

Da Política Comum de Segurança e Defesa: entre um exército europeu e uma força multinacional da União

Capitão
Pedro Daniel de Barros Gonçalves Meneses



Mestre
Marcus Philippe de Abreu Madureira Lopes



*«Make men work together show them that beyond their differences
and geographical boundaries there lies a common interest.»*

Jean Monnet

Introdução

A extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)¹ e os sucessivos alargamentos aos países do Leste da Europa aumentaram a relevância da União Europeia² (UE) no Mundo. A integração dos países europeus como via para a Paz na Europa demonstrou ser um processo político de sucesso. Após Maastricht, o *Projeto Europeu* adquiriu prestígio internacional. A UE afirmou-se como organização supranacional e passou a estar representada nas principais Organizações Internacionais (OI) e cimeiras - *i. e.*, nas cimeiras do G7 e G20.

As conclusões do Conselho Europeu, realizado em junho de 1999, em Bolonha, refletiram a vontade política dos Estados-membros (EM) da União de adotarem uma capacidade autónoma de ação. Esta capacidade permitiria à UE a possibilidade de tomar decisões em matérias de segurança e defesa e, como consequência, acompanhar as suas decisões com os recursos militares para liderar operações militares em resposta a crises internacionais (Lübke-meier, 2001).

O *Tratado de Lisboa* (UE, 2007) veio dar um novo impulso à ação da UE em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, no âmbito desta, à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Face ao exposto, importa perceber qual o tipo de capacidade militar autónoma que melhor serve os interesses atuais dos EM da União, pelo que restringimos o escopo do presente artigo à compreensão das vantagens e desvantagens inerentes à opção pela edificação de um exército europeu³ ou pela constituição de uma força multinacional permanente.

Deste modo, estruturamos o presente artigo em concordância com os objetivos específicos a atingir, designadamente: a contextualização de segurança da União; identificação das principais vantagens e desvantagens da criação de um exército europeu ou de uma força multinacional permanente da UE; e, finalmente, uma reflexão crítica sobre a edificação de uma capacidade militar autónoma da União.

1. Uma consideração do ambiente externo e interno

De acordo com Cohen (2009), a União situa-se no *geographic realm* designado por *Atlantic and Pacific Trade-Dependent Maritime Realm* e, no seu interior, na *geopolitical region*, denominada *Maritime Europe & the Maghreb*. A posição geográfica da União coloca-a entre o Oceano Atlântico e a Rússia e em área de fácil acesso a partir do Médio Oriente e do Norte de África. Como consequência, a União tem-se deparado com ameaças importantes à estabilidade e à paz, construídas após duas guerras mundiais.

Desde a fundação da União⁴, nunca foi possível criar uma arquitetura de segurança e de defesa europeia autónoma, como se veio a confirmar através da incapacidade da UE para

controlar a escalada da violência nos países da ex-Jugoslávia durante a década de 1990.

Na última década, vários eventos aumentaram as tensões nas fronteiras próximas da UE. Desde a reunificação da Alemanha, em 1990, a União expandiu-se em direção a Leste, através de alargamento sucessivos⁵, incrementando a percepção de ameaça por parte da Federação Russa. Em abril de 2007, a Estónia foi alvo de ciberataques aos seus sistemas de informação. Em agosto de 2008, deu-se a Guerra dos Cinco Dias, com uma invasão de território georgiano pela Rússia.

A partir de dezembro de 2010, teve início um movimento político e social no flanco Sul da União - a Primavera Árabe -, resultando disto as revoluções políticas na Tunísia e no Egipto, bem como as Guerras Civis na Líbia, na Síria e no Iraque. A desestruturação de alguns dos estados do Magrebe e do Médio Oriente permitiu a radicalização de porções consideráveis da população local, o aparecimento de novas organizações terroristas e o reforço de outras já existentes. O conflito armado e o terrorismo recrudesceram desde o Médio Oriente até ao Golfo da Guiné, obrigando ao movimento em massa de migrantes e refugiados.

