidadãos da UE) influenciam os interesses dos atores no âmbito meso (os EM) que, por sua vez, têm um impacto nos fenómenos sociais no âmbito macro (a PCSD da UE). Por essa razão, a PCSD da UE, é um produto da interação entre esses atores. Os interesses particulares dos atores serão o ponto de partida desta investigação, uma vez que, ao serem analisados, permitirão formular depoimentos gerais sobre a evolução de uma PCSD da UE. O raciocínio deste trabalho, por isso, será indutivo. Além disso, esta investigação terá uma abordagem qualitativa com um modelo da pesquisa de estudo de caso. A investigação qualitativa será dividida em seguintes fases. Na fase explorativa será feita uma análise documental.



Uma pesquisa voltada para conceitos estratégicos, documentos governamentais, ensaios e textos possibilitar-nos-á obter uma ideia geral que será sintetizada para uma ideia específica necessária para entrar na segunda fase, a análise dos dados. Aqui, serão analisados os interesses dos atores e os seus respetivos impactos na PCSD da UE relativamente à sua evolução. Na fase final, tirar-se-á conclusões baseadas nos resultados da análise dos dados.

O trabalho visa, ainda, analisar a PCSD da UE a partir de uma metodologia sociológica, designada *Rational Choice (RC)*, cuja premissa fundamental se baseia em fenómenos sociais, resultantes das ações individuais motivadas por decisões racionais (Kunz, 2004, pp. 9-11). Nesse âmbito, será examinado o estado atual da PCSD da UE, enquadrando-o num contexto histórico e definindo as condições fundamentais para o desenvolvimento de sua política. Depois de apresentar o conceito de defesa atual da UE e os cenários para um desenvolvimento dessa política, será feita uma análise comparativa, combinando-os com as estratégias nacionais de Portugal e da Alemanha. Por fim, este trabalho procura identificar a forma futura mais provável dessa política.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, iniciando-se com uma introdução. O primeiro capítulo exporá a abordagem sociológica, designadamente o conceito de *RC*. A partir desta abordagem serão identificados os tipos de atores assim como as motivações deles para cooperar com outros atores.

O capítulo seguinte dar-nos-á uma retrospectiva histórica da PCSD da UE, e também descreverá a política atual e a visão da UE sobre a evolução da PCSD no horizonte de 2025.

No terceiro capítulo os interesses de dois EM, Portugal e Alemanha num desenvolvimento cooperativo, serão investigados tendo como base os seus conceitos de defesa nacional.

No quarto capítulo os impactos desses interesses no desenvolvimento da PCSD da UE serão analisados.

Nas conclusões será dado resposta à QC: qual é o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE?



1. Uma perspetiva sociológica: *Rational Choice*

Neste capítulo serão identificados os atores relevantes na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) e o seu interesse em cooperar (OE1). O quadro teórico deste trabalho baseia-se numa teoria de ação determinada *Rational Choice* (RC), a qual parte da premissa de que as estruturas sociais podem ser deduzidas através das ações de atores individuais, motivados pelos próprios interesses que constituem a base de uma cooperação desses atores entre si ao nível individual (Walther e Hüttner, 2007, p. 1). Reciprocamente as estruturas sociais, por sua vez, criam um ambiente de ações individuais e, por isso, influenciam as mesmas (Kunz, 2004, p. 24). Recorrendo ao objeto dessa investigação, o fenómeno social da PCSD da UE será interpretado como um produto das ações de atores individuais motivadas pelos próprios interesses e representados por organizações coletivos, nomeadamente os Estados-Membros (EM) e a própria UE.

A seguir, definir-se-á a noção de ator e o seu respetivo interesse em cooperar.

1.1. Os atores e as condições da cooperação

Baseada na premissa de interdependência das estruturas sociais e das ações de atores individuais, a teoria de RC refere-se a quatro posições básicas (Kunz, 2004, p. 10).

A primeira posição considera o ator individual como unidade de ação, e a totalidade dos fenómenos sociais pode ser interpretada como um resultado das ações individuais. Relativamente a essa posição básica, os fenómenos sociais são, entre outros, eventos coletivos, tais como manifestações ou revoluções, bem como, estabelecimentos sociais: a política, por exemplo.

A segunda posição básica trata da motivação principal de ação, nomeadamente do interesse dos atores individuais na maximização do próprio benefício, ou seja, o interesse em satisfazer os próprios objetivos ou desejos é representado de uma forma tão abrangente que pode excluir a prosperidade de outros atores (Kunz, 2004, p. 11). Este ator egoísta, além disso, não age isoladamente, ele é integrado num contexto social que limita as suas oportunidades de ação. Um outro aspeto relativamente à teoria é facto de o ator não conseguir interpretar na íntegra a complexidade de tal contexto social, o que limita a sua racionalidade (Walther e Hüttner, 2007, p. 2). Nesse âmbito, um ator individual escolhe uma das várias oportunidades de ação. Essa escolha é limitada pelas restrições do contexto social (regras e normas). Ele também cria expectativas sobre o benefício dessas oportunidades, avalia-o e, finalmente, escolhe aquele que julga como o mais eficaz (Walther e Hüttner, 2007, p. 2).



A escassez de recursos é a terceira posição básica e significa que o ator individual normalmente depende da cooperação com outros atores para melhor atingir os seus interesses. Noutras palavras, o ator individual depende de recursos para concretizar as suas necessidades. Todos os recursos que servem para a satisfação dessas necessidades são definidos como bens. Esses bens, por sua vez, podem ser materiais (dinheiro, imóveis) ou não materiais (meio ambiente, segurança) e são limitados. Essa limitação gera uma situação de concorrência entre os atores individuais, podendo ser regulada através do mercado, nomeadamente pela troca de bens. Essas transações ou cooperações, por sua vez, constituem a base das estruturas de uma sociedade (Kunz, 2004, p. 12).

A última posição básica relata que as oportunidades de ações individuais e os seus resultados ao nível coletivo não se correspondem necessariamente entre si, isto é, as ações racionais ao nível individual não podem alcançar necessariamente os resultados racionais ao nível coletivo (Walther e Hüttner, 2007, p. 3). Um exemplo prático são os engarrafamentos indesejáveis (fenómeno coletivo) no início das férias, baseados em decisões racionais individuais.

Para alinhar essas explicações abstratas com a temática das RI serão descritos, a seguir, conceitos suplementares de ator internacional, de interesse de tais atores e de cooperação entre eles.

Sousa, define o conceito de ator internacional como “Todos os agentes ou protagonistas com capacidade para decidir das relações de força no sistema internacional, isto é, agentes com poder para intervir e decidir das relações internacionais aos seus mais variados níveis, de forma a poderem atingir os seus objetivos.” (2005, p. 5). Esses objetivos baseiam-se aos diversos interesses de um ator que impactam o seu próprio comportamento (Sousa, 2005, p. 105). De uma forma semelhante Castro define o conceito de ator internacional da seguinte forma “Os atores internacionais são os entes que exercem, influenciam ou amoldam, direta ou indiretamente, o cenário internacional por meio da interação (...)” (2012, p. 428). Esses atores, segundo Castro agem racionalmente, ou seja, todos têm o interesse de maximização do benefício e de redução dos riscos (2012, p. 428).

Neste caso, cooperação é descrito como um “consenso em relação aos fins a atingir, a existência de interesses comuns” (Sousa, 2005, p. 54).

1.2. Interdependências da cooperação dos atores a diferentes níveis

Como descrito no subcapítulo anterior, o comportamento dos atores individuais e os fenómenos coletivos não devem ser investigados de uma forma isolada. Segundo Kunz os



“fenómenos sociais resultam das decisões e ações individuais que, por sua vez, são enquadrados nas estruturas sociais” (2004, p. 12). Por isso, existe uma interdependência entre os fenômenos coletivos e as ações ao nível individual, de forma que os primeiros se constituam não só como o resultado das ações individuais, mas também como enquadramento onde essas ações se realizam.

A seguir, a fim de explicar essas interdependências, será utilizada a abordagem estrutural-individualista que fixa os fenômenos coletivos ao nível macro e as ações dos atores individuais ao nível micro. Partindo dessa abordagem, far-se-á uma análise em três etapas, a saber, a interpretação da situação social (1), a aplicação dessa interpretação em ações individuais praticas, nomeadamente a escolha das oportunidades que satisfazem melhor as necessidades (2) e a agregação dessas ações num fenômeno social (3). A figura 1 esboça um modelo dessa análise estrutural-individualista.

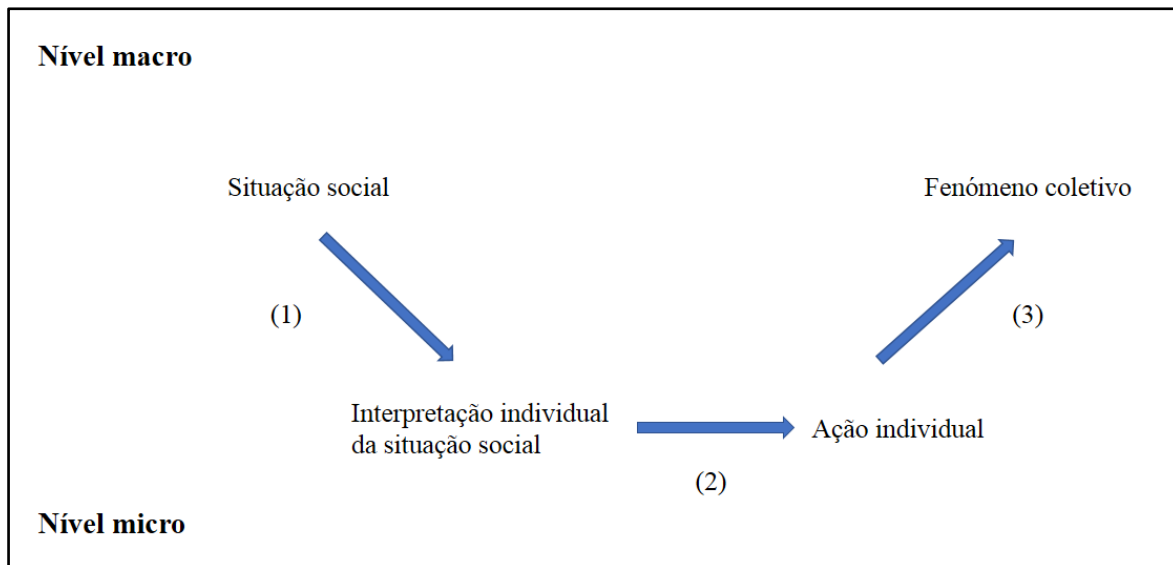


Figura 1 – Modelo da análise estrutural-individualista

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, p. 26)

Para alinhar os dois níveis, é necessário, em primeiro lugar, investigar a maneira como os atores individuais interpretam as situações sociais (relação macro – micro). Quais são as restrições e as oportunidades oferecidas por uma situação social desde a perspectiva dos atores individuais. Num segundo momento, os atores individuais avaliam essas oportunidades e restrições e, sob o pressuposto da *RC*, escolhem a opção que, da sua perspectiva subjetiva, prometa o máximo de benefícios (relação micro – micro). Finalmente, deverá ser perscrutado como a soma das ações individuais resulta num fenômeno coletivo (relação micro – macro) (Kunz, 2004, pp. 26-28).



Esse modelo de análise pode ser expandido de forma a acrescentar ao mesmo um outro nível, incorporando estruturas sociais entre a sociedade e o indivíduo que, por sua vez, agem de acordo com os seus próprios interesses (nível meso). Nesse contexto, não só os partidos políticos, mas também os Estados podem fazer parte dessas estruturas sociais do nível meso (Kunz, 2004, p. 28).

Recorrendo ao objeto de estudo e à sua delimitação na dimensão do espaço, é indispensável explorar o último ponto acima em detalhe. Como mencionado anteriormente, uma sociedade baseia-se nas transações de bens e serviços limitados entre atores individuais. Para incorporar as estruturas sociais entre a sociedade (nível macro) e tais atores (nível micro) é necessário entender que também uma política se baseia em transações, ou seja, uma política pode ser entendida como um mercado em que os políticos oferecem programas políticos, os quais devem satisfazer as necessidades dos eleitores. Nesse mercado político, são trocados bens não-materiais, designadamente, propostas políticas por votos dos eleitores. Os políticos desempenham uma determinada função política a fim de atingir os seus próprios interesses (salário, poder, etc.) e unem-se numa posição coletiva, nomeadamente, um partido ou um governo composto por indivíduos que partilham interesses semelhantes. Esses atores coletivos, por isso, podem ser considerados atores autónomos (Kunz, 2004, p. 75) com interesses próprios – em concorrência com outros atores coletivos – no âmbito dos recursos limitados (votos dos eleitores), aproveitando as oportunidades que, no seu julgamento, são mais adequadas para maximizar o próprio benefício.

1.3. Aplicação de *Rational Choice* à análise do objeto de estudo

Neste subcapítulo, pretende-se aplicar o modelo da análise estrutural-individualista ao objeto de trabalho, bem como, explorar o facto de o objeto poder ser deduzido das ações de atores coletivos, baseadas em decisões de atores individuais, decisões estas que resultam de uma escolha racional de diferentes oportunidades, previamente estabelecidas através da interpretação de uma situação social.

Em primeiro lugar, os desafios ou as ameaças contemporâneas – em termos de segurança – definem a situação social relevante para o objeto de estudo. Partindo dessa linha, terá de ser identificada a partir de uma análise documental dos programas políticos (conceitos estratégicos) a maneira como os atores em análise definem tais desafios ou ameaças. A seguir terá de ser investigado o como esses atores interpretam essa situação e quais oportunidades de resposta são escolhidas. Por fim, terá de ser indagado se esses programas, em conjunto, apoiam ou não o fenómeno coletivo ao nível da UE, nomeadamente um dos três cenários da



evolução da PCSD definidos pela UE (Comissão Europeia, 2017) para identificar o cenário de ação mais provável.

Partindo do pressuposto já mencionado, de que os governos português e alemão como atores coletivos se baseiam na escolha racional dos próprios eleitores e operam como agentes dos mesmos, representando os interesses deles, conclui-se que o nível micro pode ser excluído numa fase posterior. A figura 2 visualiza a aplicação de *RC* à análise do objeto de estudo partindo do modelo da análise estrutural-individualista.

