

Aquisição Conjunta: Uma Análise da Formulação de Políticas e as Suas Implicações para a Integração Europeia em Defesa

João Francisco Guerreiro

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, com especialização em Estudos Europeus

Setembro 2024

Aquisição Conjunta: Uma Análise da Formulação de Políticas e as Suas
Implicações para a Integração Europeia em Defesa

João Francisco Guerreiro

Nº: 2022111860

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política e Relações
Internacionais, com especialização em Estudos Europeus, realizada sob a
orientação científica do
Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira

***La situation de paix qui a prévalu en Europe
constitue un bien exceptionnel,
mais aucun de nous ne saurait
sous-estimer sa fragilité.***

Simone Veil, *Discours au Parlement Européen* –
Estrasburgo, 17 de julho de 1979

Dedico o empenho para conclusão deste trabalho
à minha família.

Agradecimentos

Agradeço especialmente ao meu orientador, caro Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira. A solidez do seu trabalho académico e a sua experiência foram a Estrela Polar, o norte magnético e a fonte de inspiração, guias decisivos na busca do melhor rumo para a concretização desta dissertação. Muito obrigado, caro Professor.

Perante o seu legado, exige-se que este trabalho não seja um mero exercício, mas um contributo relevante para o conhecimento. A fasquia está obviamente elevada. E, apesar da busca incessante pela transcendência, cabe-me, humildemente, reconhecer que tal objetivo pode estar no domínio do intangível. Contudo, o empenho para o alcançar constituiu uma enriquecedora expedição.

A noção clara daquilo a que estou obrigado foi, por vezes, semente de dúvidas, incertezas, angústias. Agradeço à Professora Doutora Isabel Duarte por me ter ajudado a aplanar o caminho quando o trajeto pareceu sinuoso e intransponível. Muito obrigado, Dr.^a Isabel.

Agradeço aos meus professores, todos e sem exceção. Gostaria, porém, de dirigir uma palavra de particular agradecimento à Professora Doutora Ana Santos Pinto pelo fascínio que me despertou pelo campo teórico da construção europeia e pelo espírito crítico, pelo alento e ambição que me ajudou a construir nas suas aulas. Agradeço à Professora Doutora Catherine Moury por me ter obrigado a sistematizar os temas que alicerçam a arquitetura europeia e são a matéria-prima do meu dia a dia. Agradeço ao Professor Doutor Daniel Marcos pela atenção na recomendação de obras que enriqueceram o meu percurso académico.

Dirijo um agradecimento especial ao Professor Doutor João Gomes Cravinho pela forma calorosa com que acedeu à minha solicitação para esta dissertação. O testemunho e a reflexão que nos ofereceu, na qualidade de ministro dos Negócios Estrangeiros do XXIII Governo Constitucional, trazem-nos uma compreensão ampla sobre o tema.

Agradeço também à Ana M. Neves, à Catarina Faria, à Helena Botelho, à Rita Roque, ao senhor Paulo Grácio, à Cristina Brázio e à Doutora Isabel Alcario. Muito obrigado.

Agradeço aos meus companheiros de trabalho - diretores, editores, meus caros colegas -, que diariamente me desafiavam a relatar as intrincadas nuances da política europeia. Muito obrigado a todos.

Os meus agradecimentos pelo contributo para a realização desta dissertação são extensíveis à Excelentíssima Senhora Embaixadora Ana Paula Moreira, Representante Permanente de Portugal no Comité Político e de Segurança, à Tenente-Coronel Rita Luz, ao senhor Kusti Salm, Secretário Permanente da Defesa da Estónia, ao Peter Stano, porta-voz do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, e à Senhora Mariya Dellevska, chefe do Setor da Política de Defesa no Serviço Europeu de Ação Externa. Muito obrigado.

A realização de uma dissertação académica será sempre uma caminhada solitária. Contudo, a meta resulta dos contributos de tantos que, de uma maneira ou de outra, catalisam o resultado.

Agradeço, assim, muito especialmente à Joana, por todo o apoio e esforço incansável que alicerça as nossas vidas, e agradeço à Inês e à Clara, minhas filhas. Como poderia não agradecer à minha família? A elas, que são tudo e foram o fôlego que me animou nestes dois anos, que culminam com a entrega desta dissertação.

Sou-vos muito obrigado.

Resumo

O novo contexto de segurança na Europa, na sequência da agressão russa à Ucrânia, relançou o debate sobre a necessidade de uma maior coordenação europeia no domínio da defesa. Esta dissertação foca, especificamente, o projeto de aquisição conjunta de munições de grande calibre, coordenado pela Agência Europeia de Defesa, para analisar criticamente o contributo das medidas de resposta a crises e a sua relação com a integração europeia. A partir dos pressupostos do neofuncionalismo, questiona-se se este projeto, que colocou a EDA em cena, pode atuar como um catalisador da integração europeia? O intergovernamentalismo liberal contribui para compreender a resposta dos Estados a este projeto, evidenciando os desafios e as oportunidades para uma política de defesa mais coordenada. Através de entrevistas a agentes relevantes, complementadas por dados qualitativos e quantitativos, explora-se analiticamente o processo de tomada de decisão, evidenciando a pressão por respostas funcionais e as tensões intergovernamentais geradas.

Palavras-Chave: União Europeia, aquisição conjunta, defesa, crise, integração, Ucrânia

Abstract

The new security environment in Europe, following Russian aggression against Ukraine, has reignited the debate on the need for greater European defense coordination. This dissertation focuses specifically on the joint acquisition of shells, coordinated by the European Defence Agency (EDA), to critically analyze the contribution of crisis response measures and their relationship with European integration. Based on the assumptions of neofunctionalism, the study questions whether this project, which brought the EDA to the forefront, can act as a catalyst for European integration. Liberal intergovernmentalism helps to understand the response of the Member States to this project, highlighting the challenges and opportunities for a more coordinated defense policy. Through interviews with relevant actors, complemented by qualitative and quantitative data, this dissertation analytically explores the decision-making process, revealing the pressure for functional responses and the intergovernmental tensions generated.

Keywords: European Union, joint acquisition, defense, crisis, integration, Ukraine

Índice

RESUMO	7
ABSTRACT.....	7
ÍNDICE	8
ÍNDICE DE QUADROS	10
ÍNDICE DE TABELAS	10
LISTA DE ABREVIATURAS	11
INTRODUÇÃO	13
OBJETIVOS.....	15
CAPÍTULO I	17
ENQUADRAMENTO TEÓRICO	17
METODOLOGIA	22
ESTADO DA ARTE E CONCEPTUALIZAÇÃO	26
CAPÍTULO II	35
ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	35
<i>Os primórdios da construção europeia em Defesa: a CED.....</i>	<i>35</i>
<i>Os primeiros sinais sobre o futuro da CED.....</i>	<i>37</i>
<i>Em defesa da legitimação da CED</i>	<i>39</i>
<i>A origem de um tabu na história da construção europeia</i>	<i>41</i>
<i>De Maastricht a Lisboa.....</i>	<i>42</i>
“A GUERRA ESTÁ AQUI, NO SOLO EUROPEU”	47
MEDIDAS DA UE NO CONTEXTO DA DEFESA APÓS A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA	53
<i>A primeira medida de âmbito militar de apoio a Kiev</i>	<i>55</i>
<i>Missão de Assistência Militar da UE (EUMAM).....</i>	<i>57</i>
<i>Abordagem de três eixos</i>	<i>58</i>
<i>Interesses e Preferências nas etapas de uma decisão urgente</i>	<i>61</i>
<i>A Decisão “histórica” e o “fim de um tabu”</i>	<i>62</i>
A EDA EM CENA	65
<i>O ADN da Agência Europeia de Defesa.....</i>	<i>66</i>
<i>O alerta sobre as nuances entre a retórica e a realidade</i>	<i>68</i>
<i>O “fiasco” do projeto de aquisição conjunta</i>	<i>70</i>
<i>As justificações da Agência Europeia de Defesa</i>	<i>73</i>
<i>Salto Cultural</i>	<i>75</i>
ALTERNATIVA INTERGOVERNAMENTAL: A INICIATIVA CHECA	76
LACUNAS E SOLUÇÕES	79
<i>Reforço da Indústria.....</i>	<i>81</i>
<i>Estratégia Industrial - EDIP</i>	<i>83</i>
<i>Riscos</i>	<i>83</i>
<i>Gestão</i>	<i>84</i>
<i>Desafios da Padronização e Interoperabilidade e as Preferências Nacionais</i>	<i>85</i>
<i>Financiamento e integração</i>	<i>92</i>
CULTIVANDO A INTEGRAÇÃO: “A FULLY FLEDGED EUROPEAN DEFENCE UNION”	97
<i>Perspetiva intergovernamental sobre o trasbordo cultivado de políticas em Defesa.....</i>	<i>102</i>
CAPÍTULO III	107
DISCUSSÃO E ANÁLISE	107
<i>Dinâmica intergovernamental.....</i>	<i>109</i>
<i>O Alto Representante como “ativista”</i>	<i>111</i>

<i>Crises e integração</i>	<i>112</i>
<i>Cultura intergovernamental.....</i>	<i>115</i>
<i>Da tensão intergovernamental, às respostas funcionais.....</i>	<i>116</i>
<i>Entre a pressão funcional e os interesses nacionais.....</i>	<i>118</i>
<i>Limitações de interoperabilidade nos equipamentos de defesa europeus.....</i>	<i>120</i>
<i>Estratégias de Financiamento da Defesa na UE</i>	<i>121</i>
<i>Estratégias para a governação a Política Industrial de Defesa</i>	<i>123</i>
CONCLUSÃO E NOTAS FINAIS	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
FONTES PRIMÁRIAS E DOCUMENTAIS	141
BIBLIOGRAFIA.....	145
ANEXOS.....	155
ANEXO I - ANNUAL LIST OF CONTRACTS 2023 OF EDA.....	155
ANEXO II – CARTA CONJUNTA DE 14 ESTADOS-MEMBROS SOBRE FINANCIAMENTO DO BEI PARA DEFESA	158

Índice de Quadros

QUADRO 1 - ABORDAGEM DE TRÊS EIXOS	64
QUADRO 2 - DECISÃO INDUZIDA PELA CRISE	112
QUADRO 3 – “ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS DOS ATORES”. MODELO BIDIMENSIONAL INTRODUZIDO POR SCHMITTER (1970), EM "A REVISED THEORY OF REGIONAL INTEGRATION".	113
QUADRO 4 - MODELO SOBRE PROCESSO DE DECISÃO	118

Índice de Tabelas

TABELA 1 - ANNUAL LIST OF CONTRACTS 2023 - FONTE: AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA – PUBLICADA A 26/6/2024.....	71
---	----

Lista de Abreviaturas

AED - Agência Europeia de Defesa (European Defence Agency)

AMOS - Agência para a Cooperação Intergovernamental e de Defesa da República Checa

ASAP - Act in Support of Ammunition Production (Ato de Apoio à Produção de Munições)

BEI - Banco Europeu de Investimento

CBRN - Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (Químico, Biológico, Radiológico e Nuclear)

CE - Comissão Europeia

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CPE - Comunidade Política Europeia

CZDefence - Czech Army and Defence Magazine

EDA - Agência Europeia de Defesa (European Defence Agency)

EDID - European Defence Industrial Development (Desenvolvimento Industrial de Defesa Europeu)

EDIP - European Defence Industrial Programme (Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no Domínio da Defesa)

EDIRPA - European Defence Industry Reinforcement through Joint Procurement Act (Ato de Reforço da Indústria de Defesa Europeia através de Aquisições Conjuntas)

EDIS - European Defence Industry Strategy (Estratégia Europeia para a Indústria de Defesa)

EDTIB - European Defence Technological and Industrial Base (Base Tecnológica Industrial de Defesa Europeia)

EUMAM - European Union Military Assistance Mission (Missão de Assistência Militar da União Europeia)

FED/EDF - Fundo Europeu de Defesa (European Defence Fund)

Fundo Europeu de Defesa - Instrumento financeiro da UE para apoiar projetos de defesa

GDP/PIB - Produto Interno Bruto

HRVP - Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de

Segurança (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)

IL - Intergovernamentalismo Liberal

MEAP - Mecanismo Europeu de Apoio à Paz

MPCC - Military Planning and Conduct Capability (Capacidade de Planeamento e Condução Militar)

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

NSPA - NATO Support and Procurement Agency (Agência de Apoio e Aquisições da NATO)

NSPO - NATO Support and Procurement Organization (Organização de Suporte e Aquisições da NATO)

OCCAR - Organização Conjunta de Cooperação em Matéria de Armamento (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement)

ONU - Organização das Nações Unidas

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESCO - Cooperação Permanente Estruturada (Permanent Structured Cooperation)

SEAE - Serviço Europeu de Ação Externa

UE - União Europeia

Introdução

A invasão russa da Ucrânia alterou a ordem de segurança na Europa e colocou de pé uma velha discussão sobre a dimensão militar na União Europeia. A União Europeia respondeu de imediato com um extenso pacote de sanções contra Moscou, implementado pelo Conselho. Desde então, os Estados-Membros aprovaram novas medidas e a Comissão Europeia, tem adotado medidas que visam aumentar a capacidade de resposta da União Europeia no domínio da defesa.

Nesta dissertação, abordam-se essas iniciativas, focando especificamente uma das componentes do apoio à Ucrânia, bem como o seu potencial para a integração europeia, concretamente, o projeto de aquisição conjunta, proposto na perspetiva de aquisição de munições de artilharia de grande calibre.

Historicamente, a defesa tem sido um domínio marginal no contexto da integração europeia. Assim, a resposta europeia face ao novo contexto de segurança, após a agressão russa à Ucrânia criou uma oportunidade única para testar a integração europeia no campo da Defesa. Mas, as recentes decisões levantam uma questão fundamental: pode a aquisição conjunta de equipamentos de defesa, enquanto mecanismo de resposta a crises, atuar como um catalisador da integração europeia? Perante esta questão, emergem duas questões derivadas: Quais são os agentes catalisadores da integração em defesa? Quais são os moduladores negativos para a integração europeia em defesa? Para a análise consideram-se as abordagens teóricas do intergovernamentalismo liberal e do neofuncionalismo. Ambas as teorias oferecem ângulos complementares para a compreensão do processo de tomada de decisão, pondo em evidência a pressão por respostas funcionais e as tensões intergovernamentais geradas

Os neofuncionalistas, tendem a encarar a integração como um trajeto contínuo impulsionado pelas instituições supranacionais e por pressões funcionais (Haas, 1958; Schmitter, 2005). Enquanto, os intergovernamentalistas enfatizam a soberania dos Estados e a integração resulta das decisões racionais dos governos, moldada

pelos interesses nacionais, de acordo com as suas preferências (Moravcsik, 1998, 2006).

Se por um lado o projeto de aquisição conjunta não obteve a resposta necessária da parte dos Estados-Membros, ele demonstrou, empiricamente, as lacunas da União Europeia para responder a uma guerra de alta intensidade. Com base na experiência do projeto da aquisição conjunta a Comissão Europeia pôde construir as propostas com vista a assegurar uma resposta mais estruturada, no médio prazo, e pavimentar o caminho para algo mais substantivo, nomeadamente do ponto de vista da dotação de verbas.

A dissertação é dividida em três partes. No primeiro grande bloco incluem-se o Enquadramento Teórico, a Metodologia, o Estado da Arte e Conceptualização. Focaremos-nos nos conceitos de “integração europeia”, “aquisição”, “aprovisionamento”, “conjunta” e “comum”. A partir daqui chegaremos ao conceito de “aquisição conjunta”. O segundo grande bloco inicia-se com um Enquadramento Histórico destes os primórdios da construção comunitária, mostrando como esta área se tornou um tabu, na integração europeia. Este capítulo envolve também uma descrição dos acontecimentos que desencadearam o novo contexto de segurança na Europa, com a invasão russa da Ucrânia e as decisões europeias que se seguiram. No terceiro bloco inclui-se a discussão e análise e, por fim, a conclusão e notas finais.

Objetivos

Esta dissertação procura compreender como certas medidas adotadas na União Europeia, em resposta à invasão russa da Ucrânia podem modelar o papel das instituições europeias, no domínio da Defesa que, tradicionalmente, é marginalizado no contexto da integração europeia. Focar-nos-emos em particular no projeto de aquisição conjunta coordenado pela Agência Europeia de Defesa enquanto mecanismo de resposta à crise de munições de artilharia para a Ucrânia, para avaliar e compreender a sua relação com a integração europeia.

Embora seja um projeto coordenado por uma agência que permanece sob o domínio intergovernamental, procuraremos verificar qual o seu impacto na modulação das propostas da Comissão Europeia.

Assim, pretende-se dar resposta a uma questão fundamental: pode a aquisição conjunta de equipamentos de defesa, enquanto mecanismo de resposta a crises, atuar como um catalisador da integração europeia? Perante esta questão, duas questões derivadas emergem: Quais são os agentes catalisadores da integração em defesa? Quais são os moduladores negativos para a integração europeia em defesa?

Esta dissertação não foca as implicações morais e éticas ligadas à aquisição de armas. Contudo, isto não significa, que elas não sejam importantes e não mereçam ser analisadas em profundidade. Pelo contrário. Quando está em causa a concentração de meios capazes de incapacitar, destruir ou matar, há questões éticas e morais que têm de ser consideradas.¹ Porém, esta dissertação foca-se em como certas decisões políticas podem catalisar a integração europeia. Abordaremos especificamente a intervenção dos agentes políticos, que estiveram em cena durante as discussões para a adoção do projeto de aquisição conjunta e das medidas que se lhe seguiram.

¹ Para uma perspetiva sobre as implicações éticas e morais no domínio militar: (Fotion & Elfstrom, 2021; Walzer, 2015)

Assim, testaremos a premissa neofuncionalista de que uma crise pode impulsionar a integração, enquanto analisamos, à luz do intergovernamentalismo liberal, a resistência dos Estados-Membros em ceder novos poderes a entidades supranacionais, como é o caso da Comissão Europeia.

Capítulo I

Enquadramento Teórico

Para esta análise serão consideradas as abordagens teóricas do intergovernamentalismo liberal e do neofuncionalismo. Através destas teorias, procura-se compreender o projeto de aquisição conjunta na UE, enquanto instrumento de resposta a crises e a sua relação com a integração europeia.

As duas teorias oferecem perspectivas complementares para a compreensão do processo de integração europeia, especialmente em contextos de crise, como “o regresso da guerra à Europa”, num ambiente geopolítico que “põe à prova” a capacidade da UE para promover a sua visão e defender os seus interesses. (Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa, 2022)

Focando o caso prático da abordagem de três eixos para a entrega de munições de artilharia à Ucrânia, debruçar-nos-emos sobre os diferentes aspetos da segunda via, que prevê a utilização de verbas do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, para a aquisição conjunta de munições, coordenada pela EDA. A combinação das duas teorias ajudará a compreender as dinâmicas geradas pelo recurso ao instrumento das compras conjuntas, bem como as tensões que se criam entre a pressão para mais integração através das instituições, e as preferências na arena intergovernamental que no campo da Defesa é predominante.

(Haas, 1958, pp. 16) definiu o conceito de integração como “o processo pelo qual atores políticos (...) são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes”.

Lindberg (1963) adotou, no essencial, o conceito de integração de Haas. Mas, de modo menos ambicioso, referiu-se apenas à transferência de expectativas, sem referir as lealdades. Em ambas as definições, a integração europeia é encarada como

um processo em permanente construção. A integração política é, pois, o processo e não a condição final (Niemann et al., 2019).

O grande argumento da escola neofuncionalista é o efeito de spillover², que parte da “noção de que a integração numa área funcional levaria quase certamente à integração noutras áreas” (Haas, 1958). No entanto, a ideia de que a integração europeia segue uma trajetória contínua tem sido amplamente criticada. Haas viria mais tarde a reconhecer os limites da sua teoria. Na verdade, ela falha em explicar os casos de estagnação do processo de integração.

Schmitter, (1970), introduziu certas nuances para interpretação do conceito de spillover, demonstrando que a trajetória de integração é complexa e, por vezes, sofre retrocessos. Schmitter, (1970) analisou o impacto das crises, sobre as dinâmicas de integração e introduziu o conceito de “crise intrínseca”, que é vista como parte do processo de integração, levando, sob condições favoráveis, a uma expansão das competências ou ao aumento do nível de autoridade das instituições. O argumento principal associado a este conceito assenta no pressuposto de que as organizações “são particularmente propensas à entropia” e tendem a “estabilizar-se numa ‘zona de indiferença’ autoencapsulada”, mantendo os níveis iniciais de “tarefas e recursos”. Supõe-se que estas organizações “continuariam simplesmente a executar as tarefas delimitadas que lhes foram atribuídas, com o mínimo de impacto possível (...) até que uma crise as forçasse a rever as suas práticas”. (Lefkofridi & Schmitter, 2015; Schmitter, 1970)

Na presente dissertação, explora-se como as crises moldaram o processo de decisão. Segundo Schmitter (1970), as sucessivas crises induzem novos ciclos de decisão. Estes ciclos de decisão, quando não são perturbados tendem a gerar integração.

No campo teórico é também considerado que “tensões exógenas” podem ter um impacto significativo e com as lógicas de spillover, influenciando, também assim, o

² O conceito de spillover foi apresentado, em 1958, por Ernst B. Haas, em *The Uniting of Europe*. Haas é criticado por apoiar a ideia de uma trajetória contínua de integração e viria a mais tarde a reconhecer os limites da sua teoria. Ela falha em explicar os casos de estagnação do processo de integração - <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf> – consultado em 01/06/2023

processo de integração (Niemann, 2020). Num caso prático analisado por Lefkofridi & Schmitter (2015), em “Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis”, é avaliado o impacto da crise económica na integração europeia. É considerada a causa externa da crise, originada pelo colapso do sistema financeiro nos EUA, assim como, as reações das agências de *rating* e a flutuação dos mercados de capitais, constituíram fatores exógenos que influenciaram o processo de decisão na União Europeia. Este modelo pode também ser aplicado a casos práticos, como as decisões na área da Saúde, em resposta à crise sanitária e ao caso das medidas europeias na sequência da agressão russa à Ucrânia, como a aquisição conjunta de munições, são fortemente afetadas por fatores exógenos.

O neofuncionalismo ajuda explicar as circunstâncias em que exigências funcionais potenciam continuamente a integração. Contudo, no âmbito desta dissertação, vemos o conceito de spillover como perspectiva dinâmica (Schmitter, 2005), diferente da visão estática adotada por Haas, (1958). Neste sentido valoriza-se o conceito de “cultivated spillover” (Tranholm-Mikkelsen, 1991). Este conceito aborda o papel das instituições supranacionais que, se tornam agentes da integração, perseguindo potenciais benefícios ao aprofundar este processo. A atuação das instituições é capaz de favorecer acordos para lá do mínimo denominador comum, agindo como “empreendedores políticos através da intermediação promocional” (J. Bergmann & Niemann, 2013; Haas, 1961). Um spillover, a partir do qual, segundo Schmitter (2005), “as instituições supranacionais atuam como defensoras estratégicas em nome da ligação funcional e de uma integração mais profunda/ampla”. Uma vez estabelecidas, essas instituições “tendem a ganhar vida própria e são difíceis de controlar por aqueles que as criaram” (J. Bergmann & Niemann, 2013).

Na literatura neofuncionalista observa-se que, historicamente, a Comissão sempre “tentou aproveitar a oportunidade”, para apresentar propostas com vista a “reforçar a sua autoridade”. E, as “crises têm sido uma parte integrante do processo de integração europeia e, em geral, têm tido efeitos positivos” (Lefkofridi & Schmitter, 2015)

Recentemente, em resposta à crise resultante da pandemia, a Comissão implementou “mecanismos de decisão para as compras conjuntas” de vacinas e

outros equipamentos em saúde. Neste caso, o conceito de “*cultivated spillover*” sugere que instituições supranacionais, como a Comissão Europeia “criaram o potencial para uma integração cultivada”. Este processo é caracterizado pela utilização dos “novos recursos” das instituições, como forma de “justificar uma maior responsabilidade” com impactos funcionais mais amplos. (Brooks et al., 2022)

Apesar das críticas ao neofuncionalismo, pela premissa de integração quase automática, consideramos que esta escola proporciona uma lente valiosa para analisar como a integração em setores específicos pode pressionar a integração noutras áreas. Porém, não podemos ignorar os alertas de teóricos clássicos do neofuncionalismo, no espectro do tema analisado nesta dissertação. Os neofuncionalistas consideram que as “questões militares e de defesa” se afastam das dinâmicas de integração, verificáveis noutras áreas de política, “a menos que a questão envolva a alocação e poupança de recursos para medidas de bem-estar”. Por conseguinte, tendem a dar pouco destaque ao domínio da Defesa e ao campo Militar. (Haas, 1961).

Esta abordagem denota, portanto, o ceticismo em relação ao efeito de spillover, quando se entra num campo que os Estados querem manter sob o seu poder de decisão. E, a Política Externa e a Defesa são duas áreas de alta política, próximas do cerne da soberania dos Estados (Koenig-Archibugi, 2004). Por essa razão, os governos sempre demonstraram uma forte relutância em ceder tais áreas à esfera de decisão supranacional.

“Quando as funções dizem respeito às questões inefáveis e intangíveis da *Grosspolitik*, quando a grandeza e o prestígio, o estatuto e a segurança, a hegemonia e a dependência estão em jogo, estamos plenamente no domínio da política tradicional entre Estados”. (Hofmann, 1964, cit. in Koenig-Archibugi, 2004)

De um modo geral, Haas, (1961) viu a integração como um “processo” contínuo, “pelo qual atores políticos em vários contextos nacionais distintos são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo e maior centro, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os Estados-nação pré-existentes.” Antagonicamente, para os intergovernamentalistas, “os governos são os

atores predominantes”, e as instituições supranacionais devem ter um poder menor, “privadas de qualquer empreendedorismo independente significativo”, sujeitando-se “a emenda pelos governos dos Estados-Membros” (J. Bergmann & Niemann, 2013).

Assim, enquanto o neofuncionalismo ajuda a compreender a dinâmica de integração em tempos de crise, o intergovernamentalismo liberal oferece uma perspectiva diferente, enfatizando o papel central dos Estados na manutenção do seu controle.

Este processo contribui para alguma integração, embora com papel limitado das instituições supranacionais, facilitadoras de negociações complexas. Esta perspectiva ajudará a compreender o reforço do papel institucional em momentos de crise (Schimmelfennig, 2018b).

À luz do intergovernamentalismo liberal, são os interesses económicos que pré-definem as preferências dos Estados e impulsionam as decisões sobre a integração (Moravcsik, 1998). Porém, em algumas políticas, entre as quais a Defesa e as Relações Exteriores, é assumido que pode haver “outros fatores”, nomeadamente “não materiais” que catalisam a integração intergovernamental. E, os interesses económicos “não precisam de dominar as preferências nacionais” (Moravcsik, 2018).

“Isto ocorre por pelo menos três razões. Uma delas é que algumas políticas – como as de relações exteriores, defesa, antiterrorismo ou anticrime – visam claramente alcançar objetivos não económicos”. (Henke, 2019; Moravcsik, 2018)

Por outro lado, académicos e políticos têm enfatizado a grande desproporção identificável entre a integração europeia no campo da economia, e a integração em assuntos de segurança. A dimensão militar tem sido marginalizada e distingue-se das outras políticas que, vistas como um todo “fazem da Europa uma 'superpotência silenciosa” (Moravcsik, 2003, 2006). Na dimensão económica, “regras e práticas institucionais” garantem “um papel proeminente” às instituições supranacionais. Contrariamente, no domínio da segurança e política externa, “as instituições supranacionais têm pouco ou nenhum poder”, e “as obrigações” que impõem aos governos “são vagas ou frequentemente ignoradas”. (Koenig-Archibugi, 2004)

Assim, verifica-se que alguns autores têm notado um grande ceticismo, da parte dos intergovernamentalistas "clássicos", em relação à perspectiva de integração em domínios como a Política Externa ou a Defesa. Estas áreas são consideradas "*High Politics*" e, por conseguinte, no reduto estratégico da soberania nacional. (J. Bergmann & Niemann, 2013; Hoffmann, 1966)

Avalia-se, deste modo, até que ponto medidas concretas em resposta a crises atuais podem levar a algum grau de integração nas políticas de defesa na União Europeia, ou se, conforme previsto pelos intergovernamentalistas, os Estados permanecerão como decisores predominantes/exclusivos. Assim, esta dissertação, aproveita o que cada teoria alerta e valoriza para compreender o mecanismo das compras conjuntas na UE e explorar a sua relação no processo de integração europeia.

Esta dissertação testará a hipótese neofuncionalista de que uma crise pode impulsionar a integração, ao mesmo tempo em que examina a resistência dos Estados-Membros em ceder poder de decisão a entidades supranacionais, como a Comissão Europeia, conforme é visto à luz do intergovernamentalismo liberal.

Metodologia

Como metodologia para esta dissertação adotámos uma abordagem predominantemente qualitativa, como sugere Bryman (2012), que “ênfatiza as palavras (...) na recolha e análise de dados”.

Para a análise qualitativa, foram realizadas entrevistas com agentes relevantes e explorados documentos oficiais da UE, bem como o discurso político dos intervenientes no processo de decisão. Com este método que proporciona um acesso direto “à linguagem e as palavras dos participantes”, procurou-se compreender a evolução das narrativas durante as discussões (Creswell, pp. 168, 2009), especificamente, das medidas adotadas na sequência da invasão russa da Ucrânia.

Sequencialmente, foram explorados elementos quantitativos, através da recolha e análise de dados numéricos relevantes, especificamente relacionados com os gastos

da EDA no projeto de aquisição conjunta de munições para a Ucrânia. Esses dados foram cruzados com os elementos qualitativos recolhidos através dos discursos políticos e das entrevistas, o que conforme sugere Creswell (2009), permitiu “uma ampliação das descobertas” ao combinar ambos os métodos.

Através de um acompanhamento empírico das discussões políticas, em etapas cruciais do apoio à Ucrânia, este artigo traça um roteiro sobre o processo de decisão, que culminou na aprovação da “abordagem de três vias”, para a aquisição de equipamentos.

Com base nas entrevistas com elites institucionais e governativas explora-se empiricamente um plano menos visível no processo de decisão. Assim, mostram-se aspectos da deliberação e implementação prática das políticas adotadas que, de outro modo, permaneceriam mais difusos.

Foram realizadas entrevistas com figuras relevantes e com conhecimento aprofundado sobre as discussões na União Europeia, especificamente ao nível do Conselho, tanto a nível político quanto técnico. Selecionaram-se dois participantes com perfil político de alto nível na estrutura do Conselho da União Europeia e ao nível governativo nos Estados-Membros, dois participantes com perfil técnico e dois porta-vozes ao nível de representação diplomática.

Como critério de seleção, procurou-se garantir que os entrevistados com perfil político ao nível ministerial representassem países com diferentes perceções sobre a ameaça territorial da Rússia, bem como com diferentes culturas em relação às necessidades de investimento em defesa. Dessa forma, foram entrevistados um representante ministerial de um país do Báltico e um representante ministerial de um país do sul europeu.

Ao nível técnico, buscou-se uma seleção representativa da visão dos Estados-Membros, bem como uma perspetiva que abarcasse também o ângulo institucional. Foram, portanto, entrevistados para esta dissertação um membro do Comité do Mecanismo de Apoio à Paz, do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* da Indústria de Defesa, e

da Cooperação Permanente Estruturada, e também um representante oficial ao nível da chefia do Setor da Política de Defesa, no Serviço Europeu de Ação Externa.

Além disso, foram realizadas entrevistas por telefone com porta-vozes das representações permanentes, procurando abranger visões distintas sobre a orientação dos fundos do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

As entrevistas foram, em sua maioria, realizadas presencialmente, com exceção daquelas duas que ocorreram por telefone. Seguiu-se um modelo semiestruturado, com um guião temático sobre os tópicos a serem abordados. A pedido dos entrevistados, não foi feito o registo sonoro das entrevistas, sendo permitida apenas a recolha detalhada de notas sobre as respostas e os temas tratados.

Para a análise das entrevistas, foi utilizada uma combinação de métodos de codificação indutiva, quando os dados recolhidos nas entrevistas permitiram criar categorias e subcategorias, seguindo o método aprimorado por Miles et al. (pp. 29, 2013). Isto é, “comparando e contrastando esse material em busca de padrões ou regularidades, procurando mais dados para sustentar ou qualificar esses agrupamentos emergentes, e, gradualmente, tirando inferências a partir das ligações entre outros novos segmentos de dados e o conjunto cumulativo de conceptualizações”. Por outro lado, foram também criadas categorias a partir dos argumentos teóricos do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo, bem como a partir dos conceitos centrais abordados na presente dissertação, “orientando *a priori*” os dados recolhidos na pesquisa através do método de entrevistas (Miles et al., 2013).

A grelha foi, assim, organizada da seguinte forma:

1. Políticas de Aquisição Conjunta: foram discutidos os desafios e fracassos relacionados com as tentativas de compra conjunta de armamento, incluindo a análise da chamada "Iniciativa Checa" e os atritos e resistências que surgiram durante o processo de negociação entre os Estados-Membros.

2. Financiamento e Investimento em Defesa: A discussão centrou-se nas questões financeiras, como a proposta da Estónia para que os Estados-Membros alocassem 0,25% do PIB, exclusivamente, ao financiamento do apoio à defesa da Ucrânia. Também foi explorada a necessidade para o aumento dos investimentos em defesa,

tendo em conta as diferentes perspetivas entre os Estados-Membros no leste e ocidente da União Europeia e justificação de uma tal medida, dado o possível impacto na opinião pública.

3. Ameaças e Alianças: As entrevistas também focaram as perceções sobre a ameaça que a Rússia representa e o papel da NATO no atual contexto europeu. Questionou-se também se as aquisições de defesa deveriam ser exclusivamente europeias, excluindo os parceiros.

4. Integração: Por fim, foi procurada uma perspetiva dos entrevistados a propósito da retórica política sobre a integração em defesa, tendo como ponto de partida a declaração da presidente da Comissão Europeia, quando esta afirmou que o próximo passo é uma “União Europeia de Defesa plenamente desenvolvida (*Fully Fledged European Defense Union*)”. Foi abordado o conceito de “cultivated spillover”, bem como as tensões entre as abordagens funcionais e intergovernamentais.

Cada uma das entrevistas foi criteriosamente analisada, e as declarações dos participantes foram organizadas e distribuídas nas diferentes categorias temáticas. De acordo com o seu contributo para a compreensão do tema central da dissertação, foram selecionadas as declarações mais relevantes e pertinentes, para construir um texto, identificando perspetivas comuns ou divergências, nas respostas dos entrevistados.

A partir daqui foi possível cartografar as narrativas, verificando o seu alinhamento ou desvio, relativamente às duas teorias consideradas para a análise. Assim, foi possível explorar e contextualizar as várias perspetivas, nos diferentes momentos do processo de decisão, procurando respostas para as duas questões derivadas, concretamente: Quais são os agentes catalisadores da integração em defesa? Quais são os moduladores negativos para a integração europeia em defesa?

Assim, além de explorar amplamente o discurso direto, esta dissertação assenta, essencialmente, na análise de fontes primárias, tendo sido estudados documentos oficiais como propostas, regulamentos, relatórios e conclusões, emitidos por instituições da União Europeia, como a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e, também, pela Agência Europeia de Defesa.

A análise conta também com o acompanhamento exaustivo de discursos e conferências de líderes da União Europeia, como a presidente da Comissão Europeia ou o Alto Representante, assim como de governantes e líderes de Estados-Membros, durante cimeiras e reuniões do conselho ao nível ministerial, relativas às políticas de defesa e à crise na Ucrânia.

Foram também estudados documentos históricos, permitindo construir uma descrição sequencial detalhada sobre os primórdios da integração europeia em defesa, com recurso aos Tratados, declarações públicas dos chamados “pais fundadores” da União Europeia, assim como, arquivos de imprensa da época e transcrições de sessões parlamentares, por exemplo, em França.

Por outro lado, foi realizada uma consulta exaustiva da literatura recente que se foca no estudo da integração europeia em Defesa, que permitiu não só inteirarmo-nos do conhecimento atual sobre o tema, como construir um roteiro conceptual da área de estudo que detalharemos em seguida, no próximo subcapítulo, que designamos como Estado da Arte e Conceptualização.

Espera-se assim que este trabalho dê um contributo para a compreensão do projeto das compras conjuntas na União Europeia enquanto mecanismo de resposta a crises e a sua relação com a integração europeia.

Estado da Arte e Conceptualização

A resposta europeia à guerra na Ucrânia tem vindo a enfatizar a necessidade de investimentos em equipamentos de defesa. Os modelos colaborativos têm sido apontados como vantajosos como forma de gerar custos mais baixos e uma maior eficácia proporcionada pela economia de escala na produção, além de maior eficiência operacional resultante da padronização dos equipamentos (Andersson, 2023; Darnis et al., 2007; European Commission & HRVP, 2022; Friton et al., 2020; Ojanen, 2014; Teixeira, 2009; Teixeira & Santos Pinto, 2014). Considerando que a defesa tem sido um domínio marginalizado no contexto da integração europeia, as recentes decisões levantam uma questão fundamental: pode a aquisição conjunta de

equipamentos de defesa, enquanto mecanismo de resposta a crises, atuar como um catalisador da integração europeia?

Tradicionalmente, o conceito de integração europeia não encontra uma definição consensual entre as grandes escolas que tem teorizado sobre o tema. Os neofuncionalistas tendem a destacar a natureza contínua e expansiva da integração, sendo esta conduzida pelas instituições supranacionais e por pressões funcionais. Por outro lado, os intergovernamentalistas enfatizam a soberania dos Estados e veem a integração como resultado das decisões racionais dos governos, com base nos próprios interesses nacionais e, dessa maneira, decidem se pretendem ou não cooperar em algumas áreas.

Assim, as duas teorias têm sido colocadas em campos opostos, no que diz respeito à força explicativa dos seus argumentos sobre a integração europeia. Moravcsik, (2006) reconhece, em certa medida, que numa época, o neofuncionalismo pode ter sido “válido e até visionário”. Contudo, antagonicamente, argumenta que as premissas defendidas por Haas (1958, 1961) podem até estar “incorretas quanto à preeminência da mudança económica endógena, dos empreendedores políticos, das consequências não intencionais e do movimento contínuo em direção à centralização no processo de integração”.

Por outro lado, Schmitter (2005), embora reconheça que a integração não segue uma trajetória contínua, é crítico da visão intergovernamentalista por esta subestimar o papel das instituições supranacionais. Além disso, essa crítica é corroborada por outros autores, como Garrett & Tsebelis (2009), os quais também apontam falhas na interpretação intergovernamentalista, argumentando que a simplificação do processo de decisão no Conselho pode não captar toda a dinâmica de formação de preferências dos Estados, em particular as preferências políticas dos seus governos e a sua capacidade de formar coligações dentro do Conselho.

