



## Universidades Lusíada

Correia, José de Matos, 1963-

### **A relevância global da União Europeia : contingências e desafios**

<http://hdl.handle.net/11067/7237>

<https://doi.org/10.34628/V9K9-RV94>

#### **Metadados**

**Data de Publicação** 2023-11

**Resumo** É indiscutível que a influência económica global exercida pela União Europeia não tem correspondência no plano da sua relevância política (incluindo nos domínios da segurança e defesa). O presente artigo visa reflectir sobre os motivos que explicam essa situação e os possíveis caminhos para a melhorar....

It is indisputable that the economic global impact of the European Union has no match in its political relevance in the international arena (including in what defence and security are concerned). This article reflects on the motives which can explain that situation and the possible ways to improve it....

**Palavras Chave** Segurança internacional - Países da União Europeia

**Tipo** article

**Revisão de Pares** yes

**Coleções** [ULL-FCHS] LPIS, n. 25-26 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-22T01:33:07Z com informação proveniente do Repositório

# A RELEVÂNCIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA: CONTINGÊNCIAS E DESAFIOS

## **José de Matos Correia**

Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada (licenciaturas em  
Direito, Políticas de Segurança e Relações Internacionais)  
Investigador do CEJEA (Centro de Estudos Jurídicos, Económicos e Ambientais) da mesma Universidade  
Advogado especialista em direito constitucional  
Consultor da CMS/Rui Pena & Arnaut  
Vice-Presidente da Comissão Portuguesa do Atlântico  
Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República (2011-2015)  
Membro do Conselho Superior de Defesa Nacional (2011-2015 e 2019)  
Membro da Delegação Portuguesa à Assembleia Parlamentar da NATO (2015-2019) e seu Presidente  
(2018-2019)  
Membro da Delegação Portuguesa à Conferência Interparlamentar sobre a PESC e a PCSD (2011-2019)  
E-mail: 13000092@edu.lis.ulusiada.pt  
Ciência ID: 9E12-D03E-F577  
DOI: <https://doi.org/10.34628/V9K9-RV94>

*Data de submissão / Submission date: 13.09.2023*

*Data de aprovação / Acceptance date: 14.11.2023*



**Resumo:** É indiscutível que a influência económica global exercida pela União Europeia não tem correspondência no plano da sua relevância política (incluindo nos domínios da segurança e defesa).

O presente artigo visa reflectir sobre os motivos que explicam essa situação e os possíveis caminhos para a melhorar.

**Palavras-chave:** União Europeia; Comunidade Internacional; Segurança; Defesa; PESC/PCSD.

**Abstract:** It is indisputable that the economic global impact of the European Union has no match in its political relevance in the international arena (including in what defence and security are concerned).

This article reflects on the motives which can explain that situation and the possible ways to improve it.

**Keywords:** European Union; International Community; Security; Defence; CFSP/CSDP.



## 1. Introdução

É manifesta a complexidade que actualmente caracteriza a comunidade internacional, a qual atravessa, por certo, os tempos mais desafiantes desde o final da Guerra Fria. E, sem pretender ser exaustivo, um conjunto de factores que demonstram, à sociedade, essa complexidade, pode facilmente ser identificado:

- A crescente tendência neoimperialista da Rússia, que, após várias demonstrações em crescendo, conduziu à invasão da Ucrânia;
- A progressiva afirmação da China como potência cuja afirmação se faz numa perspectiva anti-sistémica, colocando em causa os princípios e valores fundamentais da ordem internacional;
- O reforço do papel dos BRICS (e o seu alargamento, previsto para o início de 2024), assente numa lógica disruptiva, mas com preocupantes aspectos no que respeita, v. g., à promoção da liberdade e da democracia;
- A liderança mais enfraquecida dos Estados Unidos, fruto de uma erosão do consenso político, que se reflecte, não só no plano interno, mas também no que respeita à projecção dos interesses externos;
- O recente conflito armado entre Israel e o Hamas, cujas consequências são, no momento em que este texto está a ser preparado, de todo em todo imprevisíveis;
- A instabilidade ligada ao reforço do fundamentalismo islâmico (que vai muito para além da questão do terrorismo);
- A fragilidade do papel que é deixado a algumas das principais organizações internacionais (com as Nações Unidas á cabeça);

- O crescimento em muitos Estados, à direita e à esquerda, dos movimentos e dos líderes radicais e populistas, questionando pressupostos básicos de entendimento que tradicionalmente vinham sendo dado como adquiridos;
- A gritante insuficiência das respostas destinadas a lidar com o crucial desafio climático;
- As pressões decorrentes das crises migratórias geradas pelas dificuldades económicas e pela instabilidade política e social nos países de origem.

Num contexto de tamanha incerteza, é especialmente relevante o papel que pode (e deve) ser desempenhado por um espaço geneticamente caracterizado pelos valores fundamentais que a União Europeia representa (democracia, respeito pelos direitos humanos, manutenção da paz e da segurança internacionais, resolução pacífica dos conflitos, aposta no multilateralismo).

Por isso se configurar como uma evidência, há que reconhecer, porém, que ao impacto económico global da União Europeia, que é notório, não corresponde (melhor dizendo, nunca correspondeu) um papel político sequer comparável (aqui incluindo os domínios decisivos da segurança e da defesa). E, se dúvidas houvesse, acontecimentos como o abandono do Afeganistão ou a guerra na Ucrânia são demonstrativos do estatuto de secundarização que a União Europeia e os seus Estados-membros vêm evidenciando<sup>1</sup>.

Este estado de coisas é duplamente indesejável: para a União Europeia, porque debilita os pressupostos em que o processo de integração assenta (com consequências potencialmente negativas para este) e a menoriza, em consequência, aos olhos dos demais

---

<sup>1</sup> A propósito da crise russo-ucraniana, vale a pena notar que as (limitadas) tentativas iniciais de mediação não foram conduzidas pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou, sequer, pela Presidente da Comissão Europeia, mas pelo Presidente Macron e pelo Chanceler Scholz. E, a circunstância de a França exercer, à época, a Presidência rotativa do Conselho da União Europeia não é argumento, uma vez que a representação externa, no âmbito da PESC, é da competência do Presidente do Conselho Europeu (n.º 6 do artigo 15.º do Tratado da União Europeia) e não dos líderes nacionais.

actores globais; para o Mundo, porque lhe retira o contributo ponderado e equilibrador que uma entidade com os seus fundamentos está em condições únicas de dar.