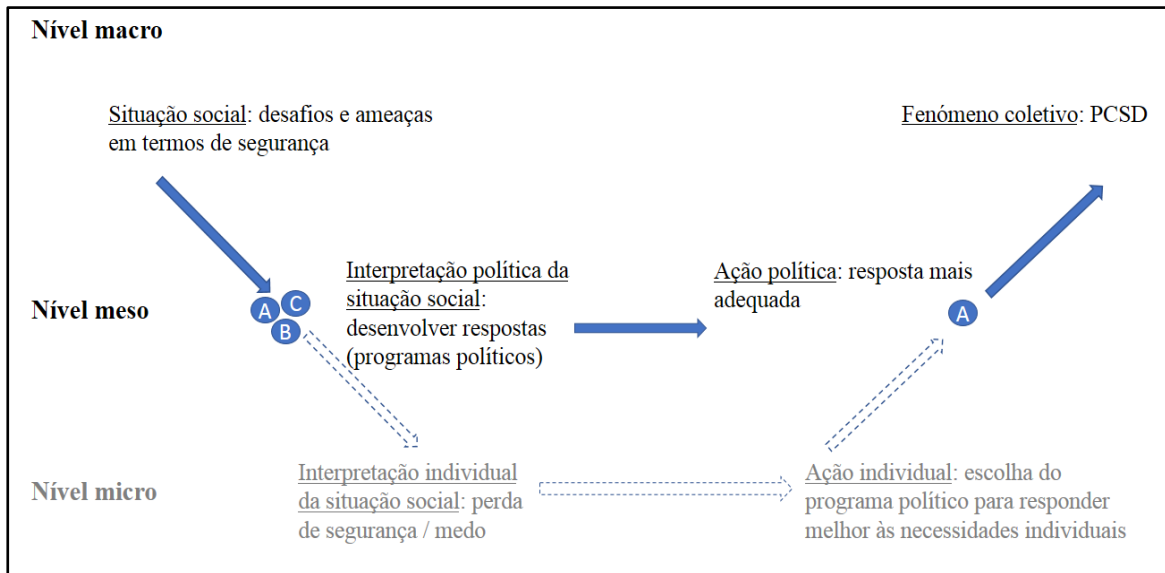


Figura 2 – Aplicação de *Rational Choice* à análise de objeto de estudo

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, p. 26)

1.4. Síntese conclusiva

Recorrendo à teoria sociológica da *RC* e utilizando o modelo da análise estrutural-individualista da mesma é possível inferir sobre os atores relevantes na PCSD da UE e o seu respetivo interesse em cooperar (OE1).

Os governos dos Estados compõem-se de partidos políticos que foram eleitos por atores individuais através de uma escolha racional, o partido eleito é aquele que melhor satisfaz as necessidades individuais de tais atores. Os governos, por isso, agem como agentes dos atores individuais. Os Estados governados por esses governos, devido a isso, são considerados os atores mais relevantes dessa investigação. Esses atores coletivos terão potencialmente um interesse numa cooperação entre si, se essa cooperação for avaliada como racional, isto é, se responder melhor às próprias necessidades.



2. Política de Segurança e Defesa da União Europeia – evolução e visão sobre o futuro dessa política para 2025

Neste capítulo será descrito a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) e a visão dessa organização sobre a evolução da mesma no horizonte 2025 (OE2) para responder à Questão Derivada (QD) 2: como se desenvolveu a PCSD da UE até hoje e quais são as perspectivas da forma futura dessa política?

Para isto, partir-se-á do ponto em que se realizou a assinatura do Tratado de Maastricht (TdM), em 1992, decorrendo até ao momento presente. Embora tenha havido algumas abordagens anteriores na direção de uma política comum foi com este tratado que se deu um importante passo para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE (Xavier, 2012, p. 144). Por isso, será realizada – no presente capítulo – (i) uma análise do desenvolvimento dessa política até hoje, (ii) uma apresentação da sua forma atual e (iii) uma visão sobre a sua evolução no horizonte de 2025.

2.1 História da política de segurança e defesa da União – do Tratado de Maastricht até aos dias atuais

O TdM marcou uma cesura significativa na história da organização. Poucos anos depois do fim da Guerra Fria, foi definido através desse Tratado uma reorganização da UE (Kaldrack, 2017, p. 15). O TdM reestruturou-a de maneira mais eficiente, dando-lhe, além disso, o seu atual nome. Foi criada a cidadania europeia, garantindo a livre circulação dos cidadãos entre as fronteiras da União, uma moeda única, assim como, o direito de se eleger deputados para o Parlamento Europeu. Por fim, e com maior importância para este estudo, foi definida a PESC, exclusivamente dedicada às questões de segurança e política externa na Europa, respondendo aos desafios em termos de segurança – depois do fim da Guerra Fria – e visando estabelecer a UE como um novo ator político (Xavier, 2012, p. 144).

Esses desafios resultaram em primeiro lugar da desintegração da URSS, causando uma retirada das Forças Armadas norte-americanas da Europa bem como a possibilidade de um empenhamento menor dos EUA dentro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Além disso a Alemanha reunificada, reconstituiu-se como um ator internacional poderoso que, por causa da sua própria história, despertou a preocupação dos vizinhos europeus e, por isso, teve de ser integrada firmemente numa estrutura europeia (Pedra, 2010, p. 85). Essas três mudanças do cenário internacional motivaram os Estados-Membros (EM) da UE a intensificar a cooperação entre si, também em termos de segurança com a intenção de fortalecer uma política de segurança comum, dando-lhe o nome de PESC e, com isso,



fixando a UE como um ator internacional mais independente relativamente à relação transatlântica, e outorgando-lhe a capacidade de garantir um ambiente seguro e pacífico no próprio continente.

Os objetivos da PESC definidos no título V, artigo J.1.2 desse tratado (Europäische Gemeinschaft, 1992, p. 123), nomeadamente o reforço da segurança da UE e dos seus EM, dentro de uma ordem mundial pacífica, baseada nos valores da democracia, da humanidade e do direito internacional (Xavier, 2012, p. 145) estabeleceram a UE como um ator internacional autónomo que, segundo Castro (2012, p. 428), podia influenciar as RI.

O problemático nesse contexto era o facto de a PESC ser realizada apenas em setores em que os EM tivessem interesses comuns (Europäische Gemeinschaft, 1992, p. 123). Essa precondição do consenso intergovernamental dificultava enormemente a execução da PESC onde os interesses nacionais dominavam os interesses coletivos e, por isso, paralisavam os processos de decisão (Pedra, 2010, p. 87).

O modelo de análise estrutural-individualista, descrito no capítulo anterior sobre o fenómeno social levou ao reconhecimento por parte dos EM de que a UE tinha de ser estabelecida como um ator internacional, capaz de garantir um ambiente seguro na Europa. Por isso, os interesses comuns dos EM na transformação da UE foram a base da criação da PESC e, sobretudo, da ideia de uma política de defesa comum (figura 3).

Contudo, esse consenso dos interesses não pôde ser preservado aquando da ameaça concreta da segurança europeia. Foi o caso, por exemplo, das Guerras dos Balcãs, onde os diferentes interesses dos EM¹ paralisaram a UE e assinalaram a sua incapacidade de ação em garantir um ambiente seguro no próprio continente. Os interesses individuais dominavam o interesse coletivo para uma Europa pacífica. Apenas a intervenção dos EUA pôde dar fim

¹ Ao contrário da França e da Grã-Bretanha, a Alemanha reconheceu muito rapidamente a independência da Croácia e da Eslovénia e aprovou a utilização da força militar (Pedra, 2010, p. 89).



a essa guerra, um facto que sublinhou a necessidade de contínuo desenvolvimento, levando a uma reforma da PESC (Kaldrack, 2017, p. 12).



Figura 3 – Análise do Tratado de Maastricht

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, p. 26)

A reforma da PESC foi feita apenas em 1997, com a assinatura do Tratado de Amsterdão (TdA), marcando as três principais alterações dessa política (Pedra, 2010, p. 90). Em primeiro lugar, foi adaptado o processo de tomada de decisões, nomeadamente com a implementação da maioria qualificada em vez do princípio da unanimidade. Além disso, foi criado o cargo de Alto Representante da UE para a PESC, com o objetivo de haver um domínio específico dentro da União responsável pela representação dessa organização no exterior (Pedra, 2010, p. 90). A terceira alteração importante do TdA foi a fundação de uma estrutura permanente, chamada Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado, responsável pela antecipação de crises; pela conceção dos planos de gestão de crises e pelo aconselhamento do Conselho de Ministros da UE, em termos da PESC (Pedra, 2010, p. 90). Relativamente à política de defesa, o TdA também deu um passo significativo, isto é, foram integradas as capacidades militares da União da Europa Ocidental na UE que, desde então, tem posto à disposição um serviço militar para executar missões militares cujo espectro foi definido nas Missões de Petersberg² (MdP) (Xavier, 2012, p. 147). Para além disso, foi intensificada a cooperação com a OTAN com o claro objetivo de recorrer aos meios militares dessa organização (Xavier, 2012, p. 148).

² As MdP incluíram operações humanitárias; missões para a manutenção da paz; missões de combate para gerir crises e missões para o restabelecimento da paz (Moura, 2017).



Em 1998, uma iniciativa levada a cabo por dois EM da UE, a saber, a Grã-Bretanha e a França, na Cimeira de Saint Malo, iniciou um processo de reforço do domínio militar dentro da UE. Ambos os países partilhavam o interesse do reforço desse domínio.

A implementação formal dessa iniciativa bilateral, em 1999, pelo Conselho Europeu (CE), em Colónia, marcou o início do processo de desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Pedra, 2010, pp. 92-93), dando continuidade à decisão do CE, em dezembro do mesmo ano, de criar até 2003 um corpo militar de 50 a 60 mil soldados que poderiam ser convocados – no prazo de 60 dias – a executar todas as MdP (Kaldrack, 2017, p. 12)³, na eventualidade de a OTAN não querer intervir. Para esse caso, foram decididas modalidades de cooperação entre a UE e a OTAN, abrangendo consultas mútuas para garantir transparência nos acordos, bem como a possibilidade para se utilizar as estruturas da OTAN para missões da UE (Xavier, 2012, pp. 149-150). Também foi decidida a criação de vários órgãos permanentes para o planeamento e execução das missões da UE, incluindo meios civis para a gestão de crises. A título de exemplo: o Comité Político e de Segurança; um Estado-Maior da UE; o Comité para os Aspetos Civis de Gestão de Crises e outros (Pedra, 2010, p. 93).

No Tratado de Nice de 2003, essas decisões foram incorporadas formalmente no Tratado da UE, estabelecendo a mesma como um ator internacional, capaz de executar as MdP através de meios de gestão de crises civis e militares (regressando às abrangências da OTAN) (Xavier, 2012, p. 153).

Também foi publicada, em 2003, a primeira Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES) da qual consta os desafios e ameaças da época e a definição dos objetivos estratégicos da UE. Para além disso, foram fixadas respostas adequadas aos diferentes desafios e ameaças, bem como as medidas políticas a serem desenvolvidas para atingir os objetivos estratégicos (quadro 2).

³ Essa iniciativa chamada *Helsinki Headline Goal*.



Quadro 2 – Resumo da Estratégia Europeia em termos de Segurança 2003 da UE

| O ambiente estratégico (1) | As implicações políticas (2) | Os objetivos estratégicos (3) |
|---|---|--|
| Desafios e ameaças: <ul style="list-style-type: none">• Terrorismo,• Proliferação ADM,• Conflitos regionais,• Estados falhados,• Crime organizado, (adicionado em 2008)• Cibersegurança,• Segurança energética,• Alterações climáticas,• Imigração ilegal,• Pirataria,• Proliferação de armas ligeiras. | <ul style="list-style-type: none">• Ser mais ativo,• Ser mais capaz,• Ser mais coerente,• Ser mais multilateral. | <ul style="list-style-type: none">• Enfrentar as ameaças,• Criar segurança na vizinhança,• Promover a ordem internacional. |

Fonte: Autor adaptado de (Pedra, 2010, pp. 94-96)

Nessa EES foi sublinhada a abordagem política do empenhamento crítico da UE (Gärtner, 2014, p. 1). Para alcançar os próprios objetivos estratégicos, a União tem realizado uma política multilateral que abrange, por um lado, a implementação de um diálogo político regular com atores estatais, a implementação de programas de ajuda ao desenvolvimento económico e, por outro lado, à pressão política e às sanções, sempre no caso de a diplomacia falhar (Pedra, 2010, p. 95). A EES de 2003, em função disso, baseou-se claramente nos interesses dos EM que, recorrendo ao modelo da análise estrutural-individualista, interpretaram politicamente os desafios e ameaças da altura e desenvolveram ações políticas para alcançar os próprios objetivos estratégicos (figura 4).

Conforme afirma Pedra, há um ponto crítico nessa EES de 2003, a saber, os objetivos estratégicos definidos nesse plano basearam-se num “mínimo denominador comum entre os estados-membros”, os quais não chegaram a uma resolução sobre uma “definição das prioridades estratégicas da União na sua acção externa” (2010, p. 97).

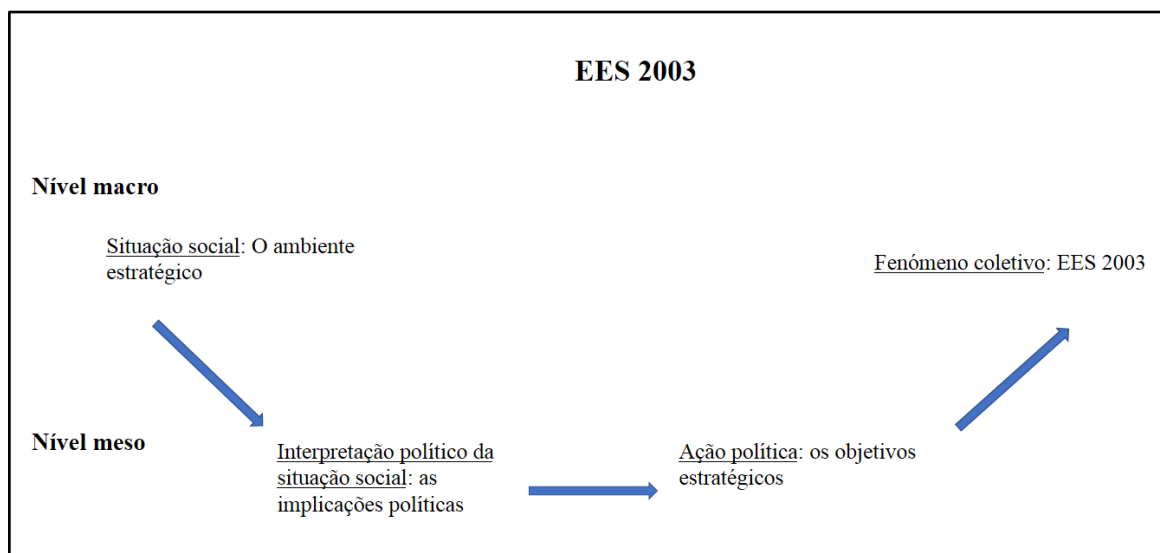


Figura 4 – Análise do Estratégia Europeia em termos de Segurança 2003

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, p. 26)

A primeira década do novo milénio também foi caracterizada por sérias mudanças no seio da UE, iniciando-se com um processo de alargamento da União. 2004 foi o ano de maior alargamento, quando dez novos EM foram incorporados, quase todos da Europa do Leste, um facto que poderia ter influência na constelação dos interesses dos EM da UE⁴.

Mesmo assim, foram feitos avanços significativos relativamente à evolução da PESC e da PESD. Em especial, foi criada, ainda em 2004, a iniciativa chamada *Headline Goals 2010* que implicava adaptações em matéria de capacidades militares⁵, baseada na vontade dos EM em contribuir ou não. A iniciativa visava o seguinte objetivo: até 2010, a UE deveria dispor de capacidades militares para executar todas as MdP. Também foi identificado o problema da ineficiência das Forças Armadas ao nível europeu. Em 2008, por exemplo, menos de 15% dos 1,8 milhões de soldados das várias Forças Armadas dos EM eram projetáveis, o que significou que 85% dos efetivos não podiam ser enviados para as MdP (Pedra, 2010, p. 103). As tão necessitadas reformas militares foram paralisadas pelas crises económicas na Europa, um facto que finalmente levou à ideia da partilha de capacidades militares ao nível multinacional, por exemplo no caso dos *European Battlegroups*, da UE e da *NATO Response Force* (Pedra, 2010, p. 104)⁶.