Estudos teóricos recentes têm, porém, conduzido a uma nova perspectiva sobre a capacidade explicativa das diferentes correntes em relação ao processo de integração europeia. Por exemplo, Hooghe & Marks, (2019) em “Grand theories of European integration in the twenty-first century”, abordam o neo-funcionalismo, o

intergovernamentalismo e o pós-funcionalismo, analisando o contributo destas teorias, em quatro momentos cruciais: crise do euro, crise migratória, Brexit e iliberalismo. E, comparando as escolas, apontam características fundamentais, analisam a literatura base, questões e enigmas focados, âmbito explicativo, atores principais e conceção de causalidade de cada abordagem. Hooghe & Marks, (2019) não procuram responder qual das três teorias é mais eficaz a explicar cada um dos eventos críticos. Mais do que isso, valorizam o contributo de cada uma das abordagens, demonstrando que cada uma das teorias oferece instrumentos que ajudam a ampliar a compreensão das crises estudadas. O artigo mostra-nos como a escolha de uma, em detrimento das outras duas, podia limitar a perceção sobre causas, obscurecer etapas, resultando em respostas menos ambiciosas, no processo de integração europeia em contexto de crise.

Por outro lado, contrariamente ao exercício de Hooghe & Marks, (2019), múltiplos autores que têm olhado para as dinâmicas de integração impulsionada por contextos de crise (Moravcsik, 2018; Niemann & Ioannou, 2015; Schimmelfennig, 2014, 2018a), têm baseado as suas abordagens “em ‘testes competitivos’ de teorias isoladas de integração europeia” (Ferrara & Kriesi, 2022).

Na literatura consultada, destacam-se os autores que analisaram os processos de integração, sob diferentes abordagens teóricas (J. Bergmann & Niemann, 2013; Hooghe & Marks, 2019; Lefkofridi & Schmitter, 2015; Ludlow, 2013; Schimmelfennig, 2003). Outros têm procurado avaliar vantagens e desvantagens dos modelos colaborativos para aquisição de armamento, e realizadas análises comparativas sobre a evolução das aquisições de equipamentos militares (Andersson, 2023; Darnis et al., 2007; Friton et al., 2020; Masson, 2015; Smith, 2022). O mecanismo de aquisição conjunta de equipamentos em saúde, coordenado pela Comissão Europeia, durante a pandemia, encontra-se substancialmente documentado e analisado na literatura (Brooks et al., 2022; Greer, 2020; Herszenhorn & Wheaton, 2020; Mcevoy & Ferri, 2020; Russack & Fenner, 2020; Van Middelaar, 2021).

Contudo, a recente decisão de realizar aquisições conjuntas na área da defesa, e a sua relação com as dinâmicas de integração, permanece um campo relativamente inexplorado academicamente. Esta dissertação procura dar um contributo para

preencher essa lacuna e promover uma compreensão mais ampla sobre as iniciativas recentes e sua relação com o processo de integração europeia.

Deve referir-se, porém, que a temática dos investimentos em defesa e a aquisição comum tem merecido atenção na literatura, muito antes da recente crise que confrontou a UE com as consequências dos sucessivos anos de desinvestimento na Defesa. Num estudo detalhado sobre a relação entre as políticas de austeridade e o investimento em Defesa, Teixeira & Santos Pinto, (2014) alertaram para quebras na aquisição de armamento, sugerindo a integração em “mini-uniões de defesa” (Ojanen, 2014), contando, para isso, com a “promoção de discussões políticas”, nomeadamente em áreas “como a aquisição comum de equipamentos de defesa”.

O conceito de aquisição (*acquisition*) de defesa refere-se ao processo de definição, obtenção e entrega de armas e equipamentos atempadamente, enquadrado num orçamento e satisfazendo as especificações estabelecidas (Andersson, 2023). Ele distingue-se do conceito de aprovisionamento (*procurement*), porque inclui também os aspetos ligados à posse e utilização dos sistemas adquiridos. Já aprovisionamento refere-se à negociação e gestão dos contratos de compra de equipamentos (Smith, 2022).

Embora aquisição (*acquisition*) e aprovisionamento (*procurement*) sejam genericamente sinónimos, verifica-se que, na terminologia militar, os dois conceitos se distinguem. Mas, a sua utilização em documentos oficiais e principalmente em alocuções dos agentes políticos na União Europeia é, em muitas circunstâncias, partilhada sem distinção do seu significado. Este fenómeno ocorre também com frequência quando se utilizam os termos “comum” (*common*) e “conjunta” (*joint*). Ainda assim, podemos determinar cada um dos conceitos de forma mais precisa, para que possam ser tratados analiticamente.

Andersson, (2023) socorreu-se da terminologia da NATO para distinguir os dois conceitos associados ao financiamento. De facto, a NATO, em programas e iniciativas com financiamento “conjunto”, os países participantes “podem identificar as prioridades e os arranjos de financiamento, enquanto a NATO fornece supervisão política”; e quando se trata de financiamento “comum” da NATO “é sustentado por

fortes mecanismos de governação, com os Aliados a decidirem coletivamente o que é elegível para financiamento comum e quanto pode ser gasto a cada ano”, ficando os Estados também responsáveis por “decidirem coletivamente sobre planeamento de recursos para o médio prazo”.³

Assim, Andersson, (2023) adapta a terminologia da NATO ao contexto europeu, considerando que quando se designa a aquisição (*acquisition*) e o aprovisionamento (*procurement*), “comum” seria o conceito mais justo, pois trata-se da utilização do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, para o qual “todos os Estados-Membros contribuem, é dirigido⁴ por um comité intergovernamental, e, portanto, “assim têm voz”. Por outro lado, “conjunto” seria usado para descrever projetos ou programas conduzidos por Estados-Membros bilateral ou multilateralmente, como a “iniciativa checa”, que abordaremos mais adiante.

Verifica-se, porém, que em documentos oficiais, na versão em inglês, os conceitos são, muitas vezes, permutados (European Commission, pp. 13, 2024). Enquanto, na tradução oficial da proposta de regulamento do EDIP para português, a expressão “common” é apresentada como “conjunta” (Comissão Europeia, pp. 16, 2024). Quando é referida a medida coordenada pela EDA, que pretendia entregar munições de artilharia à Ucrânia, refere-se “aquisição conjunta” ou “*joint acquisition*” de munições de artilharia (Comissão Europeia, 2024; European Commission, 2024a)

Brooks et al. (2022) identificam semelhanças entre as políticas de Saúde e Defesa na União Europeia, considerando que, em matéria de integração, ambas se situam num território “muito marginal”. Os autores avaliam as dinâmicas de integração a partir da resposta à crise da Covid-19. E, a partir do neofuncionalismo, sugerem que problemas resultantes da falta de integração são resolvidos “com mais integração”, apontando como exemplos os mecanismos de compra conjunta que permitiram “desenvolver e adquirir vacinas”.

³ “Funding NATO” – atualizado 26/7/2024. Disponível em:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm - Consultado a 31/8/2024

⁴ A governação do MEAP está a cargo do “comité do Mecanismo composto por representantes de cada Estado-Membro da UE e presidido por um representante da Presidência do Conselho” – disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-peace-facility/#governance> – Consultado a 31/8/2024

Através de uma análise, sob a ótica neofuncionalista, Videgren, (2021) explora a resposta da UE à Covid-19. À luz do neofuncionalismo e IL, o autor analisa decisões e o seu impacto na integração europeia. No estudo enfatiza que após “os desafios de solidariedade iniciais”, a compra conjunta favoreceu “as capacidades do atual quadro de saúde”. Corroborando estes argumentos, e avaliando o desempenho da CE “enquanto gestora de crises”, Boin & Rhinard, (2022) enfatizam que, após “o início lento” a UE “foi muito eficaz” na resposta à Covid-19.

Num artigo sobre as propostas da Comissão Europeia, lançadas na sequência da guerra na Ucrânia, Fiott, (2023) analisa o estado da integração da UE e questiona se as crises recentes estão a impulsionar “um momento transformador ou “Zeitenwende” para a segurança e defesa da UE”. Porém, embora reconheça a atitude inovadora da Comissão Europeia na apresentação de propostas e na criação de instrumentos financeiros, a sua análise contraria a suposição neofuncionalista de que a UE está a tornar-se cada vez mais integrada.

Explorando as decisões da UE sobre a recente crise de munições, Biscop (2023) diagnostica a “falta de coordenação” e a demora em adotar um mecanismo de compra conjunta, resultando em custos elevados. Bergmann et al. (2022) explora igualmente a “falta de aquisições conjuntas”, analisando consequências como a “fragmentação” do panorama de Defesa”. Na sua análise, é sugerida, a “expansão do alcance” de instrumentos como a compra conjunta na área da Defesa, explorando modelos idênticos aos da recuperação pós-pandemia, como o “NextGenerationEU⁵”. Note-se que a necessidade de a UE “adequar os instrumentos de financiamento às necessidades de resposta a situações de crise”, já foi há muito identificada (Teixeira & Santos Pinto, 2014).

Devemos referir, que as “os esforços conjuntos” têm sido sucessivamente referidos, não só como uma forma de potenciar a escala de produção, mas também um meio

⁵ NextGenerationEU é o plano de investimentos para a recuperação pós-pandemia, adotado pela UE, em dezembro 2020. Este instrumento extraordinário de emissão de dívida europeia atinge um montante superior a €800 mil milhões, combina empréstimos e subvenções aos EM, de acordo com os planos nacionais aprovados pela CE. https://next-generation-eu.europa.eu/index_pt - Consultado a 05/06/2023

de “harmonização das necessidades militares” num panorama de defesa excessivamente fragmentado. Veja-se que, já em 2010, Teixeira defendia “um mecanismo intergovernamental” para o “desenvolvimento de capacidades europeias”, uma vez que o sector “aeroespacial e [o] da defesa ficaram de fora do mercado único nos sucessivos tratados”.

Para tal, sustentava que Agência Europeia de Defesa deve assumir plenamente o seu papel central de apoio à “a uma base comum de indústrias de defesa entre os Estados-Membros”, dando um contributo fundamental para a criação de “economias de escala” na União Europeia (Teixeira, 2009).

Intrigado com o impacto do desinvestimento em defesa, Fiott, (2014) questiona “que medidas podem ser tomadas” para responder à necessidade de padronização dos equipamentos de defesa na União Europeia, num mercado que “está fragmentado e é caracterizado por uma multiplicidade de normas nacionais”. O artigo sugere que a necessidade de envolvimento de todos, “Estados-membros, a EDA, a Comissão, as Organizações Europeias de Normalização e a indústria em geral”, para que “a longo prazo a padronização da defesa produza resultados”. O autor considera “crucial” que o trabalho desenvolvido a nível europeu, “permaneça compatível” com esforços “sob a égide da NATO”. Porém, nota que “falta uma ligação direta entre a EDA e a NATO em matéria de cooperação na padronização”.

Numa revisão sistemática da literatura, Verlaine (2023) identifica “a capacidade limitada interna, encomendas de baixo volume, orçamentos pequenos, mecanismos de auditoria e revisão fracos” como uma limitação nas aquisições de defesa dos Estados mais pequenos. Nesta revisão, Verlaine (2023) sublinha que “nenhuma forma de instituição internacional (por exemplo, EDA, OCCAR, NSPO) é provável que resolva”, nos projetos colaborativos para aquisição ou desenvolvimento de armamentos, “a menos que se alcance um grau de integração supranacional equivalente ao encontrado em Estados-Nação” (De Vore, 2011).

Os grandes teóricos do intergovernamentalismo e do neofuncionalismo - afastaram as “questões militares e de defesa” das dinâmicas de integração, enfatizando a descrença nas possibilidades de aprofundamento europeu de políticas nesses

domínios. Essa descrença tem sido destacada tanto em obras seminais como na literatura mais recente. (J. Bergmann & Niemann, 2013; Haas, 1958, 1961; Hoffmann, 1966; Hofpmann, 1964, 1964; Moravcsik, 1998, 2018; Schmitter, 2005)

Porém, ultimamente, impulsionado pelas mudanças no quadro de segurança na Europa, tem sido identificado um certo grau de integração, num campo político que, todavia, permanece no cerne da soberania dos Estados e, por conseguinte, sob controlo dos respetivos governos.

Num artigo recente, que aborda a relação da guerra na Ucrânia com o papel da Comissão Europeia enquanto ator geopolítico, Håkansson, (2024) reconhece a hesitação que “tradicionalmente” tem marcado a atuação dos Estados-membros em conceder um papel preponderante às instituições da União Europeia, para a formulação de políticas no campo da segurança e defesa. Na sua análise, o autor explora as medidas adotadas em resposta à agressão russa em solo europeu e, de facto, admite que “são áreas políticas sensíveis”. Porém, nota que há “um avanço no processo de integração” nas políticas de segurança e defesa.

A literatura consultada fornece uma base consistente para a análise das dinâmicas de integração europeia induzida por crises. Porém, a recente decisão de realizar aquisições conjuntas como resposta à crise de munições de artilharia para a Ucrânia, e a sua relação com a integração europeia permanece subexplorada. Esta dissertação, pretende preencher esta lacuna, com uma exposição e análise detalhada das recentes iniciativas de aquisição conjunta na defesa e sua relação com o processo de integração europeia, oferecendo um contributo para uma compreensão mais ampla das dinâmicas de integração em tempos de crise, focando-se no projeto de aquisição conjunta coordenado pela EDA.

Em seguida, no início do segundo grande bloco desta dissertação, elaboramos uma síntese histórica sobre a integração europeia e a área da defesa. Esse subcapítulo conduzir-nos-á à fase atual, em que faremos uma exposição dos acontecimentos que desencadearam o novo contexto de segurança na Europa, após a invasão russa da Ucrânia, bem como as decisões adotadas ao nível da União.

Página de número par (em Branco)

Capítulo II

Enquadramento Histórico

No período mais recente da história da União Europeia, em particular a partir do início do milénio, registaram-se assinaláveis progressos em matéria de política de segurança e defesa (Koutrakos, 2013). Embora estas componentes tenham sido introduzidas, em 1992, com o Tratado de Maastricht, numa altura em que a integração supranacional dava sinais de fadiga (Bickerton et al., 2015), é inegável que apesar das “vicissitudes políticas dos diversos tratados”, a Defesa “tem sido uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia”, após a sua consagração no Tratado de Nice, em 2001 (Teixeira, 2010), como abordaremos mais adiante.

Porém, parece-nos relevante ter em mente que a construção europeia ficou marcada, nos seus primórdios, pela tentativa frustrada de integração militar supranacional e a rejeição, em 1954, da Comunidade Europeia de Defesa, marcas que ainda não estão ultrapassadas.

Os primórdios da construção europeia em Defesa: a CED

O tratado que instituiu a CED foi aprovado em 1952⁶ e, posteriormente, ratificado por quatro dos seis signatários, mas acabaria por nunca entrar em vigor, ao esbarrar na oposição de uma maioria⁷ na *Assemblée Nationale*, composta por várias correntes, entre as quais predominava uma maioria gaulista, que temia pela perda de soberania de França. A estes juntavam-se os receosos por um “despertar das forças da guerra”⁸, ao rearmar a Alemanha (Gaillard, 2010; Haas, 1958; Hitchcock, 1998; Napolitano, 2019).

⁶ O tratado da Comunidade Europeia de Defesa foi assinado, em Paris, a 27/5/1952. Ver também nota 5 sobre o tratado que instituiu a CECA. Ambos são designados na literatura como Tratado de Paris.

⁷ O tratado da Comunidade Europeia de Defesa foi rejeitado pelos deputados franceses, com 319 votos contra e 264 a favor, a 30/8/1954 - <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-gouvernement-provisoire-et-la-quatrieme-republique-1944-1958/l-instabilite-politique> - Consultado a 27/3/2024

⁸ Ver “Débat du 24 octobre 1950, archives de l’Assemblée nationale”, em Gaillard, (2010) “Chapitre 4. 1950-1954 : l’aventure avortée de la CED, la France face à ses contradictions”. pp. 54

A ideia de integração na defesa teve como ponto de partida o sucesso fulgurante iniciado pela então Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. É importante notar que, no início da década de 50, tendo presentes os anos devastadores da guerra, o então ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman propôs um projeto assente na construção de “bases comuns” para o “desenvolvimento económico”⁹, através do qual França e Alemanha uniriam as suas indústrias do Carvão e do Aço, e assim, alicerçada na “solidariedade de facto”, a Europa consolidaria a paz.

Essa ambição de Robert Schuman foi concretizada com a assinatura, em 1951, do Tratado de Paris¹⁰, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹¹. Esta era composta por um sistema de instituições próprio pioneiro na governação supranacional e na partilha de soberania, entre as quais a Alta Autoridade da CECA, que tinha o poder executivo, sendo liderada então por Jean Monnet.

Nas análises da época sobre a CECA, demonstravam-se as “vantagens de uma instituição supranacional” capaz de comprovar “a longo prazo”, estar mais bem-dotada “para lidar com assuntos comuns a todas as pessoas” (Bebert, 1953). Assim, o fulgurante sucesso da integração económica, alcançado pela CECA, inspirou o modelo de integração militar, ambicionado para a Comunidade Europeia de Defesa (CED) (Hitchcock, 1998; Koutrakos, 2013; Napolitano, 2019). O tratado da CED propunha um “enquadramento institucional”, para o rearmamento dos seis países fundadores¹², sem pôr em causa a integração económica já alcançada.

O panorama internacional também era importante, com a eclosão da guerra na Coreia, em 1950, bem como a desconfiança crescente da aliança anglo-americana, relativamente às ambições de Moscovo na Europa, no rescaldo do golpe de Estado

⁹ Declaração de Schuman, proferida a 9/5/1950 - https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt - consultado a 27/3/2024

¹⁰ Tratado de Paris, assinado a 18/4/1951, institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, entrando em vigor a 23/7/1952 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT> - consultado a 27/3/2024

¹¹ A Alta Autoridade, que era o principal órgão executivo responsável pela administração da CECA, Assembleia Comum, que desempenhava funções consultivas e de supervisão, o Conselho de Ministros, integrava os representantes dos Estados-membros, que intervinham ao nível legislativo e de decisão; e o Tribunal de Justiça, responsável por resolver disputas legais e interpretar o tratado da CECA.

¹² Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

de Praga¹³. Neste contexto, Londres e Washington olhavam para o rearmamento da Alemanha como uma das questões mais prementes (Koutrakos, 2013; Napolitano, 2019). Perante isto, com o fantasma da guerra presente, o governo francês lançou uma proposta que pretendia resolver o receio da “ressurreição do militarismo alemão” (Pleven, 1950). Assim, ainda em 1950, o então Presidente do Conselho de Ministros da França e ex-Ministro da Defesa Nacional, René Pleven apresentou à *Assemblée Nationale*, a proposta de criação de “uma força armada unida”¹⁴.

A iniciativa previa uma “defesa comum”, que atuaria sob a alçada de uma autoridade supranacional europeia, “ultrapassando as fronteiras nacionais”, para “fomentar a união e a segurança coletiva na Europa”. Uma tal força militar seria “composta por homens de várias nações europeias”, devendo “aspirar à integração total dos recursos humanos e materiais sob uma única autoridade europeia”, a qual, como refere várias vezes durante a sua intervenção perante a *Assemblée Nationale*, deveria compreender os campos “político e militar”. Assim, seria nomeado pelos governos “um ministro da Defesa”, que responderia a uma assembleia supranacional, tendo atribuídos “poderes, em relação ao exército europeu, similares aos de um ministro da Defesa nacional, relativamente às forças nacionais”. Seguindo as “diretrizes gerais” de um conselho de ministros dos Estados, o ministro europeu da Defesa “funcionaria como o intermediário normal entre a comunidade europeia e países terceiros ou organizações internacionais no que diz respeito à execução da sua missão” (Pleven, 1950).

Os primeiros sinais sobre o futuro da CED

A proposta era de tal forma inovadora, que a oposição ao plano de Pleven não tardou. Em resposta à alocução de Pleven, na *Assemblée Nationale*, a primeira intervenção de um deputado era em si premonitória, em relação à posição que ali viria a ser tomada, anos mais tarde. O deputado do Movimento Republicano Popular, Charles

¹³ Ocorrido em 1948.

¹⁴ Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950 - Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Assemblée Nationale https://www.cvce.eu/obj/declaration_de_rene_pleven_sur_la_creation_d_une_armee_europeenne_24_octobre_1950-fr-4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878.html - Consultado 28/3/2024

Serre teceu duras críticas ao plano, considerando que ao “fornecer armas” à Alemanha, contribuiria para recriar o “monstro devorador (...)”, correndo o risco de reacender o nacionalismo alemão [e] o velho militarismo germânico”, além de arruinar “a própria noção de limite” à indústria siderúrgica alemã, deixando “praticamente livres (...) os magnatas renanos com as mãos ensanguentadas”, além de fazer renascer “a indústria de guerra alemã”. (Serre, 1950, cit in Gaillard, 2010). O debate continuou aceso, naquela sessão da *Assemblée Nationale*, sempre muito marcado pela desconfiança em relação ao que pudesse ser a atuação dos alemães, assim que recuperassem o acesso a armas.

Paralelamente, progrediam os trabalhos para expandir a estrutura institucional apoiada numa visão federalista da construção europeia. E, na primavera de 1951, em Itália, Altiero Spinelli¹⁵, levou a cabo uma campanha, concertada com o presidente do Conselho, Alcide De Gasperi¹⁶. Essa campanha favorecia a inclusão de uma nuance no projeto de tratado da Comunidade Europeia de Defesa: o artigo 38º, que avançava com uma proposta radical para a época, considerada precursora de uma Europa federal ou confederal (Gaillard, 2010; Napolitano, 2019).

Esta proposta diferenciava-se do conceito de integração, pois conduzia os governos dos seis países da “*piccola Europa*”¹⁷ para lá das noções de soberania nacional, ao propor nos textos oficiais a criação de uma Assembleia eleita democraticamente, com a denominação “Assembleia *ad hoc*”. A escolha da designação ‘*ad hoc*’, não era ingénua, pois retirava-lhe o pendor formal de uma instituição, mas era mais do que uma mera conferência diplomática (Preda, 1989, pp. 575). A Assembleia da CECA ficaria encarregada de elaborar o projeto de uma Comunidade Política Europeia

¹⁵ Fundador do movimento federalista e figura-chave da integração europeia. Foi coautor do Manifesto de Ventotene, que defendia uma Europa unida e federal. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/altiero-spinelli_en - Consultado a 1/9/2024

¹⁶ Um dos fundadores do projecto europeu, com um papel crucial na reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra Mundial e na criação das instituições europeias. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/alcide-de-gasperi_en - Consultado a 1/9/2024

¹⁷ Preda, (1989) referia-se à “*Piccola Europa*” – Pequena Europa, composta pelos seis – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

(CPE)¹⁸, “antecipando a criação da Assembleia da CED” (Gaillard, 2010). A CPE, que era “concebida como o primeiro passo na criação de uma federação europeia”. Era também um passo demasiado ambicioso.

Em maio de 1952, os seis Estados fundadores já tinham assinado o tratado da CED, que seria constituída por instituições supranacionais e forças armadas comuns, trajando o mesmo uniforme. Previa a criação de “um exército de 40 divisões nacionais de 13.000 homens (14 divisões fornecidas pela França, 12 pela Alemanha, 11 pela Itália e 3 pelo Benelux)”. Essa força unificada seria colocada “sob o comando supremo da NATO”. E, este dado criava outras desconfianças em França. Por um lado, seria “motivo de preocupação para os comunistas”, por outro despertava inquietações entre aqueles que defendiam uma Europa unida, mais favoráveis a “um comando europeu”, observando “na sua ausência uma submissão incômoda aos Estados Unidos”. (Gaillard, 2010)

A política francesa vivia dividida naqueles anos, com um governo que apoiava a proposta para a CED, e um parlamento crispado com a ideia. De tal forma que, numa tentativa de demonstrar o mérito da proposta¹⁹, em setembro de 1953, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros de então, Maurice Faure apresentou, perante uma *Assemblée Nationale* relutante, um relatório sobre política externa no qual a CED era o aspeto central.

Em defesa da legitimação da CED

Faure procurava afastar os receios sustentando que a Comunidade Europeia de Defesa era parte de uma estratégia do governo francês, alinhada com a premissa de “que a defesa da Europa fosse deslocada o mais a leste possível”, na medida em que,

¹⁸ Para uma análise mais detalhada deste período, vide Olsen, J. (2021). *The European Union. Politics and Policies*. (O plano para a Comunidade Política Europeia previa um Conselho Executivo Europeu, Conselho de Ministros, Tribunal de Justiça e um parlamento. O autor detalha o “poder supremo” da CPE residia no Conselho Executivo, que representava os interesses nacionais, “a CPE era mais confederal do que federal”).

¹⁹ M. Maurice Faure: “Les périls de la O.E.D, sont corrigés par les protocoles additionnels” – Publicado a 22/9/2024. Disponível em: https://www.lemonde.fr/archives/article/1953/09/22/m-maurice-faure-les-perils-de-la-o-e-d-sont-corriges-par-les-protocoles-additionnels_1986529_1819218.html - Consultado a 31/3/2024

como Faure afirmava, os franceses concordavam que “era necessário integrar a Alemanha na defesa europeia”. Maurice Faure admitia que “reconstituir o exército alemão” não foi uma “vontade própria”. E, para lidar com isso, “fomos nós que propusemos a fórmula da Comunidade Europeia de Defesa”, assinalava o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, destacando que o texto inicial foi sendo melhorado. E, embora admitisse que a CED tinha “os seus perigos, riscos e imperfeições”, eles haviam sido “amplamente corrigidos pelos protocolos adicionais”. De acordo com o que é citado pelo jornal *Le Monde*, numa notícia da época²⁰, o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros afirmava, por um lado, que o tratado oferecia “garantias para a limitação do rearmamento alemão que, provavelmente, não seriam encontradas noutra negociação”. E, por outro, alertava para o risco que envolvia uma rejeição, sublinhando que “a recusa do tratado não faria desaparecer o potencial alemão”. Assim, defendia que “uma relação direta franco-alemã, no âmbito da Comunidade Europeia é preferível a um antagonismo franco-alemão, que certamente se renovaria se o rearmamento alemão ocorresse fora da Comunidade”. “Se vocês recusarem a Comunidade Europeia de Defesa, haverá um vencedor, a Rússia, mas também teremos fortalecido o nacionalismo alemão. Haverá dois derrotados: a França e a paz”, advertia o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, numa tentativa de convencer os deputados da Assembleia Nacional a aprovarem o texto.

O discurso de Faure parecia eficaz, mas um novo aspeto no panorama internacional mudaria a forma como ele era entendido. Aquela argumentação concorria com um novo paradigma relacionado com a perceção sobre a ameaça soviética após a morte de Estaline²¹. Com o desaparecimento do líder soviético, ocorrido em março desse mesmo ano de 1953 e a ascensão Nikita Khrushchev²² criaram-se as condições para uma postura menos ofensiva, e uma certa abertura a entendimentos com o ocidente (Israelyan, 2003). Do mesmo modo, o fim da guerra na península coreana contribuía igualmente para afastar a perspetiva de “um conflito aberto”. (Preda, 1989).

²⁰ Idem.

²¹ Com o desaparecimento de Estaline, a ascensão de Nikita Khrushchev trouxe um novo posicionamento da União Soviética, que “permitia a possibilidade de entendimentos com o ocidente”. O clima de crispação, porém, não desapareceu, como desmonstraram as crises de Cuba e de Berlim, da quais Khrushchev foi “pessoalmente responsável” (Israelyan, pp. 52 e 84, 2003).

²² Idem.

Assim, reduziam-se cada vez mais as hipóteses de aprovação, na *Assemblée Nationale*, da proposta da CED. A lista de opositores incluía diferentes sensibilidades. Incluía-se, por exemplo, aqueles que identificavam na CED a ausência do Reino Unido, aliado de França nas duas guerras mundiais. E, entre estes, havia quem temesse que, no caso de um conflito entre o Reino Unido e a Alemanha, França tivesse de fornecer tropas contra o seu anterior aliado. Outros temiam que sem o Reino Unido presente, Washington fosse mais relutante em apoiar França, se a CED não fosse ratificada.

A origem de um tabu na história da construção europeia

Já na primavera de 1954, os três países do Benelux e a Alemanha tinham ratificado o tratado de Paris, que criava a CED, enquanto Itália aguardava pela posição de França. No entanto, como resultado de todas as divisões na política francesa, a CED nunca sairia do papel, sendo rejeitada por uma manobra parlamentar. Essa manobra consistiu na votação de uma questão prévia que bloqueou o debate e a decisão final sobre o Tratado da CED. A questão prévia foi aprovada por, 319 votos a favor e 264 contra²³ e, na prática, equivalia à rejeição do Tratado de Paris [o Tratado da CED]. Assim, o tratado, que era a base legal para a criação da CED, foi rejeitado, frustrando as aspirações para uma integração militar supranacional.

Falhada a tentativa de integração supranacional, França tentou posteriormente uma abordagem intergovernamental. Um dos planos tinha como objetivo criar uma “União de Estados” (Koutrakos, 2013), a qual, além de procurar coordenação em áreas como a “política externa, economia, cultura”, tinha a “defesa”²⁴ como uma das componentes. Mas, também este viria, porém, a ficar pelo caminho, rejeitado pelos Estados, que viam nele o regresso a uma conceção do passado. Uma ideia que já

²³ “En adoptant par 319 voix contre 264 la motion préalable de M. Aumeran, l'Assemblée nationale a rejeté la Communauté Européenne de Défense” – Disponível em:

<https://bibnum.sciencespo.fr/s/catalogue/ark:/46513/scxsfrn> - Consultado a 31/3/2024

²⁴ “Draft Treaty — Fouchet Plan II”. Publicado a 18/1/1962. Disponível em: <https://www.cvce.eu/obj/en-c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b> - Consultado a 2/4/2024

tinha sido abandonada, e se se distanciava das práticas que, entretanto, tinham sido adquiridas na dimensão económica.

A memória do fracasso da CED já tinha marginalizado a Defesa na construção comunitária. Na verdade, a acabou mesmo por “tornar a Defesa um tabu para a integração europeia durante muitos anos, até o Tratado de Maastricht” (Teixeira, 2007).

De Maastricht a Lisboa

De facto, a política de defesa no contexto da construção europeia viria a reemergir com Tratado de Maastricht. A sua assinatura, em 17 de fevereiro de 1992, foi o culminar de intensas discussões, no final da “tumultuosa década de 80”, marcada pelo fim da Guerra Fria, pela queda da cortina de ferro e a reunificação da Alemanha (Ludlow, 2013). Isto é, numa altura em que deixava de ser um “ator de dimensão regional, sem autonomia”, assumindo um papel mais vasto de “um ator de alcance global e um polo estruturante na cena internacional, especialmente na nova ordem europeia”. O impacto na construção europeia, resultante dessa “transformação dos equilíbrios estratégicos pós-Guerra Fria”, refletiu-se não apenas na “fundação da União Europeia” e na “criação da moeda única”, mas também, como aqui destacamos, na “institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)” (Teixeira, 1998, 2006).

Entre os seus objetivos, a PESC visava o “reforço da segurança” da União e dos Estados-Membros, a “manutenção da paz”, a promoção da “democracia e do Estado de Direito”, da cooperação internacional, e “o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais” (Tratado Da União Europeia, 1992).

Em certa medida, ao traçar estes objetivos sob as duas vertentes de uma mesma política, a dimensão externa e a segurança, Maastricht representa uma mudança fundamental em relação à integração europeia, que manteve sempre marginalizadas as políticas do cerne da soberania dos Estados. Por outro lado, deve referir-se a

PESC não seguia o método comunitário e o poder de decisão permaneceu sob o controlo intergovernamental, portanto, dependente dos interesses nacionais.

A dimensão militar ficou adiada para ser decidida “a prazo”, embora ficasse claramente expressa a ambição por uma “política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência”²⁵.

Os anos que se seguiram, marcados por novos tumultos, com o eclodir de guerras²⁶ à porta da União Europeia, demonstraram que a PESC precisava de ser aprofundada, para poder cumprir eficazmente aquilo que a retórica do Tratado de Maastricht proclamava, desde logo a “manutenção da paz”, a promoção da “democracia e do Estado de Direito” (Tratado Da União Europeia, 1992). De facto, a PESC revelou-se insuficiente para posicionar a União ao nível que os acontecimentos exigiam. O fim da Guerra Fria colocou a União Europeia perante novos desafios com os quais não sabia lidar e os instrumentos que criou, com a PESC demonstraram ser insuficientes. Isto é, “os pequenos passos”, dados até então, no âmbito da segurança e defesa, como alerta Teixeira, (2006), “revelaram-se demasiado curtos para responder às crescentes obrigações dos Estados europeus e da União Europeia na segurança regional”.

Sem uma capacidade operacional robusta e uma coordenação eficaz, a PESC não conseguiu responder adequadamente às crises emergentes, despertando a necessidade de uma reforma mais profunda no âmbito da segurança e defesa da Europa. O pensamento então vigente ao mais alto nível no executivo comunitário era o de que essa reforma deveria incluir “o reforço da identidade de defesa da União, nomeadamente através da União da Europa Ocidental” (van den Broek, 1996). Se era para se tornar um ator internacional “uma verdadeira união política e um parceiro igual aos EUA”, a União precisava de “uma identidade convincente de segurança e defesa”. E, “para ser credível, necessita de poder por detrás da sua diplomacia e poder para

²⁵ Art. J.4(1) do Tratado da União Europeia

²⁶ Na ex-Jugoslávia, na Bósnia-Herzegovina, e no Kosovo.

agir caso a diplomacia falhe”. Hans van den Broek era comissário europeu, com pasta das Relações Externas e Alargamento no terceiro mandato de Jaques Delors.

Essa transformação seria iniciada nos preparativos para o Tratado de Amsterdão²⁷. Mas, foi a 4 de dezembro de 1998, que se deu uma mudança decisiva com a cimeira de Saint-Malo. Na cimeira, o presidente francês, Jaques Chirac e o primeiro-ministro britânico, Tony Blair assinaram uma brevíssima declaração²⁸, que batizaram com o nome daquela cidade costeira do norte de França. Na declaração sublinharam que a União Europeia deveria ser capaz de “desempenhar plenamente o seu papel no palco internacional”. Para tal, a União Europeia deveria ter a “capacidade de agir de forma autónoma, apoiada por forças militares credíveis”. Além disso deveria dotar-se de “instrumentos de decisão para as usar”, incluindo “a prontidão para o fazer”, com vista ao objetivo de “responder a crises internacionais”²⁹.

Para este fim, o Tratado de Nice³⁰ veio, posteriormente, dar um novo contributo a esse nível. Este documento visava principalmente uma melhoria do processo de decisão na União Europeia, com reformas, a pensar na futura expansão com novos Estados-Membros. No entanto, em Nice também ficaram consagrados “mecanismos de decisão e direção em matéria militar”, como “um Comité Político e de Segurança, um Comité Militar e um Estado-Maior da UE” (Teixeira, 2007, 2010). Estes instrumentos visavam dotar a PESC de capacidade operacional necessária para lidar com crises internacionais de grande escala, numa certa “tentativa de emendar a mão” perante a incapacidade demonstrada na década de 90, para lidar com os conflitos “no pátio das traseiras” da União Europeia, como sublinhou o embaixador Cutileiro (2001).

O ano de 2004 traria, então, novos complementos para a PESC, com a aprovação do chamado “*2010 Headline Goal*”, no qual os Estados-Membros reconhecem que “as

²⁷ Tratado de Amsterdão foi assinado a 2/10/1997. Em vigor desde 1/5/1999. Trouxe inovações significativas, nomeadamente o reforço da PESC, com a criação do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, visando melhorar a coerência da política externa da UE. Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html> - Consultado a 4/9/2024

²⁸ Declaração de Saint-Malo. Assinada a 4/12/1998. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf - Consultado a 4/9/2024

²⁹ Idem.

³⁰ Assinado em Nice, França, a 26/2/2001. Em vigor desde 1/2/2003.

lacunas existentes”, identificadas na Estratégia³¹ de Helsínquia “ainda precisam de ser resolvidas”. No “*Headline Goal 2010*” destaca-se a necessidade de estabelecer uma Força de Reação Rápida na União Europeia, estabelecida com base no conceito de Grupos de Combate que deveriam ser “militarmente eficazes, credíveis e coerentes”. Foi também no contexto das “lacunas comumente identificadas no domínio do equipamento militar” que, em 2004, surgiu a criação da Agência Europeia de Defesa (EDA), identificada no documento do “*2010 Headline Goal*” como um dos “marcos específicos” importante para fortalecer a cooperação em matéria de defesa entre os Estados-Membros da União Europeia. A EDA foi criada com o objetivo do “desenvolvimento das capacidades de defesa, investigação, aquisição e armamento (The Council of the European Union, 2004).

Em 2007, durante a presidência portuguesa do Conselho, a União Europeia aprovou o Catálogo de Progresso 2007, associado ao “*2010 Headline Goal*”. A grande conclusão do Catálogo de Progresso 2007, alinhada com os objetivos de 2010, era que a União Europeia “tem a capacidade de conduzir todo o espectro de operações militares” no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, com “diferentes níveis de risco operacional”³², que eram o resultado de certas lacunas “críticas”. Entre as quais “a capacidade de transportar as forças para o teatro de operações, de as destacar no terreno, de as proteger e de obter superioridade informativa”^{33 34}.

Entretanto, em março de 2007, os Estados-Membros tinham assinado o Tratado de Lisboa, o qual representou um novo avanço para o papel da UE na área da segurança e defesa. Destacamos o reforço da função da PESC com a introdução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esta conferia à União uma maior amplitude para a cooperação militar, que previa um compromisso formal de assistência entre os Estados-Membros em caso de agressão, ao estabelecer, pela primeira vez, uma Cláusula de Defesa Mútua, prevista no Artigo 42(7) que estabelece que “se um

³¹ Estratégia de Segurança Europeia aprovada pelo Conselho Europeu de dezembro de 2003.

³² “Military CSDP Capabilities”. Fonte: SEAE. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-csdp-capabilities_en - Consultado 4/9/2024

³³ Idem.

³⁴ Decisão adoptada a 19/11/2007. Fonte: “Conseil “Affaires générales et relations extérieures”: conférence de presse de Nuno Severiano Teixeira, ministre portugais de la Défense nationale et président en exercice du Conseil sur la réunion des ministres de la défense”. Disponível em: <https://audiovisual.ec.europa.eu/fr/video/I-055715> - Consultado a 3/4/2024

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”.

Poder-se-iam destacar outras nuances, que ampliam o espectro da cooperação no domínio da defesa, como por exemplo a introdução de uma Cláusula de Solidariedade, que estabelece um compromisso para a atuação em conjunto perante ataques terroristas ou desastres naturais ou por ação humana, o reforço das chamadas Missões de *Petersberg*³⁵, as quais para lá das missões humanitárias, passaram a incluir missões de desarmamento, apoio militar a terceiros Estados e operações de estabilização.

Vale a pena destacar ainda dois aspetos inovadores no Tratado de Lisboa. O primeiro, a introdução da base legal para a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO)³⁶, que permite os Estados-Membros que pretendam avançar em projetos de defesa, o possam fazer de forma coordenada, sem que isso implique a participação de todos os Estados-Membros. O segundo, o reforço do papel do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, que passou a acumular o com a vice-presidência da Comissão Europeia.

