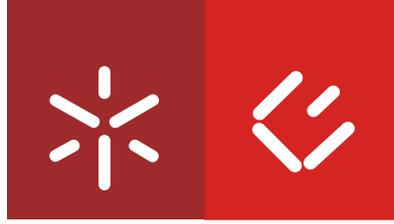


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sara Margarida Faria Carvalho

**A Política Comum de Segurança e Defesa
da União Europeia: Uma Análise da Opinião
Pública em Espanha e Itália**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sara Margarida Faria Carvalho

**A Política Comum de Segurança e Defesa
da União Europeia: Uma Análise da Opinião
Pública em Espanha e Itália**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Laura C. Ferreira-Pereira

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Ao Rik, pela compreensão e paciência demonstrada durante o período da dissertação. Para além de namorado e meu melhor amigo, está sempre ao meu lado em todos os momentos.

Aos meus pais e à minha irmã, pela confiança que sempre depositaram em mim e pelo apoio incondicional.

À Doutora Catarina Silva, pela grande atenção dispensada (que se tornou essencial para que este projeto fosse concluído) e pela amizade que foi criada em todo o processo.

À minha orientadora, Professora Doutora Laura Ferreira-Pereira, que apesar da intensa rotina da sua vida académica aceitou orientar-me nesta dissertação. As suas orientações foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação.

Aos meus amigos, por estarem presentes nos momentos difíceis e me desafiarem a dar sempre o meu melhor.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia: Uma Análise da Opinião Pública em Espanha e Itália

RESUMO

A dimensão de segurança e defesa tem sido um dos maiores desafios da integração europeia, com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) formalizada no Tratado de Lisboa (2009) a significar um avanço concreto no que diz respeito ao objetivo da criação de uma segurança e defesa comum no quadro da UE. A PCSD permitiu o reforço do papel da UE enquanto ator provisor de segurança, não apenas na sua vizinhança estratégica, mas também no resto do mundo. Contudo, a fraca perceção das ameaças tradicionais à segurança interna, assim como, a falta de entendimento entre os Estados-membros da UE são fatores que condicionam a PCSD. Para além disso, o período pós-2008 afigurou-se um verdadeiro desafio, uma vez que teve um efeito significativo na capacidade financeira dos países da UE, no geral, e nos países do Sul da Europa, em particular.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as tendências na evolução da PCSD em Espanha e Itália, tomando por base a opinião pública que atua como um indicador refletindo as preferências dos cidadãos em relação a determinadas políticas. Enquanto estudos de caso, a Espanha e Itália, aqui analisados em perspetiva comparada – representam um contributo empírico no quadro da PCSD. A sua escolha justifica-se por serem dois Estados posicionados geograficamente no Sul da Europa, que apresentam semelhanças do ponto de vista político, económico e cultural e foram amplamente atingidos pela crise económica de 2008, bem como, pela crise migratória. A análise da trajetória evolutiva da opinião pública relativamente à PCSD em Espanha e em Itália tem por base o Intergovernamentalismo e diz respeito ao período compreendido entre 2003 e 2019.

De acordo com o estudo realizado, a evolução da opinião pública em Espanha e Itália, embora com os trajetos evolutivos diferentes, evidencia uma tendência que, à luz do Intergovernamentalismo, chamamos de *integration-friendly*. Contudo, os desafios resultantes do Brexit, da COVID-19 e da mais recente vaga migratória proveniente de Ceuta poderão mudar a trajetória da evolução da opinião pública nestes dois países, principalmente em Espanha.

Palavras-chave: Espanha, Intergovernamentalismo, Itália, Opinião Pública, PCSD

The European Union's Common Security and Defense Policy: An Analysis of Public Opinion in Spain and Italy

ABSTRACT

The security and defense which has been one of the greatest challenges of European integration, with the Common Security and Defense Policy (CSDP) formalized in the Treaty of Lisbon (2009) symbolizing a tangible move forward in regard to the objective of creating a common security and defense within the EU framework. CSDP has enabled the EU's role as an interim security agent to be strengthened, not only in its strategic neighborhood, but also in the rest of the world. However, the poor awareness of traditional threats to internal security, as well as the lack of understanding among EU Member States are factors that constrain the CSDP. Furthermore, the post-2008 period presented itself as a real challenge, as it had a significant effect on the financial capacity of the EU countries in general and Southern European countries in particular.