⁴ O único novo EM que não havia sido membro do Pacto de Varsóvia era Chipre.

⁵ Entre outros: criação de capacidades para transporte estratégico de uma célula civil-militar dentro do Estado-Maior da UE, incremento da interoperabilidade das várias Forças Armadas dos EM (Pedra, 2010, pp. 98-99).

⁶ Cada *European Battlegroup* teve 1500-3000 soldados, projetável no prazo de dez dias, autossustentável por máximo 120 dias com o objetivo de preparar o terreno operacional para uma tropa maior (Pedra, 2010, p. 105)



No domínio civil, em 2008, cinco EM estabeleceram a iniciativa de uma Força Europeia de Gendarmaria que capacitou a UE para executar missões de gestão de crises de uma forma mais abrangente (Xavier, 2012, p. 158). Em conjunto, a UE pode instrumentalizar meios de gestão de crises – numa escala completa de meios civis militares. Isto representa uma capacidade única sobre qualquer outra organização internacional (OI) (Pedra, 2010, p. 110).

Assim nasceu em 2005 a ideia de criar uma Constituição Europeia (Xavier, 2012, p. 154). Não obstante, essa criação tinha de ser aprovada no seio nacional de cada EM. Vários países aprovaram-na através de consultas públicas por referendo, excetuando a França e os Países Baixos. Dessa forma, a Constituição Europeia fracassou, mas algumas propostas nessa direção foram captadas no Tratado de Lisboa (TdL), assinado em 2007, que teve por objetivo melhorar o funcionamento da UE. Foram aperfeiçoados alguns procedimentos de decisão e foram eliminadas algumas instituições obsoletas, criando espaço para novas conceções. Concretamente, iniciou-se alterações nos domínios institucional e de segurança e defesa.

Relativamente ao domínio institucional, foram alterados alguns pontos, a saber, primeiramente, reconheceu-se que a UE dispõe de uma personalidade jurídica que a permite agir como um ator autónomo no cenário internacional (Pedra, 2010, p. 116). Também foi introduzido o cargo de Presidente do CE, que deve representar a UE em tudo que concerne à PESC. Essa tarefa deve ser desempenhada em conjunto com o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e com a Política de Segurança. Tal cargo já tinha sido criado de uma forma semelhante desde o TdA, tendo sido valorizado no TdL e, depois da reforma que sofreu, este passou a combinar “as competências clássicas da diplomacia com as competências da Comissão Europeia na acção externa” (Pedra, 2010, p. 117), podendo, com isso, agir mais coerentemente na sua tarefa que é a condução e renovação permanente da PESC. A quarta alteração nesse domínio foi a instalação de um Serviço Europeu para a Ação Externa que deve apoiar o Alto Representante de forma de cooperar com os serviços diplomáticos dos EM. Por fim foi transformado o processo de decisão. Além disso, nas áreas da segurança e defesa, a maioria qualificada é suficiente para tomar uma decisão (Xavier, 2012, p. 161).

Do mesmo modo, no domínio da segurança e defesa foram fixadas cinco alterações no decorrer do TdL. Em primeiro lugar, a PESC foi denominada PCSD, esse novo nome sublinha o facto de que órgão se baseia nos interesses comuns dos EM unicamente na esfera



de segurança e defesa. Para além disso, foi criada uma cláusula de solidariedade que garante uma assistência mútua dos EM nos casos de uma catástrofe humanitária ou natural; de agressão armada ou de ataque terrorista. As outras três alterações dizem respeito ao alargamento do espectro das MdP; à instalação da Agência Europeia de Defesa (EDA) e à criação do conceito de Cooperação Estruturada Permanente (CEP) (Xavier, 2012, pp. 161-162).

A CEP foi criada com o objetivo de reforçar as capacidades de defesa da UE e de contribuir para uma emancipação europeia relativamente às relações transatlânticas. Ela assenta-se na participação voluntária dos EM e registou-se poucos progressos significativos desde a assinatura do TdL (Pedra, 2010, p. 118). Apesar disso, sofreu uma revitalização nos anos de 2016 e 2017 e, atualmente, representa a versão mais recente da PCSD da UE.

2.2 O modelo atual da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

Num período recente têm ocorrido acontecimentos no cenário internacional que, em geral, mostram as limitações da UE em atuar como um ator influenciador do ambiente internacional, em consonância com os seus próprios objetivos estratégicos. Por isso, é urgentemente necessária uma reformulação da PCSD (Baach e Fett, 2016, p. 47). Mesmo que a UE tenha provado a sua capacidade de ação na crise da Ucrânia⁷, ela falhou na tentativa de influenciar a situação política na própria vizinhança. Noutras palavras, a UE não conseguiu transformar o processo da desintegração estatal na África do Norte e no Médio Oriente que resultou na origem da crise migratória e favoreceu a evolução de quase todos os outros desafios estratégicos definidos na EES de 2003. A consequência mais grave dessa situação foi o afastamento crescente de alguns EM, implicando numa vontade cada vez menor de se investir no projeto europeu, de modo geral e, na PCSD, de modo particular. Essa tendência, somada com interesses particulares em termos de segurança ao nível interno dos EM, paralisou a capacidade de ação da União e levou à necessidade iminente de uma reforma no setor (Baach e Fett, 2016, p. 47).

Nesse contexto, a UE publicou, em 2016⁸, a sua nova Estratégia Global, em que a mesma reconhece a limitação das suas capacidades. Por sua vez, foi adotada a conceção da resiliência como o tema principal (Bendiek, 2017, p. 5). Inesperadamente, essa Estratégia Global levou a uma reanimação da PESC, especialmente na direção de uma cooperação mais forte no domínio da PCSD – a parte integral da PESC – favorecida pelas mudanças ocorridas

⁷ A UE, por exemplo, conseguiu executar uma política de sanções contra a Rússia.

⁸ Essa Estratégia Global foi publicada pouco depois da decisão dos britânicos a favor de *BREXIT*.



no cenário internacional, como a saída da Grã-Bretanha da UE (*BREXIT*) ou a alteração da relação transatlântica, depois da entrada em funções da administração Trump, nos EUA.

A conceção da resiliência abrange as capacidades de resistência e de regeneração da UE. Representando, nesse sentido, a capacidade de preservação dos próprios valores e interesses, num mundo em constante mudança. Concretamente, essa conceção caracteriza-se pela eficácia no afastamento de riscos internos e externos, abrangendo todas as ações de atores individuais ou institucionais, dentro ou fora da UE, ou, até mesmo, dirigidas contra ela⁹ (Bendiek, 2017, pp. 15-16).

Um dos resultados da cooperação política para o reforço da resiliência na UE, é a determinação da criação de uma União de Segurança e Defesa. O projeto da União de Segurança apresenta-se como uma iniciativa da Comissão Europeia, orientado, em primeiro lugar, pela política interna e jurídica, com o claro objetivo de unir mais intensivamente os assuntos de segurança interna e externa. A União de Defesa, por outro lado, é um projeto da competência dos Ministros de Defesa e de Negócios Estrangeiros dos EM. A necessidade de articulação de tudo isto baseia-se na gestão da crise migratória e na proteção contra a ameaça cibernética, as quais abrangem as áreas de responsabilidade tanto da política de segurança, como da política de defesa. A fim de se evitar perturbações no desenvolvimento desse projeto, a natureza e a magnitude da participação no mesmo baseiam-se na mera vontade dos EM (Bendiek, 2017, p. 17).

A recente evolução na área transparece o sucesso dessa abordagem. Na cimeira de Bratislava, em 2016, foi publicado um plano de implementação dos domínios de segurança e defesa, o *European Defence Action Plan (EDAP)* e também foi determinada a intensificação da cooperação com a OTAN (European Council, 2017).

O plano de implementação dos domínios de segurança e defesa, baseado na Estratégia Global da UE, tem por objetivo reforçar o processo de desenvolvimento da PESC, englobando três objetivos estratégicos, a saber, o aperfeiçoamento da competência da União em responder aos conflitos externos e de crises; o apoio à capacitação de atores aliados, fora da UE e, por último, a defesa dos cidadãos da UE (European Council, 2017). Para alcançar esses três objetivos, o plano foca nas seguintes quatro áreas de atuação:

- Estabelecer um *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)* para reforçar a cooperação dos EM em termos de defesa. Concretamente é entendido com a

⁹ Um exemplo de preservação da resiliência interna foi a ameaça da UE em iniciar um processo judicial contra a Polónia, no decurso das reformas do sistema jurídico polaco que violava os valores democráticos da UE.



CARD melhorar a transparência dos programas diferentes dos EM e fornecer uma vista geral ao nível europeu sobre as iniciativas diferentes dos EM nesse setor (European Council, 2017).

- Estabelecer a CEP, com o objetivo de reforçar a segurança e defesa da União e apoiar os EM que intendem realizar projetos concretos de desenvolvimento do PCSD. Apesar de Grã-Bretanha, Dinamarca e Malta não participarem, todos os restantes EM criaram uma lista dos 17 projetos do CEP. A intensidade da participação nesses projetos depende da vontade dos EM, que possibilita a participação também dos pequenos EM (European Council, 2017).
- Implementar *Military Planning and Conduct Capability* dentro do Estado-Maior da UE para reforçar a capacidade da União de reagir mais rápido, eficiente e coerente no caso de crise (European Council, 2017).
- Intensificar as capacidades de reação existentes, como por exemplo o financiamento dos *European Battle Groups* – através de fundos comuns – e o reforço das entidades civis da UE, na gestão de crises (European Council, 2017).

O *EDAP* teve por objetivo melhorar a relação custo-eficácia, no domínio dos investimentos no orçamento militar; intensificar a cooperação no setor de defesa e reforçar a indústria europeia de defesa. As principais áreas de atuação do *EDAP* são: a instalação de um fundo europeu de defesa (*EDF*), para possibilitar investimentos comuns nas áreas do desenvolvimento e da investigação de meios militares; estimular os EM a investirem mais na indústria de defesa, de modo a reforçar o desenvolvimento de um mercado único de defesa, ao nível europeu (European Council, 2017).

Relativamente à cooperação com a OTAN, esta baseia-se no conhecimento que o conceito da resiliência da Estratégia Global da UE pode ser realizado apenas em conjunto com essa OI. Por outro lado, o reforço das capacidades nas áreas da PESD da UE também fortaleceria a OTAN ou pelo menos completaria as suas próprias capacidades. Com base nesta situação vantajosa para todos, foi decidido intensificar a cooperação em sete domínios (figura 5).

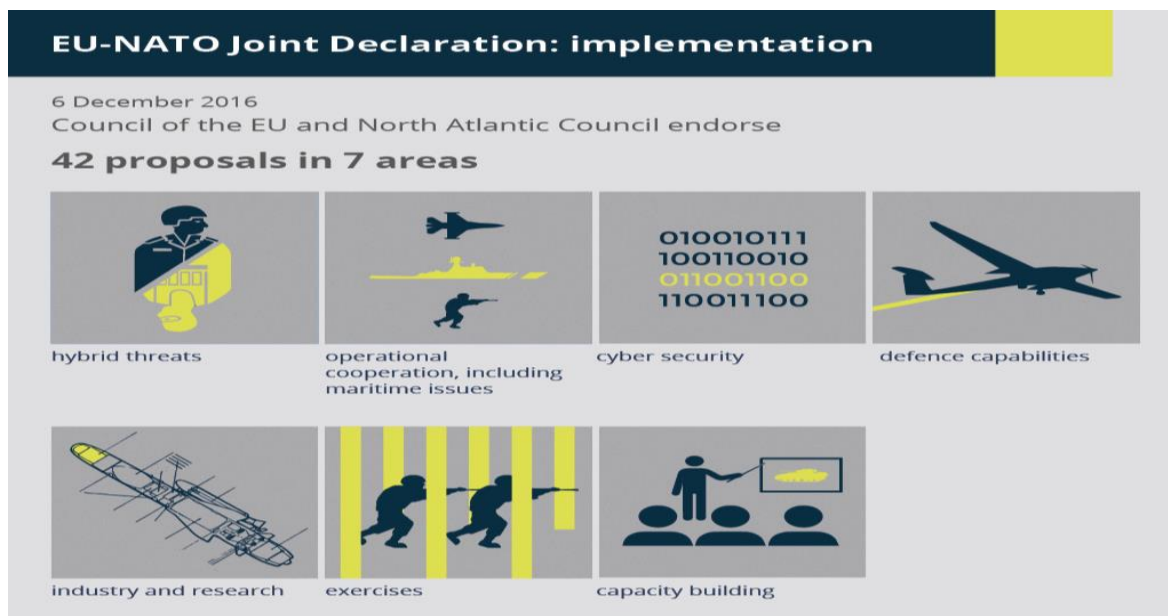


Figura 5 – Áreas da cooperação União Europeia-Organização do Tratado do Atlântico Norte

Fonte: (European Council, 2017)

2.3 Os cenários para a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

A UE publicou, em 2017, o “Livro Branco sobre o futuro da Europa” (Europäische Kommission, 2017) onde são definidos os possíveis cenários e a visão de desenvolvimento da UE, no horizonte de 2025. O livro apresenta vários documentos que refletem os temas fundamentais para o futuro da UE com os seus 27 EM. O quarto documento dessa publicação refere o futuro da segurança e defesa da UE e define três diferentes cenários para o desenvolvimento de uma “União da Segurança e da Defesa” (Comissão Europeia, 2017, p. 3). Considerando que a Europa está a beneficiar do seu período de paz mais longo da sua história, o documento sublinha que essa estabilidade é desafiada e ameaçada pelas atuais conjunturas mundiais, as quais podem ser categorizadas em três dimensões: a dimensão estratégica; a dimensão política e, por fim, a dimensão económica e tecnológica (Comissão Europeia, 2017, p. 7).

Na dimensão estratégica são identificados os seguintes três desafios. Em primeiro lugar a desintegração das estruturas estatais na vizinhança africana e oriental, em segundo a mudança da relação transatlântica e por fim, os investimentos dos EM na própria defesa.

A fragilidade dos Estados norte-africanos e do Médio Oriente oferece aos grupos terroristas e ao crime organizado um cenário seguro para o planeamento das suas ações. Tal



facto é reforçado pelo crescimento demográfico na região, pela desertificação causada pelas alterações climáticas, contribuindo para a atual crise migratória na Europa.

A relação transatlântica deteriorou-se com a subida de Trump ao poder na administração americana, demonstrando à UE a necessidade de uma maior responsabilização pela sua própria segurança. É neste contexto que se enquadra o terceiro desafio. Mesmo que a soma dos investimentos dos EM no setor militar seja a segunda mais elevada do mundo, falta a coordenação desses esforços ao nível europeu para alcançar uma autonomia estratégica por parte da UE (Comissão Europeia, 2017, p. 7).

