



Carolina Duarte Mirra Pimenta

PESCO: entre a cooperação e o desafio permanente

Dissertação de Mestrado

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de Direito
Internacional e Europeu

Orientador | Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Setembro de 2021

Declaração de Compromisso Anti Plágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature reads "Carolina Duarte Mirra Pimenta" in a cursive, slightly informal script.

Carolina Duarte Mirra Pimenta

Declaração de Caracteres

Declaro que o corpo desta dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 199.975 caracteres.

Convenção de Leitura

1. Modo de citar:

1.1 Monografias e artigos: Ao referenciar autores, na primeira citação menciona-se o APELIDO e nome do autor, título completo da obra, editora e ano, assim como outros elementos identificadores que se julguem convenientes. As seguintes citações incluem o APELIDO do autor e as primeiras palavras do título, seguidas das páginas ou parágrafos a que se pretende reportar.

1.2 Decisões do Conselho: Na primeira citação, menciona-se o título completo da Decisão, onde de inclui número, propósito e data de publicação em sede de Jornal Oficial da UE. As seguintes citações incluem o número da Decisão, seguido das páginas ou parágrafos a que se pretender reportar.

2. Traduções: Ainda que consideremos importar preservar a autenticidade dos autores citados, as transcrições de autores estrangeiros são traduzidas para português, em virtude de uma coerência linguística. Excetuam-se expressões icónicas que, de outra forma, seriam desvirtuadas.

3. Siglas: O autor optou por utilizar algumas siglas inglesas, ao invés da respetiva sigla traduzida para português, devido a uma mais fácil e rápida identificação da sigla inglesa.

Siglas e Abreviaturas

AED – Agência Europeia de Defesa

AR – Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança da União Europeia

AUE – Ato Único Europeu

BITDE – Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa

CAM – Cláusula de Assistência Mútua

CARD – Análise Coordenada em matéria de Defesa

CE – Conselho Europeu

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEP – Comunidade Política Europeia

CMPC – Capacidade Militar de Planeamento e Condução

CMUE – Comité Militar da União Europeia

COPS – Comité Político e de Segurança

EDF – Fundo Europeu de Defesa

EDIDP – Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa

EES – Estratégia Europeia de Segurança

EI2 – Iniciativa de Intervenção Europeia

EMUE – Estado-Maior da União Europeia

EUGS – Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança

GPM – Grupo Político-Militar

HICG - High Impact Capability Goals

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

JAI – Justiça e Assuntos Internos

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

NDPP – Processo de Planeamento de Defesa da NATO

NIP – Plano Nacional de Execução

ONU – Organização das Nações Unidas

PADR – Ação Preparatória sobre Investigação em Defesa

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PDC – Plano de Desenvolvimento de Capacidades

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia Comum de Segurança e Defesa

PESCO – Cooperação Estruturada Permanente

QFP – Quadro Financeiro Plurianual

SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa

TECE – Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

EM – Estado (s) Membro (s)

Par. – parágrafo

Art. – artigo

Al. – alínea

N.º – número

P. – página

PP. – páginas

Resumo

À luz de um ambiente de segurança em mudança, a Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança deu início a um processo de cooperação reforçada em matéria de segurança e defesa. Os Estados-Membros da UE concordaram em intensificar o trabalho da União nesta área e reconheceram a necessidade de uma maior coordenação, maior investimento e mais cooperação no desenvolvimento das capacidades de defesa. Este é o principal objetivo da PESCO, tal como disposto nos artigos 42.º, n.º 6 e 46.º, bem como no Protocolo n.º 10 do TUE. Através da PESCO, os Estados-Membros aumentam a sua eficácia na abordagem aos desafios de segurança e avançam no sentido de uma maior integração e reforço da cooperação em matéria de defesa no quadro da UE. A presente dissertação irá, então, incidir sobre o mecanismo da PESCO, enquanto instrumento de concretização da política de defesa e integração europeias. O principal objetivo é demonstrar se e de que forma poderá a PESCO ser encarada como um instrumento ao alcance da autonomia estratégica europeia, sem prejuízo, porém, do estabelecimento de relações de cooperação.

Para tal, recorre-se a uma análise expositiva e demonstrativa, sem esquecer a componente crítica. Esta análise faz-se numa perspetiva evolutiva até à atualidade, passando-se pelos traços essenciais, ambições, sucessos e dificuldades atuais. Desta forma, a análise permite não só identificar quais os desafios estruturais, funcionais e políticos que impedem a fruição de todo o potencial de uma estrutura desta dimensão, mas também indicar potenciais soluções, de forma a obter uma política de segurança e defesa mais coerente e integrada.

Esta investigação reveste-se de especial importância, numa altura em que a segurança e a estabilidade são temas cada vez mais atuais e centrais na Europa, em virtude dos ataques ocorridos em solo europeu e da mudança do panorama internacional. Além disso, a manutenção da segurança nas relações internacionais revela uma forte e indissociável interdependência e consequente cooperação intraestatal e interorganizacional, que consiste na impossibilidade de um Estado ou organização internacional conseguir assegurar, de forma solitária, a sua segurança.

Abstract

In consideration of a changing security environment, the European Union's Global Strategy for Foreign and Security Policy initiated a process of enhanced cooperation in security and defence matters. As a result, EU member states have agreed to step up the Union's work in this area and have recognized the need for greater coordination, greater investment, and more cooperation in developing defense capabilities. This is the main objective of the PESCO as set out in Articles 42.6, 46, and in Protocol 10 of the TEU. Through PESCO, member states increase their effectiveness in addressing security challenges and move towards greater integration and enhanced defense cooperation within the EU framework.

Therefore, this dissertation will focus on the PESCO mechanism as an instrument to achieve European defense policy and integration. The main objective is to demonstrate if and how PESCO can be seen as an instrument to achieve European strategic autonomy maintaining cooperative relations.

To this end, an expository and demonstrative analysis is used without forgetting the critical component. This analysis is done from an evolutionary perspective until today, going through the essential features, ambitions, successes, and current difficulties. In this way, the analysis identifies the structural, functional, and political challenges that prevent the full potential of a structure of this size from being realized and indicates potential solutions to obtain a more coherent and integrated security and defense policy.

This research is of particular importance at a time when security and stability are increasingly topical and central issues in Europe due to attacks on European soil and the changing international landscape. Moreover, the maintenance of security in international relations reveals a solid and inextricable interdependence and consequent intra-state and inter-organizational cooperation, which consists in the impossibility for a state or international organization to ensure its security alone.

Índice

<i>Introdução</i>	1
<i>Capítulo I – A União Europeia e a Defesa</i>	4
1. Evolução da Segurança e Defesa Europeias	4
2. A UE e a NATO	12
3. Síntese conclusiva.....	17
<i>Capítulo II – PESCO</i>	20
1. Natureza jurídica da PESCO	20
1.1 Cooperação mais estreita, cooperação reforçada e cooperação permanente	21
2. O surgimento da PESCO	27
3. PESCO.....	32
3.1 Base legal e definição	32
3.2 Principais características.....	35
3.3 Regime jurídico	41
4. PESCO e outras iniciativas.....	50
5. Síntese conclusiva.....	52
<i>Capítulo III – Conquistas e desafios</i>	55
1. Conquistas da PESCO	55
1.1 Projetos PESCO.....	55
1.2 Avaliação dos projetos PESCO	58
1.3 Progressos da PESCO.....	72
2. Críticas.....	78
3. Desafios	83
4. Síntese conclusiva.....	88
<i>Conclusões finais</i>	91
<i>Bibliografia</i>	95

<i>Anexos</i>	105
---------------------	-----

Introdução

O objeto de estudo da presente dissertação é a PESCO. Prevista no Tratado de Lisboa, a PESCO experienciou um estado de hibernação, até as mudanças no panorama securitário e estratégico ditarem a sua ativação, a 11 de Dezembro de 2017. Finalmente desperta, a PESCO apresenta um potencial tremendo para a cooperação no domínio da defesa, pretendendo ser um dos veículos para o aumento de capacidades da União Europeia, transformando-a num provedor de segurança credível. Face ao exposto e numa altura em que a segurança e a estabilidade são temas cada vez mais atuais e centrais na Europa, a relevância e a atualidade da PESCO, que conheceu grandes desenvolvimentos nos últimos dois anos, afiguram-se como as razões na origem da escolha do tema.

O objetivo principal desta dissertação consiste em indagar de que forma a PESCO poderá ser encarada como um instrumento ao serviço da conquista de autonomia estratégica, sem prejuízo do estabelecimento de relações de cooperação. Desta questão principal, decorrem outras questões, que vão surgindo à medida que fragmentamos a investigação e nela avançamos, entre elas: de que forma a PESCO é diferente de iniciativas de integração e defesa europeia passadas; o que motivou a sua adoção, em 2017, apesar de prevista no Tratado de Lisboa, em 2009; quais os progressos feitos, entre 2017 e 2020, no âmbito PESCO; e poderá a PESCO ser, no futuro, uma concorrente da NATO, tornando-se na pedra angular da defesa europeia.

Procuraremos responder a todas estas questões.

Para melhor compreender a temática que esta dissertação visa aprofundar, explica-se como será desenvolvida.

O primeiro capítulo apresenta a evolução das matérias da segurança e defesa na Europa, bem como a relação estabelecida entre a UE e a NATO. Assim, numa primeira instância, toma-se consciência das tentativas levadas a cabo no âmbito da segurança e da defesa, desde o período pós 2.^a Guerra Mundial e Guerra Fria até ao Tratado de Lisboa, que, de alguma forma, influenciaram a PESCO. Neste ponto, não se pretende uma análise exaustiva dos Tratados, salientando-se apenas os acontecimentos mais importantes, entre eles, a CED, o surgimento da PESC, PESD e PCSD. Serão, igualmente, abordados os desenvolvimentos mais recentes em sede desta última.

Posteriormente, o foco da investigação irá incidir na análise da parceria estratégica estabelecida entre as duas entidades internacionais aptas a reforçar o elo transatlântico. Também aqui não se pretende um trabalho exaustivo, sendo que o percurso evolutivo terá especial foco na história mais recente, designadamente, na EUGS 2016 e nas Declarações conjuntas UE-NATO de 2016 e de 2018.

O segundo capítulo aborda a PESCO enquanto mecanismo de defesa. O capítulo inicia-se com um enquadramento teórico de cooperação reforçada enquanto procedimento através do qual um número de EM institui uma integração ou cooperação avançada numa determinada área, no âmbito das estruturas da UE, sem a participação dos restantes países da União. Será referido o alargamento desta possibilidade de cooperação reforçada ao domínio da PCSD, com o Tratado de Lisboa, introduzindo-se, então, a PESCO.

O capítulo prossegue com uma referência às razões subjacentes ao estabelecimento da PESCO, em 11 de Dezembro de 2017, assumindo-se como central a mudança dos panoramas europeu e mundial. O capítulo incidirá, especialmente, na essência da PESCO, no seu enquadramento normativo, *modus operandi* e principais características. Serão analisadas, para o efeito, as decisões do Conselho e a Notificação ao Conselho e à AR.

O terceiro capítulo aprofunda o estudo sobre as conquistas e desafios da PESCO, temática que provoca divergências. Numa primeira instância, toma-se conhecimento dos projetos adotados no seio da iniciativa, entre Março de 2018 e Novembro de 2019, dando conta da sua adequação, progresso e, eventual, realização. Após este percurso e em direta relação com o supracitado, serão avaliadas as Recomendações do Conselho, emitidas em Junho de 2020, assim com as conclusões sobre a Revisão Estratégica de 2020, no que diz respeito aos resultados no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da PESCO. À luz de tais resultados, procura-se, então, desvendar de que forma os compromissos estão a ser cumpridos por parte dos Estados integrantes: com empenho ou com desleixo.

Nesta etapa, o estudo prossegue com a abordagem aos desafios com os quais a PESCO se confronta. O compromisso em torno da PESCO revelou divergências estratégicas entre França, Alemanha e os países da Europa Oriental, relacionadas com a perceção de ameaças e desafios e com o futuro das relações transatlânticas. Ademais, a alteração do contexto político desde a saída do Reino Unido da União, em Janeiro de 2020, as

negociações controversas sobre o orçamento da UE para 2021-2027 e os desafios do coronavírus agravaram o *status quo*, alterando as prioridades de defesa da União.

Por fim, realizaremos uma síntese da investigação, desvelando as conclusões a que chegámos, apresentando um juízo crítico a respeito de algumas temáticas e possíveis vias de solução.

Capítulo I – A União Europeia e a Defesa

1. Evolução da Segurança e Defesa Europeias

I. A UE é uma união económica e política dotada de características únicas e constituída por 27 EM, abrangendo, assim, grande parte do continente europeu. Apesar de estar subjacente ao surgimento de uma das suas antecessoras, a Comunidade Económica Europeia, a ideia de cooperação económica, orientada para a construção do mercado interno, a União compreendeu a necessidade de uma projeção externa não só como forma de afirmação a nível mundial, mas também como instrumento para a concretização do objetivo do mercado único. Em virtude do processo de evolução verificado ao longo dos anos, a União progrediu de uma união meramente económica para uma entidade *sui generis* que cobre uma manifesta variedade de domínios, onde se inclui a política, economia, relações externas e de segurança, justiça, migração, saúde e ambiente, desempenhando, atualmente, um papel significativo no plano internacional.

No que respeita à segurança e à defesa, domínios privilegiados da política externa de qualquer ente político que aspira a uma posição notável na cena internacional, não existia, na versão originária dos Tratados, qualquer referência a estas competências, ainda que a segurança e a defesa fossem temas essenciais na Europa, desde o período pós 2.^a Guerra Mundial. Efetivamente, as competências respeitantes às temáticas da segurança e da defesa são fruto de um processo evolutivo rico que culmina na atual PCSD.

II. A evolução da regulamentação europeia em matéria de segurança e defesa pode ser dividida em dois períodos: o período pós 2.^a Guerra Mundial e o período pós Tratado de Maastricht.

De facto, logo em 1948, foi assinado o Tratado de Bruxelas¹, considerado o primeiro passo da defesa coletiva na Europa. O mesmo visava a cooperação e integração nos domínios económico, social e cultural, pretendendo, ainda, o estabelecimento de um sistema de defesa coletivo. Com efeito, continha uma cláusula de assistência mútua, que serviu de embrião à criação da NATO, nascida em 1949.

¹ O Tratado de Bruxelas de 1948, também denominado Tratado de Colaboração Económica, Social e Cultural e de Defesa Coletiva, foi assinado a 17 de Março de 1948 por França, Grã-Bretanha e países do BENELUX (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

O desenvolvimento da Guerra Fria, os acontecimentos em Praga, em 1948, e o eclodir da Guerra da Coreia indicavam um crescimento da esfera de influência política e militar da União Soviética. Paralelamente, manifestavam-se os apelos ao rearmamento da Alemanha, possibilitando, por conseguinte, a sua participação na NATO. Neste contexto e imbuído da ideia de defesa coletiva plasmada no Tratado de Bruxelas, René Pleven, Presidente do Conselho francês, subscrevendo a proposta de Winston Churchill de constituição de um exército europeu unificado, apresentou, em Outubro de 1950, o Plano Pleven. O plano, inspirado no pensamento de Jean Monnet, consistia na criação, para a defesa comum, de “*um exército europeu ligado às instituições políticas da Europa unida*”².

A CED, baseada no modelo de René Pleven, foi, então, proposta em 1950, incorporando a ideia da criação de uma força militar integrada, financiada por um orçamento comum e dirigida por uma autoridade política supranacional³. Apesar de as negociações entre os seis membros da CECA terem sido particularmente difíceis, foi assinado, em 27 de Maio de 1952, pela Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, o Tratado de Paris que instituiu a CED.

Efetivamente, a CED teria transformado as estruturas europeias de defesa de forma quase inimaginável. Redigiram-se artigos específicos que exigiam forças armadas comuns, um conselho de comissários responsáveis perante instituições supranacionais, ao invés de governos nacionais, uma Assembleia e um Conselho⁴. Outro traço característico essencial prendia-se com a inclusão de uma cláusula de defesa mútua, que espelhava o Artigo V do Tratado do Atlântico Norte, e um protocolo que governava as relações entre a CED e a NATO, procurando evitar qualquer duplicação de funções ou responsabilidades⁵.

Não obstante o apoio americano, que advinha, sobretudo, do desejo de uma maior suportação, pela Europa, dos encargos relacionados com a sua própria defesa⁶, o projeto

² MONNET, Jean, *Mémoires*, Fayard, 1976, p. 505

³ *Ibidem*, pp. 505 e ss.

⁴ FURSDON, Edward, *The European Defence Community: A History*, St. Martin's Press, 1980, pp. 153-157.

⁵ *Ibid.* pp. 153, 179.

⁶ À semelhança do que se projetava a nível económico, no qual os americanos viam o Plano Marshall como um instrumento temporário na tarefa de tornar a Europa economicamente autossuficiente, também no plano da segurança e defesa se idealizava uma maior independência e um maior suporte de despesas. Nesse

da CED foi rejeitado pela Assembleia Nacional francesa a 30 de Agosto de 1954. Com efeito, o Tratado de Paris, o quadro jurídico da CED, nunca entrou em vigor.

Embora seja inegável que a principal razão do fracasso da CED tenha sido o carácter supranacional inerente ao projeto e as consequentes preocupações com a cedência de soberania no domínio militar, outros fatores minaram o sucesso da CED. Diga-se, a título de exemplo, a natureza tecnocrática da CED, concebida, em grande parte, como um projeto político, o receio francês face a uma Alemanha renascida e inserida num panorama no qual os Estados Unidos não participavam, a emergência da NATO como uma entidade de defesa alternativa e a não participação do Reino Unido na iniciativa. Ademais, a ideia de criação de um exército europeu quase imediatamente após o fim da 2.^a Guerra Mundial pode ter sido considerada prematura⁷.

Na sequência da desfortuna da CED, foi formalmente estabelecida, em 23 de Outubro de 1954, aquando da modificação do Tratado de Bruxelas de 1948, que permitiu a adesão da República Federal da Alemanha e de Itália, a União da Europa Ocidental. Designada, numa primeira fase, como “Organização do Tratado de Bruxelas”, a UEO consistia numa organização europeia vocacionada para a cooperação nos domínios da segurança e defesa. A mesma recuperou o artigo V do Tratado de Bruxelas, relativo à cláusula de assistência mútua, e sobreviveu até 2011⁸, mas sem grande relevância política, ainda que, nos seus tempos áureos, especialmente, nos anos 90, tenha funcionado como braço armado da UE e, simultaneamente, elo de ligação à NATO.

Apesar de terem sido encetadas, nos anos 60 e 70, algumas iniciativas destinadas a aprofundar a ideia de união política da Europa⁹, foi atribuída prioridade à integração económica, pelo que a defesa, enquanto área de ação política das Comunidades e de integração europeia, só seria retomada pelos EM apenas em 1992, com o Tratado de Maastricht.

sentido, o apoio americano à CED, enquanto resposta ambiciosa à demanda referida, era óbvio e compreensível.

⁷ HOWORTH, Jolyon, “For a True European Defence Union”, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2017, p. 3.

⁸ Em Março de 2010, foi anunciada a sua dissolução. Esta dissolução ocorreu a 30 de Junho de 2011, tendo o seu papel sido inteiramente absorvido pela UE.

⁹ Neste âmbito, destacam-se os Planos Fouchet, os Relatórios Davignon e a Cooperação Política Europeia.

III. O Tratado de Maastricht, também denominado Tratado da União Europeia, instituiu, assim, a Política Externa e de Segurança Comum, exprimindo-se, com efeito, a vontade da União em afirmar a sua identidade na cena internacional. A PESC, plasmada no segundo pilar do Tratado, propunha-se a preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, assim como desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. A mesma compreendia o conjunto das questões relativas à segurança da UE, incluindo a definição de uma política de defesa que, futuramente, iria conduzir a uma defesa comum¹⁰.

Efetivamente, embora a PESC tenha consistido, *prima facie*, num avanço colossal, nomeadamente, por combinar numa única política duas dimensões isoladas (a política externa comunitária e a segurança), não incluiu uma vertente crucial para o sucesso e sobrevivência do projeto europeu – a defesa. Paralelamente, a PESC não seguia o método comunitário, vigente para a Comunidade Europeia, mas, ao invés, um processo decisório marcadamente intergovernamental¹¹, à semelhança do que se verificava com o pilar da Justiça e Assuntos Internos. Ora, o facto de o processo decisório subjacente à PESC ser “*mais próximo da cooperação política intergovernamental do que do modelo comunitário*”¹² torna claro que o avanço não foi, de facto, tão significativo, o que nos leva a concordar com Ana Guerra Martins, que atesta que “*a PESC representou um avanço pouco consistente em relação à CEP, formalizada no AUE*”¹³.

Com efeito, a PESC não foi suficiente para colmatar as lacunas nas matérias da segurança e defesa, algo que se demonstrou aparente na crise da Bósnia-Herzegovina e na crise do Kosovo, onde a Europa demonstrou incapacidade quase total de intervenção e resolução do maior conflito em solo europeu, desde a 2.ª Guerra Mundial.

Na sequência da evidente inadequação das normas do Tratado de Maastricht na prossecução dos objetivos subjacentes ao mesmo, o Tratado de Amesterdão tinha como

¹⁰ Art. B das disposições comuns do TUE.

¹¹ As decisões eram tomadas no seio do Conselho, ficando sujeitas à regra da unanimidade. Para as modalidades de estabelecimento prático das ações comuns estava prevista a maioria qualificada.

¹² PEREIRA COUTINHO, Francisco & CAMISÃO, Isabel, “A Ação Externa”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Política da União*, Almedina, 2016, p. 1201.

¹³ GUERRA MARTINS, Ana Maria, *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia*, Lições de Direito Internacional Público II, Almedina, 2018, p. 301.

propósito o reforço da capacidade de ação externa da União e o fortalecimento da afirmação da organização no panorama internacional. Para tal, era vital a revisão global das normas referentes à PESC.

É indubitável que, em 1997, o Tratado de Amesterdão introduziu algumas alterações¹⁴ na PESC e fortaleceu o caráter operacional do segundo pilar, dando-se uma aproximação entre duas áreas intimamente conexas: a segurança e a defesa¹⁵. As Missões de Petersberg¹⁶ foram integradas no Título V do TUE, o que se traduziu num passo importante, atendendo à conjuntura internacional emergente: a ameaça de conflitos em grande escala tinha diminuído nitidamente; no entanto, a recrudescência de conflitos locais e regionais representava uma verdadeira ameaça à segurança europeia. Note-se que, de modo a materializar a atuação da União em matéria de defesa, a UEO passou a ser parte integrante do desenvolvimento da União, devendo apoiar a mesma na definição dos aspetos da política externa e de segurança comum respeitantes à defesa.

Paralelamente e com base na fraqueza demonstrada na resposta à crise das Balcãs, a UE reconheceu, na Cimeira Franco-Britânica, em Saint-Malo¹⁷, a necessidade de possuir

¹⁴ O Tratado de Amesterdão dotou a PESC de instrumentos mais coerentes (art. 12.º, TUE) e de um processo decisório mais eficaz (art. 13.º). Embora a regra geral da unanimidade se tenha mantido, os EM foram munidos da possibilidade de recorrer à abstenção construtiva, o que significa que a abstenção de um EM não impede a adoção de uma decisão. Ademais, foi introduzida a figura de um Alto Representante para a PESC (art. 26.º), procurando-se personalizar a imagem da União neste domínio e dotá-la de maior unidade e coerência, tendo-se consagrado, ainda, a possibilidade de o Conselho celebrar acordos internacionais em matéria de PESC.

¹⁵ De acordo com o disposto no art. 17.º do TUE, a PESC passou a abranger todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum. Neste caso, o Conselho Europeu recomendaria aos EM que adotassem uma decisão nesse sentido, nos termos das respetivas normas constitucionais.

¹⁶ Estas missões foram instituídas pela Declaração de Petersberg, adotada na sequência do Conselho Ministerial da UEO, realizado em Junho de 1992. Nos termos desta declaração, os países membros da UEO decidem colocar à disposição da organização, mas igualmente da NATO e da UE, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais. Trata-se, fundamentalmente, de operações humanitárias ou de evacuação de cidadãos, missões de manutenção da paz, bem como operações de gestão de crises e restabelecimento da paz.

¹⁷ A Declaração de Saint-Malo, resultante das negociações da Cimeira homónima, foi emitida a 4 de Dezembro de 1998 pelo Reino Unido e França. A mesma marcou a primeira vez, desde a proposta da CED, na década de 50, em que o Reino Unido apoiou uma integração mais profunda em termos de defesa fora da

meios capazes de realizar ações autónomas, apoiadas por um setor militar credível, ainda que sem prejuízo de uma parceria estratégica com a NATO. O inicial entendimento franco-britânico estendeu-se à comunidade europeia. Como resultado, no Conselho Europeu de Colónia, realizado em Junho de 1999, foram assumidos compromissos adicionais destinados a aprofundar a dimensão comunitária da segurança, tendo conferido impulso político à matéria de defesa europeia. Os Estados europeus, tendo reconhecido que a credibilidade da PESC exigia um suporte militar apto para a gestão de crises, mostraram-se, então, decididos a reforçá-la através do desenvolvimento de uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, alicerçada em capacidade militar e órgãos de decisão adequados¹⁸. O Conselho Europeu de Helsínquia, desenrolado em Dezembro de 1999, concretizou a dinâmica iminentemente operativa da PESD ao estabelecer o *Helsinki Headline Goal*, no qual se previa que a União passaria a dispor de uma Força de Reação Rápida, composta por 60.000 militares efetivos capazes de levar a cabo qualquer uma das tarefas incluídas nas Missões de Petersberg, a partir de 2003. Com efeito, a PESD representou a primeira iniciativa concreta para o desenvolvimento de uma capacidade militar autónoma no seio da União.

A entrada em vigor do Tratado de Nice, em 2003, consagrou uma arquitetura institucional para a PESD, integrada na PESC, dotando-a de estruturas políticas e militares permanentes em Bruxelas, que lhe permitiriam o controlo político e a direção estratégica de operações de gestão de crises – o COPS, o Comité Militar e o EMUE. A principal inovação do Tratado de Nice consistiu na autonomização da defesa¹⁹, tendo a UEO deixado de constituir o braço armado da União, dando-se uma transferência de capacidades operacionais da organização para a UE, assim como na extensão das cooperações reforçadas ao domínio da PESC, excluindo-se, contudo, a área da defesa. De um modo geral, as alterações introduzidas por este tratado não foram substanciais, tendo as principais inovações ocorrido à margem da revisão dos tratados, pelo que se perdeu

estrutura da NATO. A aceitação da necessidade de aumento das capacidades de defesa da UE pavimentou caminho para o lançamento da PESD em 1999.

¹⁸ UE, Conclusions of the Presidency on Cologne European Council, 3 e 4 de Junho, 1999, Anexo III, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm (consultado em 16/1/2021).

¹⁹ WESSEL, Ramses, “The EU as a black widow: Devouring the WEU to give birth to a European Security and Defence Policy”, in VINCENT KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, TMC Asser Press, 2001, p. 405.

*“uma oportunidade importante para consagrar de jure os consideráveis avanços concretizados na prática”*²⁰.

Em 2007, o Tratado de Lisboa, seguindo o processo evolutivo europeu no que diz respeito à segurança e à defesa, não só aboliu a estrutura tripartida de pilares, tornando a PESC mais simples, clara e coerente, como criou o SEAE e elevou a política comum de segurança e defesa a um novo patamar. Nas palavras de Ana Guerra Martins, *“as alterações introduzidas pelo tratado, no domínio da PESC e da PCSD, não são despiciendas, construindo uma tentativa séria e notável de melhorar a situação anterior (...) e de tornar a ação externa da União mais coerente, eficiente e efetiva”*²¹.

A base jurídica da PESC foi estabelecida entre os artigos 21.º e 46.º do TUE, sendo que, nos termos do artigo 24.º, n.º 1 do Tratado, a PESC abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum. Por seu turno, a PCSD, operando como substituta da PESD, é parte integrante da PESC e estabelece o quadro para as missões políticas e militares da UE, assim como para as missões e operações civis e militares no estrangeiro, destinadas à manutenção da paz, à prevenção de conflitos e ao reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (art. 42.º, n.º 1, TUE). A sua base jurídica encontra-se descrita nos artigos 42.º a 46.º do TUE, nos Protocolos n.º 10 e 11 e nas Declarações n.º 13 e 14. Note-se que, à semelhança da PESC, a PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União que conduzirá a uma defesa comum logo que o CE, deliberando, por unanimidade, assim o decida (art. 42.º, n.º 2, 1.º par.).