Além disso, as guerras civis em curso na Síria e no Iraque criaram as condições para um novo posicionamento da Rússia no Sistema Político Internacional (SPI). Em 2014, com a destituição do presidente ucraniano⁶, a Rússia anexou os territórios da Crimeia, em clara violação do disposto *Budapest Memorandum on Security Assurances*.

O ambiente de segurança nas fronteiras próximas da União, principalmente nos flancos Sul e Leste, tem vindo a sofrer uma deterioração paulatina e crescente. A emergência de novas grandes potências tem demonstrado que, isoladamente, os estados europeus não dispõem de todas as capacidades para o exercício da soberania na sua plenitude (UE, 2016).

Desde a sua génese, o espaço europeu de livre circulação possibilitou a cooperação intensa em termos económicos, com importantes mais-valias para todos os EM. Todavia, em matéria de segurança e defesa, os avanços têm sido limitados.

O contexto de segurança dos países da União aconselha a que a integração progrida no domínio da segurança e defesa. Os discursos de líderes nacionais⁷ e de detentores de cargos políticos importantes nas instituições da UE indicam-nos a necessidade de dotar a União com uma capacidade militar autónoma (UE, 2003) (UE, 2007) (UE, 2016), algo que gera controvérsia entre alguns estados europeus⁸ (Lübckemeier, 2001).

Não obstante, quando considerados os desafios e as ameaças que a União enfrenta no presente (UE, 2016), é evidente a premência da UE em dispor de um instrumento militar adequado. Ainda que a OTAN continue a ser essencial à arquitetura de paz e segurança da Europa⁹ (UE, 2007) (UE, 2016), como Barry Posen (2006, p. 150) refere, «(...) *EU is preparing itself to manage autonomously security problems on Europe's periphery and to have a voice in the settlement of more distant security issues, should they prove of interest*». A isto se soma a intervenção de Federica Mogherini (UE, 2016, p. 2) quando

refere que «(...) o poder da influência e o poder da coerção não são dissociáveis¹⁰. Esta Estratégia alimenta a ambição de alcançar para a UE uma autonomia estratégica».

2. Sobre a edificação de um exército europeu: uma análise crítica

O Direito Internacional Público reserva ao Estado as competências de *Jus Tractum*, *Jus Belli*, *Jus Legationis* e o Direito de Reclamação Internacional. Estas competências concretizam o exercício de um Poder soberano (Hobbes, 2014) e são adjetivadas pelo monopólio da violência legítima (Weber, 1946) (Hinsley, 1986) (Pierson, 2005).

Apesar da UE exercer poderes tradicionalmente atribuídos ao estado soberano, esta OI supranacional¹¹ não pode ser confundida com um estado. O exercício dos Poderes em causa é resultado de uma partilha definida por iniciativa de estados soberanos. Aliás, esta partilha resume-se apenas ao exercício da soberania, não se estendendo à própria soberania. A decisão do estado em delegar o exercício de algumas das suas competências na UE é prova do poder soberano do estado.

Kasonta (2015) aponta a criação de um Estado Federal europeu como um projeto de longo prazo da corrente federalista, ao qual está associada a criação de um exército europeu. Todavia, apesar da forte corrente federalista, não se vislumbra a vontade política que possibilite a edificação desse exército. Alguns EM¹² manifestam discordância ou fortes reservas relativamente ao desenvolvimento de um exército europeu. Richard Basset (2015) refere que estas reservas são resultado das diferentes perceções de segurança dos EM da União¹³. Arriscamos acrescentar que alguns EM consideram que a autonomia estratégica da UE poderá provocar um enfraquecimento da Aliança Atlântica. Outros olham para o *Brexit* como um móbil para o reforço da cooperação em segurança e defesa no quadro na OTAN, ao invés da “dissolução” do esforço de investimento pelas duas organizações.

Kasonta (2015) refere que, mesmo sem um Estado Federal europeu, a criação de um exército europeu significaria não uma delegação do exercício da soberania, mas uma perda efetiva de soberania por parte dos EM da União. Estes perderiam a capacidade individual de tomar decisões acerca da aplicação da força armada, estando constrangidos a um processo de decisão baseado na unanimidade ou maioria, com as consequências que isto pode acarretar para a coesão e eficácia da sua atuação.