Na dimensão política, a segurança é a maior preocupação dos cidadãos europeus. Como exposto na figura 6, a maioria da população europeia concorda com a PCSD e apoia um desenvolvimento em direção de uma cooperação nesse âmbito mais elevada (Comissão Europeia, 2017, p. 8). Uma política europeia credível deve atender a essas necessidades.

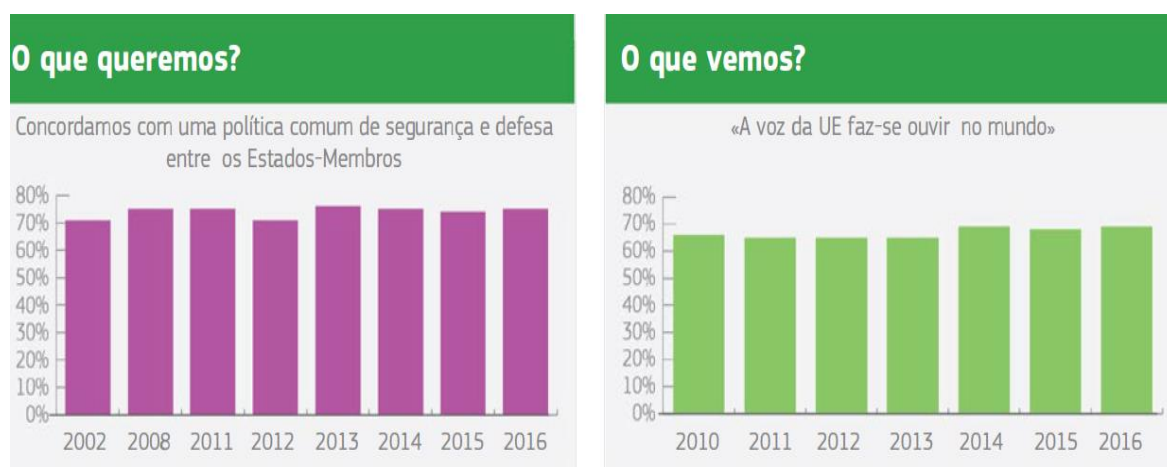


Figura 6 – Postura dos cidadãos europeus a favor de uma cooperação em termos de segurança e defesa

Fonte: (Comissão Europeia, 2017, p. 8)

Na dimensão económica e tecnológica, tem de ser constatado que as indústrias de defesa nacionais são demasiado pequenas para sobreviver num mercado mundial. Por isso, apenas uma cooperação ao nível europeu poderia garantir a competitividade dessas indústrias e a sua própria sobrevivência. Com uma indústria de defesa comum mais competitiva, seria possível ter acesso às tecnologias de topo e garantir um alto grau de interoperabilidade dos mecanismos de defesa. Tudo isso torna-se necessário para desenvolver a capacidade de influência nas RI, a partir dos próprios interesses dentro do contexto internacional (Comissão Europeia, 2017, pp. 8-9).

Essa situação exige uma reformulação em relação à segurança e defesa europeia, de maneira a iniciar o processo de desenvolvimento da UE, em direção a uma União de



Segurança e Defesa. Mais concretamente, devem ser (i) reformuladas as estruturas da PCSD, (ii) desenvolvidas as capacidades civis e militares, (iii) intensificada a cooperação entre os EM e (iv) aprofundada a cooperação com outros OI, especialmente a OTAN e a ONU, bem como com países aliados (Comissão Europeia, 2017, p. 3).

Se esse processo de desenvolvimento for bem sucedido, os instrumentos de influência existentes, como: a diplomacia, o poder económico e a capacidade de estabelecer sanções (que caracterizaram o *soft power* da UE), poderiam ser combinados como mecanismos de poder de coerção (*hard power*), de modo a expandirem as oportunidades de influência nas “relações internacionais aos seus mais variados níveis” (Sousa, 2005, p. 5), num contexto mundial (Comissão Europeia, 2017, p. 6).

As três perspetivas de evolução para uma União de Segurança e Defesa poderiam ser alcançadas no horizonte de 2025. Todos os três cenários baseiam-se nos interesses dos EM e na sua vontade de cooperar. Estes diferenciam-se no grau da intensidade da cooperação nos domínios político, estratégico e económico-tecnológico. Pode-se observar, no Apêndice A, uma leitura geral dos três cenários apresentados.

2.3.1. Cenário A – cooperação na defesa e segurança

Esse cenário tem o grau de intensidade mais baixo de cooperação, no entanto, mais intenso do que a atual. Concretamente, deverá ser implementado uma cooperação pontual sempre que seja percebida uma nova ameaça ou desenvolvida uma nova crise que exija uma resposta da UE. A análise de uma possível ameaça de crise na Europa deveria ser considerada pontualmente, ou seja, sem obrigações jurídicas ou políticas por parte dos EM em cooperar, mas com a aceitação de uma orientação comum relativamente à análise da situação (Comissão Europeia, 2017, p. 12). Além disso, as capacidades da UE de estabelecer missões civis e militares deveriam ser alargadas, de forma a reforçar os meios de segurança e defesa dos EM mais ativos. Nesse âmbito, também as operações mais relevantes poderiam ser executadas sob a liderança de um EM, complementado por contributos voluntários de outros Estados e sob uma coordenação europeia. Além do mais, ao combinar as capacidades mais amplas da UE com as capacidades militares da OTAN, a parceria entre ambos seria intensificada no contexto de gestão de crise ou conflito. Para melhorar a gestão de ameaças não convencionais (terrorismo, ataques no espaço cibernético e da informação) seria estabelecida uma forma mais sistematizada de troca de informações entre os serviços nacionais de informação e segurança dos EM (Comissão Europeia, 2017, p. 12). Na mesma direção, para apoiar a autonomia estratégica da UE relativamente ao acesso às tecnologias



de topo – nos domínios de segurança e defesa – bem como, para aumentar a relação custo-eficácia dos investimentos nesses domínios, seria intensificada também a cooperação ao desenvolvimento das tecnologias necessárias para a execução das missões. Concretamente, aumentar-se-ia a transparência dos planos nacionais de defesa e a importância do *EDF* para o financiamento de projetos de desenvolvimento de tecnologias, ao mesmo tempo em que as indústrias de defesa permaneciam na esfera nacional (Comissão Europeia, 2017, p. 13).

2.3.2. Cenário B – segurança e defesa partilhadas

No cenário B, o grau de intensidade da cooperação em termos de segurança e defesa entre os EM é mais elevado do que no cenário A, isto é, tal cooperação seria intensamente partilhada entre os Estados.

Havendo uma solidariedade significativa – especialmente em matéria de execução e financiamento no âmbito da defesa – que se expresse na vontade de reforçar as capacidades de projeção das forças de defesa no exterior e na realização de operações de alta relevância – com foco na luta contra o terrorismo; nas ameaças cibernéticas; no espaço da informação e no reforço do processo de estabilização das estruturas estatais nos países vizinhos – os EM maiores tornar-se-iam mais responsáveis pela execução de uma operação liderada pela UE.

Relativamente à relação com a OTAN, tal cooperação seria feita de maneira mais sistemática com o objetivo de complementar as capacidades dessa OI e vice-versa. Nesse cenário, a UE ficaria dependente da OTAN relativamente à própria defesa, mas, mais envolvida na proteção dos seus EM e dos seus respetivos cidadãos (Comissão Europeia, 2017, p. 13). Para apoiar esses esforços, os EM teriam de concordar em partilhar escrupulosamente as suas informações estratégicas, analisando-as e avaliando os riscos em comum. Para além disso, seriam intensificados programas de apoio de segurança energética da UE, a fim de diversificar as fontes de energia necessitadas. Para melhorar a proteção e vigilância da fronteira externa europeia, seria reforçada a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, com o objetivo de que esse órgão, em conjunto com as forças armadas dos EM, possa salvaguardar essas fronteiras. Relativamente ao domínio económico-tecnológico, seriam desenvolvidas tecnologias de topo na indústria de defesa, consolidada a nível europeu. Mais concretamente, seriam criados um mercado de equipamento militar, programas de apoio a pequenas e médias empresas nesse setor e, ainda, um observatório para controlar a influência de atores estrangeiros no mercado de defesa europeia. Por fim, em matéria de defesa, seria concebida uma cultura militar europeia comum que se refletiria,



entre outros aspetos, numa aquisição e manutenção comum das capacidades militares multinacionais sob a égide do *EDF*.

Com tudo isso, melhorar-se-ia significativamente a transparência relativa aos planos de defesa dos EM e a cooperação entre os mesmos, no âmbito da defesa, tornar-se-ia a regra (Comissão Europeia, 2017, p. 14).

2.3.3. Cenário C – segurança e defesa comuns

Esse cenário representa o mais alto grau de intensidade de cooperação. Uma União de Segurança e Defesa que se basearia na assistência e solidariedade mútua nos domínios de segurança e defesa. Essa união estaria apta a conduzir, por um lado, grandes operações de proteção da Europa – em especial contra o terrorismo e ameaças cibernéticas – e, por outro, operações navais. Para melhorar a eficácia da cooperação, haveria um intercâmbio de informações estratégicas dos Serviços de Inteligência entre os EM apoiado pelos Serviços Europeus de Informação via satélite ou pelos sistemas de aeronaves telepilotadas.

Uma maior integração de todas as forças armadas nacionais deveria aumentar as capacidades europeias de intervenção e, ainda, criar estruturas militares permanentemente disponíveis. Essa integração seria intensificada pela formação comum de oficiais superiores nas escolas europeias de defesa e pelos exercícios militares comuns, regularmente executados.

A relação com a OTAN seria caracterizada por uma cooperação complementar, em que a OTAN desempenharia o papel de garante pela defesa europeia e, do outro lado, como medidas complementárias, a UE asseguraria a proteção do seu espaço através de uma força europeia para a proteção civil, responsável pela gestão dos casos de catástrofe natural. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira atuaria em parceria com uma força marítima europeia permanente. Além disso, seriam levadas a cabo medidas cibernéticas defensivas e ofensivas.

Os planos de defesa nacionais estariam intensamente sincronizados e a aquisição das capacidades seria realizada em conjunto, com o apoio do *EDF*. Nesse contexto, portanto, criar-se-ia um verdadeiro setor de defesa europeu – através de uma agência europeia responsável pelas investigações nesse mesmo âmbito – contando com mecanismos de proteção contra possíveis influências negativas estrangeiras.

2.4 Síntese conclusiva

Acerca da QD2, a saber, “como se desenvolveu a PCSD da UE até hoje e quais são as perspectivas da forma futura dessa política?” foram descritas a evolução dessa política até



aos dias de hoje, a forma atual da PCSD e as visões da UE sobre o possível futuro de uma política relacionada à segurança e defesa.

O motor de evolução dessa política foi constituído por uma base comum de interesses dos EM. A mudança da situação social, nomeadamente da ordem mundial, para uma forma multipolar (nível macro), deu início a um processo de reinterpretação dessa situação por parte dos Estados (nível meso), levando às ações que, por sua vez, modificaram o fenómeno coletivo, nomeadamente a reforma da política da UE relacionada à segurança e defesa (nível macro). A conclusão a que se chegou sobre essa mudança da situação social foi a de que a Europa tinha de assumir uma postura mais responsável, a fim de assegurar a sua própria segurança e defesa. Neste contexto foram formulados três cenários sobre a futura PCSD no horizonte de 2025 que implicam uma cooperação mais intensa para conceber uma PCSD mais robusta e abrangente.



3. Análise comparativa das estratégias de defesa português e alemão

Partindo do princípio de que também os interesses dos Estados-Membros (EM) levarão a um dos três cenários explicados no capítulo anterior, serão analisados, nesse capítulo, os conceitos estratégicos de Portugal e Alemanha respetivamente, com o objetivo de identificar os interesses dos mesmos a favor de um dos três cenários prováveis para a forma futura da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Portanto, os interesses serão identificados no âmbito da perspectiva da UE sobre a evolução da PCSD, debruçados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Governo de Portugal, 2013) e no *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* (BMVg, 2016).

Em primeiro lugar, será esquadrihada a forma como esses dois EM explicam e interpretam a sua situação social, nomeadamente como eles definem o próprio ambiente de segurança contemporâneo, por um lado, e se há, por outro, diferenças relativamente à explicação e interpretação desse fenómeno ao nível europeu. Em segundo lugar, focar-nos-emos nos tipos de estratégias patentes nos conceitos estratégicos desses EM para responder às ameaças e desafios percebidos subsequentemente da interpretação do próprio ambiente de segurança, de maneira a identificar os seus possíveis interesses num desenvolvimento cooperativo da PCSD (OE3).

3.1 Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal

No século XIX, em que se constituíram novos estados no meio da Europa e, com isso, se reestruturou uma nova constelação de poder nesse continente, Portugal já tinha mais de 500 anos de soberania nacional, e desenvolveu um pensamento estratégico focando-se no descobrimento de novas colónias que asseguraram a prosperidade do país. Com a desintegração do sistema de colonização no século XX, Portugal foi confrontado com o risco de estar isolado ou marginalizado. Para mitigar esse risco, o país vinculou-se nas Organizações Internacionais (OI) e, entre outros, foi membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (1949) e aderiu à UE em 1985 (Grupo de Reflexão Estratégica Independente, 2017, pp. 33-38). Nesse sentido o governo de Portugal refere que os interesses e valores nacionais devem ser cumpridos, especialmente em períodos de recursos limitados, reforçando os compromissos internacionais, nomeadamente a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e os tratados da OTAN e da União Europeia (UE). Sobretudo a OTAN e a UE são reconhecidos vitalmente como garantia de segurança, de defesa e de prosperidade para Portugal. Um dos interesses estratégicos nacionais é o esforço de cooperação estratégica com essas OI (Governo de Portugal, 2013, p. 12).



O espaço nacional de Portugal compõe-se pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira e pelo território continental que define o Triângulo Estratégico (Governo de Portugal, 2013, p. 26), determinando a Europa e o Atlântico como as áreas principais do interesse estratégico nacional, complementado pelas regiões ultramarinas de países da língua portuguesa.

O atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de Portugal foi aprovado em abril de 2013, antes dos acontecimentos graves que caracterizam o ambiente de segurança contemporâneo mundial e europeu em particular. Nomeadamente a anexação da península Crimeia que marcou o momento em que a Rússia mostrou a sua postura contra o mundo ocidental e, a partir daí, tem perturbado a ordem euro-atlântico. Também a decisão dos Britânicos a favor de uma saída da UE (2016) e a mudança da relação transatlântico depois da inauguração da administração Trump nos Estados Unidos da América (EUA) (2017) aconteceram-se depois da publicação do CEDN de Portugal. A Primavera Árabe, iniciando-se em 2010 em Tunísia, levou para uma desintegração dos vários estados no Norte da África e no Médio-Oriente cujos resultados mais graves mostraram-se também depois da publicação do CEDN.