Identificados, em termos muito gerais, os constrangimentos, as considerações que se seguem constituem uma breve reflexão sobre as razões pelas quais a União Europeia chegou à situação hodierna em matéria de projecção externa e sobre o que aquilo que, em tese, se poderá fazer para melhorar este estado de coisas.

## 2. Os primórdios

É bem conhecida a genialidade dos pais fundadores do processo europeu, traduzida numa lógica de (prudente) integração funcionalista, que permitisse atingir ambiciosos objectivos sem, ao mesmo tempo, envolver riscos significativos de rejeição.

Tal aproximação esteve presente, antes do mais, na declaração Schuman, de 9 de Maio de 1950, que, aceite por seis países, veio a dar origem, em 1951, à celebração do Tratado de Paris, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e reforçou-se, em 1957, com a conclusão dos Tratados de Roma, que instituíram a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

Não é exagerado dizer que o momento fundador do projecto europeu constituiu um verdadeiro *salto quântico*<sup>2</sup>, não apenas na história da Europa, mas, igualmente, no plano das relações internacionais globais.

No primeiro caso, pelo contributo decisivo que deu para a colocação de um ponto final na rivalidade entre as duas principais potências continentais que, em apenas sete décadas, conduziu a três conflitos de intensidade crescente (a Guerra Franco-Prussiana de 1870, a I Guerra Mundial e a II Guerra Mundial).

No segundo caso, porque traduziu a manifestação de uma renovada convicção acerca do papel essencial que uma Europa

---

<sup>2</sup> O salto quântico é um fenómeno físico que se traduz na mudança de um electrão para um nível mais alto ou mais baixo, consoante recebe energia ou a perde.



pacificada e unida poderia desempenhar<sup>3</sup>, enquanto demonstrava que a ideia de supranacionalidade era viável, retirando espaço às tradicionais concepções hiperbolizadas do conceito de soberania estadual.

Ou seja: concebida nos termos em que, desde o início, o foi, a integração europeia não visava constituir, apenas (e já não seria pouco), uma solução orientada por uma aproximação prudente à realização do objectivo mais vasto da integração continental.

Muito para além disso, o processo foi visto, igualmente, como um impulso indispensável para o retorno da Europa a uma centralidade de que fora arredada pelo conflito terminado em 1945 (o fim do “Euromundo”, como sugestivamente refere Adriano Moreira<sup>4</sup>) e, por essa via, como a assunção de uma vontade de desempenhar um papel crescente na garantia de uma estabilidade internacional que a lógica bipolar começava a por em causa.

Um passo inicial, portanto, num caminho inevitavelmente longo. Mas não menos relevante por isso.

A opção inicial deixava de fora, assim, a ideia de imediata construção de uma Europa política e de defesa. E, como os acontecimentos ocorridos pouco tempo depois viriam a evidenciar, revelou-se como a mais correcta.

Com efeito, o voluntarismo que, na sequência do Plano Pléven, conduziu, em 1952, ao projecto da Comunidade Europeia de Defesa (com a proposta de criação de Forças Armadas pan-europeias) e, em 1953, ao projecto da Comunidade Política Europeia<sup>5</sup>, ambos frustrados<sup>6</sup>, acabou por originar consequências nefastas,

---

<sup>3</sup> É, a este propósito, especialmente significativa a seguinte passagem da Declaração: “a contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas”.

<sup>4</sup> Ver, *v. g.*, *A Europa em Formação (A Crise do Atlântico)*, São Paulo, PUC/RJ e IRICO, 1976, p. 28 e seguintes.

<sup>5</sup> Sobre a questão, pode ver-se Rogelio Pérez-Bustamante e Juan Manuel Uruburu Colsa, *História da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 61 e seguintes ou, entre nós, Paulo Pitta e Cunha, *O Movimento Político Europeu e as Instituições Supranacionais*, Lisboa, 1963, pp. 78-85 e 126-131.

<sup>6</sup> O Tratado CED foi reprovado pela Assembleia Nacional francesa em 30 de Agosto de 1954. O Tratado CPE que, diferentemente daquele, não teve origem estadual, mas resultou de decisão da Assembleia Parlamentar da CECA, nunca chegou a ser apreciado, tendo sido abandonado, com

que se viriam a prolongar no tempo, principalmente por terem conduzido a uma retracção das ambições integracionistas (mesmo as mais equilibradas).

Esse anseio teria, pois, de aguardar por melhores dias. Ou, dito de outra forma, por melhores condições políticas.

### 3. A Cooperação Política Europeia<sup>7</sup>

O rápido sucesso da integração económica (muito mais amplo e célere do que inicialmente fora previsto) criou condições favoráveis a permitir que, no final da década de sessenta, se retomasse a questão das Comunidades Europeias enquanto agente internacional de natureza também política, em linha com as identificadas intenções iniciais. E daí que, em 1969, na Cimeira da Haia, os então Seis tenham solicitado que lhes fosse presente uma reflexão sobre caminhos que pudessem ser seguidos na prossecução desse desiderato.

Fruto de tal impulso, foi elaborado, no ano subsequente, o Relatório Davignon, que veio a ser objecto de aprovação na Cimeira do Luxemburgo de 1970. E, com ele, nasceu a Cooperação Política Europeia, traduzida na introdução de mecanismos de coordenação de políticas externas, visando a criação de condições para que a Europa pudesse fazer-se ouvir internacionalmente a uma só voz. Mas sempre com prudência, como se constata pela escolha da lógica da intergovernamentalidade, muito longe, portanto, do supranacionalismo a que obedeciam os tratados fundadores.

---

naturalidade, após a reprovação daquele.

<sup>7</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre todo o processo de evolução que conduziu da CPE à PESC, consultar Luís Villa de Brito, *Nato e União Europeia – Uma Cooperação Inadiável*, Lisboa, Diário de Bordo, 2016, pp. 87-137, Charles Zorgbibe, *Histoire de L'Union Européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman/Albin Michel, 2005, p. 113 e seguintes, Gianni Bonvicini, « De la coopération politique européenne à la PESC », in Marie-Françoise Durand e Álvaro de Vasconcelos ( direcção ), *La PESC – Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de Science Po, p. 153 e seguintes, Eileen Denza, “Evolution of European Political Cooperation and the formation of the Second Pillar”, in Eileen Denza (ed.), *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford Academic Books, 2002, pp. 33-61 e E. Regelsberger, P. de Schoutheete e W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynn Rienner Publishers, 1997.