O Tratado de Lisboa representa, assim, um ponto alto de ciclo de consolidação de reformas. Essas reformas iniciaram-se timidamente em 1992, com tratado de Maastricht e ganharam outra dinâmica, a partir de 2001, com a assinatura do tratado de Nice. A Defesa, embora se mantenha no plano de decisão intergovernamental, o trajeto da última década, demonstra de facto que tem sido das “áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia”, provando assim que, para dotar a União Europeia de uma estrutura capaz de lidar com questões de defesa e segurança, deve ter-se em mente o fracasso histórico dos primórdios federalistas. Se a intenção existir para avançar num aprofundamento da política de defesa, esse trajeto deve ser percorrido em “pequenos passos”, de acordo com aquilo que Teixeira, (2010)

³⁵ As missões de Petersberg foram criadas em 1992, pela UEO, que disponibilizou meios militares, para missões no âmbito da UE e da NATO – Fonte: União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/petersberg-tasks.html> - consultado a 4/9/2024

³⁶ “Permanent Structured Cooperation - Deepen defence cooperation between EU Member States”. Disponível em: <https://www.pesco.europa.eu/about/> - Consultado a 4/9/2024

descreve como “um processo de construção constante, que parece, sempre, inacabado”. Esse método, que é também o legado de Jean Monnet (1988), será, de certeza mais exigente, mas tem funcionado ao longo da história. Além do mais, preveniria reversões do processo de integração, como aliás também ficou demonstrado historicamente, em 1954, com o insucesso na implementação da CED, que fez da Defesa um tema tabu no âmbito da integração europeia. Esta condição viria, porém, a alterar-se na sequência da invasão russa da Ucrânia.

“A guerra está aqui, no solo europeu”

Na madrugada de 24 de fevereiro de 2022, o Presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky deu o alerta, com uma chamada telefónica a informar Charles Michel de que o seu país tinha sido invadido. Eram “3h30”³⁷ da manhã quando o telefone tocou em Bruxelas. Do outro lado da linha, a “voz grave” de Volodymyr Zelensky: *“bombs are falling on us, it’s a full invasion!* (as bombas estão a cair sobre nós, é uma invasão total)”³⁸.

Às primeiras horas da manhã, 27 chefes de Estado ou de governo foram chamados a Bruxelas, para uma cimeira extraordinária, que teria lugar no final daquele dia, para discutir a situação na Ucrânia.

De imediato, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen e o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel emitiram uma declaração conjunta³⁹, em que condenaram “nos termos mais veementes a agressão militar sem precedentes da Rússia contra a Ucrânia”, e apelaram, em vão, ao fim das hostilidades, à retirada das

³⁷ O presidente do Conselho Europeu, Charles Michel afirma, num artigo de opinião publicado na imprensa europeia, que o seu telefone soou às “3h30”, com uma chamada do Presidente Ucrânia, a informar sobre os primeiros bombardeamentos. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/19/if-we-want-peace-we-must-prepare-for-war/> - Consultado a 19/8/2024

³⁸ “If we want peace, we must prepare for war”, Charles Michel, Presidente do Conselho Europeu – Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/19/if-we-want-peace-we-must-prepare-for-war/> - consultado a 19/8/2024

³⁹ “Press Statement of President Charles Michel of the European Council and President Ursula von der Leyen of the European Commission on Russia's unprecedented and unprovoked military aggression of Ukraine”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1321 - consultado a 19/8/2024

forças militares russas do solo ucraniano e ao “pleno respeito pela integridade territorial, soberania e independência da Ucrânia”.

Ainda antes da cimeira, o presidente do Conselho Europeu assegurou também que a União Europeia manter-se-ia ao lado da Ucrânia, e prometeu apoiar, naquela “crise sem paralelo”, com os instrumentos que, naquela altura, eram os que tinha ao seu dispor: “assistência política, financeira e humanitária”.

Na esfera diplomática, o Alto Representante, Josep Borrell iniciou os contactos⁴⁰ para “formar uma aliança de pessoas que querem proteger a soberania das nações, a liberdade dos povos e a integridade das fronteiras, dentro das fronteiras internacionalmente reconhecidas”. À chegada à cimeira, Borrell descreveu os primeiros contactos.

“Foi um dia longo. Começámos às 4h45 da manhã, com a notícia de que a Rússia começou a bombardear várias cidades e várias infraestruturas militares do exército ucraniano. Desde as 5h00 da manhã, temos estado a contactar o mundo inteiro para construir uma frente contra a agressão russa no plano diplomático e para criar uma grande maioria na Assembleia Geral das Nações Unidas para condenar a Rússia”. (Borrell, 2022a)

Borrell recorria assim à sua rede de contactos diplomáticos com o objetivo de formar o apoio mais amplo possível, para uma condenação à Rússia, que seria objeto de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas. Sem outra forma de atuação ao seu dispor, o Alto Representante destacou que “a vertente do alcance diplomático, ainda constitui uma ferramenta importante para enfrentar a Rússia”. Viriam a juntar-se sucessivos pacotes de medidas punitivas, acordadas pelos Estados-Membros, com o apoio da Comissão Europeia, “em estreita coordenação com os parceiros e aliados” (Conselho Europeu, 2022d).

⁴⁰ “Doorstep by Josep Borrell Fontelles, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission” - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-219200> - Consultado a 20/8/2024

À entrada para a cimeira vários governantes defenderam que a União Europeia tinha de dar uma resposta firme, tomar medidas para que Vladimir Putin percebesse que tinha seguido o “caminho errado”⁴¹.

O chanceler alemão, Olaf Scholz considerava que seria necessário “restabelecer a importância do respeito pelo direito internacional”, defendendo para tal, a “adoção de contramedidas contra a Rússia”, que deveriam passar “acima de tudo”, pela imposição das sanções “como uma ação conjunta de toda a União”. À entrada para a reunião magna dos 27, defendeu a aplicação de sanções.⁴²

“Preparámo-nos para este dia, mesmo que tenhamos feito tudo para que ele não acontecesse. Porque, além de anunciar sanções, também nos esforçámos sempre para, por meios diplomáticos, afastar Putin deste caminho errado. Isso não foi bem-sucedido. (...) Acredito que este pacote completo [de sanções] é exatamente o que precisamos agora.” (Scholz, 2022)

Por outro lado, o presidente da Lituânia, Gitanas Nausėda defendeu⁴³ “ações” imediatas, considerando que se deveria “falar de uma gama alargada de sanções” contra a Rússia. No entanto, quando questionado sobre a eficácia de um plano de medidas punitivas, Nausėda alertou que era preciso começar a falar sobre “medidas eficazes e dissuasoras”, admitindo que “por vezes” as ações europeias “são demasiado fracas”.

“We have to draw some lessons. Vladimir Putin disrespected a peaceful solution and lied many times. We have to be more decisive. Sometimes we talk about a secondary impact, but sometimes we lose

⁴¹ Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine in 24/2/2022 - Arrival and doorstep – Olaf Scholz. Disponível em – <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133707-arrival-and-doorstep-scholz-de-20220224> - consultado a 20/8/2024

⁴² Idem.

⁴³ Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine in 24/2/2022 - Arrival and doorstep Gitanas Nausėda. Disponível em: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133712-arrival-and-doorstep-nauseda-lt-20220224> - consultado a 20/8/2024

a sense of decisions too. Measures should be effective and deterrent. Sometimes our actions are too weak.” (Nausèda, 2022)

Durante a cimeira extraordinária, o primeiro pacote de sanções contra a Rússia foi um tema central na reunião, merecendo o apoio generalizado na sala. Além disso, os líderes debateram formas de “aumentar o apoio à Ucrânia e à sua população” e como “responsabilizar a Rússia pelas suas ações” (Conselho Europeu, 2022d).

Aos instrumentos iniciais de “apoio político, financeiro, humanitário”, os líderes europeus juntaram o “apoio logístico” e a organização de “uma conferência internacional de doadores”, para a Ucrânia. Além disto, reconheceram “as aspirações europeias e a opção europeia da Ucrânia”. Por outro lado, considerando que “que o uso da força e da coerção para alterar fronteiras não tem cabimento no século XXI”, sustentaram que “as tensões e os conflitos devem ser resolvidos exclusivamente por meio do diálogo e da diplomacia”. (Conselho Europeu, 2022d)

Concluída a cimeira, a chefe do executivo comunitário, Ursula von der Leyen tornou publicas as ações previstas no pacote de sanções elaborado pelos serviços da Comissão Europeia e acordado pelos Estados-Membros. O conjunto de medidas “assentaria em cinco pilares, atingindo os sectores financeiros, energia, transportes, os controlos das exportações e a proibição do financiamento das exportações, e a política de vistos. Von der Leyen considera que aquelas medidas eram um caminho para garantir que Putin falharia com os eventos lançados nas horas precedentes daquele dia.

“President Putin chose to bring back war to Europe. This is a fully-fledged invasion in Ukraine, and this fundamentally puts into question our peace order. (...) These events indeed mark the beginning of a new era. We must be very clear in our analysis. Putin is trying to subjugate a friendly European country, and he's trying to redraw the maps of Europe by force. He must and he will fail”. (v.d. Leyen, 2022)

Von der Leyen enfatizava que, a Putin “trouxe a guerra de volta para a Europa”, e aqueles acontecimentos marcavam “um momento decisivo”, que significava “na realidade, o início de uma nova era”.

Por outro lado, o Presidente francês, Emmanuel Macron sugeriu⁴⁴ que perante “a gravidade excepcional” da situação que a União Europeia enfrenta, seria preciso ir mais além. A perspectiva de Macron é a de que a guerra que tinha acabado de começar, não dizia apenas respeito à Ucrânia e também não estava circunscrita meramente às fronteiras daquele país.

“Nous avons tenu ce Conseil Européen dans le contexte (...) non pas d'une crise, mais d'une guerre. C'est du choix qui a été fait par le président Poutine. (...) Le choix du président Poutine est, d'une part, de vouloir faire bégayer l'histoire européenne et nous ramener à des logiques d'empire et de confrontation. (...) C'est de bafouer tous les principes qui président au droit international, aux chartes et traités souverainement signés par la Russie ces dernières décennies”.
(Macron, 2022)

Na leitura que Emmanuel Macron fez dos acontecimentos, “[Vladimir] Putin quer fazer retroceder a história europeia e levar-nos de volta a lógicas de império e de confrontação”. E, nesta lógica, estando perante “um contexto, não de uma crise, mas sim de uma guerra”, demonstrava-se “a necessidade de a nossa Europa acelerar a sua agenda de soberania”, uma vez que “os tempos trágicos da história estão a regressar” (Macron, 2022).

Emmanuel Macron elencou os compromissos com a Aliança Atlântica, garantido que França “cumprirá o seu papel” no âmbito da NATO. Porém, sinalizando que “a Europa não é simplesmente um mercado de consumidores, mas sim uma potência”, com interesses a defender, Macron enfatizou que a União Europeia “deve pensar a sua independência energética, a sua transição climática por si própria, [e] que deve

⁴⁴ Conferência de imprensa do Presidente de França, Emmanuel Macron – disponível em: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133731-3-press-conference-part-3-20220225> - consultado a 20/8/2024

pensar numa Europa da defesa, capaz de proteger as suas fronteiras, os seus cidadãos e de se projetar em direção aos seus aliados”. Na mesmo sentido, considera que a Europa deve pensar “numa soberania tecnológica”.

“A guerra está aqui, no nosso solo (...) É por isso que continuaremos a agenda iniciada nos últimos meses, nos últimos anos, para a acelerar ainda mais, pois temos aqui a demonstração de que, nos tempos trágicos que estamos a viver, a Europa não tem outra escolha senão tornar-se, talvez diria eu, ousado dizer, uma potência.”(Macron, 2022)

Na cimeira, os líderes europeus sublinharam a necessidade urgente “ação” coordenada e robusta por parte da União Europeia, em articulação dos parceiros internacionais.

O regresso da guerra ao solo europeu, uma realidade que se considerava ultrapassada no século XXI, exigiu medidas e uma reavaliação das políticas de segurança e defesa da União.

Neste sentido, o resultado da cimeira extraordinária, convocada nas horas que se seguiram aos primeiros bombardeamentos, revelou uma determinação clara para demonstrar unidade e adotar uma posição firme contra a agressão russa.

A condenação generalizada das ações do Kremlin e a deliberação para adotar um amplo conjunto de sanções, constituíram o início da resposta da União Europeia. Por um lado, os líderes europeus deixaram a garantia de “apoio político, financeiro, humanitário e logístico” à Ucrânia e a organização de “uma conferência internacional de doadores”. Mas, por outro lado, a cimeira também foi palco para alguns dos líderes demonstrarem a necessidade de uma abordagem estratégica de longo prazo para a segurança europeia, agora que “a guerra está aqui”, no solo europeu.

Medidas da UE no contexto da Defesa após a invasão russa da Ucrânia

A primeira resposta da União Europeia à agressão russa da Ucrânia, foi no campo diplomático e, dando continuidade às decisões da cimeira extraordinária, foram aprovados sucessivos pacotes de sanções⁴⁵.

Além disso, a perspectiva de que a guerra não está apenas nas fronteiras da Ucrânia, mas afeta todo o continente, não apenas do ponto de vista territorial, mas também os valores da democracia, do Estado de Direito e da liberdade, tem motivado um conjunto de medidas, visando a defesa da Ucrânia e também fortalecer as capacidades de defesa na Europa.

Ao longo de mais de dois anos, desde aquele dia 24 de fevereiro de 2022, um “dos mais sombrios para a Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial” (Borrell, 2022b), foram aprovadas múltiplas medidas.

Destaca-se, por exemplo, a adoção de uma decisão inédita para a aquisição de material de guerra com capacidade letal, para enviar para a Ucrânia⁴⁶, utilizando, assim, pela primeira vez, todo o espectro do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

A União Europeia norteou a sua estratégia de Segurança e Defesa, com a aprovação da “Bússola Estratégica”⁴⁷, prevista para a primeiro semestre de 2022, tinha passado menos de um mês desde a o início da guerra.

⁴⁵ Em junho de 2024, a União Europeia aprovou o 14º pacote de sanções contra a Rússia. O primeiro pacote de sanções foi implementado em fevereiro de 2022, na véspera da invasão russa à Ucrânia, em resposta ao reconhecimento, por parte da Rússia, da “independência” de regiões ucranianas. Mais detalhes disponíveis em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/> - consultado a 7/8/2024

⁴⁶ A 28/2/2022, o Conselho decide medida de assistência no âmbito do MEAP para “fornecer às Forças Armadas ucranianas equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de força letal” – fonte: Jornal Oficial da UE - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:060:FULL> - consultado a 7/8/2024

⁴⁷ A 21/3/2024 a UE aprovou o documento que define a visão estratégica comum, recursos e metas até 2030 para reforçar as capacidades de defesa na UE. <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/news-item?i=european-union-approves-strategic-compass> – consultado a 7/8/2024

Em novembro de 2022, o Conselho lançou em tempo recorde a Missão de Assistência Militar da UE para a Ucrânia (EUMAM-Ucrânia), que além da formação especializada das Forças Armadas ucranianas, tem em vista “a coordenação e a sincronização das atividades dos Estados-Membros de apoio à prestação de formação”⁴⁸.

Passado um ano após o início da guerra, confrontada com a urgência de fornecer munições à Ucrânia, o Conselho aprovou um acordo, através de uma abordagem de três vias, para acelerar a contratação conjunta de projeteis de artilharia de 155mm.

Já em 2024, a Comissão Europeia lançou a estratégia para o desenvolvimento da base industrial de defesa na União Europeia e um programa próprio. Prevê um apoio financeiro de 1,5 mil milhões de euros do orçamento da União Europeia no período de 2025-2027, para reforçar a competitividade e a capacidade de resposta da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia e garantir a disponibilidade e abastecimento de equipamentos de defesa.

É claro que também foram tomadas medidas foram do âmbito da segurança e defesa. Nos dias que se seguiram à invasão em larga escala, a União Europeia adotou uma medida sem precedentes para o acolhimento de refugiados, com a ativação, pela primeira vez, da Diretiva relativa à proteção temporária⁴⁹. Desde então, 4,2 milhões de pessoas para proteção temporária ou regimes equiparados⁵⁰, encontram-se registadas na União Europeia. Destacam-se também os sucessivos pacotes de ajuda à reconstrução da Ucrânia e a promessa de uma perspetiva de adesão da Ucrânia à União Europeia.

Assim, abordaremos a seguir as medidas concretas adotadas pela União Europeia, na sequência da invasão russa da Ucrânia.

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32022D2243> – consultado a 7/8/2024

⁴⁹ A Diretiva foi adotada em 2001, na sequência das deslocações Europa resultantes dos conflitos armados nos Balcãs Ocidentais, nomeadamente, desde a Bósnia-Herzegovina e Kosovo - <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/refugee-inflow-from-ukraine/> - consultado a 7/8/2024

⁵⁰ Em janeiro de 2024 foi atingido o pico de 4,22 milhões de cidadãos não pertencentes à UE, que fugiram da guerra na Ucrânia – fonte: Eurostat - https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM_custom_7394287/default/line?lang=en – consultado a 7/8/2024

A primeira medida de âmbito militar de apoio a Kiev

A primeira resposta europeia de dimensão militar à invasão russa ficou registada a 28 de fevereiro de 2022, quatro dias após o início da agressão à Ucrânia, com uma medida⁵¹ no âmbito do MEAP para, pela primeira vez, financiar a compra de material de guerra com capacidade letal, para a defesa do país invadido. (União Europeia, 2022)

Desde então, a União Europeia tem vindo a prestar apoio à segurança e defesa da Ucrânia, através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, tendo mobilizado, já, um montante estimado em 11,1 mil milhões de euros.

Este montante inclui o reforço de 5000 milhões de euros de um fundo de assistência no âmbito do MEAP, destinado especificamente a Kiev, decidido pelo Conselho⁵², em março de 2024, na perspetiva de a União Europeia “apoiar com tudo o que for necessário para a Ucrânia vencer”⁵³.

O reforço do orçamento do Mecanismo de Apoio à Paz contribui para dois objetivos gerais⁵⁴: o financiamento da Missão de Assistência Militar da União Europeia para a Ucrânia, lançada em novembro de 2022, para a formação das Forças Armadas ucranianas e para dar eficácia à coordenação das ações de apoio dos Estados-Membros à Ucrânia; e o financiamento de duas das vias da abordagem tripartida para entrega de munições de grande calibre para a Ucrânia, concretamente, o reembolso das doações e o financiamento das iniciativas de aquisição conjunta.

⁵¹ Decisão sobre medida de assistência à Ucrânia para fornecer equipamento letal à Ucrânia - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:060:FULL> - Consultado a 8/8/2024

⁵² A decisão do Conselho aumenta o limite máximo do MEAP em 5000 milhões de euros, destinados ao apoio militar à Ucrânia - <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/> - Consultado a 8/8/2024

⁵³ Alto Representante Josep Borrell congratula-se com a decisão do COREPER sobre reforço do MEAP destinado à Ucrânia – publicado a 13/3/2024
<https://x.com/JosepBorrellF/status/1767957602380509670?s=20> - Consultado a 8/8/2024

⁵⁴ Conforme a nota 29: A decisão do Conselho aumenta o limite máximo do MEAP em 5000 milhões de euros, destinados ao apoio militar à Ucrânia - <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/> - Consultado a 8/8/2024

Com a decisão de reforço do orçamento do MEAP, a União Europeia procura evitar desvios de verbas de outras missões da União Europeia. Recorde-se que a União Europeia tem, em 2024, nove operações militares ativas com financiamento do MEAP, em diferentes regiões do globo⁵⁵, incluindo a EUMAM Ucrânia.

O orçamento do Mecanismo do MEAP ultrapassa assim, os 17 mil milhões de euros, atribuídos pelos Estados-Membros, fora do orçamento da União, para o período de 2021 a 2017 e destina-se a financiar as “missões e operações ao abrigo da Política Comum de Segurança e Defesa (PESC) que tenham implicações no domínio militar ou da defesa”, cuja responsabilidade depende do Conselho, financiando também “medidas de apoio”, que são administradas pela Comissão Europeia.⁵⁶

Saliente-se que o controlo deste mecanismo mantém-se na esfera dos Estados-Membros. O Mecanismo é governado sob “autoridade e direção” de um Comité^{57 58}, composto por “um representante de cada Estado-Membro”, presidido pelo representante do país responsável pela presidência rotativa e o financiamento de todas as ações no âmbito do MEAP “exigem a adoção prévia pelo Conselho” e as decisões dos representantes dos Estados-Membros são tomadas “por unanimidade”⁵⁹.

⁵⁵ Operações militares ativas ao abrigo do MEAP: Operação militar na Bósnia-Herzegovina (EUFOR ALTHEA); Missão de formação na Somália (EUTM Somália); Missão de formação na República Centro-Africana (EUTM RCA); Missão de formação em Moçambique (EUTM Moçambique); Operação naval no Noroeste do Oceano Índico (EUNAVFOR ATALANTA); Operação naval no mar Vermelho, no Oceano Índico e no Golfo (EUNAVFOR ASPIDES); Operação naval no Mediterrâneo Central (EUNAVFOR MED IRINI); Missão de assistência militar de apoio à Ucrânia (EUMAM Ucrânia); Iniciativa em matéria de segurança e defesa no Golfo da Guiné (EU SDI GoG). – Fonte: Conselho da UE -

<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-peace-facility/#0> - Consultado a 8/8/2024

⁵⁶ Vide síntese da decisão que cria um Mecanismo de Apoio à Paz – fonte: Eur-Lex - <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/european-peace-facility-2021-2027.html> - Consultado a 8/8/2024

⁵⁷ Vide artigo 11º DECISÃO (PESC) 2021/509 DO CONSELHO de 22 de março de 2021 que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz – fonte: Eur-Lex – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D0509#d1e423-14-1> - Consultado a 8/8/2024

⁵⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13672-2021-INIT/en/pdf> - Consultado a 8/8/2024

⁵⁹ Vide DECISÃO (PESC) 2021/509 DO CONSELHO de 22 de março de 2021 que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz – fonte: Eur-Lex - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D0509#d1e423-14-1> - Consultado a 8/8/2024

Missão de Assistência Militar da UE (EUMAM)

De acordo com os princípios que governam o MEAP, o Conselho adotou, em outubro de 2022, um acordo para a criar uma Missão de Assistência Militar. Em menos de um mês a missão foi posta em prática, com vista a reforçar as Forças Armadas da Ucrânia".

A decisão do Conselho respondeu, assim, ao pedido lançado pelos chefes de Estado ou de governo, na cimeira de junho, para que “trabalhasse rapidamente”, de modo “prestar mais apoio militar a fim de ajudar a Ucrânia a exercer o seu direito inerente de legítima defesa contra a agressão russa e a defender a sua integridade territorial e soberania”. (Conselho Europeu, 2022a)

Os Estados-Membros ficaram com a possibilidade de financiar através do EUMAM “munições, equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de força letal” e juntamente com uma Medida de Assistência, aprovada na mesma ocasião, asseguraram “transporte, custódia, manutenção e reparação do equipamento”.

À EUMAM Ucrânia, que tem um período de duração de 24 meses, com a responsabilidade de assegurar “treino ao pessoal das Forças Armadas Ucranianas a níveis básicos, avançados e especializados em assistência médica, CBRN⁶⁰, desminagem, logística e comunicação, manutenção e reparação, entre outros”, além da perspetiva inicial de formação, “incluindo treino operacional” de até 15 mil elementos, nomeadamente, “preparação de companhias, batalhões e brigadas em manobras coletivas e táticas até ao nível de batalhão; e aconselhamento sobre o planeamento, preparação e condução de exercícios de tiro real”⁶¹.

Controlo político e direção estratégica da EUMAM Ucrânia estão a cargo do Comité Político e de Segurança. E, o Quartel-General da Missão é a Capacidade de Planeamento e Condução Militar (MPCC), sediado nas instalações do SEAE, sob

⁶⁰ Acrónimo de Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Risk Mitigation

⁶¹ Mandato da Missão e Controlo Político e Direção Estratégica da EUMAM Ucrânia- Fonte: SEAE - https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260 - Consultado a 8/8/2024

responsabilidade do Alto Representante/Vice-Presidente e, simultaneamente, do Conselho da UE.

Abordagem de três eixos

No início de março de 2023, já a guerra levava mais de um ano, o então ministro da Defesa da Ucrânia, Oleksiy Reznikov contactou o Alto Representante, Josep Borrell por carta⁶², a alertar para a “escassez crítica” de munições, que impedia o “progresso [das tropas ucranianas] no campo de batalha”. Segundo a descrição de Reznikov, militares ucranianos estavam a disparar cerca de cinco vezes menos munições do que poderiam.

Se não enfrentassem tais constrangimentos, dizia o então ministro da defesa, “poderiam usar todo o conjunto de munições, que é de 594.000 obuses por mês”, numa referência ao potencial dos sistemas de artilharia que já se encontravam em solo ucraniano.

“De acordo com as estimativas, para a execução bem-sucedida das tarefas no campo de batalha, a necessidade mínima é de pelo menos 60% do conjunto completo de munições, ou [seja] 356.400 obuses por mês”, segundo os cálculos que Reznikov detalhou na carta enviada a Josep Borrell e aos ministros da Defesa dos 27.

Refira-se que, semanas antes, o secretário permanente do Ministério da Defesa da Estónia, Kusti Salm tinha enviado, aos seus homólogos na União Europeia, um documento de trabalho em que apresentava uma estimativa dos gastos necessários na União Europeia⁶³, para acompanhar o elevado ritmo de entregas de munições à Ucrânia.

⁶² “Ukraine asks EU for 250,000 artillery shells a month” – publicado a 3/3/2024 – Fonte: Financial Times - <https://www.ft.com/content/75ee9701-aa93-4c5d-a1bc-7a51422280fd> - Consultado a 9/8/2024

⁶³ “EU Must Spend \$4 Billion on Ammunition for Ukraine, Estonia Says” – fonte: Bloomberg - <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-16/eu-must-spend-4-billion-on-ammunition-for-ukraine-estonia-says> - Consultado a 9/8/2024

Segundo os cálculos da Estónia, seriam necessários “4000 milhões de euros, para a aquisição conjunta de 1 milhão de munições”, que a Ucrânia dizia serem necessárias durante o ano 2023, para repelir a ofensiva russa.

O documento continha um alerta que apontava para a urgência de a União Europeia repensar a capacidade da sua indústria de Defesa, perante a urgência de ajudar a Ucrânia: as tropas russas estavam a disparar “em apenas um dia” uma quantidade de munições idêntica à capacidade de produção da indústria europeia ao longo de um mês.

Ciente de que a indústria europeia “não tem capacidade” para satisfazer aqueles níveis de produção, Kusti Salm declarava-se, porém, “bastante confiante” de que “quando houver uma sinalização de procura e os contratos forem assinados”, será capaz de assegurar produção necessária. “A única forma de resolver isto é fazer investimentos e fazê-los agora”, alertou na altura o governante.

Refira-se que a União Europeia reconheceu ao mais alto nível, nos primeiros dias após o início da guerra, “a necessidade de um “aumento substancial” das despesas no setor da defesa, incluindo com “uma parte significativa consagrada ao investimento”, para desenvolver “capacidades de defesa de forma colaborativa”, com “incentivos” para “projetos conjuntos e aquisição conjunta de capacidades de defesa”. (Conselho Europeu, 2022b)

A 7 de março de 2023, quando chegou à reunião informal do Conselho de Negócios Estrangeiros (Defesa), em Estocolmo, o Alto Representante, Josep Borrell anunciou que apresentaria uma proposta elaborada em conjunto entre o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), com a Agência Europeia de Defesa (AED) e a Comissão Europeia, que assetava “em três pilares”:

“Primeiro, fornecer munições rapidamente a partir dos stocks existentes”, para assegurar as entregas à Ucrânia, “num prazo de semanas”, recorrendo “ao que os exércitos europeus já têm nos seus arsenais e aos contratos [já existentes] que assinaram com a indústria”.

“Segundo, pedir para fazerem mais em conjunto: a aquisição comum de todos os exércitos que quisessem fazer isso em conjunto, de modo a fornecer parte dessa aquisição comum à Ucrânia, a médio prazo”.

Como terceira via, Borrell propunha, para “no longo prazo - ou talvez não tão a longo prazo, mas certamente não para amanhã - aumentar a capacidade de defesa da nossa indústria”.

O Alto Representante argumentou que “não pode falar-se seriamente sobre a capacidade de ter uma responsabilidade estratégica autónoma se não tivermos capacidade de defesa suficiente do lado industrial. E, nesse sentido, estamos a trabalhar em conjunto com a [Comissão] Europeia e veremos como podemos aumentar essa capacidade”.

Assim, o plano de Josep Borrell previa gastar 1000 milhões de euros do MEAP, para o reembolso parcial do material já doado à Ucrânia, enquanto os Estados-Membros lançariam, em diferentes formações conjuntas, propostas para aquisição das referidas munições, a empresas europeias, nomeadamente através de projetos da Agência Europeia de Defesa. E, a longo prazo, o plano prevê o aumento da dimensão da indústria de defesa na União Europeia.

A proposta colocada em cima da mesa pelo Alto Representante era substancialmente modesta, quando comparada com o levantamento, já referido, elaborado pela Estónia, a propósito dos gastos necessários para garantir o abastecimento de munições para a Ucrânia. Porém, colocava num plano central a Agência Europeia de Defesa, que é presidida pelo próprio Josep Borrell, com a proposta de agregar a procura e avançar rapidamente para a aquisição colaborativa de munições de 155mm.

Interesses e Preferências nas etapas de uma decisão urgente

As discussões da proposta evidenciaram tensões intergovernamentais, dadas as suas visões distintas dos diferentes Estados-Membros sobre os beneficiários das verbas do MEAP, destinado às aquisições conjuntas.

Por um lado, países como França, defenderam que a indústria europeia deveria ser a beneficiária “exclusiva” das aquisições conjuntas com dinheiro europeu, e assim “reforçaria a indústria de defesa europeia”, com vista a alcançar “uma maior soberania europeia”, no sentido de “uma autonomia estratégica”, com “o objetivo de não depender de outros Estados”, conforme é sublinhado na entrevista nº. 6.

A entrevista nº. 5 evidenciou que outros países, embora reconhecendo a necessidade de “tornar mais forte a indústria de defesa europeia”, consideraram que deve haver “um âmbito mais alargado e mais flexível” na utilização de verbas do MEAP, para as aquisições conjuntas. A justificação, para um país como a Suécia, que possui “uma indústria de defesa bastante importante” para a sua economia, prende-se com “a composição global das suas empresas”, que “não são empresas nacionais”, mas sim “conglomerados de empresas que têm componentes de outras partes do mundo”. Assim, o risco de um bloqueio da sua capacidade de produção fez com que o país não fosse “um grande adepto de limitar a aquisição de armamento apenas à Europa”.

Aliás, este aspeto é também evidenciado na entrevista nº. 3, em que se afirma que alguns países alertaram para o risco de a União Europeia “não ter capacidade para garantir” de forma autossuficiente as matérias-primas nem a totalidade do “ciclo e produção”, visto estar “muito dependente” do exterior, tanto no que diz respeito ao acesso a matérias-primas, como a certos componentes dos equipamentos de defesa.

Na entrevista nº. 3 são relatados factos que puseram em evidência as tensões no núcleo duro do Conselho da UE, quando é referido que França “olha para dentro”, numa perspetiva de “aumentar a sua capacidade industrial”, com o objetivo de “vender francês”. Enquanto, contrariamente, a Alemanha, “admite que o dinheiro possa servir para comprar fora”.

França, como referido na entrevista nº. 6, pressionou para que a aquisição conjunta financiada pelo MEAP, “seja dirigida exclusivamente a produções europeias, e não de Estados terceiros”.

Outros dos argumentos, evidenciado na entrevista nº. 3, refere que limitar as aquisições a empresas europeias, pode “pôr em causa” as exportações europeias de equipamentos de defesa, nos contratos realizados com os chamados “*like minded partners*”, se os países europeus não puderem usar as verbas europeias para comprar fora da Europa.

A Decisão “histórica” e o “fim de um tabu”

Foi com este grau de divergência que a discussão chegou ao nível ministerial, na reunião de 20 de Março, apesar de já haver, desde dezembro, um acordo para o desembolso de 1000 milhões de euros, para comparticipar entre 50% a 60% do montante. Porém, mantinha-se um distanciamento entre os países, sobre os critérios para a comparticipação das verbas do MEAP.

O Alto Representante, Josep Borrell admitia que sem uma decisão, a União Europeia ficaria “em dificuldades para fornecer munições à Ucrânia”. E, por essa razão, alertava para a urgência do acordo ser finalizado. Borrell apelava a uma visão mais pragmática, que tivesse em consideração o objetivo final, colocando de lado as divergências e as posições inflexíveis, de assegurar a entrega rápida de munições a Kiev.^{64 65}

“Vamos ser práticos, não entremos em batalhas de competências e egos”, defendeu o Alto Representante, alertando para o que estava realmente em causa: “temos de fornecer munições à Ucrânia rapidamente, em maior quantidade e em melhores

⁶⁴ Declaração do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Josep Borrell - 20/3/2023 - Fonte: Conselho da UE - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-239028> - consultado a 11/8/2024

⁶⁵ “Não entremos em batalhas de competências e de egos” – 20/3/2023 – Fonte: DN - <https://www.dn.pt/internacional/apoio-a-ucrania-nao-entremos-em-batalhas-de-competencias-e-de-egos-16037694.html> - consultado a 11/8/2024

condições económicas e financeiras para nós”. Sublinhando a importância da opção pelas aquisições conjuntas, Josep Borrell declarava-se “confiante” de que a proposta seria aprovada, não porque fosse “um otimista”, mas sim “um ativista”.

Na reunião, os ministros acabaram por favorecer uma posição “intermédia”, referida na entrevista nº. 1, que “aceitaria o carácter de excecionalidade”, dada a urgência de fornecer munições à Ucrânia. Assim, seriam privilegiadas as compras a empresas europeias e, quando houvesse fora uma resposta mais rápida do que a dada pela indústria europeia, então seriam realizados contratos com empresas “fora da Europa”. França que, como referido na entrevista nº. 1, “foi dogmática” relativamente à proposta de aquisições “fora da Europa”, acabou por concordar com a referida “excecionalidade”.

No final da reunião do conselho Jumbo, que reuniu os ministros da Defesa e os ministros dos Negócios Estrangeiros, “17 Estados-Membros e a Noruega tinham assinado as disposições do projeto da Agência Europeia de Defesa”⁶⁶ e “comprometeram-se a agregar encomendas e colocá-las em conjunto com a indústria através da Agência Europeia de Defesa”.⁶⁷

Josep Borrell dizia-se convencido de que o acordo representava “um passo em frente” que permitia “cumprir as promessas de fornecer mais munições de artilharia à Ucrânia”, convicto de que, posteriormente, mais países se juntariam ao projeto, que vinha “desbloquear o potencial da cooperação da UE na aquisição conjunta” e “quebrar o tabu”⁶⁸ subjacente à ideia de que “a União Europeia não fornecia armas numa guerra”⁶⁹.

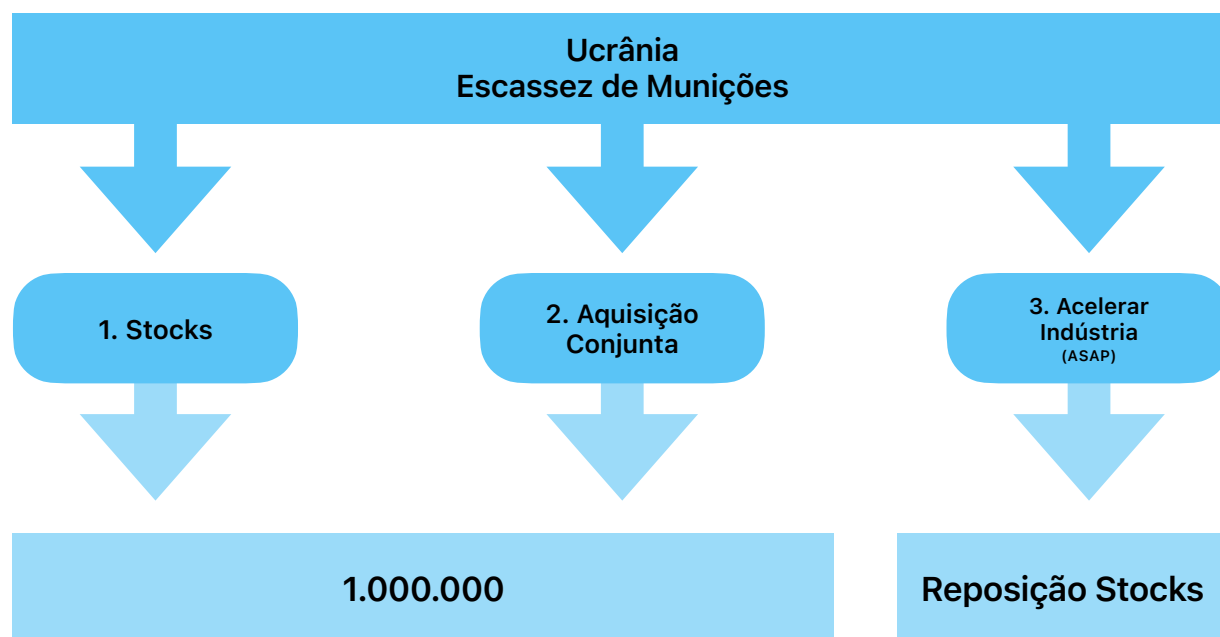
⁶⁶ Conferência de imprensa do Alto Representante, Josep Borrell – publicado a 20/3/2023 - fonte: Conselho da UE - <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26728> - consultado a 12/8/2024

⁶⁷ Declaração do Alto Representante, Josep Borrell - publicado a 20/3/2023 – fonte: EDA - <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/20/eda-brings-together-18-countries-for-common-procurement-of-ammunition> - Consultado a 12/8/2024

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Declaração do Alto Representante: “Medidas adicionais para responder à invasão russa da Ucrânia - publicado a 27/2/2022 – fonte: EASO - https://www.eeas.europa.eu/eeas/further-measures-respond-russian-invasion-ukraine-press-statement-high-representativevice-president_en - Consultado a 12/8/2024

Em suma, a evolução da guerra na Ucrânia evidenciou a insuficiência específica de munições de calibre de 155mm. Assim, reconhecendo a urgência da situação, a 20 de março de 2023, o Conselho da UE concordou com a iniciativa para suprir essa escassez de munições através de uma abordagem de três vias. A situação na Ucrânia aumentou a necessidade específica de munições e mísseis.



Quadro 1 - Abordagem de três eixos (Quadro elaborado pelo Autor)

Este plano incentivava, em primeiro lugar o envio de imediato de munições presentes nos stocks dos Estados-Membros para a Ucrânia. Em paralelo, os Estados-Membros deveriam adquirir em conjunto munições de 155mm fornecidas pela indústria de defesa europeia, num programa coordenado através da Agência Europeia de Defesa. Depois de discussões intensas, o plano acordado veio a considerar também a inclusão no segundo eixo as aquisições de projetos coordenados por Estados. Estas duas vias são financiadas através do MEAP.

O plano aprovado incluiu ainda uma terceira vertente, adotada a 23 de julho de 2023, que visava assegurar que os Estados-Membros encontrariam na indústria os equipamentos necessários para restabelecer os seus stocks. Esta terceira vertente

foca-se no lado da produção, para acelerar o fabrico de munições e mísseis. O plano associado à terceira via foi designado como ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*)⁷⁰, teve uma dotação financeira de 500 milhões de euros, financiados pelo orçamento da UE, para ampliar e modernizar a capacidade de produção da indústria de defesa europeia.

A EDA em cena

A EDA entrava assim em cena, funcionando como um “instrumento para coordenar ou comprometer de forma credível os Estados na aplicação, elaboração e extensão do acordo”, como nos mostra a visão intergovernamentalista de Moravcsik, (2018).