Uma análise da perceção de Portugal do próprio ambiente de segurança contemporâneo bem como dos enunciados sobre os indicadores do desenvolvimento da PCSD a partir desse CEDN, por isso, tem de incluir uma avaliação da atualidade das afirmações respetivas feitas nesse documento. Nesse contexto será feita adicionalmente uma análise do posicionamento político-estratégico de Portugal a respeito da evolução recente nesse setor depois da Cimeira de Bratislava em 2016, nomeadamente o empenho do país no decurso da realização dos projetos da Cooperação Estruturada Permanente (CEP).

3.1.1. Perceção de Portugal do ambiente de segurança

Para Portugal, o mundo em mudança e a globalização são os catalisadores do desenvolvimento das ameaças e riscos estratégicos. A mudança da ordem mundial levou a uma difusão de poder para diferentes atores, alterando o equilíbrio de poder e ameaçando o ambiente de segurança internacional. A globalização causou uma forte interdependência de todos os domínios da vida sociopolítica que, por um lado, permitiu novas oportunidades de progresso, mas, por outro, favoreceu oportunidades de ação por parte das redes do crime organizado e do terrorismo internacional, causando condições favoráveis para processos de desestruturação de Estados; para a proliferação de armas de destruição massiva e para os ataques cibernéticos (Governo de Portugal, 2013, p. 16).



A crise económica é reconhecida como fator favorável para a expansão dessas ameaças e riscos. Além disso, nota-se uma nova orientação estratégica dos EUA para a região do Pacífico, tal facto tem um impacto no equilíbrio de poder das principais regiões do mundo e, com isso, também no ambiente de segurança na Europa (Governo de Portugal, 2013, p. 16). A crise económica representa também outro risco para o ambiente de segurança. Especialmente quando essa crise é acompanhada de fenómenos como: o envelhecimento demográfico e as tensões internas¹⁰. Isto significa uma ameaça ao projeto europeu, em geral e, no domínio de segurança e defesa, ao desenvolvimento da PCSD, em particular (Governo de Portugal, 2013, p. 17). Apesar das ameaças e riscos já mencionados, são identificados ainda como fenómenos de impacto ao ambiente de segurança: a pirataria; a contestação de recursos naturais; as alterações climáticas e a propagação de pandemias (Governo de Portugal, 2013, pp. 21-23).

Para responder adequadamente a essas ameaças e riscos “Para Portugal, a continuidade da Aliança Atlântica e da UE são indispensáveis [...]” (Governo de Portugal, 2013, p. 20).

3.1.2. Enunciados sobre o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa

Para Portugal, um sistema multilateral que se expresse nas alianças dentro da ONU, da OTAN e da UE é a melhor forma de garantir a segurança nacional (Governo de Portugal, 2013, p. 28). Nesse contexto, a UE é parte crucial para a segurança do país e o bem-estar da população. O desenvolvimento da PCSD da UE, que representa os interesses comuns dos EM no domínio de segurança e defesa, bem como as obrigações mútuas, incluindo as cláusulas de defesa coletiva ou de mecanismos da CEP, tem uma prioridade estratégica significativa. “[...] Portugal deve garantir a sua posição como parte integrante da cooperação estruturada permanente no quadro da PCSD, apostando na qualidade da sua participação nas missões da UE e nos programas da Agência de Defesa Europeia” (Governo de Portugal, 2013, p. 30).

O conceito de ação estratégica de Portugal é dividido em três vetores (Governo de Portugal, 2013, pp. 40-46), subdivididos em objetivos políticos e ações estratégicas. A seguir, mencionaremos apenas os objetivos e ações relacionados à UE, relativamente à PCSD, que se incluem principalmente no primeiro vetor de “Exercer Soberania, Neutralizar Ameaças e Riscos à Segurança Nacional”. Nesse contexto Portugal pretende:

¹⁰ Essas tensões não são explicadas concretamente no CEDN, mas é mais provável que as implicam os fenómenos do populismo e do nacionalismo favorecidos pela crise económica.



- a) reforçar as políticas comuns da UE, especialmente a PCSD e manter o seu papel ativo para o desenvolvimento dessa política;
- b) participar nas missões da UE;
- c) potenciar as oportunidades no domínio da economia de defesa;
- d) reforçar as capacidades das informações estratégicas;
- e) melhorar a cooperação entre os órgãos de segurança e os órgãos de defesa.

Dentro do processo de desenvolvimento da CEP, cujo avanço mais recente foi a adoção do plano concreto de implementação pelo Conselho Europeu (CE), no dia seis de março de 2018 (European External Action Service, 2018), Portugal está envolvido em catorze dos dezassete projetos. Em nove desses projetos Portugal está a participar, em cinco o país tem um papel de observador (Apêndice B).

3.2 Conceito Estratégico da Defesa Nacional da Alemanha

Para entender melhor a relação entre a Alemanha e a UE é necessário conhecer a história alemã. A Alemanha se constituiu como nação em 1871, por isso, a sua história como nação ainda é muito recente em comparação a outros países europeus. Nesse curto período de tempo, o país esteve envolvido em duas Guerras Mundiais e sofreu uma fragmentação do seu território por quarenta anos, durante a Guerra Fria (Kissinger, 2014, p. 66). Duas linhas de continuidade caracterizavam o pensamento estratégico alemão nesse período, determinadas pela posição geopolítica do país no meio da Europa. Por causa dessa posição geopolítica, a Alemanha não conseguiria responder a uma ameaça simultânea do Leste e do Oeste e, por isso, desenvolveu uma estratégia de alianças. Alternativamente, a Alemanha cumpriu uma estratégia expansiva e agressiva que se articulou, em especial, quando o país se desenvolveu para uma potência económica e política significante¹¹.

No fim da Guerra Fria, chegou mais uma vez o momento em que a Alemanha reunificada dispôs de capacidades para se desenvolver significativamente como potência económica e política, provocando preocupações por parte de outros países, especialmente na Europa. Para evitar que a Alemanha voltasse a ter uma postura agressiva, os estados europeus, por um lado, procuraram integrá-la intensamente nas estruturas das OI, especialmente na OTAN e na UE. Por outro lado, a Alemanha, que sofreu as consequências

¹¹ A estratégia das alianças foi executada no fim do século XIX, início do império alemão, sob a égide do chanceler Bismarck e no período da separação alemã. Enquanto a estratégia expansiva e agressiva foi executada nos inícios das duas guerras mundiais (Brzezinski, 2001, p. 63).



terríveis de duas Guerras Mundiais¹², reconheceu que uma estratégia expansiva e agressiva pioraria a própria situação. Este facto, somado às preocupações dos outros Estados, levaram a que a Alemanha contribuísse para uma ordem mundial pacífica, em conjunto com os outros países europeus, dentro de uma Europa unificada. Nesse âmbito, a Alemanha tornou inseparável a sua identidade nacional com a identidade europeia (BMVg, 2016, p. 22). A Alemanha, no seu Livro Branco atual, publicado em 2016, conectou ainda, de forma destacável, os seus interesses nacionais de segurança a uma ideia de Europa. A declaração que “os interesses de segurança alemães são determinados pela posição geográfica no meio da Europa e a adesão do país à UE, pela potência económica e dependência comercial, pela vontade de tomar mais responsabilidade e pelo mandamento pacífico descrito na lei fundamental alemã” (BMVg, 2016, p. 24) está a sublinhar essa postura. Além disso, a intensificação da integração europeia é um dos seis interesses de segurança alemães.

3.2.1. Perceção da Alemanha no ambiente de segurança

O principal motor de desenvolvimento dos desafios e ameaças atuais é, conforme o imaginário alemão, a globalização, causando mudanças significantes na ordem mundial. Num mundo globalizado, quase todos os domínios da vida sociopolítica, como os setores políticos, económicos e tecnológicos, estão intensamente interligados. Dessa forma, a significância do espaço cibernético e informacional tem-se acelerado, traduzindo-se numa importância estratégica para a Alemanha, cuja prosperidade depende do livre comércio e do fluxo energético ininterrupto (BMVg, 2016, p. 28). O país, por isso, interpreta – no seu conceito estratégico – os ataques cibernéticos e as operações no espaço informacional como ameaças estratégicas (BMVg, 2016, p. 36). Para responder adequadamente, a Alemanha – no âmbito da UE – pretende modificar a lei internacional em que atualmente ainda não estão incorporadas essas ameaças, e melhorar a coordenação das capacidades de todos os órgãos de segurança e defesa ao nível nacional e europeu. Também são identificados outros fenómenos que resultam da globalização, como a expansão das epidemias ou o aumento dos movimentos de antiglobalização (em todos os seus matizes: fanatismo religioso; populismo; nacionalismo; etc.) que ameaçam o projeto europeu e podem ser resolvidas melhormente em conjunto com os parceiros dentro de OI, especialmente no caso da UE, cujas estruturas devem ser reforçadas (BMVg, 2016, p. 29).

¹² Depois da Primeira Guerra Mundial a Alemanha foi destruída economicamente e sofreu uma época da pobreza e dos conflitos civis. Depois da Segunda Guerra Fria a Alemanha foi destruída fisicamente e sofreu uma separação em duas partes.



As atuais mudanças da ordem mundial, além dos fatores supracitados, são causadas pelo crescimento demográfico que se verifica nos países com um baixo grau de desenvolvimento económico. Por isso, há uma pressão demográfica enorme que causa fluxos migratórios dos países pobres da vizinha África e do Médio-Oriente em direção à Europa que tem um impacto estratégico. Para responder a essa ameaça, o país – no âmbito da UE – tenta melhorar as circunstâncias de vida nessas regiões (BMVg, 2016, p. 29).

Adicionalmente, algumas zonas do Médio-Oriente e de África, são caracterizadas pelo fenómeno da desintegração das estruturas estatais, transformando essa região em lugares de refúgio para o crime organizado e para o terrorismo internacional, que por sua vez, são percebidos como uma ameaça estratégica para a segurança. Uma resposta adequada a essa ameaça só poderia ser executada se fosse coordenada com os parceiros transatlânticos e europeus (BMVg, 2016, p. 34).

A transformação da ordem mundial bipolar para uma ordem multipolar, depois da Guerra Fria, levou a uma difusão do poder. Hoje em dia, não há apenas atores estatais que têm o poder de moldar ou influenciar o cenário internacional, também há outros atores, como por exemplo, empresas mundiais que acumulam poder suficiente para levar a cabo essa influência. As diferentes ideologias dos vários atores poderosos sobre a ordem mundial podem criar conflitos que poderiam ser evitados mais eficazmente se essa ordem multipolar fosse refletida sob as estruturas da ONU. Desse modo, a Alemanha também se empenharia por um aumento da importância da UE, o que poderia ser realizado se essa OI tomasse mais responsabilidades na garantia de um ambiente de segurança no mundo (BMVg, 2016, p. 31).

Com a sua estratégia expansiva face à Ucrânia, a Rússia mostrou a sua postura contra o mundo ocidental e, com isso, tem perturbado a ordem euro-atlântica. Para responder a essa ameaça, devem ser aumentadas as capacidades de defesa coletiva, bem como a segurança cooperativa ao nível nacional, europeu e transatlântico (BMVg, 2016, p. 32).

Além disso, a Alemanha observa que o projeto europeu está ameaçado pelas crises financeiras e migratórias. A primeira crise levou a graves cortes nos orçamentos militares dos EM da UE. Paralelamente, outros atores internacionais têm aumentado as suas capacidades militares. Por isso, o reforço da unidade interna da UE tem uma importância enorme. A Alemanha, nesse contexto, apoiará o processo de realização de todas as opções do Tratado de Lisboa (TdL) (BMVg, 2016, p. 33).

As alterações climáticas têm impacto na segurança, porque também causa fluxos migratórios quando criam condições hostis de vida. A Alemanha, por isso, empenhar-se-á



dentro da ONU, da UE e do G7, para que as alterações climáticas sejam também percebidas como uma ameaça à segurança (BMVg, 2016, p. 42).

Deduzido dessa percepção do ambiente de segurança, a Alemanha formulou cinco estratégias prioritárias, sendo que apenas a segunda é relacionada com a OTAN e a UE, e reforça que as duas OI têm um papel significativo para a segurança nacional. Para isso, a Alemanha apoiará e reforçará o processo de desenvolvimento dessas OI, o que inclui a criação de uma Força Armada Europeia (BMVg, 2016, p. 50) e a transformação da UE para uma União de Segurança e Defesa, que se articule num fortalecimento das estruturas da UE nos domínios de segurança e defesa, com foco na indústria de armamento europeu (BMVg, 2016, p. 73).

3.2.2. Enunciados sobre o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa

A Alemanha tem apoiado constantemente o processo de desenvolvimento da PCSD, por exemplo, com a Polónia e França, no seio do fórum de discussão, “Triângulo de Weimar”. No entendimento alemão em especial, a implementação da CEP tem uma enorme importância porque visa a criação de uma defesa comum dentro da UE. Por isso, como já explicado, o objetivo estratégico alemão a longo prazo é uma União da Segurança e Defesa. Concretamente, a Alemanha dará suporte ao desenvolvimento das estruturas da UE no domínio da segurança e defesa; à clara união das capacidades civis e militares dentro da UE e ao reforço de uma indústria de defesa europeia (BMVg, 2016, p. 73).

Relativamente às estruturas, o país, está pronto para tomar mais responsabilidades como Nação-Quadro para os projetos multinacionais que visam preencher lacunas de capacidades. Dessa forma, a Alemanha foca-se primeiramente no desenvolvimento das aeronaves não tripuladas, na comunicação via satélite, no reabastecimento em voo e ainda na cibersegurança e ciberdefesa (BMVg, 2016, p. 74).

Para melhorar a conjugação das capacidades civis e militares, a Alemanha pretende criar um quartel general permanente da UE, ao nível operacional, com estruturas civis-militares (BMVg, 2016, p. 76).

Relativamente à implementação de uma indústria de defesa europeia, o objetivo alemão é a intensificação do processo de europeização das indústrias de defesa dos EM, mantendo, contudo, em paralelo, a disponibilidade das próprias tecnologias de chave para interesses nacionais (BMVg, 2016, p. 74).

Em suma, a Alemanha formulou o seguinte catálogo de medidas para reforçar o processo de evolução para uma União de Segurança e Defesa (BMVg, 2016, pp. 75-77):



- a) Conceber a PCSD menos técnica, burocrática e mais vinculativa para os EM;
- b) Melhorar a visibilidade das vantagens da PCSD para os cidadãos;
- c) Apoiar a criação de uma nova doutrina estratégica para o desenvolvimento da PCSD;
- d) Fortalecer os Estados vizinhos frágeis com meios financeiros da UE;
- e) Reforçar o desenvolvimento comum das capacidades europeias;
- f) Promover o papel da *EDA*;
- g) Fortalecer a abordagem abrangente da UE que se articula na combinação do poder económico e político dessa OI com o poder de coerção;
- h) Melhorar a capacidade de reação da UE com a criação de um órgão civil-militar permanente, para e pelo planeamento da gestão de crises e conflitos;
- i) Melhorar a harmonização da cooperação da UE com a OTAN, especialmente nos domínios dos exercícios comuns, da cibersegurança e ciberdefesa, bem como da comunicação estratégica;
- j) Promover a capacidade de investigação e inovação da indústria de defesa na Europa;
- k) Intensificar a integração das Forças Armadas dos EM ao desenvolvimento das unidades multinacionais (por exemplo a Brigada ALE-FRA), das cadeias de comando multinacionais permanentes (por exemplo o *EUROKORPS*);
- l) Intensificar a interdependência das Forças Armadas dos EM com a criação do agrupamento de capacidades ao nível europeu (por exemplo a força naval europeia permanente), bem como da vontade de tomar o papel da *Leadnation* sob o *European Battlegroups*.