Também por isso, tudo permanecia no plano das declarações políticas. E daí que a transposição para documentos juridicamente vinculativos – isto é, tratados – de compromissos mínimos, tivesse de aguardar ainda quase duas décadas, com a conclusão, em 1988, do Acto Único Europeu. Documento que, recorde-se, apontava, igualmente, para um propósito económico muito ambicioso – a conclusão do mercado único.

Mas, mesmo então, perspectivas muito distintas criaram significativos obstáculos, mais até quanto aos meios estabelecidos do que aos fins visados.

Divididos entre a aproximação dos mais “europeístas” (e integracionistas), como a França ou a Alemanha e os mais “atlantistas” (e cooperacionistas), como o Reino Unido ou a Dinamarca – país cuja ratificação do documento exigiu, de resto, a realização de um referendo -, os Estados membros acabaram por assentar numa solução mista, por via da qual a formalização da Cooperação Política Europeia não integraria o acervo comunitário, antes permanecendo no domínio intergovernamental e, conseqüentemente, fora dos tratados institutivos, sem decisões por maioria qualificada, sem atribuição à Comissão de um papel liderante e eximindo-se ao controlo do Tribunal de Justiça<sup>8</sup>.

#### **4. A institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum**

Em 1992, o cenário internacional tinha-se alterado significativamente:

- Fruto da actuação política de Mikhail Gorbatchev, primeiro, e da implosão da União Soviética, depois, a Guerra Fria estava enterrada;
- Largamente como consequência desse facto, mas também do crescendo de interesse dos EUA nos mercados asiáti-

---

<sup>8</sup> Para maiores desenvolvimentos, ver o nosso “O Acto Único Europeu e o direito institucional comunitário”, in *Lusíada* (Série Direito), n.º 1, 1991, p. 151 e seguintes.

cos, aumentava o receio acerca de um correlativo desinvestimento destes na Europa e na sua segurança;

- A incerteza quanto à permanência da NATO irrompeu, em consequência do desaparecimento do contexto que tinha estado na base da sua criação;
- O Velho Continente viu-se confrontado, pela primeira vez desde a II Guerra Mundial, com conflitos armados, “in casu” nos Balcãs;
- O processo de globalização económica acentuava-se, com o rol de oportunidades que abria, mas, também, com os riscos que envolvia por força da tendência geradora da desregulação dos mercados.

Perante reptos tão desafiantes, em ordem a preservar o seu sucesso a integração europeia estava obrigada a procurar soluções inovadoras, não só para o interior de si mesma, mas igualmente no domínio da sua projecção internacional.

A solução para este dilema conduziu ao Tratado de Maastricht, em 1992, que, a par da criação da União Europeia e da instituição da moeda única, consagrou, finalmente, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)<sup>9</sup>.

Com essa decisão, cujo alcance é marcante, visou-se contribuir:

- i) Para a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- ii) Para o reforço, sob todas as formas, da sua segurança e da dos seus Estados-membros;
- iii) Para a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;
- iv) Para o fomento da cooperação internacional;

---

<sup>9</sup> Como é sabido, a União Europeia foi aí instituída em torno dos chamados três pilares: o primeiro correspondendo às Comunidades Europeias, o segundo à PESC e o terceiro à CJAI (cooperação no domínio da justiça e assuntos internos).

- v) Para o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais<sup>10</sup>.

Para além disso, estabeleceu-se ainda, no âmbito da PESC, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), dimensão abrangendo todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, apta a conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum<sup>11</sup>.

De novo, a aproximação escolhida foi muito cautelosa. Por um lado, porque a admissão, no quadro da PESC, de decisões por maioria qualificada, era (e continua a ser) absolutamente excepcional (e, apenas, no quadro das medidas de execução de orientações estratégicas decididas por unanimidade). Por outro lado, porque tal possibilidade era (e continua a ser) excluída no contexto da PCSD<sup>12</sup>.

A tudo isso acresce a circunstância de a preparação e execução das medidas no domínio da PESC não ter sido atribuída à própria União, mas cometida à União da Europa Ocidental - organização instituída pelos Acordos de Paris de 1954, através dos quais se procedeu à revisão do Tratado de Bruxelas de 1948 (que havia estabelecido a União Ocidental) e se solucionou o problema da desejada adesão da República Federal da Alemanha à NATO -, aproveitando a circunstância de todos os Estados membros desta integrem, em simultâneo, a União Europeia<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Artigo J.

<sup>11</sup> Artigo J.4.

<sup>12</sup> Com duas pequenas exceções, relacionadas: i) com a definição do estatuto, sede e regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º do Tratado da União Europeia); ii) a participação de Estados membros na PESCO (artigo 46.º do mesmo tratado).

<sup>13</sup> Algo que, tendo em conta a personalidade jurídica de que a UEO obviamente beneficiava, bem como a regra básica de direito internacional segundo a qual um tratado só cria obrigações para terceiros em caso de aceitação expressa por estes (artigo 35.º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados), conduziu à inclusão, em anexo ao Tratado de Maastricht, da “Declaração relativa à UEO”.

## 5. De Maastricht à actualidade

O caminho aberto em Maastricht tem vindo paulatinamente a ser trilhado. E tal significa que as competências de intervenção da União Europeia se foram progressivamente desenvolvendo. E o mesmo aconteceu, também, com as suas estratégias de actuação.

Assim, ultrapassada a tradicional reticência do Reino Unido em aceitar aprofundamentos adicionais em matérias relevando do núcleo duro da soberania estadual, como sucede, precisamente, com as dimensões da segurança e da defesa, a declaração de *Saint-Malo* de 1998, subscrita por Tony Blair e Jacques Chirac, e influenciada, em larga medida, pelo conflito do Kosovo, apontou para a assunção, pela União Europeia, de capacidades militares, antecipando, portanto, a transferência das competências que vinham sendo exercidas pela UEO (desde logo, com as chamadas missões de Petersberg<sup>14</sup>).