O tratado supracitado atribuiu à AED²² maiores competências e participação na definição das capacidades europeias, na política de armamento e no apoio ao Conselho, no que respeita à avaliação da melhoria das capacidades militares, tendo introduzido, igualmente, alguns instrumentos legais aptos a enfrentar as ameaças atuais e futuras da UE. Destaque-

²⁰ PEREIRA COUTINHO & CAMISÃO, “A Ação Externa...” *op.cit.*, p. 1205.

²¹ GUERRA MARTINS, *Os desafios contemporâneos...* *op.cit.*, p. 372.

²² A AED foi estabelecida pela Ação Comum de 12 de julho de 2004. Tem por missão apoiar os esforços do Conselho e dos EM, visando aperfeiçoar as capacidades de defesa da UE no campo da gestão de crises e sustentar a PCSD na sua atual configuração e na sua evolução futura.

se a Cláusula de Assistência Mútua, a Cláusula de Solidariedade e a Cooperação Estruturada Permanente.

Embora a PCSD não tenha sofrido mudanças substanciais nos primeiros anos que se seguiram à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, esta política revelou um enorme potencial de evolução, tanto a nível político como a nível institucional. Com efeito, recentemente, foi objeto de importantes alterações estratégicas e operacionais, com vista a fazer face aos desafios securitários experienciados e às demandas dos cidadãos europeus.

Na sequência das provações sofridas, nomeadamente, os ataques terroristas em solo europeu, das incertezas de um futuro próximo e da consequente inadequação da Estratégia Europeia de Segurança, datada de Dezembro de 2003, foi apresentada, em 19 de Junho de 2016, pela AR, Frederica Mogherini, uma Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança Comum da UE²³. Com a sua ênfase na segurança, a sua ambição de autonomia estratégica e a sua abordagem ao contexto europeu que, embora pragmática, assenta em princípios, a EUGS 2016 patenteou uma alteração significativa da filosofia subjacente à EES 2003 e identificou cinco prioridades para a política externa da UE: a segurança da nossa União, a resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da União, uma abordagem integrada dos conflitos, ordens regionais de cooperação e, por último, governação mundial para o século XXI²⁴.

Efetivamente, a EUGS tem vindo a ser implementada através de diversas medidas, sendo que o ano de 2016 foi particularmente frutífero. Na Cimeira de Bratislava, realizada em Setembro de 2016, os líderes europeus decidiram dar um novo impulso à segurança externa e à defesa europeias, reforçando, assim, a cooperação nestes domínios. Trabalhando no sentido de honrar os compromissos assumidos, adotaram, em Dezembro do mesmo ano, conclusões que não só aprovaram o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa, mas também instavam a uma intensificação da cooperação entre a UE e a NATO. O Plano de Execução, assente na EUGS, definia os próximos passos no desenvolvimento da política de segurança e defesa da União, centrando-se em três

²³ UE, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Junho, 2016.

²⁴ Ibid. pp. 9 e 10.

prioridades estratégicas que passavam por dar resposta aos conflitos e crises externos, desenvolver as capacidades dos parceiros e proteger a UE e os seus cidadãos. De modo a atingir estes propósitos e a impulsionar a cooperação em matéria de segurança e defesa, foram planeadas várias ações concretas, entre elas, o lançamento da CARD, o estabelecimento da PESCO, a criação de uma Capacidade Militar de Planeamento e Condução, assim como o reforço do conjunto de instrumentos de resposta rápida, incluindo os *Battlegroups* e as capacidades civis²⁵.

À imagem do ano de 2016, os anos compreendidos entre 2017 e 2019 foram palco de progressos fundamentais no âmbito da PCSD: em Março de 2017, foi instituída a CMPC²⁶; em Maio do mesmo ano, foi aprovada a CARD; o EDF foi instaurado em Junho de 2017; em Dezembro de 2017, foi estabelecida a PESCO, que conheceu, tal como investigado nos capítulos seguintes, um grande desenvolvimento nos anos subsequentes, principalmente, ao nível legislativo e dos projetos; em Agosto de 2018, foi fundado o EDIDP, a fim de apoiar a competitividade e a capacidade de inovação industrial da UE; entre Fevereiro e Março de 2019, o PE reiterou o seu apoio à PESCO, à CARD e ao EDF, tendo a segunda entrado em funcionamento no outono do mesmo ano.

Assim sendo, são notórios os contributos orientados para o reavivamento do debate sobre as questões de segurança e defesa. Até à data, a União está a dar passos muito significativos nestas matérias, cimentando o seu papel no panorama internacional. Note-se, porém, que os mesmos não se esgotam nas iniciativas supracitadas, sendo o resultado de um processo em constante desenvolvimento e aperfeiçoamento.

2. A UE e a NATO

A caminhada da União pelos trilhos da segurança e defesa não foi, de todo, solitária, tendo sido acompanhada e complementada pela NATO. Na verdade, embora a relação entre a

²⁵ PE, Política Comum de Segurança e Defesa, ficha técnica sobre a UE, 2020, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa> (consultado em 4/2/2021).

²⁶ Uma estrutura destinada a melhorar a capacidade da UE na reação célere e eficaz em operações militares compostas por 2.500 militares. Até à data, supervisionou três missões não executivas no Mali, Somália e na República Centro-Africana.

UE e a NATO remonte ao ano de 2002, a ligação entre a Europa e a Aliança sucede desde a criação da última, no período subsequente à 2.^a Guerra Mundial.

A NATO e a UE são duas entidades internacionais especialmente vocacionadas para dar resposta aos desafios atuais, bem como aptas a reforçar o elo transatlântico, que se tem revelado fulcral na manutenção da paz, estabilidade e prosperidade do Ocidente. Apesar da inegável conexão entre elas, a essência e as características destas duas organizações são distintas. A NATO é uma aliança militar²⁷, cuja principal tarefa é a condução de operações militares, decididas unanimemente pelos seus membros, com o objetivo de zelar pela defesa coletiva. Já a UE, sendo essencialmente uma união económica, monetária e, mais recentemente, política, dispõe de um conjunto de instrumentos civis que lhe têm possibilitado desempenhar um papel importante na cena internacional, embora com lacunas, que advêm da falta de um instrumento militar credível, mas também, por vezes, da vontade política de o utilizar.

Aquando do seu nascimento, o papel da NATO era, maioritariamente, definido como *“to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down”*²⁸. Contudo, a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a consequente desintegração do Pacto de Varsóvia puseram em causa a natureza da segurança europeia. Ambos os lados do Atlântico chegaram a questionar a necessidade de existência da NATO, já que existiriam muitas formas de a Europa se adaptar à “nova ordem mundial”. Contudo, não só a Aliança subsistiu, como se iniciou, desde os anos 90, uma maior aproximação entre as duas organizações.

Em 1994, foi implementada a IESD, cuja finalidade consistia no reforço do pilar europeu da Aliança, levando os europeus a assumir uma maior responsabilidade no que diz respeito à sua própria segurança. Por sua vez, no final do ano de 2002, foi aprovada a Declaração Conjunta UE-NATO sobre a PESD. Este documento constituiu o início oficial da parceria estratégica e institucionalizou os princípios fundamentais do

²⁷ A NATO é uma aliança de países da Europa e da América do Norte, tendo o seu alicerce no Tratado do Atlântico Norte, assinado a 4 de Abril de 1949, em pleno período de Guerra Fria. Conta, atualmente, com 30 membros que mantêm a sua plena soberania e independência.

Apesar de o objetivo fundamental de assegurar a defesa coletiva dos seus membros se encontrar inalterado, tem-se destacado o aspeto da parceria e cooperação com os mais variados sujeitos internacionais, entre eles, a ONU e a UE.

²⁸ Frase proclamada pelo primeiro Secretário-Geral da NATO, General Ford Hastings (cfr. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm (consultado em 22/2/2021)).

relacionamento, constatando que embora as duas organizações tenham uma natureza diferente, a parceria é vantajosa para ambas, salientando que é crucial a consulta mútua efetiva, o diálogo e a transparência, bem como a existência de respeito pela tomada de decisões autónomas, pelos interesses de cada uma e pelos princípios da Carta das Nações Unidas. O ano de 2003 apresentou-se como decisivo, visto que a entrada em vigor do Tratado de Nice consagrou uma arquitetura institucional para a PESD. Não obstante, persistia a falta de capacidades de planeamento e de apoio logístico para a realização das operações, tendo-se celebrado um acordo de parceria estratégica com a NATO, designado de *Berlin Plus*, através do qual a Aliança se comprometia a disponibilizar as suas capacidades para apoio às operações da UE.

Após um período de estagnação da relação de parceria, motivado por uma multiplicidade de fatores, até ao final de 2007, as tentativas de aproximação encetadas redundaram no Conceito Estratégico de 2010, onde se reafirmou a ideia de que uma capacidade de defesa mais forte e capaz da União é do interesse da NATO, já que reforça as capacidades da Aliança²⁹.

Num período mais recente, podemos atestar que a relação entre a UE e a NATO continua sólida. Na sequência da Declaração Conjunta UE-NATO de 2016³⁰, onde as organizações aprovaram 42 medidas destinadas ao aprofundamento da relação de parceria estratégica, nas quais se previa a defesa cibernética, a reforma do setor da segurança, o desenvolvimento de capacidades, o reforço da resiliência entre Estados vizinhos, a segurança marítima e o combate às ameaças híbridas, as duas entidades assinaram, em Julho de 2018, uma Declaração adicional³¹, consagrando-se o alargamento do âmbito dos seus esforços de cooperação. Embora, segundo Blockmans, esta declaração seja modesta,

²⁹ NATO, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19 e 20 de November, 2010, p. 28, par. 32, disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (consultado em: 25/2/2021).

³⁰ Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 8 de Julho, 2016, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> (consultado em: 25/2/2021).

³¹ Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, The President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 10 de Julho, 2018, disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf (consultado em: 26/2/2021).

no sentido em que não acrescenta muito de novo ao que já tinha sido acordado em Varsóvia em 2016³², a mesma reiterou o desenvolvimento de capacidades “*coerentes, complementares e interoperáveis*”³³ e definiu uma visão partilhada sobre o modo como as organizações irão colaborar para enfrentar ameaças à segurança comum, nomeadamente, através da concentração na mobilidade militar, no combate ao terrorismo e no reforço da resistência aos riscos químicos, biológicos e nucleares.

Atualmente, a UE e a NATO continuam a aprofundar a sua cooperação de longa data, tendo sido feitos progressos em várias áreas no âmbito das 74 propostas comuns, incluindo as que se revelaram relevantes no contexto pandémico, tais como o combate à desinformação e à propaganda hostil, a resposta a ameaças cibernéticas e a preparação civil³⁴.

Partilhando interesses estratégicos e enfrentando os mesmos desafios, a UE e a NATO cooperam em questões de interesse comum, trabalhando, conjuntamente, na gestão de crises, no desenvolvimento de capacidades, bem como no apoio aos seus parceiros comuns no Leste e no Sul. Ora, isto evidencia a relação que se estabelece entre a União e a NATO. Com efeito, para alguns autores, onde se destaca Patrícia Daehnhardt³⁵, embora seja óbvia uma cooperação em diversos aspetos práticos ao nível operacional, sobrevivem, ainda, alguns entraves, especialmente relacionados com a fraca articulação institucional e política entre as duas instituições, que impedem a fruição de todo o potencial de uma parceria estratégica desta dimensão.

Face a receios de que os esforços da defesa europeia tivessem como intuito enfraquecer o papel da NATO, é importante notar que ao longo de todas as investidas, os EM procuraram deixar claro que não se pretendia uma substituição da NATO enquanto principal garante da segurança europeia, afirmando, explicitamente, que os instrumentos

³² BLOCKMANS, Steven, “The EU’s modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?”, in *Common Market Law Review*, N.º 55, 2018, p. 1791.

³³ Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, The President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 10 de Julho, 2018, par. 10.

³⁴ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf (consultado em: 27/2/2021).

³⁵ DAEHNHARDT, Patrícia, “A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa”, in *Nação e Defesa*, N.º 137, 2014, pp. 45-73.

européus apenas atuariam militarmente nas situações em que a NATO, como um todo, não estivesse envolvida e que não se criariam duplicações desnecessárias. Efetivamente, à luz do artigo 42.º, n.º 7, 2.º par. do TUE, os compromissos e a cooperação dos países da UE, ao abrigo da PCSD, são consentâneos com os compromissos que tais países assumiram no contexto do Tratado do Atlântico Norte, sendo que, para os EM que sejam membros da NATO, esta continua a ser a instância apropriada para a defesa coletiva.

Apesar desta disposição normativa e da inscrição, em sede de EUGS, da necessidade de aprofundamento da cooperação, mas também de respeito pela autonomia de ambas as organizações³⁶, deu-se um recrudescimento destes receios em 2016, em virtude da utilização do termo autonomia estratégica, enquanto conceito-chave na prossecução de uma política de segurança e defesa comum. Embora não seja um conceito novo, tendo sido utilizado pela primeira vez na Declaração de Saint-Malo, o mesmo gerou, indubitavelmente, controvérsia, tanto na Europa como nos EUA. Na verdade, a falta de clareza conceptual em torno da autonomia estratégica resultou numa frequente incompreensão do conceito e numa incorreta interpretação das intenções da UE, especialmente, se associados às ambições gaullistas francesas. Estas incoerências conduziram a uma rejeição generalizada da autonomia estratégica, motivada pelo pressuposto de que a ascensão da UE envolve, inevitavelmente, a exclusão e o enfraquecimento da NATO.

Conquanto a EUGS ofereça uma definição bastante limitada, uma nota da AR ao Conselho, datada de 14 de Novembro de 2016, afirma que *“a autonomia estratégica da Europa implica a capacidade de agir e cooperar com os parceiros internacionais e regionais sempre que possível, podendo ao mesmo tempo operar autonomamente quando e onde necessário (...) não há contradição entre os dois. Os EM dispõem de um “conjunto único de forças” que podem utilizar a nível nacional ou em quadros multilaterais. O desenvolvimento das capacidades dos EM através da PCSD e da utilização dos instrumentos da UE também ajudará, assim, a reforçar as capacidades potencialmente*

³⁶ UE, *Shared Vision, Common Action... op.cit.*, Junho, 2016, pp. 19 e 20.

disponíveis para as Nações Unidas e a NATO”³⁷. Estas ideias foram reforçadas na Conferência de Segurança de Munique de 2019³⁸.

De um modo geral, as preocupações com a autonomia estratégica são improcedentes. A mesma não equivale a uma rutura ou dissociação da Aliança Atlântica. De facto, o reforço europeu deve ser visualizado como um fortalecimento da Aliança, devendo, por isso, ser conduzido em estreita cooperação com a NATO, consolidando, simultaneamente, o vínculo transatlântico. Posto isto, a autonomia estratégica é do melhor interesse de ambos os lados do Atlântico.

3. Síntese conclusiva

A génese e a evolução da política europeia de defesa caminham de mão dadas com as da política europeia de segurança, confundindo-se, por vezes. O Tratado de Maastricht consistiu no primeiro passo jurídico para a criação de uma política de defesa comum, tendo as disposições do TUE que enquadram esta política sofrido alterações significativas ao longo das últimas décadas, especialmente entre os anos de 1997 e 2007. Todavia, a PCSD, globalmente considerada, consiste num resultado temporário de um processo moroso, iniciado nos anos 50 e em constante desenvolvimento, que ainda não se concretizou plenamente - a mesma conduzirá a uma defesa comum logo que o CE, deliberando, por unanimidade, assim o decida.

A conjuntura mundial referente às ameaças securitárias transformou-se a partir da década de 90, entrando-se numa nova fase nos domínios da segurança e defesa. Se durante a Guerra Fria, a ameaça para o bloco Ocidental traduzia-se na União Soviética e, para o bloco Oriental a ameaça consistia no Ocidente em si mesmo, atualmente, a noção de ameaça é bem mais ampla. O terrorismo e os seus efeitos nos EM, a volatilidade

³⁷ UE, Note from the HR/VP to Council on Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, 14 de Novembro, 2016, p. 17, par. 18.

³⁸ SEAE, Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference, 15 de Fevereiro, 2019, disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/iran/58232/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-munich-security-conference_en (consultado em 15/3/2021).

económica, as alterações climáticas e a insegurança energética também integram o conceito de ameaça. Nesse sentido, a cooperação é essencial.

Inicialmente, a UE desenvolveu-se como uma potência iminentemente civil, deixando a sua segurança a cargo da NATO. A relação de parceria e cooperação com a NATO, que complementa qualquer iniciativa de reforço militar comunitário europeu, mantém-se até aos dias de hoje, sendo um elemento capital na existência de um período de paz, segurança, estabilidade e prosperidade, algo que se reveste de importância colossal, bem como no desenvolvimento de uma abordagem global da gestão de crises e operações, o que requer a aplicação eficaz de meios militares e civis.

No entanto, apesar desta relação de parceria estratégica, a UE tem procurado desenvolver mecanismos e capacidades militares que lhe permitam a gestão de crises internacionais. De facto, num período mais recente, a União tem dado passos significativos no sentido de aplicar o Tratado de Lisboa nos domínios da segurança e da defesa, demonstrando, assim, uma capacidade de resposta célere e coerente aos pedidos dos EM, que estão politicamente dispostos a avançar nestes domínios, ao contrário do que se verificou no passado.

As iniciativas adotadas, que pretendem tornar a PCSD mais eficaz, pujante e orientada para os resultados, assim como alcançar um maior desenvolvimento das capacidades civis e militares e da indústria de defesa europeia, não consubstanciam, como temem alguns, a rejeição da Aliança ou a contestação da importância da NATO. As mesmas destinam-se a afirmar a credibilidade da União como ator internacional, dotando-a dos instrumentos necessários a uma atuação externa eficaz. Assim sendo, as questões de saber qual deverá ser a relação entre estas duas entidades ao longo das próximas décadas; por que razão necessita a Europa de duas entidades de defesa aparentemente comparáveis; se a UE atingir, efetivamente, a autonomia estratégica, qual será o objetivo da NATO e, em sentido inverso, caso não aconteça, qual será o objetivo da PCSD afiguram-se, em nosso entender, descabidas. A NATO é um parceiro único e essencial e a sua conexão com a UE não pode ser descartada.

Note-se, todavia, que as relações devem ser readaptadas. Ora, se a autonomia estratégica, o objetivo plasmado na EUGS 2016, ainda que compatível com a existência de uma relação de cooperação, como averiguámos, se concretizar, implicará um envolvimento

progressivo da União na assunção da liderança no seio da NATO, indo, então, ao encontro dos apelos americanos de maior responsabilidade e partilha de encargos. Erguer-se-ia, assim, o tão aclamado pilar europeu da Aliança, que deveria ser promovido tanto por europeus como por americanos, enquanto condutor de uma autonomia europeia crescente. Cremos que, no futuro, a conexão poderia ser reformulada com base num novo tratado que reconhecesse a eventual equivalência militar e estratégica das duas organizações. Seria despropositado a UE assumir perpetuamente um estatuto subordinado e dependente face ao aliado transatlântico.

Capítulo II – PESCO

1. Natureza jurídica da PESCO

Dado o caráter restritivo das disposições relevantes em matéria de defesa contidas nos tratados, ainda em grau superior às da PESC no geral, uma vez que os assuntos e decisões “*com implicações militares ou de defesa*” eram objeto de exceções e derrogações às regras e princípios gerais, nomeadamente, no que diz respeito ao financiamento e ao procedimento de votação, onde era exigida a unanimidade, o Tratado de Lisboa propunha-se a flexibilizar a PCSD³⁹. Nesse sentido, o tratado modificou, significativamente, as disposições relativas a esta política, a fim de permitir ao Conselho e aos EM uma maior escolha de soluções flexíveis na condução efetiva e eficiente de um maior número de operações civis e militares, aumentando, por conseguinte, o papel e o valor da União no domínio da gestão de crises.

De facto, graças ao Tratado de Lisboa, deu-se uma evolução de um conjunto de disposições restritivas e excecionais para um quadro normativo mais flexível, o que, desde logo, se compreende e aplaude, na medida em que a premência de algumas decisões no campo da PCSD não se coaduna com a complexidade, morosidade e ocasional bloqueio dos procedimentos previstos.

Um dos exemplos desta abordagem mais flexível no domínio da defesa consiste na Cooperação Estruturada Permanente⁴⁰: uma inovação do Tratado de Lisboa, “*uma das reformas mais significativas em matéria de defesa*”⁴¹ e objeto de estudo desta dissertação. No entanto, este não é o único mecanismo presente no Tratado de Lisboa que, em matéria de segurança e defesa, utiliza o vocábulo “cooperação”. Efetivamente, a par da PESCO, identificamos a cooperação reforçada, prevista nos artigos 22.º e 31.º do TUE, e a

³⁹ Destaque-se que o processo decisório subjacente à PCSD continua a assentar na regra da unanimidade (art. 42.º, n.º 4, TUE). A mesma não conhece qualquer exceção, não podendo, ao contrário do que se verifica no âmbito da PESC, ser alterada pelo CE, já que a “cláusula passerelle”, prevista no art. 31.º, n.º 3 do TUE, não é aplicável em sede militar ou de defesa, tal como disposto no art. 31.º, n.º 4.

⁴⁰ Este mecanismo está previsto nos arts. 42.º, n.º 6 e 46.º do TUE.

⁴¹ PEREIRA COUTINHO & CAMISÃO, “A Ação Externa...” *op.cit.*, p. 1218.

cooperação mais estreita, consagrada no artigo 42.º, n.º 5 do TUE e regida pelo artigo 44.º.

Nesse sentido, é fulcral a compreensão destas modalidades de cooperação entre EM, a fim de averiguar e discernir de que forma a PESCO difere da cooperação reforçada e da cooperação mais estreita, que foram desenvolvidas ao longo de sucessivos tratados. De notar que, embora terminologicamente distintas, todas elas partilham a ideia de flexibilidade e de integração diferenciada.

1.1 Cooperação mais estreita, cooperação reforçada e cooperação permanente

Desde os primórdios da construção europeia, *i.e.*, desde o Tratado de Roma, que o quadro jurídico da UE continha disposições especiais não impeditivas da existência de uniões regionais entre os países do Benelux, sendo que esta tendência se manteve com a adesão da Suécia, da Finlândia e da Dinamarca, que continuaram a ser membros do Conselho Nórdico.

Após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, o apelo à introdução de maior flexibilidade na formulação de políticas da União foi adquirindo força. Por um lado, era necessário simplificar a tomada de decisões numa União cada vez maior, ainda que sem avançar no sentido da maioria qualificada numa área em que o *acquis communautaire* era mínimo e o consenso era considerado essencial, e onde os bloqueios por parte de um único EM eram cada vez mais recorrentes; por outro lado, era essencial saber lidar com os diferentes níveis de ambição presentes no seio de uma União progressivamente mais heterogénea. É neste contexto que surgem os conceitos de “Europa a várias velocidades”⁴², “à la carte”⁴³ e de “geometria variável”⁴⁴.

⁴² “Europa a várias velocidades” é o termo utilizado para descrever a ideia de um método de integração diferenciada em que os objetivos comuns são perseguidos por um grupo de EM capazes e dispostos a avançar, ficando implícito que os outros se seguirão mais tarde.

⁴³ Refere-se à ideia de um método não uniforme de integração europeia que permite aos países da UE selecionar as políticas, como se de um menu se tratasse, e nelas se envolverem plenamente. Este conceito é uma realidade, sendo que alguns países integram a Zona Euro, enquanto outros não.

⁴⁴ Em suma, “Europa a várias velocidades”, “à la carte” e de “geometria variável” correspondem a conceções que partem do princípio de que as diferenças existentes entre os EM sugerem a existência de opções diversificadas. Assim sendo, as diversas políticas comunitárias podem não obrigar todos os EM de forma igual.

Rodeado de um debate intenso e tendo a União Económica e Monetária como precedente e exemplo de integração mais profunda entre alguns EM, na medida em que “*assentava num princípio de flexibilidade ou diferenciação*”⁴⁵, onde se enfatizava a capacidade, o cumprimento (aferido em função de critérios de convergência comumente definidos) e a vontade política, o conceito de cooperação reforçada entrou no campo político e, por conseguinte, no vocabulário comunitário.

O Tratado de Amesterdão consagrou, então, a possibilidade de estabelecimento de cooperação reforçada entre EM. Nesta sede, é importante fazer um apontamento terminológico. A versão em língua inglesa dos tratados menciona “*closer cooperation*”, o que se pode traduzir para “cooperação mais estreita”, em português. Porém, é unânime a utilização da expressão “cooperação reforçada” na versão portuguesa dos Tratados. Com o intuito de evitar incompreensões e proceder a distinções, optamos por utilizar a expressão “cooperação reforçada” aquando de uma referência geral, “cooperação mais estreita” para os casos de “*closer cooperation*” e “cooperação reforçada” para as situações de “*enhanced cooperation*”.

Ultrapassado o constrangimento linguístico, insta saber no que consiste a cooperação reforçada. Ora, nas palavras de Paulo Pitta e Cunha, cooperação reforçada traduz-se “*num conceito equivalente ao de flexibilidade, de geometria variável, de integração diferenciada, aproximando-se da ideia de círculos concêntricos e não excluindo a perspectiva de um diretório composto por um grupo limitado de países*”⁴⁶. A sua finalidade passa pela prossecução dos objetivos da integração, visando uma integração diferenciada mais intensa, profunda e rápida, bem como pela superação de uma paralisia originada por um país ou pequeno grupo de países que não pretendam participar na iniciativa integradora.

O Tratado de Amesterdão confirmou a possibilidade de cooperação mais estreita em termos genéricos, uma vez que era aplicável a praticamente qualquer área política, com exceção dos “*campos correspondentes à regulação básica da vida da União*”⁴⁷, ou seja,

Apesar de o discurso oficial da União tentar combater estas visões, a sua aplicação prática é real. Exemplos disso são a Zona Euro e o Acordo de Schengen.

⁴⁵ CUNHA, Paulo de Pitta, “As cooperações reforçadas na União Europeia”, 2000, p. 1222.

⁴⁶ Ibid., p. 1219.

⁴⁷ Ibid., p. 1220.

das áreas de competência exclusiva da União⁴⁸. Contudo, se a par da cláusula geral, prevista no artigo 43.º do TUE, existiam disposições específicas respeitantes ao primeiro e ao terceiro pilar (arts. 11.º e 40.º do TUE, respetivamente), a cooperação mais estreita não se encontrava prevista no campo do segundo pilar, o da PESC⁴⁹.

Destaque-se que o dispositivo consagrado era complexo, restritivo e sujeito a um conjunto de verificações jurídicas e institucionais, o que o tornava, portanto, pouco operacional. Na verdade, era concebível como “último recurso”, devendo privilegiar-se outras soluções. Conquanto pudesse ser desencadeado por votação por maioria qualificada, exigia-se o envolvimento da maioria dos EM, mantendo os restantes o direito de adesão posterior.

Por seu turno, o Tratado de Nice reestruturou as disposições do TUE relativas à cooperação reforçada, tornando-a ligeiramente menos restritiva e mais flexível. Primeiramente, alterou a denominação utilizada, substituindo “*closer cooperation*” por “*enhanced cooperation*”. No que toca a alterações estruturais, a principal inovação neste domínio residiu na admissão do mecanismo no pilar da PESC (arts. 27.º A - 27.º E do TUE), aparecendo, assim, universalizado aos três pilares. Todavia, esta implementação foi operada, utilizando as palavras de Paulo Pitta e Cunha, com “*grande prudência*”⁵⁰, uma vez que a cooperação reforçada estava condicionada à aprovação de uma “ação comum” ou “posição comum” e excluía, explicitamente, a sua aplicação às questões com implicações militares ou no setor da defesa (art. 27.º B do TUE). Ademais, estava previsto o direito de veto, como “*travão de emergência*”⁵¹ (art. 27.º C do TUE)⁵².

⁴⁸ Exemplo disso seriam os domínios do mercado interno, da política comercial exterior e dos transportes.

⁴⁹ As razões desta exclusão eram essencialmente duas: por um lado, a essência da política, que envolve aspetos centrais de soberania e, por isso, justifica as exigências de unanimidade por parte dos Estados; por outro, o mecanismo da abstenção construtiva, disposto no art. 23.º do TUE, permitia substituir, de certa forma, o recurso à cooperação mais estreita.

⁵⁰ CUNHA, Paulo de Pitta, “O alargamento da União Europeia e a reforma institucional – o Tratado de Nice”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 63, Vol. I/II, 2003, ponto 1.

⁵¹ PEREIRA COUTINHO & CAMISÃO, “A Ação Externa...” *op.cit.*, p. 1204.

⁵² De facto, enquanto no primeiro e terceiro pilares foi suprimido o poder de veto, atribuído pelo Tratado de Amesterdão ao EM discordante, no segundo pilar, a possibilidade de veto por um EM que invoque importantes razões de política nacional funcionava como uma espécie de condição à admissão de cooperações reforçadas neste domínio, atendendo à natureza sensível da matéria em causa.