“Todos os 27 Estados da União Europeia e a Noruega”⁷¹ acabaram por assinar o acordo do projeto para a aquisição colaborativa de munições, que permitia aos Estados-Membros a opção por duas vias. Por um lado, a aquisição conjunta de munições de artilharia de 155mm para dar uma resposta urgente à Ucrânia; e um projeto “para a aquisição de múltiplos tipos e calibres de munições (5,56 mm a 155 mm)”⁷², com um período de vigência de sete anos, para reabastecer os arsenais nacionais.

A EDA prometia “um procedimento acelerado”, que “simplificaria” o processo de adjudicação e permitia fechar os contratos “num curto espaço de tempo”, assegurando o reembolso aos Estados-Membros, através do MEAP. Tratava-se de “um projeto flexível e aberto”, de modo que “todos os Estados-Membros adiram, se assim o desejarem”, afirmava o diretor executivo da EDA, Jiří Šedivý, colocando a responsabilidade sobre o bom-funcionamento do projeto, do lado dos Estados-Membros e da indústria: “Hoje, temos um quadro para a entrega – cabe agora aos Estados-Membros fazer uso dele e à indústria ser capaz de responder”.

⁷⁰ Lei de Apoio à Produção de Munições – aprovado a 23 de julho 2023. Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en - Consultado a 23/8/2024

⁷¹ “EDA brings together EU countries and Norway for Joint Procurement of Ammunition” – Publicado em 20/3/2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/20/eda-brings-together-18-countries-for-common-procurement-of-ammunition> - Consultado a 13/8/2024

⁷² Idem.

Pela EDA era prometido “um quadro sólido” para responder à “intenção dos Estados-Membros de adquirir em conjunto as munições urgentemente necessárias para a Ucrânia”. Era também destacado que o procedimento “foi criado em tempo recorde pela EDA”, enviado “uma mensagem clara à indústria”, sobre a realização de contratos.

O projeto funcionaria “em pleno respeito pelas decisões nacionais soberanas e sem prejuízo do caráter específico da política de segurança e defesa de qualquer Estado-Membro da UE”⁷³, podendo ser utilizado “para reabastecer os arsenais nacionais dos Estados-Membros e/ou apoiar a Ucrânia”.

O ADN da Agência Europeia de Defesa

A experiência dos membros da EDA no campo da aquisição conjunta é um dos aspetos destacados pelo diretor adjunto da Agência, Gianluca Serra, que foi ele próprio, entre 2016 e 2019, um oficial de compras da Agência. (EDA, 2023, pp. 38)

“A aquisição conjunta está no nosso ADN”⁷⁴, enfatizou, num depoimento em que são citados exemplos do trabalho já realizado no passado pela EDA, como a compra de certo tipo de munições.

A título de exemplo, são referidas as compras de munições “Carl-Gustaf em nome da Estónia, Letónia, Lituânia, Chéquia e Polónia de 2014 a 2016”, assim como “a aquisição pela EDA do Laboratório Conjunto de Exploração e Análise (JDEAL) para apoiar a luta contra o uso de dispositivos explosivos improvisados” e aquisição de equipamentos de evacuação médica aérea e no mercado de comunicações por satélite da UE, para apoiar missões da PCSD.

⁷³ Idem.

⁷⁴ “We are not a player. We are the enabler” pp. n38 EDM - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

É também destacado que desde “novembro de 2022”, ou seja, já numa fase posterior à invasão russa da Ucrânia, a EDA tem vindo a trabalhar “em três áreas” no campo da aquisição conjunta, tais como “munições, sistemas de soldados e equipamento químico, biológico, radiológico e nuclear”, a partir dos levantamentos pela Agência com os Estados-Membros “para identificar as suas carências mais críticas”⁷⁵.

A aquisição através da EDA traria vantagens significativas para os Estados-Membros. Segundo o diretor executivo da EDA, o “procedimento acelerado”, à luz das regras em vigor, “permite simplificar o processo de concurso ordinário”, tendo em conta as dimensões de “política, governação, mercado, direito, fiscalidade, finanças”, assegurando que os contratos são estabelecidos “em relativamente pouco tempo”.

Na componente fiscal, é assegurada “a isenção de IVA”, permitida pela União Europeia, “quando os países se juntam para fazer negócios”

Por outro lado, é também assegurada uma participação voluntária e à medida das necessidades dos Estados, adaptada às suas necessidades específicas, permitindo uma “participação mais flexível”, que quando “comparado a um acordo internacional de aquisição totalmente desenvolvido fora da alçada da EDA, é mais leve e menos oneroso juridicamente para se construir”.

O diretor executivo da EDA considera, por um lado, que a aquisição conjunta “é muito mais complexa”, quando comparada com a aquisição nacional realizada isoladamente pelos ministérios da Defesa de cada país, por exemplo, apresenta “maior exigência” tanto do lado da procura, “em termos de definição das especificações técnicas”, como do lado da oferta, relacionadas com as “restrições do mercado”. Por outro lado, acredita que a aquisição conjunta pode, “a longo prazo, tornar-se um vetor de harmonização de requisitos técnicos, bem como de integração do mercado da UE”. Além de potenciar “uma economia de escala” e uma “segurança de abastecimento” que “nenhuma nação pode alcançar sozinha”.

⁷⁵ Como na nota 49: “EDA brings together EU countries and Norway for Joint Procurement of Ammunition” – Publicado em 20/3/2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/20/eda-brings-together-18-countries-for-common-procurement-of-ammunition> - Consultado a 13/8/2024

Em setembro, o diretor executivo da EDA, Jiří Šedivý sublinhava que a assinatura de acordos-quadro entre a EDA e a indústria europeia da defesa era uma demonstração “de capacidade para garantir rapidamente os melhores contratos possíveis para os Estados-Membros da UE e a Noruega”⁷⁶.

O alerta sobre as nuances entre a retórica e a realidade

Em outubro, a EDA tinha - na perspectiva do chefe deste organismo, o Alto Representante Josep Borrell -, desempenhado “um papel crucial no esforço” de aquisição conjunta de munições “para reabastecer os stocks e para apoiar a Ucrânia”⁷⁷. Tinham sido assinados “nove contratos-quadro com a indústria”⁷⁸ a pedido de “sete Estados-Membros”, o que representava, para o diretor executivo da Agência, Jiří Šedivý “uma prova da confiança depositada na EDA e na colaboração europeia em matéria de defesa”⁷⁹, que também enviava “um sinal forte à indústria (...) de compromisso da UE com a base tecnológica e industrial de defesa europeia”.

Porém, no final do ano, eram apenas cinco os contratos finalizados⁸⁰ com a indústria. Em Novembro, chegava o alerta de que a meta de um milhão de munições prometidos à Ucrânia não seria alcançada. “Não se atingirá o milhão. Devemos assumir isso”⁸¹, revelou, na altura, o ministro alemão da Defesa, Boris Pistorius, em Bruxelas.

⁷⁶ “EDA signs framework contracts for joint procurement of 155mm ammunition” – publicado a 5/9/2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/09/05/eda-signs-framework-contracts-for-joint-procurement-of-155mm-ammunition> - consultado a 21/8/2024

⁷⁷ Seven EU Member States order 155mm ammunition through EDA joint procurement - Publicado em 2/10/2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/10/02/seven-eu-states-order-155mm-ammunition-through-eda-joint-procurement> - Consultado a 13/8/2024

⁷⁸ Ver Anexo I “Lista anual de 2023 da EDA”, na qual são apresentados os Contratos Específicos no âmbito de um Contrato-Quadro de valor superior a 15 000€, a qual indica a existência de cinco contratos relativos às munições de 155 mm, em 2023, num montante total de 358,2 milhões de euros.

⁷⁹ Seven EU Member States order 155mm ammunition through EDA joint procurement - Publicado em 2/10/2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/10/02/seven-eu-states-order-155mm-ammunition-through-eda-joint-procurement> - Consultado a 13/8/2024

⁸⁰ Tal como na nota 56: Ver Anexo I “Lista anual de 2023 da EDA”, na qual são apresentados os Contratos Específicos no âmbito de um Contrato-Quadro de valor superior a 15 000€, a qual indica a existência de cinco contratos relativos às munições de 155 mm, em 2023, num montante total de 358,2 milhões de euros.

⁸¹ Ministro Federal da Defesa da Alemanha, Boris Pistorius, no Conselho dos Negócios Estrangeiros (Defesa), em Bruxelas – publicado em 14/11/2023 – disponível em: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos?keywords=Boris%20Pistorius> a partir de 4’13” até 4’57” – consultado em 13/08/2024

Num tom crítico, relativamente à decisão adotada a 20 de março, o ministro deixou entender que a meta estabelecida excedia a capacidade de produção existente na União Europeia, considerando que a “pergunta certa” era a de “saber se um milhão foi alguma vez realista”.

“Houve vozes que disseram: “Atenção, um milhão é fácil de decidir e o dinheiro está disponível, mas a produção tem de existir”, afirmou o ministro, recuperando as tensões existentes entre os vários governos, durante as discussões que culminaram no acordo para a aquisição conjunta de munições: “As vozes cautelosas, infelizmente, têm razão agora”, criticou.

O ministro alemão deixava um novo alerta sobre a capacidade da indústria, sublinhando que da parte do governo alemão estava a dar o seu contributo “com uma grande parcela através dos contratos-quadro”, enquanto estava “em conversações com a indústria de defesa”, para poder “continuar a contribuir” com munições para a Ucrânia. Para tal, defendia, “a produção deveria ser aumentada e acelerada”.

Sem revelar o número concreto de munições que seria enviado à Ucrânia, o diretor da EDA, Jiří Šedivý admitiu que, a soma das encomendas da EDA, com encomendas nacionais dos “maiores fornecedores para a Ucrânia, como Alemanha, França ou Suécia” alcançaria as “centenas de milhares”⁸² de munições.

As afirmações Jiří Šedivý corroboram o argumento de que a meta estabelecida era “irrealista”, embora afirmasse que “o objetivo de 1 milhão será alcançado” e “talvez até ultrapassado”, porém, alertava para o “cronograma” que considerou “demasiado ambicioso”⁸³, tendo em conta que a indústria estava apenas “a começar a ser envolvida”⁸⁴.

⁸² “Europe can’t keep its promise to Ukraine, defense chief admits” – publicado a 15/11/2023 – Disponível em: <https://www.politico.eu/article/arms-makers-cant-drop-exports-to-meet-ukraine-ammo-target-says-defense-agency-chief/> - consultado a 14/8/2024

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

O Alto Representante tinha afirmado, à entrada para o conselho de Negócios Estrangeiros (Defesa), que os ministros esperavam saber, da parte da indústria, “qual pode ser o ritmo de produção”, para a responderem à “segunda fase” da abordagem de três eixos, concretamente, a da aquisição conjunta.

Porém, alertou que seria preciso “ter em mente que a indústria de defesa europeia está a exportar muito”. Contrariando o argumento sobre a “falta de capacidade de produção”, o Alto Representante sublinhou que “cerca de 40% da produção está a ser exportada para países terceiros”.⁸⁵

Josep Borrell admitia que uma das razões para o número de munições dever ficar aquém do prometido se devia ao facto de as empresas “estarem a enviar os seus produtos para outro mercado”, sugerindo que o que havia a fazer “é tentar direccionar esta produção para a prioridade número um, que são os ucranianos”.⁸⁶

Porém, Šedivý considerou “bastante irrealista imaginar que os clientes fora da UE aceitariam qualquer reordenamento de prioridades”, contrariando assim as pretensões do Alto Representante que tinha proposto que os Estados deveriam limitar as exportações para fora da União Europeia, para garantir um maior volume para a Ucrânia.

Em vez disso, os governos precisam começar a comprometer-se com contratos de “cinco a dez anos” para impulsionar o investimento na UE, acrescentou Šedivý, da mesma forma que as empresas de saúde receberam encomendas em massa para criar estoques de máscaras e kits de testes de COVID durante a pandemia.

O “fiasco” do projeto de aquisição conjunta

A abordagem em três vertentes visava acelerar a distribuição de munições à Ucrânia. O plano foi aprovado em março de 2023. Os contratos deveriam ser finalizados até

⁸⁵ Declaração do Alto Representante, Josep Borrell - Publicado a 14/11/2023. Disponível em: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20231114-foreign-affairs-council-defence-november-2023/142509-arrival-and-doorstep-eu-hr-borrell-20231114> - Consultado a 14/8/2024

⁸⁶ Idem.

setembro, para que ficasse concluindo, em março de 2024. A aquisição conjunta era umas das componentes principais dessa estratégia que pretendia reunir um milhão de munições de artilharia de 155mm, para entregar à Ucrânia.

Porém, como se constatou através de documentação oficial da Agência, no final de 2023, a EDA tinha apenas finalizado cinco contratos para a aquisição de munições de 155 mm, a empresas europeias: Simmel Difesa Spa - Itália: €198,2 milhões; Zaklady Metalowe Dezamet S.A. - Polónia: €55,6 milhões; Nexter Munitions S.A. - França: €96,0 milhões; Rheinmetall Expal Munitions S.A.U. - Espanha⁸⁷: €4,9 milhões; Junghans Microtec GmbH - Alemanha: €3,5 milhões.⁸⁸

Tabela 1 - Annual List of Contracts 2023 - Fonte: Agência Europeia de Defesa – Publicada a 26/6/2024

127	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Simmel Difesa Spa	198.223.000 €
128	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Zaklady Metalowe Dezamet S.A.	55.640.000 €
129	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Nexter Munitions SA	96.016.489 €
130	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Rheinmetall Expal Munitions S.A.U.	4.881.590 €
131	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Junghans Microtec GmbH	3.452.034 €

Os números revelados ficam muito aquém das expetativas legitimamente criadas com a promessa de fornecer centenas de milhares de projéteis de artilharia à Ucrânia. Em 2023, os contratos realizados pela EDA, para a aquisição conjunta de munições de 155mm, totalizaram de €358,2 milhões, ficando substancialmente abaixo do prometido. E, das encomendas realizadas, apenas “€250 milhões foram (...) dentro do prazo⁸⁹ do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz para o reembolso aos Estados-Membros pelo apoio à Ucrânia” (EDA, 2024).

Assim, em março de 2024, na data-limite para a entrega à Ucrânia do volume de 1 milhão de munições, tinham sido “alcançados valores residuais”, através do projeto de aquisição conjunta da EDA, que não iam além dos 2% do objetivo pretendido,

⁸⁷ A Rheinmetall Expal Munitions S.A.U. é uma empresa espanhola, resultante da aquisição da Expal Systems S.A. pelo grupo alemão Rheinmetall. Fonte: “Rheinmetall takes over Spain’s Expal Systems S.A.” – publicado a 14/11/2022 – Disponível em: https://www.rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2022/2022-11-14_rheinmetall-takes-over-spain's-expal-systems-s.a./ - consultado a 14/8/2024

⁸⁸ Tal como na nota 56: Ver Anexo I “Lista anual de 2023 da EDA”, na qual são apresentados os Contratos Específicos no âmbito de um Contrato-Quadro de valor superior a 15 000€, a qual indica a existência de cinco contratos relativos às munições de 155 mm, em 2023, num montante total de 358,2 milhões de euros

⁸⁹ “(...) antes do final de setembro de 2023” (EDA, pp. 27, 2024)

rondando as “20 mil munições”, segundo a revelado na entrevista nº. 3. E “as primeiras entregas foram feitas para uma base militar na Polónia em maio [de 2024]” (EDA, pp. 27, 2024). Recorde-se que, de acordo com as estimativas apresentadas pelo ministério da defesa ucraniano, para uma “execução bem-sucedida das tarefas no campo de batalha, a necessidade mínima (...) é de 356 mil obuses por mês”.⁹⁰

O processo de aquisição através da EDA é, na entrevista nº. 3, também por isso, classificado, como “um fiasco”, em parte, devido à “falta de iniciativa dos Estados” para aderirem ao projeto da EDA, bem como, “uma falta de resposta da indústria”, justificada pela ausência de “previsibilidade” e a “garantia” de aquisições.

No entanto, outras causas foram apontadas, para justificar uma tão grande disparidade entre a meta estabelecida e os resultados alcançados. Da parte dos governos, como apurado na entrevista nº. 1, a falha no fornecimento de munições não se tratou “apenas de uma questão de contratos”, sendo que uma parte da explicação reside do lado da indústria. E, por essa razão, como é referido na entrevista nº.1, “é necessário expandir a capacidade de produção”.

Quando a guerra começou, a capacidade da indústria para produzir munições de calibre de 155mm na União Europeia foi avaliada entre 300 mil e 400 mil projéteis por ano (Masson, 2015). Muito idêntico ao consumo de munições da Ucrânia durante um mês.

Por outro lado, é também sugerido, na entrevista nº. 1, que a capacidade de resposta da EDA, para o tipo de projeto que lhe foi solicitado, também foi insuficiente e que, a percepção existente no Conselho era a de que a EDA “não foi suficientemente lesta” na tarefa de encontrar fornecedores para o equipamento específico requerido.

⁹⁰ “Ukraine asks EU for 250,000 artillery shells a month” – publicado a 3/3/2024 – Fonte: Financial Times - <https://www.ft.com/content/75ee9701-aa93-4c5d-a1bc-7a51422280fd> - Consultado a 14/8/2024

As justificações da Agência Europeia de Defesa

A complexidade do projeto foi sucessivamente referida pela Agência. O projeto visava assegurar a compra conjunta de munições “produzidas na União Europeia” para quatro diferentes plataformas de disparo modernas de 155 mm, “concebidas e produzidas na Europa”(EDA, 2023, pp. 38), nomeadamente “o Caesar de França, o Krab da Polónia, o Panzerhaubitze 2000 da Alemanha e o Zuzana da Eslováquia”, que são as “mais utilizadas” pelas forças armadas ucranianas⁹¹.

Apesar de toda a experiência que a EDA prometia em matéria de aquisições conjuntas, foi reconhecido pelo diretor adjunto deste organismo que “a complexidade, a escala, e a pressão dos prazos”⁹², constituíram novas componentes, em relação àquilo que estavam habituados a fazer.

A título de exemplo, para demonstrar a complexidade do processo, é referido que “um único projétil de artilharia de 155 mm é composto por quatro componentes: o iniciador, a carga, a espoleta e o projétil”, além de que é preciso “adquirir projeteis para quatro plataformas diferentes”, podendo obter-se por “dois diferentes tipos de munição: a de alto explosivo e a de alto explosivo de longo alcance” (EDA, 2023, pp.36).

Esta especificidade técnica associada ao tipo de produto que era preciso adquirir, requereu múltiplos contatos com a indústria, para finalmente concretizar os vários contratos, em diferentes países.

⁹¹ Idem.

⁹² “Making It Happen: How EDA Has Stepped Up in Support of Ukraine” - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

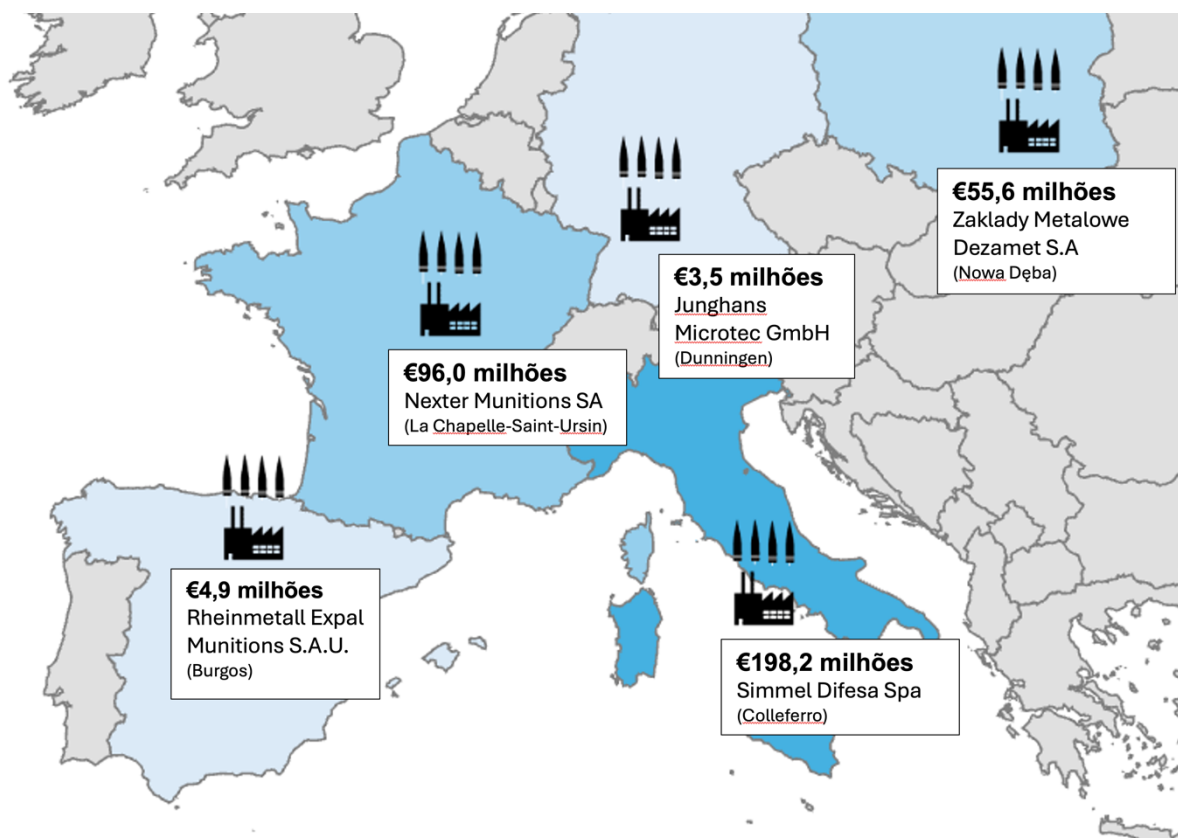


Figura 1 - Mapa de fornecedores contratados pela EDA para produção de munições de 155mm. Elaborado a partir da "Annual List of Contracts 2023". Fonte dos dados: Agência Europeia de Defesa (Quadro elaborado pelo Autor)

A par dos contatos do a indústria, os membros equipa da EDA, encarregados de coordenar projeto, tiveram de se desdobrar em “múltiplas funções”, assumindo, “numa base diária”, os papéis de “decisores políticos, negociadores, peritos em munições, advogados, executivos financeiros e de negócios”. A razão apontada pelo diretor adjunto da EDA sugere que a dispersão de instituições e agentes políticos dificulta uma intervenção mais eficaz da Agência, na execução de um programa de aquisições conjuntas.

Refira-se que “o facto de a equipa da Agência continuar a mover-se entre discussões com diferentes grupos de partes interessadas dentro da constelação de instituições da UE e dos Estados-Membros envolvidos”, é sublinhado por Gianluca Serra, como “a tarefa mais difícil” em todo o processo de aquisição conjunta das munições de 155mm para a Ucrânia. (EDA, 2023, pp. 36)

Por outro lado, da parte da EDA, o diretor adjunto, Gianluca Serra tinha alertado, ainda em junho de 2023, que “se a aquisição conjunta se tornasse uma das tarefas principais, então seria necessário discutir com os Estados-Membros sobre a orientação estratégica e sobre todo o quadro de pessoal⁹³” da Agência. (EDA, 2023, pp. 38)

Salto Cultural

Durante a execução do projeto de aquisição conjunta, a direção de Serviços Institucionais da EDA apontou a necessidade de “mudanças internas”. Foi sugerida uma maior proximidade dos funcionários de “perfis altamente especializados”, com os níveis mais elevados na estrutura diretiva da Agência e também com a equipa executiva de topo, “para entender qual é a visão deles” (EDA, 2023, pp. 39).

Em junho de 2023, três meses após a aprovação da iniciativa, e a cerca de 100 dias do fim do prazo para os Estados-Membros fecharem os contratos realizados pela EDA, o diretor executivo da Agência⁹⁴ mostrava-se ciente de que, a aquisição conjunta através de uma central de compras da União Europeia exigiria “um grande salto cultural em todas as capitais da UE”.

No seu entender, um tal projeto colocava a EDA “a colonizar um novo território”, assumindo um papel central. Acreditava também que “com esta experiência”, haveria numa fase posterior “lições aprendidas”, das quais “os responsáveis políticos” e “principalmente Estados-Membros”, retirariam “contribuições valiosas (...) sobre se e como moldar uma agência de aquisição de equipamento militar da UE”.

⁹³ Cerca de 170 funcionários - “EDA counts approximately 170 staff members across all departments” – Fonte: EDA – disponível em: <https://eda.europa.eu/careers/working-at-eda> - Consultado em 14/8/2024

⁹⁴ “Making It Happen: How EDA Has Stepped Up in Support of Ukraine” - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

Quando questionada sobre o papel da EDA na próxima década, a diretora de Serviços Institucionais e Recursos Humanos, Ginette Manderscheid⁹⁵ respondeu: “Não estou focada no status da EDA, mas na contribuição que ela pode dar”. Assumindo que o papel da Agência passará pelo apoio à capacidade de ação da Europa, defende que “não se perca de vista (...) o que a EDA pode oferecer, para que a Europa esteja preparada, caso se encontre novamente nesta situação” (EDA, 2023).

“Gostaria de garantir que, dentro de 10 anos, se houver outra crise no nosso continente, estaremos bem equipados”. Nesse sentido, Manderscheid admitiu que seria preciso um “planeamento mais rigoroso”, bem como “indicadores de desempenho que ajudariam [a EDA] prestar contas”, embora “algumas das iniciativas estejam sob as prerrogativas dos Estados-Membros” e “nem sempre sob o controlo [da Agência]”. Nesse sentido, a perspetiva sugerida pela direção de Serviços Institucionais será a de “avançar para uma forma de trabalho mais integrada”, a partir do seu “legado (...) como uma agência intergovernamental do Conselho”.

Alternativa intergovernamental: A Iniciativa checa

À margem da iniciativa de aquisição conjunta através da EDA, os Estados-Membros lançaram iniciativas nacionais, para compra de obuses de 155mm, entre as quais se destaca a “iniciativa Checa”^{96 97}, coordenada pela “Agência para a Cooperação Intergovernamental e de Defesa (AMOS)”⁹⁸, um organismo nacional, criado ainda antes do início da guerra dentro da estrutura do ministério da Defesa da República Checa.

⁹⁵ “Making It Happen: How EDA Has Stepped Up in Support of Ukraine” - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

⁹⁶ Petr Fiala anunciou a iniciativa no “7th Ukrainian Lunch on the Margins of the Munich Security Conference | MSC 2024”. Publicado a 22/2/2024 – Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JKNGqmOY9ao> – Consultado a 15/8/2024 – a partir de 9’42” até 10’59”

⁹⁷ “Pojar, Černochová, AMOS agency. The Czech Republic and its institutions play a key role in the Munitions Initiative” - publicado a 19/4/2024 - Disponível em: <https://www.czdefence.com/article/pojar-chenochova-amos-agency-the-czech-republic-and-its-institutions-play-a-key-role-in-the-munitions-initiative> - Consultado a 15/8/2024

⁹⁸ Criada em 2021, na dependência directa do Ministério da Defesa da Chéquia – Disponível em: <https://www.army.cz/en/ministry-of-defence/structure/amos/intergovernmental-defense-cooperation-agency-amos-229145/> - Consultado a 15/8/2024

Em fevereiro de 2024, numa altura em que a EDA se debatia com dificuldades para agregar o número desejável de munições para a Ucrânia, o primeiro-ministro checo, Petr Fiala despertou as atenções na Conferência de Segurança de Munique, ao anunciar os resultados alcançados por uma abordagem, a partir da qual da República Checa “procura munições e equipamento em todo o mundo” para, posteriormente, enviar para a Ucrânia.

Fiala considerou que para assegurar a entrega de armas e munições à Ucrânia deveriam ser tidas em conta “todas as fontes disponíveis (...), procurando “equipamento em todo o lado” e não apenas entre as empresas europeias.

“Identificámos neste momento meio milhão de munições de calibre 155[mm], mais 300 mil munições de calibre 122[mm], que poderemos entregar dentro de semanas, se encontrarmos rapidamente financiamento para essa atividade”, anunciou Fiala perante os presentes no almoço/conferência sobre a Ucrânia, apelando a “parceiros, como os EUA, Alemanha, Suécia (...) e outros” para que “possam contribuir”.

A iniciativa surgiu em “resposta à necessidade urgente da Ucrânia de resolver a escassez de munições de artilharia”, a partir de um trabalho preliminar realizado pelas autoridades checas, conjuntamente com a indústria⁹⁹. “Em resposta à agressão russa, foi formado um grupo informal em 24 de fevereiro de 2022, reunindo representantes chave da administração estatal e das principais empresas da indústria de defesa checa”¹⁰⁰.

Segundo a publicação especializada CZDefence – Czech Army and Defence Magazine, “os resultados do grupo informal, desde os primeiros momentos foram

⁹⁹ O grupo Czechoslovak (CSG) “desempenha o papel mais proeminente nesse contexto”, estando também envolvidas outras empresas, entre as quais o “o STV GROUP”. Fonte: CZDefence – Czech Army and Defence Magazine. Publicado a 19/4/2024 – Disponível em:

<https://www.czdefence.com/article/pojar-cernochova-amos-agency-the-czech-republic-and-its-institutions-play-a-key-role-in-the-munitions-initiative> - Consultado a 15/8/2024

¹⁰⁰ Como na nota 72. “Pojar, Černochová, AMOS agency. The Czech Republic and its institutions play a key role in the Munitions Initiative” - publicado a 19/4/2024 - Disponível em:

<https://www.czdefence.com/article/pojar-cernochova-amos-agency-the-czech-republic-and-its-institutions-play-a-key-role-in-the-munitions-initiative> - Consultado a 15/8/2024

principalmente listas de material específico, seja dos stocks do Estado ou das capacidades da indústria de defesa, que poderiam ser fornecidas à Ucrânia”.

Através de grupo informal, a República Checa manteve um contacto próximo com as autoridades ucranianas, estando a par das principais necessidades de armamento da Ucrânia. “A experiência partilhada desta forma pelos setores público e privado, coordenada pelos principais líderes das instituições de segurança do país, a República Checa”, proporcionou “informações únicas”, assim como “uma visão geral” sobre que “stocks de equipamento militar ou munições de artilharia estão potencialmente disponíveis em todo o mundo”. (Kolařík, 2024)

Os Países Baixos, Dinamarca e Alemanha, foram os primeiros países a contribuir para esta iniciativa, “mas gradualmente o número aumentou para duas dezenas [de países]” (Kolařík, 2024), entre os quais está também Portugal que contribuiu com um montante de €100 milhões¹⁰¹.

O artigo de Kolařík, (2024) destaca que o contributo do Estado e o trabalho intensivo de políticos e funcionários contribuíram para o sucesso da iniciativa, no entanto destaca o envolvimento direto “do setor privado e das empresas que têm a capacidade e a competência para produzir munições de artilharia e também contatos internacionais”, como um facto “extremamente importante e benéfico”, para o resultado ser alcançado.

A iniciativa checa permitia dois tipos de participação dos Estados interessados, tanto através da negociação direta com as empresas identificadas pela AMOS, como através do contributo para um fundo gerido pelos checos, que posteriormente adquirem as munições e as distribuem à Ucrânia. (Apurado na entrevista nº. 1)

Na entrevista nº. 1 destacou-se que iniciativa checa, “embora alinhada com os objetivos da iniciativa tripartida”, não tem qualquer ligação com “as instâncias

¹⁰¹ “Portugal apoia a Ucrânia com 100 milhões de euros” Fonte: XXIII - República Portuguesa - publicado a 14/3/2024 - Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-apoia-a-ucrania-com-100-milhoes-de-euros> - Consultado a 15/8/2024

comunitárias”, sendo considerada “um pouco perversa, pois não corresponde ao plano original de Josep Borrell”, sobre a aquisição conjunta através da EDA.

Lacunas e soluções

Em março de 2022, reunidos em Versalhes, os chefes de Estado ou de governo consideraram que a invasão russa da Ucrânia colocou a União Europeia perante novos desafios, reconhecendo que a forma de “melhor proteger os cidadãos” seria “investir de forma resoluta”¹⁰², em maior quantidade e mais eficientemente, “nas capacidades de defesa e em tecnologias inovadoras”.

As medidas incluíam por “aumentar substancialmente as despesas de defesa”, com incentivos para “estimular os investimentos colaborativos” entre os Estados-Membros “em projetos conjuntos e na aquisição conjunta de capacidades de defesa”. Os planos deveriam incluir também o estímulo à inovação com parcerias no domínio civil e militar, para “fortalecer e desenvolver a indústria de defesa, incluindo as PME”.

Os 27 convidaram ainda a Comissão Europeia para, “em coordenação com a Agência Europeia de Defesa”, apresentar “uma análise das lacunas de investimento em defesa (...) e propor quaisquer iniciativas adicionais necessárias para reforçar a base industrial e tecnológica de defesa europeia”. Este compromisso veio posteriormente ser reforçado na “Bússola Estratégica” em que constaria a “orientação para a ação em todas estas dimensões de segurança e defesa, a fim de tornar a União Europeia um fornecedor de segurança mais forte e mais capaz” (Conselho Europeu, 2022c).

Entretanto, respondendo ao pedido dos Estados-Membros para que fossem identificadas as lacunas, a Comissão Europeia apresentou uma Análise sobre os Défices de Investimento, na qual elegeu três prioridades. Para Bruxelas, seria fundamental que se “restabelecessem reservas de armamento, (...) substituíssem

¹⁰² “(...) reconhecendo ao mesmo tempo o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados-Membros”. Vide: (Cramer & Franke, 2021) para uma perspetiva sobre a questão referida relativa ao estatuto de neutralidade e Opt-Out de alguns Estados-Membros. Nota: Finlândia e Suécia alteraram a sua política de neutralidade. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/> - consultado a 21/8/2024

gradualmente os sistemas herdados da era soviética ainda usados pelas forças armadas da União Europeia (...) e reforçassem os sistemas de defesa aérea e antimísil”. Assim, a Comissão propunha que os governos centrassem a sua atenção nessas prioridades (European Commission & HRVP, 2022).

O documento apresentado elenca, assim, um conjunto de ações que, na avaliação da Comissão Europeia, são necessárias para “garantir uma maior dissuasão convencional de qualquer tipo de potencial adversário”.

Por um lado, o roteiro para restituir os níveis de reservas, estabelece que a procura/encomendas nacionais concorrentes devem ser coordenadas, para “evitar a escalada de preços e garantir que os países mais expostos tenham acesso às capacidades necessárias”. Desta forma, Bruxelas espera que seja assegurada “a prontidão de combate das forças armadas”.

Gradualmente, os Estados-Membros que mantêm nas suas Forças Armadas equipamentos da era soviética devem substituí-los por soluções europeias. Esta medida insere-se nos objetivos de aumento das capacidades existentes, apoio a interoperabilidade e melhoria da segurança do abastecimento. São considerados equipamentos como “Tanques de Combate Principais, Veículos Blindados de Combate, Veículos de Combate de Infantaria, Veículos Blindados de Transporte de Pessoal, artilharia pesada”.

Perante a nova situação de segurança a Comissão Europeia considerou prioritário que sejam assegurados meios para a defesa das áreas populacionais, das forças militares e/ou das infraestruturas críticas contra ameaças aéreas e de mísseis. Alcançar este objetivo incluiria o reforço dos “sistemas *multilayer* de Defesa Aérea e Antimísseis dos Estados-Membros”, a começar pelos “sistemas de médio alcance nos países mais expostos”. (European Commission & HRVP, 2022)

A partir da identificação das principais lacunas nas capacidades de defesa, a Comissão Europeia elaborou uma estratégia para reforçar a indústria de defesa. Essa

estratégia, ancorada na Bússola Estratégica¹⁰³ e posteriormente detalhada na Análise sobre os Défices de Investimento, evidencia a falta de uma resposta coordenada e colaborativa entre os Estados-Membros

Reforço da Indústria

A análise das principais lacunas, assim como as perspectivas de solução, sustentam a visão presente na Bússola Estratégica da UE. Este documento, que traça a estratégia europeia para reforçar a sua autonomia em áreas críticas como a Defesa e a Segurança, argumenta que a União Europeia deve “tirar pleno partido da cooperação estruturada permanente (PESCO) e do Fundo Europeu de Defesa (FED) para desenvolver conjuntamente capacidades militares de vanguarda e investir na inovação tecnológica para a defesa e criar um novo polo de inovação no domínio da defesa no âmbito da Agência Europeia de Defesa” (Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa, 2022).

Com o objetivo de promover o reforço da competitividade da indústria de defesa da UE, a Bússola Estratégica valoriza substancialmente o incentivo à aquisição conjunta de capacidades de defesa, desenvolvidas de forma colaborativa. Neste sentido, o documento sugere que “será necessário prosseguir os trabalhos sobre as propostas da Comissão, nomeadamente em relação a uma isenção de IVA, novas soluções de financiamento e ao eventual reforço do sistema de reembolso do Fundo Europeu de Defesa” (Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa, 2022).

Posteriormente, a Comissão Europeia partiu da análise sobre as lacunas de investimento em Defesa e da experiência do Fundo Europeu de Defesa, para elaborar a sua Estratégia Europeia para o reforço da Indústria de Defesa (EDIS). Esta é alicerçada “em instrumentos de defesa da UE”, como o MEAP, no ASAP, e, salienta-se, “nas iniciativas recentes para melhorar a aquisição conjunta entre os Estados-Membros e aumentar a capacidade industrial para apoiar a Ucrânia”, nomeadamente o projeto coordenado pela EDA.

¹⁰³ Aprovada a 21 de março de 2022

Uma avaliação recente sobre a implementação do ASAP apurou que a indústria enfrentou dificuldades no acesso a determinados componentes, para o fabrico de munições de artilharia, nomeadamente para a produção de pólvora. “O principal obstáculo” para a sua produção, “em quantidades suficientes, estava relacionado com a disponibilidade limitada de componentes”, como a “nitrocelulose energética e nitroglicerina”, assim como outros componentes, produzidos a partir de matérias-primas críticas, dos quais a China é um dos principais fornecedores. (European Commission, 2024b; Grohol & Veeh, 2023)

A 26 de outubro de 2023, a Comissão Europeia adotou o regulamento para o Reforço da Indústria de Defesa Europeia através da Aquisição Conjunta (EDIRPA)¹⁰⁴, um instrumento de política industrial, com uma dotação de 300 milhões de euros que visa reforçar as capacidades industriais de defesa, apoiando a cooperação dos Estados-Membros na aquisição conjunta dos produtos de defesa “mais urgentes e críticos, (...) agravados pela transferência de produtos de defesa para a Ucrânia”¹⁰⁵.

O principal instrumento da União Europeia continua a ser o Fundo Europeu de Defesa, com um orçamento de 7,9 mil milhões de euros¹⁰⁶ para o período 2021-2027. Este fundo destina-se a promover a investigação através do estímulo à cooperação, investigação e inovação, desenvolver capacidades europeias em defesa e promover o desenvolvimento de tecnologias avançadas e a interoperabilidades entre equipamentos.

Mais recentemente, a Comissão Europeia propôs o reforço do Quadro Financeiro Plurianual em 1,5 mil milhões de euros, que serão destinados a desenvolver instrumentos de política industrial, com vista a assegurar que a Base Tecnológica e Industrial de Defesa da UE é adaptada ao novo contexto de segurança na Europa.