Em lógica sequência, em 1999 o Tratado de Amesterdão consagrou formalmente essa orientação. Por seu turno, o Tratado de Lisboa, de 2009, resolveu o único problema substantivo restante: incluiu uma cláusula de defesa mútua no n.º 7 do artigo 42.º do Tratado da União Europeia<sup>15</sup>, determinando a redundância da Cláusula V do Tratado de Bruxelas<sup>16</sup>.

Tornada despicienda em definitivo, a UEO cessou formalmente a sua existência em 30 de Junho de 2011<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Definidas na Declaração de Petersberg de Junho de 1992, adoptada pelo Conselho Ministerial da UEO. Em causa estavam missões da seguinte tipologia: (i) humanitárias; (ii) prevenção de conflitos e manutenção da paz; (iii) gestão de crises; (iv) restabelecimento da paz; (v) desarmamento; (vi) estabilização pós-conflito. Extensamente sobre o assunto, ver Ariel Bloed e Ramses A. Wessel (editores), *The Changing Functions of the Western European Union*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

<sup>15</sup> “Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afecta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros”.

<sup>16</sup> “Se qualquer das Altas Partes Contratantes vier a ser vítima de agressão armada na Europa, as outras Partes Contratantes, de harmonia com o disposto no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestar-lhe-ão auxílio e assistência com todos os meios ao seu alcance, militares e outros”.

<sup>17</sup> Um muito interessante balanço sobre a história da organização pode encontrar-se em Sally

Em ordem a corresponder a essa renovada ambição (mas, também, a reagir ao distinto ambiente internacional gerado pelos acontecimentos do 11 de Setembro e à centralidade que, a partir daí, o terrorismo passou a assumir na agenda internacional) as estruturas foram-se multiplicando, tanto ao nível da PESC, como da PCSD: o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (inicialmente Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum), o Serviço Europeu de Acção Externa, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar, o Estado-Maior, a Agência Europeia de Defesa, o Fundo Europeu de Defesa, o Mecanismo Europeu para Apoio à Paz, os “Battlegroups”, etc<sup>18</sup>.

Ao mesmo tempo, foram vendo a luz do dia linhas claras de orientação, com particular destaque para a “Estratégia Europeia de Segurança”<sup>19</sup> (2003) ou a para “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”<sup>20</sup> (2016). E, em Dezembro de 2017<sup>21</sup>, deu-se o “pontapé de saída” na cooperação estruturada permanente no domínio da defesa (PESCO<sup>22</sup>), concretizando a possibilidade nesse sentido aberta pelos artigos 42.º e 46.º Tratado da União Europeia e envolvendo 25 dos 27 Estados membros<sup>23</sup>.

---

Rohan, *The Western European Union. International Politics Between Alliance and Integration*, Londres, Routledge, 2014. Entre nós, pode consultar-se Eduardo Caetano de Sousa, *A UEO na Encruzilhada da Segurança Europeia*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2002, p. 29 e seguintes.

<sup>18</sup> Sobre o tema, ver, por exemplo, Fatini Ballou e Daniel Fioptt (ed.), *Views on the Progress of CSDP*, European Security and Defence College, 2020. Um breve, mas completo, resumo da história do processo de capacitação europeu no domínio da defesa, pode encontrar-se nas pp. 83-86 da publicação *EU Defence: The White Book Implementation Process*, Parlamento Europeu, Dezembro 2018. Em termos mais globais (e actuais) sobre a PESC, ver Luigi Leonardo, *European Union Common Foreign and Security Policy After Lisbon*, Springer, 2023.

<sup>19</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>

<sup>20</sup> [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>.

<sup>22</sup> Sobre a PESCO, pode ver-se Valentin Naumescu, *The New European Union and its Global Strategy: From Brexit to PESCO*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2020.

<sup>23</sup> De fora ficaram Malta que, ao invés dos demais Estados membros com estatuto de neutralidade (Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia), preferiu adoptar uma postura de *wait and see* e a Dinamarca, que beneficiava de uma cláusula de *opt-out* em matéria de defesa (e que, conseqüentemente, não participava nas decisões em matéria de política externa que tivessem implicações no domínio da defesa e não participava em missões da UE com componentes militares).

Ao abrigo de tudo isto, a União Europeia aumentou significativamente a sua presença global e a sua intervenção nas mais variadas áreas (Europa, África ou Médio Oriente), a sós ou em colaboração com outros parceiros, sobretudo multilaterais: operações de “peace keeping”, de “peace enforcement” ou de “peace/nation building”, operações policiais, operações de protecção e de emergência civis, etc<sup>24</sup>.

Todos estes desenvolvimentos são, evidentemente, positivos. Em sentido contrário, porém, o *Brexit* não pode deixar de ser encarado como um significativo enfraquecimento da capacidade de projecção externa da União<sup>25</sup>.

Com efeito, o Reino Unido não é um país qualquer. É membro permanente do Conselho de Segurança. Tem um peso económico autónomo. Usufrui de significativa capacidade militar. Goza de uma rede de influência alargada, fruto, em grande medida, do seu passado colonial. E, sobretudo, tem a vontade de permanecer uma potência de primeira linha no sistema internacional.

Tudo sopesado, não é questionável que a União Europeia, como acima se notou, conseguiu atingir um estatuto nunca antes conseguido. Mas, como também se disse logo a abrir, está longe de ser aquilo que podia ser e que o sistema internacional necessita que seja.

Como lapidarmente afirmava Javier Solana no “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança” (2008): “Para construir uma Europa segura num mundo melhor, temos de influenciar de forma mais activa a evolução dos acontecimentos. E devemos fazê-lo já”<sup>26</sup>.

Decorrida década e meia, a afirmação permanece válida na íntegra. Mas o sentido de urgência do caminho para que aponta é muito maior.

---

Como é sabido, e fruto das circunstâncias geradas pela invasão da Ucrânia, a Dinamarca, através de um referendo realizado em 1 de Junho de 2022, decidiu, por maioria de dois terços dos eleitores, abandonar essa cláusula.

<sup>24</sup> Para uma visão panorâmica, pode ver-se N. I. Nováky, *European Military Operations: A Collective Action Perspective*, Londres, Routledge, 2018.

<sup>25</sup> Sobre o tema, pode consultar-se B. Zyla, *The EU'S Common Foreign and Security Policy and NATO After Brexit*, Springer International Publishing, 2020.