Torna-se, assim, claro que a defesa se tratava (e trata) de uma matéria qualificada, numa área que, *per se*, já é restrita (PESC). Efetivamente, os domínios da segurança e, sobretudo, da política de defesa foram (e têm sido) enquadrados em termos distintos⁵³.

Embora o TECE não tenha adotado progressos revolucionários no domínio geral, uma vez que a cooperação reforçada continuou a ser visualizada como uma opção de último recurso, exigindo-se um quórum de um terço dos EM e, em adição, a aprovação preliminar do PE (arts. I-44.º e III-416.º - 423.º), e a sua aplicação no âmbito da PESC dependesse, uma vez mais, de unanimidade (art. III-420.º, n.º 2), os avanços na área da defesa foram ambiciosos e notáveis, seguindo as propostas do Anteprojeto do TECE.

Expectavelmente, as questões subjacentes à política de defesa permaneciam uma realidade: os EM membros da NATO continuavam a recorrer à Aliança para a defesa comum e os membros não integrantes da NATO regiam-se pelo carácter específico das suas disposições nacionais⁵⁴. Simultaneamente, uma cooperação mais estreita entre dois ou mais EM a nível bilateral, no quadro da UEO e da Aliança Atlântica, era encorajada. Era, pois, central estabelecer de que forma o relacionamento com a NATO ir-se-ia processar, assim como conciliar os interesses dos países europeus, portadores de níveis de capacidade e ambição militar substancialmente diferentes. Ora, em virtude do quadro jurídico e institucional menos desenvolvido e do papel predominante dos governos nacionais na mobilização dos recursos, as ideias de flexibilidade, diferenciação e integração mais profunda teriam de assumir características específicas, de forma a serem bem-sucedidas neste domínio.

Estas especificidades foram, naturalmente, abordadas e resultaram não só na inclusão de uma disposição de cooperação mais estreita⁵⁵, que, basicamente, lançou as bases da atual CAM⁵⁶, mas também na incorporação de uma cooperação estruturada permanente que permitia aos EM cujas “*capacidades militares preenchessem critérios mais elevados*”, “*assumir compromissos mais vinculativos*” para as tarefas mais exigentes.

⁵³ Este facto é demonstrado, por exemplo, com a transferência das ações da União em matéria de defesa para a UEO, considerada, tal como supracitado, como parte integrante do desenvolvimento da União.

⁵⁴ Era o caso da Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia que assumiam o estatuto de neutralidade.

⁵⁵ Art. I-41.º, n.º 7, TECE.

⁵⁶ Prevista no art. 42.º, n.º 7 do TUE, a CAM visa garantir aos EM alvos de agressão armada um mecanismo solidário de auxílio por parte dos restantes EM, devendo estes fazer uso de todos os meios ao seu alcance, sem que exista necessidade de intervenção das instituições da UE.

Esta cooperação estruturada permanente encontrava-se consagrada nos artigos I-41.º, n.º 6⁵⁷ e III-312.º do TECE, sendo que, em complemento destas disposições, foi elaborado um protocolo – o Protocolo n.º 23 – que dispunha que esta modalidade de cooperação era aberta a qualquer EM que preenchesse, até 2007, os critérios de capacidade operacional. Os critérios adicionais compreendiam o desenvolvimento de grandes programas de equipamento, conjuntos ou europeus, no quadro da AED.

O fracasso da ratificação do TECE e o impulso de reforma daí derivado conduziram, finalmente, ao Tratado de Lisboa que incorporou todas estas disposições quase literalmente. Acrescentou, todavia, no seio da cooperação estruturada permanente, por meio do Protocolo n.º 10, requisitos operacionais, objetivos fiscais, mesmo que não quantificados, e cooperação industrial multinacional.

Apesar de a grande novidade do Tratado de Lisboa no âmbito da PCSD consistir, de facto, na extensão do mecanismo da cooperação reforçada à segurança e defesa, em termos rigorosos, o Tratado agregou e adaptou grande parte das disposições consagradas no texto de 2004, alterando, mas não substituindo, os tratados existentes. Assim, confirmou e aprofundou o recurso à cooperação reforçada, tornando o processo mais simples e mais eficiente.

As regras referentes às cooperações reforçadas propriamente ditas permaneceram praticamente inalteradas, excetuando-se o quórum mínimo de EM participantes, que foi fixado em nove. Nesse sentido e presentemente, segundo os Tratados, as cooperações reforçadas “gerais” podem ser iniciadas no âmbito das políticas europeias, salvo nas que integram as competências exclusivas da União, permitindo-se, assim, uma cooperação maior do que a inicialmente profetizada pelos Tratados para o domínio político em questão. A cooperação reforçada é instituída sob os auspícios da UE, através das suas instituições e procedimentos⁵⁸ e está ao alcance de todos os EM, quer no momento da sua formação, quer num momento ulterior, desde que os EM que nela desejem participar

⁵⁷ De notar que o texto do artigo foi inspirado na UEM, principalmente, no que toca à ênfase em critérios funcionais pré-definidos para participação. Todavia, ao contrário da UEM, não os quantificou. Além disso, a qualificação de “permanente” não é desprovida de significado: pretendia-se estabelecer uma associação ainda mais estreita à UEM, outrora referida como irreversível.

⁵⁸ Arts. 20.º, TUE e 326.º, TFUE.

respeitem as decisões tomadas nesse âmbito⁵⁹. O procedimento para a ativação desta cooperação é descrito no artigo 329.º do TFUE e exige a autorização do Conselho por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após a aprovação do PE. Porém, o Tratado prevê procedimentos específicos aplicáveis à cooperação reforçada no setor da PESC⁶⁰, à cooperação estruturada permanente no domínio da defesa⁶¹, que estudaremos detalhadamente *infra*, à cooperação no âmbito de uma missão europeia sobre questões de defesa⁶² e, por fim, à cooperação em matéria penal e policial⁶³.

Posto isto, coloca-se a questão de saber qual é, efetivamente, a natureza jurídica da PESCO. Podemos afirmar que não restam dúvidas de que a PESCO se trata de uma cooperação reforçada *latu sensu*, visto que almeja uma integração ou cooperação avançada numa determinada área no âmbito das estruturas da UE, sem a participação de todos os EM na iniciativa. No entanto, constitui um caso especial de cooperação reforçada, em virtude de vários aspetos, quer materiais quer procedimentais.

Primeiramente, o adjetivo “permanente” intenta demarcá-la do caráter temporário subjacente às outras formas de cooperação reforçada previstas nos tratados, tanto no plano geral como no plano da defesa. Em segundo lugar, incide sobre uma matéria qualificada - a defesa - e, embora não sendo a única, não se confunde com a cooperação mais estreita, prescrita no artigo 42.º, n.º 5 e regida pelo artigo 44.º, não só em função das suas características e critérios operacionais objetivos, mas também em virtude do procedimento aplicável, que é substancialmente diferente. Em terceiro lugar e diretamente relacionado com a questão do procedimento específico, ao contrário do que é exigido para as cooperações reforçadas, a cooperação estruturada permanente não prevê um limite mínimo de EM e deixa as deliberações e as decisões, exclusivamente, nas mãos dos Estados que a compõem. Ademais, a decisão do Conselho que autoriza a cooperação estruturada permanente é adotada por maioria qualificada e não por unanimidade⁶⁴, exigida para as cooperações reforçadas no âmbito da PESC⁶⁵.

⁵⁹ Arts. 327.º, 328.º e 331.º, TFUE.

⁶⁰ Arts. 22.º e 31.º, TUE, em articulação com o 329.º, n.º 2 e 331.º, n.º 2, TFUE.

⁶¹ Arts. 42.º n.º 6 e 46.º, TUE.

⁶² Art. 44.º, TUE.

⁶³ Arts. 82.º, 86.º e 87.º, TFUE.

⁶⁴ Art. 46.º, n.º 2, TUE.

⁶⁵ Art. 329.º, n.º 2, TFUE.

Estes aspetos denotam a flexibilidade acrescida da PESCO, quando comparada com as outras modalidades de cooperação. Por fim, ao contrário do que se verifica com as cooperações reforçadas, a cooperação estruturada permanente não é observada nem utilizada como uma opção de “último recurso” que advém de uma tentativa falhada de consenso no Conselho sobre um projeto de proposta legislativa da Comissão.

2. O surgimento da PESCO

A PESCO emergiu do Tratado de Lisboa, na esteira do TECE, mas as suas raízes são mais antigas, provenientes de “*sementes de integração diferenciada lançadas pelo Tratado de Maastricht*”⁶⁶ e da emergência de uma UE fragmentada. Todavia, após a sua formalização em sede de tratado, a PESCO hibernou, sendo apelidada, por Jean-Claude Juncker, de “*sleeping beauty*”⁶⁷ do Tratado de Lisboa.

Aquando da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tornou-se notório que nem os EM nem as instituições europeias ansiavam um lançamento imediato da PESCO, sendo que as escassas iniciativas nesse sentido foram infrutíferas⁶⁸. A frustração das expectativas deveu-se, principalmente, ao contexto político global vivido, profundamente marcado pela crise da dívida soberana na zona Euro, e à canalização de esforços na criação do SEAE, definido pelo tratado como a prioridade em termos de política externa e segurança. Para mais, além de nenhum país ou grupo de países estar disposto a avançar nessa direção, o elemento de propulsão franco-britânico estava desviado da rota europeia de defesa, encontrando-se mais centrado na cooperação bilateral. Exemplos disso são os tratados de *Lancaster House* e a intervenção militar na Líbia no quadro da NATO. Paralelamente aos fatores políticos inibidores, a própria essência da PESCO foi questionada, em especial, o

⁶⁶ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1805.

⁶⁷ UE, “In Defence of Europe”, Speech by President Juncker at the Defence and Security Conference Prague, Speech/17/1581, 9 de Junho, 2017, p. 3.

⁶⁸ Nestas iniciativas incluem-se a apresentação, por parte da Bélgica, da Hungria e da Polónia, durante a sua Presidência do Trio, em 2010, de um documento não oficial sobre a PESCO - onde eram delineadas algumas ideias vocacionadas a tornar a cooperação mais inclusiva e eficaz - e de um pedido escrito, formulado em 2011 por Espanha e Itália, à AR, Catherine Ashton, a solicitar a inclusão da PESCO na agenda do Conselho dos Negócios Estrangeiros.

seu potencial divisório entre os Estados que são dotados das capacidades requeridas e os que não gozam das mesmas⁶⁹.

Esta tendência de desprezo pelo mecanismo manteve-se até 2017, ano em que a PESCO, finalmente, despertou. Deparamo-nos, então, com a questão de saber que fatores estiveram na origem deste despertar.

É inegável que o contexto político e geoestratégico sofreu alterações substanciais, sendo que a ocorrência de determinados eventos obrigou a UE a proceder a uma reavaliação do ambiente securitário europeu. A invasão e a subsequente anexação da Crimeia, pela Rússia, em 2014, não só abalaram a estrutura da UE, ao representarem uma ameaça direta para a segurança europeia, mas também evidenciaram as dificuldades que os europeus enfrentariam em caso de confronto militar direto. Por seu turno, os ataques terroristas sofridos em França, Alemanha, Noruega e noutros países do velho continente demonstraram a necessidade de um envolvimento transfronteiriço, de modo a assegurar a proteção dos cidadãos europeus. Estes acontecimentos, aliados à crise migratória de 2015 e 2016, alimentada pelos conflitos na Síria e na Líbia, e propulsora de crescentes exigências de adoção, tanto pela UE como pelos governos nacionais, de medidas de proteção dos cidadãos da pátria europeia contra os impactos do fenómeno migratório e ameaça terrorista, revelaram a premência de uma reconsideração das temáticas da segurança e defesa na Europa. Isso materializou-se na EUGS, divulgada pela AR, Frederica Mogherini, em Junho de 2016.

Efetivamente, muito tinha mudado desde a publicação da última EES, datada de 2003, tal como sublinhado por Frederica Mogherini no seu prefácio: “*o propósito, e até mesmo a própria existência da nossa União Europeia, está a ser posto em causa*”⁷⁰. Nesse sentido, era fulcral nutrir a ambição de autonomia estratégica⁷¹, assim como construir uma União mais credível, reativa, coesa e solidária. Para tal, era capital normalizar e reforçar a cooperação entre os EM em matéria de defesa, sendo que se a mesma fosse “*bem-*

⁶⁹ Segundo Daniel Fiott, Antonio Missiroli e Thierry Tardy, este potencial divisório não se verificou apenas entre os EM, mas também ao nível interno dos mesmos, entre os ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, uma vez que têm inclinações e preocupações diferentes (cfr. FIOTT, Daniel, MISSIROLI, Antonio & TARDY, Thierry, “Permanent Structured Cooperation: What’s in a name?”, Chaillot Paper N.º 142, EU Institute for Security Studies, 2017, p. 20).

⁷⁰ UE, *Shared Vision, Common Action... op.cit.*, Junho, 2016, p. 4.

⁷¹ Ibid., p. 5.

sucedida e repetida ao longo do tempo, poderia conduzir a uma forma de cooperação mais estruturada”⁷², utilizando, assim, plenamente, as potencialidades do Tratado de Lisboa.

Apesar de a alteração do panorama securitário na Europa ser preponderante, a mesma não atuou isoladamente no estabelecimento da PESCO em 2017, sendo que a maioria da doutrina aponta, também, o Brexit e a eleição de Donald Trump como fatores contributivos para o efeito.

No que concerne especificamente ao Brexit, podemos atestar que o mesmo foi encarado, simultaneamente, como uma ameaça e como uma oportunidade. A realidade de uma UE sem o Reino Unido era, indubitavelmente, uma ameaça, na medida em que punha em causa a natureza e a visão subjacentes ao projeto europeu no seu todo, bem como significava a perda do EM militarmente mais capaz⁷³. A saída do Reino Unido iria, certamente, prejudicar os esforços da União em erguer as capacidades reais e credíveis, referidas na EUGS 2016. É importante notar que a publicação da EUGS ocorreu no rescaldo do referendo do Brexit, pelo que a narrativa fortaleceu a componente da coesão. Não obstante a ameaça e eventuais desvantagens, alguns países, nomeadamente, França, encararam a saída do Reino Unido como uma oportunidade, visto que na ausência do obstrucionismo britânico às iniciativas de aprofundamento de cooperação defensiva, os países que sempre procuraram desenvolver a autonomia estratégica na Europa seriam, então, capazes de encetar uma cooperação mais profunda.

No que respeita à eleição de Donald Trump como Presidente dos EUA, em Novembro de 2016, a mesma serviu, sobretudo, para reforçar a dinâmica existente após a publicação da EUGS, reafirmando a necessidade de a Europa assumir mais responsabilidade pela sua segurança. Durante a sua campanha, Donald Trump questionou o valor da NATO, designando-a de obsoleta, bem como os compromissos de defesa da América com os seus

⁷² Ibid., p. 39.

⁷³ Em 2016, o Reino Unido foi responsável por, aproximadamente, 25% das despesas totais da União em matéria de defesa (cfr. MATHIS, Alexandre, “Defence: Member States’ Spending”, Special briefing prepared at the request of the European Parliament Policy Department Budgetary Affairs, Maio, 2018, p.1, disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2018\)621784](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2018)621784)

(consultado em 24/3/2021)).

aliados. Ademais, fazendo uso de uma interpretação, em nosso entender, ab-rogante do Artigo V do Tratado do Atlântico Norte, afirmou que a aplicação deste seria condicional, tendo por base a capacidade de os membros executarem o compromisso de aumentar as despesas de defesa em 2% do PIB⁷⁴, sendo que os aliados que fracassassem neste objetivo seriam “convidados a sair”.

Em síntese, a mudança significativa do ambiente securitário europeu, o Brexit e o resultado das eleições presidenciais norte-americanas resultaram na consciencialização europeia de que as temáticas da segurança e defesa eram passíveis de atenção e de desenvolvimento. Segundo Jonathan Dunn, a combinação destes três aspetos criou “*the perfect storm*”⁷⁵ para a ativação da PESCO. Concordamos, indubitavelmente, com esta afirmação.

É importante notar que, ainda que não consideremos a nomeação de uma nova equipa para a liderança das instituições europeias⁷⁶ como um fator *per se*, afastando-nos, portanto, do pensamento de Daniel Fiott, Antonio Missiroli e Thierry Tardy, admitimos que a mesma contribuiu, igualmente, para o efeito, visto que fomentou o equipamento, da União e dos EM, com os meios necessários “*a agir e reagir num ambiente regional e internacional em deterioração*”⁷⁷.

Assim, na sequência de um conjunto de reuniões, realizadas no Outono de 2016, a ideia de testar a PESCO como um dos veículos para a satisfação das ambições plasmadas na EUGS ganhou pujança. Nesse sentido, as conclusões da Reunião do Conselho Europeu de Dezembro de 2016 convidavam a AR a apresentar propostas relativas aos “*elementos e opções para uma cooperação estruturada permanente inclusiva, baseada numa abordagem modular e delineadora de possíveis projetos*”⁷⁸. Ao longo do ano de 2017, o

⁷⁴ DUNN, Jonathan, “The European Union’s Permanent Structured Cooperation: Implications for Transatlantic Security”, in *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, 2020, p. 6

⁷⁵ Ibid., p. 5.

⁷⁶ Em causa está a substituição, em 2014, do Presidente da Comissão e da AR. Efetivamente, a partir das orientações políticas, de Julho de 2014, do Presidente Juncker, o qual identificou como uma das 10 prioridades da Comissão a política de defesa europeia, assistiu-se a um desenvolvimento da implementação das regras do Tratado de Lisboa, dando, assim, um novo impulso à política de segurança e defesa.

⁷⁷ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 20.

⁷⁸ UE, Conclusões da Reunião do Conselho Europeu, EUCO 34/16, 15 de Dezembro, 2016, p. 4, par. 11.

SEAE e a AED trabalharam com os EM, a fim de definir os princípios, compromissos e as regras de governação da PESCO (Anexo 1).

O culminar deste processo traduziu-se na notificação conjunta, prevista no artigo 46.º, n.º 1 do TUE e definida como o primeiro passo formal para a instituição da PESCO. Com efeito, a 13 de Novembro de 2017, 23 EM, com exceção da Dinamarca, Irlanda, Malta, Portugal e Reino Unido, notificaram a AR, Frederica Mogherini, e o Conselho da sua intenção de participar na PESCO⁷⁹. A notificação estabeleceu, em linhas gerais, os princípios da PESCO, uma lista de 20 compromissos comuns ambiciosos e vinculativos, bem como as propostas de governação a dois níveis (um nível global encarregue de manter a coerência e a ambição da PESCO, complementado por procedimentos de governação específicos ao nível dos projetos).

Depois de eliminados obstáculos internos, que se prendiam, essencialmente, com aprovações parlamentares, Irlanda e Portugal juntaram-se a este grupo antes do estabelecimento formal da PESCO, ocorrido a 11 de Dezembro de 2017, por meio da adoção de uma decisão do Conselho⁸⁰, contando, então, com 25 EM participantes⁸¹.

Ficou, assim, estabelecido um quadro vinculativo para os EM da União capazes e dispostos a trabalhar mais estreitamente na área da segurança e defesa através de projetos comuns, que são concebidos para desenvolver as suas capacidades e melhorar o destacamento das suas forças. Estava, então, finalmente, desperta a “bela adormecida” do Tratado de Lisboa.

⁷⁹ UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331), 14/12/2017.

⁸⁰ UE, Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente e determina a lista de Estados-Membros participantes (JO L 331), 14/12/2017.

⁸¹ Os 25 EM participantes na PESCO são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e Suécia.

3. PESCO

3.1 Base legal e definição

A possibilidade de os EM se empenharem numa cooperação estruturada permanente na área da segurança e defesa foi introduzida pelo artigo 42.º, n.º 6 do TUE. Nos termos deste artigo, *“os Estados-Membros, cujas capacidades militares preenham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”*. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º, o qual prevê, no seu n.º 1, que os países interessados em integrar tal cooperação devem não só preencher as duas condições principais previstas no Protocolo n.º 10, anexo ao Tratado, mas também notificar a sua pretensão ao Conselho e ao AR.

Ora, da leitura do artigo resulta que a base legal da PESCO não se esgota nos dois artigos supracitados, sendo complementada pelo Protocolo n.º 10. Na verdade, é este protocolo que estipula os critérios de entrada na PESCO. De acordo com o artigo 1.º, a PESCO está aberta a qualquer EM que desenvolva de forma mais intensa as suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento de contribuições nacionais e da sua participação não só em forças multinacionais, mas também nos principais programas europeus de equipamento e nas atividades da AED nos vários domínios (al. a)), e que seja capaz de fornecer unidades de combate, especificamente treinadas para as missões planeadas e configuradas como agrupamento tático, aptas a executar, num prazo de 5 a 30 dias, as tarefas referidas no artigo 43.º do TUE por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo (al. b)). Conclui-se, assim, que os critérios subjacentes ao Protocolo são critérios operacionais, financeiros, ainda que não quantificados, e industriais.

Para além dos critérios de entrada estabelecidos no artigo 1.º, o Protocolo n.º 10 identifica, no artigo 2.º, os compromissos de base para uma participação contínua no quadro estruturado: cooperar com vista a atingir níveis mais elevados de despesas de investimento em equipamento de defesa, atendendo ao ambiente de segurança e às responsabilidades internacionais da União (al. a)); aproximar os instrumentos de defesa, através da identificação das necessidades militares, da reunião e especialização das capacidades, assim como do incentivo da cooperação em matéria de formação e logística (al. b)); adotar medidas concretas para a mobilização de forças (al. c)); cooperar com o intuito de reduzir as insuficiências e lacunas de capacidade (al. d)); e, finalmente,

participar nos programas comuns ou europeus de equipamento, no âmbito da AED (al. e)).

Todavia, apesar de esta tríade normativa clarificar o quadro geral da PESCO, não podemos descurar a Notificação dos Estados interessados, a Decisão (PESC) 2017/2315 e a Decisão (PESC) 2018/909, ambas do Conselho, enquanto fontes jurídicas complementares à base legal prevista no TUE, na medida em que as mesmas contêm os princípios, os compromissos vinculativos assumidos pelos EM participantes, assim como as regras de governação do mecanismo. Estas serão estudadas detalhadamente *infra*.

Conquanto as disposições do TUE estipulem a oportunidade de integração diferenciada em matéria de defesa no âmbito da UE, bem como os requisitos para o seu estabelecimento, as mesmas não definem a PESCO. O mesmo se verifica relativamente à Decisão (PESC) 2017/2315, que estabelece formalmente o mecanismo.

A definição é-nos fornecida pela notificação conjunta: “a PESCO é um quadro jurídico ambicioso, vinculativo e inclusivo para os investimentos na segurança e defesa do território da UE e dos seus cidadãos (...) oferecendo, também, a todos os Estados-Membros, um quadro político fundamental para melhorar os respetivos recursos militares e capacidades de defesa através de iniciativas bem coordenadas e de projetos concretos baseados em compromissos mais vinculativos”⁸². Por outras palavras, a PESCO consiste, simultaneamente, num quadro e num processo destinado a aprofundar, entre EM capazes e dispostos⁸³ a fazê-lo, a cooperação em matéria de defesa. O seu objetivo é desenvolver e alcançar, conjuntamente, um espetro completo e coerente de capacidades de defesa ao dispor dos EM, tanto a nível nacional como a nível multinacional (UE, NATO, ONU, entre outros). O seu fim último consiste em otimizar os recursos disponíveis e aumentar a sua eficácia global, tendo em vista as missões e operações mais exigentes, bem como contribuir para o cumprimento do nível de ambição da União. No limite, permite reforçar o papel e a capacidade da UE no panorama

⁸² UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/70), par. 2.

⁸³ Note-se que a decisão dos EM de participar na PESCO é voluntária, não afetando a soberania nacional nem o caráter específico da política de segurança e de defesa de determinados EM, tal como realça a Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho (JO L 331/57), considerando 4.

securitário internacional, assegurando, por conseguinte, a proteção dos cidadãos europeus.

Uma análise mais aprofundada das disposições que estruturam a PESCO proporciona algumas ideias, mas também algumas questões.

Primeiramente, é manifesta a dimensão operacional subjacente à PESCO. Esta dimensão está patente no artigo 46.º, n.º 2 do TUE - “*com vista às missões mais exigentes*”, que define, claramente, um objetivo operacional -, assim como no Protocolo n.º 10 e na lista de compromissos comuns. No que toca ao Protocolo n.º 10, a menção, em sede de artigo 1.º, à participação em forças multinacionais e o fornecimento de unidades de combate específicas para as missões planeadas e o compromisso plasmado na al. c) do artigo 2.º são, efetivamente, reveladores deste caráter operacional. No que concerne aos compromissos comuns, podemos atestar que os compromissos relacionados com a disponibilização de unidades estrategicamente projetáveis, a prestação de apoio substancial a operações e missões da PCSD e o desempenho de um papel ativo nas principais estruturas de ação externa europeia no domínio militar, tais como o EUROCORPS ou a Eurogendfor (compromissos 12 e 13, respetivamente) têm uma índole operacional evidente.

Para mais, paralelamente aos compromissos comuns, muitos dos projetos desenvolvidos no seio da PESCO têm um objetivo e, por conseguinte, um caráter operacional. Note-se, porém, que certos projetos são mais operacionais do que outros. Os que almejam a constituição de uma força, o treino de tropas ou a regeneração de agrupamentos militares similares aos EUROCORPS são, naturalmente, mais operacionais do que os que se propõem ao desenvolvimento de drones ou à criação de um centro de teste de tecnologias de defesa.

Assim sendo, torna-se notório que a PESCO incide, sobretudo, na dimensão operacional e no desenvolvimento de capacidades, componentes da PCSD que se revelam fulcrais na edificação de uma PESCO ambiciosa e na construção de uma autonomia estratégica, tal como definido na EUGS 2016.

Em segundo lugar, deparamo-nos com um conceito indeterminado. Como constatámos, de acordo com o artigo 42.º, n.º 6 do TUE, um dos objetivos da PESCO consiste na realização “das missões mais exigentes”. Embora tal terminologia transmita a ambição inicial da PESCO, ao indiciar que as operações se executarão no auge do espectro militar, a essência dessas missões não é definida com precisão nos documentos políticos relacionados com a PESCO. Todavia, é essencial ter uma ideia do que se entende por “missões mais exigentes”, uma vez que se relaciona com o próprio fim da PESCO: para que tipo de operações estão os EM a desenvolver capacidades e forças conjuntamente? Surge, ainda, outra questão, tal como referido por Fiott, Missiroli e Tardy⁸⁴: se a PESCO é um dos instrumentos ao serviço do cumprimento do nível de ambição referido na EUGS, então que operações militares são úteis para o efeito e quão exigentes, pujantes, coercivas ou arriscadas podem ser? Estará em causa o envolvimento dos EM em operações bélicas contra um inimigo identificado?

De facto, nem o Tratado nem os restantes instrumentos jurídicos dão uma resposta clara a estas questões. Com efeito, as mesmas variam entre os EM, em função das suas respetivas conceções de PESCO e, de forma mais ampla, de PCSD. No entanto, Fiott, Missiroli e Tardy entendem que, atendendo à essência e forma de construção da PESCO, é remota a ideia de a mesma se estar a preparar para alguma forma de operação cinética, considerando, por conseguinte, que a operação bélica efetuada pela PESCO será uma espécie de operação de manutenção de paz robusta, o que não deixa de ser altamente exigente. Declaram, ainda, ser pouco provável a PESCO consubstanciar, no futuro, um instrumento ao serviço de uma panóplia de missões, para além das atividades tradicionais de gestão de crises (quer sejam no âmbito da PCSD, da ONU ou da NATO), independentemente da sua robustez⁸⁵.

3.2 Principais características

A noção e a finalidade supracitadas permitem-nos identificar as principais características da PESCO, nomeadamente, o carácter vinculativo, inclusivo e a abordagem modular.

Com vista a uma melhor compreensão de cada uma destas características, iremos proceder a uma análise individual e mais detalhada.

⁸⁴ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 37.

⁸⁵ Ibid.

3.2.1 Vinculativa

Aparentemente, uma das características mais vincadas e diferenciadoras da PESCO, relativamente a outras iniciativas de defesa anteriores, é a sua natureza vinculativa. Os EM participantes na PESCO têm a obrigação legal de implementar 20 compromissos vinculativos. Como parte destes compromissos, os membros da PESCO comprometem-se a aumentar os orçamentos nacionais de defesa em termos reais, a aumentar as despesas de investimento na defesa para 20% do total das despesas no domínio da defesa, a investir em investigação tecnológica, a desenvolver e fornecer capacidades de defesa “*estrategicamente relevantes*”, em conformidade com o PDC, a CARD e a AED, a fazer uso do apoio financeiro e prático fornecido pelo EDF e a contribuir para projetos que impulsionem a indústria europeia de defesa e a BITDE.