¹⁰⁴ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta (EDIRPA) – publicado a 26/10/2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302418 – Consultado a 23/8/2024

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ “EDF | Developing tomorrow's defence capabilities” – disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en - Consultado a 23/8/2024

Estas primeiras medidas serviram de alicerce para o plano da Comissão Europeia para fortalecer a indústria de defesa europeia e responder às necessidades mais prementes. Complementando estas medidas, a Comissão apresentou um plano para o reforço da base industrial de defesa, que deverá estar em vigor a partir de 2025, até ao final do atual quadro financeiro.

Estratégia Industrial - EDIP

A 5 de março de 2024, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Regulamento para o “Programa da indústria de defesa europeia e um quadro de medidas para garantir a disponibilidade e o aprovisionamento atempados dos produtos de defesa”¹⁰⁷, o qual prevê um apoio financeiro à indústria, a partir do orçamento comunitário, de 1,5 mil milhões de euros, para o período entre 2025 e 2027. O plano da Comissão Europeia é reforçar a capacidade da Base Tecnológica Industrial de Defesa (EDTIB), promovendo a cooperação entre empresas de diferentes Estados-Membros. O EDIP visa garantir a prontidão da indústria de Defesa na União Europeia, devendo estar operacional em 2025, a tempo de substituir o ASAP e o EDIRPA, que serviram de modelo para desenhar o EDIP.

Seguindo o processo legislativo ordinário na União Europeia, a proposta está agora entregue aos colegisladores, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia. As primeiras discussões técnicas, no Conselho tiveram lugar ainda antes do verão de 2024.

Riscos

A Comissão Europeia assume que o plano enfrenta “riscos” associados à possibilidade de o volume orçamental ser “insuficiente em comparação com as necessidades reais”.

¹⁰⁷ Proposta de Regulamento (EDIP) – publicado a 5/3/2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150#%5B%7B%22num%22%3A21%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C785%2C0%5D> – consultado a 24/8/2024

Após a experiência de aquisições conjuntas, levada a cabo pela Agência Europeia de Defesa, a Comissão reconhece que entre os riscos pode constar a “dificuldade em identificar os estrangulamentos na produção”, além de outros associados à “urgência das necessidades das forças armadas da União face aos processos de produção”.

Na proposta, Bruxelas não identifica expressamente como um risco a falta de coordenação entre os Estados-Membros, mas é nesse capítulo que frisa que “a coordenação da procura entre os Estados-Membros constitui uma condição prévia” para o acesso a verbas ao abrigo do EDIP, “para apoiar as Forças Armadas dos Estados da UE e a Ucrânia”.

Gestão

Neste sentido, a Comissão propõe-se a assumir a “gestão direta” do programa, “com base na experiência adquirida” através da execução “do Fundo Europeu de Defesa, da Ação de Apoio à Produção de Munições e do instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta”. Bruxelas sustenta que desta forma “elaboraria e adotaria programas de trabalho de forma atempada, reduzindo assim o prazo de concessão das subvenções”.

Na proposta, a Comissão sustenta que através da modalidade de gestão direta conseguirá “evitar conflitos de interesses e baixar os custos de execução” que de outro modo seriam pagos “a uma entidade mandatada”. De acordo com o documento, “a Comissão deve estabelecer as prioridades e as condições de financiamento através de um ou de vários programas de trabalho”.

A proposta parece, assim, indicar que uma parte substancial do programa terá um controlo supranacional, sugerindo um certo grau de integração. O papel da Comissão Europeia durante a fase de resposta à escassez de munições na Ucrânia estaria assim a transbordar para políticas de mais longo prazo, corroborando a premissa neofuncionalista, de que “a integração numa área funcional levaria quase certamente à integração noutras áreas” (Haas, 1958).

No entanto, verifica-se que, apesar de uma certa propensão para a integração neofuncionalista na presente proposta, observa-se que os governos manterão o controlo das decisões.

Refira-se que a Comissão propões a criação de “um conselho para a prontidão industrial no domínio da defesa, que reunirá os Estados-Membros, o alto representante/chefe da Agência e a Comissão, em várias configurações, para 1) desempenhar a função de programação e contratação conjunta da UE no domínio da defesa, prevista na comunicação conjunta sobre a análise dos défices de investimento no domínio da defesa, e 2) apoiar a execução do EDIP” (Comissão Europeia & ARVP, 2024).

Assim, a definição de prioridades deverá ser “apoiada pela atividade do conselho para a prontidão industrial no domínio da defesa”. O programa terá um Comité próprio. No âmbito deste comité “a Agência Europeia de Defesa será convidada a apresentar a sua posição e a disponibilizar os seus conhecimentos especializados na qualidade de observador, e o Serviço Europeu para a Ação Externa, incluindo o seu pessoal militar, será convidado a prestar assistência”. Verifica-se que o referido comité é composto por representantes dos Estados-Membros. Por um lado, “a Comissão será responsável por adotar os programas de trabalho, mas de acordo com as preferências e interesses dos governos nacionais, “na sequência do parecer do comité, no âmbito do procedimento de exame”.

Deste modo, a integração resultante das experiências anteriores na área da Defesa, continua a ser mais bem explicada pelos axiomas do Intergovernamentalismo Liberal. Verifica-se que, apesar da crescente interdependência e cooperação, os Estados “continuam a deter o poder de decisão supremo e a legitimidade política”. (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018)

Desafios da Padronização e Interoperabilidade e as Preferências Nacionais

Na sua comunicação conjunta com o Alto Representante e Vice-Presidente, a Comissão Europeia enfatiza que “a fragmentação da procura” ao longo dos anos,

resultou numa “multiplicidade de sistemas de defesa do mesmo tipo, muitas vezes não interoperáveis entre si”. (European Commission & HRVP, 2022)

Quando a apresentou a proposta de regulamento do EDIP, a Comissão baseou-se em dados práticos dos programas anteriores, lançados para responder à escassez de munições na Ucrânia, para identificar os problemas associados à falta de padronização dos sistemas de defesa, e as consequências associadas.

Por um lado, com a experiência do programa ASAP, Comissão Europeia identificou “a divergência das legislações nacionais, em especial no que diz respeito à certificação dos produtos de defesa”, e verificou que “as abordagens em matéria de segurança nacional demonstraram ser um estrangulamento para as cadeias de abastecimento europeias de produtos de defesa e um obstáculo à interoperabilidade”. (Comissão Europeia, 2024)

As entrevistas realizadas também destacaram como a abordagem de três eixos para a entrega de munições à Ucrânia revelou incompatibilidades nos sistemas de armamento na União Europeia. Por exemplo, as munições de 155mm não são universalmente compatíveis com as diferentes plataformas de disparo. Em alguns casos, até a mesma plataforma de disparo, usada por forças que operam em conjunto, não consegue disparar as mesmas munições do mesmo calibre.

Um dos exemplos citados, é o caso da brigada holandesa ‘43 Gemechaniseerde Brigade’¹⁰⁸ que, desde 2016, está integrada na ‘1. Panzerdivision’¹⁰⁹ alemã. As duas forças usam o Panzerhaubitze 2000¹¹⁰, um dos mais avançados sistemas para o disparo de projeteis de 155mm. Porém, “pequenas alterações introduzidas pelos holandeses, tornam o equipamento inoperável com o alemão” (entrevista nº. 4).

¹⁰⁸ A 43.ª Brigada Mecanizada neerlandesa foi colocada sob o comando da 1.ª Divisão Panzer a 17 de março de 2016. A sua base está localizada em Darp, nos Países Baixos. Fonte: Bundeswehr: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/1-panzerdivision/43-mechanisierte-brigade> - consultado a 24/8/2024

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Artilharia autopropulsionada equipada com boca de fogo de 155 mm. Fonte: Bundeswehr. Disponível em: <https://www.bundeswehr.de/de/ausrustung-technik-bundeswehr/landsysteme-bundeswehr/panzerhaubitze-2000> - Consultado a 24/8/2024

Nesta entrevista é salientada a circunstância de ambas as forças terem padrões NATO e, no entanto, as suas peças de artilharia, do mesmo modelo, não são interoperáveis. Uma parte da questão é que os Estados-Membros “não são obrigados a implementar esses padrões da NATO”, mas eles podem escolher adotá-los voluntariamente. “Agora, por que os Estados-Membros fizeram esse movimento e aplicaram padrões nacionais? É de fato um ponto a ser abordado”, é frisado na entrevista nº. 4.

A indústria é também acusada de ter a sua parte de responsabilidade no problema, que também é conhecido na NATO. Além disso, os países parecem agir com um certo protecionismo em relação aos seus produtores.

O chefe do comité militar da NATO, almirante Rob Bauer visou esta questão, apelando aos países membros para deixarem de proteger os fabricantes de armas nacionais. Quando a 24 de outubro de 2023 abordou o tema, numa entrevista¹¹¹ à agência Reuters, Rob Bauer comparou o atual modelo de negócios da indústria de armamento ao de um fabricante de impressoras.

“O fabricante não vai enriquecer por causa das impressoras que fabrica, mas sim por causa dos tinteiros [que vende]”, afirmou o Almirante, na entrevista criticando a lógica atual de produção dos produtores de munições de grande calibre: “se fabrica um projétil de artilharia que só encaixa no canhão que fabrica, está a forçar os utilizadores a comprar as suas munições”.

Este princípio da gestão comercial dos produtores acaba por se refletir no terreno, em termos operacionais.

Esta questão foi recentemente descrita pelas autoridades ucranianas¹¹² como um “enorme problema tecnológico”, na linha da frente, exigindo uma logística intrincada

¹¹¹ “NATO urges common standards and curbs on protectionism to boost artillery output” – Disponível em: <https://www.reuters.com/world/nato-urges-common-standards-curbs-protectionism-boost-artillery-output-2023-10-24/> - Consultado a 26/8/2024

¹¹² Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Dmytro Kuleba. Fonte: “MSC 2024: Fighting Fatigue - Whatever It Takes for Ukraine’s Victory | BR24”, a partir dos 11’31” – Publicado a 17/3/2024 – disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aOYVgypLK0E> – Consultado a 26/8/2024

para “enviar o projétil correto para o respetivo canhão”. Enquanto no “campo de batalha”, segundo o Almirante Bauer¹¹³, “os soldados querem interoperabilidade” e quando é necessário “ter uma caixa de projéteis de artilharia de 155 milímetros (...) eles não se importam quem os produziu, desde que encaixem e possam ser disparados corretamente”.

Mas, além deste obstáculo no terreno, a “guerra real” na Ucrânia, revelou também outros problemas, ligados à forma como a legislação europeia pode ter consequências no campo de batalha. Por exemplo, quando os equipamentos fornecidos “deixam de funcionar e é preciso mantê-los”.

“Por vezes, é necessário um pequeno detalhe, que não se consegue obter durante meses [a partir] de outro país, devido a questões regulamentares, administrativas, técnicas ou logísticas. E, durante todos esses dias e semanas, esse canhão não está a funcionar na linha da frente”, descreveu recentemente, o ministro ucraniano dos Negócios Estrangeiros, Dmytro Kuleba, na Conferência de Segurança de Munique¹¹⁴, na qual apelou à adoção de medidas na União Europeia.

“Political will has to transform into actions: common production of weapons, technical alignment and big quantities. This is the answer. And we have to get there very quickly if we all want to win and prevent further spillover of the war”.¹¹⁵ (Kuleba, D.)

As lacunas na padronização foram uma das causas apontadas, na entrevista nº. 4, para os Estados-Membros, “recorrentemente, a não se envolverem tanto na questão das compras conjuntas”.

Na entrevista nº. 4 é enfatizado que “a ideia” da EDIS “é encorajar os Estados-Membros a aplicarem os mesmos padrões” e “evitar desvios e pequenas mudanças”.

¹¹³ “NATO urges common standards and curbs on protectionism to boost artillery output” – Disponível em: <https://www.reuters.com/world/nato-urges-common-standards-curbs-protectionism-boost-artillery-output-2023-10-24/> - Consultado a 26/8/2024

¹¹⁴ Tal como na nota 11. Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Dmytro Kuleba. Fonte: “MSC 2024: Fighting Fatigue - Whatever It Takes for Ukraine’s Victory | BR24”, a partir dos 11’31” – Publicado a 17/3/2024 – disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aOYVgypLK0E> – Consultado a 26/8/2024

¹¹⁵ Idem.

Isto porque “é preciso que haja apenas um e o mesmo padrão” para “aproximar [os Estados-Membros] de uma abordagem unificada”. Ao facilitar “a compra de equipamentos que se adequam a todos”, a aquisição conjunta é vista como uma medida que contribuiria para aquela abordagem unificada que traria ganhos operacionais no campo militar.

Por outro lado, na entrevista nº. 3 foi referido que não há nenhum Estado-Membro “que se oponha abertamente e de forma frontal” às aquisições conjuntas, mas depois “há um conjunto de dificuldades” na sua materialização. Uma das razões, referida nesta entrevista com a representante de um Estado-Membro no Grupo de Trabalho Ad Hoc da Indústria de Defesa, prende-se com “a perda de controlo do poder de decisão até certo nível”, que a padronização implica.

Assim, como destacado na entrevista nº. 4, pretende-se através de “incentivos”, superar as lacunas de padronização e interoperabilidade. Em primeiro lugar, através do ASAP e, principalmente, através do EDIRPA, que é focado nas compras conjuntas, e, posteriormente, através do EDIS.

Na proposta de Regulamento, a Comissão Europeia introduziu várias alíneas, em diferentes secções, com vista a promover a interoperabilidade, através da contratação conjunta, fazendo depender desse critério o acesso a verbas, tanto do orçamento da União Europeia, como do MEAP e do Fundo Europeu de Defesa. O documento sustenta que a promoção da interoperabilidade, através da contratação conjunta contribui para o “objetivo de aumentar a eficácia da despesa pública” e facilitar “a certificação cruzada de produtos de defesa e atividades conducentes ao reconhecimento mútuo da certificação ou à facilitação da aplicação de normas militares”. Além disto, pretende “incentivar a cooperação em matéria de contratação no setor da defesa, a fim de contribuir para a solidariedade, evitar efeitos de evicção, aumentar a eficácia da despesa pública e reduzir a fragmentação excessiva” (Comissão Europeia, 2024; pp. 33, 34 e 41)

Porém, estas componentes da proposta da Comissão têm sido questionadas por alguns Estados-Membros, segundo apurado na entrevista nº. 3. Os representantes dos governos nacionais manifestaram reservas face à “dependência com que

ficariam”, em relação à escolha da sua estrutura de forças, nomeadamente a decisão sobre a tipologia de forças e dos sistemas de armas que seriam utilizados pelas suas forças armadas, por serem opções “dependentes da decisão do conjunto”.

Na entrevista nº.3, é feita referência “a muitos países”, entre os quais se destaca “a Suécia” que têm sido “mais vocais” a manifestarem reservas face à “decisão externa relativamente aos sistemas de armas que o seu país deve ter”.

Esses países temem que as propostas da Comissão Europeia criem as condições para a “obrigatoriedade pela escolha de determinado tipo de equipamentos”, em detrimento das suas preferências nacionais. Neste aspeto, é referido na entrevista nº.3, a notória diferença em relação ao protocolo para as compras através da NSPA, em que “a NATO dá a tipologia de atuação da força”. E, embora haja a questão da interoperabilidade, cada Estado “compra aquilo que decidir” como mais adequado. Contudo, como evidenciado, o resultado tem sido a fragmentação.

As entrevistas e a análise da proposta do EDID sugerem que a Comissão Europeia procura promover um certo nível de supranacionalidade nas escolhas no domínio das aquisições de equipamentos de defesa, através de diferentes instrumentos de financiamento. Esse aspeto fica particularmente em evidência quando, como descrito, na entrevista nº. 3, se afirma que a intenção da comissão europeia é estimular através de diferentes incentivos, nomeadamente medidas de financiamento, fiscais e normas, a padronização de equipamentos, encorajando as aquisições conjuntas.

Através do chamado Programa Estruturado de Armamento Europeu, a Comissão introduz ligeiras alterações à utilização do Fundo Europeu de Defesa, ampliando o seu escopo, que antes se limitava à fase de investigação e prototipagem. Assim, se a proposta for aprovada, será também financiada “a fase de produção e industrialização da capacidade”, como é enfatizado na entrevista nº. 4. De forma explicativa, cita-se nesta entrevista nº. 4, o exemplo hipotético da “construção de uma nova fragata”.

“Através do novo instrumento, a comissão pode apoiar a fase de produção e também a manutenção” desse projeto, ou seja, “no ciclo de vida completo”, representando

“décadas de apoio [europeu]”. E, aos Estados-Membros “será oferecida a possibilidade de fazer parte do projeto”, pois “são eles que, eventualmente, devem comprar esta nova fragata”. Entrevista nº. 4.

Já na entrevista nº. 3 é explicado que os Estados preferem salvaguardar sob a sua “esfera de decisão” o controlo de questões sobre “o como, o quanto, [e] o quando vão adquirir”. Pois, só deste modo, “conseguem influenciar o que estão a comprar [e] em que modelos”, sem ficarem “dependentes do projeto conjunto”, que “obriga” o Estados a seguirem “determinadas linhas”. Por exemplo, para respeitarem os “critérios de elegibilidade”, de modo a financiar os projetos com dinheiro europeu. Assim, os Estados acabam por perder poder de decisão para, por exemplo, “escolherem o seu fornecedor livremente”.

Os projetos que promovem a compra conjunta na União Europeia têm, para lá do apoio à Ucrânia, “outro papel muito importante”, que é o de apoiarem o “*rump up* da indústria de defesa europeia”. Na entrevista nº. 3 salienta-se que estes dois fatores, “condicionam os países a terem de adquirir na Europa, independentemente daquilo que, neste momento, a Europa possa oferecer”, bem como “os preços” praticados no espaço europeu, “havendo outros mercados que o conseguem fazer mais rapidamente e a preços mais baratos”. Estes dois aspetos, segundo a entrevista nº. 3, ajudam a explicar a razão pela qual “esta ação [das compras conjuntas de munições de grande calibre para a Ucrânia] não está a funcionar”.

Uma das razões elencadas, na entrevista nº. 3, prende-se com a “transição para a segunda fase” do apoio à Ucrânia, após a chamada “guerra de Stocks”, quando cada país forneceu o que tinha armazenado. Com a entrada a indústria em cena, os Estados querem “ter uma palavra a dizer sobre o material que compram e que produzem”, não querendo, em “muitos casos” ficar “reféns da Europa”, nas decisões sobre aquisição de equipamentos e munições.

Assim, a Comissão pretende “envolver os Estados o mais cedo possível”, em futuros projetos, como o exemplificado de forma hipotética na entrevista nº. 4, com a perspetiva de que “as suas necessidades [as dos Estados]” sejam “realmente atendidas pela Comissão”. Nesta entrevista nº. 4, é referido que “o que os Estados-

membros gostariam de evitar é que a comissão invista em algo que eles não precisam”, por exemplo, “se a Comissão decidir desenvolver uma fragata que ninguém quer comprar, então é dinheiro desperdiçado e isso é definitivamente o que os Estados-Membros gostariam de evitar”.

Por outro lado, na entrevista nº. 3, afirma-se que a indústria de defesa “tem uma pegada muito grande na Europa”, com determinados países, como “Alemanha, França e Itália” e, em certa medida, também “os Países Baixos e Espanha”, os quais encaram as iniciativas de apoio ao desenvolvimento da base industrial de defesa “como uma forma de aumentar ainda mais a sua importância”. Mas, depois “temos o resto”. E, ainda assim, nas reuniões em Bruxelas, as posições “dos grandes países que dominam a indústria (...) nem sempre são únicas, e, portanto, não estão alinhados”.

No fundo, embora pudesse haver “interesse comum” na integração das indústrias de defesa, “cada país procura o melhor para si” em cada negócio, mesmo que seja “à custa do objetivo da integração das indústrias como um todo” conforme afirmou o ministro Gomes Cravinho na entrevista nº 1, com base na sua experiência acumulada ao longo de vários anos de reuniões europeias, em diferentes formações do Conselho da União Europeia.

Financiamento e integração

A Comissão Europeia propôs 1,5 mil milhões de euros do Fundo Europeu de Defesa para o EDIP, durante dois anos, até ao final do Quadro Financeiro Plurianual. No texto da proposta assume que o montante pode ser “insuficiente em comparação com as necessidades reais”. (Comissão Europeia, 2024).

As negociações começaram no Conselho e posteriormente, “haverá negociações no novo Parlamento Europeu”, para que o regulamento “entre em vigor no início de 2025”. Durante as discussões do futuro Quadro Financeiro Plurianual, o Parlamento “será um *‘player’* muito importante”. Por essa razão, segundo a entrevista nº. 4, também é preciso considerar “qual será o equilíbrio entre as diferentes famílias

políticas e partidos”, para começar a desvendar qual a composição e o volume das verbas para a defesa, “para cobrir os anos entre 2028 e 2034”.

Assim, a proposta do EDIP “vem apenas pavimentar o caminho para algo mais substantivo”, e “é parte do processo que está em andamento”, comentou um funcionário sénior, com funções de chefia na área de Política de Defesa no Serviço Europeu de Ação Externa na entrevista nº. 4.

Entretanto, algumas propostas têm sido sugeridas pelos governos nacionais, tendo em vista a promoção de fontes de financiamento para aquisições em defesa. A 15 de março de 2024, a Finlândia enviou uma carta¹¹⁶ aos 27, a defender que o Banco Europeu de Investimento (BEI) assuma “um papel mais forte” no financiamento da defesa, na União Europeia. Esta iniciativa, liderada pelo governo de Helsínquia, foi subscrita por mais de metade dos países da União Europeia.

Apoiada pela Alemanha, Bulgária, Dinamarca, Estónia, França, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Polónia, República Checa, Roménia, e Suécia, a Finlândia propunha que o financiamento do BEI venha a ter regras com um espectro mais abrangente, direcionado a projetos específicos da indústria de defesa.

“Precisamos explorar diferentes possibilidades que permitiriam ao BEI investir em atividades relacionadas com a defesa para lá dos projetos de dupla utilização existentes”, lê-se na carta¹¹⁷ subscrita pelos 14 governos, em que estes sugerem que as regras do financiamento do BEI sejam revistas, para enquadrarem projetos especificamente de defesa.

“Isto significaria discutir e reavaliar as definições atuais de projetos de dupla utilização e a lista de atividades excluídas, bem como reconsiderar a sua política de empréstimos à indústria de defesa e outros elementos restritivos”, afirmam.

¹¹⁶ Ver Anexo II

¹¹⁷ Ver Anexo II

Os signatários alertaram para o “efeito sinalizador” de uma política do BEI, ajustada às necessidades atuais de investimento em defesa, que “poderia melhorar os investimentos privados em segurança e defesa e torná-los mais aceitáveis para os mercados financeiros, investidores privados e bancos”.

Na entrevista nº 2, o secretário permanente da Defesa da Estónia, Kusti Salm propõe o reforço de verbas para a defesa sob duas vias: uma para o longo prazo e outra para dar uma resposta urgente e “garantir [que] a Ucrânia ganha a guerra”. O seu plano propõe, por um lado, que os Estados-Membros dediquem 0,25% do PIB anual, em exclusivo, à defesa da Ucrânia. Por outro lado, prevê a emissão de dívida conjunta em defesa na União Europeia.

O argumento de Salm prende-se com aquilo que ele diz ser a “relação custo benefício” de uma medida que no seu entender tem um baixo valor, face ao “risco” que tem associado.

Salm sustenta que “a Ucrânia, com 40 milhões de cidadãos, tem condições de travar a guerra com a própria população. O que nos pedem é também pelos nossos valores. Pedem munições, armas, apoio militar e também apoio civil. É um preço bastante baixo que nos pedem. Mas, isto requer dinheiro. (...) É nosso dever fornecer esse dinheiro”.

“Não é o valor que está em causa, é também de uma matriz de risco. Se a Rússia ganhasse [esta guerra], sairia com a noção de que as suas ações assassinas deram frutos. Os problemas agravar-se-iam depois. E, se olharmos para os custos que as guerras impuseram às nações ao longo da história, então, não estamos a falar apenas de pontos percentuais do PIB, estamos a falar do PIB em si mesmo”, continuou Kusti Salm.

“Temos de enviar um sinal, não só à Rússia, mas a todos os futuros assassinos e ditadores, de que não se deve ocupar outros países. Não toleramos que haja receio de interferências na Europa. O que nos deve guiar é o direito à autodeterminação dos povos e das nações. Isto é algo que é a pedra angular de todas as nações, incluindo Portugal. É isso que vai desencadear todo o bem-estar dos povos e das nações. E é

isso que está em causa na Ucrânia. Só precisamos de escolher o lado certo”, defendeu o secretário permanente da Defesa da Estónia, na entrevista nº. 2.

Já na entrevista nº. 1, o ministro dos Negócios Estrangeiros do XXIII governo constitucional, João Gomes Cravinho enfatiza que a guerra na Europa “tem um potencial tremendamente desestabilizador” e é fundamental assumir “posições corajosas”. Por essa razão, admite a necessidade de se “encontrar dinheiro novo para apoiar a Ucrânia”, considerando que seria um “investimento no futuro”, mesmo que não tenha “grande retorno económico”. Neste caso, esse investimento, tratar-se-ia mais de “uma espécie de seguro”. Desvalorizando a importância da existência de um número, o ministro considerou que a proposta de 0,25% do PIB “é simbólica e serve para estimular grandes países como Alemanha e França a contribuírem mais”.

O secretário permanente da Defesa da Estónia afirma que de acordo com os cálculos do seu ministério, serão necessários €120 mil milhões anuais para a Ucrânia vencer a Guerra e sugere que as ações imediatas, sejam acompanhadas de medidas a longo prazo. Assim, baseando-se nos resultados do NextGenerationEU, Kusti Salm considera que os estados deveriam apoiar a emissão de dívida conjunta, através de um plano semelhante ao NextGenerationEU dedicado à defesa, a que chamou de EU Defence Bonds.

Canalizar verbas para a defesa envolve, porém, desafios nem sempre fáceis à mesa do conselho de ministros, mas vão muito para lá da simples necessidade de os governantes “terem de convencer o primeiro-ministro a investir mais em defesa”, e é igualmente necessário “convencer a opinião pública”, como afirma Gomes Cravinho na entrevista nº. 1. No caso dos “países do Báltico” o argumento relaciona-se com a “ameaça direta”, face à Rússia, pois, naqueles países “não há dúvidas” face à razão pela qual é necessária a capacitação em defesa, afirma Gomes Cravinho.

Porém, mesmo no Báltico existe a perceção entres os governantes, segundo Kusti Salm, na entrevista nº. 2, que “é preciso melhorar” na forma de transmitir à opinião pública a ideia de que é preciso canalizar verbas para a defesa.

“Precisamos de ser melhores a falar sobre isto. E é aí, penso eu, que entra a estratégia industrial europeia de defesa, que é muito útil. Porque não se trata apenas de ameaças ou de riscos. A indústria da defesa é também uma indústria que emprega muitos engenheiros, muitas pessoas bem pagas, certamente mais bem pagas do que em muitas outras indústrias. O sector da defesa é muito centrado na tecnologia. Isto traduz-se em impactos indiretos e em muitas exportações. Podemos transformar esta história na “história do corvo”, em que se investe um montante em dinheiro e se recupera nos anos seguintes. Não se trata apenas de uma espécie de passivo na folha de cálculo, mas também de um ativo. Temos de ser mais inteligentes ao falar de defesa. Penso que também é o caso de Portugal. Portugal tem uma forte base industrial de defesa. É aqui que o crescimento dos próximos anos ou da próxima geração poderá surgir”, afirma Kusti Salm na entrevista nº. 2.

No mesmo sentido, Gomes Cravinho, na entrevista nº. 2, destaca a necessidade de se estabelecerem formas de transmitir à opinião pública a importância dos gastos militares, apontando as vantagens “do ponto de vista económico”, com o investimento em “indústrias de ponta”, que promovam “muita investigação”, como é o caso das indústrias de defesa, as quais geram, de um modo geral, “mais desenvolvimento do que a maior parte das outras indústrias”. Por conseguinte, destacam-se os “efeitos multiplicadores para a economia”, assim como a criação de “empregos muito qualificados”. Assim, enfatiza que “não se conseguirá aumentar o investimento na defesa se não tiver também algum retorno económico”.

Em março, os Estados-Membros convidaram o Banco Europeu de Investimento a “adaptar a sua política de concessão de empréstimos à indústria da defesa e a sua atual definição de bens de dupla utilização, salvaguardando simultaneamente a sua capacidade de financiamento”. Solicitaram, também, à Comissão Europeia para apresentar um relatório sobre possíveis fontes de financiamento dedicado à defesa (Conselho Europeu, 2024; pp. 5).

A comissão continua a trabalhar nesse relatório. Além de ter sido criticada por não ter apresentado o documento, em junho, como solicitado, Bruxelas está também a ser alvo da crítica de representantes nacionais por “não apresentar uma avaliação

concreta das necessidades de financiamento”¹¹⁸, para os esquemas apresentados para o futuro da defesa europeia.

Mas uma fonte do Eliseu admitiu que à imprensa europeia que “vários valores estão a ser sugeridos, como 400 ou 500 mil milhões de euros”¹¹⁹. No entanto, “aguarda-se uma avaliação das necessidades”, sendo solicitada a apresentação de “exemplos das lacunas de capacidade que precisam ser financiadas”.

A discussão desta temática envolve diferentes nuances, incluindo também a posição dos países neutros¹²⁰, os quais pedem garantias de que qualquer montante da sua parte “não seja utilizado para a compra de armas”¹²¹. Além disto, à semelhança do que aconteceu durante as discussões do NextGenerationEU, não se espera que o grupo dos chamados frugais facilitem as discussões em torno de um plano para a emissão de dívida conjunta para a Defesa¹²².

Cultivando a integração: “A Fully Fledged European Defence Union”

A 30 de novembro de 2023, na conferência anual da Agência Europeia de Defesa, a falar perante uma plateia de ministros da Defesa, eurodeputados, altos representantes da indústria de defesa europeia, e líderes militares e políticos, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, lembrando que a União “nasceu como um projeto de segurança”, afirmou que este é o momento para a União Europeia assumir a sua “responsabilidade estratégica”.

¹¹⁸ “EU defence funding plan faces uncertainty ahead of summit” – publicado a 25/6/2024. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-defence-funding-plan-faces-uncertainty-ahead-of-summit/> - Consultado a 27/8/2024

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ *Vidé:* (Cramer & Franke, 2021) para uma perspetiva sobre a questão referida relativa ao estatuto de neutralidade e Opt-Out de alguns Estados-Membros. Nota: Finlândia e Suécia alteraram a sua política de neutralidade. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/> - consultado a 27/8/2024

¹²¹ “Arrival and doorstep by Karl Nehammer, Federal Chancellor of Austria, at the European Council” publicado a 21/3/2024. Disponível em: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos?keywords=Nehammer> – Consultado a 27/8/2024 (a partir de 3’01”)

¹²² “EU defence funding plan faces uncertainty ahead of summit” – publicado a 25/6/2024. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-defence-funding-plan-faces-uncertainty-ahead-of-summit/> - Consultado a 27/8/2024

Von der Leyen destacou que “em tempos de ameaças sem precedentes”, a atenção dos agentes políticos deve apontar para a “dimensão de segurança” em todas as áreas políticas. E, a União Europeia deve voltar a ser “pensada, intrinsecamente, como um projeto de segurança”.

Esse projeto de segurança, segundo a presidente da Comissão, deve continuar a ser construído no quadro da Aliança Atlântica, mas com “uma contribuição europeia mais forte”.

Destacando o que já foi conseguido em matéria de cooperação em Defesa, “passo a passo, tijolo a tijolo”, ao longo de quase duas décadas, desde que foi constituída a Agência Europeia de Defesa, que permitiu reagir “rápida e decisivamente”, à agressão russa da Ucrânia, von der Leyen sublinhou que é preciso fazer mais.

“O que fizemos seria extraordinário em tempos normais. Mas nestes tempos extraordinários, não é suficiente. A guerra na Ucrânia demonstra que precisamos de produzir mais”, frisou a presidente da Comissão Europeia, considerando que a par do “novo Plano de Ação de Produção de Defesa da NATO”, a União Europeia deve focar-se “nas próprias capacidades de produção”.

“A realidade é que não tínhamos armas e munições suficientes disponíveis. Não tínhamos grandes reservas. E uma falta de capacidade de reserva. Porque em tempos de paz, pensávamos que não precisávamos delas. Isso precisa de mudar.” (U. von der Leyen, 2023)

A perspetiva da presidente da Comissão Europeia fundamenta a sua abordagem na convicção de que a segurança da Europa não deve ser comprometida por “qualquer limitação industrial”, devendo por isso fazer-se uso dos “instrumentos europeus à disposição”.

De acordo com o diagnóstico de Bruxelas, “os gastos colaborativos dos Estados-Membros apenas melhoraram ligeiramente”, permanecendo “abaixo de 20%”, portanto, “muito longe da meta de 35%”. E além disso, “a maioria dos fundos adicionais são gastos fora da União Europeia”. Ou seja, “estamos predominantemente a comprar sozinhos e a comprar no estrangeiro”, frisou von der Leyen, reconhecendo, porém, que a “urgência” para adquirir armas para a Ucrânia é um argumento válido para justificar no “curto prazo” a atuação dos Estados em matéria de aquisições de defesa. Contudo, alertou para as consequências “no longo prazo”.

A presidente da Comissão apontou “custos económicos”, dada a potencial subida de preços resultante da “aquisição não coordenada”; “custos de competitividade para a indústria”, uma vez que os poderiam “promover a inovação e as economias de escala na Europa”; “custos militares” dada a diversidade de sistemas de armas na Europa, que leva à “falta de interoperabilidade”; e “custos de segurança”, pois de acordo com o seu alerta, não se deve presumir que o mercado internacional estará sempre disponível para o aprovisionamento em defesa.

Urge, pois, “examinar as dependências estratégicas para evitar consequências operacionais no campo de batalha”. E, “tal como precisamos de prontidão militar num ambiente de segurança em rápida mudança, também precisamos de prontidão industrial”. O principal foco, segundo von der Leyen deve incluir “gastar mais, gastar melhor e gastar juntos”.

Assim, a presidente da Comissão sugere quatro planos para “compensar décadas de subinvestimento e fragmentação”.

Segundo defende, a prioridade “para cumprir as prioridades estratégicas” deve incluir “mais programação conjunta”, canalizando “esforços e recursos” para o desenvolvimento de “projetos de interesse comum”. Como exemplos, von der Leyen aponta os chamados *‘strategic enablers’*: como capacidades cibernéticas, satélites ou transporte estratégico. “Precisamos de uma função de planeamento estratégico que una o planeamento nacional e o da UE”, para dar “previsibilidade à indústria e reduzir a fragmentação na procura e na oferta”, defende a presidente da Comissão, convicta

que esta é a fórmula para usar a experiência de cooperação coordenada pela Agência Europeia de Defesa para alcançar os objetivos da Bússola Estratégica.

Von der Leyen defendeu a melhoria de eficiência do quadro regulamentar do sector da Defesa, “para fomentar e simplificar a cooperação”. Por outro lado, considera que o potencial dos equipamentos de dupla utilização deve ser explorado, “integrando melhor as tecnologias civis na base industrial de defesa”.

Argumentando a favor da articulação do “financiamento público e privado”, como estudo de “todas as formas possíveis de reembolsar, incentivar e compensar os custos de cooperação e competitividade industrial”, a líder do executivo comunitário apontou para a o Programa Europeu de Indústria de Defesa, que viria a ser proposto pela Comissão Europeia a 5 março de 2024. Assim, com a “experiência do ASAP e do EDIRPA”, von der Leyen frisou a necessidade de financiamento, “sem prejuízo das negociações sobre o futuro orçamento da UE, que precisa de ser adequadamente financiado”.

As outras opções contemplam o domínio fiscal, com “isenções de IVA para apoiar a aquisição conjunta e a propriedade conjunta de capacidades de defesa”. A presidente da Comissão admitiu ainda que “há espaço” para considerar o aumento dos gastos em defesa, no âmbito das avaliações por défice excessivo, embora saliente que “por uma questão de transparência”, tais despesas “devem ser contabilizados na dívida pública e nos défices”

Para a presidente da Comissão, a Estratégia deve incluir Kiev no processo de consulta da Estratégia Industrial, “integrando Ucrânia em alguns dos programas de defesa”, dando um contributo para “a convergência e o planeamento conjunto, entre as nossas forças armadas e indústrias de defesa”.

“Os últimos anos mostraram que, quando há vontade política, há um caminho. Quando nos unimos, coisas que estavam bloqueadas durante anos podem começar a avançar novamente. Nestes tempos agitados, devemos ser guiados por um forte sentido de urgência. E

devemos expandir a nossa cooperação tanto quanto possível, dentro das fronteiras institucionais atuais. Mas não devemos hesitar em fazer perguntas ousadas sobre o futuro da defesa europeia”. (U. von der Leyen, 2023)

Uma das respostas que pretende ver respondida no âmbito das discussões para o futuro Quadro Financeiro Plurianual prende-se com o alargamento do raio de ação do Fundo Europeu de Defesa, para que este instrumento, para apoiar a investigação e inovação em defesa pudesse ser também utilizado para apoiar a indústria.

“Há argumentos fortes para alinhar as condições de aprovisionamento do EPF e do EDIRPA. Ambos podem atender às necessidades imediatas de aprovisionamento dos Estados-Membros e da Ucrânia, bem como reforçar as bases industriais de defesa europeia e ucraniana. Ambas as funções são vitais para a segurança a longo prazo dos Estados-Membros e da Ucrânia. E, respeitando as limitações dos Tratados, vejo margem para discutir se pelo menos essa função do EPF poderia ser apoiada pelo orçamento da União, num futuro”. (U. von der Leyen, 2023)

A concluir a sua alocução na Agência Europeia de Defesa, a presidente da Comissão Europeia voltou aos dados históricos, afirmando que “os fundadores da nossa União acreditavam que a defesa e a segurança tinham de estar no centro do projeto europeu”.

Referindo que aquela ideia é, nos dias de hoje, “mais verdade do que nunca”, Ursula von der Leyen apontou para o aumento “dos desafios estratégicos” do presente.

“Olhem para o quanto a nossa União mudou nos últimos anos. Quando a pandemia atingiu, todos percebemos que precisávamos de mais integração para enfrentar emergências de saúde. E desde então, lançámos as bases de uma União Europeia da Saúde. Quando a Rússia tentou chantagear-nos com o gás, todos percebemos que precisávamos de investimento comum, ação comum e até de uma compra agregada comum de gás. E desde então, a União Europeia da Energia avançou mais

do que nunca. O próximo capítulo é uma União Europeia de Defesa plenamente desenvolvida. Para que a Europa possa finalmente assumir a responsabilidade estratégica pelo seu próprio futuro. É uma das grandes tarefas que a nossa União enfrenta nos próximos anos. E estou confiante de que a Europa mais uma vez responderá ao apelo da história”. (U. von der Leyen, 2023)

The next chapter is a fully fledged European Defence Union. So that Europe can finally take strategic responsibility for its own future. It is one of the big tasks that our Union faces for the years ahead. And I am confident that Europe will once again answer to the call of history. (U. von der Leyen, 2023)

Esta visão da presidente da Comissão Europeia, na Conferência Anual da EDA, denota uma certa tendência, observável ao longo da história da construção europeia. Na realidade, a Comissão sempre “tentou aproveitar a oportunidade”, para apresentar propostas com vista a “reforçar a sua autoridade” (Lefkofridi & Schmitter, 2015).