<sup>26</sup> [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)



Daí que, a pergunta a que importa responder é: em que pressupostos deveria assentar a afirmação do papel global da União Europeia?

## **6. Os pressupostos da (possível) afirmação global da União Europeia**

Observando o ponto que a evolução da União atingiu, consideram alguns que o caminho adequado a arredar as fragilidades que patenteia é, sem mais, o de aprofundar a integração política. Temos, contudo, as mais fundadas dúvidas que essa seja a solução mais acertada.

Em primeiro lugar, porque muitas das elites europeias (e, sobretudo, das governativas) estão longe de se rever nessa orientação.

Em segundo lugar, porque, mesmo no plano da cidadania, existe um desencanto com o projecto europeu, visto (tantas vezes injustamente) como cada vez mais incapaz de dar resposta aos problemas que afectam o dia-a-dia das pessoas, dos agentes económicos, das instituições da sociedade civil.

Finalmente, porque passos acrescidos no sentido da união política não constituiriam, seguramente, solução para um problema que vai muito para além do reforço de instrumentos e de estruturas e poderia envolver, inclusive, riscos de retrocesso, como a história do processo de integração evidencia.

O estatuto de um sujeito de direito internacional (*maxime* dos Estados) não é uma realidade que dependa, apenas, de factores materiais como o poderio económico ou a capacidade militar. Está ligado, igualmente, a realidades intangíveis, como a vontade que projecta ou as percepções que gera em terceiros. Ou, dito de outra forma, à imagem que se pretende, ou não, afirmar, e à avaliação que, em consequência, os demais actores do sistema dele façam.

Ora, nesse contexto, o sucesso impõe a capacidade para assegurar, primeiro que tudo, a identificação de interesses comuns e a solidariedade e empenho na sua realização. Sucede que, como há alguns anos vem afirmando Durão Barroso<sup>27</sup>, num pensamen-

---

<sup>27</sup> Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem, retirada do discurso sobre o Estado da União,

to lapidar, os governos dos Estados membros têm, por razões de sobrevivência política, a permanente tentação de nacionalizar os sucessos e de europeizar os fracassos. E essa orientação, embora mais imediatamente detectável quando em causa estão questões internas da União, aplica-se igualmente, a nosso ver, às que se relacionam com a sua actuação nas relações externas.

Como facilmente se compreende, trata-se de uma tentação especialmente perniciosa, porque responsabiliza a União por insucessos que não lhe podem, de todo em todo, ser assacados. Mas que, precisamente por isso, fragiliza a sua confiabilidade e a sua capacidade de intervenção, seja junto de aliados, seja perante adversários (ou, mesmo, potenciais inimigos).

Por outro lado, é cada vez mais patente que a leitura que os Estados membros fazem, não apenas da própria lógica da integração europeia, mas também de problemas centrais da ordem internacional, não é idêntica, criando entraves adicionais à procura de respostas conjuntas e coerentes.

À ideia vêm-nos, de imediato, as consequências da instalação, já referida, em vários governos, de forças partidárias populistas, que desvalorizam a importância do Estado de Direito ou que defendem uma política de imigração extremamente restritiva, quando não xenófoba (a que há que somar o reforço das formações que, ainda que não assumam responsabilidades governativas, comungam dessas ideias). E que, ao mesmo tempo, partilham ideias muito diversas em matéria de prioridades de acção internacional, de escolha preferencial de parceiros de relação ou, até, de identificação dos principais contendores.

Mas, também, o crescendo de afirmação, nalguns Estados, de forças radicais á esquerda, que, em muitos aspectos da ordem internacional, não se afastam, objectivamente, do discurso e da prática daquelas.

---

proferido em 11 de Setembro de 2013: “Temos de reconhecer simultaneamente que, em certos domínios, a Europa ainda não tem o poder de fazer o que esperam dela. Este é um facto muito facilmente esquecido por aqueles, e há muitos por aí, que gostam sempre de nacionalizar os êxitos e europeizar os fracassos. Em última análise, o que temos e o que não temos é o resultado de uma tomada de decisões democrática. Penso que devemos recordar às pessoas este facto”.

E tudo isto sem esquecer que, inclusive nos Estados membros inteiramente fiéis aos valores democráticos (ou, dito de outra forma, aos que se revêm, por inteiro, no código genético da construção europeia), é patente a dificuldade (quando não mesmo a incapacidade) para harmonizar posições de substância no que toca a temas nevrálgicos (quando não até dos que são, “apenas”, importantes) da agenda internacional (para não ir mais longe, relembre-se quanto se passou a propósito das intervenções no Afeganistão e no Iraque).

Ainda muito recentemente, aliás, uma prova insofismável dessa fragilidade se evidenciou, no contexto do ataque do Hamas a Israel em 7 de Dezembro de 2023. Referimo-nos à votação na Assembleia Geral das Nações Unidas de uma resolução que, sem condenar o agressor, pedia o estabelecimento de uma trégua humanitária urgente, em que os membros da União Europeia surgiram claramente divididos: 9 votaram a favor, 4 contra e os demais abstiveram-se.

E, pelo simbolismo de que se reveste (mas também por se tratar de exemplo não muito longínquo), não pode deixar de chamar-se à colação a atitude da Dinamarca, quando criticou explicitamente vários países europeus que haviam manifestado solidariedade para com a França face à conclusão do acordo AUKUS e à consequente anulação da compra de submarinos aquela por parte da Austrália.

Tudo visto, na nossa perspectiva, a credibilidade internacional da União, e o reconhecimento da relevância do contributo que pode/deve ser o seu, implica, antes do mais, a resposta a duas interrogações, tão simples na sua formulação quanto complexas na sua resposta:

- Têm os Estados membros (todos eles) a vontade de que a União Europeia seja um “global player”?
- Em caso afirmativo, qual é o nível de ambição para que apontam?

Ocorre que a resposta a essas perguntas, que obviamente tudo condiciona, não é, nos dias que vivemos, clara. Bem pelo contrário.

Em todo o caso, uma coisa temos por evidente: sem uma afirmação, clara e inequívoca, da vontade de europeizar muitos aspectos da sua própria política externa, e de coordenar com os

seus parceiros o desenvolvimento da política externa de cada um, num espectro de questões cada vez mais alargado (e não apenas no plano das declarações, mas, sobretudo, na concretização real), em falta continuará a estar o elemento central que, para além de racionalidade, conferirá eficácia.