Todavia, existe, tal como mencionado por Blockmans, algum dissenso no que diz respeito à natureza jurídica da PESCO. Segundo o autor, tende-se a confundir a natureza jurídica da PESCO com a questão da vinculatividade dos compromissos assumidos.

No que concerne à PESCO, Blockmans entende que não existem dúvidas acerca da sua natureza vinculativa, “*mesmo que um back-stop judicial seja quase inexistente*”⁸⁶. Efetivamente, as atividades da União ao abrigo da PESC, incluindo-se as dos artigos 42.º, n.º 6 e 46.º do TUE, estão tradicionalmente excluídas da jurisdição do TJUE (art. 24.º, n.º 1, 2.º par., TUE). Nas palavras do Advogado-Geral Wathelet, nas conclusões do Acórdão Rosneft⁸⁷, a razão para esta limitação de jurisdição prende-se com a natureza puramente política dos atos em causa, em relação aos quais é difícil conciliar a fiscalização jurisdicional com a separação de poderes. Embora existam duas exceções – a verificação da observância do artigo 40.º do TUE e a fiscalização da legalidade de determinadas decisões a que se refere o artigo 275.º, 2º par. do TFUE – nenhuma delas altera fundamentalmente a premissa principal de exclusão da PESC da jurisdição do TJUE, que se traduz na ausência de mecanismos judiciais de garantia.

⁸⁶ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1816.

⁸⁷ Conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet, Rosneft Oil Company OJSC contra Her Majesty’s Treasury, Processo C-72/15, ECLI:EU:C:2016:381, par. 52.

Em sentido oposto, Fiott, Missiroli, Tardy⁸⁸, Besch⁸⁹, Simon e Marrone⁹⁰ consideram que a PESCO não é juridicamente vinculativa, aproximando-a de um compromisso político onde a combinação dos compromissos e da pressão dos pares, em grau superior a qualquer iniciativa passada, com as revisões estratégicas irá incentivar o contributo para o mecanismo, tornando-se mais visível e difícil o *free-riding*.

No que toca aos compromissos, Blockmans defende o caráter não vinculativo dos mesmos, socorrendo-se de três argumentos. Primeiramente, invoca a base voluntária na qual os compromissos são assumidos. Afinal, tal como estabelecido no quadro de cooperação reforçada, previsto nos Tratados, e na Decisão (PESC) 2017/2315, a adesão dos EM à PESCO é voluntária⁹¹. Ademais, após a sua criação, os EM podem retirar-se, se assim o desejarem⁹². Atesta, então, que a natureza voluntária da PESCO conduz a que, no limite, não exista forma legal de perpetuar a vinculação dos EM participantes aos compromissos contra a sua vontade. Em segundo lugar, a maioria dos 20 compromissos assumidos, dizendo-se, a título de exemplo, o 6, 10 e 12, não contém linguagem suficientemente clara e incondicional, de forma a ser interpretada, para além de dúvida razoável, aplicada e executada pelo TJUE. Nas palavras do autor é ilusório supor que a violação dos compromissos consista num fundamento jurídico bastante para a responsabilização dos EM pelo Tribunal. Para mais, no seu entendimento, os compromissos não passam de declarações de intenção política estabelecidas numa notificação dos Estados participantes ao Conselho e ao AR, passíveis de adoção por decisão do Conselho⁹³. Com efeito, embora a notificação constitua o primeiro passo formal no estabelecimento do mecanismo, a mesma não se enquadra nas categorias de atos PESC, ao abrigo do artigo 25.º do TUE, nem pode ser considerada como uma expressão final de vinculação, em virtude de não cumprir certos requisitos formais.⁹⁴ Por último, assevera que a natureza vinculativa dos compromissos não é assegurada por

⁸⁸ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 38.

⁸⁹ BESCH, Sophia, “PESCO unlikely to deliver much in short term”, in *The Progressive Post*, 2018.

⁹⁰ SIMON, Edouard & MARRONE, Alessandro, “Linking PESCO and EDF: Institutional Mechanisms and Political Choices”, Armament Industry European Research Group, N.º 66, 2021, p. 6.

⁹¹ Decisão (PESC) 2017/2315 (JO L 331/57), considerando 4.

⁹² Art. 46.º n.º 5, TUE.

⁹³ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1820

⁹⁴ Ibid.

mecanismos legais ou judiciais de execução, mas, ao invés, por meio de uma avaliação regular conduzida pelo AR e apoiada pelo Secretariado da PESCO. Neste quadro, os participantes que incumpram os compromissos irão enfrentar, no limite, a suspensão.

Em síntese, ainda que Blockmans considere a PESCO como juridicamente vinculativa, não visualiza os compromissos como dotados de caráter jurídico vinculativo.

Em nossa opinião, consideramos pertinente, à semelhança de Blockmans, distinguir duas dimensões: a PESCO, enquanto quadro e processo de cooperação destinado a garantir a segurança e defesa do território da UE e dos seus cidadãos; e os compromissos vinculativos que servem de base não só aos projetos, mas também ao próprio quadro político. Em virtude de uma relação de inerência, em que se infere que só através dos compromissos, e do seu cumprimento, os fins últimos da PESCO serão atingidos, entendemos que a natureza vinculativa da PESCO advirá do caráter vinculativo dos compromissos assumidos no seu quadro.

Tendo em conta que a problemática da vinculatividade engloba várias questões que se encontram relacionadas, ainda que distintas, nomeadamente, a forma jurídica, a precisão das disposições, a possibilidade de execução judicial e a existência de mecanismos que promovam a responsabilização e o cumprimento, reputamos como essencial a sua abordagem, a fim de discernir sobre a questão. No que toca à forma jurídica, os compromissos para além de assentarem sobre um instrumento com força jurídica, ao abrigo do direito que lhes é aplicável (direito da UE) – a Decisão (PESC) 2017/2315, que consubstancia uma fonte de direito derivado – derivam dos compromissos de base previstos no artigo 2.º do Protocolo n.º 10 – fonte de direito primário. No que concerne à precisão, é evidente que quanto mais precisa for uma disposição, mais restrito será o comportamento. No entanto, ainda que os compromissos vinculativos sejam portadores de uma linguagem vaga, altamente subjetiva e que deixa espaço à interpretação, na verdade, os instrumentos juridicamente vinculativos podem ser muito vagos, enquanto instrumentos não legais podem ser bastante precisos. Relativamente à terceira questão, embora os atos PESC puros, *i.e.*, os baseados no Título V, Capítulo 2 do TUE, estejam excluídos da jurisdição do TJUE, não estando, assim, sujeitos a mecanismos judiciais de execução, é importante notar que o caráter juridicamente vinculativo de um instrumento não depende da existência de um tribunal com jurisdição para o aplicar e executar. Por último, conquanto a execução coerciva, que implica tipicamente a aplicação de sanções para induzir o cumprimento, não seja uma condição necessária para que um instrumento

seja juridicamente vinculativo, é uma realidade neste domínio, na medida em que se encontra prevista a possibilidade de suspensão, em caso de incumprimento. Para mais, a avaliação anual e a pressão dos pares traduzem-se em mecanismos que promovem não só o cumprimento, mas também a responsabilização.

Posto isto, cremos pelo carácter vinculativo dos compromissos e, consequentemente, da PESCO.

Embora as ideias dos que defendem o carácter não vinculativo não tenham repercussões práticas, refutam algumas teorias em torno do mecanismo, que afirmam que, ainda que a cooperação entre EM em matéria de defesa não seja nova enquanto tal e tenha sido conduzida em diferentes formatos no passado, a PESCO é qualitativamente diferente de outras iniciativas, em virtude da natureza juridicamente vinculativa dos compromissos assumidos.

3.2.2 Inclusiva

Apesar de a inclusividade não ser um elemento estranho aos vários mecanismos de integração diferenciada⁹⁵, a PESCO é, até à data, a forma de cooperação reforçada mais inclusiva, contando com 25 EM.

Este carácter inclusivo está bem presente na notificação dos Estados ao AR e ao Conselho, onde se reputa uma PESCO inclusiva como o *“instrumento mais importante para promover a segurança e a defesa comuns, numa área em que é necessário mais coerência, continuidade, coordenação e colaboração”*⁹⁶. A inclusão como um dos traços centrais da PESCO será entendida como um sinal político forte emanando em direção dos cidadãos e do mundo. O facto de os Estados da União encararem, com seriedade, a segurança e defesa comuns cria nos cidadãos europeus uma sensação de segurança,

⁹⁵ De facto, em virtude da introdução de vários mecanismos de integração diferenciada, os Tratados atribuem grande relevo à inclusividade. Isto pode ser apurado através das regras inerentes ao tipo genérico de cooperação reforçada, previstas nos arts. 328.º a 332.º do TFUE, onde se destaca o direito de adesão posterior, a salvaguarda da unidade e estabilidade globais e a não discriminação ou prejuízo dos EM não aderentes.

⁹⁶ UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/70), par. 4.

transmitindo, em simultâneo, uma vontade dos EM em alcançar os objetivos estabelecidos na EUGS.

Destaque-se que esta inclusividade é o resultado de um processo onde se debateram duas perspetivas. Por um lado, a Alemanha apelava à inclusão, por outro, França desejava um elevado nível de ambição, semelhante ao da NATO, potenciador de uma vanguarda militar, entre as principais potências militares europeias, capaz de executar operações no extremo superior do espectro militar. Ainda que o impulso alemão tenha prevalecido⁹⁷, foi alcançado um compromisso sob a forma de aplicação de uma abordagem modular⁹⁸.

Porém, o caráter inclusivo da PESCO levanta questões, nomeadamente, se a inclusão não é incongruente com a ambição pretendida pela PESCO. Vários autores ponderam se a PESCO não será demasiado inclusiva e pouco ambiciosa. Entre eles, Blockmans coloca a questão de saber se projetar a unidade era mais importante do que aproveitar a oportunidade única de ativar um mecanismo que proporcionaria um maior nível de ambição com um grupo mais pequeno de Estados, *i.e.*, aqueles cujas capacidades militares preenchem, efetivamente, critérios mais elevados⁹⁹.

3.2.3 Modular e faseada

Com o intuito de evitar a existência de uma “Europa a várias velocidades” no domínio da PCSD, foi instituída uma abordagem modular, denominada “*hub-and-spoke*”. A mesma caracteriza-se por ser um modelo no qual a tomada de decisões por unanimidade a nível do Conselho (o *hub*) garante a inclusividade, permitindo, simultaneamente, que diferentes agrupamentos de EM desenvolvam projetos (os *spokes*), tendo em vista a elevação do nível de ambição global. A abordagem modular funciona, assim, como um equilíbrio entre a inclusividade e a ambição.

Contudo, tal como sublinhado por Blockmans, a abordagem modular pode funcionar num sentido inverso, sendo um instrumento para *opt-outs* e isenções¹⁰⁰. Assim sendo, segundo

⁹⁷ Apesar desta prevalência, uma das críticas ao Protocolo n.º 10 passava, justamente, pelo facto de os critérios exigidos no mesmo serem mais acessíveis às grandes potências europeias do que aos países de pequena e média dimensão (cfr. PEREIRA COUTINHO & CAMISÃO, “A Ação Externa...” *op.cit.*, p. 1218).

⁹⁸ UE, Conclusões da Reunião do Conselho Europeu, EUCO 34/16, 15 de Dezembro, 2016, p. 4, par. 11.

⁹⁹ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1814.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 1812.

Fiott, Missiroli e Tardy, a fórmula de sucesso passa pelo desenvolvimento de um *modus operandi* não só flexível, a fim de orientar e gerir a diversidade, mas também suficientemente sólido, de modo a produzir resultados coletivos tangíveis¹⁰¹.

Além de modular, a abordagem caracteriza-se por ser faseada. Segundo o espírito da notificação conjunta, uma abordagem faseada e realista é essencial para garantir “*uma vanguarda de EM na participação da PESCO*”¹⁰², assim como para assegurar os seus objetivos em termos de ambição e inclusividade. Ora, pressupondo que alguns compromissos podem ser cumpridos de forma mais célere do que outros, é fulcral o acordo de uma abordagem faseada, cuja organização terá em conta outros acontecimentos calendarizados, tais como a implementação do Plano de Ação Europeu de Defesa, o lançamento do Quadro Financeiro Plurianual, e os compromissos previamente assumidos pelos Estados noutros contextos. Com efeito, a Decisão (PESC) 2017/2315, no seu artigo 4.º, n.º 2, al. b), e a Recomendação do Conselho relativa a um roteiro para a aplicação da PESCO¹⁰³ preveem a sequenciação do cumprimento dos compromissos em duas fases: 2018-2020 e 2021-2025¹⁰⁴.

3.3 Regime jurídico

Como constatámos, o regime jurídico da PESCO abrange não só as disposições constantes do TUE, mas também instrumentos de direito derivado, entre elas, a Decisão (PESC) 2017/2315 e a Decisão (PESC) 2018/909, ambas do Conselho. Ao passo que a base jurídica específica da PESCO (arts. 42.º, n.º 6 e 46.º do TUE e Protocolo n.º 10) confere à UE a competência para estabelecer uma cooperação estruturada permanente no domínio da defesa, as decisões supracitadas desenvolvem as disposições do Tratado e estipulam o regime jurídico e o *modus operandi* da PESCO.

¹⁰¹ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 53.

¹⁰² UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/76), Anexo III, ponto 3.

¹⁰³ Recomendação do Conselho, de 6 de Março de 2018, sobre um roteiro para a aplicação da PESCO (JO C 88/2), 8/3/2018, pontos 2 e 3.

¹⁰⁴ A primeira fase já se encontra terminada, tendo culminado com um processo de revisão estratégica, temática abordada no capítulo seguinte. Note-se que está, igualmente, previsto um processo de reapreciação da PESCO no final da segunda fase, em 2025.

A Decisão 2017/2315, além de instituir a PESCO enquanto mecanismo ativo e instrumento de concretização das pretensões europeias no domínio da segurança e defesa, especifica, nomeadamente, o processo de avaliação, a governação e o Secretariado da PESCO.

Com vista a uma melhor compreensão de cada uma das temáticas, iremos proceder a uma análise mais detalhada da Decisão.

I. Começando pelo processo de avaliação. Na sequência de a notificação ter afirmado, perentoriamente, a exigência de um “*mecanismo de avaliação bem concebido e ambicioso*”¹⁰⁵, de modo a assegurar o carácter vinculativo e a credibilidade dos compromissos assumidos, foi instituído um mecanismo de avaliação com dois níveis: nível nacional e nível europeu.

A nível nacional, o artigo 3.º, n.º 2 da Decisão (PESC) 2017/2315 declara que, a fim de alcançar os objetivos mencionados no artigo 1.º do Protocolo n.º 10 e de honrar os compromissos enumerados no artigo 2.º do mesmo texto, os EM participantes devem proceder a revisões e atualizações anuais dos seus planos nacionais de execução. Estes planos descrevem, em pormenor¹⁰⁶, a forma como os EM participantes pretendem cumprir os compromissos vinculativos por eles assumidos, incluindo os objetivos associados a cada fase. Os NIP atualizados são comunicados, anualmente, ao Conselho, ao SEAE e à AED (órgãos que compõem o Secretariado da PESCO), sendo disponibilizados a todos os EM participantes na iniciativa. Este acesso de todos os EM aos planos assenta em razões de transparência. Neste âmbito, Niklas Nováky¹⁰⁷ sustenta que os NIP devem ser submetidos a uma revisão voluntária por parte dos pares, *i.e.*, os outros EM participantes, de forma a melhorar o processo de monitorização. O autor considera que este processo poderia ser conduzido através da CARD, dado que se

¹⁰⁵ UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/77), Anexo III, ponto 4.

¹⁰⁶ Não podemos deixar de notar que a versão portuguesa optou pela adição de uma expressão infeliz – “grandes linhas”. Embora se possa depreender uma definição relativamente extensa (num grande número de linhas), a utilização do vocábulo não é clara e pode incitar a um pensamento incongruente com a mentalidade subjacente à PESCO. Não se pretende, definitivamente, uma delineação resumida, mas sim uma formulação com a maior precisão possível, pois, só assim, se alcançará um controlo mais rigoroso.

¹⁰⁷ NOVÁKY, “The EU’s Permanent Structured Cooperation...” *op.cit.*, p. 101.

coaduna com os objetivos e natureza voluntária da ferramenta. Para mais, reduziria a questão burocrática ao fazer uso dos instrumentos existentes e disponíveis.

A avaliação a nível europeu¹⁰⁸ compreende, nos termos do artigo 6.º, n.º 3 da Decisão (PESC) 2017/2315, a apresentação, por parte do AR ao Conselho, de um relatório anual sobre a PESCO. Este relatório baseia-se nas contribuições do Secretariado da PESCO: da AED, no que respeita aos investimentos em matéria de defesa, para fins de desenvolvimento de capacidades, conforme o disposto no artigo 7.º, n.º 3, al. a); do SEAE, incluindo o EMUE, no que concerne aos aspetos operacionais, de acordo com o artigo 7.º, n.º 2, al. a). Este relatório exhibe e descreve o grau de execução da PESCO, abrangendo o cumprimento, por cada EM participante, dos compromissos por si assumidos, em conformidade com o seu NIP. Note-se, ainda, que o CMUE fornece ao COPS pareceres militares e recomendações relativas ao processo de avaliação anual da PESCO (art. 6.º, n.º 3, 2.ª parte). Tal como sublinha Niklas Nováky¹⁰⁹, de modo a assegurar uma implementação e execução eficaz da PESCO, o relatório supramencionado deve ser, tanto quanto possível, explícito e específico, devendo, igualmente, ser tornado público, para que a efetivação da PESCO possa ser objeto de análise e labor por peritos, académicos e decisores políticos.

Com base no relatório anual sobre a PESCO, o Conselho analisa, uma vez por ano, se os EM participantes cumprem, efetivamente, os compromissos mais vinculativos¹¹⁰. Cada EM será avaliado, anualmente, no domínio da disponibilização de formações estrategicamente destacáveis para a realização do nível de ambição da União, do desenvolvimento de um mecanismo de compromisso político acelerado, do fornecimento de recursos humanos, materiais, de formação ou de apoio ao exercício das operações da PCSD existentes, da contribuição para os *Battlegroups*, através de forças de reserva, e da participação em formações conjuntas, tais como o EUROCORPS ou o EUROGENDFOR¹¹¹. O eventual incumprimento por parte de um ou mais Estados participantes deve, também, ser mencionado no próprio relatório do AR ao Conselho.

¹⁰⁸ Utilizando a terminologia de Niklas Nováky.

¹⁰⁹ Ibid., p. 102.

¹¹⁰ A título de curiosidade, a primeira destas avaliações realizou-se em Maio de 2019.

¹¹¹ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 32.

II. O incumprimento encontra-se diretamente relacionado com a possibilidade de suspensão de um EM participante, prevista no artigo 46.º, n.º 4 do TUE. Efetivamente, se um Estado incumprir, sistematicamente, os compromissos assumidos no quadro da PESCO, a sua participação deve ser suspensa. No entanto, esta suspensão não é automática. À luz do artigo 46.º, n.º 4 do TUE, o Conselho pode adotar uma decisão favorável à suspensão do EM, mas esta só será adotada, de acordo com o artigo 6.º, n.º 4 da Decisão (PESC) 2017/2315, depois de ter sido atribuído ao EM um prazo claramente definido para efeitos de consulta individual e adoção de medidas de resposta. Estas consistem num conjunto de medidas vocacionadas à manutenção da permanência do Estado em causa na iniciativa e devem ser alvo de uma formulação explícita e clara. Por sua vez, o prazo claramente definido traduz-se no período de tempo durante o qual o Estado pode demonstrar que procedeu às medidas necessárias ao cumprimento dos seus compromissos no âmbito da PESCO e deve ser, igualmente, preciso. Findo o mesmo, quer o Estado não acate as medidas, quer falhe na sua correta adoção, o Conselho pode suspender o Estado que deixou de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 10 por meio da adoção, por maioria qualificada¹¹², de uma decisão nesse sentido.

Consideramos que a existência de mecanismos sancionatórios dirigidos a participantes que incumprem, sistematicamente, os compromissos assumidos é, de facto, essencial a uma PESCO que almeja ser ambiciosa e bem-sucedida. Porém, é de notar que a PESCO não dispõe, para além da suspensão, de qualquer mecanismo legal ou judicial de execução dos compromissos assumidos. Ademais, a suspensão baseia-se mais numa ameaça do que propriamente numa opção fidedigna. Primeiramente, a utilização do vocábulo “pode”, no texto do artigo 46.º, n.º 4 do TUE, traduz um direito do Conselho, ao invés de um dever, que seria expectável, tendo em conta a importância do cumprimento dos compromissos no âmbito de um mecanismo ao serviço da autonomia estratégica da União e, principalmente, da proteção dos cidadãos europeus. Em segundo lugar, a decisão de suspensão é altamente improvável. Tal como refere Blockmans, *“é improvável que países com fraco desempenho sejam arredados de um clube em que prevaleça a*

¹¹² Art. 46.º, n.º 4. O Conselho delibera por maioria qualificada, só tomando parte na votação os membros do Conselho que representem os EM participantes, com exceção do EM em causa. A maioria qualificada é definida nos termos do art. 238.º, n.º 3, al. a) do TFUE.

inclusividade”¹¹³, mesmo que uma maioria qualificada entre os Estados seja suficiente para suspender um membro da PESCO. O autor considera, ainda, que, a menos que sejam atribuídos poderes sancionatórios à AED, à semelhança do ocorrido com o Banco Central Europeu, a responsabilização desejada neste âmbito será difícil de obter.

Posto isto, entendemos que o Conselho não deve hesitar em suspender um Estado participante incumpridor, independentemente do quão “*diplomáticamente hostil*”¹¹⁴ ou politicamente difícil esse ato possa figurar. Concordamos, assim, com Niklas Nováky: “*é necessário que a suspensão da participação seja uma possibilidade genuína, a fim de dissuadir os free-riders*”¹¹⁵.

III. A par da reapreciação anual, existe uma revisão estratégica no final de cada fase, com o intuito de avaliar o respeito dos compromissos cujo cumprimento tenha sido previsto para essa fase, de decidir sobre o lançamento da fase seguinte, assim como de atualizar, se necessário, os compromissos para a fase vindoura. A primeira revisão estratégica da PESCO ocorreu em Novembro de 2020. Sem prejuízo de um estudo mais aprofundado *infra*, podemos referir que o Conselho validou não só orientações respeitantes ao objetivo geral e às metas estratégicas para a execução dos compromissos e dos projetos na próxima fase (2021-2025), mas também incentivos dirigidos à melhoria do cumprimento dos compromissos mais vinculativos.

IV. No que toca à coordenação da PESCO, a mesma é assegurada pelo principal órgão coordenador – o Secretariado. O mesmo é composto, nos termos do artigo 7.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2017/2315, pela AED e pelo SEAE, incluindo o EMUE, sob a responsabilidade do AR. Estas entidades, além de assegurarem, conjuntamente, as funções de secretariado necessárias, constituem um ponto de contacto único para os Estados participantes e instituições conexas. As funções do SEAE e da AED, enquanto membros do Secretariado e entidades de apoio à PESCO, estão descritas no artigo 7.º, n.º 2 e 3, respetivamente.

¹¹³ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1821.

¹¹⁴ BLOCKMANS, Steven, “Europe’s defence train has left the station – speed and destination unknown”, CEPS Commentary, 2017, p. 3.

¹¹⁵ NOVÁKY, “The EU’s Permanent Structured Cooperation...” *op.cit.*, p. 102.

É importante notar que o Secretariado criou um *Common Workspace*, de forma a facilitar a partilha de informação sobre projetos e propostas de projetos PESCO e a garantir a transparência entre os Estados membros da iniciativa. A ferramenta, de natureza online, permite, por um lado, que os EM participantes publiquem os seus próprios projetos e propostas de projetos e, por outro, que manifestem o seu interesse pelos projetos alheios. Em adição, a plataforma faculta a avaliação das propostas de projetos e dos NIP levada a cabo pelo Secretariado da PESCO.

V. Relativamente à governação da PESCO, é importante destacar que, à imagem do que se verifica em sede de avaliação, a mesma se organiza em dois níveis: a nível do Conselho e no quadro dos projetos executados por grupos de EM participantes que tenham acordado entre si realizar esses projetos (art. 4.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2017/2315).

A governação organizada a nível do Conselho, também denominada de governação a nível global, encarrega-se de manter a coerência, ambição e execução credível da PESCO. No centro desta camada de governação, encontramos, expectavelmente, o Conselho – responsável pela direção política global e pela tomada de decisões com os mais variados fins (art. 4.º, n.º 2, al. a) a f)).

Nas situações em que o Conselho se reúne para tratar de questões relacionadas com a PESCO¹¹⁶, o direito de voto está reservado aos EM participantes. Nessas ocasiões, os últimos podem adotar novos projetos, por unanimidade, conforme o artigo 46.º, n.º 6 do TUE, confirmar a participação de um novo EM, por maioria qualificada, após consulta ao AR, tal como disposto no artigo 46.º, n.º 3 do Tratado, e decidir, igualmente, por maioria qualificada¹¹⁷, a suspensão de um EM que tenha deixado de preencher os critérios. De um modo geral, excetuando-se as decisões relativas à suspensão de adesão e à entrada de novos membros, que são aprovadas por maioria qualificada, os atos jurídicos são adotados por unanimidade, à luz do artigo 46.º, n.º 6 do TUE.

¹¹⁶ No Conselho Conjunto dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, reunido, habitualmente, duas vezes por ano, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa poderão tratar de questões relativas à PESCO.

¹¹⁷ Art. 46.º, n.º 4, TUE.

Por sua vez, as instâncias preparatórias do Conselho, nomeadamente, o COPS¹¹⁸, o CMUE¹¹⁹ e o GPM¹²⁰ reúnem-se em “formato PESCO”¹²¹. As reuniões neste formato podem ser convocadas para abordar assuntos de interesse comum entre os EM participantes, propor e debater projetos, bem como para discutir sobre a adesão de novos membros. São, igualmente, autorizadas reuniões informais que contam exclusivamente com a presença de EM participantes.

Paralelamente à governação ao nível do Conselho, existem procedimentos de governação específicos para os projetos PESCO. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, al. f) da Decisão (PESC) 2017/2315 e com o roteiro para a aplicação da PESCO¹²², datado de Março de 2018, e na esteira das propostas de governação contidas na notificação conjunta, as regras da Decisão (PESC) 2017/2315 foram completadas por um conjunto de regras de governação comuns para projetos PESCO, passíveis de adaptação a cada projeto individual. Este segundo nível de regras de governação da PESCO, consagrado na Decisão (PESC) 2018/909 do Conselho¹²³, inclui disposições referentes à informação regular do Conselho sobre a evolução de projetos específicos e a sua supervisão pela instituição (art. 2.º), às funções e responsabilidades dos EM participantes (arts. 4.º e 5.º), ao estatuto de Estado observador (art. 6.º) e, por fim, ao Secretariado da PESCO (art. 3.º).

¹¹⁸ Paralelamente ao CMUE e ao GPM, o COPS é uma instância preparatória do Conselho, responsável pela PESC e pela PCSD. À luz do art. 38.º do TUE, o Comité acompanha a situação internacional, faz recomendações ao Conselho sobre abordagens estratégicas e opções políticas, dá orientações ao CMUE e ao GPM e assegura o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises.

¹¹⁹ O CMUE, composto pelos chefes de Estado-Maior dos EM não só dirige todas as atividades militares no contexto da UE, designadamente, o planeamento e a realização de missões e operações militares no âmbito da PCSD, como também dá pareceres militares ao COPS e apresenta recomendações sobre questões militares.

¹²⁰ O GPM é uma instância que trata, maioritariamente, dos aspetos políticos inerentes às questões militares e civil-militares da UE, incluindo-se capacidades, operações e missões. É responsável pelas parcerias com países não pertencentes à UE e com outras organizações, incluindo as relações UE-NATO.

¹²¹ Estão presentes todos os EM da União, mas apenas os membros participantes na PESCO têm direito de voto no Conselho.

¹²² Recomendação do Conselho, de 6 de Março de 2018, sobre um roteiro para a aplicação da PESCO (JO C 88/3), 8/3/2018, ponto 12.

¹²³ Decisão (PESC) 2018/909 do Conselho, de 25 de Junho de 2018, que estabelece um conjunto de regras de governação comuns para os projetos PESCO (JO L 161), 26/6/2018.

Cada projeto será gerido pelos EM que nele participem, que acordam entre si, por unanimidade, as modalidades e o alcance da sua cooperação (art. 4.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2018/909)¹²⁴.