Vistas pela ótica do neofuncionalismo, o discurso de von der Leyen enfatiza o seu papel enquanto agente de integração, procurando favorecer acordos para lá de um mínimo denominador comum, e assumindo, assim, o papel de “empreendedor político” (J. Bergmann & Niemann, 2013; Haas, 1961), defensora de uma “da ligação funcional e de uma integração mais profunda/ampla” Schmitter, (2005). No fundo, promovendo aquilo que Tranholm-Mikkelsen, (1991) definiu como o conceito de “*cultivated spillover*”. Essas ligações funcionais, uma vez estabelecidas, “tendem a ganhar vida própria e são difíceis de controlar” pelos Estados-Membros “que as criaram” (J. Bergmann & Niemann, 2013).

Perspetiva intergovernamental sobre o trasbordo cultivado de políticas em Defesa

Esta perspetiva de que há “manifestamente” uma ação política da parte de Von der Leyen para que a Comissão recolha mais intervenção na área da Defesa é corroborada na entrevista nº. 1, quando o então ministro do Negócios Estrangeiros,

Gomes Cravinho, que nas reuniões em Bruxelas identifica essa tendência da parte da chefe do executivo comunitário.

Cravinho considerou mesmo que von der Leyen “não é tímida” em relação a domínios Política Externa e Política de Defesa, que são duas áreas em que “uma leitura mais rigorosa dos tratados atribuiria ao Conselho”. Ao invés disso, avança “com opiniões e com o desenvolvimento de instrumentos”, para aumentar a intervenção da Comissão, entre os quais “a ideia de um comissário da Defesa”.

Alem disto, na entrevista nº. 1, admite-se que, “teoricamente”, os aspetos associados à compra conjunta, como a “padronização” resultante da “produção conjunta” deveriam desencadear uma dinâmica de integração, como é vista pela ótica neofuncionalista. Porém, Gomes Cravinho enfatiza que “nenhum Estado pode ser obrigado” a realizar conjuntamente as suas aquisições de equipamentos militares e acredita que “durante muito tempo” os Estados “vão querer manter a soberania” relativamente à defesa.

Numa perspetiva empírica, as entrevistas realizadas reforçaram a conceção elaborada teoricamente a propósito das questões militares e de defesa. Intergovernamentalistas e neofuncionalistas têm enfatizado um ceticismo em relação às possibilidades de aprofundamento da integração nestes dois campos (Haas, 1958, 1961; Hoffmann, 1966; Hofpmann, 1964; Moravcsik, 1998, 2018; Niemann, 2006; Schmitter, 2005).

Aliás, é esta a visão enfatizada na entrevista nº. 2, pelo secretário permanente da Defesa da Estónia. Kusti Salm entende que “quando se trata de política externa e de segurança nacional, os Estados-Membros têm de estar no comando”.

Contudo, o atual quadro de segurança na Europa tem impulsionado uma certa aptência para se explorar novas abordagens, que dão uma outra preponderância às instituições e, “a Comissão Europeia surge como uma mais-valia”, sublinha Salm, na entrevista nº. 2.

No entanto, o atual contexto de segurança na Europa tem fomentado uma certa disposição para explorar novas abordagens que conferem outro protagonismo às

instituições supranacionais. Nesse sentido, na entrevista nº 2, Salm sublinha que "a Comissão Europeia surge como uma mais-valia" no fortalecimento das capacidades de defesa europeias. "A Europa deveria tratar da adoção do mercado único da defesa, tornando a indústria da defesa mais competitiva, baseando-se mais no desempenho, na qualidade dos sistemas, no seu baixo custo e não na sua proveniência", afirma Salm, enfatizando que "a União Europeia tem um bom historial na abordagem destes temas".

Da mesma maneira, na entrevista nº. 1, Gomes Cravinho sustenta que "há espaço para aprofundar a integração na defesa, mas não de forma absoluta", isto é, "não será preto no branco". Como ponto de partida, reclama uma definição da parte de Ursula von der Leyen sobre "o que quer dizer com '*a fully fledged European Defense Union*'". No entanto, considera admissível que a Comissão Europeia venha a assumir alguns poderes em matéria de defesa, incluindo com algum tipo de intervenção supranacional, embora "não no sentido de comando supranacional de forças armadas". Relativamente a esse aspeto considera, aliás, uma hipótese da qual estamos "longe", pois os "países vão continuar a ter a sua capacidade de comando".

Além do mais, "a maior parte dos países" quando olham para a União Europeia "não veem defesa" e continuam a encarar a defesa "sob a esfera da NATO" e é para aí que dirigem "o seu sistema de forças e a atribuição de forças", enfatiza na entrevista nº. 3, uma conselheira diplomática de um Estado-Membro, que integra o Grupo de Trabalho Ad Hoc da Indústria de Defesa, a qual considera que "haverá sempre muitas dificuldades para uma defesa europeia consolidada".

Um exemplo prático, apurado na entrevista nº. 3, para ilustrar a tendência dentro do Conselho, relativamente à Defesa, refere-se à Força Europeia para a Projeção Rápida, a *Rapid Deployment Capacity*, delineada na Bússola Estratégica, com cerca de 5000 efetivos, que deverá estar operacional em 2025. Segundo a entrevista nº. 3, têm sido sentidas dificuldades para edificar a força.

A 14 de Novembro de 2023, Alto Representante instou os Estados-Membros "contribuírem com mais forças e capacidades e cumprirem o cronograma

acordado”¹²³. Mas, alguns países têm manifestado alguma relutância em mobilizar recursos, para a iniciativa que coloca a segurança no sul da União Europeia como prioridade.

A credibilidade da iniciativa pode estar em causa, por “falta de empenho [de alguns] países”, que tem mostrado “dificuldade para realizar pequenos investimentos”, para a aquisição de pequenos equipamentos de carácter operacional, como os chamados ‘*strategic enablers*’¹²⁴. A sua “utilidade é questionada” por alguns países, nomeadamente “a leste”, que veem a União Europeia “como uma fonte de investimento”, ao passo que “a defesa continua a ser vista no âmbito da NATO”.

A análise expressa na entrevista nº 3 indica que, no âmbito do Conselho, “há sempre uma luta contra aquilo que é uma força europeia” e, apesar da visão europeísta, relativamente a outras áreas, “não existe o mesmo sentimento em relação à defesa”.

¹²³ “Foreign Affairs Council (Defence), 14 November 2023 - Main results” – disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2023/11/14/> - Consultado a 28/8/2024

¹²⁴ A Bússola Estratégica refere os mais importantes: “transporte estratégico, proteção de forças, meios médicos, ciberdefesa, comunicação por satélite e capacidades de informação, vigilância e reconhecimento” (Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa, pp. 14; 2022)

Página de número par (em Branco)

Capítulo III

Discussão e Análise

Com a invasão russa da Ucrânia, a União Europeia reagiu em uníssono, a condenar as ações de Moscovo. A Comissão Europeia desenhou sucessivos pacotes de sanções e, rapidamente, os Estados-membros passaram a considerar opções no campo militar, muito para lá da perspetiva inicial de apoio “político, financeiro, humanitário”. Isto é, indo além da conceção inicial de que “as tensões e os conflitos” militares “devem ser resolvidos, exclusivamente, por meio do diálogo e da diplomacia” (Conselho Europeu, 2022d).

Essa noção de que seria preciso ir mais além, perante um acontecimento da magnitude de uma guerra, “num momento decisivo”, que marcava o “início de uma nova era”, foi enfatizada pela presidente da Comissão Europeia, von der Leyen, (2022), no final da cimeira europeia extraordinária, ocorrida nas horas que se seguiram à invasão. Esse encontro dos líderes europeus ficou marcado pela indignação geral sobre a agressão russa à Ucrânia, um acontecimento sobre o qual “era preciso tirar lições” (Nauséda, 2022).

Nos dias seguintes, a União Europeia ampliou as ações de apoio à Ucrânia, incluindo a medida¹²⁵ inédita de financiar a compra de material de guerra com capacidade letal, para a defesa do país invadido, no âmbito do MEAP.

Na verdade, o regresso da guerra ao Europa evidenciou a necessidade de uma ação coordenada, da parte dos Estados-Membros da União Europeia. No entanto, deve referir-se que essa abordagem mais estruturada, apesar de enfatizada na cimeira de Versailles (Conselho Europeu, 2022b), não se verificou num primeiro momento.

¹²⁵ Decisão sobre medida de assistência à Ucrânia para fornecer equipamento letal à Ucrânia - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:060:FULL> - Consultado a 8/8/2024

Os Estados-Membros avançaram de “uma forma fragmentada” (M. Bergmann et al., 2022), fazendo disparar a procura de equipamentos de defesa a um nível para o qual a indústria não estava preparada. Essa concorrência e falta de coordenação implicou o aumento dos preços, em vez de “um uso ótimo da capacidade de produção” (Biscop, 2023), numa indústria que, entretanto, se tinha adaptado e expandido para outros mercados a nível internacional (Masson, 2015).

O envio de equipamentos para a Ucrânia também comprovou a realidade provocada pela contração das verbas nacionais para o setor militar. Esse desinvestimento, notório a partir do final da Guerra Fria (Aries et al., 2023), acentuou-se, em particular, durante os anos da crise económica e financeira, com a “redução significativa dos orçamentos disponíveis para Defesa” (Teixeira & Santos Pinto, 2014). A Comissão Europeia a identificou essa lacuna e deixou clara a necessidade de uma inversão da trajetória (European Commission & HRVP, 2022).

Assim, para restaurar as reservas de equipamentos, a Comissão alertou para a necessidade de aquisição mais coordenada, para “evitar a escalada de preços e garantir que os países mais expostos tenham acesso às capacidades necessárias” (European Commission & HRVP, 2022).

No campo teórico, a lente do intergovernamentalismo liberal dá-nos a amplitude necessária para compreender a resposta descoordenada da parte dos Estados. A literatura indica-nos que para alcançar essa coordenação “exige que os interesses dos grupos domésticos dominantes, em diferentes países, convirjam e, onde eles divergem, a coordenação é impedida” (Moravcsik, 1993a). A Comissão enfatiza-o quando afirma que “as indústrias de defesa podem estar inclinadas a servir prioritariamente o seu governo nacional, em vez de uma base de clientes mais ampla a nível europeu” (European Commission & HRVP, 2022).

Esta lógica é coerente com a visão clássica de que a Defesa é uma área de política no cerne da soberania dos Estados e tem escapado, às lógicas de integração de outros sectores (Hofmann, 1964, cit. in Koenig-Archibugi, 2004). Tem-se verificado que com a guerra na Ucrânia¹²⁶, as instituições tentam “coordenar e alinhar os

¹²⁶ Desencadeada com invasão em larga escala do território ucraniano a 24 Fevereiro 2022.

esforços de defesa adicionais dos Estados-Membros, mas nenhuma dinâmica europeia forte emergiu” e o instrumento da UE, para compra conjunta de equipamento militar¹²⁷ “ficou atolado em negociações” (Biscop, 2023).

Dinâmica intergovernamental

Empiricamente constataram-se tensões no núcleo duro do Conselho da UE, durante as discussões sobre o projeto de aquisição conjunta. Por um lado, os Estados-Membros que apoiaram a posição de França sustentaram que o financiamento do MEAP deve dirigir-se, exclusivamente, a aquisições europeias, argumentando que deve perseguir-se “uma autonomia estratégica”, e “não depender de outros Estados” (entrevista nº. 6).

Apurou-se nesta dissertação que houve críticas no Conselho sobre a postura de França, quando esta “olha para dentro”, numa perspectiva de “aumentar a sua capacidade industrial”, com o objetivo de “vender francês”. Enquanto a Alemanha, admitia que perante a urgência “o dinheiro possa servir para comprar fora” (entrevista nº. 3).

Por exemplo, a Suécia, argumentou que a sua indústria de Defesa, é composta por “conglomerados de empresas” dependente de “componentes de outras partes do mundo”. Assim, consideravam que a necessidade de “tornar mais forte a indústria de defesa europeia”, não deveria impedir “um âmbito mais alargado e mais flexível” na utilização do MEAP, nas aquisições conjuntas (entrevista nº. 5).

Alguns governos, alertaram que limitar as aquisições a empresas europeias, pode “pôr em causa” as exportações europeias de equipamentos de defesa, nos contratos realizados com os chamados “*like minded partners*” (entrevista nº. 3).

A análise empírica sobre esta etapa das negociações do projeto de aquisição conjunta, mostra como as preferências divergentes de cada Estados, empurraram as

¹²⁷ European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA) - Proposta de regulamento “on establishing the Act in Support of Ammunition Production” https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_237_1_EN_ACT.pdf - Consultado a 04/06/2023

negociações para um impasse. Esta prática encontra suporte teórico no intergovernamentalismo liberal, que enfatiza os Estados-Membros como atores racionais nas decisões europeias. Os interesses de cada Estado, e o seu o poder relativo são os motores da integração, agindo para potenciar ganhos próprios. Moravcsik, (1993, pp. 481) definiu este modelo de comportamento racional do Estado como um processo que “ocorrem em duas fases”, induzido pelas preferências internas, que envolve a cooperação e o conflito, isto é, “os governos primeiro definem um conjunto de interesses e, em seguida, negociam entre si na tentativa de realizar esses interesses”.

Esta abordagem teórica ajuda, assim, a compreender como os Estados, mais especificamente França e Alemanha, mostraram posições antagónicas durante a segunda fase de negociação, dos critérios de reembolso da aquisição conjunta de munições. No entanto, na primeira fase, tinham sido estes dois países, mais poderosos na mesa do Conselho Europeu, que em Versailles¹²⁸ expressaram o seu interesse num certo grau de cooperação mais ampla, argumentando a favor de novos incentivos para a promoção da aquisição conjunta de meios de defesa. Assim, verificou-se, “um claro alinhamento de preferências entre França, Alemanha e a Comissão Europeia” (Fiott, 2023). É com esta “lógica” em mente que alguns autores deduzem que os Estados-Membros mais poderosos têm a capacidade para impor métodos supranacionais no processo de decisão, estabelecendo parcerias com a Comissão, “para ultrapassar o impasse político (...) e promover iniciativas de políticas mais ousadas (Béraud-Sudreau & Pannier, 2021; Fiott, 2023).

Este quadro analítico também oferece uma compreensão, no âmbito do Intergovernamentalismo Liberal, sobre a atuação do Alto Representante/Vice-presidente da Comissão e chefe da Agência Europeia de Defesa, Josep Borrell,

¹²⁸ Conselho Europeu. Declaração de Versalhes 10 e 11/03/2022 - <https://www.consilium.europa.eu/media/54786/20220311-versailles-declaration-pt.pdf> - Consultado a 13/06/2023

quando este se assumiu como um “ativista”^{129 130} em nome da aprovação da iniciativa de três eixos, numa altura em que as negociações estavam bloqueadas em “batalhas de competências e egos”¹³¹.

O Alto Representante como “ativista”

No entanto, a suposição neofuncionalista, segundo a qual os agentes institucionais atuam em nome de uma integração funcional mais ampla, oferece um quadro explicativo que se alinha melhor com a atuação de Josep Borrell enquanto “ativista”. Esta explicação sugere o conceito de “*cultivated spillover*”, proposto Tranholm-Mikkelsen, (1991). As instituições assumem o papel de agentes ativos da integração, promovendo estrategicamente “a ligação funcional”, que visa um maior aprofundamento da integração (Rosamond, 2005).. Ou seja, não apenas facilitam a intermediação de negociações, mas também favorecem acordos que ultrapassam o mínimo denominador comum, assumindo uma função de “empreendedores políticos” na promoção da integração (J. Bergmann & Niemann, 2013; Haas, 1961).

Assim, o intergovernamentalismo liberal ajuda a compreender como os Estados, confrontados com o um contexto de crise excecional provocado pela guerra, viram interesse em desenvolver uma maior cooperação. O nível de conflitualidade gerada no decorrer das negociações, resultou numa solução “intermédia”, que aceitava “o carácter de excecionalidade”, perante a urgência de fornecer munições à Ucrânia. Assim, admitiram que o financiamento do MEAP também cobriria aquisições fora do mercado europeu, quando essa fosse a solução mais rápida ou a melhor preço (Entrevista nº. 1 e nº. 3).

Por outro lado, pela primeira vez, a Agência Europeia de Defesa, presidida por Josep Borrell, ficou encarregada de coordenar um projeto de aquisição conjunta para

¹²⁹ Declaração do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Josep Borrell - 20/3/2023 - Fonte: Conselho da UE - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-239028> - consultado a 11/8/2024

¹³⁰ “Não entremos em batalhas de competências e de egos” – 20/3/2023 – Fonte: DN - <https://www.dn.pt/internacional/apoio-a-ucrania-nao-entremos-em-batalhas-de-competencias-e-de-egos-16037694.html> - consultado a 11/8/2024

¹³¹ Idem

responder às necessidades urgentes de uma guerra de alta intensidade. Neste caso, a lente do neofuncionalismo ajuda a explicar melhor como o ativismo do Alto Representante/Vice-Presidente da Comissão Europeia transcendeu o papel de um simples facilitador da negociação. A sua agência, em resposta à crise de munições da Ucrânia, traduziu-se “num passo em frente”, muito para lá de um mínimo denominador comum, que veio também “desbloquear o potencial da cooperação da UE na aquisição conjunta” e “quebrar o tabu”¹³² subjacente à ideia de que “a União Europeia não fornecia armas numa guerra”¹³³.

Crises e integração

O quadro seguinte, adaptado à resposta europeia no âmbito da escassez de munições na Ucrânia, oferece uma interpretação visual do processo de decisão que culminou no projeto de aquisição conjunta coordenado pela Agência Europeia de Defesa. Por um lado, uma crise exógena induziu um processo de decisão que, por sua vez, resultou numa medida que reforçou o papel da Agência Europeia de Defesa.



Quadro 2 - Decisão induzida pela crise (elaborado pelo autor)

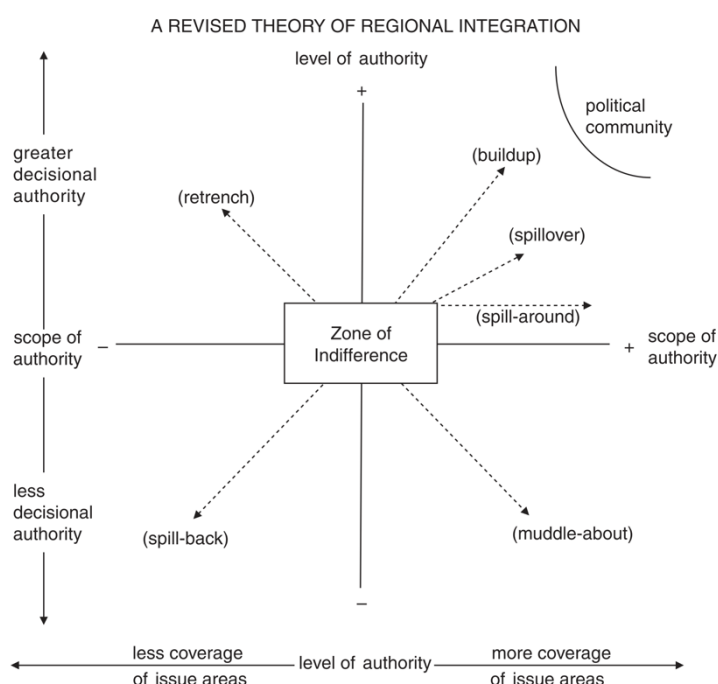
Segundo a visão de Haas, (1958, 1961), essa crise poderia ser interpretada como um momento-chave, precursor de um processo linear e contínuo que levaria inevitavelmente à integração. Porém, como veremos adiante, através da análise empírica, a adoção de medidas e a sua execução prática desencadearam novas crises endógenas ao processo, as quais, por sua vez, originaram novas tomadas de decisão, que, entretanto, deram lugar a novas medidas. Esta observação prática

¹³² Idem

¹³³ Declaração do Alto Representante: “Medidas adicionais para responder à invasão russa da Ucrânia - publicado a 27/2/2022 – fonte: EASO - https://www.eeas.europa.eu/eeas/further-measures-respond-russian-invasion-ukraine-press-statement-high-representativevice-president_en - Consultado a 12/8/2024

encontra suporte teórico numa perspectiva neofuncionalista interpretada por Schmitter, (1970), segundo o qual, os “ciclos recorrentes de atividade”, tem origem em “contradições endógenas e/ou tensões exógenas”, que forçam as entidades a “reverem as suas estratégias respectivas e, coletivamente, a determinar se a(s) nova(s) instituição(ões) conjunta(s) irão expandir-se ou contrair-se”.

O esquema bidimensional de Schmitter oferece-nos um uma explicação robusta para compreender as nuances que podem acelerar ou travar o processo de integração.



Quadro 3 – “Estratégias Alternativas dos Atores”. Modelo bidimensional introduzido por Schmitter (1970), em “A Revised Theory of Regional Integration”.

Empiricamente verificou-se que a Agência Europeia de Defesa teve um reforço do escopo das suas atribuições, “colonizando um novo território” (EDA, 2023), ao ser-lhe solicitado que, em coordenação com a Comissão Europeia, aplicasse a sua experiência ao nível da administração de projetos colaborativos, à aquisição conjunta de munições de artilharia. Porém, os Estados-Membros não disponibilizaram os recursos necessários, para a Agência executar a sua missão, dificultando a

capacidade da Agência para lidar com “a complexidade, a escala, e a pressão dos prazos”¹³⁴, que eram exigidos.

Por um lado, verificou-se que os recursos humanos se revelaram escassos: os funcionários, com perfis técnicos especializados, tiveram de sobrepor as suas habituais tarefas com as novas atribuições de adquirir um equipamento, com especificidades complexas. Por outro lado, ao depender do interesse dos Estados para alocarem verbas ao projeto de aquisição conjunta, verificou-se que, apesar do apregoiado sucesso da iniciativa, atingiram-se valores residuais, não indo além de 2% da promessa feita à Ucrânia de entregar 1 milhão de munições (entrevista nº. 3 e Tabela 1).

Na Agência, a perspectiva da direção de Serviços Institucionais era a de que “esta experiência”, proporcionasse as “lições aprendidas”, necessárias para “os responsáveis políticos” e “principalmente Estados-Membros”, retirarem “contribuições valiosas (...) sobre se e como moldar uma agência de aquisição de equipamento militar da UE”.

Numa perspectiva neofuncionalista, a situação ocorrida com os parcos resultados do projeto de aquisição conjunta de munições, “ao desapontar as expectativas estabelecidas dos membros e/ou elevar a perspectiva de novas oportunidades”, potencia “os atores a redefinir ou as tarefas ou o nível de autoridade (ou ambos) das organizações regionais, fazendo do seu acordo coletivo o “transbordo” para áreas anteriormente não tratadas ou ignoradas” (Schmitter, 1970).

Para tal, seria necessário “um grande salto cultural em todas as capitais da UE” (EDA, 2023). E, como se verificou, os Estados deram preferência a projetos alternativos, como o caso da iniciativa checa, analisado nesta dissertação, através da qual, os Estados lideraram o processo de aquisição de munições.

¹³⁴ “Making It Happen: How EDA Has Stepped Up in Support of Ukraine” - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

Cultura intergovernamental

O resultado alcançado pelo projeto de aquisição conjunta de munições de artilharia, coloca em evidência uma certa cultura na União Europeia, em que os Estados tendem a privilegiar opções nacionais, “devido a considerações industriais e de segurança de abastecimento, ou, quando estas não estão disponíveis, privilegiam soluções “*off-the shelf* (prontas a usar)”¹³⁵ não pertencentes à UE, em detrimento de possíveis soluções da UE que possam ter prazos de entrega equivalentes (Aries et al., 2023). Assim, o projeto de aquisição conjunta liderado pela EDA não introduziu uma mudança na mentalidade dos governos. Esta dissertação evidencia também que os Estados agem ainda com um certo grau protecionismo em relação aos seus produtores. Por exemplo, quando introduzem especificidades nacionais em equipamentos padronizados, em prejuízo da interoperabilidade (entrevista nº. 4).

Esta realidade também é enfatizada na literatura, com enfoque do Intergovernamentalismo Liberal, evidenciando que na UE, “culturas estratégicas diferentes e indústrias de defesa concorrentes levaram os governos europeus a priorizar soluções nacionais” (M. Bergmann et al., 2022). Esta realidade tem-se traduzido na “redundância” e “fragmentação do panorama de defesa” na UE, como assinala a Agência Europeia de Defesa, (2022).

O desinvestimento sucessivo, agravado pelas políticas de austeridade (Teixeira & Santos Pinto, 2014), resultou numa base industrial enfraquecida. A par disso, a União Europeia não tem um mercado comum de defesa, que satisfaça a necessidade de segurança.

Por outro lado, os esforços europeus para fortalecer a cooperação industrial no setor da defesa têm, por vezes, encontrado uma resistência externa significativa. O elo atlântico, tem intensificado o desafio para a indústria europeia. Grandes empresas de defesa não europeias, em particular, têm assim beneficiado de contratos importantes

¹³⁵ Relativo aos equipamentos existentes, prontos a usar, por oposição ao desenvolvimento de novos produtos. A indústria de defesa não acumula reservas, produzindo apenas em função das encomendas.

na Europa, reduzindo as oportunidades para a indústria europeia, como é suportado na literatura (M. Bergmann & Besch, 2023).

Da tensão intergovernamental, às respostas funcionais

Entretanto, respondendo ao pedido dos Estados-Membros para que fossem identificadas as lacunas, a Comissão Europeia apresentou uma Análise sobre os Défices de Investimento, elaborada em coordenação com a Agência Europeia de Defesa. Para Bruxelas, seria fundamental que se “restabelecessem reservas de armamento”, assegurando que as encomendas nacionais concorrentes são coordenadas, para evitar a escalada dos preços. (European Commission & HRVP, 2022)

A Bússola Estratégica, que vinha a ser preparada, num trabalho conjunto coordenado entre a SEAE e a Comissão Europeia (Håkansson, 2024), ainda antes da guerra na Ucrânia, valoriza a aquisição conjunta e aponta medidas, como é exemplo a isenção de IVA para as aquisições de defesa ou o reforço do Fundo Europeu de Defesa, entre outras medidas (Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa, 2022), para as quais, a experiência do projeto de aquisição conjunta, mas também a medida de apoio à indústria, ASAP, têm servido de base de trabalho, para a Comissão Europeia elaborar novas medidas, como a Estratégia Europeia para o reforço da Indústria de Defesa (EDIS). No campo teórico, neofuncionalismo e intergovernamentalismo oferecem explicações complementares, para compreender esta etapa.

Vimos que “tensões exógenas” podem ter um impacto significativo nas lógicas de spillover, influenciando, também assim, o processo de integração (Niemann, 2020). No caso prático analisado, podemos verificar como a tensão exógena¹³⁶ exercida pela agressão russa à Ucrânia, evidenciou a necessidade de maior coordenação entre os Estados-Membros. Perante a pressão da crise de munições, o Conselho aprovou “a

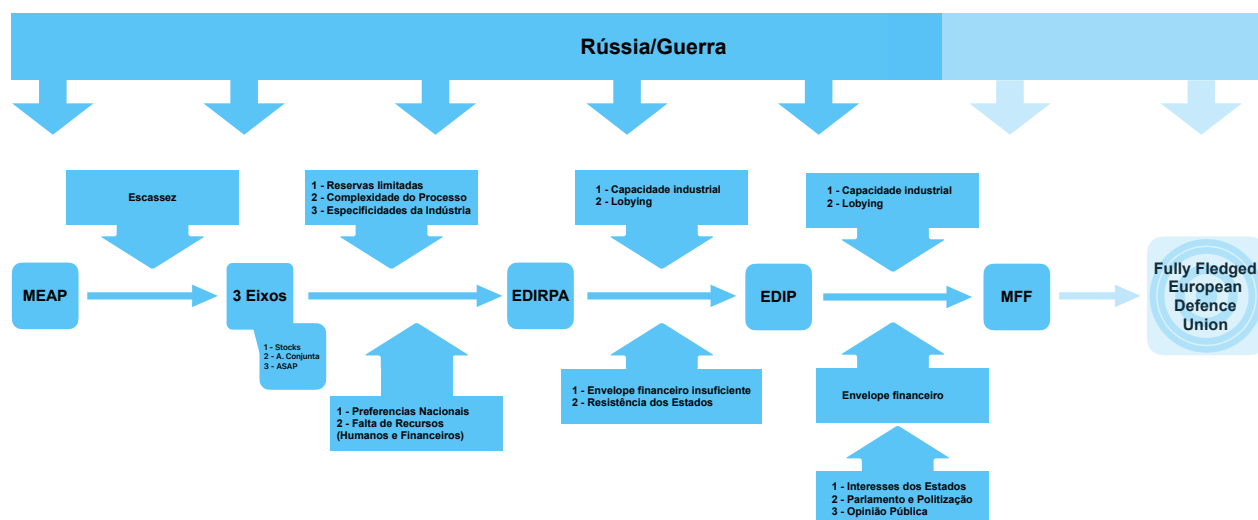
¹³⁶ Num caso prático analisado por Lefkofridi & Schmitter, (2015), em “Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis”, é avaliado o impacto da crise económica na integração europeia. É considerado origem exógena da crise, originada pelo colapso do sistema financeiro nos EUA, assim como, as reações das agências de rating e a flutuação dos mercados de capitais, constituíram fatores exógenos que impactaram o processo de decisão na União Europeia.

aquisição conjunta de projéteis de artilharia e mísseis, [embora] coordenada pela Agência Europeia de Defesa” (Biscop, 2023), e assim, permanecendo, ainda, na base intergovernamental.

Deste modo, o projeto de aquisição conjunta evidenciou as tensões entre uma resposta intergovernamental, com os Estados a procurarem maximizar o seu interesse próprio, em função das preferências internas, e a pressão por uma resposta mais funcional. O esforço europeu para repor as suas capacidades de defesa demonstrou por um lado que as indústrias de defesa não estão à altura das necessidades”, e, por outro, que a necessidade de coordenação das aquisições europeias “não está a funcionar, com os países a seguirem cada um o seu próprio caminho, o que agrava a disfunção geral” (M. Bergmann & Besch, 2023).

Assim, como ilustra o quadro seguinte, perante novas crises, novas medidas foram adotadas. A aprovação do regulamento para o Reforço da Indústria de Defesa Europeia através da Aquisição Conjunta (EDIRPA)¹³⁷, um instrumento de política industrial, com uma dotação de 300 milhões de euros que visa reforçar as capacidades industriais de defesa, continuou a revelar a resistências dos Estados, limitações orçamentais, os interesses nacionais, perante a pressão da indústria por mais previsibilidade das encomendas. Na sequência disto, a Comissão Europeia propôs o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (EDIP), com uma dotação de 1,5 mil milhões de euros, para um período de dois anos, a partir de 2025.

¹³⁷ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta (EDIRPA) – publicado a 26/10/2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302418 – Consultado a 23/8/2024



Quadro 4 - Modelo sobre processo de decisão (elaborado pelo autor)

As sucessivas medidas parecem, assim, caminhar no sentido do objetivo assumido pela Comissão Europeia, na sua Comunicação de 2022¹³⁸, em que sublinha que “poderia apoiar a aquisição conjunta de defesa”, e “agir como um órgão central de compras (...) e apoiar os Estados Membros nas aquisições conjuntas”, inclusive “a jusante” dos projetos financiados pelo Mecanismo de Apoio à Paz, como é também suportado pela literatura (Fiott, 2023).

Na entrevista nº. 4, a um funcionário sénior com funções de chefia na área de Política de Defesa no Serviço Europeu de Ação Externa, que tem coordenado as medidas com a Comissão Europeia, é enfatizado que a proposta “é parte do processo que está em andamento”. Pela lente do neofuncionalismo, a integração política é vista como um processo e não como uma condição final (Haas, 1958; Lindberg, 1963). E, o EDIP “vem apenas pavimentar o caminho para algo mais substantivo” (entrevista nº. 4).

Entre a pressão funcional e os interesses nacionais

Num estudo anterior à proposta do EDIP, com base na análise da governação do Fundo Europeu de Defesa e do processo de negociação da Bússola Estratégica, Fiott, (2023) conclui, que a guerra da Ucrânia não está a gerar respostas supranacionais.

¹³⁸ Comunicação da Comissão Europeia e do Alto Representante: Uma defesa europeia mais forte - https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence_pt#medidas-para-colmatar-as-lacunas – Consultado 13/06/2023

No entanto, dando como exemplo as negociações para a criação do Fundo Europeu de Defesa, argumenta que os Estados-Membros mais poderosos podem fomentar modelos de divisão mais supranacionais, “em parceria com a Comissão, para ultrapassar o impasse político no Conselho Europeu e no Conselho da UE e avançar com iniciativas de políticas mais ousadas”.

Com base nas entrevistas, apurou-se na presente dissertação, que a Comissão pretende introduzir, a partir da proposta do EDIP, ligeiras alterações à utilização do Fundo Europeu de Defesa, ampliando o seu escopo, para lá da investigação e prototipagem. Assim, a proposta prevê o financiamento das fases de produção e industrialização. E, aos Estados-Membros “será oferecida a possibilidade de fazer parte do projeto”.

No âmbito da presente dissertação apurou-se que, nas negociações que, entretanto, foram iniciadas, os representantes nacionais, têm revelado o receio de que a proposta do EDIP represente um certo grau de transferência de poder de decisão para um nível supranacional. E, segundo afirmado na entrevista nº. 3, opõem-se “para não ficarem dependentes do conjunto”, e salvaguardam para “a sua esfera de decisão (...) como, quanto e quando vão adquirir” e, já agora, “a quem comprar” (entrevista nº. 5). Pois, ao definir certos critérios de elegibilidade, a Comissão “obriga” os Estados a seguirem opções que eventualmente não são do seu interesse.

Por outro lado, na entrevista nº. 4 foi enfatizado que os Estados são envolvidos na definição dos projetos, pois serão eles que, “eventualmente, terão de comprar” o equipamento, que terá financiamento europeu, durante o ciclo de vida completo, incluindo a manutenção, “representando décadas de financiamento europeu” (entrevista nº. 4).

Na entrevista nº 3, é destacado que a indústria de defesa tem uma presença significativa em países como a Alemanha, França e Itália, e, em certa medida, também nos Países Baixos e Espanha. E esses países tendem a ver as iniciativas de apoio ao desenvolvimento da base industrial de defesa como uma oportunidade para reforçar a sua influência. A lente do intergovernamentalismo oferece-nos uma explicação robusta a este propósito, quando enfatiza que o poder relativo de cada

Estado à mesa das negociações bem como os seus interesses são o motor principal de integração. Como alerta Moravcsik, (1993), pressionados pelas preferências internas, os Estados agem com vista a maximizar ganhos, em função dos seus interesses. Este processo promove um certo grau de integração, embora com participação limitada das instituições supranacionais, que atuam principalmente para facilitar negociações complexas (Schimmelfennig, 2018b).

Como veremos adiante, a dificuldade de entendimento sobre as formas de financiar a estratégia para a defesa europeia, colocou novamente a Comissão Europeia com um papel central. Esta abordagem ajuda a explicar como o papel dessas instituições tende a aumentar durante períodos de crise. (Schimmelfennig, 2018b). À luz do intergovernamentalismo liberal, os interesses económicos pré-definem as preferências dos Estados e estimula decisões sobre a integração (Moravcsik, 1998).

Limitações de interoperabilidade nos equipamentos de defesa europeus

Uma das evidências desta dissertação, a partir da análise do projeto de aquisição conjunta, prende-se com a falta de interoperabilidade em equipamentos padronizados. Um caso flagrante, apontado na entrevista nº. 4 e também pelo então ministro Ucrainiano dos Negócios Estrangeiros, Dmytro Kuleba¹³⁹, prende-se com as ligeiras diferenças entre munições do mesmo calibre, que na prática impede que sejam interoperáveis.

Na Ucrânia, este detalhe, relacionado com o modelo de negócio dos fabricantes de armamento (Bauer, 2023), resultou numa logística exigente para “enviar o projétil correto para o respetivo canhão” e num “enorme problema tecnológico”, com consequências na linha da frente, como destaca o ministro Kuleba¹⁴⁰.

¹³⁹ Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Dmytro Kuleba. Fonte: “MSC 2024: Fighting Fatigue - Whatever It Takes for Ukraine’s Victory | BR24”, a partir dos 11’31” – Publicado a 17/3/2024 – disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aOYVgypLK0E> – Consultado a 26/8/2024

¹⁴⁰ Idem.

Esta foi também umas das nuances ligadas à aquisição de projeteis de 155mm que aumentaram a complexidade de um projeto, que visava adquirir munições para cinco plataformas de disparo diferentes¹⁴¹.

Mais flagrante, o caso da plataforma de fabrico alemão, o Panzerhaubitze 2000¹⁴², utilizada por holandeses e alemães, numa força conjunta que une sob o mesmo comando a ‘43 Gemechaniseerde Brigade’¹⁴³ e a ‘1. Panzerdivision’¹⁴⁴. Ambas usam o mesmo equipamento, mas ligeiras modificações nacionais introduzidas pelos holandeses, fazem com que não possam disparar a mesma munição.

Na proposta de Regulamento, a Comissão Europeia introduziu várias alíneas, em diferentes secções, com vista a promover a interoperabilidade, através da contratação conjunta, fazendo depender desse critério o acesso a verbas, tanto do orçamento da União Europeia, como do MEAP e do Fundo Europeu de Defesa (European Commission, 2024a).

Estratégias de Financiamento da Defesa na UE

O projeto de aquisição conjunta administrado pela Agência Europeia de Defesa faz parte de uma abordagem mais ampla para reforçar a independência e resiliência da indústria de defesa europeia. Posteriormente, a Comissão Europeia apresentou iniciativas para melhorar o apoio à produção de munições e mísseis na Europa. O objetivo principal é acelerar o abastecimento de munições aos Estados-Membros e apoiar a Ucrânia (ASAP), criou um instrumento para responder à necessidade de coordenar melhor as aquisições de defesa na UE, e aumentar a eficiência e reduzir a

¹⁴¹ O Caesar de França, o Krab da Polónia, o Panzerhaubitze 2000 da Alemanha e o Zuzana da Eslováquia, que são as “mais utilizadas” pelas forças armadas ucranianas – Fonte: Financial Times - publicado a 3/3/2024. Disponível em: <https://www.ft.com/content/75ee9701-aa93-4c5d-a1bc-7a51422280fd> - Consultado a 14/8/2024

¹⁴² Artilharia autopropulsionada equipada com boca de fogo de 155 mm. Fonte: Bundeswehr. Disponível em: <https://www.bundeswehr.de/de/ausrustung-technik-bundeswehr/landsysteme-bundeswehr/panzerhaubitze-2000> - Consultado a 24/8/2024

¹⁴³ A 43.ª Brigada Mecanizada neerlandesa foi colocada sob o comando da 1.ª Divisão Panzer a 17 de março de 2016. A sua base está localizada em Darp, nos Países Baixos. Fonte: Bundeswehr: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/1-panzerdivision/43-mechanisierte-brigade> - consultado a 24/8/2024

¹⁴⁴ Idem.

dependência externa (EDIRPA). E, lançou a proposta de regulamento do EDIP, **como** parte desse esforço, para o período de 2025 a 2027, propondo 1,5 mil milhões de euros.