Dentro da realização da CEP, a Alemanha empenhou-se como um estado dinamizador e principalmente, em conjunto com a França, tem impulsionado o desenvolvimento desse projeto, cujo avanço mais recente foi a adoção do plano concreto de implementação pelo Conselho Europeu, no dia seis de março de 2018 (European External Action Service, 2018). Nesse contexto, é apoiada fortemente a realização de todos os aspetos da CEP, explicados no subcapítulo 2.2. Concretamente, a Alemanha alinha a sua edificação de capacidades militares com os processos de edificação ao nível europeu e pretende estar envolvido em dez dos dezassete projetos cooperativos da CEP, assumindo a liderança de quatro deles (Apêndice C).



3.3 Síntese conclusiva

Para responder à QD3, “quais são os interesses de Portugal e da Alemanha num desenvolvimento cooperativo da PCSD da UE?” é possível resumir que uma cooperação entre si – dentro da UE – é avaliada como racional por ambos EM, a fim de melhor responder às próprias necessidades. Essa cooperação, que se articula no desenvolvimento comum da PCSD, é do interesse tanto de Portugal quanto da Alemanha.

Dessa forma, pode-se concluir que não há diferenças significativas relativamente à interpretação do próprio atual ambiente de segurança entre a UE e os dois EM (Apêndice D).

As estratégias nacionais formuladas em conjunto com o empenhamento dos EM no CEP – sublinhadas pelas fortes declarações a favor do desenvolvimento da PCSD – também demonstram claramente o interesse numa cooperação nesse âmbito (Apêndice E).



4. Análise dos impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha

Depois de atentarmos para o facto de que há interesses comuns para um desenvolvimento cooperativo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) entre os dois Estados-Membros (EM) em análise, torna-se, então de suma importância observar se esses interesses apoiam ou não, um dos três cenários já definidos, ou seja, analisar os impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha no desenvolvimento da PCSD da União Europeia (UE) (OE4).

Recorrendo à teoria de *Rational Choice (RC)* explicada no primeiro capítulo, os atores só agiriam a favor de uma política específica, se os benefícios fossem maiores do que os custos. Portanto, para se analisar as preferências de Portugal e da Alemanha a favor de um dos cenários descritos no segundo capítulo, far-se-á uma análise sobre o custo-benefício. Contudo, a análise não se restringirá aos dois itens, mas sim alargar-se-á também à importância subjetiva desses aspetos por parte dos atores, ou seja, será incorporado o fator individual ou subjetivo que, de acordo com a teoria *RC*, é relevante para o processo da escolha de uma opção específica. A partir da fórmula mostrada na figura 7, será possível representar a análise que inclui tanto os factos objetivos quanto os subjetivos.

Fórmula:

$$C = \text{Benefícios} - \text{Custos} = (BR \times IB) - (CR \times IC)$$

Cenários 1-3:

$$C1 = (BR1 \times IB1) - (CR1 \times IC1)$$

$$C2 = (BR2 \times IB2) - (CR2 \times IC2)$$

$$C3 = (BR3 \times IB3) - (CR3 \times IC3)$$

Valor maior = Cenário preferido

Lenda:

C – Cenário

BR – Benefício real

CR – Custos reais

IB – Importância subjetiva do benefício

IC – Importância subjetiva do custo

Figura 7 – Modelo da análise custo-benefício

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, pp. 43-45)



Foram identificados, portanto, quatro benefícios de um desenvolvimento da PCSD, e três custos relacionados a esse desenvolvimento. A categoria positiva foi concretamente deduzida das estratégias de Portugal e da Alemanha, feitas nos conceitos estratégicos nacionais, os quais já foram explicados anteriormente. A categoria negativa baseia-se em pressupostos que não são explicados explicitamente, mas podem, no entanto, ser inferidos logicamente.

O primeiro benefício identificado é o aumento da eficácia e eficiência das Forças Armadas no decurso do desenvolvimento da PCSD, deduzidos das estratégias portuguesas, tratando do reforço das capacidades das informações estratégicas; do melhoramento da cooperação entre os órgãos de segurança; dos órgãos de defesa. Esse primeiro benefício também é refletido nas estratégias alemãs, as quais tratam do reforço do desenvolvimento comum das capacidades; do fortalecimento da abordagem abrangente da UE; do melhoramento da capacidade da reação; da harmonização da cooperação; da intensificação, integração e interdependência das Forças Armadas dos EM.

Relativamente ao segundo benefício, nomeadamente a execução da influência política no processo do desenvolvimento da PCSD, os dois Estados apoiam-no da seguinte maneira, a saber, por parte de Portugal, a estratégia relacionada à manutenção do papel ativo no processo do desenvolvimento das políticas comuns da UE; por parte da Alemanha, a estratégia que trata da vontade de tomar o papel do *Leadnation* sob o *Battlegroup*.

O terceiro benefício identificado é o melhoramento da relação custo-eficácia relativamente ao orçamento dos setores de segurança e defesa. Baseia-se na estratégia portuguesa para o potenciamento das oportunidades no domínio da economia e da defesa. As estratégias alemãs que tratam da promoção do papel da Agência Europeia de Defesa (*EDA*) e da promoção das capacidades de investigação e inovação da indústria de defesa na Europa.

O último benefício diz respeito à transparência e credibilidade face aos cidadãos e reflete-se, no caso português, indiretamente na vontade da participação nas missões da UE. No caso alemão, o benefício debruça-se numa conceção da PCSD menos burocrática; no melhoramento da visibilidade das vantagens da PCSD e na criação de uma nova doutrina relacionada com o desenvolvimento da PCSD.

Os custos inferidos do processo de desenvolvimento da PCSD são: a ameaça da perda de soberania; o volume dos investimentos necessários nessa política e o risco de isolamento política, caso os outros EM prefiram um cenário cujo grau da cooperação seja mais forte.



A quadro 3 dá uma visão geral dos benefícios e custos no decorrer do processo de desenvolvimento da PCSD.

Quadro 3 – Benefícios e custos reais do processo do desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa

| Benefícios | Custos |
|---|---|
| (I) aumento da eficácia e eficiência das Forças Armadas | (i) ameaça da perda da soberania |
| (II) execução da influência política | (ii) volume dos investimentos necessários |
| (III) melhoramento da relação custo-eficácia relativamente ao orçamento | (iii) risco de isolamento política, caso os outros EM prefiram um cenário cujo grau da cooperação seja mais forte |
| (IV) transparência e credibilidade face aos cidadãos | - |

Fonte: (Autor, 2018)

A importância dos benefícios e custos reais, expressado pelos multiplicadores correlaciona-se com a intensidade da cooperação. Nesse caso, há uma correlação positiva com todos os benefícios, ou seja, quanto mais alto for a intensidade da cooperação, mais alto será o valor dos benefícios.

A importância dos custos (i) e (ii) também se correlaciona positivamente com a intensidade da cooperação. Inversamente, há uma correlação negativa entre essa intensidade e o custo (iii).

O quadro 4 dá uma visão geral dos multiplicadores dos benefícios e custos reais.

Quadro 4 – Multiplicadores dos benefícios e custos reais

| | Cenário 1 | Cenário 2 | Cenário 3 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| (I) | 1 | 2 | 3 |
| (II) | 1 | 2 | 3 |
| (III) | 1 | 2 | 3 |
| (IV) | 1 | 2 | 3 |
| (i) | 1 | 2 | 3 |
| (ii) | 1 | 2 | 3 |
| (iii) | 3 | 2 | 1 |

Fonte: (Autor, 2018)

Com respeito à importância subjetiva dos benefícios e custos pelos atores – que logicamente diferem entre esses EM – também se expressará através dos multiplicadores e basear-se-á numa interpretação do posicionamento, tanto nos conceitos estratégicos como nas recentes declarações políticas, por exemplo, no acordo de coligação do novo governo



alemão. Os multiplicadores relacionados reforçam ambos, o benéfico e os custos para os dois EM em análise.

Os próximos dois subcapítulos explicarão os benefícios e custos subjetivamente expectados.

4.1 **Análise dos impactos dos interesses de Portugal**

Duas estratégias portuguesas estão diretamente relacionadas com o primeiro benefício, o qual parece ter uma importância significativa para Portugal. Por isso, esse benefício tem um multiplicador subjetivo com um alto valor.

O mesmo valor tem o multiplicador subjetivo referente ao terceiro benefício. Desse modo, são formuladas uma estratégia e uma declaração portuguesa a favor da PCSD. Para além disso, pressupõe-se que Portugal, com uma percentagem de dívida de 128% do próprio PIB (Cortez, 2014) tenha interesse em melhorar a relação custo-eficácia no que diz respeito aos investimentos no orçamento, a fim de minimizar os gastos governamentais.

O multiplicador subjetivo do segundo benefício tem um valor médio. Nesse caso, embora esteja relacionado a uma estratégia portuguesa, Portugal não assume a liderança de quaisquer dos projetos da Cooperação Estruturada Permanente (CEP).

Por fim, o quarto benefício não é mencionado diretamente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e, por isso, o multiplicador subjetivo relacionado tem um valor mais baixo.

Relativamente aos multiplicadores subjetivos dos custos, aquele associado ao custo (ii) tem um valor mais alto, não apenas por causa da situação económica nacional, mas também por causa do facto de Portugal ser o EM com a taxa mais baixa dentro da UE, no que diz respeito aos investimentos públicos (Mateus, 2017).

O multiplicador subjetivo relativo ao custo (i) tem um valor mais alto. Exercer soberania é um dos objetivos estratégicos definidos no CEDN (Governo de Portugal, 2013, p. 40). Por isso, Portugal não aceitaria que a própria soberania fosse ameaçada durante o processo de desenvolvimento da PCSD.

Em suma, o multiplicador subjetivo relacionado com o custo (iii) tem um valor médio. Nesse caso, as expectativas dos outros EM face a Portugal não seriam avaliadas da mesma maneira como, por exemplo, o são as expectativas a respeito da França ou da Alemanha, os quais se constituíram como *drivers* do processo de desenvolvimento da PCSD dentro da UE.

O quadro 5 dá uma visão geral dos multiplicadores dos benefícios e custos, individualmente expectados por Portugal.



Quadro 5 – Multiplicadores dos benefícios e custos individualmente esperados por Portugal

| Benefícios | Multiplicador | Custos | Multiplicador |
|------------|---------------|--------|---------------|
| (I) | 3 | (i) | 3 |
| (II) | 2 | (ii) | 3 |
| (III) | 3 | (iii) | 2 |
| (IV) | 1 | - | - |

Fonte: (Autor, 2018)

Mediante a aplicação da fórmula da análise custo-benefício mostrado na figura 7, é possível inferir quais dos três cenários melhor corresponde aos interesses portugueses. Diante disso, o cenário três seria o preferido por Portugal (figura 8).

Fórmula:

$$C = \text{Benefícios} - \text{Custos} = (BR \times IB) - (CR \times IC)$$

$$\text{Benefício} = BR(I) \times IB(I) + BR(II) \times IB(II) + BR(III) \times IB(III) + BR(IV) \times IB(IV)$$

$$\text{Custos} = CR(i) \times IC(i) + CR(ii) \times IC(ii) + CR(iii) \times IC(iii)$$

Cenários 1-3:

$$C1 = (1x3 + 1x2 + 1x3 + 1x1) - (1x3 + 1x3 + 3x2) = 9 - 12 = -3$$

$$C2 = (2x3 + 2x2 + 2x3 + 2x1) - (2x2 + 2x3 + 2x2) = 18 - 14 = 4$$

$$C3 = (3x3 + 3x2 + 3x3 + 3x1) - (3x3 + 3x3 + 1x2) = 27 - 20 = 7$$

$C3 > C2 > C1$

Lenda:

C – Cenário
BR – Benefício real
CR – Custos reais
IB – Importância subjetiva do benefício
IC – Importância subjetiva do custo

Figura 8 – Análise custo-benefício de Portugal

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, pp. 43-45)

4.2 Análise dos impactos dos interesses da Alemanha

O centro de gravidade da estratégia alemã é, claramente, o primeiro benefício. Seis das doze medidas constantes no seu catálogo, estão diretamente ou indiretamente ligadas a este. Os quatro projetos da CEP sob a liderança alemã também apoiam a melhoria da eficácia e



eficiência das Forças Armadas. Por isso, o valor do multiplicador subjetivo desse benefício é alto.

O mesmo valor tem o multiplicador subjetivo do segundo benefício, a prova disto é o facto de a Alemanha ter formulado uma estratégia relacionada e, de igual forma, ter tomado a liderança de quatro dos dezassete projetos da CEP. Para além disso, consta do acordo da coligação do atual governo alemão uma clara afirmação da vontade de tomar responsabilidade e, com isso, exercer influência política no processo do desenvolvimento da PCSD (Partidos do Governo Alemão, 2018, pp. 145-146).

Nesse acordo de coligação, também é claramente formulada uma afirmação a favor do terceiro benefício, a saber, “no futuro, queremos planear, desenvolver, adquirir e operar capacidades militares mais próximas com o intuito de conceber uma cooperação no domínio do armamento numa Europa mais eficiente” (Partidos do Governo Alemão, 2018, p. 146). Devido a estas duas estratégias sublinhadas, o valor do multiplicador subjetivo desse benefício é ele também mais alto.

No que concerne à transparência e credibilidade face aos cidadãos, esse quarto benefício é refletido em três estratégias alemãs. Por isso, o valor do multiplicador subjetivo relacionado é médio.

O multiplicador subjetivo relacionado com o custo (i) tem um valor mais baixo. No conceito estratégico alemão é descrito como principio de estado, que a Alemanha assegurará um mundo pacífico, sempre em conjunto com os outros países europeus, dentro de uma Europa unificada. A identidade alemã, por isso, está ligada de forma eloquente com a identidade europeia (BMVg, 2016, p. 22), um facto que sublinha a vontade alemã de renunciar parcialmente à sua própria soberania, em benefício de uma identidade europeia.

O mesmo valor tem o multiplicador subjetivo relacionado com o custo (ii). Nessa situação, a Alemanha é um dos três EM da UE com a maior contribuição para o Produto Interno Bruto Europeu (Ferreira, 2017) e, por isso, dispõe das capacidades e também da vontade, de contribuir para o volume necessário de investimentos ao desenvolvimento da PCSD. Essa vontade também é sublinhada pelo seu empenhamento nos projetos da CEP.

Para concluir, o valor do multiplicador subjetivo do custo (iii) é mais alto. A Alemanha vê-se como um *driver* do projeto europeu em geral e, por isso, não tem nenhum interesse em estar isolada politicamente.

O quadro 6 dá uma visão geral dos multiplicadores dos benefícios e custos individualmente expectáveis pela Alemanha.