O Conselho é devidamente informado, anualmente, pelos membros do projeto, sobre a evolução dos projetos empreendidos. Para o efeito, os coordenadores dos projetos¹²⁵, na figura de representantes dos membros participantes no mesmo, apresentam relatórios sobre os progressos alcançados no âmbito dos respetivos projetos ao Secretariado da PESCO. Esta demonstração realiza-se através do *Common Workspace*, devendo os relatórios conter informações pormenorizadas sobre a evolução da execução do projeto, roteiro e objetivos, bem como sobre o seu contributo para o cumprimento dos compromissos vinculativos assumidos pelos Estados. O Secretariado transmite, posteriormente, estes relatórios ao Conselho, sendo que esta transmissão deve preceder o relatório anual sobre a PESCO apresentado pelo AR¹²⁶. Além destes relatórios periódicos, o Conselho pode, ainda, solicitar informações adicionais sobre determinados projetos específicos¹²⁷.

Assim sendo, torna-se patente que a governação dos projetos está a cargo dos EM que neles participam, mas sempre sob a supervisão do Conselho, que reaprecia e atualiza, se necessário, até Novembro de cada ano, a lista de projetos PESCO (art. 2.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2018/909)¹²⁸. Este regime fornece, por conseguinte, um enquadramento passível de garantir a coerência e a compatibilidade da execução dos projetos da PESCO.

VI. O regime jurídico da PESCO foi reforçado mais recentemente, em Novembro de 2020, em virtude da adoção de uma decisão concernente à participação de Estados

¹²⁴ As modalidades podem, nos termos do art. 4.º, n.º 2, incluir os contributos e os requisitos necessários para participar no projeto, o processo de decisão no âmbito do projeto, as condições de abandono e participação, bem como o estatuto de observador, podendo abranger, ainda, as questões elencadas no art. 7.º.

¹²⁵ Os coordenadores de projeto são, em princípio, os proponentes de um projeto, mas também podem ser os membros designados pelo coletivo de membros para tal cargo, de acordo com o disposto no art. 5.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2018/909.

¹²⁶ Art. 2.º, n.º 2 da Decisão (PESC) 2018/909.

¹²⁷ Art. 2.º, n.º 3 da Decisão (PESC) 2018/909.

¹²⁸ A lista de projetos a desenvolver no âmbito da PESCO contido na Decisão 2018/340, de 6 de Março de 2018, foi atualizada pela Decisão (PESC) 2018/1797, de 19 de Novembro de 2018, pela Decisão (PESC) 2019/1909, de 12 de Novembro de 2019, e pela Decisão (PESC) 2020/1746, de 20 de Novembro de 2020.

terceiros. Embora a adesão à PESCO seja reservada aos EM que assumiram compromissos mais vinculativos, os Estados terceiros podem, excecionalmente, ser convidados a participar em projetos PESCO, mediante determinadas condições. Na verdade, esta ideia remonta aos primórdios da PESCO. Com efeito, a Decisão (PESC) 2017/2315 já mencionava, no seu artigo 4.º, n.º 2, al. g), que remete para o artigo 9.º, n.º 1, a conveniência em detalhar as condições gerais de participação de Estados terceiros em projetos específicos.

Estas condições gerais e procedimentos conexos foram, então, consagrados na Decisão (PESC) 2020/1639 do Conselho¹²⁹. A mesma inclui um conjunto de requisitos políticos, substanciais e legais, consonantes com a natureza e objetivos da PESCO, reconhecendo, em simultâneo, o valor acrescentado que os parceiros podem trazer aos projetos.

A cooperação inicia-se com a apresentação de um pedido de participação formulado pelo Estado terceiro e dirigido aos coordenadores de um projeto específico (art. 2.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2020/1639)¹³⁰. Após a receção de tal pedido, os Estados membros do projeto em causa consideram a possibilidade de convidar o Estado terceiro a participar no mesmo. Em caso de acordo, os coordenadores do projeto notificam o Conselho e o AR, tal como disposto no artigo 2.º, n.º 3 da Decisão (PESC) 2020/1639. Por sua vez, o Conselho avaliará se a participação de tal Estado preenche as condições previstas no artigo 3.º.¹³¹ Em caso positivo, é adotada, por unanimidade¹³², uma decisão nesse sentido, sendo que, após a mesma, os coordenadores do projeto enviam, em nome dos membros, um convite ao Estado terceiro que requereu a participação no projeto em causa (art. 2.º, n.º 5). A aceitação do convite resulta na celebração de um acordo administrativo (art. 2.º, n.º 6).

A partir do momento em que adere ao projeto, o Estado terceiro fica sujeito ao permanente cumprimento das condições gerais do artigo 3.º, aos direitos e deveres catalogados no

¹²⁹ Decisão (PESC) 2020/1639 do Conselho, de 5 de Novembro de 2020, que estabelece as condições gerais em que Estados terceiros podem ser convidados, a título excecional, a participar em projetos PESCO específicos (JO L 371), 6/11/2020.

¹³⁰ Segundo o art. 2.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2020/1639, o pedido deve conter informações detalhadas sobre os motivos subjacentes à participação e sobre a forma da mesma, assim como um atestado de cumprimento das condições gerais, definidas no art. 3.º.

¹³¹ Art. 2.º, n.º 4 da Decisão (PESC) 2020/1639.

¹³² Em conformidade com o art. 46.º, n.º 6 do TUE.

artigo 4.º, bem como à possibilidade de ver a sua participação no projeto alvo de cessação ou suspensão (art. 6.º), cujas condições se encontram determinadas no acordo administrativo celebrado¹³³.

Na sequência dos pedidos dos EUA, Canadá e Noruega direcionados à participação em projetos específicos da PESCO, o Conselho adotou, a 6 de Maio de 2021, três decisões confirmativas da satisfação das condições gerais¹³⁴ para a integração destes Estados.

Tendo isto em conta, podemos atestar que a governação da PESCO, em sentido amplo, é, primariamente, uma responsabilidade dos EM: a nível do Conselho, 25 EM são responsáveis pela tomada de decisões e pelas orientações políticas a longo prazo; a nível dos projetos, os EM envolvem-se não só no processo de gestão do projeto, mas também na sua implementação. Tal é, desde logo, demonstrado na notificação conjunta: *“Os Estados-Membros participantes permanecem no centro do processo decisório. (...) A PESCO é um quadro determinado pelos Estados-Membros participantes e permanece, antes de mais, no âmbito das suas competências.”*¹³⁵

No entanto, o AR é plenamente associado aos trabalhos relativos à PESCO e o Conselho consubstancia o órgão de supervisão por excelência. Os EM contam, ainda, com o apoio do Secretariado. Isto evidencia que estas estruturas têm, também, a oportunidade de influenciar o desenvolvimento da iniciativa.

4. PESCO e outras iniciativas

A PESCO integra um movimento mais amplo, vocacionado a fortalecer a PCSD, pelo que não deve ser considerada como uma iniciativa autónoma. Anteriormente à formalização da PESCO, a UE aprovou duas outras iniciativas, com o fim de reforçar a cooperação em matéria de defesa: a CARD e o EDF.

¹³³ Art. 6.º, n.º 4 Decisão (PESC) 2020/1639.

¹³⁴ Estas condições englobam, entre outros, a partilha dos valores da União e dos objetivos da PESC, o valor acrescentado para o projeto, o contributo para o reforço da PCSD, bem como para o nível de ambição da União, a não criação de relações de dependência entre EM e Estado terceiro e uma participação consentânea com os compromissos vinculativos.

¹³⁵ UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/75), Anexo III, ponto 1.

A CARD, aprovada em Maio de 2017¹³⁶, tem como propósito cumprir a EUGS 2016, onde se apela à “*sincronização gradual e adaptação mútua dos ciclos de planeamento da defesa nacional e das práticas de desenvolvimento de capacidades*”¹³⁷, a fim de reforçar a convergência estratégica dos EM da UE e de diminuir a duplicação e a fragmentação, conduzindo, por conseguinte, a uma cooperação mais sistemática e coordenada. A mesma avalia a cooperação em matéria de defesa, identificando, posteriormente, oportunidades de cooperação futura que se irão manifestar na forma de projetos concretos no âmbito da PESCO.

Por sua vez, o EDF, aprovado em Junho de 2017¹³⁸, tem como finalidade o fornecimento de fundos de suporte a projetos de desenvolvimento conjuntos, assim como a projetos de investigação desenvolvidos em colaboração, promovendo, assim, uma base industrial de defesa inovadora e competitiva. O EDF cofinanciará 20% dos custos dos projetos de desenvolvimento e aquisição realizados fora do âmbito da PESCO, ao passo que os projetos desenvolvidos sob o auspício da cooperação estruturada serão financiados em 30%. Ora, este aumento de 10% para programas conjuntos no valor de centenas de milhões de euros é um incentivo significativo, pelo que os Estados participantes na PESCO demonstram interesse em ter acesso a este financiamento. Todavia, a contribuição do fundo não é automática, sendo que, para receber o cofinanciamento, o projeto final, resultante dos projetos desenvolvidos em colaboração, deve ser objeto de compromisso de compra por parte de, pelo menos, três EM participantes.

Os resultados do convite à apresentação de propostas EDIDP (o precursor de desenvolvimento de capacidades do EDF), de Junho de 2020, mostram que 9 dos 16 projetos adjudicados serão desenvolvidos no contexto da PESCO. Por sua vez, os 18 projetos selecionados no âmbito do PADR (o precursor de investigação em matéria de

¹³⁶ Após um período experimental no ano de 2018, o primeiro ciclo da CARD teve início no Outono de 2019, tendo terminado em Novembro de 2020.

¹³⁷ UE, “*Shared Vision, Common Action...*”, *op.cit.*, pp. 20 e 21.

¹³⁸ O EDF entrou em funcionamento a 1 de Janeiro de 2021, com um orçamento total de 7.953 biliões de euros para o período de 2021-2027. Cerca de um terço financiará projetos de investigação em colaboração e dois terços complementarão o investimento dos EM através do cofinanciamento de projetos de desenvolvimento de capacidades.

defesa do Fundo) revelam-se relevantes para a PESCO, dado as possíveis ligações com alguns dos seus projetos.

Em síntese, enquanto a CARD identifica oportunidades para colmatar lacunas e a PESCO facilita o seu desenvolvimento e operacionalização, o EDF fornece o financiamento.

5. Síntese conclusiva

É inegável que a PESCO constitui, até à data, o modelo de cooperação reforçada mais flexível. Na verdade, em comparação com as cooperações reforçadas genéricas, mas também com as cooperações reforçadas no âmbito da PESC, as disposições da PESCO revelam-se menos restritivas em termos de EM participantes, procedimento de desencadeamento e de votação, assim como de financiamento. No que respeita à comparação com as disposições da UEM, Fiott, Missiroli e Tardy entendem que as disposições da PESCO são muito menos detalhadas em termos de critérios de adesão devido “à pressão dos países que temiam ser automaticamente excluídos com base no seu desempenho passado e presente ou obrigados a cumprir objetivos exigentes”¹³⁹. Concordamos parcialmente com esta posição. Após uma breve leitura do artigo 1.º do Protocolo n.º 10, é possível atestar a manifesta amplitude e, talvez, pouco detalhe dos critérios, dizendo-se, a título de exemplo, “*proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa*”. Porém, não podemos deixar de considerar os mesmos relativamente exigentes. Caso contrário, seria incongruente com as capacidades militares que preenchem critérios mais elevados, tal como disposto no artigo 42.º, n.º 6 do TUE. Normalmente, o alto nível relaciona-se com a exigência. Questão substancialmente diferente é a eventual avaliação pouco rigorosa do preenchimento desses critérios.

Além de flexível, a PESCO é inclusiva, o que se pode revelar um problema em dois sentidos. Por um lado, tendo em conta que “a PESCO é um quadro jurídico europeu ambicioso, vinculativo e inclusivo (...)” e a sua “natureza inclusiva e modular (...) não deve conduzir a uma cooperação nivelada por baixo”¹⁴⁰, ponderamos, em concordância

¹³⁹ FIOTT, MISSIROLI & TARDY, “Permanent Structured Cooperation...”, *op.cit.*, p. 18.

¹⁴⁰ UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/70), Anexo I.

com Blockmans, se a PESCO não é, efetivamente, demasiado inclusiva, ao agrupar 25 EM, e pouco ambiciosa, na medida em que nem todos os Estados que a integram são portadores de capacidades ao mesmo nível - ao mais alto nível, tal como decretado pelo PESCO. Existe, assim, o risco de a ambição ser comprometida e resvalar-se para um nível mais baixo. De facto, talvez fosse mais vantajoso apostar num grupo mais pequeno de Estados efetivamente mais capazes militarmente. Este pensamento não se revela, aliás, incoerente com a essência de uma cooperação reforçada, onde não se exclui a ideia “*de um diretório composto por um grupo limitado de países*”¹⁴¹. Em adição, não temos certezas de que esta questão possa ser ultrapassada através do recurso a uma abordagem modular. Por outro lado, apesar de ser bastante para o seu estabelecimento a maioria qualificada, a generalidade das decisões adotadas no quadro é adotada por unanimidade, constituída pelos votos dos representantes de todos os EM participantes. Ora, a unanimidade é difícil de obter numa PESCO com 25 membros. Com efeito, o desafio da unanimidade irá prolongar a política de consenso, pelo que a velocidade de cooperação e integração da defesa europeia será necessariamente mais lenta.

A temática mais controversa em sede deste capítulo prende-se com o caráter vinculativo da PESCO. Em última análise, a vinculatividade jurídica reflete um estado de espírito, dependendo, tal como refere Hart, do “*ponto de vista interno*”¹⁴², de um sentimento de existência de uma obrigação legal, cujo cumprimento é necessário e não meramente opcional. Este sentimento, se genuinamente sentido, significa que os compromissos legais exercem uma maior incitação ao cumprimento do que os compromissos políticos, assinalando, assim, um compromisso mais forte. Uma prova de que os EM deram um passo nesse sentido traduz-se no NIP, que mostra a forma como os Estados estão dispostos a cumprir os compromissos, funcionando, assim, como um instrumento vinculativo.

Posto isto, consideramos que as principais diferenças entre a PESCO e outras iniciativas de integração e defesa europeias anteriores se prendem com o seu caráter vinculativo, não supranacional, algo inerente à CED e que acabou por inquinar a iniciativa, com os vários níveis de governação e com o papel da indústria da defesa no mecanismo. Apesar de a

¹⁴¹ CUNHA, “As cooperações reforçadas...”, *op.cit.*, p. 1219.

¹⁴² HART, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1994, p. 134.

indústria da defesa não estar diretamente envolvida com a PESCO, a interação entre esta e o EDF é importante para a cooperação europeia.

No que toca ao regime jurídico, é inegável a evolução experienciada pelo mecanismo. Uma panóplia de instrumentos jurídicos completou o lacunar quadro inicial da PESCO, tornando-o mais apto a satisfazer as ambições da União em sede de defesa. Embora complexo, parece-nos ser articulado e revelador de transparência, o que se revela positivo.

Por último, é notória a integração da PESCO na arquitetura das instituições, instrumentos e mecanismos pré-existent da UE no domínio da segurança e defesa, facto revelado pela composição do Secretariado.

A conexão da PESCO com a CARD e o EDF revela-se essencial no fornecimento de capacidades de defesa estrategicamente relevantes, assim como na consolidação do próprio edifício securitário e defensivo. Para mais, a maximização do potencial de cada uma destas iniciativas irá assegurar uma maior eficiência da despesa pública e um menor desperdício, algo que a União terá todo o interesse em assegurar.

Capítulo III – Conquistas e desafios

1. Conquistas da PESCO

Em virtude dos feitos legislativos acima enumerados, poderíamos ser tentados a cair no pensamento de que a PESCO se move apenas num plano teórico, desprovida, portanto, de qualquer realização prática. Este pensamento é, porém, erróneo. Surge, então, a seguinte questão: de que forma se materializa a PESCO? A resposta é elementar: a PESCO materializa-se através dos projetos adotados no seu quadro.

1.1 Projetos PESCO

Os resultados mais tangíveis da PESCO são, efetivamente, os seus projetos. Na sua versão mais elementar, um projeto consiste num núcleo de Estados participantes que converge na ideia e na sua utilidade e que contribui para o efeito com os seus próprios recursos e capacidades¹⁴³. Tal como verificado no capítulo anterior, cada um dos projetos é levado a cabo por um grupo de EM participantes na PESCO, *i.e.*, os membros do projeto, sendo coordenado por um ou mais Estados participantes, os coordenadores do projeto¹⁴⁴. Os membros do projeto podem, nesta qualidade, acordar, entre si, a admissão de outros EM integrantes da PESCO que, subsequentemente, desejem fazer parte do projeto ou a atribuição aos mesmos do estatuto de observador.¹⁴⁵ Podem, igualmente, autorizar a participação de um Estado terceiro, de acordo com as regras acima mencionadas¹⁴⁶.

Os projetos desenvolvidos no quadro da PESCO cobrem uma ampla gama de domínios¹⁴⁷ e utilizam o PDC¹⁴⁸ como referência para a colmatação das carências verificadas.

¹⁴³ Arts. 5.º, n.º 1 e 4.º, n.º 5 das Decisões (PESC) 2017/2315 e 2018/909, respetivamente.

¹⁴⁴ Designados à luz do art. 5.º da Decisão (PESC) 2018/909.

¹⁴⁵ Em conformidade com as regras contidas nas Decisões (PESC) 2017/2315 e 2018/909.

¹⁴⁶ Arts. 2.º e 3.º da Decisão (PESC) 2020/1639.

¹⁴⁷ Para uma melhor compreensão das áreas abrangidas pelos projetos PESCO e uma descrição panorâmica e breve dos mesmos: <https://pesco.europa.eu/#>

¹⁴⁸ Lançado em 2008, pela AED, o PDC analisa os desafios de segurança e defesa, a curto e longo prazo, os futuros cenários de segurança e faz recomendações sobre as capacidades necessárias para o efeito. Constitui um instrumento de planeamento abrangente que permite não só identificar prioridades, mas

Inicialmente, aquando do lançamento da PESCO, mais de 50 projetos foram propostos pelos EM. No final, este número foi reduzido para 17. Este rol de projetos foi adotado pelo Conselho, a 6 de Março de 2018, por meio da Decisão (PESC) 2018/340 do Conselho¹⁴⁹, abrangendo domínios como a formação, o desenvolvimento de capacidades e a disponibilidade operacional no domínio da defesa. Este primeiro lote de projetos foi recebido com um certo ceticismo, uma vez que os projetos que o compunham eram considerados discretos, importados de outras iniciativas¹⁵⁰ e pouco alinhados com as carências apuradas segundo o PDC¹⁵¹. No entanto, não cremos que seja assim tão linear. Efetivamente, a lista incluía alguns projetos potencialmente significativos, dizendo-se, a título de exemplo, o Comando Médico Europeu e o Centro de operações EUFOR de resposta a crises (EUFOR CROC).

Um segundo lote de projetos foi aprovado pela mesma instituição, a 19 de Novembro de 2018¹⁵², elevando, assim, o número total de projetos para 34. Os projetos abrangiam domínios como a formação, o desenvolvimento de capacidades, a disponibilidade operacional em terra, no mar e no ar e a ciberdefesa. Incluía sistemas terrestres não tripulados, um pacote de intervenção submarina (DIVEPACK), o Eurodrone, entre outros. À semelhança do ocorrido relativamente ao lote anterior, este conjunto de projetos foi alvo de um ceticismo generalizado quanto à sua capacidade para satisfazer as necessidades de defesa do continente europeu. No entanto, foi, simultaneamente, saudado por outros como um avanço para a defesa europeia, em virtude de tentar ir ao encontro das prioridades de desenvolvimento de capacidades.

também oportunidades de cooperação. O seu objetivo consiste em fomentar a coerência entre os planos de defesa dos EM e encorajar a cooperação europeia.

¹⁴⁹ Decisão (PESC) 2018/340 do Conselho, de 6 de Março de 2018, que estabelece a lista de projetos a desenvolver no âmbito da PESCO (JO L 65), 8/3/2018.

¹⁵⁰ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1813.

¹⁵¹ Nesse sentido, Sven Biscop (cfr. BISCOP, Sven, “European Defence: Give PESCO a Chance”, in *Survival*, Vol. 60, N.º 3, 2018, p. 164) e Alice Billion-Galland e Yvonne-Stefania Efsathiou (cfr. BILLON-GALLAND, Alice & EFSTATHIOU, Yvonne, “Are PESCO projects fit for purpose”, European Defence Policy Brief, European Leadership Network, 2019, p. 2).

¹⁵² Decisão (PESC) 2018/1797 do Conselho, de 19 de Novembro de 2018, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista de projetos a desenvolver no âmbito da PESCO (JO L 294), 21/11/2018.

Finalmente, o terceiro pacote de projetos foi adotado pelo Conselho a 12 de Novembro de 2019¹⁵³. Os 13 novos projetos centravam-se na formação, no reforço das ações colaborativas da UE, assim como no desenvolvimento de capacidades navais, áreas e espaciais. O número total de projetos elevou-se, pois, para 47.

Em síntese, as três rondas de projetos PESCO centram-se tanto em projetos operacionais, como em projetos de desenvolvimento de capacidades, constituindo, tal como refere Dick Zandee, um “*mixed bag*”¹⁵⁴.

Todavia, a lista de projetos em curso é suscetível de alterações, em função dos progressos registados. Com efeito, caso não sejam assinalados progressos notáveis, os projetos podem ser descartados ou fundidos em *clusters*. Embora se previsse que a lista de projetos fosse alterada em virtude da Revisão Estratégica de 2020, que será analisada em maior detalhe *infra* no ponto 1.3, o mesmo não se verificou. Contudo, em 5 de Fevereiro de 2020, o Secretariado da PESCO informou o Conselho de que os membros de um projeto do primeiro lote haviam decidido o seu encerramento. Por conseguinte, a Decisão (PESC) 2020/1746¹⁵⁵, de 20 de Novembro de 2020, alterou e atualizou a Decisão (PESC) 2018/340, declarando o encerramento oficial do projeto – Centro de competências para as missões de formação da União Europeia (EUTM CC) – e estabelecendo em 46 o número de projetos a serem desenvolvidos, atualmente, no contexto da PESCO. Destaque-se que se encontra prevista uma quarta vaga de projetos para 2021.

De notar que, futuramente, poderão ser adicionados novos projetos. À luz do artigo 5.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2017/2315, os EM participantes podem propor quaisquer projetos que desejem e considerem úteis, desde que estes se coadunem com os compromissos previamente assumidos. Na sequência de tal proposta, o AR fará recomendações sobre a sua aceitação ou rejeição, com base numa avaliação fornecida pelo Secretariado da PESCO. A recomendação do AR dará ao Conselho elementos para

¹⁵³ Decisão (PESC) 2019/1909 do Conselho, de 12 de Novembro de 2019, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista de projetos a desenvolver no âmbito da PESCO (JO L 293), 14/11/2019.

¹⁵⁴ ZANDEE, Dick, “PESCO implementation: the next challenge”, Policy Report, Clingendael, 2018, p. 8.

¹⁵⁵ Decisão (PESC) 2020/1746 do Conselho, de 20 de Novembro de 2020, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista de projetos a desenvolver no âmbito da PESCO (JO L 393), 23/11/2020.

tomar uma decisão acerca da lista de projetos, que será tomada após parecer militar do CMUE. A decisão será adotada por unanimidade, nos termos do artigo 46.º, n.º 6 do TUE.

1.2 Avaliação dos projetos PESCO

Talvez mais importante do que o lançamento dos projetos será o seu potencial e a sua concretização. Estas questões são, manifestamente, nucleares, devido a uma carência crítica de capacidades, por parte da UE, em áreas fundamentais e de uma consequente dependência dos EUA, que a própria União pretende inverter ou, pelo menos, atenuar, através da conquista de uma autonomia estratégica que permita garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras.

Tal como mencionado, de um modo geral, os projetos foram caracterizados como pouco ambiciosos e inadequados, quando confrontados com as capacidades lacunares da União. No entanto, este juízo sobre a sua adequação ou inadequação depende, como notam Alice Billon-Galland e Yvonni-Stefania Efstathiou¹⁵⁶, efetivamente, da forma como é entendido o objetivo último da PESCO (temática abordada *supra*) e como é conceptualizado e operacionalizado o seu papel no suprimento das deficiências demonstradas pela Europa ao nível das capacidades. Nesse sentido, a fim de averiguar se os projetos PESCO são adequados ao propósito que lhes subjaz, há que proceder a uma avaliação baseada em critérios objetivos de referência, ao invés de expectativas irrealistas. Na verdade, o método científico assim o exige. Iremos seguir, portanto, os critérios adotados por Billon-Galland e Efstathiou: o PDC e as capacidades necessárias para atingir o nível de ambição da UE¹⁵⁷. Frise-se que a seleção de ambos os critérios não é aleatória, ocorrendo em conformidade com o espírito da PESCO e com os compromissos assumidos no seu âmbito.

O primeiro, lançado em 2008 e revisto em 2018, não só aborda os desafios de segurança e defesa na perspetiva de desenvolvimento das capacidades europeias, como também define as prioridades nesta área. O segundo especifica as intenções da UE relativamente

¹⁵⁶ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 2.

¹⁵⁷ Embora estes critérios não possam funcionar como o único quadro de avaliação, fornecem um bom indicador, capaz de averiguar se as capacidades desenvolvidas neste âmbito correspondem às necessidades e objetivos identificados pela União.

à resposta a crises e conflitos externos e à proteção da União e dos seus cidadãos. Note-se que o nível de ambição coloca os projetos de capacidade num panorama estratégico mais amplo, avaliando a aptidão dos mesmos para cumprir a aspiração da UE de conduzir missões multinacionais, tais como restauração da paz, estabilização, prevenção de conflitos e assistência humanitária.

Com vista a uma avaliação mais rigorosa dos projetos PESCO, iremos proceder a uma análise individual dos critérios, seguindo-se uma apreciação conjunta, de modo a avaliar se os 46 projetos PESCO refletem as prioridades identificadas pela UE e se se coadunam com o nível de ambição por ela ecoado.

Começando pelo PDC. Como sabemos, o mesmo tem um significado estratégico particular, visto que funciona como referência para a implementação das principais iniciativas europeias de defesa lançadas no seguimento da EUGS 2016: a PESCO, a CARD e o EDF. Objeto de atualizações regulares, a última revisão do PDC, em Junho de 2018, identificou as 11 Prioridades de Desenvolvimento de Capacidades da UE. As mesmas, resultado de uma avaliação profunda baseada nos elementos fornecidos pelos EM, pelo CMUE e pelo EMUE, abordam as “*principais deficiências de capacidade para operações destacadas*”¹⁵⁸, onde se incluem capacidades terrestres, marítimas e aéreas, bem como apoio logístico e médico, e cobrem áreas centrais, como, por exemplo, “*a adaptação das capacidades militares necessárias para a defesa e segurança territorial e defesa cibernética*”¹⁵⁹. As 11 áreas prioritárias identificadas dividem-se em subcategorias específicas, perfazendo um total de 38 áreas prioritárias, tal como apresentado na Tabela 1.

Ora, cruzando os três lotes de projetos PESCO com as prioridades supracitadas, tal como ilustra a Tabela 1, é manifesto que a atividade advinda da PESCO se interliga com as prioridades do PDC: 28 das 38 prioridades são brindadas com projetos PESCO; porém, 10 áreas são, ainda, negligenciadas.

Tendo em conta estes dados, podemos traçar várias conclusões. Primeiramente, os projetos PESCO centram-se, de um modo geral, nas capacidades para operações ciber-activas, superioridade informativa, capacidades de apoio médico e logístico e

¹⁵⁸ AED, *Capability Development Plan Factsheet*, 2018.

¹⁵⁹ Ibid.

capacidades de combate terrestre. Por seu turno, são negligenciadas as áreas de comunicação por satélite, reabastecimento aéreo e transporte aéreo estratégico e tático. Assim sendo, torna-se notório que os projetos PESCO não incidem, pelo menos até ao momento, sobre questões que teriam um impacto colossal na condução das operações militares que a UE pretende encetar, por exemplo, o transporte aéreo estratégico, a evacuação médica e o reabastecimento aéreo. Em segundo lugar, embora a existência de tais lacunas seja uma realidade, é inegável o facto de os projetos adotados no seio da PESCO serem coerentes com as prioridades do PDC e de se encaminharem numa direção que converge com o último. Quando aferidos em relação a este critério, os projetos PESCO parecem ser adequados, sendo de louvar a consideração, por parte dos EM, do PDC, aquando da proposta dos seus projetos.