Os governos têm vindo a defender algumas propostas adicionais, face aos desafios geopolíticos. O governo finlandês, por exemplo, vários governos promoveram uma iniciativa prévia a uma cimeira europeia, a defenderem uma revisão das regras do financiamento do BEI, para enquadrarem projetos especificamente de defesa, “reavaliando as definições atuais de projetos de dupla utilização e a lista de atividades excluídas, bem como reconsiderar a sua política de empréstimos à indústria de defesa e outros elementos restritivos”. A iniciativa foi endereçada ao Conselho Europeu numa carta¹⁴⁵ assinada pelos representantes de 14 países, com indústrias de defesa diversas, destacando-se entre os subscritores a Alemanha, França, Itália, Países Baixos, Polónia e Suécia. Saliente-se que estes governos também assumem posturas divergentes em relação a aquisições no mercado europeu, ou em outros mercados.

Na entrevista nº. 2, o governo da Estónia defendeu o aumento dos gastos militares, incluindo com uma percentagem do PIB de cada Estado-Membro, dedicada ao apoio à Ucrânia. E, ao mesmo tempo, defendeu um programa semelhante ao NextGenerationEU, com a emissão de dívida conjunta, destinada ao investimento em defesa.

Numa perspetiva que pode ser compreendida à luz do intergovernamentalismo liberal, na entrevista nº. 1, é destacada a importância de fazer corresponder os gastos em defesa a “algum retorno económico”, visto que, de outro modo, “não se conseguirá aumentar o investimento em defesa”. Esta visão tem em mente a necessidade de transmitir à opinião pública a importância dos gastos militares, numa perspetiva económica. Um dos argumentos enfatizados na entrevista nº. 1 é o da aposta numa “indústria de ponta”, que gera “mais desenvolvimento”, tem “efeitos multiplicadores para a economia”, e promove a criação de “empregos muito qualificados”.

¹⁴⁵ Consultar Anexo II

Por outro lado, é também reconhecido, na mesma entrevista, que o apoio militar à Ucrânia não terá em mente o “retorno económico”, mas antes um “investimento no nosso futuro”, na perspetiva de “um seguro”. Por um lado, evita que seja necessário enviar tropas dos países europeus, para que a Ucrânia não caia. Por outro lado, evitando a derrota com o investimento no apoio à Ucrânia, previne-se “a destabilização do continente europeu durante décadas”. Este entrevistado, com responsabilidades ao nível ministerial, considera que a dívida conjunta é uma solução eficaz, que garante dinheiro novo para a Ucrânia, “atirando para a frente a decisão difícil” de escolher “onde tirar o dinheiro nas economias nacionais”.

A emissão contínua de dívida conjunta é uma das sugestões valorizadas no recente relatório patrocinado pela Comissão Europeia, em que o ex-presidente do Banco Central Europeu, Draghi, Mário (2024a) propõe uma abordagem estratégica para melhorar a competitividade da União Europeia, no cenário global.

Estratégias para a governação a Política Industrial de Defesa

No seu relatório, Draghi, Mário (2024a) aponta críticas à “fraca e fragmentada” governação da política industrial de defesa, na União Europeia. À falta de vontade política para introduzir melhorias a este nível, junta-se a ausência de “um mecanismo eficaz para reunir recursos e financiar, adquirir, manter e atualizar conjuntamente produtos ou tecnologias de defesa. (...) A UE não dispõe de uma autoridade centralizada com a estrutura apropriada para gerir iniciativas industriais de defesa e segurança, para fornecer financiamento de forma mais integrada, nem com um mandato político claro para atuar neste domínio” (Draghi, 2024b, pp. 166).

O relatório enfatiza “a divisão tradicional de funções e responsabilidades entre a Política Externa e de Segurança Comum da UE, o Mercado Único e as políticas industriais ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, considerando que essa divisão é uma das causas, do atual cenário. E, assim este documento encomendado por Ursula von der Leyen (2023), sugere uma alteração “para definir um novo modelo de governação para a política industrial de defesa”, com

o reforço do atual quadro institucional “entre a Comissão Europeia, o Serviço Europeu de Ação Externa e a Agência Europeia de Defesa” (Draghi, 2024b, pp. 166).

A integração nesta área resultaria da concretização desse quadro institucional mais forte, combinado com um reforço dos meios financeiros. Aliás, esta perspetiva encontra suporte teórico no neofuncionalismo. Em concreto, alinha-se com a suposição de que a integração é resultado de “condições favoráveis”, que produzem um aumento ou âmbito das tarefas ou o nível da autoridade das organizações. “E, em condições especialmente favoráveis, pode surgir um pacote que consiga as duas, num resultado rotulado de ‘spillover’”. (Lefkofridi & Schmitter, 2015; Schmitter, 1970)

A sugestão de Draghi oferece-nos uma perspetiva para interpretar a afirmação de von der Leyen, (2023), quando esta, em novembro, declarou na Agência Europeia de Defesa que, “os últimos anos, mostraram que quando há vontade política, há um caminho. Quando nos unimos, coisas que estavam bloqueadas durante anos podem começar a avançar novamente. Nestes tempos agitados, devemos ser guiados por um forte sentido de urgência. E devemos expandir a nossa cooperação tanto quanto possível, dentro das fronteiras institucionais atuais. Mas não devemos hesitar em fazer perguntas ousadas sobre o futuro da defesa europeia”. Foi então que defendeu a criação de uma “União Europeia da Defesa plenamente desenvolvida”, para que “a Europa finalmente assuma a responsabilidade estratégica pelo seu próprio futuro”.

Analisando estes desenvolvimentos no campo teórico, pode afirmar-se que von der Leyen visa um maior aprofundamento da integração, fomentando na área da defesa as dinâmicas do “spillover cultivado¹⁴⁶” (Tranholm-Mikkelsen, 1991), um conceito contido no neofuncionalismo, segundo o qual, as instituições supranacionais promovem estrategicamente “uma ligação funcional” mais ampla (Rosamond, 2005).

Esta perspetiva é aliás, corroborada pela literatura recente que enfatiza o empreendedorismo político no domínio da defesa, da parte da Comissão Europeia, liderada por Ursula von der Leyen (Håkansson, 2023, 2024). E, entre os membros do

¹⁴⁶ Para aprofundar o conceito de “Cultivated Spillover”, *vide* (Tranholm-Mikkelsen, 1991), o qual, segundo Rosamond, (2005), afirmou que “o neofuncionalismo continha em si uma conceção de “Cultivated Spillover”, ou seja, uma teoria específica que considera que, uma vez criadas, as instituições supranacionais atuam como defensoras estratégicas, em nome da ligação funcional e de uma integração mais profunda/ampla”.

Conselho, há a percepção de que há “manifestamente” uma ação política da parte de Von der Leyen, que assume uma postura “nada tímida” em relação a domínios de Política Externa e Política de Defesa, que são duas áreas em que “uma leitura mais rigorosa dos tratados atribuiria ao Conselho” (entrevista nº. 1)

Na entrevista nº. 1, admite-se que, os aspetos associados à compra conjunta, como a “padronização” resultante da “produção conjunta” deveriam provocar uma dinâmica de integração, como é vista pela ótica neofuncionalista, mas é enfatizado pelo governante entrevistado que “nenhum Estado pode ser obrigado” a realizar conjuntamente as suas aquisições de equipamentos militares e “durante muito tempo” os Estados “vão querer manter a soberania” relativamente à defesa.

Esta conceção é reforçada pela entrevista nº. 2, que sustenta a visão clássica de que “quando se trata de política externa e de segurança nacional, os Estados-Membros têm de estar no comando”, embora admita que perante a necessidade do reforço de capacidades de defesa, “a Comissão Europeia surge como uma mais-valia”. Na entrevista nº. 1, admite-se que “há espaço para aprofundar a integração na defesa, mas não de forma absoluta”, e será precisa uma definição da parte de Ursula von der Leyen sobre “o que quer dizer com ‘*a fully fledged European Defense Union*’”.

Um quadro institucional mais forte com uma capacidade de decisão mais centralizada, e uma capacidade financeira reforçada, isto é, o “aumento simultâneo do âmbito e do nível do seu compromisso”, enquadra-se no conceito de spillover, tal como Schmitter, (1970) prevê no seu modelo bidimensional, proposto em “*A Revised Theory of Regional Integration*”. Esta parece ser, em nosso entender, a conceção de Ursula von der Leyen quando fala em “*a fully fledged European Defense Union*”.

As descobertas desta dissertação alinham-se com a conclusão de que, no seio da União Europeia, estão a produzir-se dinâmicas de integração funcional na área de defesa, na sua componente industrial. No entanto, não há evidências de que os Estados estejam a afastar-se da visão clássica sobre a relação da Alta Política entre a soberania nacional, e quererão sempre manter a Defesa sob o seu poder soberano.

Historicamente, a defesa foi sempre marginalizada na integração europeia. E os Estados têm tradicionalmente resistido a “integrar as suas capacidades industriais de defesa para alcançar eficiência e escala” (Draghi, 2024b). Neste contexto, torna-se pertinente questionar: até que ponto os governos, particularmente aqueles com indústrias de defesa robustas, se posicionam perante a necessidade de uma abordagem mais integrada nesta área num futuro de crescente interdependência europeia?

Conclusão e Notas finais

Este estudo examinou como o processo de tomada de decisão que encarregou a Agência Europeia de Defesa de administrar a aquisição conjunta de munições, assim como os resultados conseguidos por este projeto, influenciaram os passos seguintes na definição de novas políticas, em estreita proximidade entre a Comissão e a Agência Europeia de Defesa.

O projeto de aquisição conjunta, administrado pela Agência Europeia de Defesa, visava suprir as dificuldades existentes no acesso a munições de artilharia, para prestar ajuda à Ucrânia. No entanto, quando foi posto em prática, este mecanismo evidenciou os problemas de um setor fragilizado, na União Europeia, por longos anos de desinvestimento. Esse desinvestimento está devidamente documentado e demonstrado pela literatura (Teixeira & Santos Pinto, 2014). Mas, as suas consequências nunca tinham sido testadas na linha da frente de uma guerra de alta intensidade.

A partir do projeto liderado pela EDA, esta dissertação explorou criticamente, pela lente neofuncionalista, como as crises podem induzir o processo de decisão, por vezes, com ganhos na integração de políticas (Lefkofridi & Schmitter, 2015; Niemann et al., 2019; Schmitter, 1970). No entanto, o intergovernamentalismo liberal ofereceu-nos a amplitude teórica para compreender como, apesar da urgência que se impunha à tomada de decisão, as negociações se arrastaram em impasses sucessivos, dadas as preferências internas divergentes de cada Estado, funcionando como atores racionais, na defesa do seu interesse próprio (Moravcsik, 1993b, 2018).

Ambas as teorias ofereceram explicações complementares. O enfoque do IL parece-nos útil para explicar as fases iniciais do processo de decisão, em que os Estados-Membros são movidos pelos próprios interesses e respondem às preferências de grupos sociais internos (Moravcsik, 1993b). No entanto, à medida que se torna necessária uma resposta mais coordenada e eficaz, o neofuncionalismo oferece

elementos teóricos mais adequados para compreender como pressões funcionais podem resultar em mais integração (Haas, 1958).

Esta dissertação enfatiza a percepção, existente ao nível dos governos, de que von der Leyen exerce “manifestamente” uma ação política “nada tímida” em relação a domínios de Política Externa e Política de Defesa, que “uma leitura mais rigorosa dos tratados atribuiria ao Conselho” (entrevista nº. 1).

De facto, de acordo com a suposição inicial da presente dissertação, constataram-se evidências de um empreendedorismo político, da parte da Comissão Europeia, liderada por Ursula von der Leyen, coerentes com o conceito de “cultivated spillover” (Tranholm-Mikkelsen, 1991), que explica o papel das instituições supranacionais enquanto agentes no processo de integração.

Ursula von der Leyen assumiu um papel central nessa atuação, apelando à “vontade política”, para “fazer avançar novamente (...) coisas que estavam bloqueadas” (U. von der Leyen, 2023), e, assim, procurando, com a sua ação política, impulsionar a Defesa, para fora da zona de indiferença, onde permaneceu encapsulada “durante anos”. Isto é, na perspetiva de Schmitter, (1970), adotando uma opção estratégica, na qual expansão simultânea do âmbito e dos recursos disponíveis, segue no encalço da integração política, como é, aliás, sustentado pela literatura (Håkansson, 2023, 2024).

“O neofuncionalismo e o intergovernamentalismo veem a integração europeia como um processo de melhoria da eficiência” (Hooghe & Marks, 2019). Pressionados pelas circunstâncias peculiares de uma guerra em curso, os Estados viram a necessidade de uma cooperação mais ampla e de novos incentivos no setor da Defesa (Conselho Europeu, 2022b). No entanto, decisões urgentes, como a adoção de medidas eficazes para suprir a escassez de munições, foram caracterizadas por longas discussões entre governos, perseguindo a satisfação das suas preferências internas. Constatou-se que preferências internas divergentes resultaram em impasses, na discussão da abordagem de três eixos, que inclui a compra conjunta de munições de 155mm para apoiar a Ucrânia.

Borrell emergiu, primeiramente, como um facilitador das negociações. Mas, a sua atuação conduziu o resultado para lá de um mínimo denominador comum, que permitiu à EDA “a colonizar um novo território”¹⁴⁷, e “quebrar o tabu”¹⁴⁸ subjacente à ideia de que “a União Europeia não fornecia armas numa guerra”¹⁴⁹.

Nesse sentido, pode considerar-se que, embora a sua ação pudesse ser explicada em grande medida pelas premissas do intergovernamentalismo, dadas as raízes intergovernamentais das instituições visadas, ela é mais bem compreendida, à luz do neofuncionalismo, uma vez que o seu papel de “ativista”^{150 151} conduziu o resultado além das preferências nacionais individuais.

No entanto, embora a retórica do Alto-Representante sugira a ideia de uma maior integração, os Estados mantiveram do seu lado o poder decisão, permitindo-lhes adotar medidas nacionais, de acordo com as suas preferências, escapando a uma abordagem mais coordenada em Bruxelas. Conclui-se, assim, que apesar da retórica neofuncionalista e da pressão das instituições por uma abordagem funcional mais ampla, os resultados práticos mostraram que em questões de Defesa, os governos mantêm a última palavra. Uma conclusão que também encontra suporte na literatura (Fiott, 2023).

Como comprovado pela análise empírica, o projeto de aquisição conjunta liderado pela EDA produziu resultados residuais, em função do objetivo de fornecer à Ucrânia, até março de 2024, um milhão de munições.

¹⁴⁷ “Making It Happen: How EDA Has Stepped Up in Support of Ukraine” - EUROPEAN DEFENCE MATTERS – Publicado em Junho 2023 – Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm25-magazine-online.pdf> - Consultado a 13/8/2024

¹⁴⁸ Idem

¹⁴⁹ Declaração do Alto Representante: “Medidas adicionais para responder à invasão russa da Ucrânia - publicado a 27/2/2022 – fonte: EASO - https://www.eeas.europa.eu/eeas/further-measures-respond-russian-invasion-ukraine-press-statement-high-representativevice-president_en - Consultado a 12/8/2024

¹⁵⁰ Declaração do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Josep Borrell - 20/3/2023 - Fonte: Conselho da UE - <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-239028> - consultado a 11/8/2024

¹⁵¹ “Não entremos em batalhas de competências e de egos” – 20/3/2023 – Fonte: DN - <https://www.dn.pt/internacional/apoio-a-ucrania-nao-entremos-em-batalhas-de-competencias-e-de-egos-16037694.html> - consultado a 11/8/2024

No entanto, demonstrou-se que este projeto permitiu antecipar as contrariedades relacionadas com as iniciativas colaborativas em defesa; e permitiu demonstrar, pela primeira vez, as consequências, na linha da frente de uma guerra de alta intensidade, de um setor fragmentado na sua indústria, na sua regulamentação, e, finalmente, nos equipamentos de defesa, os quais, surpreendentemente, apesar do esforço de padronização, em muitas circunstâncias não são interoperáveis, como é o caso de diferentes plataformas de disparo de munições de 155mm.

As dinâmicas geradas por este projeto deram um contributo para o fenómeno que é enfatizado na literatura, de que a “Defesa” tem vindo progressivamente a deixar de ser uma “palavra proibida” no Berlaymont¹⁵² e é, cada vez menos, um tema tabu. E, de facto, tradicionalmente, a Comissão Europeia, guardiã dos Tratados, “evitava lidar com questões de defesa”, dadas as limitações que os Tratados impõem à utilização do orçamento da União, para o financiamento em defesa (Håkansson, 2021; Tocci, 2018).

O projeto de aquisição conjunta liderado pela Agência Europeia de Defesa deu um contributo para a formulação das propostas de novas políticas, apresentadas pela Comissão Europeia, que configuraram as etapas seguintes, para dinamizar a indústria de defesa.

Embora alguns autores tenham procurado analisar as recentes medidas europeias em resposta à agressão russa à Ucrânia, e a sua relação com a integração europeia em defesa, o projeto de aquisição conjunta de munições de 155 mm, liderado pela Agência Europeia de Defesa, tem sido marginalizado nesses estudos, ignorando assim o contributo deste projeto na conceção das políticas europeias de apoio à Ucrânia.

¹⁵² Edifício sede da Comissão Europeia, onde funciona o principal centro administrativo da União Europeia. Foi assim batizado em homenagem ao antigo convento do século XVIII, com o mesmo nome, demolido na década de 60, para dar lugar à sede do executivo comunitário. Fonte: Presidência Belga do Conselho da UE. Disponível em: <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/the-history-of-brussels-great-european-buildings-14-the-berlaymont> - Consultado a 11/9/2024

A aquisição conjunta de equipamentos de defesa é considerada estratégia central das políticas propostas pela Comissão Europeia para o reforço da base industrial e para o relançamento da competitividade europeia (European Commission, 2024a).

Em nosso entender, o projeto de aquisição conjunta administrado pela Agência Europeia de Defesa, enquanto passo intermédio catalisador de outras políticas, contribuiu para a integração europeia. E, por conseguinte, para a afirmação do papel da Comissão enquanto ator geoeconómico. A indústria representa uma componente fundamental nesse papel de integração europeia em Defesa.

Novos recursos serão precisos. Face ao volume de produção necessário, na área da defesa, admitimos que não seria de excluir uma solução mais ambiciosa e, porque não dizê-lo, uma capacidade de financiamento idêntica à utilizada na recuperação pós-pandemia, como, aliás, é corroborado pela literatura. Por exemplo, autores como Bergmann et al., (2022) sugerem a “expansão do alcance” de instrumentos como a compra conjunta, explorando na área da Defesa modelos idênticos aos da recuperação pós-pandemia, incluindo o reforço da capacidade orçamental, com instrumentos como o “NextGenerationEU”.

Draghi, (2024), no seu relatório divulgado pela Comissão Europeia, a 9 de setembro, enfatiza a que “a UE deveria avançar para a emissão regular de ativos seguros comuns, de forma a possibilitar projetos de investimento conjuntos entre os Estados-Membros” – com base no modelo do NextGenerationEU. Estes instrumentos de dívida comum, que seriam utilizados para financiar “projetos de investimento conjuntos que aumentem a competitividade e a segurança da UE”. Estes instrumentos financiariam projetos de I&D e “aquisições de defesa”.

Esta poderia constituir, em nosso entender, uma forma de corresponder aos alertas, há muito assinalados, para a necessidade de a UE “adequar os instrumentos de financiamento às necessidades de resposta a situações de crise” (Teixeira & Santos Pinto, 2014).

Uma tal decisão delimitará a capacidade dos Estados-Membros e União Europeia no seu conjunto, para sustentarem o volume colossal de investimento que será

preciso. A presente dissertação enfatizou que, no âmbito da Defesa, incluindo na sua componente industrial, os Estados-Membros tendem a assegurar que mantêm a decisão final, procurando satisfazer o seu interesse, em função das preferências internas.

Em suma, o projeto de aquisição conjunta liderado pela EDA, revelou ser promissor na formulação de políticas propensas a fomentar a integração europeia em Defesa. Porém, os limites da sua aplicação serão sempre condicionados pelo contexto das situações e pelas circunstâncias específicas de uma política que é tida como fundamental para a segurança e sobrevivência dos Estados, e, portanto, no cerne da sua soberania. Estes tenderão a resistir a pressões funcionais nesta área, como foi evidenciado ao longo da história da construção europeia.

A presente dissertação revela, porém, que contrariamente ao que sucedeu no passado, o processo de integração europeia na área da defesa não se encontra estagnado. Pelo contrário, apesar da resistência persistente dos Estados, as medidas adotadas na sequência da guerra na Ucrânia, sugerem que a integração continua a progredir.

Vimos que a indústria pode emergir como um eixo fundamental dessa integração europeia na área da Defesa. E, como demonstrado nesta dissertação, as dinâmicas geradas por projetos como o da aquisição conjunta alicerçam a ideia de que, com o tempo, a União Europeia tende a caminhar para um nível mais aprofundado e eficiente na cooperação nesta área crucial. No entanto, para que esse avanço se concretize, os governos precisarão de enfrentar os desafios que a urgência do presente impõe, e encarar com seriedade a defesa europeia.

Por um lado, seria necessária a expansão dos instrumentos que assegurem a dotação financeira para fazer face ao volume de aquisições, suficiente para garantir à Europa, a capacidade autónoma de dissuasão perante a ameaça russa. Por outro, seria preciso concretizar o “salto cultural¹⁵³” de dotar à Agência Europeia de Defesa

¹⁵³ O diretor executivo da EDA considerou assegurar a aquisição conjunta através de uma central de compras da União Europeia exigiria “um grande salto cultural em todas as capitais da UE” - EUROPEAN

dos recursos necessários, para a tornar numa estrutura verdadeiramente capaz de melhorar a coordenação das aquisições de equipamentos, garantindo a sua interoperabilidade.

Ficou demonstrado que o aprofundamento da integração europeia em Defesa exigirá empenho e vontade política da parte dos governos. Só assim será possível constituir os instrumentos dos quais depende uma defesa mais integrada na União Europeia.

Teixeira, (2010) alertou-nos que “perante as ameaças e riscos do presente, é necessário ultrapassar as conceções do passado. E, sobretudo, encarar, sem preconceitos, os desafios do futuro”. Porém, esta reflexão, no contexto da presente dissertação, levanta questões fundamentais a que urge responder.

De que forma a Comissão Europeia assegurará que o seu papel mais interventivo na política industrial de defesa não comprometerá as preferências dos Estados-Membros? Serão os Estados-Membros capazes de garantir a salvaguarda dos seus interesses nacionais num contexto de maior coordenação entre as indústrias de defesa? Por último, como se articula o poder relativo de certos Estados-Membros com as dinâmicas conflituantes no Conselho e as preferências nacionais no processo de tomada de decisão?

Página de número par (em Branco)

Referências Bibliográficas

- Andersson, J. (2023). *Buying weapons together (or not) – Joint defence acquisition and parallel arms procurement*. <https://doi.org/doi/10.2815/882527>
- Aries, H., Giegerich, B., & Lawrenson, T. (2023). The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War. *Survival*, 65(3), 7–24. <https://doi.org/10.1080/00396338.2023.2218716>
- Bauer, R. (2023, October 24). *NATO urges common standards and curbs on protectionism to boost artillery output* | Reuters. <https://www.reuters.com/world/nato-urges-common-standards-curbs-protectionism-boost-artillery-output-2023-10-24/>
- Bebert, G. (1953). The European Coal and Steel Community: A Political And Legal Innovation. *THE YALE LAW JOURNAL*, 63(1), 1–43.
- Béraud-Sudreau, L., & Pannier, A. (2021). An ‘improbable Paris-Berlin-Commission triangle’: usages of Europe and the revival of EU defense cooperation after 2016. *Journal of European Integration*, 43(3), 295–310. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1740215>
- Bergmann, J., & Niemann, A. (2013). *Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy*.
- Bergmann, M., & Besch, S. (2023, March 7). *Why European Defense Still Depends on America: Don't Believe the Hype—the War in Ukraine Has Led to Little Change*. Foreign Affairs. https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america?check_logged_in=1
- Bergmann, M., Morcos, P., Wall, C., & Monaghan, S. (2022). *Transforming European Defense*. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep42775.pdf?acceptTC=true&coverpage=false&addFooter=false>
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722.
- Biscop, S. (2023). European Defence: No Zeitenwende Yet. *Defence and Peace Economics*, 1–5. <https://doi.org/10.1080/10242694.2023.2201739>
- Boin, A., & Rhinard, M. (2022). *Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141304>
- Brooks, E., de Ruijter, A., Greer, S. L., & Rozenblum, S. (2022). EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141301>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (Fourth edition.). Oxford University Press.
- Cramer, C. S., & Franke, U. (2021). Ambiguous alliance: Neutrality, opt-outs, and European defence . *European Council on Foreign Relations*.
- Creswell, J. W. (2009). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3rd ed. In *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3rd ed*. Sage Publications, Inc.
- Cutileiro, J. (2001, January). *A União Europeia-a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (Conferência*

- no Instituto da Defesa Nacional no âmbito do Curso de Defesa Nacional*. Instituto de Defesa Nacional.
- Darnis, J., Gasparini, G., & Grams, C. (2007). *Lessons learned from European defence equipment programmes*. European Union Institute for Security Studies.
- De Vore, M. R. (2011). The Arms Collaboration Dilemma: Between Principal-Agent Dynamics and Collective Action Problems. *Security Studies*, 20(4), 624–662. <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.625763>
- Ferrara, F. M., & Kriesi, H. (2022). Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1351–1373. https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079/SUPPL_FILE/RJPP_A_1966079_S M6448.DOCX
- Fiott, D. (2014). *One size to fit all? Setting standards for European defence*.
- Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 447–462. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395>
- Fotion, N., & Elfstrom, G. (2021). *MILITARY ETHICS : guidelines for peace and war* (Security and Society, Vol. 7). ROUTLEDGE. <https://www.routledge.com/Military-Ethics-Guidelines-for-Peace-and-War/Fotion-Elfstrom/p/book/9780367608514>
- Friton, P., Wolters, C., & Andree, N. (2020). Cooperation in Defence and Security Procurement among EU Member States. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 15(1), 24–41. <https://www.jstor.org/stable/27067321>
- Gaillard, M. (2010). Chapitre 4. 1950-1954 : l'aventure avortée de la CED, la France face à ses contradictions. In *France-Europe: Politique européenne de la France de 1950 à nos jours* (pp. 51–63). De Boek.
- Garrett, G., & Tsebelis, G. (2009). An institutional critique of intergovernmentalism. *International Organization*, 50(2), 269–299. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028563>
- Greer, S. L. (2020). *National, European, and Global Solidarity: Covid-19, Public Health, and Vaccines*. 26(2), 104–108.
- Grohol, M., & Veeh, C. (2023). *Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/doi/10.2873/725585>
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces* (A. M. Messina, Ed.). Series Editor.
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366–392. <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- Håkansson, C. (2021). *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1906229>
- Håkansson, C. (2023). *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration*. Malmö University.
- Håkansson, C. (2024). The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*, 46(1), 25–45. https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998/ASSET/88CDC128-1982-4D5F-B243-16BEF4F3E2DF/ASSETS/GRAPHIC/GEUI_A_2239998_F0001_OC.JPG

- Henke, M. E. (2019). *Constructing Allied Cooperation: Diplomacy, Payments, and Power in Multilateral Military Coalitions*. Cornell University Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvfc54gh>
- Herszenhorn, D. M., & Wheaton, S. (2020, April 7). *How Europe failed the coronavirus test*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>
- Hitchcock, W. I. (1998). *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe* (J. L. Gaddis, Ed.). The University of North Carolina Press.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862–915.
<http://www.jstor.org/stable/20027004>
- Hofpmann, S. (1964). CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION Bellagio, June 12–16, 1964 THE EUROPEAN PROCESS AT ATLANTIC CROSSPURPOSES. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 3(2), 85–101.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1964.tb01096.x>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. In *Journal of European Public Policy* (Vol. 26, Issue 8, pp. 1113–1133). Routledge. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>
- Israelyan, V. (2003). STALIN IS DEAD. WHAT NEXT? In S. Pearl (Ed.), *On the Battlefields of the Cold War* (pp. 36–52). Pennsylvania State University Press.
<https://doi.org/10.5325/j.ctv2321ht0.7>
- Koenig-Archibugi, M. (2004). Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy. *International Organization*, 58(01).
<https://doi.org/10.1017/S0020818304581055>
- Kolařík, T. (2024, April 19). Pojar, Černochová, AMOS agency. The Czech Republic and its institutions play a key role in the Munitions Initiative. *CZDefence – Czech Army and Defence*. <https://www.czdefence.com/article/pojar-cernochova-amos-agency-the-czech-republic-and-its-institutions-play-a-key-role-in-the-munitions-initiative>
- Koutrakos, Panos. (2013). *The EU common security and defence policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>
- Lefkofridi, Z., & Schmitter, P. C. (2015). Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis. *European Political Science Review*, 7(1), 3–22.
<https://doi.org/10.1017/S1755773914000046>
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European integration*. Stanford University Press.
- Ludlow, N. P. (2013). European integration in the 1980s: On the way to Maastricht? In *Journal of European Integration History* (Vol. 19, Issue 1).
<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2013-1-11>
- Masson, H. (2015). Comprendre le profil des principaux fournisseurs européens d'équipements de défense. *Revue Défense Nationale*, N° 780(5), 40–45.
<https://doi.org/10.3917/rdna.780.0040>
- Mcevoy, E., & Ferri, D. (2020). The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 851–863. <https://doi.org/10.1017/err.2020.91>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2013). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.
<https://books.google.pt/books?id=p0wXBAAQBAJ>

- Monnet, J. (1988). *Mémoires*. Fayard.
- Moravcsik, A. (1993a). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In *Journal of Common Market Studies* (Vol. 3, Issue 4).
- Moravcsik, A. (1993b). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In *Journal of Common Market Studies* (Vol. 3, Issue 4).
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315072258>
- Moravcsik, A. (2003). Striking a New Transatlantic Bargain. *Foreign Affairs*, 82(4), 74–89.
- Moravcsik, A. (2006). *The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy*. <https://doi.org/10.1080/13501760500044215>
- Moravcsik, A. (2018). Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1648–1674.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12804>
- Moravcsik, A., & Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism. In *European Integration Theory* (pp. 64–84). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.003.0004>
- Niemann, A. (2020). Neofunctionalism. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 115–133). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_6
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?* <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- Niemann, A., Lefkofridi, Z., & Schmitter, P. (2019). 3. Neofunctionalism (pp. 43–63).
<https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.003.0003>
- Ojanen, H. (2014). Nordic Defence Cooperation – Inspiration for the EU or a Lesson in Matching Expectations? *TEPSA Policy Paper*.
http://www.defmin.fi/files/2248/Survey_in_english_28_11_2012.pdf.
- Preda, D. (1989). DE GASPERI, SPINELLI E L'ART. 38 DELLA CED. *Il Politico*, 54(4 (152)), 575–595. <http://www.jstor.org/stable/43101002>
- Rosamond, B. (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 237–254. <https://doi.org/10.1080/13501760500043928>
- Russack, S., & Fenner, D. (2020). *Crisis decision-making. How Covid-19 has changed the working methods of the EU institutions*.
http://aei.pitt.edu/103359/1/PI2020%2D17_Crisis%2Ddecision%2Dmaking.pdf
- Schimmelfennig, F. (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492068>
- Schimmelfennig, F. (2014). European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism. *Journal of European Integration*, 36(3), 321–337.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886399>
- Schimmelfennig, F. (2018a). *European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises*.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Schimmelfennig, F. (2018b). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1578–1594.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12789>

- Schmitter, P. C. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *Organization*, 24(4), 836–868. <https://www.jstor.org/stable/2706154>
- Schmitter, P. C. (2005a). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272. <https://doi.org/10.1080/13501760500043951>
- Schmitter, P. C. (2005b). *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism* *Journal of European Public Policy*. 12(2), 255–272. <https://doi.org/10.1080=13501760500043951>
- Scholz, O. (2022, February 24). *Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine - Arrival and doorstep* Scholz. Council Newsroom. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133707-arrival-and-doorstep-scholz-de-20220224>
- Smith, R. P. (2022). *Defence Acquisition and Procurement*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009189644>
- Teixeira, N. S. (1998). A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia. *Nação e Defesa*, 119–135.
- Teixeira, N. S. (2006). Portugal e a União Europeia vinte anos depois. *Nação e Defesa*. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1087>
- Teixeira, N. S. (2007, August). Pour une défense européenne. *Revue Défense N@tionale*, 33–40.
- Teixeira, N. S. (2009). A NATO, a União Europeia e a política de defesa em Portugal. *Revista de Historia Das Ideias*, 571–586. https://doi.org/https://doi.org/10.14195/2183-8925_30_32
- Teixeira, N. S. (2010, March). A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, 21–29.
- Teixeira, N. S., & Santos Pinto, A. (2014). European Defence in times of austerity-the case of Southern Europe. *RSCAS Policy Papers* 2. <https://doi.org/10.2139%2Fssrn.2464086>
- The History of the European Union: Constructing Utopia. (2019). In G. M.-M. E. P. G. R. L. Amato (Ed.), *The History of the European Union* (1st ed., Vol. 1). Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509917440>
- Tocci, N. (2018). *Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?* <https://doi.org/10.1111/jcms.12752>
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, 20(1), 1–22. <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- van den Broek, H. (1996). Guest Editorial: Why Europe Needs a Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*, 1(Issue 1), 1–5. <https://doi.org/10.54648/EERR1996001>
- Van Middelaar, L. (2021). *Pandemonium: Saving Europe*. Agenda Publishing. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnx2b>
- Verlaine, A. (2023). No-capability defence acquisition: a literature review on policy and practice of military acquisition within NATO and the EU. *International Journal of Procurement Management*, 17(4), 443–487. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2023.132139>

- Videgren, V. (2021). *The united European response on Covid-19: A qualitative analysis on the integrative process in the EU health policy as a response of the pandemic crisis*. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1528706/FULLTEXT01.pdf>
- Walzer, M. (2015). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. Basic Books. <https://books.google.pt/books?id=A-03DgAAQBAJ>

Fontes Primárias e Documentais

- Agência Europeia de Defesa. (2022). *Defence data 2020-2021: Key findings and analysis*. <https://doi.org/10.2836/192883>
- Borrell, J. (2022a, February 24). *Special meeting of the European Council, Brussels: doorstep by Josep Borrell Fontelles, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission*. EC EV Portal. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-219200>
- Borrell, J. (2022b, February 24). *Statement by Ursula von der Leyen, President of the European Commission, and Josep Borrell Fontelles, Vice-President of the European Commission, on Russia's aggression against Ukraine*. EC Audiovisual Service. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-219140>
- Bússola Estratégica Para a Segurança e a Defesa (2022).
- Comissão Europeia. (2024). *Proposta de Regulamento que Estabelece o Programa da indústria de defesa europeia*.
- Comissão Europeia, & ARVP. (2024). *Comunicação Conjunta: Uma nova Estratégia industrial de defesa europeia: alcançar a prontidão em matéria de defesa graças a uma indústria de defesa europeia mais reativa e resiliente*. <https://www.consilium.europa.eu/media/68990/europeanCouncilconclusions-14-15-12-2023-pt.pdf>
- Conselho Europeu. (2022a). *Conclusões do Conselho Europeu - 24 de março de 2022 (ST 24 2022 INIT)*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2022-INIT/pt/pdf>
- Conselho Europeu. (2022b). *Declaração de Versalhes*. <https://www.consilium.europa.eu/media/54786/20220311-versailles-declaration-pt.pdf>
- Conselho Europeu. (2022c). *Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration*.
- Conselho Europeu. (2022d, February 24). *Conclusões do Conselho Europeu*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>
- Conselho Europeu. (2024). *Conclusões da Cimeira de 21 e 22 de março de 2024. Cooperação UE-OTAN: Conselho adota conclusões sobre a implementação da Declaração Conjunta*. (2016, December 6). Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/12/06/eu-nato-joint-declaration/>
- Draghi, M. (2024a). *The future of European competitiveness - Part A | A competitiveness strategy for Europe*.
- Draghi, M. (2024b). *The future of European competitiveness - Part B | In-depth analysis and recommendations*.
- EDA. (2023). *EDM - European Defence Matters*. <https://doi.org/10.2836/997289>
- EDA. (2024). *EDM, European defence matters magazine. Issue #27, 2024*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/doi/10.2836/710920>
- European Commission. (2024a). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the EDIP*.

- European Commission. (2024b). *Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Implementation Of Regulation (EU) 2023/1525 Of The European Parliament And Of The Council Of 20 July 2023 On Supporting Ammunition Production (ASAP)*.
- European Commission. (2024c). *Staff Working Document for a European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products*.
- European Commission, & HRVP. (2022). *Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*.
<https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=en>
- Leyen, U. von der. (2023, September 13). *State of the Union 2023*. European_Commission.
- Macron, E. (2022a, February 24). *Extraordinary Summit - Press conference - Part 3*. European Council Newsroom.
<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133731-3-press-conference-part-3-20220225>
- Macron, E. (2022b, February 24). *Press conference of Special Summit of European Council*. Council Newsroom.
<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133731-3-press-conference-part-3-20220225>
- Munich Security Conference. (2024, March). *MSC 2024: Fighting Fatigue - Whatever It Takes for Ukraine's Victory | BR24 - YouTube*. Munich Security Conference.
<https://www.youtube.com/watch?v=aOYVgypLK0E>
- NATO - Official: *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. (2016, December 6). NATO.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm
- Nausèda, G. (2022, February 24). *Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine -Arrival and doorstep Nausèda*.
<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133712-arrival-and-doorstep-nauseda-lt-20220224>
- Pleven, R. (1950, October 24). *Déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne (24 octobre 1950)*.
http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_rene_pleven_sur_la_creation_d_une_armee_europeenne_24_octobre_1950-fr-
- REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO Relativo à Criação de Um Instrumento Para Reforçar a Indústria Europeia Da Defesa Através Da Contratação Conjunta (EDIRPA) (2023).
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2023-INIT/pt/pdf>
- The Council of the European Union. (2004). *Headline Goal 2010*. In *Headline Goal 2010*.