Para que se não gerem equívocos quanto ao sentido do que ficou escrito: não deve estar em causa, evidentemente, a criação de uma política externa única, que substitua (ou coloque em segundo plano) as dos Estados membros. Algo que equivaleria, por si só, a um decisivo passo no sentido de uma federalização que não é, de todo em todo, desejável.

Por outras palavras: aquilo que se revela necessário é gerar consensos fundados e genuínos, assentes em soluções imaginativas, que permitam a criação de espaços cada vez mais alargados de sintonia e de actuação conjunta, sem com isso por em causa a autonomia/independência de cada um nos temas que para si assumam importância determinante. E assegurando, além disso, que cada Estado membro pode contar, no que toca a estes últimos, com a solidariedade activa dos demais.

Ou seja: a projecção internacional da União não deve, ao menos em regra, ficar refém da vontade da cada Estado-membro, por via do exercício de uma espécie de direito de veto universal (porque aplicável em todos os contextos e a todas as matérias).

Ao mesmo tempo, contudo, a sua intervenção deve, igualmente, permitir acrescer o peso internacional de cada um deles, sem ser ao preço do sacrifício de questões para si fundamentais. De facto, se tal ocorresse, não só se contribuiria (negativamente) para a descaracterização da identidade político-diplomática destes, como se abriria o caminho da fragilização interna da construção europeia, reforçando, também por essa via, a argumentação dos seus detractores.

Sintetizando - atingir esse difícil equilíbrio implica duas dimensões que, sendo complementares, se apresentam como conceptualmente distintas:

- Que cada Estado membro se disponibilize para proporcionar o progressivo aprofundamento das questões que de-

vem ser encaradas como integrando o “interesse comum europeu”, sobretudo no que tange às principais questões da agenda internacional;

- Que cada Estado membro se disponibilize, ainda, para gradualmente reconhecer a necessidade de, na definição da sua própria política externa - e sempre que possível -, aumentar o nível de prioridade que atribui às matérias que, nesse domínio, se apresentam como centrais para os demais parceiros.

Insistimos: sem assegurar, de forma adequada, a confluência dessas duas vertentes, não será possível atingir a coerência na acção internacional da União (e dos seus Estados membros) e, como lógica decorrência desse facto, não se criarão condições para crescer o seu protagonismo internacional.

Em simultâneo, porém, é essencial insistir na ideia de que se trata de um “ongoing process”, que tem de assentar na construção de entendimentos voluntários, que arranquem da consciencialização de cada Estado membro para as vantagens que daí poderão advir e não, *v. g.*, na alteração dos equilíbrios específicos da PESC e da PCSD em termos de processo de decisão, nomeadamente no que toca à introdução, neste domínio, de mecanismos de ponderação do peso específico de cada um (como sucede no plano da integração) ou qualquer tipo de generalização do método da maioria qualificada. Generalização que não pode, porém, confundir-se com o alargamento dessa possibilidade, a qual pode ser útil em domínios politicamente menos sensíveis ou menos centrais<sup>28</sup>.

A tarefa é fácil? Seguramente que não. Mas é importante que se trabalhe nesse sentido, já que, sendo um peso pesado no plano económico, a União Europeia pode/deve sê-lo no plano político.

Manda a verdade que se diga, todavia, que a sua afirmação se confrontará, sempre, com algumas limitações inultrapassáveis, uma vez que seria contrária à sua própria natureza a assunção de

---

<sup>28</sup> Sobre o tema, podem ver-se as interessantes considerações de Leonard Schuette, “Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?”, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting#section-10>

quaisquer tendências imperialistas, ao contrário do que acontece com outros “players”, que as têm ou pretendem vir a tê-las. Em muitos casos, portanto, a questão será mais de influência do que de poder<sup>29</sup>.

É certo que, numa lógica de “realpolitik”, se poderia afirmar que isso determina, por si só, uma significativa restrição à sua capacidade de intervenção. Será. Mas é o preço a pagar, insista-se, pelo próprio ADN democrático e liberal em que a construção europeia sempre assentou (e, mais do que isso, que fundamenta a sua própria existência).

Não pode esquecer-se, por outro lado, as dificuldades decorrentes da diversidade dos Estados membros em múltiplos planos. Com efeito, alguns deles têm uma existência secular, com interesses permanentes muito próprios. Outros têm uma história (muito) mais recente. Uns são, tradicionalmente, potências relevantes. Outros pretendem vir a sê-lo. Outros não têm dimensão (ou vontade) para o ser. Há países neutrais. Há aqueles cuja história induz a existência de relações muito fortes com outras regiões do Mundo. Outros que sempre se movimentaram numa lógica marcadamente continental. Uns têm uma longa experiência democrática. Outros enveredaram por essa via há poucas décadas. Outros parecem afastar-se progressivamente dessa orientação (em flagrante contradição, de resto, com as regras “constitucionais” da União).

Se a integração económica já se defronta, com frequência, com dificuldades de monta (como o demonstram o carácter voluntário da adesão á moeda única ou o recuo gerado pelo *Brexit*), a integração política (e, nesta, a acção externa e a defesa comum) suscita, renove-se, questões ainda mais delicadas.

A nosso ver, é inclusive desejável que se registre sempre um desfazamento (*décalage*) nos níveis de ambos os domínios de integração, com privilégio para a primeira, uma vez que, a não ser assim, se enveredaria por um indesejável caminho federalista. Mas esse desnível, sob pena de introduzir perigosas lógicas depressi-

<sup>29</sup> Sobre a distinção entre os dois conceitos, pode consultar-se José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional (Teoria Geral do Estado e Formas de Governo)*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2020, p. 28 e seguintes.

vas, não pode ir para lá do limite da razoabilidade (e, porque não dizê-lo, da confiabilidade).

Tudo se jogará, portanto, na manutenção de uma tensão inteligente entre a dimensão nacional e a dimensão europeia, em ordem a que uma não prejudique a outra e vice-versa.

E, sobretudo, na compreensão de um ponto central que já identificámos: que o que se conseguir erigir terá sempre de ser atingido, não pela imposição, mas pela partilha.

Em suma: o objectivo, renove-se, não é fácil de alcançar. Se é que alguma vez o será, ao menos com os contornos e a dimensão desejáveis.