Outro argumento apresentado por Ehrhart (2014) diz respeito à dificuldade em conjugar os objetivos políticos, conceitos estratégicos e interesses dos vários EM. Esta dificuldade projeta-se, principalmente, no processo de decisão da União, colocando-se questões importantes sobre o método, o tipo de maioria que vincula a aplicação de tal exército.

Também os interesses corporativos dos grupos profissionais ligados às estruturas de Segurança e Defesa dos EM tornam difícil a edificação de um exército europeu (Ehrhart,

2014). As corporações de militares e as burocracias ministeriais seriam expurgados de parte do seu poder de decisão, bem como dos recursos humanos e materiais disponíveis nas estruturas militares estaduais.

A criação de um exército europeu permanente na dependência da UE concentraria o *hard power* característico de uma grande potência¹⁴ (Ehrhart, 2014). Isto aprofundaria a postura de apreensão da Rússia¹⁵ e, simultaneamente, poderia gerar um clima de desconfiança entre as duas margens do Atlântico.

Por fim, um exército europeu estaria necessariamente afastado das populações dos EM da UE. O aprofundamento deste fosso - que, em muitos casos, já existe entre as populações dos UE e as forças armadas nacionais - pode provocar o enfraquecimento da identificação entre civis e militares, levantando questões importantes acerca da legitimidade institucional do exército europeu e das missões que lhe serão confiadas.

Não obstante, a criação de um exército europeu poderá representar várias vantagens para os países europeus.

Em primeiro lugar, a criação de um exército europeu permitiria colmatar as fragilidades operacionais dos exércitos dos EM da União (Ehrhart, 2014). Os estados europeus edificam as suas capacidades militares atendendo a critérios essencialmente nacionais - quer nos objetivos quer nos recursos disponíveis. A conjugação de recursos humanos e materiais de todos os membros da UE permitiria produzir forças tecnologicamente mais avançadas, coerentes e interoperáveis, ou seja, forças adequadas à nova tipologia de ameaças¹⁶.

Em segundo lugar, um exército europeu reduziria os problemas verificados em forças multinacionais no respeitante à unidade de comando, essencial à eficácia das operações militares. A criação de um exército europeu levaria ao fortalecimento das estruturas de coordenação, cooperação e integração em matéria de Segurança e Defesa (Ehrhart, 2014), com reflexos positivos na unidade da doutrina adotada e na interoperabilidade dos equipamentos e armamentos.

Por último, um exército europeu estimularia a investigação científica e o desenvolvimento de tecnologias militares na Europa de um modo integrado e com escala, possibilitando eventuais transferências desse *know how* para a sociedade civil.

3. Da utilidade de uma força multinacional europeia

As forças multinacionais não são uma novidade no SPI. A doutrina americana define força multinacional como uma «(...) *force composed of military elements of nations who have formed an alliance or coalition for some specific purpose.*» (Joint Chiefs of Staff, 2013, pp. GL-9). António Barrento (1993) afirma que uma força multinacional se constitui por forças militares provenientes de vários países - associados através de alianças ou

coligações - sob coordenação de um comando único.

A título de exemplo, a OTAN possui uma importante força multinacional permanente - a *NATO Response Force* -, criada por decisão dos EM na Cimeira de Praga, em 2002. O sua criação e manutenção tem como objetivo «(...) *provide a rapid military response to an emerging crisis, whether for collective defence purposes or for other crisis-response operations*» (NATO, 2017). No âmbito da PCSD, foi criada uma força multinacional de reação rápida constituída por unidades designadas *EU Battlegroup*. Estas forças, por se basearem nas forças armadas nacionais dos EM, têm um efetivo reduzido e na sua maioria não satisfazem o elevado nível de prontidão que se exige¹⁷.

As duas experiências permitem enunciar um conjunto de desvantagens e de vantagens associadas à criação e manutenção de forças multinacionais permanentes.