Tabela 1: Prioridades de Desenvolvimento de Capacidades da UE vs Projetos PESCO

Prioridades de Desenvolvimento de Capacidades da UE (PDC 2018)	Projetos PESCO		
	Lote 1	Lote 2	Lote 3
Capacidades para uma operação ciber-reativa			
Cooperação e sinergias cibernéticas	- Plataforma de partilha de informações relativas às ciberameaças e à resposta a incidentes informáticos; - Equipas de resposta rápida a ciberataques e assistência mútua no domínio da cibersegurança.	Nenhum	Centro de coordenação no domínio da cibernética e da informação (CIDCC)
R&T cibernética	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Sistemas de engenharia para operações cibernéticas	- Plataforma de partilha de informações relativas às ciberameaças e à resposta a incidentes informáticos; - Equipas de resposta rápida a ciberataques e assistência mútua no domínio da cibersegurança.	Nenhum	Nenhum
Educação e formação cibernética	Nenhum	Nenhum	Academia e Plataforma de Inovação da UE no domínio da cibernética (EU CAIH)
Defesa cibernética específica no domínio aéreo, espacial, marítimo e terrestre	Nenhum	- Sistema terrestre integrado não tripulado (UGS); - Programa de capacidade de guerra eletrónica e interoperabilidade para	Ataque eletrónico aerotransportado (AEA)

		a futura cooperação no domínio da informação, vigilância e reconhecimento conjuntos (JISR).	
Serviços de informação e comunicação <i>space-based</i>			
Observação da Terra	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Posicionamento, navegação e cronometragem	Nenhum	Solução de radionavegação da UE (EURAS)	Nenhum
Sensibilização para a situação espacial	Nenhum	Rede europeia de sensibilização para a vigilância espacial militar (EU-SSA-N)	Nenhum
Comunicação por satélite	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Superioridade informativa			
Gestão do espectro radioelétrico	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Sistemas de informação e comunicação (CIS) táticos	- Sistema rádio europeu seguro definido por software (ESSOR); - Sistema de comando e controlo estratégico (C2) para as missões e operações da PCSD.	Posto de comando (PC) projetável único para o comando e controlo (C2) táticos das forças de operações especiais (SOF) para operações conjuntas de pequena dimensão (SJO) - (SOCC) para SJO	Nenhum
Gestão de informação	Sistema de comando e controlo estratégico (C2) para as missões e operações da PCSD	Célula de coordenação do apoio geometeorológico e oceanográfico (GeoMETOC) (GMSCE)	Nenhum
Capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR)	Vigilância e proteção marítima e portuária (HARMSPRO)	- Programa de capacidades de guerra eletrónica e interoperabilidade para a futura cooperação no	Nenhum

		domínio da informação, vigilância e reconhecimento conjuntos (JISR); - Plataforma europeia de dirigíveis estratosféricos (EHAAP) – Capacidade persistente de informação, vigilância e reconhecimento (ISR).	
Capacidades de combate terrestre			
Atualização, modernização e desenvolvimento de plataformas terrestres (veículos tripulados/não tripulados, ataque de precisão)	- Viatura blindada de combate de infantaria/viatura anfíbia de assalto/viatura blindada ligeira; - Apoio de fogo indireto (EuroArtillery).	- Sistema terrestre integrado não tripulado (UGS); - Sistema de mísseis de combate terrestres da UE além da linha de vista (BLOS).	Nenhum
Melhoria da proteção das forças	Viatura blindada de combate de infantaria/viatura anfíbia de assalto/viatura blindada ligeira	- Vigilância química, biológica, radiológica e nuclear enquanto serviço (CBRN SaaS); - Sistema antiaeronaves não tripuladas (C-UAS).	Polígono de formação em defesa química, biológica, radiológica e nuclear (QBRQ) (CBRNDTR)
Capacidades reforçadas de apoio médico e logístico			
Mobilidade militar	- Mobilidade militar; - Viatura blindada de combate de infantaria/viatura anfíbia de assalto/viatura blindada ligeira.	Nenhum	Nenhum
Logística reforçada	- Rede de centros logísticos na Europa e apoio às operações; - Função operacional para a energia (EOF).	Partilha de bases	Nenhum

Apoio médico	Comando Médico Europeu	Nenhum	Centro de Formação Médica das Forças de Operações Especiais (SMTC)
Manobrabilidade naval			
Sensibilização para a situação marítima	Reforço da vigilância marítima	Nenhum	Nenhum
Superioridade de superfície	Sistemas marítimos (semi) autónomos de medidas antiminas (MAS MCM)	Nenhum	Corveta de patrulha europeia (EPC)
Projeção de forças	Nenhum	- Partilha de bases; - Dispositivo de capacidade de intervenção submarina modular projetável (DIVEPACK).	Nenhum
Controlo subaquático			
Guerra de minas	- Sistemas marítimos (semi) autónomos de medidas antiminas (MAS MCM); - Vigilância e proteção marítima e portuária (HARMSPRO).	Nenhum	Nenhum
Guerra antissubmarina	Nenhum	Nenhum	Sistema marítimo antissubmarino não tripulado (MUSAS)
Proteção portuária	Vigilância e proteção marítima e portuária (HARMSPRO)	Nenhum	Nenhum
Superioridade aérea			
Capacidade de combate aéreo	Nenhum	Helicópteros de ataque europeus TIGER Mark III	Nenhum
Plataformas aéreas de ISR	Nenhum	- Sistemas europeus de aeronaves telepiloadas de média altitude e grande autonomia –	Nenhum

		MALE RPAS (Eurodrone); - Plataforma europeia de dirigíveis estratosféricos (EHAAP) – Capacidade persistente de informação, vigilância e reconhecimento (ISR).	
Capacidades de Anti-acesso (A2/AD)	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Reabastecimento aéreo	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Defesa contra mísseis balísticos (BMD)	Nenhum	Nenhum	Alerta e interceção rápidos com vigilância espacial de teatros de operações (TWISTER)
Mobilidade aérea			
Transporte aéreo estratégico	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Transporte aéreo tático incluindo evacuação médica	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Integração de capacidades militares aéreas num setor aeronáutico em mutação			
Acesso militar ao espaço aéreo	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Capacidade de proteção de confidencialidade de informação crítica respeitante a missões	- Plataforma de partilha de informações relativas às ciberameaças e à resposta a incidentes informáticos; - Equipas de resposta rápida a ciberataques e assistência mútua no	Nenhum	Nenhum

	domínio da cibersegurança.		
Coordenação com autoridades de aviação civil	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Adaptação da capacidade C2 a nível aéreo militar	Sistema de comando e controlo estratégico (C2) para missões e operações PCSD	Nenhum	Nenhum
Capacidades interdisciplinares que contribuam para alcançar o nível da ambição da UE			
Tecnologias inovadores para melhoradas futuras capacidades militares	A maioria dos projetos insere – se nesta categoria		
Capacidade autónoma da UE para testar e qualificar as capacidades desenvolvidas	Nenhum	Centro de teste e de avaliação da UE	Nenhum
Capacidades que permitam operar autonomamente no âmbito do nível da ambição da UE	- Sistema de comando e controlo estratégico (C2) para as missões e operações da PCSD; - Centro europeu de certificação de formação para os exércitos europeus; - Centro de operações EUFOR de resposta a crises (EUFOR CROC).	- Posto de comando (PC) projetável único para o comando e controlo (C2) táticos das forças de operações especiais (SOF) para operações conjuntas de pequena dimensão (SJO) – (SOCC) para SJO; - Dispositivo de capacidade de intervenção submarina modular projetável (DIVEPACK).	Capacidades militares colaborativas da UE (ECoWAR)

No que toca ao nível de ambição, o cruzamento dos dados mostra-se mais complexo do que o anterior, na medida em que os requisitos de capacidade para o alcance do nível de ambição da UE não são definidos explicitamente. Assim sendo, e de modo a operacionalizar o conceito, recorreremos ao estudo identificado por Billon-Galland e Efstathiou¹⁶⁰. O estudo¹⁶¹ identifica as deficiências de capacidade que a UE enfrentaria se fosse chamada a conduzir mais do que uma operação no escopo do seu nível de ambição (operação de instauração de paz em articulação com uma operação de resgate e evacuação, por exemplo).

Cruzando os dados dos três lotes de projetos PESCO com as insuficiências identificadas pelo estudo nos domínios marítimo e aéreo¹⁶², os resultados são muito menos expressivos dos que os obtidos na primeira avaliação: apenas dois projetos PESCO - Sistemas marítimos (semi) autónomos de medidas antiminas (MAS MCM) e Corveta de patrulha europeia (EPC) - tratam de duas das sete deficiências de capacidade reconhecidas no domínio marítimo (Tabela 2); de igual modo, apenas dois projetos - Sistemas europeus de aeronaves telepilotadas de média altitude e grande autonomia - MALE RPAS (Eurodrone) e Ataque eletrónico teletransportado (AEA) - abordam duas das oito insuficiências verificadas no campo aéreo (Tabela 3).

¹⁶⁰ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 8.

¹⁶¹ BARRIE, Douglas, BARRY, Ben, BOYD, Henry, CHAGNAUD, Marie-Louise, CHILDS, Nick, GIEGERICH, Bastian, MÖLLING, Christian & SCÜTZ, Torben, “Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit”, IISS-DGAP, 2018.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 33 e 34.

Tabela 2: Insuficiências identificadas no domínio marítimo vs Projetos PESCO

Insuficiências identificadas no domínio marítimo	Projetos PESCO		
	Lote 1	Lote 2	Lote 3
Porta-aviões	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Navios anfíbios	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Medidas antiminas	Sistemas marítimos (semi) autónomos de medidas antiminas (MAS MCM)	Nenhum	Nenhum
Combatentes de superfície	Nenhum	Nenhum	Corveta de patrulha europeia (EPC)
Submarinos nucleares	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Navios de reabastecimento	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Submarinos convencionais	Nenhum	Nenhum	Nenhum

Tabela 3: Insuficiências identificadas no domínio aéreo vs Projetos PESCO

Insuficiências identificadas no domínio aéreo	Projetos PESCO		
	Lote 1	Lote 2	Lote 3
Veículos aéreos inabitados de combate ISR	Nenhum	Sistemas europeus de aeronaves telepilotadas de média altitude e grande autonomia – MALE RPAS (Eurodrone)	Nenhum
Aviões de inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR)	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Aviões de transporte pesado	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Aviões de guerra eletrônica	Nenhum	Nenhum	Ataque eletrônico teletransportado (AEA)
Aviões de inteligência eletrônica	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Aviões-cisterna	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Aviões de patrulha marítima	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Aviões de recolha de informação através da interceção de sinais (signals intelligence)	Nenhum	Nenhum	Nenhum

Estes dados permitem uma conclusão semelhante à obtida relativamente ao PDC: os instrumentos de grande impacto e de papel crítico na condução de missões militares e operações, tais como porta-aviões, submarinos, aviões de transporte pesado e aviões-cisterna, não são, atualmente, cobertos por projetos PESCO¹⁶³. Destaque-se que, em função da incapacidade de estabelecer ligações diretas entre as insuficiências no domínio terrestre e os projetos PESCO, as conclusões neste âmbito são limitadas. Todavia, tendo em conta a multiplicidade de projetos PESCO propostos neste setor, os mesmos terão, certamente, um impacto positivo na capacidade das forças ao alcance do nível de ambição da União.

Quando aferidos em relação a este critério, os projetos PESCO são muito menos convergentes com as áreas deficitárias identificadas. Contudo, isto não significa que sejam desadequados ou incongruentes com os requisitos de capacidade do nível de ambição da União. Na verdade, o objetivo da PESCO e a sua referência de sucesso nunca foi, exclusivamente, o de completar as lacunas da UE ao nível das capacidades, sendo algo mais amplo do que isso. Com efeito, apesar de considerarmos que os projetos são apropriados, tendo como referência o parâmetro em causa, admitidos que a sua capacidade para a satisfação das necessidades das forças armadas europeias no palco das operações é limitada, concordando, assim, com Billon-Galland e Efstathiou¹⁶⁴ e Biscop¹⁶⁵.

A combinação dos dados das avaliações com os dois parâmetros de referência permite-nos concluir que, de um modo geral, os projetos PESCO se adaptam, amplamente, às prioridades do PDC e abordam, ainda que de forma limitada, algumas das deficiências de capacidade da União. Posto isto, podemos atestar que os projetos PESCO são adequados aos seus fins, tentando responder às carências identificadas pela UE.

¹⁶³ Note-se, porém, que o facto de porta-aviões e submarinos nucleares não serem alvo de projetos PESCO é perfeitamente compreensível. Estas são capacidades de alto nível, estando apenas ao alcance de alguns EM.

¹⁶⁴ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 9.

¹⁶⁵ BISCOP, Sven, “European Defence and PESCO: Don’t waista the chance”, in *EU IDEA Papers*, Nº 1, 2020, p. 5.

Todavia, estas carências ainda não foram suprimidas, o que se justifica, principalmente, pelo facto de a PESCO ser uma iniciativa recente, sendo os projetos desenvolvidos no seu âmbito ainda mais recentes. Por outro lado, a atividade não pode e não deve ser confundida com a solução. O facto de os projetos PESCO recaírem sobre as prioridades e insuficiências não é sinónimo de resolução das mesmas, significando, apenas, o início de labor nesse sentido. Ademais, apenas um dos 46 projetos em desenvolvimento foi materializado e concluído, pelo que é difícil prever o impacto dos projetos nas questões em causa. Tal como atestam Billon-Galland e Efstathiou, “*os projetos estão no limite inferior do espectro de capacidades*”¹⁶⁶, consistindo, essencialmente, no que os EM estão prontos a desenvolver a nível nacional, pelo que é pouco provável que, *per se*, reduzam, significativamente, as insuficiências evidenciadas e que tenham um impacto manifesto no aspeto global.

Afastando-nos de prognósticos, consideramos que, por enquanto, é essencial que os projetos se realizem, pois, só assim, serão capazes de contribuir para os propósitos da PESCO e para as ambições da União. No entanto, é importante ter em conta que embora os projetos sejam importantes e relativamente adequados, os mesmos são uma parte ínfima na solução completa dos problemas de capacidade e preocupações de segurança da UE, movidos num contexto mais amplo, que transcende a PESCO. Face ao exposto, a realização atempada dos projetos é crucial.

Por outro lado, cremos que os Estados participantes na PESCO não devem focar a sua atenção na proposta e adoção de novos projetos, mas sim na efetiva concretização dos que estão em curso. O sucesso dos projetos PESCO assenta na qualidade e não na quantidade. Biscop¹⁶⁷ considera que a proposta bienal de novos projetos se revela mais eficaz do que a anual e reputa como positivo o agrupamento dos projetos em *clusters*. Ademais, atesta que seria benéfica não só a distinção entre projetos estrategicamente relevantes¹⁶⁸ e outros, mas também a obrigatoriedade de participação nos primeiros, no espírito do compromisso 17, pois iria permitir que contassem com um maior número de

¹⁶⁶ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 9.

¹⁶⁷ BISCOP, “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p. 12.

¹⁶⁸ Estes serão os projetos que incidem nos instrumentos estratégicos necessários para a projeção das forças armadas para além das fronteiras europeias, como, por exemplo, tanques de batalha, aviões de combate e transporte aéreo e marítimo de longo alcance. Serão, pois, alinhados com áreas prioritárias do PDC e com o *High Impact Capability Goals*.

participantes. Paralelamente, poderia contribuir para uma contenção na proposição de novos projetos pelos EM.

Na eventualidade de tais propostas acontecerem, os projetos, além de coerentes com os compromissos vinculativos, deverão contribuir para o desenvolvimento ou disponibilização das capacidades identificados como sendo estrategicamente relevantes e com um valor acrescentado comumente reconhecido, bem como prestar apoio substancial às operações e missões da PCSD.

Em função de um total ceticismo e descrença na relevância estratégica dos atuais projetos PESCO e de uma consequente preocupação na ausência de atividade em áreas fulcrais, Biscop defende o direito do AR de apresentar propostas, de modo a encaminhar a PESCO no caminho certo¹⁶⁹. Devemos afirmar que não julgamos esta ideia chocante ou descabida. Tal como previsto no artigo 5.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2017/2315, o AR faz recomendações sobre a aceitação ou rejeição dos projetos propostos pelos Estados participantes, que servirão na tomada de decisão do Conselho. Ora, a proposta não se afigura, na sua essência, diferente das recomendações. Acresce que a mesma não seria desprovida de conhecimentos práticos, uma vez que contaria com a estrutura de apoio intimamente ligada ao AR: o Secretariado da PESCO. Além disso, a preocupação que possa surgir relacionada com a “perda de poder” dos Estados, já que a PESCO se caracteriza por ser *Member State-driven*, é infundada, na medida em que esse poder é assegurado pelo facto de a tomada de decisão sobre a lista de projetos a adotar pertencer ao Conselho.

1.3 Progressos da PESCO

Menos de quatro anos desde a adoção da PESCO, é expectável que não se tenha dado um aumento significativo das capacidades militares ou que se tenha verificado uma superação notória das deficiências identificadas pela UE. Isto é, obviamente, compreensível, dada a dimensão, complexidade e morosidade do processo de desenvolvimento de capacidades. No entanto, é importante, até numa perspetiva de aquisição e consolidação de credibilidade, quer interna, quer externa, avaliar e averiguar se as medidas e decisões adotadas são, de facto, as mais apropriadas e capazes de produzir os efeitos desejados no

¹⁶⁹ Ibid., p. 13.

período de tempo definido. Por conseguinte, desde o início, foi planeada uma revisão estratégica da PESCO para 2020. No fundo, é capital apurar em que ponto de realização se encontra a PESCO e se a mesma se encaminha na direção certa.

Ora, com base no regime jurídico explanado no capítulo anterior¹⁷⁰, a AR, Frederica Mogherini, apresentou, em Março de 2019, o seu primeiro relatório anual sobre a situação de execução da PESCO, onde se incluía o cumprimento, por cada EM participante, dos seus compromissos, em conformidade com os seus NIP revistos e atualizados. Com base nesse relatório, o Conselho debateu a PESCO no seu primeiro ano completo de execução, tendo adotado, em Maio de 2019, uma recomendação, onde se avaliava, em conformidade com o quadro jurídico supramencionado, os progressos realizados pelos EM no cumprimento dos compromissos assumidos.

Nesse documento, o Conselho sublinhou que os EM participantes tinham feito progressos ao nível dos orçamentos da defesa e do investimento conjunto nesta última, verificando-se um aumento de 3,3% em 2018 e 4,6% em 2019. Outra tendência positiva assinalada consistia na utilização crescente, por parte dos EM participantes, de iniciativas e instrumentos da União no planeamento da defesa nacional, como, por exemplo, o PDC 2018, a CARD e o EDIDP¹⁷¹. Num espírito de encorajamento, o Conselho convidou os Estados a darem continuidade ao progresso registado no cumprimento dos compromissos vinculativos relativos ao alinhamento dos sistemas de defesa, especialmente, o reforço do desenvolvimento da capacidade de colaboração. Incentivou, ainda, a esforços acrescidos em sede de compromissos referentes ao reforço da disponibilidade e capacidade de destacamento de forças para operações e missões militares da PCSD¹⁷².

No que toca à concretização dos projetos PESCO, os EM participantes foram encorajados a concentrarem-se na implementação rápida e eficaz dos projetos em que participam, de forma a proporcionar resultados e produtos tangíveis. Tendo em conta as lições apresentadas, os EM, apoiados pelo Secretariado, são convidados a responder à gama de prioridades de desenvolvimento de capacidades da UE, identificadas no PDC, incluindo os *High Impact Capability Goals* e atendendo às conclusões da CARD, a desenvolver

¹⁷⁰ Art. 6.º n.º 3 da Decisão (PESC) 2017/2315.

¹⁷¹ UE, Council Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of PESCO, 8795/19, 6 de Maio de 2019, p. 6.

¹⁷² Ibid., p. 7.

projetos que visem explorar a cooperação entre as capacidades militares existentes, bem como a disponibilizar essas capacidades para missões e operações. Por último, a recomendação previa que o próximo convite à apresentação de projetos PESCO tivesse lugar em 2021, com vista a assegurar uma maior coerência e sincronização das iniciativas de defesa da UE e a concentrar-se em projetos mais fundamentados¹⁷³.

O segundo relatório anual, datado de 15 de Abril de 2020, preparou o caminho para uma revisão estratégica da PESCO, avaliando, em particular, o cumprimento dos compromissos e apresentando recomendações e propostas quanto aos compromissos, aos projetos, aos processos, bem como aos métodos de trabalho. Na sequência deste relatório, o Conselho adotou, a 15 de Junho de 2020, uma recomendação onde se avaliava, em conformidade com o quadro jurídico mencionado no capítulo anterior, e à imagem da recomendação do ano transato, os progressos realizados pelos EM no cumprimento dos compromissos assumidos.

Apesar de o Conselho confirmar a trajetória positiva dos EM no que respeita aos compromissos relacionados com as questões orçamentais e de investimento, salientou que os progressos neste domínio eram modestos, incentivando, por conseguinte, os EM a afetarem os recursos necessários, de modo a perpetuar a contribuição para esta tendência positiva. Para mais, foram encorajados a: considerar e a utilizar, inclusive nos processos de planeamento de defesa nacional, os instrumentos de planeamento de defesa ao serviço da UE, tais como, o PDC, a CARD e o EDIDP; a progredir no cumprimento dos compromissos de aproximação mútua dos instrumentos de defesa e a rever periodicamente os planos e objetivos de desenvolvimento de capacidades; a intensificar os esforços em sede de compromissos referentes ao reforço da disponibilidade, capacidade de projeção e interoperabilidade das forças, a fim de aumentar, urgentemente, os resultados operacionais e a contribuir qualitativa e quantitativamente para as missões e operações da PCSD, tendo, igualmente, em vista as missões mais exigentes; e a fortalecer a participação em programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da AED¹⁷⁴. Tendo em conta os limitados progressos registados, o Conselho

¹⁷³ Ibid., pp. 9 e 10.

¹⁷⁴ UE, Recomendação do Conselho, de 15 de Junho de 2020, que avalia os progressos realizados pelos Estados-Membros participantes para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da PESCO (JO C 204/3), 18/6/2020, par. 5.

convidou os EM a envidar esforços e a rever os seus contributos para o cumprimento dos compromissos mais vinculativos, com o intuito de melhorar a implementação da PESCO. No que respeita aos projetos, podemos observar que a tendência de insuficiência se manteve. As conclusões do Conselho evidenciavam que a execução dos projetos era alvo de pouco empenho. Do conjunto de 47 projetos, à data, apenas três haviam atingido a capacidade operacional inicial, sendo que 30, *i.e.*, mais de dois terços, permaneciam na fase de conceção¹⁷⁵. Neste último grupo encontravam-se, espantosamente, projetos estabelecidos em Março e Novembro de 2018. De forma a reverter esta tendência, o Conselho incitou os EM a concentrarem-se na execução célere e efetiva dos projetos inerentes à iniciativa, tendo em vista a obtenção de resultados e produtos assinaláveis. Paralelamente, salientou que os projetos com dificuldades de execução deveriam ser relançados ou encerrados, de modo a assegurar a pertinência e credibilidade de todos os projetos, e que, sempre que fosse adequado e houvesse acordo entre os membros dos projetos, deveria ser ponderada a agregação ou fusão de projetos, aumentando, assim, o seu impacto e eficiência e diminuindo a possibilidade de duplicações. A título final, o Conselho recomendou que as prioridades de desenvolvimento de capacidades, nomeadas no PDC, e os HICG continuassem a servir como referência a futuras propostas de projetos e que tais apresentações se focassem em projetos com maior incidência operacional e impacto a curto prazo.

Assim sendo, era notória uma execução desleixada dos compromissos e dos projetos, sendo premente a criação de meios destinados a incentivar a concretização da PESCO no seu todo.

Com a primeira fase da PESCO (2018-2020) a chegar ao fim, era necessário, por um lado, avaliar os progressos e conquistas alcançados, bem como o cumprimento dos compromissos vinculativos e, por outro, definir os objetivos e os resultados concretos da fase seguinte. Assim, em conformidade com a Decisão (PESC) 2017/2315, foi iniciado, em Dezembro de 2019, um processo de revisão estratégica que se desenvolveu ao longo do ano de 2020. O mesmo destinava-se a *“ponderar a possibilidade de atualizar e reforçar, se necessário, os compromissos mais vinculativos, à luz dos resultados no*

¹⁷⁵ Ibid., (JO C 204/4), par. 11.

âmbito da PESCO, a fim de refletir a evolução do ambiente da União no domínio da segurança”¹⁷⁶.

Em 20 de Novembro de 2020, o Conselho aprovou as conclusões sobre a primeira Revisão Estratégica da PESCO. A revisão avaliou os progressos realizados no âmbito da iniciativa e forneceu orientações para a próxima fase (2021-2025), no que respeita ao objetivo geral, às metas estratégicas, aos incentivos e aos projetos.

Nesta revisão, os EM concordaram que os compromissos vinculativos assumidos mutuamente tinham demonstrado ser uma orientação sólida para assegurar a execução coerente da PESCO, pelo que não deveriam ser alterados. Contudo, tal como avaliado pelo AR e destacado pelo Conselho, em Junho de 2020, os progressos obtidos no cumprimento de tais compromissos, nomeadamente, no que diz respeito aos compromissos operacionais e aos compromissos relacionados com a colaboração europeia, não foram suficientes, sendo necessário intensificar os esforços. Assim sendo, o objetivo geral da segunda fase da PESCO passa pelo reforço do cumprimento de tais compromissos, tendo em vista as missões mais exigentes e a contribuição para o alcance do nível de ambição da UE¹⁷⁷. Além de salientar a necessidade de cumprir os compromissos vinculativos e de sublinhar a importância de avançar, de forma concreta, rumo à criação de um conjunto coerente, interoperável, projetável e modular de forças capaz de cobrir todo o espectro e que reforce a capacidade de ação militar da UE, a revisão reitera, ainda, objetivos-chave que se prendem com os investimentos no domínio da defesa, a utilização mais sistemática dos instrumentos de defesa da UE nos processos nacionais de planeamento, o reforço da eficácia operacional da União e o desenvolvimento das capacidades necessárias¹⁷⁸.

A nível operacional, tanto a Revisão Estratégica, como a CARD¹⁷⁹ convidam, na linha da Recomendação do Conselho de 2020, os EM a agir e a encontrar soluções aptas a mitigar as insuficiências, assim como a melhorar o progresso coletivo a curto-médio prazo.

¹⁷⁶ UE, Conclusões do Conselho sobre a revisão estratégica da PESCO 2020, 13188/20, p. 4.

¹⁷⁷ Ibid., pp. 12 e 5.

¹⁷⁸ Ibid., pp. 6 e 7.

¹⁷⁹ O primeiro relatório CARD foi apresentado, igualmente, a 20 de Novembro de 2020. Este primeiro relatório identificou 55 oportunidades de desenvolvimento de capacidades de colaboração em seis domínios, aconselhando, portanto, os EM a neles concentrarem os seus esforços.

Assim, a Revisão Estratégica identificou 26 projetos PESCO¹⁸⁰ planeados a produzir resultados concretos ou a atingir a plena capacidade operacional antes do final da próxima fase da PESCO, em 2025. Entre esses projetos, destacam-se o Centro de operações EUFOR de resposta a crises (EUFOR CROC), sistemas de mísseis de combate terrestre da UE além da linha de vista (BLOS) e o Comando Médico Europeu (EMC).

Relativamente à governação dos projetos PESCO, o Conselho sublinhou que o atual sistema de relatórios deve ser mantido e plenamente explorado, nomeadamente, através de um maior desenvolvimento de aspetos relativos à gestão, tais como, indicadores de progresso, de risco e critérios de sucesso, de modo a proporcionar uma maior transparência quanto aos progressos dos projetos no quadro da PESCO. Isto tornará muito mais simples o processo de avaliação da adequação dos projetos realizado anteriormente. Por seu turno, na senda da Recomendação do Conselho de 2020, o Conselho recomenda o relançamento ou encerramento dos projetos incapazes de fornecer os resultados esperados.

Acresce que a revisão destaca alguns incentivos destinados a melhorar o acompanhamento e o cumprimento dos compromissos mais vinculativos e a aumentar o grau de transparência entre os EM participantes¹⁸¹. Para tal, o Conselho acorda, entre outros, nos seguintes incentivos: intercâmbios regulares entre os EM, no âmbito do CPS e/ou Coreper; debate político mais sistemático sobre as questões relativas à avaliação e constituição de forças; exploração dos incentivos financeiros existentes, como, por exemplo, isenção de IVA para projetos *ad hoc* no quadro da AED; e abertura de cadeias de abastecimento transfronteiriço a PME e empresas de média capitalização.

Por fim, a revisão aborda os processos e métodos de trabalho. Isto é especialmente importante, atendendo ao elevado grau burocrático da PESCO. De um modo geral, as regras concernentes aos NIP e relatórios anuais mantiveram-se, tendo sido apenas definidos prazos concretos. Além de serem revistos e atualizados anualmente, os NIP deverão ser acompanhados, bienalmente, de uma declaração política de alto nível e comunicados, ao Secretariado da PESCO, até ao dia 10 de Março de cada ano. Por sua vez, os relatórios anuais do AR serão apresentados até Julho de cada ano e as

¹⁸⁰ UE, Conclusões do Conselho sobre a revisão estratégica da PESCO 2020, 13188/20, pp. 16 e 17.