Mas, se o desafio principal se coloca no domínio das intenções, das vontades e das concepções, não é menos verdade que a vertente relacionada com a natureza e a dimensão dos meios e dos instrumentos disponíveis não é de somenos relevância. E aqui irrompe, necessariamente, o tema das capacidades militares.

Sucedem que a dimensão de segurança e defesa apresenta, antes do mais, uma particular delicadeza, que lhe advém da envolvimento triangular que a condiciona, a saber:

- As situações em que um Estado-membro entende justificar-se uma intervenção própria (algo que o já citado n.º 2 do artigo 47.º do Tratado da União Europeia expressamente salvaguarda);
- As circunstâncias em que a acção deve caber à NATO;
- Os contextos em que a intervenção ficará a cargo da União Europeia.

Tal circunstância, muito específica, é apta, por si só, a gerar uma complexidade acrescida no processo de afirmação global da União Europeia.

Desde logo, porque os países com mais peso (para não lhes chamar potências liderantes) não abdicam (e, certamente, jamais o farão) de recorrer às capacidades militares próprias, quando entendam estar em causa um seu interesse essencial (ou de um seu aliado exterior à União), consequência natural, aliás, da existência

de objectivos estratégicos diferenciados (ao menos parcialmente)<sup>30</sup>. O caso da França é disso paradigmático (como o era, anteriormente, com o Reino Unido).

Depois, na medida em que a opção pelo quadro NATO ou pelo âmbito União Europeia, implica, “ex natura”, a construção de equilíbrios delicados, que envolvem a partilha de meios e estruturas, em ordem a prevenir indesejáveis duplicações e redundâncias.

É óbvia a convergência estratégica que deve existir entre ambas as organizações<sup>31</sup>, reconhecimento que levou, inclusive, à elaboração de documentos como a “Declaração Conjunta” sobre a cooperação entre ambas as organizações, de Julho de 2018<sup>32</sup> ou, anteriormente, com a “Declaração Conjunta” do Presidente da Conselho Europeu, do Presidente da Comissão Europeia e do Secretário-Geral da NATO, de Julho de 2016<sup>33</sup>.

Ao mesmo tempo, porém, não pode desvalorizar-se a circunstância de a não sobreposição de Estados-membros numa e noutra (e a presença na NATO de países não europeus), bem como a pertença à União Europeia de Estados neutrais, poder conduzir a leituras de intervenção diferenciadas<sup>34</sup>.

A isso se soma, ainda, a circunstância de a articulação entre ambas as instituições assentar num pressuposto primeiro: o de que a responsabilidade central no que toca à manutenção da paz e da segurança internacional deve caber à NATO.

<sup>30</sup> À luz do que, como é óbvio, não passam de utopia as soluções que alguns defendem para o exercício, pela União Europeia, do direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, de que aí gozavam dois dos seus Estados-membros (hoje apenas um, após o *Brexit*).

<sup>31</sup> A este propósito, ver as interessantes considerações de Patrícia Daehnhardt e Carlos Gaspar, “Portugal e a revisão do conceito estratégico da NATO”, *Relações Internacionais*, n.º 60, Setembro 2020, p. 79 e seguintes.

<sup>32</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm)

<sup>33</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm)

<sup>34</sup> Convém lembrar que há quatro países da NATO que são candidatos à adesão à UE (Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro e Turquia); 1 país candidato à adesão que não é membro da NATO (Sérvia); dois países da NATO que não são candidatos à adesão à UE (Islândia e Noruega); evidentemente, dois membros da NATO que não são europeus (Canadá e Estados Unidos); e há 5 membros da UE que não o são da NATO - Áustria, Chipre, Irlanda, Malta e Suécia (sendo que o processo de adesão deste último país estava a ser ultimado no momento em que este texto foi concluído, ultrapassadas que parecem ter sido as objecções colocadas pela Turquia).



A racionalidade dessa opção é perfeitamente compreensível, e justificada, do ponto de vista histórico, do ponto de vista estratégico ou do ponto de vista das capacidades instaladas. Mas ela não pode deixar de se reflectir negativamente em termos da afirmação de uma autónoma dimensão externa da União Europeia, uma vez que estará limitada às situações em que a intervenção da Aliança Atlântica se não justificar, ou não for possível, em função da falta de consenso entre os seus membros.

Por último, abordar o tema das capacidades militares impõe que, de imediato, se suscite a delicada questão dos recursos financeiros a elas alocados.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial e, em especial, com a criação da NATO, em 1949, os Estados europeus reconheceram sempre (para não dizer que incentivaram) o papel liderante dos Estados Unidos na defesa contra a ameaça protagonizada pela União Soviética e seus aliados, fosse ao nível do Pacto de Varsóvia, fosse um pouco por todo o globo.

Por força disso, aceitaram até (com a excepção da França, que esteve fora da estrutura militar integrada entre 1960 e 2009) que a Aliança Atlântica, mais do que uma realidade baseada num entendimento politicamente paritário, assentasse numa voluntária subordinação aos interesses estratégicos norte-americanos. E não se tratou, apenas, do reconhecimento da patente (e esmagadora) superioridade de uma superpotência. Foi, ao mesmo tempo, a escolha assumida por uma via mais simples e mais cómoda, porque portadora de menores custos, políticos e/ou financeiros.

Encerrada a Guerra Fria, o inicial apaziguamento ideológico-militar encorajou o corte generalizado de despesas no domínio da defesa, em linha, aliás, com as exigências das opiniões públicas nacionais, que as encarava como um custo (e não como um investimento), salvo nas situações em que existia um risco palpável para a segurança nacional (casos, por exemplo, da Grécia e da Turquia).

Ora, desde há cerca de uma década a realidade neste domínio tem-se alterado significativamente.

Assim, sob a batuta, cada vez mais autoritária, de Vladimir Putin, a Rússia retomou o seu processo de rearmamento, clara-

mente evidenciado com o anúncio de um ambicioso programa de construção de submarinos nucleares e de navios de guerra (sintomaticamente tornado público dias após a retirada americana do Afeganistão) ou com o desenvolvimento do programa de mísseis hipersônicos.