- União Europeia. (2022). Jornal Oficial L 60/2022. In *Jornal Oficial da União Europeia*. União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:060:FULL>
- v. d. Leyen, U. (2022, February 24). *Conferência de imprensa do Presidente da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen*. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133731-2-press-conference-part-2-20220225>
- von der Leyen, ursula. (2022, February 24). *Extraordinary Summit - Press conference - Part 2*. European Council Newsroom. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133731-2-press-conference-part-2-20220225>

Página de número par (em Branco)

Bibliografia

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed.
- American Psychological Association. (2020). *Publication Manual of the American Psychological Association* (7th ed.). American Psychological Association.
- Andersson, J. (2023). *Buying weapons together (or not) – Joint defence acquisition and parallel arms procurement*. <https://doi.org/doi/10.2815/882527>
- Angelet, B. (2022). The War against Ukraine and European Defence: When will we square the circle? *EGMONT POLICY BRIEF*, 292. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/11/Bruno-Angelet_PolicyBrief292_v2.pdf?type=pdf
- Ansell, C., & Trondal, J. (2018). Governing Turbulence: An Organizational- Institutional Agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1). <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>
- Aries, H., Giegerich, B., & Lawrenson, T. (2023). The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War. *Survival*, 65(3), 7–24. <https://doi.org/10.1080/00396338.2023.2218716>
- Bauer, R. (2023, October 24). *NATO urges common standards and curbs on protectionism to boost artillery output* | Reuters. <https://www.reuters.com/world/nato-urges-common-standards-curbs-protectionism-boost-artillery-output-2023-10-24/>
- Beaucillon, C., Cabrita, T., Fink, M., Montaldo, S., Odermatt, J., & Caranta, R. (2023). *The EU's Role in Ammunition Procurement; The EU's Role in Ammunition Procurement*. 8(3), 1047–1056. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/700>
- Beaucillon, C., Cabrita, T., Fink, M., Montaldo, S., Odermatt, J., & Rodrigues, S. (2024). Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 2023 8(3), 1155–1177. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/709>
- Bebt, G. (1953). The European Coal and Steel Community: A Political And Legal Innovation. *THE YALE LAW JOURNAL*, 63(1), 1–43.
- Béraud-Sudreau, L., & Pannier, A. (2021). An ‘improbable Paris-Berlin-Commission triangle’: usages of Europe and the revival of EU defense cooperation after 2016. *Journal of European Integration*, 43(3), 295–310. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1740215>
- Bergmann, J., & Müller, P. (2023). Spillover dynamics and inter-institutional interactions between CSDP and AFSJ: moving towards a more joined-up EU external migration policy? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 3005–3023. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193712>
- Bergmann, J., & Niemann, A. (2013). *Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy*.
- Bergmann, J., & Niemann, A. (2018). From Neo-Functional Peace to a Logic of Spillover in EU External Policy: A Response to Visoka and Doyle. *Journal of Common Market Studies*, 56(2), 420–438. <https://doi.org/10.1111/JCMS.12608>
- Bergmann, M., & Besch, S. (2023, March 7). *Why European Defense Still Depends on America: Don't Believe the Hype—the War in Ukraine Has Led to Little Change*.

- Foreign Affairs. https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america?check_logged_in=1
- Bergmann, M., Morcos, P., Wall, C., & Monaghan, S. (2022). *Transforming European Defense*.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep42775.pdf?acceptTC=true&coverpage=false&addFooter=false>
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2014). *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era**.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722.
- Boin, A., & Rhinard, M. (2022). *Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141304>
- Bounds, A. (2023). Ukraine asks EU for 250,000 artillery shells a month. *Financial Times*.
- Brooks, E., de Ruijter, A., Greer, S. L., & Rozenblum, S. (2022). EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141301>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (Fourth edition.). Oxford University Press.
- Cavazza, F. L., Pelanda, C., Molho, A., & Ginet, A. (1994). Maastricht: before, during, after. *Daedalus*, 123(2), 53–80.
- Charles, D., & Albright, D. (1984). Europeanization of NATO. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 40(9). <https://doi.org/10.1080/00963402.1984.11459285>
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. sage.
- Coogan, J. W. (2002). Kevin Ruane. The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950–1955. (Cold War History Series.) New York: Palgrave. 2000. Pp. ix, 252. \$65.00. ISBN 0-312-23482-1. *Albion*, 34(1), 173–174. <https://doi.org/10.2307/4053509>
- Cramer, C. S., & Franke, U. (2021). Ambiguous alliance: Neutrality, opt-outs, and European defence . *European Council on Foreign Relations*.
- Creswell, J. W. (2009). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3rd ed. In *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3rd ed*. Sage Publications, Inc.
- Cutileiro, J. (2001, January). *A União Europeia-a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (Conferência no Instituto da Defesa Nacional no âmbito do Curso de Defesa Nacional)*. Instituto de Defesa Nacional.
- Daehnhardt, P. (2010). O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia. *Nação e Defesa*, 93–119.
- Daehnhardt, P. (2021, December). A NATO ao im de uma década de crise: A caminho do novo Conceito Estratégico. *Relações Internacionais*, 72, 15–41.
<https://doi.org/10.23906/ri2021.72a02>
- Daehnhardt, P. (2022). The euro-Atlantic security order and the war in Ukraine. *Relações Internacionais, Special Issue*, 008–029.
<https://doi.org/10.23906/ri2022.sia02>

- Darnis, J., Gasparini, G., & Grams, C. (2007). *Lessons learned from European defence equipment programmes*. European Union Institute for Security Studies.
- De Vore, M. R. (2011). The Arms Collaboration Dilemma: Between Principal-Agent Dynamics and Collective Action Problems. *Security Studies*, 20(4), 624–662. <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.625763>
- Economou, A., & Kollias, C. (2023). In NATO We Trust(?): The Russian Invasion of Ukraine and EU27 Citizens' Trust in NATO. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 29(2), 129–144. <https://doi.org/10.1515/peps-2023-0029>
- Ferrara, F. M., & Kriesi, H. (2022). Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1351–1373. https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079/SUPPL_FILE/RJPP_A_1966079_S M6448.DOCX
- Ferreira, L. P. (2023, September 27). Portugueses são crentes no atlantismo, confiam nos EUA, mas querem UE mais assertiva. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/sociedade/portugueses-sao-crentes-no-atlantismo-confiam-nos-eua-mas-querem-ue-mais-assertiva-17080152.html>
- Finke, D., & Bailer, S. (2019). Crisis bargaining in the European Union: Formal rules or market pressure? *European Union Politics*, 20(1), 109–133. <https://doi.org/10.1177/1465116518814949>
- Fiott, D. (2014). *One size to fit all? Setting standards for European defence*.
- Fiott, D. (2015). The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry? *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 542–557. <https://doi.org/10.1111/JCMS.12217>
- Fiott, D. (2019). *Defence Industrial Cooperation in the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429024207>
- Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 447–462. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395>
- Fotion, N., & Elfstrom, G. (2021). *MILITARY ETHICS : guidelines for peace and war* (Security and Society, Vol. 7). ROUTLEDGE. <https://www.routledge.com/Military-Ethics-Guidelines-for-Peace-and-War/Fotion-Elfstrom/p/book/9780367608514>
- Friton, P., Wolters, C., & Andree, N. (2020). Cooperation in Defence and Security Procurement among EU Member States. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 15(1), 24–41. <https://www.jstor.org/stable/27067321>
- Gaillard, M. (2010). Chapitre 4. 1950-1954 : l'aventure avortée de la CED, la France face à ses contradictions. In *France-Europe: Politique européenne de la France de 1950 à nos jours* (pp. 51–63). De Boek.
- Garrett, G., & Tsebelis, G. (2009). An institutional critique of intergovernmentalism. *International Organization*, 50(2), 269–299. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028563>
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2016). More integration, less federation: the European integration of core state powers. *Journal of European Public Policy*, 23(1), 42–59. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1055782>
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- Greening, N. (2019). Phenomenological Research Methodology. *Scientific Research Journal*, VII(V). <https://doi.org/10.31364/SCIRJ/v7.i5.2019.P0519656>

- Grohol, M., & Veeh, C. (2023). *Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report*. Publications Office of the European Union.
<https://doi.org/doi/10.2873/725585>
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces* (A. M. Messina, Ed.). Series Editor.
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366–392.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- Haftel, Y. Z., & Lenz, T. (2022). Measuring institutional overlap in global governance. *Review of International Organizations*, 17(2), 323–347.
<https://doi.org/10.1007/S11558-021-09415-3>
- Håkansson, C. (2021). *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*.
<https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1906229>
- Håkansson, C. (2023). *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration*. Malmö University.
- Håkansson, C. (2024). The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*, 46(1), 25–45.
https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998/ASSET/88CDC128-1982-4D5F-B243-16BEF4F3E2DF/ASSETS/GRAPHIC/GEUI_A_2239998_F0001_OC.JPG
- Haroche, P. (2019). *Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1609570>
- Henke, M. E. (2019). *Constructing Allied Cooperation: Diplomacy, Payments, and Power in Multilateral Military Coalitions*. Cornell University Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvfc54gh>
- Heuninckx, B. (2008). A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects. In *Public Procurement Law Review* (Vol. 17, Issue 3, pp. 123–145).
- Hitchcock, W. I. (1998). *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe* (J. L. Gaddis, Ed.). The University of North Carolina Press.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862–915.
<http://www.jstor.org/stable/20027004>
- Hofmann, S. C. (2011). Why institutional overlap matters: CSDP in the European Security Architecture. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 101–120.
<https://doi.org/10.1111/J.1468-5965.2010.02131.X>
- Hofmann, S. (1964). CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION Bellagio, June 12–16, 1964 THE EUROPEAN PROCESS AT ATLANTIC CROSSPURPOSES. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 3(2), 85–101.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1964.tb01096.x>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. In *Journal of European Public Policy* (Vol. 26, Issue 8, pp. 1113–1133). Routledge. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>

- Howorth, J. (2019). European defence policy and subsidiarity: The imperative of the EU level. *European View*, 18(1), 62–70. <https://doi.org/10.1177/1781685819838431>
- Hurd, I. (2009). Constructivism. In *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 298–316). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0017>
- Israelyan, V. (2003). STALIN IS DEAD. WHAT NEXT? In S. Pearl (Ed.), *On the Battlefields of the Cold War* (pp. 36–52). Pennsylvania State University Press.
<https://doi.org/10.5325/j.ctv2321ht0.7>
- Jopp, M. (1997). The Defense Dimension of the European Union: The Role and Performance of the WEU. In E. Regelsberger, W. Wessels, & P. de Schoutheete de Tervarent (Eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (pp. 165–166). Lynne Rienner Publishers.
- Kleine, M., & Pollack, M. (2018). Liberal Intergovernmentalism and Its Critics. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493–1509. <https://doi.org/10.1111/JCMS.12803>
- Koenig-Archibugi, M. (2004). Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy. *International Organization*, 58(01).
<https://doi.org/10.1017/S0020818304581055>
- Kolařík, T. (2024, April 19). Pojar, Černochová, AMOS agency. The Czech Republic and its institutions play a key role in the Munitions Initiative. *CZDefence – Czech Army and Defence*. <https://www.czdefence.com/article/pojar-cernochova-amos-agency-the-czech-republic-and-its-institutions-play-a-key-role-in-the-munitions-initiative>
- Koutrakos, Panos. (2013). *The EU common security and defence policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199692729.001.0001>
- Lefkofridi, Z., & Schmitter, P. C. (2015). Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis. *European Political Science Review*, 7(1), 3–22.
<https://doi.org/10.1017/S1755773914000046>
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (2022). *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429054136>
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European integration*. Stanford University Press.
- Loth, W. (2013). Negotiating the maastricht treaty. In *Journal of European Integration History* (Vol. 19, Issue 1). <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2013-1-67>
- Ludlow, N. P. (2013). European integration in the 1980s: On the way to Maastricht? In *Journal of European Integration History* (Vol. 19, Issue 1).
<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2013-1-11>
- Mangin, F. (2022). A «Bússola Estratégica» Um passo histórico para a Europa da Defesa. *Relações Internacionais*, 73, 119–123.
<https://doi.org/10.23906/ri2022.73a09>
- Marcos, D. (2013). NATO and the reorganization Portuguese Army Staff Corps instruction in the 1950's. *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, 37(1). <https://doi.org/10.26431/0739-182X.1060>
- Masson, H. (2015). Comprendre le profil des principaux fournisseurs européens d'équipements de défense. *Revue Défense Nationale*, N° 780(5), 40–45.
<https://doi.org/10.3917/rdna.780.0040>
- McNabb, D. E. (2015). *Research Methods for Political Science*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315701141>

- Meijer, H., & Wyss, M. (Eds.). (2018). *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Vol. 1). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198790501.001.0001>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2013). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.
<https://books.google.pt/books?id=p0wXBAAQBAJ>
- Monnet, J. (1988). *Mémoires*. Fayard.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In *Journal of Common Market Studies* (Vol. 3, Issue 4).
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315072258>
- Moravcsik, A. (2003). Striking a New Transatlantic Bargain. *Foreign Affairs*, 82(4), 74–89.
- Moravcsik, A. (2006). *The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy*. <https://doi.org/10.1080/13501760500044215>
- Moravcsik, A. (2018). Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1648–1674.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12804>
- Moravcsik, A., & Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism. In *European Integration Theory* (pp. 64–84). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.003.0004>
- Moser, C. (2023). *Some Reflections on Anticipatory Governance in EU Defence*.
<https://ssrn.com/abstract=4489618>
- Moustakas, C. (1994). *Phenomenological research methods*. SAGE Publications, Inc.
<https://doi.org/10.4135/9781412995658>
- Nausèda, G. (2022, February 24). *Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine -Arrival and doorstep Nausèda*.
<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133712-arrival-and-doorstep-nauseda-lt-20220224>
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492044>
- Niemann, A. (2020). Neofunctionalism. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 115–133). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_6
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015a). *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?* <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015b). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22(2), 196–218.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- Niemann, A., Lefkofridi, Z., & Schmitter, P. (2019). 3. *Neofunctionalism* (pp. 43–63).
<https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.003.0003>
- Normas para Formação e Apresentação De Dissertações de Mestrado e de Doutoramento*. (2011).
- Ojanen, H. (2014). Nordic Defence Cooperation – Inspiration for the EU or a Lesson in Matching Expectations? *TEPSA Policy Paper*.
http://www.defmin.fi/files/2248/Survey_in_english_28_11_2012.pdf

- Olsen, J. (2021). *The European Union. Politics and Policies*.
- Peterson, J. (2001). The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis. *European Journal of Political Research*, 39, 289–318.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.00578>
- Preda, D. (1989). DE GASPERI, SPINELLI E L'ART. 38 DELLA CED. *Il Politico*, 54(4 (152)), 575–595. <http://www.jstor.org/stable/43101002>
- Regelsberger, E., de Tervarent, P., & Wessels, W. (1997). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Lynne Rienner Publishers.
- Rhinard, M. (2019). The Crisisification of Policy-making in the European Union*. *JCMS*, 1–18. <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>
- Ringsmose, J., & Webber, M. (2020). Hedging their bets? The case for a European pillar in NATO. *Defence Studies*, 20(4), 295–317.
<https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1823835>
- Rousseau, J.-J. (2003). *ROUSSEAU E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS* (G. Fonseca Jr., Ed.). Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília.
- Ruane, K. (2000). *The Rise and Fall of the European Defence Community*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230599086>
- Sandholtz, W., & Sweet, A. S. (2012). *Neo-Functionalism and Supranational Governance*. <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780199546282.013.0002>
- Scazzieri, L. (2024). *Can European defence take off?*
<https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/can-european-defence-take>
- Scheffer, A. de H., Quencez, M., & Weber, G. (2023). *Transatlantic Trends Public Opinion in a Shifting Global Order*. <https://www.gmfus.org/transatlantic-trends>.
- Schimmelfennig, F. (1998). Nato enlargement: A constructivist explanation. *Security Studies*, 8(2–3), 198–234. <https://doi.org/10.1080/09636419808429378>
- Schimmelfennig, F. (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492068>
- Schimmelfennig, F. (2014). European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism. *Journal of European Integration*, 36(3), 321–337.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886399>
- Schimmelfennig, F. (2018a). *European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises*.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Schimmelfennig, F. (2018b). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1578–1594.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12789>
- Schmidt, J. (2013). Panos Koutrakos. The EU Common Security and Defence Policy. *European Journal of International Law*, 24(4), 1257–1260.
<https://doi.org/10.1093/ejil/cht075>
- Schmitt, O. (2015). Européanisation ou otanisation ? *Politique Européenne*, N° 48(2), 150–177. <https://doi.org/10.3917/poeu.048.0150>
- Schmitter, P. C. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *Organization*, 24(4), 836–868. <https://www.jstor.org/stable/2706154>
- Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272.
<https://doi.org/10.1080/13501760500043951>

- Schmitter, P. C. (2009). On the way to a post-functionalist theory of european integration. *British Journal of Political Science*, 39(1), 211–215.
<https://doi.org/10.1017/S0007123408000483>
- Scholz, O. (2022, February 24). *Special meeting of the European Council on the situation in Ukraine - Arrival and doorstep Scholz*. Council Newsroom.
<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220224-special-meeting-of-the-european-council-on-the-situation-in-ukraine-february-2022/133707-arrival-and-doorstep-scholz-de-20220224>
- Simpson, S. (2000). Intra-institutional rivalry and policy entrepreneurship in the European Union: The politics of information and communications technology convergence. *New Media and Society*, 2(4), 445–466.
<https://doi.org/10.1177/14614440022225904>
- Smith, K. E. (2000). The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*, 35(2), 11–28.
- Smith, R. P. (2022). *Defence Acquisition and Procurement*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781009189644>
- Smith, S. J., & Gebhard, C. (2017). EU–NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction. *European Security*, 26(3), 303–314.
<https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1352581>
- Teasdale, A. (2017). The Fouchet Plan: De Gaulle’s Intergovernmental Design for Europe. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2857167>
- Teixeira, N. S. (1998). A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia. *Nação e Defesa*, 119–135.
- Teixeira, N. S. (2003). A União Europeia, Potência Internacional. *Política Externa e de Segurança Comum, Política Europeia de Segurança e Defesa*. <https://arquivo-adn.defesa.gov.pt/viewer?id=122001&FileID=488246>
- Teixeira, N. S. (2006). Portugal e a União Europeia vinte anos depois. *Nação e Defesa*.
<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1087>
- Teixeira, N. S. (2007, August). Pour une défense européenne. *Revue Défense N@tionale*, 33–40.
- Teixeira, N. S. (2009). A NATO, a União Europeia e a política de defesa em Portugal. *Revista de Historia Das Ideias*, 571–586.
https://doi.org/https://doi.org/10.14195/2183-8925_30_32
- Teixeira, N. S. (2010a). Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, 51–60.
- Teixeira, N. S. (2010b, March). A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, 21–29.
- Teixeira, N. S. (2022, December 14). O Ocidente está de volta. *Público*.
https://www.publico.pt/2022/12/14/opiniao/opiniao/ocidente-volta-2031305?utm_source=copy_paste
- Teixeira, N. S. (2023a). *O Mundo às Avessas*. Tinta da China.
<https://tintadachina.pt/produto/mundo-as-avessas/>
- Teixeira, N. S. (2023b, June 27). *The war in Ukraine and the European Security*. Instituto de Estudo Políticos - Universidade Católica Portuguesa - “Estoril Political Forum.”
<https://iep.lisboa.ucp.pt/pt-pt/asset/14386/file>

- Teixeira, N. S., & Hermenegildo, R. S. (2015, December). As presidências portuguesas da União Europeia. *Relações Internacionais - PORTUGAL-EUROPA, 30 ANOS*, 61–78.
- Teixeira, N. S., & Pinto, A. C. (2017). *A Europeização da Democracia Portuguesa*. www.ics.ul.pt/imprensa
- Teixeira, N. S., Pinto, A. C., & Monteiro, N. G. (2014). História Contemporânea de Portugal: A Crise do Liberalismo 1890-1930. In *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010*. Fundacion Mapfre/Editora Objectiva. <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/hist%C3%B3ria-contempor%C3%A2nea-de-portugal-a-cri-se-do-liberalismo-1890-19>
- Teixeira, N. S., & Santos Pinto, A. (2014). European Defence in times of austerity-the case of Southern Europe. *RSCAS Policy Papers 2*. <https://doi.org/10.2139%2Fssrn.2464086>
- The History of the European Union: Constructing Utopia. (2019). In G. M.-M. E. P. G. R. L. Amato (Ed.), *The History of the European Union* (1st ed., Vol. 1). Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509917440>
- Tocci, N. (2018). *Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?* <https://doi.org/10.1111/jcms.12752>
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, 20(1), 1–22. <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- Tratado Da União Europeia, C191 (1992).
- van den Broek, H. (1996). Guest Editorial: Why Europe Needs a Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*, 1(Issue 1), 1–5. <https://doi.org/10.54648/EERR1996001>
- Vanke, J. W. (2001). An impossible union: Dutch objections to the fouchet plan, 1959-62. In *Cold War History* (Vol. 2, Issue 1, pp. 95–112). <https://doi.org/10.1080/713999943>
- Verlaine, A. (2023). No-capability defence acquisition: a literature review on policy and practice of military acquisition within NATO and the EU. *International Journal of Procurement Management*, 17(4), 443–487. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2023.132139>
- Walch, J. (1997). L'Européanisation de l'OTAN. *Revue Du Marche Commun et de l'Union Européenne*, 407.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*.
- Walzer, M. (2015). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. Basic Books. <https://books.google.pt/books?id=A-03DgAAQBAJ>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics* (S. Smith, T. Biersteker, C. Brown, A. Danchev, R. Foot, J. Grieco, G. J. Ikenberry, M. Light, A. Linklater, M. Nicholson, C. Thomas, & R. Tooze, Eds.). Cambridge University Press .
- Winn, N., & Lord, C. (2001). *EU Foreign Policy beyond the Nation-State*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230514737>
- Zeitlin, J., Nicolli, F., & Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>

Página de número par (em Branco)

Anexos

Anexo I - Annual List of Contracts 2023 of EDA

Em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, de 18 de julho de 2018 [...] Contratos específicos no âmbito de um contrato-quadro com um valor superior a 15 000 €



Annual List of Contracts 2023

In compliance with the Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, Annex I, Section 3.3(a)

Specific Contracts under a Framework Contract with a value greater than €15 000

	Framework Contract Reference Number	Subject	Contractor	Value
1	21.CSD-IT.OP.111	EUCLID Platform	BILBOMATICA S.A	79.975 €
2	19.CAP.OP.304	CDP Tool update and maintenance	ISDEFE	21.280 €
3	23.CAP.OP.197	EUCLID - OS content update	CGI FRANCE	58.508 €
4	23.CAP.OP.180	Support to EDA general SatCom activities	EUROCONSULT	62.994 €
5	20.CAP.OP.044	European Hub for technical support on Radio Spectrum	THALES SIX GTS FRANCE SAS	49.290 €
6	22.CAP.OP.303	Defence in Space	EUROCONSULT	49.950 €
7	21.CSD-IT.OP.111	SMT Platform update and maintenance	BILBOMATICA S.A	70.000 €
8	21.CSD-IT.OP.111	EUCLID Software Development	BILBOMATICA S.A	59.926 €
9	23.CAP.OP.088	Cluster FWC Information Superiority CSISTAR - LOT1/SC1 CD DEPL INIT	Forward Global SRL	118.150 €
10	19.CAP.OP.476	Scenario development for the implementation of the Cyber Phalanx (CYPH) at EU OHQ	BHC LABORATORY	50.976 €
11	23.CAP.OP.092	ASW Technologies	Nova Aerospace AS	76.125 €
12	21.CAP.OP.124	Space weather needs and requirements	LEONARDO SPA - ex WASS	100.000 €
13	21.CAP.OP.124	SSA requirements identification	LEONARDO SPA - ex WASS	50.000 €
14	22.TT-MCU.OP.219	Military Mobility Symposium	EU TURN	28.284 €
15	23.CAP.OP.367	Cluster FWC Information Superiority CSISTAR - LOT2/SC1 NOBrec	Forward Global SRL	46.850 €
16	19.CAP.NP3.236	DPOL maintenance	ISDEFE	22.705 €
17	21.CSD-IT.OP.111	Enhancement of Military Mobility Air Portal (MMAP)	BILBOMATICA S.A	133.368 €
18	19.CAP.OP.476	Experimental execution and proof of concept of CYPH under ETE	BHC LABORATORY	119.993 €
19	23.CAP.OP.367	Cluster FWC Information Superiority CSISTAR - LOT2/SC1 C4ISTAR & EMSO	Forward Global SRL	119.600 €
20	21.CSD-IT.OP.111	PESCO EUCLID DEVELOPMENT	BILBOMATICA S.A	79.998 €
21	19.CAP.OP.302	Additional tasks CIS Training need analysis	GMVIS SKYSOFT SA	20.000 €
22	21.CSD-IT.OP.111	CBRN KNOWLEDGEBASE (CBRN-KB)	BILBOMATICA S.A	44.996 €
23	20.CSD.OP.229	Breakfast & Sandwich Lunch Services 2023-24	PULP	45.000 €
24	19.CSD.NP3.443	Legal Support VAT	STUDIO P. CENTORE & Associati	20.000 €
25	20.CSD.OP.229	Breakfast & Sandwich Lunch Services 2023-24 [n°2]	PULP	60.000 €
26	19.CSD.NP3.443	Legal Support VAT	STUDIO P. CENTORE & Associati	20.000 €
27	19.CSD-HR.IP.313	Management Consultancy Services - 360°	DELOITTE CONSULTING & ADVISORY CVBA	89.660 €
28	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - JANUARY	RANDSTAD BELGIUM	22.095 €
29	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - FEBRUARY	RANDSTAD BELGIUM	31.564 €
30	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - MARCH	RANDSTAD BELGIUM	24.988 €
31	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - APRIL	RANDSTAD BELGIUM	36.562 €
32	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - MAY	RANDSTAD BELGIUM	38.616 €
33	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - JUNE	RANDSTAD BELGIUM	44.453 €
34	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - JULY	RANDSTAD BELGIUM	44.190 €
35	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - AUGUST	RANDSTAD BELGIUM	26.830 €
36	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - SEPTEMBER	RANDSTAD BELGIUM	52.344 €
37	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - OCTOBER	RANDSTAD BELGIUM	47.070 €
38	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - NOVEMBER	RANDSTAD BELGIUM	39.582 €
39	19.CSD-HR.IP.314	Interim staff 2023 - DECEMBER	RANDSTAD BELGIUM	34.233 €
40	19.CSD-INF.IP.319	Office supplies 2023	LYRECO	25.000 €
41	19.CSD-INF.OP.016	Cleaning & Logistic Support Services January-December 2023	ISS - CLEANING SERVICES	362.868 €
42	20.CSD-INF.OP.113	Corrective & Maintenance Services January-December 2023 - EQUANS	EQUANS Services SA	115.128 €
43	21.CSD-INF.IP.657	Provision of furniture - Dromeas GR	Papapanagiotou SA – Dromeas	45.389 €
44	22.CSD-INF.NP1.199	Phases 4 (Final exclusive offer) and 5 (Concept, design, execution) - SC3	DELOITTE CONSULTING & ADVISORY CVBA	147.000 €
45	19.CSD-HR.IP.313	Interim Project Manager in the EDA Infrastructure Unit (2023)	DELOITTE CONSULTING & ADVISORY CVBA	98.329 €
46	20.CSD-INF.OP.113	B302 - Installation of sockets & new STS	EQUANS Services SA	56.490 €
47	21.CSD-INF.IP.657	Provision of furniture - Dromeas GR	Papapanagiotou SA – Dromeas	25.339 €
48	19.CSD-HR.IP.313	Interim Project Manager in the EDA Infrastructure Unit (Q1 2024)	DELOITTE CONSULTING & ADVISORY CVBA	71.789 €
49	21.CSD-INF.IP.657	Provision of furniture - Dromeas GR	Papapanagiotou SA – Dromeas	65.239 €
50	21.CSD-IT.OP.112	PPM Consultants and IT Development Specialists	IZERTIS S.A	16.720 €
51	18.CSD-IT.IP.335	TestReach - Exam Services	Insight Technology Solutions Belgium	20.475 €
53	20.CSD-IT.OP.150	Mobile Communication services for the period 01/04/2023 – 31/03/2024	PROXIMUS	45.000 €

54	18.CSD-IT.IP.335	Flowforma Services 2023	Insight Technology Solutions Belgium	46.415 €
56	20.CSD-IT.IP.234	TESTA Ongoing Service 2023 - 2024	DEUTSCHE TELEKOM BUSINESS SOLUTIONS GmbH	26.414 €
57	18.CSD-IT.IP.335	Microsoft Enterprise Enrolments - Renewal	Insight Technology Solutions Belgium	216.399 €
58	17.CSD-IT.IP.369	FireEye licenses renewal 2023	Airbus Protect SAS	149.241 €
59	21.CSD-IT.IP.426	Internet services 2023 - 2025	VODAFONE Belgium	92.280 €
60	23.CSD-IT.NP.246	SC 1 AUDIT AND PENETRATION TESTING SERVICES	CAPGEMINI BELGIUM	49.000 €
61	16.CSD-IT.IP.182	Renew cisco products	NTT BELGIUM S.A.	21.910 €
62	16.CSD-IT.IP.181	Maintenance IT equipment CISCO	NTT BELGIUM S.A.	46.114 €
63	23.CSD-IT.NP.246	SC2 EDA-R architectural evaluation	CAPGEMINI BELGIUM	20.000 €
64	17.CSD-IT.IP.485	Additional Laptops	CANCOM JV	31.996 €
65	21.CSD-IT.OP.111	SharePoint speciaslist 2023 - 2024	BILBOMATICA S.A	151.035 €
66	18.CSD-IT.IP.335	Cisco A-FLEX-AUM SUB RNW	BECHTLE BRUSSELS NV	17.955 €
67	21.CSD-IT.OP.111	Vacancies - B2C implementation	BILBOMATICA S.A	19.992 €
68	18.CSD-IT.IP.335	TestReach	Insight Technology Solutions Belgium	29.971 €
69	17.CSD-IT.IP.418	Pay-per-click maintenance	CANON BELGIUM S.A	20.000 €
70	23.CSD-IT.NP.246	EDA-S Architectural & Performance Evaluation	CAPGEMINI BELGIUM	80.000 €
71	19.CSD-IT.OP.215	EDA-S LICENSES RENEWAL	GMV AEROSPACE & DEFENCE S.A.U	16.369 €
72	18.CSD-IT.IP.335	Cisco Cloud Subscription & Webex Video Int for MS Teams Renewal 23-26	BECHTLE BRUSSELS NV	17.659 €
73	23.CSD-IT.IP.286	Cloud Security Agile Delivery	MICROSOFT BE	349.707 €
74	18.CSD-IT.IP.335	Splunk RNW_24	BECHTLE BRUSSELS NV	28.810 €
75	23.CSD-IT.IP.326	Atlassian DTAP Cloud Migration	BECHTLE BRUSSELS NV	40.000 €
76	23.CSD-IT.IP.286	Dynamics 365 Migration Assessment	MICROSOFT BE	34.915 €
77	18.CSD-IT.IP.335	PLANON Software & Maintenance RNW 24	BECHTLE BRUSSELS NV	26.657 €
78	23.CSD-IT.IP.326	JIRA & Confluence Licenses	BECHTLE BRUSSELS NV	20.429 €
79	19.CSD-SEC.OP.129	GUARDING SECURITAS JANUARY-MARCH 2023	SECURITAS	304.752 €
80	19.CSD-SEC.OP.129	GUARDING APRIL-JUNE 2023	SECURITAS	301.365 €
81	19.CSD-SEC.OP.129	GUARDING JULY-SEPTEMBER 2023	SECURITAS	305.435 €
82	19.CSD-SEC.OP.129	GUARDING SECURITAS OCTOBER-DECEMBER 2023 Q4	SECURITAS	290.616 €
83	21.ISE.OP.386	EMAD development	APAVE AEROSERVICES	39.992 €
84	21.CSD-IT.OP.111	MAWA IT tools development	BILBOMATICA S.A	32.990 €
85	23.ISE.OP.150	UAS/RPAS Accommodation/Integration (SC1)	DLR	399.682 €
86	20.ISE.OP.305	UAS/RPAS Enablers	Egis Avia SAS	103.760 €
87	11.CPS.NP1.087	EDSTAR Operational Maintenance support (CEN) 2023-2024	EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION	165.000 €
88	21.CSD-IT.OP.111	EDSTAR Technical Maintenance (IT - BBM)	BILBOMATICA S.A	19.991 €
89	22.ISE.OP.044	Security of Supply: a comparative analysis	Oliver Wyman SNC	150.000 €
90	21.ISE.OP.386	Management system requirements in EMAR 21	APAVE AEROSERVICES	19.630 €
91	22.TT-MCU.OP.219	IF-CED Video, roll-ups, small flags	EU TURN	22.788 €
92	18.ESI.OP.301	Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) implementation and follow-up	ERNST & YOUNG Societe d' Avocats	339.610 €
93	18.ESI.OP.301	Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) implementation and follow-up	ERNST & YOUNG Societe d' Avocats	114.993 €
94	21.RTI.OP.113	OB Study in support of TBB implementation AIR	AIRBUS DE	99.974 €
95	23.RTI.OP.205	OB Study in support of TBB implementation INFO	THALES SIX GTS FRANCE SAS	250.000 €
96	21.RTI.NP.636	HYPersOnic Threat dEtection aNd coUntermeaSurEs (HYPOTENUSE)	ONERA	300.000 €
97	22.TT-MCU.OP.219	EDID 2023 at 'The Square'	EU TURN	205.832 €
98	22.RTI.OP.239	OB Study in support of TBB implementation Land	ISDEFE	30.000 €
99	22.TT-MCU.OP.219	Communication material for Symbiosis project	EU TURN	28.775 €
100	23.RTI.OP.121	EXPLORE DEFENCE DIGITAL TWINS ("EDDI")	Flysight srl	195.359 €
101	22.TT-MCU.OP.219	Joint Defence & Energy Meeting - Stockholm June 2023	EU TURN	141.500 €
102	22.TT-MCU.OP.219	Symbiosis conference in Brussels	EU TURN	76.180 €
103	23.RTI.OP.128	1st SC - OB Study in support of TBB implementation ENERGY	CGI France	111.637 €
104	22.TT-MCU.OP.219	CF SEDSS - Joint study with EC/JRC	EU TURN	20.160 €
105	23.RTI.OT.122	SC1 under HEDI - Proof of concept (Lot 1)	CONSORZIO NAZIONALE INTERUNIVERSITARIO PER LE TELECOM. - CNIT	495.701 €
106	23.RTI.OT.132	SC1 under HEDI - Proof of concept (Lot 2)	AIRBUS ES	510.000 €
107	23.RTI.OP.330	Cluster FWC Optonics - LOT1/SC1 MEFREGRA	Falconers LLC	249.600 €
108	21.RTI.OP.113	FEASIBILITY STUDIES IN SUPPORT OF CAPTECH AIR TBBS IMPLEMENTATION [FS2CATI]	AIRBUS DE	249.960 €
109	22.TT-MCU.OP.219	Roll up banners, Photographer, Pens, Table Flags, Defence Data Reprint, GD support, EDM 25 and 26	EU TURN	63.932 €
110	22.TT-MCU.OP.219	EDA Annual Conference 2023	EU TURN	79.561 €
111	22.TT-MCU.OP.219	Additional Services - Annual Conference 2023	EU TURN	42.467 €
112	22.TT-MCU.OP.219	EDM 27 and Annual Report 2023	EU TURN	27.887 €

113	22.TT-MCU.OP.219	EDM 28 and Defence Data 2023	EU TURN	28.190 €
114	22.TT-MCU.OP.219	Premium pens - graphic design support - calendar printing	EU TURN	33.250 €
115	B 1510 GP	European Centre for Manual Neutralisation Capabilities (ECMAN)	ATC SiPro GmbH	200.000 €
116	B 1510 GP	European Centre for Manual Neutralisation Capabilities (ECMAN)	ATC SiPro GmbH	109.449 €
117	B 1510 GP	European Centre for Manual Neutralisation Capabilities (ECMAN)	ATC SiPro GmbH	423.081 €
118	B-1377-CAP-GP	Helicopter Exercise Programme (HEP)	INZPIRE LIMITED	112.500 €
119	17.CPS.PA.263	AIRMEDEVAC	STARLITE AVIATION OPERATIONS LIMITED	3.727.247 €
120	14.CPS.JP.01	EU SatCom Market	THALES SIX GTS FRANCE SAS	60.200 €
121	B-1434-GP	JOINT DEPLOYABLE EXPLOITATION & ANALYSIS LABORATORY (JDEAL)	INDRA SISTEMAS SA	272.507 €
122	B-1434-GP	JOINT DEPLOYABLE EXPLOITATION & ANALYSIS LABORATORY (JDEAL)	INDRA SISTEMAS SA	96.992 €
123	B-1434-GP	JOINT DEPLOYABLE EXPLOITATION & ANALYSIS LABORATORY (JDEAL)	INDRA SISTEMAS SA	663.082 €
124	B-1434-GP	JOINT DEPLOYABLE EXPLOITATION & ANALYSIS LABORATORY (JDEAL)	INDRA SISTEMAS SA	149.502 €
125	21.CAP.NP1.PRJ.706	MARSUR Networking - Operational Support and Development (MARSUR III)	DXC Technology Deutschland GmbH	21.600 €
126	21.CAP.NP1.PRJ.706	MARSUR Networking - Operational Support and Development (MARSUR III)	DXC Technology Deutschland GmbH	21.600 €
127	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Simmel Difesa Spa	198.223.000 €
128	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Zakłady Metalowe Dezamet S.A.	55.640.000 €
129	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Nexter Munitions SA	96.016.489 €
130	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Rheinmetall Expal Munitions S.A.U.	4.881.590 €
131	23.CAP.NP.PA.1269-1	Supply of Artillery Ammunition 155 mm	Junghans Microtec GmbH	3.452.034 €

Anexo II – Carta Conjunta de 14 Estados-Membros sobre financiamento do BEI para Defesa

Carta conjunta da Finlândia, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Roménia e Suécia.

15 March 2024

Joint Letter by Finland, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Romania and Sweden

Russia's illegal war of aggression against Ukraine has brought rapid, profound and long-lasting changes to the European security environment. We must continue to provide strong political, economic and military support to Ukraine for as long as necessary and the EU must increase its strength and capabilities in security and defence. In the coming months, we will be setting the EU's future strategic priorities amongst which, the security and defence sector will be one of the main issues.

Finland, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Romania and Sweden share the view that European Investment Bank's (EIB) financing for security and defence needs to be enhanced in line with EU's new priorities.

As regards investment financing in Europe, the EIB plays a key role and it also functions as the lending arm of the EU. Russia's war of aggression against Ukraine has led to an increased need for investments in the security and defence sector in Europe. In this context, inter alia the EIB's lending power is urgently needed.

As it stands, the EIB's financing for security and defence is, however, limited to dual-use projects. The EIB's Strategic European Security Initiative (SESI) and the recent EIF Defence Equity Fund are welcomed initiatives but these form only a very small share of the EIB's current activities.

We need to explore different possibilities that would enable the EIB to invest in defence related activities beyond existing dual-use projects. This would mean discussing and re-evaluating current definitions of dual-use projects and the list of excluded activities as well as reconsidering its defence industry lending policy and other restrictive elements. We stress the importance of discussing this matter in a manner, which takes into account the impact on EIB's risk profile and that safeguards EIB's financing basis.

In addition to enhancing EIB's own possibilities, an adjusted EIB policy could have a signaling effect, which could enhance private investments in security and defence and make it more acceptable for financial markets, private investors and banks. Hurdles for the private sector should be addressed urgently. To attract private investors, it is key to strengthen the business case of defence companies, which also requires improvements in our procurement procedures. Responsible investments go hand in hand with the credibility of the defence

sector. Clarifications regarding the EU taxonomy and ESG reporting in relation to defence investment are needed in order to continue to reassure that there are no restrictions based on EU legislation as stated in the European Commission's recent communication for a new European Defence Industrial Strategy.

The EU defence industry is a vital part of the European security. A credible defence industry in turn requires investments. This is why we must urgently discuss ways to enable further investment by the EIB in the security and defence sector while still being able to attract investors and potentially expand its investor base as well as uphold its credit rating.

Finally, strengthening the EU's defence technological and industrial base is important as regards the EU's competitiveness and further integration of the European defence market, this being also in line with the tasks of the EIB as defined in the Treaties.

SIGNATORIES

Finland

Bulgaria

Czech Republic

Denmark

Estonia

France

Germany

Italy

Latvia

Lithuania

the Netherlands

Poland

Romania

Sweden