O primeiro problema que se coloca é quanto à sua aplicação. A necessidade de decisão por unanimidade dos estados contribuidores pode provocar impasses e inação, comprometendo a credibilidade da força e da própria União.

Em segundo lugar, somos confrontados com estados que, contribuindo com capacidades para uma força multinacional, despendem de recursos humanos e materiais na prossecução de objetivos que não promovem o cumprimento dos seus interesses individualmente considerados ou que promovem o cumprimento de interesses com premência menor¹⁸. A isto devemos acrescentar a tendência para que pequenos estados contribuidores centrem o seu investimento em segurança e defesa na sua participação em forças multinacionais, em detrimento das suas capacidades de defesa autónomas.

Nos planos operacional e tático, verifica-se uma grande dificuldade em integrar forças que não obedecem ao princípio da unidade de doutrina. Por outro lado, pelo facto dos equipamentos e armamentos das diferentes forças nacionais terem proveniência e especificações diferentes, a interoperabilidade é de difícil materialização. Associadas à exigência acrescida do exercício do comando em todos os escalões táticos, estas desvantagens reduzem a credibilidade, a eficiência e, eventualmente, a eficácia das forças multinacionais (Barrento, 1993).

Concomitantemente, a constituição de uma força multinacional permanente no quadro da UE pode oferecer vantagens aos estados contribuidores e à própria UE, a quem caberia a responsabilidade de coordenar a sua edificação e dirigir a sua aplicação.

Per se, a manutenção de uma força multinacional permanente aumenta a influência¹⁹ da organização que a tutela e dos seus EM, possibilitando a manifestação de Poder e a participação ativa no SPI. Ela poderá constituir-se como um mecanismo de dissuasão relativamente a ameaças, ao mesmo tempo que coloca à disposição da União um instrumento de coerção na prossecução dos objetivos e interesses dos seus EM.

A partilha de capacidades para o cumprimento de objetivos comuns possibilita uma poupança nos custos associados ao cumprimento desses objetivos. Paralelamente, as forças multinacionais permitem que os estados contribuam com capacidades diferentes,

tendo em conta a sua dimensão, riqueza e áreas técnicas em que cada parte mais se destaca (Barrento, 1993).

Simultaneamente, as forças multinacionais são espaços de afirmação do estados, principalmente das pequenas potências. As forças multinacionais são espaços de cooperação, de partilha de responsabilidades, de incremento do reconhecimento internacional e instrumentos importantes para a salvaguarda da sua segurança, progresso e bem-estar.

4. Entre um exército europeu e uma força multinacional: um futuro desejado e o presente possível

A edificação de uma capacidade militar autónoma europeia implica uma visão holística sobre a própria organização. A opção entre a edificação de um exército europeu ou uma força multinacional permanente está diretamente ligada às três correntes sobre a evolução da União, particularmente: uma crescente integração da União, com a conceção de um Estado Federal, o reforço da PESC e da PCSD e a criação de um exército europeu; a cooperação acrescida entre EM, sem delegação do exercício soberano, do que resulta a edificação de uma força multinacional europeia permanente; e uma terceira corrente que procura o desenvolvimento de relações privilegiadas entre os EM, mas que se sustenta na manutenção e solidez do modelo de Estado-Nação Soberano (Ehrhart, 2014).

Quando consideramos o produto operacional de um exército ou de uma força multinacional, constatamos grandes diferenças. A unidade de comando, a unidade de doutrina, a capacidade e a coerência operacional e tática de um exército europeu deverão ser superiores aos apresentados por uma força multinacional de dimensão e custos semelhantes²⁰.

No plano da investigação científica e desenvolvimento de tecnologias militares, quer um exército europeu quer uma força multinacional permanente podem mobilizar a instituições públicas. Na UE, a Agência Europeia de Defesa desempenha esta função de coordenação do desenvolvimento de capacidades, procurando uma harmonização entre a capacidade das indústrias de defesa europeias e as necessidades das forças armadas nacionais. Também a criação do Fundo Europeu de Defesa pretende contribuir para a integração em matéria de defesa.