¹⁸¹ Ibid., pp. 9 e 10.

recomendações do Conselho até Novembro. Relativamente aos métodos subjacentes aos projetos, foram, igualmente, estabelecidas indicações temporais: o ciclo de projetos passa a ser bienal; serão lançados, a cada ano par, novos convites à apresentação de projetos, podendo os novos projetos ser acordados a cada ano ímpar; os convites à apresentação serão iniciados em Julho, com um prazo para a apresentação de propostas em outubro; a decisão que altera e atualiza a lista de projetos PESCO poderá ser adotada pelo Conselho até Maio¹⁸².

Em síntese, a revisão salienta a necessidade de cumprir os compromissos mais vinculativos e de alcançar resultados concretos e tangíveis até 2025.

Tendo em conta estas premissas, a PESCO entra agora numa 2.^a fase. Esperamos que os resultados sejam mais positivos em 2025. Consideramos positiva a adoção bienal de projetos, na medida em que ao serem menos ativos na proposta dos últimos, os EM poderão dar mais atenção à lista de compromissos subscritos, assim como à identificação dos projetos que deverão produzir resultados concretos antes do final da próxima fase. No entanto, não podemos deixar de notar que, talvez, seja uma ideia ilusória: se em três anos, apenas três projetos atingiram plena capacidade operacional, custa-nos a crer que em quatro anos, 26 o atinjam. Tudo irá depender, em última instância, da vontade dos Estados.

2. Críticas

Aquando do seu lançamento, a PESCO foi vista com grande entusiasmo pelos principais protagonistas da PESC. Frederica Mogherini referiu-se à criação da PESCO como “*um momento histórico na defesa europeia*”¹⁸³. Por sua vez, o Presidente do CE, Donald Tusk

¹⁸² Note-se que está previsto um período de transição em 2021. Durante esse período, o convite à apresentação de propostas de novos projetos será lançado, excecionalmente, no início de Março, podendo as mesmas ser apresentadas até ao final de Junho. O Conselho poderá adotar uma nova lista de projetos em Novembro de 2021.

¹⁸³ SEAE, Remarks by High Representative Frederica Mogherini at the signing ceremony of the notification by interested member States on PESCO on defence, 13 de Novembro, 2017.

atentou que “a PESCO não é apenas uma boa notícia para nós, mas é também uma boa notícia para os nossos aliados” e “uma má notícia para os nossos inimigos”¹⁸⁴.

A PESCO foi, genericamente, alvo de reações mistas pela doutrina: enquanto uns louvam o seu estabelecimento, outros criticam veementemente a sua implementação e execução. Porém, neste capítulo iremos abordar, exclusivamente, as críticas tecidas à iniciativa. De um modo geral, as críticas apontadas à PESCO fundam-se na sua eficácia e relevância, nos objetivos subjacentes à iniciativa, nos projetos e na sua concretização, assim como no incumprimento dos compromissos.

Relativamente à eficácia e relevância da PESCO, existe uma mistura de otimismo cauteloso e ceticismo concreto sobre as perspetivas de sucesso da PESCO. De facto, a retórica política e o entusiasmo circundantes ao lançamento da PESCO suscitaram expectativas que a UE poderá não ser capaz de satisfazer.

Os integracionistas acreditam que a PESCO representa verdadeiramente um passo histórico para a defesa europeia, trazendo, desta forma, capacidades acrescidas aos EM da União. Note-se, contudo, que este sucesso não é tido como absoluto, sendo que alguns¹⁸⁵ temem que a PESCO siga o exemplo dos *Battlegroups*: grandes em retórica, mas sem êxito na obtenção de resultados. Para evitar tal situação e garantir o triunfo da PESCO, alguns autores sujeitam-no a algumas condições e factos. Blockmans afirma que o sucesso da PESCO depende da superação de três desafios: a elevação do nível de ambição, assegurando-se, em simultâneo, a inclusividade; a manutenção da credibilidade no caso de os EM não cumprirem os seus compromissos; e a coerência entre a PESCO e as restantes iniciativas que compõem a estrutura da defesa europeia, em particular, a CARD e o EDF¹⁸⁶. Na mesma linha, Nováky declara que, a fim de a PESCO ser um “*game changer*”¹⁸⁷ em matéria de defesa europeia, ajudando-a a alcançar a autonomia estratégica plasmada na EUGS 2016, é fulcral que os EM participantes transcendam o mínimo exigido para o cumprimento dos compromissos vinculativos, que a

¹⁸⁴ Reinforcing European Defence: Remarks by President Donald Tusk at the event on PESCO. 806/17, 14 de Dezembro, 2017, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/12/14-15/> (consultado em: 9/10/2020).

¹⁸⁵ Nesse sentido, Niklas Nováky (cfr. NOVÁKY, “The EU’s Permanent Structured Cooperation...” *op.cit.*, p. 102) e Jonathan Dunn (cfr. DUNN, “The European Union’s Permanent Structured...”, *op.cit.*, p. 7).

¹⁸⁶ BLOCKMANS, “The EU’s modular approach...”, *op.cit.*, p. 1811.

¹⁸⁷ NOVÁKY, “The EU’s Permanent Structured Cooperation...” *op.cit.*, p. 98.

implementação da PESCO seja monitorizada rigorosamente, tanto a nível nacional como a nível europeu, seguindo os procedimentos referidos no capítulo anterior, e que existam consequências reais para os EM que falhem no cumprimento dos compromissos assumidos, nomeadamente, através da suspensão efetiva dos EM que os incumpram sistematicamente. Jonathan Dunn¹⁸⁸ entende que o sucesso ou fracasso da PESCO será determinado, em grande parte, pela dinâmica interna da UE, principalmente, pela capacidade da mesma em assegurar a conclusão dos projetos já aprovados. Marrone considera que a eficácia e o sucesso da PESCO dependem diretamente do balanço entre a ambição e a inclusividade, baseado num “*centro de gravidade político*”¹⁸⁹. Atribui, igualmente, grande importância à vontade e à disposição dos Estados, sendo que os NIP são um primeiro teste à vontade dos mesmos em contribuir de forma significativa na iniciativa.

Por outro lado, os céticos¹⁹⁰ reputam a PESCO como a mais recente iniciativa de cooperação em matéria de defesa que não é verdadeiramente nova. Consideram que muitos dos projetos aprovados no contexto da PESCO consistem em projetos que já estavam em andamento no âmbito de iniciativas anteriores. Ademais, argumentam que os projetos revestidos de maior importância, dizendo-se, a título de exemplo, a próxima geração de aviões de combate e tanques de batalha, serão realizados fora do âmbito da PESCO, numa base bilateral ou multilateral. Finalmente, debatem a aprovação precipitada dos projetos iniciais, possivelmente desprovida de sentido, assim como o seu número exagerado. De um modo geral, afirmam que, na melhor das hipóteses, a PESCO terá um impacto marginal sobre as capacidades militares europeias e levará a duplicações com a NATO, bem como a uma bifurcação entre EM.

No que concerne às críticas aos objetivos inerentes à PESCO, Sven Biscop assume uma posição de destaque. Ainda que não seja considerado um descrente na PESCO enquanto iniciativa, uma vez que lhe atribui importância em matéria de integração diferenciada no

¹⁸⁸ DUNN, “The European Union’s Permanent Structured...”, *op.cit.*, p. 7.

¹⁸⁹ MARRONE, Alessandro, “Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence”, Instituto Affari Internazionali, N.º 17, 2017, p. 4.

¹⁹⁰ Neste grupo, inserem-se Andrew Michta (cfr. MICHTA, Andrew, “Without the US, European Defense Will Fall to Pieces”, in *The American Interest*, 2019), Tomáš Valášek (cfr. VALÁŠEK, Tomáš, “The EU’s New Defense Pact: Marginal Gains”, Carnegie Europe, 2017) e Sebastian Sprenger (cfr. SPRENGER, Sebastian, “European Union’s Defense-Collab Push Could Fizzle, Report Warns,” in *Defense News*, 2019).

domínio da defesa, considera que a mesma não se encontra num bom caminho, maioritariamente, devido a uma ausência de um objetivo claro e a uma cultura de incumprimento¹⁹¹.

Relativamente ao primeiro fator, considera que a PESCO tem um âmbito extremamente amplo, reputando o fim de obtenção de um conjunto coerente de forças, tal como enunciado na notificação conjunta¹⁹², como uma formulação provisória¹⁹³ que não foi reproduzida em sede de Decisão fundadora, limitando-se, assim, a constar de um documento que é somente um anexo da dita decisão. Tendo isto em conta, o sentido de objetivo desvaneceu-se rapidamente, traduzindo-se apenas num meio para atingir um fim ainda por definir. Segundo Biscop, esta indefinição advém do facto de o núcleo da PCSD assentar sobre um PDC não vinculativo, que estabelece objetivos globais para a UE, ao invés de metas individuais para os EM, e se concentra na cooperação como um fim em si mesmo e não em requisitos específicos, e sobre um *Headline Goal* negligenciado, passível de revisão e atualização. Partindo deste vazio como base de referência, o autor considera essencial uma definição pormenorizada (qualitativa e quantitativamente, tendo em conta, quiçá, um *Headline Goal* revisto) do conjunto de forças que se pretende edificar e das capacidades desejadas. Caso não se proceda a tal demanda, a ação no seio da iniciativa não será coerente e audaz e a PESCO será incapaz de produzir resultados.

Ora, de modo a inverter esta tendência de ausência de objetivo e consequente deficiente desempenho, Biscop considera ser crucial dar à PESCO um sentido de propósito, recomendando que a PESCO se centre num projeto central – o EUFOR CROC – à luz do qual outros projetos poderiam ser adaptados. O EUFOR CROC visa melhorar as capacidades de gestão de crises da UE. Por outras palavras, ao melhorar o processo de geração de forças, reunindo coerentemente as várias contribuições das forças armadas nacionais, o projeto visa não só a criação de um conjunto coerente de forças de espectro total, mas também a facilitação e rapidez do destacamento de forças numa situação de crise. Distinto da maioria dos projetos PESCO, o projeto em causa foca-se, especialmente, na dimensão operacional, ainda que outras capacidades desenvolvidas no âmbito da iniciativa possam, teoricamente, ser utilizadas no campo do projeto. A dimensão inicial

¹⁹¹ BISCOP, “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, pp. 6-8.

¹⁹² UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO (JO L 331/76), Anexo I, par. 3.

¹⁹³ BISCOP, “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p. 6.

do EUFOR CROC destina-se a colmatar uma brigada terrestre, ou seja, aproximadamente, 5.000 militares efetivos, embora os peritos argumentem que uma dimensão entre 30.000 e 50.000 seria mais adequada ao cumprimento do nível de ambição da União. Biscop sublinha que, não obstante o seu poderio no reforço significativo das missões e operações da UE no âmbito da PCSD, de forma a dotar a PESCO de um sentido de propósito, é fundamental que o EUFOR CROC seja “*suficientemente ambicioso*”¹⁹⁴. Caso contrário, um nível de ambição modesto, como se tem verificado, não será suficiente para impulsionar a PESCO.

No que toca aos projetos e à sua concretização, a maioria dos autores identifica projetos promissores nos domínios da vigilância e reconhecimento, logística reforçada, capacidades de combate terrestre e cibersegurança. Todavia, apesar de os projetos PESCO se encaminharem na direção certa, em termos de corresponderem às prioridades identificadas no PDC e de colmatarem, marginalmente, as insuficiências, é destacado por alguns autores, entre eles, Billon-Galland, Efstathiou¹⁹⁵ e Biscop¹⁹⁶, o facto de os projetos estarem, frequentemente, no limite inferior do espectro de capacidades e de consistirem em algo que os EM estão dispostos a desenvolver a nível nacional. É, igualmente, criticada pela doutrina a fraca e vagarosa execução dos projetos, tal como demonstrada pela Revisão Estratégica.

Finalmente, é unânime a crítica da doutrina a um cumprimento muito pouco disciplinado dos compromissos assumidos, assim como às consequências limitadas decorrentes do mesmo, pelo que os autores apelam a mecanismos sancionatórios credíveis e efetivos. Note-se que várias das críticas acima mencionadas foram referidas por quatros Ministros da Defesa numa carta, datada de 29 de Maio de 2020, aos seus homólogos e ao AR. Na mesma, os ministros definiram a PESCO como um quadro-chave para a cooperação em matéria de defesa, mas enfatizaram a necessidade de obtenção de “*resultados*

¹⁹⁴ Ibid., p. 11.

¹⁹⁵ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 12.

¹⁹⁶ BISCOP, “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p. 7.

*operacionais visíveis a curto prazo, a fim de a PESCO ser apta a apoiar o nível de ambição da PCSD*¹⁹⁷.

3. Desafios

Paralelamente às críticas, a PESCO debate-se, ainda, com certos desafios. É certo que as críticas podem ser encaradas como desafios em si mesmo, uma vez que a questão não deve ser avaliada de forma compartimentada. Porém, nesta sede, iremos tratar dos desafios extrínsecos à natureza da PESCO.

O primeiro grande desafio identificado prende-se com as divergências estratégicas entre França, Alemanha e os EM da Europa Oriental. As mesmas relacionam-se com a avaliação de ameaças e desafios, com o desenvolvimento da PCSD, com o futuro das relações transatlânticas e preferências institucionais, bem como com as experiências operacionais¹⁹⁸.

Por um lado, França, o país mais fustigado pelo terrorismo, é uma ávida defensora do combate ao mesmo, visualizando-o como uma das áreas prioritárias da segurança e defesa europeias. Ademais, em virtude do que entende ser uma diminuição do envolvimento militar dos EUA na Europa, defende, veementemente, a edificação de uma autonomia estratégica, capaz de empreender ações políticas e militares independentes. É, portanto, uma advogada da procura e conquista da emancipação defensiva europeia, tal como o foi no passado.

No entanto, por outro lado, a Alemanha não perceciona a segurança e a defesa como algo tão prioritário, tendo, simultaneamente, patente a conexão com os aliados americanos, no que toca à segurança europeia. Nesse sentido, tendia a considerar a NATO como a responsável não só pela segurança alemã, como também pela segurança europeia. Se esta ideia era relativamente linear e partilhada por quase todo o espectro político, mais recentemente deixou de o ser. No seguimento da administração Trump, a discussão em

¹⁹⁷ Carta dos Ministros Florence Parly, Annegret Kramp-Karrenbauer, Margarita Robles Fernández e Lorenzo Guerini aos 23 EM da União e ao AR, Maio de 2020, p. 2, disponível em: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piecejointe/2020/06/lettre_des_ministres_de_la_defense_francaise_allemande_espagnole_et_italien.pdf (consultado em 19/5/2021).

¹⁹⁸ GOTKOWSKA, Justyna, “The troubles with PESCO. The mirages of European Defence”, OSW Point of View, N.º 69, 2018, pp. 12-15.

torno da autonomia estratégica e da emancipação militar em relação aos Estados Unidos ganhou força, sendo que algumas fações do poder político sugerem ser importante a concetualização de uma nova política externa europeia¹⁹⁹, que tenha em consideração as alterações da relação estratégica entre a UE e os EUA.

Para completar este triângulo pouco harmonioso, os EM da Europa Oriental, nomeadamente, a Polónia, os Estados Bálticos e a Roménia são Estados transatlânticos por excelência, considerando que a NATO ocupa uma posição cimeira nas questões de segurança e defesa²⁰⁰. Para Blockmans, esta posição é compreensível, principalmente, no que toca à Polónia, que face à agressão russa, conta com as garantias de segurança fornecidas pelos Estados Unidos²⁰¹. Por tais factos e por receio de que ao enfraquecer o papel da NATO no seu território, em função de uma política de defesa europeia, não seja acudida numa hora de grande aflição, a Polónia tem resistido à ideia de uma integração europeia no domínio da defesa. Todavia, incongruentemente, integra a PESCO, facto que pode ser explicado, segundo Blockmans, não só pelas alterações que estão na origem do surgimento da própria iniciativa, referidas *supra* no ponto 2 do Capítulo II, mas também pelo pensamento de “*if you can’t beat them, join them*”²⁰².

Estas divergências têm, naturalmente, repercussões no desenvolvimento do mecanismo, sendo encarado de diversas formas.

França favorece objetivos militares ambiciosos, almejando, no limite, o reforço das capacidades militares dos EM participantes, a fim de conduzirem operações de gestão de crises em África e no Médio Oriente, utilizando os instrumentos, estruturas e recursos financeiros da União. Todavia, as ambições militares francesas não foram acompanhadas pelo modelo inclusivo da PESCO, que segue o formato alemão. Na sequência desta insatisfação, França, encabeçada por Emmanuel Macron, propôs, em Setembro de 2017, a IE2, que corresponde às ideias francesas originais para a PESCO. A EI2, lançada a 25 de Junho de 2018, visa facilitar a emergência de uma cultura estratégica europeia, assim como criar as condições prévias para a condução de intervenções militares conjuntas,

¹⁹⁹ “Europe in a less comfortable world”, Speech by Federal Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Berlin Foreign Policy Forum, 5 de Dezembro, 2017, disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/berliner-forum-aussenpolitik/909376> (consultado em: 30/5/2021).

²⁰⁰ GOTKOWSKA, “The troubles with PESCO...”, *op.cit.*, p. 14.

²⁰¹ BLOCKMANS, “Europe’s defence train...”, *op.cit.*, p. 2.

²⁰² Ibid.

referentes a todo o espectro de crises. Sendo uma iniciativa ambiciosa e orientada para as operações, é composta por um núcleo de Estados Europeus²⁰³ que provaram não só a sua vontade política, mas também a sua capacidade militar na aceitação de compromissos de operações em prol da segurança europeia. Tudo isto, note-se, sem prejuízo do quadro da NATO ou de qualquer outro quadro institucional. Apesar de a proximidade e conexão serem, aliás, incentivadas²⁰⁴, em virtude dos mútuos benefícios, o potencial de duplicação, nomeadamente, com o projeto EUFOR CROC é real.

Por sua vez, a Alemanha, apesar de seguir o contexto emergente de favorecimento do desenvolvimento da defesa europeia, em detrimento do reforço da NATO, e de se encontrar disposta a assumir uma maior responsabilidade pela sua segurança, investindo mais na cooperação militar, tem-se mostrado relutante na utilização dos instrumentos militares de gestão de crises, encarando o desenvolvimento da cooperação militar no seio da PESCO, principalmente, em termos políticos. De um modo geral, os seus objetivos políticos contrapõem-se aos objetivos militares franceses.

Por último, os EM da Europa Oriental que enfrentam a ameaça russa encaram o desenvolvimento da PESCO com ceticismo. Na verdade, inicialmente, a Polónia expressou as suas preocupações relativas aos objetivos e direção da PESCO, nomeadamente, o facto de ser vantajosa para a indústria de defesa dos “maiores” EM e de se concentrar nas ameaças e desafios da vizinhança do Sul da Europa. Estas dúvidas são, ainda, partilhadas pela Roménia e pelos Estados Bálticos, embora de forma menos pública²⁰⁵.

Além das divergências estratégicas, da alteração do contexto político desde a saída do Reino Unido, em Janeiro de 2020, as negociações controversas sobre o orçamento da UE para 2021-2027 e os desafios de uma pandemia agravaram o *status quo*, alterando as prioridades de defesa da União e impactando o processo de integração europeia.

²⁰³ A EI2 é composta por 13 Estados: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

²⁰⁴ “Renewing Europe’s promises of security and prosperity”, Meseberg Declaration, 19 de Junho, 2018, disponível em: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806> (consultado em: 4/6/2021).

²⁰⁵ GOTKOWSKA, “The troubles with PESCO...”, *op.cit.*, p. 11.

Os cortes no financiamento da defesa, em virtude da prioridade de investimento em áreas como a saúde e da tentativa de mitigação dos impactos económicos da crise, sugerem que a capacidade de investir na PESCO será enfraquecida, ainda que a necessidade de segurança persista. De facto, a Mobilidade Militar, um dos projetos da PESCO²⁰⁶, e o EDF viram o seu financiamento reduzido no contexto da crise do coronavírus.

Durante as negociações orçamentais, o financiamento proposto para o projeto da PESCO foi drasticamente reduzido de 6.5 biliões, de acordo com a proposta inicial da Comissão, datada de Maio de 2018, para 1.5 biliões de euros, sob a proposta de 27 de Maio de 2020²⁰⁷ e o acordo de 21 de Julho de 2020 sobre o QFP da UE²⁰⁸. Nas palavras de Raluca Csernaton, este golpe orçamental pode resultar no desânimo dos EM da Europa Central e Oriental, que vislumbram o projeto de mobilidade militar como fundamental na resposta aos desafios de defesa vivenciados ao longo da fronteira oriental da União²⁰⁹. Ademais, a autora considera que este corte irá pressionar, ainda mais, a colaboração e a interoperabilidade entre a UE e NATO, na medida em que o projeto é rotulado como o “*poster-child*”²¹⁰ da cooperação entre as duas entidades.

Por seu turno, o EDF viu o montante financeiro a si alocado, inicialmente proposto pela Comissão em Maio de 2018, reduzido de 13 biliões de euros para 6 biliões, durante a presidência finlandesa do Conselho, em Dezembro de 2019. Esta verba foi objeto de um ligeiro aumento para 7 biliões em Fevereiro de 2020. De facto, os montantes reservados ao Fundo foram extremamente voláteis. A proposta da Comissão, de 27 de Maio de 2020, atribuía ao EDF 8 biliões de euros²¹¹, mas o acordo sobre o QFP, datado de 21 de Julho de 2020, retornava aos 7 biliões de euros²¹². Porém, atendendo ao espírito constante da

²⁰⁶ A Mobilidade Militar é um projeto sob a coordenação dos Países Baixos que visa permitir a livre circulação, evitando procedimentos burocráticos, de militares e bens militares na UE, por via ferroviária, rodoviária, aérea e marítima.

²⁰⁷ UE, The EU powering the recovery plan for Europe, COM (2020) 442 final, 27/5/2020, p. 20.

²⁰⁸ UE, Conclusions of Special Meeting of the European Council, EUCO 10/20, 21 de Julho, 2020, p. 53, par. 116.

²⁰⁹ CSERNATONI, Raluca, “EU Security and Defence Challenges: Toward a European Defence Winter?”, Carnegie Europe, 2020, p. 9.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ UE, COM (2020) 442 final, p. 20.

²¹² UE, Conclusions of Special Meeting of the European Council, EUCO 10/20, 21 de Julho, 2020, p. 53, par. 115.

resolução do PE sobre as conclusões do CE, de 23 de Julho de 2020²¹³, onde se apelava a um aumento do financiamento de certos programas, nomeadamente, o EDF, serão alocados, entre 2021 e 2027, 8 biliões ao Fundo²¹⁴.

Note-se que a questão do financiamento é capital, uma vez que, não sendo a PESCO diretamente financiada pelo orçamento da UE, excetuando-se os projetos selecionados no âmbito do EDF, a mesma continua a depender das contribuições dos EM participantes. Ora, se os orçamentos nacionais de defesa sofrerem reduções, a PESCO será, naturalmente, afetada.

Em suma, embora o financiamento proposto para estas iniciativas tenha aumentado comparativamente às propostas iniciais, adotadas na sequência da crise económica, estes cortes orçamentais não deixam de representar uma redução significativa relativamente à ambição inicial subjacente ao lançamento destes programas. Todavia, cremos que as somas totais combinadas parecem otimistas, tendo em consideração o atual clima político na Europa e, sobretudo, o clima económico, dominado pelo coronavírus, onde é dada primazia à recuperação.

Outra questão que relaciona a PESCO e o impacto pandémico prende-se com a utilidade dos projetos no campo da saúde pública e da medicina. Efetivamente, vários dos 46 projetos PESCO, poderão, se financiados adequadamente, fortalecer o grau de preparação dos EM aquando da ocorrência de outro episódio de saúde pública. Os exemplos mais gritantes são o Comando Médico Europeu e o Centro de Formação Médica das Forças de Operações Especiais (SMTC). Contudo, não são únicos, sendo que outros projetos poderiam, em parte, ser úteis num contexto de crise pandémica. Entre eles destacam-se o Polígono de formação em defesa química, biológica, radiológica e nuclear (CBRNDTR) e a Capacidade militar de socorro projetável em caso de catástrofe, cujo valor acrescentado foi sublinhado pelo AR, Josep Borrell, em Maio de 2020.

Segundo Valerij Bodnieks e Sintija Broka, a PESCO é e poderá ser um instrumento ao serviço de novos projetos na área da medicina, referindo-se, a título de exemplo, o novo tipo de transporte para evacuação – Medevac. Conquanto seja difícil o estabelecimento

²¹³ UE, Resolution on the conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-20 July 2020, 2020/2732, 23 de Julho, 2020.

²¹⁴ UE, *European Defence Fund Factsheet*, 2021, p. 2.

de novos projetos neste campo, os mesmos devem refletir uma “*estreita cooperação civil-militar*”²¹⁵.

4. Síntese conclusiva

Atualmente, a PESCO é o epicentro de uma grande atividade, contando com 46 projetos em desenvolvimento.

Os resultados das avaliações realizadas permitem-nos declarar que, de um modo geral, os projetos PESCO se adaptam às prioridades do PDC, abordando, simultaneamente, ainda que de forma limitada, algumas das deficiências de capacidades da União. Posto isto, atestamos que os projetos PESCO são adequados aos seus fins, tentando responder às carências identificadas pela UE. Contudo, a maioria dos projetos situa-se no limite inferior do espectro e consiste naquilo que os EM estão dispostos e preparados a desenvolver a nível nacional. Assim sendo, embora os projetos sejam úteis, o seu impacto na satisfação das necessidades e ambições da UE será, por agora, marginal.

Por sua vez, considerando que o sucesso dos projetos da PESCO reside na qualidade e não na quantidade, entendemos que a adoção de novos projetos não deve constituir uma prioridade. À imagem do que defendemos em relação ao número de participantes na iniciativa, consideramos preferível um menor número de projetos que componham um conjunto focalizado, ao invés de uma panóplia desorientada. De facto, os EM podem sentir-se tentados a lançar novos projetos, até em virtude do financiamento do EDF. No entanto, isso será imprudente e contraproduutivo não só porque envolverá uma maior alocação e, eventual, estrangulamento de recursos, mas, principalmente, porque desviará a atenção dos EM do cumprimento dos compromissos subscritos.

As conclusões das recomendações do Conselho e as conclusões e orientações da Revisão Estratégica levam-nos a concluir que, ainda que seja compreensível a não verificação de resultados, efetivamente, palpáveis, desde o seu nascimento em 2017, os progressos registados são diminutos. O cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da

²¹⁵ BODNIEKS, Valerijs & BROKA, Sintija, “COVID-19 as a prestige – promoting mechanism: PESCO framework as an opportunity for EU member states”, in *Security & Defence Quarterly*, Issue 5, Vol. 32, 2020, p. 65.

PESCO, por parte dos EM integrantes, revela-se desleixado e pouco empenhado. Por seu turno, a execução dos projetos é insuficiente: do conjunto de 46 projetos, onde 24 contribuem diretamente para os objetivos de capacidade com forte impacto e 12 indiretamente, apenas três atingiram, até 2020, a capacidade operacional inicial. No fundo, não existe, de todo, uma execução célere e efetiva. Posto isto, é indubitável a importância da revisão estratégica na avaliação dos progressos, dos esforços e problemas e na procura de incentivos e diretrizes eficazes.

No que concerne à concretização dos projetos, consideramos apropriado, em consonância com Billon-Galland e Efstathiou²¹⁶, uma maior interação entre os EM, uma vez que irá potenciar a transparência, permitir verificar e discutir os progressos de cada projeto específico, assim como incentivar a sua própria realização, num espírito de *peer pressure*. Em direta relação com este ponto, entendemos necessária a criação de um mecanismo de controlo e sanção, de modo a assegurar o cumprimento dos projetos adotados pelos EM que os compõem, visto que embora exista um procedimento de suspensão de Estados incumpridores dos compromissos vinculativos, não existem sanções concretas em caso de incapacidade ou falta de vontade de cumprir com os projetos. Um exemplo poderia ser a negação de acesso ao financiamento adicional do EDF.

No que respeita ao cumprimento dos compromissos, consideramos, igualmente, que a existência de mecanismos sancionatórios dirigidos a participantes que incumprem, sistematicamente, os compromissos assumidos é, de facto, essencial a uma PESCO que almeja ser ambiciosa e bem-sucedida, pelo que a suspensão deve ser uma opção exequível e não uma mera hipótese que se refugia na dificuldade política e diplomática.

Em adição, para além de julgarmos as intenções da Revisão Estratégica bem-intencionadas, cremos que se deveria ter procedido, nesta sede, a uma atualização dos compromissos, na medida em que a sua linguagem altamente subjetiva pode fomentar um cumprimento num limiar baixo e, no limite, o incumprimento.