Quadro 6 – Multiplicadores dos benefícios e custos individualmente expectados pela Alemanha

| Benefícios | Multiplicador | Custos | Multiplicador |
|------------|---------------|--------|---------------|
| (I) | 3 | (i) | 1 |
| (II) | 3 | (ii) | 1 |
| (III) | 3 | (iii) | 3 |
| (IV) | 2 | - | - |

Fonte: (Autor, 2018)

A análise custo-benefício já utilizada pela Alemanha também daria respostas à seguinte questão: quais dos três cenários melhor corresponde aos interesses alemães? Como resposta, dir-se-ia que o terceiro cenário corresponde ao preferido pela Alemanha (figura 9).

Fórmula:

$$C = \text{Benefícios} - \text{Custos} = (BR \times IB) - (CR \times IC)$$

$$\text{Benefício} = BR(I) \times IB(I) + BR(II) \times IB(II) + BR(III) \times IB(III) + BR(IV) \times IB(IV)$$

$$\text{Custos} = CR(i) \times IC(i) + CR(ii) \times IC(ii) + CR(iii) \times IC(iii)$$

Cenários 1-3:

$$C1 = (1x3 + 1x3 + 1x3 + 1x2) - (1x1 + 1x1 + 3x3) = 11 - 11 = 0$$

$$C2 = (2x3 + 2x3 + 2x3 + 2x2) - (2x1 + 2x1 + 2x3) = 22 - 10 = 12$$

$$C3 = (3x3 + 3x3 + 3x3 + 3x2) - (3x1 + 3x1 + 1x3) = 33 - 9 = 24$$

$C3 > C2 > C1$

Lenda:

C – Cenário
BR – Benefício real
CR – Custos reais
IB – Importância subjetiva do benefício
IC – Importância subjetiva do custo

Figura 9 – Análise custo-benefício da Alemanha

Fonte: Autor adaptado de (Kunz, 2004, pp. 43-45)

4.3 Síntese conclusiva

Recorrendo à QD4: “quais são os impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha no desenvolvimento da PCSD da UE?” É possível concluir que os interesses de ambos atores apoiam fortemente o processo de desenvolvimento dessa política.



Como resultado de uma análise custo-benefício – que incorpora não apenas os custos e benefícios reais, mas também a importância subjetiva dos mesmos para cada um dos atores – conclui-se que os interesses de Portugal e da Alemanha tendem a apoiar o cenário C, o cenário com o grau de cooperação mais elevado.



Conclusões

No início do presente trabalho, foi proposto responder à seguinte Questão Central (QC): “qual é o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE?” Para responder a essa QC foram formuladas quatro QD, as quais estruturam esse estudo e determinam cada um dos quatro capítulos da investigação.

As explicações e descrições feitas no primeiro capítulo recorrem à teoria sociológica de *Rational Choice (RC)* que serve como quadro teórico dessa investigação. Foi explicitada a premissa da interdependência das estruturas sociais e das ações individuais, baseando-se nas quatro posições básicas, nomeadamente (i) o ator individual é a unidade de ação, (ii) a motivação principal de ação representa a maximização do próprio benefício, (iii) os recursos limitados causam a necessidade da cooperação que constitui a base das estruturas de uma sociedade e, por fim, (iv) as ações individuais não podem alcançar necessariamente resultados racionais ao nível coletivo. Utilizando o modelo da análise estrutural-individualista da teoria da *RC*, foi possível inferir sobre os atores relevantes na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) e o seu interesse em cooperar (OE1).

Explicou-se, ainda, que os governos dos Estados se compõem de partidos políticos que foram eleitos – através de voto – por atores individuais ao nível micro. Resultado do processo de escolha racional, o partido eleito é aquele que melhor satisfaz as necessidades individuais de tais atores. Os governos, por isso, agem como agentes dos atores individuais, representando-os ao nível meso. Diante disto, os Estados-Membros (EM) representam os atores alvo deste trabalho porque atuam como agentes dos cidadãos da UE. Conforme mencionado e devido à delimitação espacial que foi definida, Portugal e Alemanha foram os EM escolhidos para análise e investigação.

Além disso, foi exposto que como os atores ao nível micro, também esses atores coletivos ao nível meso, terão potencialmente um interesse numa cooperação entre si e se essa cooperação é avaliada como racional, isto é, se ela responde às próprias necessidades. Nesse sentido, foram realizadas mais pesquisas com o objetivo de saber se uma cooperação entre os EM, no processo de desenvolvimento da PCSD da UE, seria avaliada pela opção de ação que melhor corresponde aos interesses dos mesmos. Para testar a aplicabilidade do modelo da análise estrutural-individualista, questionou-se, inicialmente, se o mecanismo de escolha racional também terá influenciado o processo de desenvolvimento da PCSD da UE, até aos dias de hoje.



Acerca da Questão Derivada (QD) 2, a saber, “como se desenvolveu a PCSD da UE até hoje e quais são as perspectivas da forma futura dessa política?” Foi descrita, no subcapítulo 2.1, a evolução dessa política até aos dias de hoje. No subcapítulo a seguir, apresentou-se a forma atual da PCSD e, no subcapítulo 2.3, foram explicitadas as visões da UE sobre o possível futuro de uma política relacionada à segurança e defesa.

O motor de evolução dessa política foi constituído por uma base comum de interesses dos EM. A mudança da situação social, nomeadamente da ordem mundial, para uma forma multipolar (nível macro) deu início a um processo de reinterpretação dessa situação por parte dos Estados (nível meso), levando a ações que, por sua vez, modificaram o fenómeno coletivo, nomeadamente a reforma da política da UE relacionada com a segurança e defesa (nível macro). Um exemplo disso foi o desenvolvimento da PESD e a integração da PCSD no seu seio como peça central, tendo-se iniciado a partir dos interesses de dois EM, a saber, a França e a Grã-Bretanha¹³.

Também foram os interesses dos EM que impulsionaram um processo de reformulação da atual forma da PCSD, o qual pudesse dar conta adequadamente das grandes mudanças contemporâneas da ordem mundial (*BREXIT*; nova relação transatlântica; ameaça híbrida e de terrorismo; nova distribuição de poder no Leste da Europa etc.). A conclusão a que se chegou sobre essa situação social foi a de que a Europa tinha de assumir uma postura mais responsável, a fim de assegurar a própria segurança e defesa. Nesse sentido, além do mais, foi mitigado – na Estratégia Global da UE – o problema acerca dos conflitos de interesses entre os EM através do princípio de boa vontade na participação em projetos; da opção da abstenção qualificada e, ainda, de mais poder jurídico relativamente às obrigações dos EM (Bendiek, 2017, p. 10) em assegurar um alto grau de capacidade de ação, por parte da UE, no processo de desenvolvimento da PCSD.

Os três cenários sobre a forma futura da PCSD no horizonte de 2025, explanados no subcapítulo 2.3, tiveram como base a constatação de que a Europa necessita de adotar uma postura de maior responsabilidade, de modo a poder assegurar a sua própria segurança e defesa. Todos esses cenários implicam uma cooperação mais intensa para o desenvolvimento de uma PCSD mais robusta e abrangente. A cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) torna-se essencial no garante de uma defesa adequada da Europa e, simultaneamente reforçaria o papel da UE, a qual poderia agir, até 2025, de igual para

¹³ No Cimeira de Saint Malo, em 1998, esses dois EM iniciaram um reforço do domínio militar dentro da UE.



igual com essa Organização, complementada com capacidades e domínios, que a mesma ainda não dispõe.

No capítulo três, foi feita uma análise comparativa das estratégias de defesa portuguesa e alemã. Inicialmente foi analisado, como os dois EM – Portugal e Alemanha – interpretam o próprio ambiente de segurança, as ameaças e desafios. Posteriormente, identificou-se as estratégias nacionais que foram desenvolvidas como resposta.

Recorrendo ao modelo de análise estrutural-individualista (figura 2), foi averiguado ao nível macro, como os dois EM compreendem as suas respetivas situações sociais (o ambiente de segurança) e, ao nível meso, como a interpretação dessas situações (a identificação das ameaças e desafios) levou a uma ação por parte dos mesmos (o desenvolvimento de estratégias).

Podemos assim concluir que não há diferenças significativas relativamente à interpretação do próprio ambiente de segurança contemporâneo entre a UE e os dois EM (Apêndice D).

As estratégias formuladas em conjunto com o empenhamento dos EM no Cooperação Estruturada Permanente (CEP), sublinhado pelas fortes declarações a favor do desenvolvimento da PCSD, também demonstram claramente o interesse categórico numa cooperação nesse âmbito (Apêndice E).

Por conseguinte, e para responder à QD3: “quais são os interesses de Portugal e da Alemanha num desenvolvimento cooperativo da PCSD da UE?” É possível concluir que uma cooperação entre si, nesse contexto, é considerada como racional por ambos atores, como a melhor forma de responder às suas necessidades e interesses.

Acerca da QD4, a saber, “quais são os impactos dos interesses de Portugal e da Alemanha no desenvolvimento da PCSD da UE?” realizou-se uma análise custo-benefício que se baseasse nas estratégias formuladas nos conceitos estratégicos de Portugal e Alemanha, assim como no empenhamento desses EM nos projetos da CEP, abrangendo não apenas os custos e benefícios, mas também a importância subjetiva desses mesmos para os atores em análise.

Dessa forma, foi incorporado o fator individual ou subjetivo que, segundo a teoria *RC*, tem uma importância significativa no processo de escolha de uma opção de ação específica (escolha racional) que permite avaliar o impacto dos interesses portugueses e alemães no processo de desenvolvimento da PCSD da UE.



Foram identificados, portanto, quatro benefícios reais, nomeadamente (I) o aumento da eficácia e eficiência das Forças Armadas, (II) a execução da influência política, (III) o melhoramento da relação custo-eficácia relativamente ao orçamento e (IV) a transparência e credibilidade face aos cidadãos. Igualmente, considerou-se três custos reais: (i) a ameaça da perda da soberania; (ii) o volume dos investimentos necessários e, por último, (iii) o perigo da isolamento política, caso os outros EM prefiram um cenário cujo grau de cooperação seja mais forte.

Existe uma correlação positiva entre a importância dos benefícios com a intensidade da cooperação, ou seja, quanto mais alto for a intensidade da cooperação mais alto será o valor desses benefícios. Relativamente aos custos reais, a importância dos custos (i) e (ii) relaciona-se positivamente com a intensidade da cooperação. Pelo contrário, há uma correlação negativa entre essa intensidade e o custo (iii). Todas as correlações são expressas pelos multiplicadores.

A importância subjetiva dos benefícios e custos para os atores se difere, naturalmente, entre os mesmos, tal facto foi, também, expresso pelos multiplicadores. Desse modo, para Portugal, os benefícios (I) e (III) e os custos (i) e (ii) têm uma importância mais elevada, enquanto, por exemplo, o benefício (IV) tem importância mais baixa. Para a Alemanha, são os benefícios (I), (II) e (III) juntamente com o custo (iii) que têm uma importância alta, enquanto, por exemplo, os custos (i) e (ii) são menos importantes.

Depois da análise custo-benefício, foi possível concluir que os interesses de Portugal e da Alemanha tendem a apoiar o cenário com a intensidade de cooperação mais forte, nomeadamente o cenário C. Além disso, deduz-se que os interesses de ambos os EM apoiam fortemente o processo de desenvolvimento dessa política.

O princípio da maioria qualificada, relativamente às decisões que têm de ser tomadas no decorrer do processo de desenvolvimento da PCSD da UE – o qual foi, finalmente, implementado com o Tratado de Lisboa (TdL), em 2007 (Pedra, 2010, p. 117) – em combinação com a implementação do princípio de boa vontade, no que se refere à participação nos diferentes projetos implementados da CEP – ao longo da publicação da Estratégia Global da UE (European Council, 2017) – tem facilitado o progresso da evolução dessa política.

Nesse caso, parece-nos exequível promover o avanço do desenvolvimento político também sob as condições da falta de unanimidade. Por isso, recorrendo ao resultado da análise custo-benefício – realizada na fase analítica desta investigação, designadamente, as



preferências iguais de Portugal e da Alemanha, cujos interesses tendem a apoiar o cenário C – se pode dar uma resposta clara à QC dessa investigação: “qual é o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE?” Além disso, permite extrair conclusões sobre a tendência a favor de uma cooperação mais forte no decorrer do processo de tal política. O elemento que sustenta esta tese é o facto de tanto Portugal como a Alemanha preferirem a opção com um elevado grau de cooperação, em vez de um cenário menos forte. Conjugado com o facto de a Alemanha se ter constituído como um *driver* da europeização, conjuntura sublinhada pela participação de quase todos os EM na CEP¹⁴.

É de suma importância vincar, por conseguinte, as limitações desta investigação, pois a delimitação espacial deste trabalho, permitiu analisar apenas os interesses de dois dos vinte e sete EM. Assim, as conclusões finais refletem apenas um excerto da totalidade dos impactos provenientes dos interesses de outros EM da UE no processo de desenvolvimento de políticas, concretamente da PCSD da UE.

Além do mais, foram identificados – a partir da análise dos conceitos estratégicos e da intensidade do empenhamento na CEP de Portugal e da Alemanha – os benefícios, custos e multiplicadores utilizados na fase analítica deste trabalho. Uma análise mais profunda, isto é, de outros EM da UE, poderá alargar o número e o nível de detalhes desses fatores.

Nesse sentido talvez valha a pena analisar os interesses dos EM do Leste da Europa. A posição geopolítica deles, poderá causar uma outra perceção da situação social e uma escolha racional diferente das suas opções de ação. Por outro lado, a realidade história e diferente desses EM, nomeadamente a influência comunista durante a época de Guerra Fria e o passado democrático mais curto, poderá ter um impacto significativo na interpretação e escolha racional das suas opções de ação.

Mesmo assim, a teoria da *RC* e a análise custo-benefício aplicadas nesta investigação oferecem um instrumento apropriado, para explicar a existência de políticas baseadas nos interesses dos EM, incorporando a interpretação subjetiva da situação social por parte desses atores. Também é possível com este modelo de análise, deduzir desses interesses, as tendências de desenvolvimento político dentro da UE.

O presente estudo auxilia – de maneira enriquecedora – futuras investigações que pretendam aplicar este modelo de análise a outros EM da UE.

¹⁴ Estão a participar na CEP 25 dos 27 EM que permanecem na UE depois do *BREXIT* (Puhl, 2018, p. 1).



Com essa finalidade, seria possível deduzir com maior rigor, o desenvolvimento da PCSD da UE.

A quarta posição básica da teoria da *RC*, nomeadamente o fenómeno em que as ações individuais não podem necessariamente alcançar resultados racionais ao nível coletivo também poderá orientar futuras investigações. O dilema dos bens comuns (Kunz, 2004, p. 92) esclarece esse fenómeno, onde existe um interesse racional dos atores de beneficiar de um bem comum sem investir na sua criação ou conservação. A PCSD da UE poderia ser considerada como um bem comum do qual todos os atores beneficiam, mas em que poderia ser avaliada como racional a opção de ação de investir menos ou nada. O facto de nem todos os EM participarem nos projetos da CEP, mas, de alguma forma, todos eles beneficiarem de uma PCSD mais robusta e abrangente, poderá ser um indicador para a deteção de um problema, no contexto da evolução dessa política. Este pode ser outro ponto de interesse para futuras investigações sobre o fenómeno.