Na ótica da interoperabilidade, um exército europeu apresenta-se como uma solução vantajosa. Os programas de equipamento e formação são geridos em regime de unidade de comando. Pelo contrário, numa força multinacional, reúnem-se capacidades de diversos estados que produzem e adquirem equipamentos com critérios distintos e, muitas vezes, sem atender à sua interoperabilidade com os meios das forças militares dos seus aliados. Quando consideramos a interoperabilidade de meios, percebemos que é

fundamental para a eficácia e para a eficiência de operações militares (Hura, *et al.*) e que se afirma como um tema sensível, principalmente em ambiente multinacional. Curiosamente, a *NATO Response Force* tem provado que o problema da interoperabilidade de unidades e meios materiais de forças de diferentes países poderá ser mitigado. A título de exemplo, a implementação de programas de aquisição de equipamentos de modo cooperativo, sob a coordenação das estruturas da OI que tutela a força, tem possibilitado harmonizar capacidades e reduzir vulnerabilidades (NATO, 2017) (Ehrhart, 2014).

A razão que marca uma clara distinção entre a opção pela edificação de um exército europeu ou de uma força multinacional permanente reside no futuro que os EM pretendem para a UE. Ainda que seja admissível que a União venha a evoluir para um modelo de governança mais próximo do modelo de Estado Federal, não se vislumbra que esse projeto reúna os apoios necessários, no curto e no médio prazos. Não havendo uma organização política semelhante a um Estado, então não é possível reunir os recursos humanos e materiais necessários a um exército, pelo que a constituição de um exército europeu se afigura improvável.

A necessidade da União em possuir uma capacidade militar autónoma é premente e tem levado a que os membros sejam favoráveis à «autonomia estratégica» (UE, 2016, pp. 3, 7, 14, 36) da União, recorrendo a capacidades em que os EM se especializam e que colocam à disposição da UE, isto é, uma força multinacional.

Referências Bibliográficas

Barrento, A. M. (Outubro/Dezembro de 1993). *Alguns Comentários sobre Forças Multinacionais*. *Nação e Defesa*, pp. 122-138.

Bassett, R. (2015). *A European Army: Delusion or Necessity?* London: European Union.

Cohen, S. B. (2009). *Geopolitics: The Geography of International Relations*. Nova Iorque: Rowmn & Littlefield Publishers, Inc.

Ehrhart, H.-G. (15 de Maio de 2014). *A European Army: An illusion or a vision!* Obtido em 2 de junho de 2017, de Friedensgutachten: http://www.friedensgutachten.de/tl_files/friedensgutachten/pdf_eng/fga2014en/Beitrag%201.4.pdf.

Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty* (2.^a ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Hobbes, T. (2014). *Leviathan or the Matter, Form, & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*. Knoxville: Wordsworth Classics of World Literature.

Hura, M., McLeod, G., Larson, E. V., Schneider, J., Gonzales, D., Morton, D. M., et al. (2000). *Interoperability: A Continuing Challenge in Coalition Air Operations*. Santa

Mónica: RAND Corporation.

Joint Chiefs of Staff. (2013). *Doctrine for the Armed Forces of the United States: Joint Publication 1*. Washington: Joint Chiefs of Staff.

Kasonta, A. (31 de Dezembro de 2015). *The Perils of an EU Army*. *The National Interest*. EUA. Obtido em 30 de abril de 2017, de <http://nationalinterest.org/feature/theperilseuarmy14770?>.

Lübckemeier, E. (2001). *European security and defence policy: A key project for European unification*. *The RUSI Journal*, pp. 19-24.

NATO. (2017). *NATO Response Force*. Obtido em 02 de Junho de 2017, de NATO: http://www.nato.int/cps/pl/natohq/topics_49755.htm#.

Pierson, C. (2005). *The Modern State*. Londres: Routledge.

Posen, B. R. (2006). *European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity*. *Security Studies*, pp. 149-186.

Présidence de la République Française. (26 de setembro de 2017). *Initiative for Europe speech by President Emmanuel Macron*. Obtido em 2 de outubro de 2017, de France Diplomatie: http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26.09_-_discours_du_president_de_la_republique_-_initiative_pour_l_europe_transcript__cle0cfdbe.pdf.