This paper aims to analyze trends in the evolution of CSDP in Spain and Italy, based on public opinion that acts as an indicator reflecting the citizens' preferences regarding certain policies. As case studies, Spain and Italy, analyzed here from a comparative standpoint – represent an empirical contribution to the CSDP framework. Their choice is justified by the fact that they are two states geographically positioned in southern Europe, which have similarities from a political, economic and cultural point of view and were widely affected by the economic crisis of 2008, as well as by the migratory crisis. The analysis of the evolutionary trajectory of public opinion regarding CSDP in Spain and Italy is based on Intergovernmentalism and concerns the period between 2003 and 2019.

According to the study carried out, the evolution of public opinion in Spain and Italy, although with different evolutionary paths, shows a trend that, in the light of Intergovernmentalism, we call integration-friendly. However, the challenges resulting from Brexit, COVID-19 and the most recent migratory wave from Ceuta could change the trajectory of public opinion evolution in these two countries, mainly in Spain.

Keywords: CSDP, Intergovernmentalism, Italy, Public Opinion, Spain

ÍNDICE:

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ACRÓNIMOS	ix
LISTA DE GRÁFICOS	xi
INTRODUÇÃO	1
1. Enquadramento e justificação do tema	1
2. Revisão bibliográfica.....	5
3. Enquadramento Teórico e Abordagem Metodológica.....	7
4. Estrutura da dissertação.....	10
CAPÍTULO I	12
A Política Comum de Segurança e Defesa: Origem e Evolução	12
1. As Origens da Política Comum de Segurança e Defesa	13
2. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Maastricht	14
3. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Amesterdão.....	16
4. O Desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa	17
4.1. A Cimeira de Saint Malo	17
4.2. A Cimeira de Colónia	18
4.3. A Cimeira de Helsínquia	19
5. A Política Comum de Segurança e Defesa: do Conselho Europeu de Nice à Convenção sobre o Futuro da Europa.....	20
6. A Política Comum de Segurança e Defesa em Ação.....	24
6.1. As Missões Europeias	24
6.2. O desenvolvimento institucional das capacidades civis da União Europeia	25
6.3. O desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia	27
7. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa	29
8. As Limitações da Política Comum de Segurança e Defesa	32
Conclusão	33
CAPÍTULO II	35
A Opinião Pública e a Política Comum de Segurança e Defesa	35

1.	A Opinião Pública e a Política Comum de Segurança e Defesa	36
1.1.	O perfil do cidadão	37
1.2.	Elites políticas <i>versus</i> cidadãos	38
1.3.	Diferentes entendimentos sobre a Política Comum de Segurança e Defesa	39
1.4.	Saliência dos diferentes domínios da Política Comum de Segurança e Defesa	40
1.5.	Diferenças entre Estados-membros	41
2.	A Evolução da Opinião Pública sobre a Política Comum de Segurança e Defesa	42
3.	A Opinião Pública face à Política Comum de Segurança e Defesa em Espanha	46
4.	A Opinião Pública face à Política Comum de Segurança e Defesa em Itália	50
	Conclusão	53
	CAPÍTULO III	55
	A Política Comum de Segurança e Defesa e a Opinião Pública em Espanha e Itália: de 2003 a 2019	55
1.	A Evolução da Opinião Pública Espanhola em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pré-crise económica: 2003-2008	57
2.	A Evolução da Opinião Pública Espanhola em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pós-crise económica: 2010-2019	59
3.	A Evolução da Opinião Pública italiana em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pré-crise económica: 2003-2008	62
4.	A Evolução da Opinião Pública italiana em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pós-crise económica: 2010-2019	64
5.	O Apoio da Opinião Pública à Política Comum de Segurança e Defesa em Espanha e Itália	67
	CONCLUSÃO	71
	BIBLIOGRAFIA	79

ACRÓNIMOS

AED - Agência Europeia de Defesa

QUE - Ato Único Europeu

CE - Comunidade Europeia

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEP - Cooperação Estruturada Permanente