Finalmente, no que toca às críticas e desafios, consideramos que a principal crítica a ser apontada à PESCO é, indubitavelmente, o cumprimento pouco disciplinado dos compromissos. Em paralelo, o maior desafio com o qual a PESCO se confronta passa

²¹⁶ BILLON-GALLAND & EFSTATHIOU, “Are PESCO projects...”, *op.cit.*, p. 10.

pela pouca vontade política dos EM participantes no cumprimento dos compromissos assumidos e na execução dos projetos. Este fraco desempenho denuncia um problema funcional que se revela mais difícil de ultrapassar do que os restantes desafios, que, em virtude da sua natureza, tendem a ser mutáveis e ultrapassáveis. A crise pandémica e os seus impactos nefastos na economia, serão, esperançosamente, ultrapassados, pelo que as questões orçamentais deixarão de ser um problema. Todavia, um financiamento mais robusto não resolve as questões de execução, podendo, em sentido inverso, constituir uma mina de desperdício e um incentivo à perda de foco e consequente desleixo.

Conclusões finais

A PESCO é um instrumento de integração diferenciada no domínio da defesa que consolida a UE numa área que enfrenta, desde os primórdios da estrutura europeia, tendências internas centrífugas. A mesma consubstancia, simultaneamente, um quadro e um processo através do qual os EM irão desenvolver capacidades, bem como melhorar o destacamento das suas forças, com o intuito de reforçar a segurança e defesa da União. Apesar de a PESCO não ser o único veículo disponível para o desenvolvimento de capacidades militares, oferece uma nova via para a abordagem dos aspetos práticos e políticos inerentes. Ademais, proporciona uma plataforma de colaboração que pode resultar em economias de escala e interoperabilidade, caso o produto final seja adquirido pelos EM, e contribuir para uma integração política mais profunda, conduzindo, assim, a uma maior convergência e autonomia estratégica.

Em termos gerais, o conceito de autonomia estratégica é definido como a capacidade de agir e cooperar com parceiros sempre que possível, sendo, em simultâneo, capaz de operar autonomamente sempre que necessário, designadamente, num momento de maior tensão geopolítica e instabilidade. Com efeito, a autonomia estratégica comporta dois eixos: enquanto um se relaciona com a diminuição da dependência externa, o outro tem que ver com o reforço dos meios tecnológicos e de defesa. É, justamente, este eixo que a PESCO aborda ao incidir na vertente operacional e no desenvolvimento de capacidades, sendo, então, um instrumento ao serviço da autonomia estratégica.

Todavia, mais importante do que o seu papel teórico é a sua implicação prática na concretização deste propósito. Em nosso entender, a consecução desta autonomia é tanto mais exequível quanto mais eficiente for o funcionamento do mecanismo de cooperação.

Efetivamente, apesar de todo o seu potencial, a PESCO revela um funcionamento pouco ambicioso, em função de alguns entraves. Em primeiro lugar, o seu carácter inclusivo pode comprometer o nível de ambição pretendido, resvalando-se para um nível mais baixo. Em segundo lugar, a maioria dos projetos situa-se no limite inferior do espectro, pelo que o seu impacto na satisfação das necessidades e ambições da UE será, por agora, marginal. Em terceiro lugar, é notória a pouca disciplina no cumprimento dos compromissos assumidos no seio da PESCO, bem como a fraca execução dos seus projetos.

Ora, numa altura que a UE tenta construir as suas próprias garantias no âmbito da defesa, a PESCO deveria produzir confiança e credibilidade, tanto interna como externamente. Contudo, tendo em conta os factos referidos, a credibilidade da PESCO está em risco. De modo a garantir que a mesma constitua uma via credível para o desenvolvimento de capacidades, para o alcance da autonomia estratégica, assim como para a proteção dos cidadãos europeus face a um futuro conflito, propomos várias soluções.

Primeiramente, consideramos fulcral a aposta em projetos que de outra forma não veriam a luz do dia por necessitarem de uma grande massa de participantes, a fim de serem economicamente viáveis, e que abordem uma deficiência comum, e não meramente nacional, representando, assim, um valor acrescentado à UE e aos EM (submarinos, navios de transporte, aviões de combate aéreo, entre outros). Idealmente, só estes seriam financiados pelo EDF. Através desta medida, poder-se-ia evitar que projetos fossem propostos apenas com o intuito de obtenção de financiamento pela via do EDF, bem como canalizar o dinheiro do Fundo para um pequeno grupo de projetos, ao invés de uma panóplia, de modo a produzir um impacto significativo.

Em segundo lugar, reafirmamos a necessidade de se priorizar a execução dos projetos em curso, em detrimento da apresentação de novas propostas. Efetivamente, os projetos constituem um meio para o alcance do fim da PESCO e não um fim em si mesmo.

Em terceiro lugar, o cumprimento dos compromissos vinculativos deve ser assegurado, na falta de meios judiciais de execução, por mecanismos sancionatórios efetivos e não meramente hipotéticos. Consideramos, ainda, que um maior escrutínio por parte do PE poderia contribuir para um melhor funcionamento da PESCO ao incitar, por meio de pressão pública e política, ao cumprimento dos compromissos assumidos e a uma melhor utilização dos recursos.

Em quarto lugar, consideramos essencial uma potencialização da cooperação entre PESCO e NATO, por meio da interligação do PDC com o NDPP. A definição de metas coletivas para os EM, simultaneamente, participantes na PESCO e integrantes da NATO, iria prevenir que os 21 países comuns tivessem de satisfazer uma prioridade em detrimento de outra. De notar que esta complementaridade é congruente com o conjunto coerente de capacidades de defesa ao dispor dos EM, tanto a nível nacional como a nível multinacional, onde se inclui a NATO, que se pretende alcançar através da iniciativa europeia.

Por fim, ainda que não perfilhemos as posições que veem a PESCO como um meio para um fim último não especificado²¹⁷, na medida em que consideramos o seu fim claro - a obtenção de um espectro completo e coerente de capacidades de defesa, com vista a missões exigentes que asseguram a proteção dos cidadãos europeus -, consideramos benéfica a definição de alguns aspetos, entre eles, o tipo de operações (alta ou baixa intensidades) que os EM estão dispostos a assumir e a quantificação das capacidades materiais e humanas. A adoção de objetivos militares mais precisos seria, igualmente, positiva, servindo de linha orientadora à PESCO.

Em última análise, cremos que o sucesso da PESCO depende de aspetos políticos, nomeadamente, da capacidade de ultrapassar as divergências políticas, estratégicas e industriais, da vontade dos Estados de continuar a desenvolver a iniciativa, bem como da sua determinação em cumprir os compromissos.

Este sucesso compreenderá a edificação de uma União mais coesa, credível e capaz em matéria de segurança e defesa. Em caso de fracasso, irá reforçar a imagem da UE como uma entidade com grandes ambições, mas capacidades limitadas de concretização.

Posto isto, concluímos que a PESCO é, indubitavelmente, uma ferramenta ao serviço da conquista da autonomia estratégica europeia não só ao melhorar o desenvolvimento de capacidades e a projeção de forças, mas também ao abordar as componentes de pesquisa, investimento, cooperação industrial, aquisição e comercialização. Com efeito, sem a PESCO, a UE teria mais dificuldade em atingir as suas ambições e os EM continuaram incapazes de, individualmente, contribuir para tais demandas. Todavia, a forma como a PESCO contribuirá para o objetivo irá depender de um funcionamento ambicioso e do afincamento dos EM. Caso não se siga um rumo diferente do atual, a PESCO não contribuirá, a médio e longo prazo, de forma significativa, para o desenvolvimento de capacidades e a UE não se tornará num ator ativo e mais autónomo na segurança e defesa. É importante que tal não aconteça sob pena de a PESCO se tornar esvaziada de resultados e sentido útil.

²¹⁷ BISCOP, “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p. 6.

Entendemos, assim, que a 2.^a fase da PESCO deverá basear-se nos progressos alcançados, abordando áreas em que é premente evoluir e trabalhando no sentido de obter resultados tangíveis, assegurar o cumprimento dos compromissos e garantir que todos os projetos relacionados com as capacidades irão tornar a indústria de defesa europeia mais competitiva e que os programas de cooperação e estratégias de aquisição terão um impacto positivo na defesa europeia e, por conseguinte, na consecução da autonomia estratégica, bem como na concretização do nível de ambição da União.

Consideramos ser interessante observar de que forma a PESCO será utilizada pelos governos da UE na resposta a futuros acontecimentos regionais e internacionais.

Independentemente desta utilização, a PESCO não será, ao contrário do que alguns argumentam, um grande passo para a criação de um exército comum ou uma alternativa à NATO. Efetivamente, estas declarações são infundadas. Embora a UE aspire ao desenvolvimento de autonomia estratégica, tal não deve ser interpretado como uma ameaça à estrutura da NATO ou como um afastamento dos seus aliados transatlânticos, tornando-se a PESCO na pedra angular da defesa europeia. Na verdade, o risco de tal situação ocorrer é mínimo, por duas razões. Primeiramente, entre os 21 países europeus comuns a ambas as organizações existe um amplo consenso de que a Aliança consiste no garante inequívoco da segurança europeia e no núcleo da sua defesa coletiva. Em segundo lugar, a Europa está longe de ser capaz de assegurar a sua defesa coletiva, fora do quadro da NATO. Assim sendo, a relação entre a PESCO e a NATO deve ser de complementaridade e não de duplicação. Uma consolidação da defesa europeia através da PESCO é, efetivamente, benéfica para a NATO, visto que não só aborda a fragmentação das forças armadas do Velho Continente e o pedido de Washington de *burden-sharing*, mas também reforça o pilar europeu da Aliança.

Em suma, a NATO é e será uma aliada, ao invés de concorrente da PESCO. Esta relação de parceria e cooperação não só foi bem acolhida pelo Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, e instigada pela AR, Frederica Mogherini, como também foi formalizada na Declaração Conjunta UE-NATO de 2018²¹⁸.

²¹⁸ Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, The President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 10 de Julho, 2018, pontos 9 e 10.

Bibliografia

Monografias

- BENEYTO, José Maria, *Europa 1992: El Acta Unica Europea: Mercado Interior Y Cooperación Política Europea*, Civitas, 1989, ISBN 978-8473986700.
- BOSSUAT, Gérard, *Histoire de l'Union Européenne – Fondations, élargissements, avenir*, BELIN, 2009, ISBN 978-2701152509.
- CUNHA, Paulo de Pitta, *Integração Europeia – Estudos de Economia, Direito e Política Comunitários, 1936-1993*, Almedina, 2004, ISBN 9789724022529.
- DUARTE, Maria Luísa, *Direito Contencioso da União Europeia*, AAFDL Editora, 2017, ISBN 9789726291046.
- FURSDON, Edward, *The European Defense Community: A History*, St. Martin's Press, 1980, ISBN 9780312269272.
- HART, H.L.A, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1994, ISBN 978-0198761228.
- GUERRA MARTINS, Ana Maria, *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia*, Lições de Direito Internacional Público II, Almedina, 2018, ISBN 9789724076102.
- MONNET, Jean, *Mémoires*, Fayard, 1976, ISBN 9782213658025.
- RUANE, Kevin, *The Rise and Fall of the European Defense Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950-55*, St. Martin's Press, 2000, ISBN 9780312234829.

Artigos

- ABBOTT, K. & SNIDAL, D., “Hard and Soft Law in International Governance”, in *International Organization*, Vol. 53, N.º 3, 2000, pp. 421-456.
- BARRIE, Douglas, BARRY, Ben, BOYD, Henry, CHAGNAUD, Marie-Louise, CHILDS, Nick, GIEGERICH, Bastian, MÖLLING, Christian & SCÜTZ, Torben, “Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit”, IISS-DGAP, 2018. Disponível em: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/protecting_europe.pdf.

- BESCH, Sophia, “PESCO unlikely to deliver much in short term”, in *The Progressive Post*, 2018. Disponível em: <https://ppstaging.feps-europe.eu/spotlights/pesco-unlikely-deliver-much-short-term>.
- BILLON-GALLAND, Alice & EFSTATHIOU, Yvonne, “Are PESCO projects fit for purpose”, European Defence Policy Brief, European Leadership Network, 2019. Disponível em: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/are-pesco-projects-fit-for-purpose/>.
- BISCOP, Sven, “European Defence: Give PESCO a Chance”, in *Survival*, Vol. 60, N.º 3, 2018, pp. 161-180. Disponível em: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/02/Final-PESCO-policy-brief-ELN-IISS-20-Feb-2019-ilovepdf-compressed.pdf>.
- BISCOP, Sven, “European Defence and PESCO: Don’t waste the chance”, in *EU IDEA Papers*, N.º 1, 2020. Disponível em: <https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>.
- BLOCKMANS, Steven, “The EU’s modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?”, in *Common Market Law Review*, N.º 55, 2018, pp. 1785-1826. Disponível em: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/11/Publication-Journal-20181122-StevenBlockmans-PESCO.pdf>.
- BLOCKMANS, Steven, “Europe’s defence train has left the station – speed and destination unknown”, CEPS Commentary, 2017, pp. 1-4. Disponível em: http://aei.pitt.edu/92805/1/European_Defence_S_Blockmans_CEPS_Commentary.pdf.
- BODNIEKS, Valerijs & BROKA, Sintija, “COVID-19 as a prestige-promoting mechanism: PESCO framework as an opportunity for EU member states”, in *Security & Defence Quarterly*, N.º 5, Vol. 32, 2020, pp. 55-68.
- CUNHA, Paulo de Pitta, “As cooperações reforçadas na União Europeia”, 2000, pp. 1219-1128. Disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7B100e220c-f203-4835-a089-28a08de0e8f3%7D.pdf>.
- CUNHA, Paulo de Pitta, “O alargamento da União Europeia e a reforma institucional – o Tratado de Nice”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 63, Vol. I/II, 2003. Disponível em: <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista/ano->

[2003/ano-63-vol-i-ii-abr-2003/artigos-doutrinais/paulo-de-pitta-e-cunha-o-alargamento-da-uniao-europeia-e-a-reforma-institucional-o-tratado-de-nice/](https://www.doutorinaderecho.com/2003/ano-63-vol-i-ii-abr-2003/artigos-doutrinais/paulo-de-pitta-e-cunha-o-alargamento-da-uniao-europeia-e-a-reforma-institucional-o-tratado-de-nice/).

- CSERNATONI, Raluca, “EU Security and Defence Challenges: Toward a European Defence Winter?”, Carnegie Europe, 2020. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>.
- DAEHNHARDT, Patrícia, “A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa”, in *Nação e Defesa*, N.º 137, 2014, pp. 45-73.
- DAVIDSON, Scott & FREESTONE, David, “Community Competence and Part III of the Single European Act”, in *Common Market Law Review*, Vol. 23, N.º 4, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 793-801.
- DUNN, Jonathan, “The European Union’s Permanent Structured Cooperation: Implications for Transatlantic Security”, in *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, 2020, pp. 1-12. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-302.pdf>.
- FIOTT, Daniel, MISSIROLI, Antonio & TARDY, Thierry, “Permanent Structured Cooperation: What’s in a name?”, Chaillot Paper N.º 142, EU Institute for Security Studies, 2017. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf.
- FIOTT, Daniel, “Will European Defence Survive Coronavirus?”, in *Elcano Expert Comments*, N.º 11, 2020. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/defense+security/commentary-fiott-will-european-defence-survive-coronavirus.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis, “La política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza”, in *Revista de Derecho Comunitário Europeo*, Ano 5, N.º 9, 2001, pp. 197-240.
- GOTKOWSKA, Justyna, “The troubles with PESCO. The mirages of European Defence”, OSW Point of View, N.º 69, 2018. Disponível em: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/point-view/2018-03-01/trouble-pesco>.
- HOWORTH, Jolyon, “For a True European Defence Union”, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2017. Disponível em: <https://www.martenscentre.eu/publication/for-a-true-european-defence-union/>.

- HOWORTH, Jolyon, “Strategic Autonomy: Why It’s Not About Europe Going it Alone”, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2019. Disponível em: <https://www.martenscentre.eu/publication/strategic-autonomy-why-its-not-about-europe-going-it-alone/>.
- KOCHIS, Daniel “One step closer to a bad idea: A European Union army”, in *The National Interest*, 2017. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/one-step-closer-bad-idea-european-union-army-23780>.
- KOUTRAKOS, Panos, “The European Union’s Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon”, *Sieps*, N.º 3, 2017.
- MARRONE, Alessandro, “Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence”, *Instituto Affari Internazionali*, N.º 17, 2017. Disponível em: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/permanent-structured-cooperation-institutional-pathway-european-defence>.
- MARRONE, Alessandro, “The COVID-19 Pandemic and European Security: Between Damages and Crises”, *Instituto Affari Internazionali*, N.º 20, 2020. Disponível em: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/covid-19-pandemic-and-european-security-between-damages-and-crises>.
- MICHTA, Andrew, “Without the US, European Defense Will Fall to Pieces”, in *The American Interest*, 2019. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2019/10/23/without-the-us-european-defense-will-fall-to-pieces/>.
- NEUHOLD, Hanspeter, “The Provisions of the Amsterdam Treaty on the CFSP: Cosmetic Operation or Genuine Progress?”, in *Liber Amicorum Prof. Seidl-Hohenveldern*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 495-510.
- NOGUERAS, Diego Liñan, “Cooperación política y Acta Unica Europea”, in *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, N.º 1, 1988, pp. 45-74.
- NOVÁKY, Niklas, “The EU’s Permanent Structured Cooperation in defence: Kepping Sleeping Beauty from snoozing”, in *Sage Journals*, Vol. 17, N.º 1, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2018, pp. 97-104. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685818764813>.
- NOVÁKY, Niklas, “The EU’s Security and Defence Policy: The Impact of the Coronavirus”, in *Sage Journals*, Vol. 19, N.º 2, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2020, pp. 255-266. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685820972246>.

- PEREIRA COUTINHO, Francisco & CAMISÃO, Isabel, “A Ação Externa”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Política da União*, Almedina, 2016, pp. 1187-1235.
- POLYAKOVA, Alina & HADDAD, Benjamin, “Europe Alone: What Comes After the Transatlantic Alliance”, in *Foreign Affairs* 98, N.º 4, 2019.
- REIS, Liliana, “O papel da defesa no futuro da Europa: da Estratégia Global à Cooperação Estruturada Permanente”, in *Relações Internacionais*, N.º 60, 2018, pp. 39-55. Disponível em: <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/o-papel-da-defesa-no-futuro-da-europa-da-estratégia-global-da-uni>.
- SANTOS, Sofia, “As Nações Unidas, a OTAN e a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia enquanto principais catalisadores da segurança internacional”, in JORGE BACELAR GOUVEIA (coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, volume II, Almedina, 2012, pp. 423-448.
- SIMON, Edouard & MARRONE, Alessandro, “Linking PESCO and EDF: Institutional Mechanisms and Political Choices”, Armament Industry European Research Group, N.º 66, 2021. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/05/66-Report-PESCO-EDF-April-2021.pdf>.
- SPRENGER, Sebastian, “European Union’s Defense-Collab Push Could Fizzle, Report Warns,” in *Defense News*, 2019. Disponível em: <https://www.defensenews.com/global/europe/2019/05/14/european-unions-defense-collab-push-could-fizzle-report-warns/>.
- VALÁŠEK, Tomáš, “The EU’s New Defense Pact: Marginal Gains”, Carnegie Europe, 2017. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74760>.
- WESSEL, Ramses, “The EU as a black widow: Devouring the WEU to give birth to a European Security and Defence Policy”, in VINCENT KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, TMC Asser Press, 2001, pp. 405-434.
- YOUNGS, Richard, “The EU’s Strategic Autonomy Trap”, Carnegie Europe, 2021. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955>.
- ZANDEE, Dick, “PESCO implementation: the next challenge”, Policy Report, Clingendael, 2018.

Dissertações

- KESKIN, Miray, *The emergence and evolution of the defense cooperation in European Union: Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, Sabanci University, 2018.

Decisões do Conselho

(Por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente e determina a lista de Estados-Membros participantes, JO L 331, 14/12/2017;
- UE, Decisão (PESC) 2018/340 do Conselho, de 6 de Março de 2018, que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da PESCO, JO L 65, 8/3/2018;
- UE, Decisão (PESC) 2018/909 do Conselho, de 25 de Junho de 2018, que estabelece um conjunto de regras de governação comuns para os projetos PESCO, JO L 161, 26/6/2018;
- UE, Decisão (PESC) 2018/1797 do Conselho, de 19 de Novembro de 2018, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da PESCO, JO L 294, 21/11/2018;
- UE, Decisão (PESC) 2019/1909 do Conselho, de 12 de Novembro de 2019, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da PESCO, JO L 293, 14/11/2019;
- UE, Decisão (PESC) 2020/1639 do Conselho, de 5 de Novembro de 2020, que estabelece as condições gerais em que Estados Terceiros podem ser convidados, a título excecional, a participar em projetos PESCO específicos, JO L 371, 6/11/2020;
- UE, Decisão (PESC) 2020/1746 do Conselho, de 20 de Novembro de 2020, que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da PESCO, JO L 393, 23/11/2020.

Recomendações do Conselho

(Por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Recomendação do Conselho, de 6 de Março de 2018, sobre um roteiro para a aplicação da PESCO, JO C 88, 8/3/2018;
- UE, Council Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of PESCO, 8795/19, 6/5/2019;
- UE, Recomendação do Conselho, de 15 de Junho de 2020, que avalia os progressos realizados pelos Estados-Membros participantes para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da PESCO, JO C 204, 18/6/2020.

Resolução do Parlamento Europeu

- UE, Resolution on the conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-20 July 2020, 2020/2732, 23/7/2020.

Outros documentos da UE

(Por ordem cronológica da data de publicação)

- UE, Conclusions of the Presidency on Cologne European Council, 4/6/1999;
- UE, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016;
- Note from the HR/VP to Council on Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, 14/11/2016;
- UE, Conclusões da Reunião do Conselho Europeu, EUCO 34/16, 15/12/2016;
- UE, Notificação ao Conselho e à Alta-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a PESCO, JO L 331, 14/12/2017;
- UE, Conclusões do Conselho sobre a revisão estratégica da PESCO 2020, 13188/20;
- UE, The EU powering the recovery plan for Europe, COM (2020) 442 final;
- UE, Conclusions of Special Meeting of the European Council, EUCO 10/20, 21/7/2020.

- UE, *European Defence Fund Factsheet*, 2021.

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

- Conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet, *Rosneft Oil Company OJSC contra Her Majesty's Treasury*, Processo C-72/15, 31/5/2016, ECLI:EU:C:2016:381.

Outros documentos

(Por ordem cronológica de publicação)

- NATO, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 20/11/2010, 2010;
- Declaração de Bratislava, 16/9/2016;
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 8/7/2016;
- “In Defence of Europe”, Speech by President Juncker at the Defence and Security Conference Prague, Speech/17/1581, 9/6/2017;
- SEAE, Remarks by High Representative Frederica Mogherini at the signing ceremony of the notification by interested member States on PESCO on defence, 13/11/2017;
- “Europe in a less comfortable world”, Speech by Federal Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Berlin Foreign Policy Forum, 5/12/2017;
- Reinforcing European Defence: Remarks by President Donald Tusk at the event on PESCO. 806/17, 14/12/2017;
- AED, *Capability Development Plan Factsheet*, 2018.
- Special briefing prepared at the request of the European Parliament Policy Department Budgetary Affairs, 2018;
- “Renewing Europe’s promises of security and prosperity”, Meseberg Declaration, 19/6/2018;
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, The President of the European Commission, and the Secretary General of NATO, 10/7/2018;

- SEAE, Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference, 15/2/2019;
- Carta dos Ministros Florence Parly, Annegret Kramp-Karrenbauer, Margarita Robles Fernández e Lorenzo Guerini aos 23 EM da União e ao AR, 2020.

Sítios da Internet

- <https://www.consilium.europa.eu/media/21251/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-pt.pdf>
- https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm
- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_sstrategic-concept-2010-eng.pdf
- <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>
- https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf
- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf
- https://eeas.europa.eu/delegations/iran/58232/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-munich-security-conference_en
- [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2018\)621784](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2018)621784)
- https://eeas.europa.eu/headquarters/headQuarters-homepage/35501/remarks-high-representative-federica-mogherini-signing-ceremony-notification-interested-member_en
- <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/12/14-15/>
- https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piecejointe/2020/06/lettre_des_ministres_de_la_defense_francaise_allemande_espagnole_et_italien.pdf
- <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/berliner-forum-aussenpolitik/909376>

- <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>
- <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38635181>
- https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f
- <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>
- [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))
- https://ec.europa.eu/defence-industry-space/european-defence-fund-edf_en
- https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_23847.htm
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm
- <https://pesco.europa.eu/#>
- <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention>
- <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5F289485FAFC3B00C646E64B32CEE246?text=&docid=179042&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3219431>

Anexos

Anexo 1: Evolução da PESCO



PESCO: entre a cooperação e o desafio permanente

22/23 de Junho de 2017	13 de Julho de 2017	21 de Julho de 2017	Setembro de 2017	19 de Outubro de 2017	23 de Outubro de 2017
Conselho Europeu	Conselho Franco - Germânico	Grupo 4+4	Apresentação dos compromissos comuns	Conselho Europeu	Limar arestas
Os líderes europeus concordam no lançamento da PESCO. O Conselho apela a uma PESCO inclusiva e ambiciosa, de modo a reforçar a segurança e defesa da Europa.	O Conselho Franco - Germânico de Segurança e Defesa discute a necessidade de lançar a PESCO como forma de reforço da cooperação em matéria de segurança e defesa e esboça os possíveis compromissos comuns.	França, Alemanha, Espanha e Itália enviam, à AR, propostas sobre os compromissos necessários para uma PESCO inclusiva e ambiciosa. Bélgica, República Checa, Finlândia e Países Baixos apoiam a iniciativa.	Os EM chegam a acordo em relação aos compromissos comuns e aos projetos de capacidades concretas. A lista de compromissos comuns é apresentada.	O Conselho Europeu aplaude os progressos significativos alcançados e encoraja os EM a notificarem o Conselho e a AR da sua intenção de participar na PESCO.	Em sede de preparativos finais, as delegações francesa, alemã e espanhola organizam uma reunião, entre EM, destinada a discutir a avaliação dos projetos PESCO, assim como os Planos Nacionais de Implementação.
13 de Novembro de 2017	11 de Dezembro de 2017	6 de Março de 2018	25 de Junho de 2018	19 de Novembro de 2018	Março de 2019
Notificação conjunta	Estabelecimento formal da PESCO	Lista inicial de projetos	Regras de governação	Segunda vaga de projetos	Primeiro relatório PESCO
23 EM notificam, ao abrigo do artigo 46º nº1 do TUE, a AR e o Conselho da sua intenção de participar na PESCO. A notificação delineia os princípios, os compromissos vinculativos, bem como as propostas de governação. É o primeiro passo formal para a instituição da PESCO.	O Conselho adota uma decisão que estabelece a PESCO. Participam 25 EM, com exceção de dois países (Dinamarca e Malta).	A lista inicial de 17 projetos a realizar no âmbito da PESCO é formalmente adotada pelo Conselho. É, igualmente, adotado um roteiro para a aplicação da PESCO que define a orientação estratégica dos trabalhos e a sequência em que devem ser cumpridos os compromissos.	O Conselho adota as regras de governação para os projetos desenvolvidos no quadro da PESCO.	O Conselho adota a segunda vaga de 17 projetos, elevando o número total de projetos para 34.	Frederica Mogherini apresenta o seu primeiro relatório anual sobre a situação de execução da PESCO.
Maio de 2019	12 de Novembro de 2019	15 de Abril de 2020	15 de Junho de 2020	5 de Novembro de 2020	20 de Novembro de 2020
Recomendação do Conselho	Terceiro lote de projetos	Segundo relatório PESCO	Recomendação do Conselho	Participação de Estados Terceiros	Revisão Estratégica da PESCO
Com base no relatório anual, o Conselho debate a PESCO no seu primeiro ano completo de execução, adotando uma recomendação, onde se avaliam os progressos realizados pelos EM no cumprimento dos compromissos assumidos.	O Conselho adota 13 novos projetos. O número total de projetos é fixado em 47.	É apresentado o segundo relatório da PESCO. É avaliado o cumprimento dos compromissos e são apresentadas recomendações e propostas quanto aos compromissos, projetos, processos e métodos de trabalho.	Na sequência do relatório anual, o Conselho adota uma recomendação onde se avaliam os progressos realizados pelos EM no cumprimento dos compromissos assumidos.	O Conselho adota uma decisão que estabelece as condições gerais em que Estados Terceiros podem ser convidados, a título excecional, a participar em projetos PESCO específicos.	A revisão estratégica avalia os progressos realizados no âmbito da PESCO e fornece orientações para a próxima fase (2021 - 2025).