UE. (junho de 2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Obtido em 1 de maio de 2017, de A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy - European Commission: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

UE. (12 de dezembro de 2003). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Obtido em 1 de Junho de 2017, de Consilium: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>

UE. (2007). *Tratado de Lisboa: Versão consolidada*. Lisboa: Assembleia da República.

Weber, M. (1946). *Politics as a Vocation*. In C. W. Mills, & H. H. Gerth, *From Max Weber: Essays in Sociology* (pp. 77-129). New York: Oxford University Press.

¹ A URSS foi extinta com o Pacto de Belaveja, a 25 de dezembro de 1991.

² Doravante, iremos referir-nos à União Europeia através da sigla «UE» ou, em alternativa, como «União».

³ A designação «exército europeu» será adotada ao longo do presente artigo por ser a mais utilizada por instituições nacionais e da União Europeia, bem como por académicos que estudam a componente de segurança e defesa desta organização internacional. Não obstante, consideramos que a designação mais correta para a organização em causa seria «Forças Armadas da União Europeia», por se projetar a sua constituição envolvendo meios terrestres, navais, aéreos, espaciais e do ciberespaço.

⁴ A União Europeia resulta de um processo de aprofundamento da cooperação e integração entre Estados europeus. A sua génese reside na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, à qual sucedeu a Comunidade Económica Europeia, instituída com a assinatura dos Tratados de Roma, em 1957. Só em 1993, com a assinatura do Tratado de Maastricht, é que esta organização internacional passou a ter a designação oficial «União Europeia».

⁵ Em 1995, aderiram à UE a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Em 2004, a União alargou-se a Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. Três anos mais tarde, em 2007, aderiram à UE a Bulgária e a Roménia. Em 2013, a Croácia integrou oficialmente o grupo dos EM da União Europeia.

⁶ Desde 2004, a Ucrânia desenvolveu um processo político e diplomático de aproximação aos EM da UE e das próprias instituições europeias. Neste contexto, havia conversações entre a União e a Ucrânia para a assinatura de um acordo de associação. No final de 2013, após pressões políticas e económicas por parte da Federação Russa, Viktor Yanukovich não permitiu a subscrição do acordo negociado com a UE. Em consequência do exposto, várias manifestações públicas irromperam na Ucrânia, o que culminou com a uma sucessão de processos políticos e sociais: destituição do presidente ucraniano pelo Parlamento daquele país; a introdução de normas legais consideradas lesivas dos interesses dos cidadãos russos residentes na Ucrânia, principalmente na Península da Crimeia; a eclosão de um conflito armado neste território de maioria russa; e a anexação da Península da Crimeia ao território da Rússia. Desde 2004, a Ucrânia desenvolveu um processo político e diplomático de aproximação aos EM da UE e das próprias instituições europeias. Neste contexto, havia conversações entre a União e a Ucrânia para a assinatura de um acordo de associação. No final de 2013, após pressões políticas e económicas por parte da Federação Russa, Viktor Yanukovich não permitiu a subscrição do acordo negociado com a UE. Em consequência do exposto, várias manifestações públicas irromperam na Ucrânia, o que culminou com a uma sucessão de processos políticos e sociais: destituição do presidente ucraniano pelo Parlamento daquele país; a introdução de

normas legais consideradas lesivas dos interesses dos cidadãos russos residentes na Ucrânia, principalmente na Península da Crimeia; a eclosão de um conflito armado neste território de maioria russa; e a anexação da Península da Crimeia ao território da Rússia.

⁷ Por exemplo, Emmanuel Macron no seu discurso da Iniciativa para a Europa, a 26 de Setembro de 2017, referiu que *«En matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN. Le socle de cette autonomie a été posé, avec des progrès historiques intervenus ces derniers mois. En juin dernier, nous avons posé les bases de cette Europe de la Défense; une coopération structurée permanente, permettant de prendre des engagements accrus, d'avancer ensemble et de mieux nous coordonner; mais aussi un Fonds européen de défense afin de financer nos capacités et notre recherche. Ce socle indispensable, nous sommes en train de lui donner un contenu, à travers les échanges des différents Etats-membres qui souhaitent avancer en cette direction»* (Présidence de la République Française, 2017, p. 3).