Chegado ao fim desta investigação, o Objetivo Geral (OG): identificar o cenário mais provável da evolução da PCSD da UE, parece ser apropriado concluir, com base na análise dos interesses de Portugal e da Alemanha, que existe uma elevada probabilidade do cenário C de desenvolvimento da PCSD da UE no horizonte de 2025 se concretizar, e uma perceção de uma tendência geral de crescimento da cooperação entre EM da UE. De igual modo, a constatação da situação social – dos desafios e ameaças contemporâneos, em termos de segurança – leva a uma compreensão por parte dos EM que seria mais adequada uma cooperação ao nível europeu que respondesse a esses desafios e ameaças. Consequentemente, essa seria a opção que melhor corresponderia aos interesses dos próprios e atenuaria, ao mesmo tempo, as preocupações dos cidadãos europeus (figura 6). Assim, torna-se apropriado concluir que a forma futura mais provável da PCSD da UE estará alicerçada num grau de cooperação mais elevado.



Bibliografia

- Baach, W. e Fett, W., 2016. Die EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur: Realität oder Vision? - Eine kritische Bestandsaufnahme. Em: W. Baach & W. Fett, edits. Die Jahrbücher der Clausewitzgesellschaft e.V.. Hamburg: Clausewitzgesellschaft e.V., pp. 44-63.
- Bendiek, A., 2017. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- BMVg, 2016. Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bonifatius GmbH.
- BMVg, 2017. PESCO Projektliste. Berlin: BMVg.
- Brzezinski, Z., 2001. Die einzige Weltmacht - Amerikas Strategie der Vorherrschaft. 4 ed. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Castro, T., 2012. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: Fundacao Alexandre de Gusmão.
- Comissão Europeia, 2017. Documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia, Bruxelas: serviço das publicações.
- Cortez, J., 2014. <https://oinsurgente.org>. [Em linha] Disponível em: <https://oinsurgente.org/2014/10/24/um-retrato-economico-da-zona-euro/> [Acedido em 21 março 2018].
- Europäische Gemeinschaft, 1992. Vertrag über die Europäische Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, 2017. Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 - Überlegungen und Szenarien. Brüssel: Publikationsservice der Europäischen Union.
- European Council, 2017. <http://www.consilium.europa.eu>. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf> [Acedido em 12 março 2018].
- European Council, 2017. www.consilium.europa.eu. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/> [Acedido em 18 fevereiro 2018].



- European External Action Service, 2018. www.eeas.europa.eu. [Em linha]
Disponível em:
<http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/headquarters/headquarters-homepage/40853/eu-defence-histor>
[Acedido em 6 março 2018].
- European Parliamentary Research Service, 2017. Global Trends to 2035, Geopolitics and international power. Brussels: European Parliament.
- Ferreira, L. M., 2017. <http://www.jornaleconomico.sapo.pt>. [Em linha]
Disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/mais-de-metade-do-pib-europeu-vem-de-apenas-tres-paises-144696>
[Acedido em 23 março 2018].
- Gärtner, H., 2014. Korea. Deterrence and Engagement. Defense and Security Analyses, Volume 30 (2014), pp. 336-345.
- Governo de Portugal, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Lisboa: Governo de Portugal.
- Grupo de Reflexão Estratégica Independente, 2017. Forças Armadas Portuguesas. A complexidade dos desafios e a condição militar.. Fernando Silva Miguel ed. s.l.:s.n.
- Kaldrack, G. F., 2017. Europas Unfähigkeit zu einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Europäische Sicherheit & Technik, Volume 5/2017, pp. 12-15.
- Kissinger, H., 2014. World Order. 1 ed. New York: Penguin Press.
- Kunz, V., 2004. Rational Choice. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mateus, J. N., 2017. <http://expresso.sapo.pt>. [Em linha]
Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/economia/2017-05-01-Portugal-tem-o-pior-investimento-publico-da-Uniao-Europeia#gs.QmGcyD4>
[Acedido em 21 março 2018].
- Moura, A. C., 2017. <http://euroogle.com/>. [Em linha]
Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=712>
[Acedido em 16 fevereiro 2018].
- Partidos do Governo Alemão, 2018. Acordo da Coalizão da legislatura 19. - Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Berlin: s.n.



- Pedra, J. J. S. R. R., 2010. A Segurança e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma Análise Estratégica.. IESM - Boletim Semestral, maio, Volume Número 8, Maio 2010, pp. 79-134.
- Puhl, D., 2018. Strategische Autonomie für Europa - Kommen Berlin und Paris zusammen?. Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Volume Nr. 8/2018, pp. 1-4.
- Santos, L. et al., 2016. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Sousa, F., 2005. Dicionário de Relações Internacionais. Edições Afrontamento ed. Santa Maria de Feira: CEPSE.
- Walther, M. e Hüttner, F., 2007. Handlungstheorie I: Theorien rationaler Wahl, s.l.: Universität Augsburg. Lehrstuhl für Soziologie.
- Xavier, A. I., 2012. De Maastricht a Lisboa: a União Europeia actor global de segurança e defesa. Debater a Europa, Volume Janeiro/Junho 2012, pp. 143-168.



Apêndice A — Visão geral sobre os três cenários no panorama de 2025

Quadro 7 – Visão geral sobre os três cenários no panorama de 2025:

| Dimensões Cenários | I. Dimensão política | II. Dimensão estratégica | III. Dimensão económica e tecnológica |
|---|--|--|---|
| A Cooperação na defesa e segurança (menos forte) | <u>Informações estratégicas:</u> análise de ameaças pontuais, intercâmbio das informações mais sistematizado. | <u>Intervenções:</u> gestão de crises; reforço de capacidades, missões maiores sob a liderança de um EM complementado pelos contributos voluntários dos outros EM. | <u>Capacidades:</u> aquisição colaborativa. |
| | <u>Solidariedade</u> pontual. Cooperação com a OTAN inalterada. | <u>Forças:</u> interoperáveis. Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira ajuda controlo das fronteiras. | <u>Tecnologias:</u> apoio a certos setores, indústria de defesa europeia fragmentada. |
| B segurança e defesa partilhadas (moderado) | <u>Informações estratégicas:</u> partilha sistemática. | <u>Intervenções:</u> operações de alta intensidade focando no terrorismo, ameaça híbrida e estados vizinhos. | <u>Capacidades:</u> aquisição conjunta de capacidades comuns. |
| | <u>Solidariedade</u> financeira e operacional. Coordenação reforçada, cooperação militar e civil com a OTAN. | <u>Forças:</u> componentes multinacionais permanentes, capacidade de projeção. Cultura militar europeia comum. Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira executa controlo das fronteiras em parceria com as forças armadas dos EM. | <u>Tecnologias:</u> Indústria da defesa europeia consolidada. Programas europeus para desenvolver tecnologias de ponta. |
| C segurança e defesa comuns (mais forte) | <u>Informações estratégicas:</u> avaliação sistemática e comum das ameaças e planos de contingência. | <u>Intervenções:</u> maior resiliência, operações complexas. | <u>Capacidades:</u> Financiamento e aquisição comuns |
| | <u>Solidariedade</u> e assistência mútua. Planos de defesa sincronizados. PCSD com o objetivo de reforçar a resiliência e assegurar a proteção europeia. UE complementa a OTAN. | <u>Forças:</u> maior integração. Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira executa controlo das fronteiras em conjunto com uma força naval europeia permanente. Força europeia de proteção civil. Cibercapacidades defensivas e ofensivas. | <u>Tecnologias:</u> Agência Europeia da Investigação da Defesa. |

Fonte: Autor adaptado de (Comissão Europeia, 2017, pp. 16-17)



Apêndice B — Envolvimento de Portugal nos projetos da Cooperação Estruturada Permanente

Projetos em que Portugal está a participar (European Council, 2017), (BMVg, 2017):

- *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations*, com o objetivo da ligação das estruturas e processos logísticos já existentes (sob a liderança da Alemanha);
- *Military Mobility*, com o objetivo da redução dos obstáculos burocráticos no contexto do tráfego transfronteiriço militar (Holanda em coliderança com a Alemanha);
- *European Union Training Mission Competence Centre*, com o objetivo de executar uma formação comum nesse setor (sob a liderança da Alemanha);
- *European Training Certification Centre for European Armies*, com o objetivo de criar um órgão responsável pela standardização do treino dos exércitos dos EM (sob a liderança da Itália);
- *Deployable Military Disaster relief Package Energy Operational Function*, com o objetivo de criar um quartel general com capacidades projetáveis no domínio do alívio de desastre (sob a liderança da Itália);
- *MCM Semi-autonomius Underwater Systems Energy Operational Function*, com o objetivo do desenvolvimento comum desses sistemas (sob a liderança da Bélgica);
- *HARMSPRO (Development of unmanned systems and associated C2 architecture for autonomous surveillance and protection of harbors/confined maritime spaces)*, com o objetivo de unir tecnologias já disponíveis da proteção de infraestrutura marítima (sob a liderança da Itália);
- *Strategic C2 Systems for CSDP Missions and Operations*, com o objetivo de melhorar a liderança bem como a troca das informações estratégicas nas missões da PCSD (sob a liderança da Espanha).



Projetos em que Portugal é envolvido com observador (European Council, 2017), (BMVg, 2017):

- *Energy Operational Function*, com o objetivo de criar uma rede de especialistas no domínio de defesa ao nível operacional (sob a liderança da França);
- *Upgrade of Maritime Surveillance Systems*, com o objetivo de facilitar a troca de informações estratégicas sobre a situação da área marítima no Sudeste da Europa (sob a liderança da Grécia);
- *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform*, com o objetivo de facilitar a troca de informações estratégicas sobre ameaças cibernéticas (sob a liderança da Grécia);
- *Armored Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle/ Light Armored Vehicle*, com o objetivo do desenvolvimento dos protótipos desses carros de combate (sob a liderança da Itália);
- *Indirect Fire Support*, com o objetivo do desenvolvimento de uma plataforma de artilharia que pode coordenar a utilização semelhante das várias desses sistemas multinacionais (sob a liderança da Eslováquia);
- *EUFOR Crises Response Operation Core*, com o objetivo de criar as capacidades do planeamento de operações e análise das ameaças (sob a liderança da Alemanha).



Apêndice C — Envolvimento da Alemanha nos projetos da Cooperação Estruturada Permanente

Projetos liderados pela Alemanha (European Council, 2017), (BMVg, 2017):

- *European Medical Command*, com objetivo da edificação e coordenação das capacidades do setor médico ao nível europeu, em coordenação com a OTAN;
- *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations*, com o objetivo da ligação das estruturas e processos logísticos já existentes;
- *European Union Training Mission Competence Centre*, com o objetivo de executar uma formação comum nesse setor;
- *EUFOR Crises Response Operation Core*, com o objetivo de criar as capacidades do planeamento de operações e análise das ameaças.

Projetos sob a liderança de um outro EM em que a Alemanha é envolvida (European Council, 2017), (BMVg, 2017):

- *European Secure Software Defined Radio*, com o objetivo de melhorar a comunicação nas missões por um software comum (sob a liderança da França);
- *Military Mobility*, com o objetivo da redução dos obstáculos burocráticos no contexto do tráfego transfronteiriço militar (Holanda em coliderança com a Alemanha);
- *Energy Operational Function*, com o objetivo de criar uma rede de especialistas no domínio de defesa ao nível operacional (sob a liderança da França);
- *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform*, com o objetivo de facilitar a troca de informações estratégicas sobre ameaças cibernéticas (sob a liderança da Grécia);
- *Mutual Assistance and Cyber Security and Rapid Response Teams* com o objetivo de facilitar a cooperação de especialistas no caso de ataques cibernéticas ao nível nacional e multinacional (sob a liderança da Lituânia);
- *Strategic C2 Systems for CSDP Missions and Operations*, com o objetivo de melhorar a liderança bem como a troca das informações estratégicas nas missões da PCSD (sob a liderança da Espanha).



Apêndice D — Perceção do ambiente de segurança

Quadro 8 – Perceção do ambiente de segurança

| Ambiente de segurança | UE | Portugal | Alemanha |
|---|-----------------|-----------------|----------|
| Ameaça cibernético e do espaço informacional | X | X | X |
| Fanatismo, populismo, nacionalismo | x ¹⁵ | x ¹⁶ | X |
| Terrorismo internacional | X | X | X |
| Crime organizado | X | X | X |
| Proliferação de armas de destruição maciça | X | X | X |
| Difusão de poder e alta conflitualidade | X | X | X |
| Crise ucraniana ¹⁷ | X | | X |
| <i>BREXIT</i> ¹⁸ | X | | |
| Mudança da relação transatlântica | X | X | X |
| Estados frágeis na vizinhança | X | X | X |
| Crise migratória | X | X | X |
| Crise financeira/ económica | x ¹⁹ | X | X |
| Pressão demográfica/ envelhecimento da população europeia | X | | X |
| Alterações climáticas | X | X | X |
| Pandemias/ epidemias | | X | X |
| Pirataria | X | X | X |
| Contestação por recursos naturais limitados | X | X | X |

Fontes: (Comissão Europeia, 2017), (Governo de Portugal, 2013), (BMVg, 2016)

¹⁵ Esse fenómeno é mencionado em conexão com a avaliação dos possíveis cenários do desenvolvimento da UE no horizonte 2035 publicado pelo *European Parliamentary Research Service* no setembro de 2017 (2017, p. 8)

¹⁶ O CEDN de Portugal não explica em detalhe os fenómenos do fanatismo, populismo ou nacionalismo, mas trata das tensões internas dentro da UE, que ameaçam o projeto europeu (Governo de Portugal, 2013, p. 17).

¹⁷ A crise ucraniana acontece-se depois da publicação do CEDN de Portugal.

¹⁸ O *BREXIT* acontece-se depois da publicação do CEDN de Portugal. O Livro Branco alemão foi publicado pouco depois o *BREXIT* e também não trata desse evento.

¹⁹ O Livro Branco da UE não trata diretamente de uma crise financeira, mas percebe os baixos investimentos dos EM no orçamento militar como um desafio estratégico.



Apêndice E — Declarações a favor da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e o empenhamento na Cooperação Estruturada Permanente

Quadro 9 – Declarações a favor da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e o empenhamento na Cooperação Estruturada Permanente

| | |
|----------|---|
| Portugal | <ul style="list-style-type: none">• “[...] Portugal deve garantir a sua posição como parte integrante da cooperação estruturada permanente no quadro da PCSD, apostando na qualidade da sua participação nas missões da UE e nos programas da Agência de Defesa Europeia” (Governo de Portugal, 2013, p. 30).• Portugal está a participar em 14 dos 17 projetos da CEP, participando em 9 e observando 5. |
| Alemanha | <ul style="list-style-type: none">• “Os interesses de segurança alemães são determinados pela posição geográfica no meio da Europa e a adesão do país da UE, pela potência económica e dependência comercial, pela vontade de tomar mais responsabilidade e pelo mandamento pacífico descrito na lei fundamental alemã” (BMVg, 2016, p. 24)• A Alemanha está a participar em 10 dos 17 projetos da CEP, liderando 4, participando em 3 e observando 3. |

Fontes: (Governo de Portugal, 2013), (BMVg, 2016)