Um processo que, como é óbvio, não pode ser dissociado da retoma das já referidas tendências neoimperialistas, bem patentes na estratégia de desestabilização de países pertencentes à antiga União Soviética, como a Geórgia e a Moldávia, mas que ganhou especial dimensão na relação com a Ucrânia, primeiro com a ocupação da Crimeia, depois com o reconhecimento da independência das autodesignadas Repúblicas Populares de Donetsk e de Lugansk e que culminou com a invasão poucos dias depois (estratégia que, de resto, o discurso de Putin de 21 de Fevereiro de 2022 tornou definitivamente clara).

Por seu lado, a China enveredou por caminho comparável, como o ilustra o reforço dos meios militares navais (com particular destaque para o objectivo de dotar a sua frota de seis porta-aviões) ou, igualmente, os progressos relevantes no domínio dos mísseis hipersônicos.

Opções explicáveis, não apenas pela assunção da inequívoca de atingir um estatuto de potência global, mas por uma nunca disfarçada intenção de, se necessário for recuperar pela força a soberania sobre Taiwan e dispor dos meios que isso poderá exigir, até por força do risco de envolvimento de terceiros (estamos a falar, claro, dos EUA).

Acresce que, à progressiva percepção da ameaça que o comportamento desses países representa, vieram somar-se as preocupações, a que acima também se aludiu, com a cada vez mais prioritária reorientação geoestratégica dos EUA, que deslocaram o centro da gravidade dos seus interesses para a zona da Ásia e do Pacífico, forçando a Europa a compreender que já não estava na primeiríssima linha das suas prioridades, ao contrário do que tinha sucedido por mais de meio século<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sendo que, à data em que estas linhas são escritas, não é antecipável o desfecho da guerra entre a

E, facto não despiciendo, no mandato do Presidente Trump (e, até, pela boca do próprio) os Estados Unidos chegaram a ameaçar com o abandono da NATO, caso os parceiros europeus não aumentassem, rápida e significativamente, o seu contributo financeiro, retomando assim, embora em termos nunca vistos, a *vexata quaestio* do “burden sharing” (sendo que os inquéritos de opinião sobre as eleições presidenciais de 2024 patenteiam que a possibilidade de regresso à Casa Branca de Trump é real).

Tudo sopesado, os aliados acabaram por se ver na contingência de ter de assumir, na cimeira de Gales de 2014, a decisão de fixar em 2% do PIB o montante das despesas com defesa, objectivo a atingir até 2024. Ainda que se trate de um compromisso político, não juridicamente vinculativo<sup>36</sup> e que tudo indique que não será respeitado pela maioria dos Estados membros, ao menos no prazo estabelecido.

Embora tratando-se de orientação traçada no âmbito da Aliança Atlântica, as suas repercussões fazem-se sentir, como é óbvio, quer ao nível da capacidade militar de cada membro, quer no que toca á alocação dos seus recursos a intervenções a serem eventualmente assumidas no quadro da União Europeia.

Mas, ainda que não se atinja o limiar definido, o esforço que se venha efectivamente a concretizar é, em si mesmo, teoricamente

---

Rússia e a Ucrânia (que se relaciona, em muito, precisamente com a questão da adesão deste país à NATO), bem como quanto ao que esta crise pode representar em termos de retorno à centralidade das matérias europeias no âmbito da política externa norte-americana.

Em todo o caso, não se afigura previsível que isso ocorra, atentas as posições que, desde há décadas, têm vindo a ser consistentemente assumidas, independentemente da natureza da Administração em funções. Disso são exemplo a interdependência económica que vem sendo aprofundada com a Ásia (veja-se, por exemplo, o crescente papel da APEC) ou, no plano da segurança, a retoma do *Quadrilateral Security Dialogue* (QUAD) com a Índia, o Japão e a Austrália

<sup>36</sup> Vale a pena deixar aqui o texto exacto do ponto 5 da “Declaração de Varsóvia sobre a Relação Transatlântica”: “Acordamos em reverter a tendência de declínio dos orçamentos de defesa e aspiramos a aumentar as despesas com a defesa em termos reais, à medida que o PIB cresce; geriremos os nossos orçamentos de defesa tão eficaz e eficientemente quanto possível; o nosso objecto é direccionarmo-nos no sentido da realização da actual directriz da NATO de dedicar 2% do PIB à defesa no espaço de uma década, em ordem a preencher as capacidades prioritárias da NATO. Demonstraremos a vontade política para assegurar as capacidades requeridas e para movimentar forças quando necessário”.

apto a melhorar as condições de actuação externa da União Europeia, por permitir a disponibilização de meios adicionais para intervenções armadas. Contudo, tal só terá resultados palpáveis se houver a vontade política de a eles recorrer na resolução de crises ou litígios internacionais (e, o que não é nada irrelevante, se as opiniões públicas dos Estados membros estiverem disponíveis para aceitar essa possibilidade).

Notar-se-á, por fim, que os desenvolvimentos mais recentes não são, neste domínio, particularmente animadores.

Desde logo, a tão ansiada “Bússola Estratégica”, aprovada em Março de 2022, apesar da pretensão de constituir um contributo de primeira ordem para o reforço da PCSD até 2030, é inexplicavelmente pouco ambiciosa (sobretudo se tivermos em conta a circunstância de ter sido dada à estampa muito pouco tempo após a invasão da Ucrânia), surgindo quase como ridícula a afirmada da intenção de criar uma capacidade de projecção rápida de forças até 5000 militares.

Por outro lado, à medida que os “pacotes” de sanções contra a Rússia se vão sucedendo, mais se evidencia o incómodo de alguns Estados membros, como ficou especialmente visível a propósito da pretensão de cortar a aquisição de petróleo (e isto para não falar no que sucedeu na Eslováquia, com a formação de um novo Governo liderado por uma força política que, na campanha eleitoral, se comprometeu a cessar todo o auxílio militar à Ucrânia).

É tempo de concluir. Como já se disse, e reiterou, é fundamental, tanto para si própria, como para a comunidade internacional no seu todo, que a União Europeia se alcandore a uma posição global que lhe permita projectar uma influência cada vez maior na construção e afirmação de uma agenda consentânea com os valores fundamentais em que assenta.

Pelas razões que igualmente tentámos identificar, os obstáculos com que tal tarefa se confronta são, contudo, múltiplos e pesados. E não é certo, nem seguro, que se consiga ir muito mais longe do que aquilo que hoje já existe, que, sendo importante, fica muito aquém do possível e, sobretudo, do necessário.