⁸ Mais uma vez, a perceção de ameaça dos EM é diferente. Destaca-se a clara diferença entre os países do Leste e do Sul da Europa.

⁹ É importante realçar que a preponderância da OTAN, materializada através do compromisso dos EUA e do Canadá em prol da segurança da Europa Ocidental, também poderá constituir-se como razão para que os estados europeus se permitam a negligenciar a edificação de uma capacidade militar efetiva e credível. Pese embora as recentes declarações do Presidente dos EUA indicarem a necessidade de maior investimento europeu no setor da defesa, a saída do Reino Unido da UE recomendar um maior investimento nas capacidades militares navais e os países europeus terem assumido o compromisso de maior investimento em segurança e defesa, na Cimeira de Gales, em 2014, e na Cimeira de Varsóvia, em 2016, não se afigura provável que a opinião pública, e por conseguinte os chefes de Estado e de Governo dos EM da UE, apoiem o aumento da despesa pública em segurança e defesa.

¹⁰ Aliás, uma afirmação válida para todas as comunidades políticas. No caso concreto da UE, a afirmação da Alta Representante da UE para a Política Externa e Segurança faz eco de uma ambição da Comissão Europeia e de uma visão federalista para o futuro da União.

¹¹ De acordo com a melhor doutrina da Política Comparada, a União cumpre os requisitos necessários à sua classificação como confederação.

¹² A título de exemplo, o Reino Unido, a Lituânia, a Letónia, a Estónia ou a Polónia.

[13](#)[□]Os EM do Leste da Europa (*i. e.*, Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia ou Roménia) identificam a Rússia como a principal ameaça à sua segurança. Por outro lado, os países do Sul da Europa consideram que os fluxos de migrantes em massa, o terrorismo e a desestruturação da organização política no Norte de África como as principais ameaças que enfrentam. Daqui resulta um grande fosso nas prioridades políticas e militares, no investimento em segurança e defesa e em pressão política em diferentes sentidos.

[14](#)[□]Na ausência do Reino Unido, a União teria que se munir dos meios de projeção estratégica necessários à aplicação deste instrumento militar onde ele é necessário.

[15](#)[□]A constituição de um exército europeu seria um forte indício de que a União progredia para a constituição de uma grande potência numa área geográfica de grande vulnerabilidade para a Federação Russa. É importante recordar que, em períodos históricos diferentes, a emergência de grandes potências continentais da Europa resultou em invasões do território russo. A título de exemplo podemos citar a Invasão Francesa da Rússia, em 1812, e a Operação Barbarossa levada a efeito pela Alemanha Nazi, em 1941.

[16](#)[□]A título de exemplo, mais adequadas para fazer face a ameaças híbridas.

[17](#)[□]Normalmente, dois batalhões, reforçados com capacidades de apoio de combate.

[18](#)[□]A título de exemplo, podemos enunciar o caso da Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia. Quando confrontados com a necessidade de investir em recursos de segurança e defesa para conter as migrações em massa provenientes do continente africano, manifestam um grande desconforto, porquanto a ameaça que pende sobre eles é a de uma invasão terrestre por parte de um estado com uma capacidade militar convencional e nuclear significativamente superior à que aqueles estados possuem.

[19](#)[□]A influência da UE aumenta, pois passa a dispor de um instrumento de coerção aplicável no quadro da sua ação política e estratégica internacional. Não obstante, atendendo à equação de Cline, será difícil demonstrar que o poder da União aumenta pela existência de uma força multinacional permanente.

[20](#)[□]É importante referir que, sob o ponto de vista da unidade de doutrina e da coerência operacional, uma parte considerável das lacunas pode ser ultrapassada com a criação de um órgão cujas missões passem pelo planeamento de forças e pelo desenvolvimento de doutrina.