CIG - Conferência Intergovernamental

CIVCOM - Comité de Aspetos Cívicos para a Gestão de Crises

CMPC - Capacidade de Planeamento e Conduta Militar

CMUE - Comité Militar da EU

CPE - Cooperação Política Europeia

CPS - Comité Político e de Segurança

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

EATC - Comando Europeu de Transporte Aéreo

EES - Estratégia Europeia de Segurança

EDIDP - Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa

EMUE - Estado-Maior da EU

ETA - Euskadi Ta Askatasuna

EUA - Estados Unidos da América

EUGS - Estratégia Global da União Europeia

HG 2003 - *Headline Goal* 2003

HG 2010 - *Headline Goal* 2010

HHG - *Helsinki Headline Goal*

IPTF - Força Internacional de Polícia

M5S - MoVimento 5 Stelle

MPUE - Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum

PECSD - Política Europeia Comum de Segurança e Defesa

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PSOE - Partido Socialista Obrero Español

RDC - República Democrática do Congo

SATCEN - Centro de Satélites da EU

SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: A evolução da opinião pública espanhola relativamente à PCSD no contexto pré-crise económica	57
Gráfico 2: A evolução da opinião pública espanhola relativamente à PCSD no contexto pós-crise económica	59
Gráfico 3: Tendência evolutiva da opinião pública espanhola entre 2003 e 2019	61
Gráfico 4: A evolução da opinião pública italiana relativamente à PCSD no contexto pré-crise económica	62
Gráfico 5: A evolução da opinião pública italiana relativamente à PCSD no contexto pós-crise económica	64
Gráfico 6: Tendência evolutiva da opinião pública italiana entre 2003 e 2019	66
Gráfico 7: O apoio da opinião pública à PCSD em Espanha e Itália no período pré-crise económica (2003-2008)	68
Gráfico 8: O apoio da opinião pública à PCSD em Espanha e Itália no período pós-crise económica (2010-2019)	70

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento e justificação do tema

A dimensão de segurança e defesa tem sido um dos maiores desafios da integração europeia, com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) formalizada no Tratado de Lisboa (2009) a significar um avanço no que diz respeito ao objetivo da criação de uma segurança e defesa comum no quadro da União Europeia (UE). Nos primeiros anos da Comunidade Económica Europeia (CEE), esta organização concentrou-se na integração económica e afirmou-se como um *civilian power* (Duchêne, 1972), nomeadamente no quadro da Cooperação Política Europeia (CPE). Com o tempo, a dimensão de segurança foi assumida como sendo de suma importância no contexto das negociações do Tratado de Maastricht (1992), sendo que neste Tratado foi estabelecida a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) Mais tarde, no quadro das conclusões da Cimeira de Colónia foi aprovada a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Keukeleire e Raube, 2012: 65; Ferreira-Pereira, 2008: 37).

Após dez anos de implementação da PESD, o Tratado de Lisboa codificou a agora designada PCSD com o objetivo de reforçar o papel da UE enquanto ator provisor de segurança, não apenas na sua vizinhança estratégica, mas também no resto do mundo (Ferreira-Pereira, 2013: 4). O Tratado de Lisboa introduziu dois mecanismos cooperativos no campo da segurança e defesa: a cooperação reforçada e a cooperação permanente estruturada. Ambos tinham por objetivo aumentar as capacidades militares da UE no domínio da gestão civil de crises internacionais (Ibid: 5). Atualmente, a existência e o papel da PCSD são evidentes nas 37 missões civis e militares lançadas em diferentes regiões do mundo¹.

Contudo, a fraca perceção das ameaças tradicionais à segurança interna dos Estados-membros, os elevados custos das capacidades militares modernas, a pertença da maioria dos Estados-membros da UE à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a falta de entendimento entre os Estados-membros da UE (Dumitrachem e Constantinescu, 2016: 5) são fatores que têm limitado o progresso da PCSD e, por consequência, a influência da UE na segurança internacional. Para além

¹ Aceh Monitoring Mission – AMM; EUFOR RCA; EUFOR RD Congo; EUPOL KINSHASA (DRC); EUSEC RD CONGO; EUPOL RD CONGO; ARTEMIS/DRC; EUMAM RCA; EUAVSEC South Sudan; EUJUST LEX-Iraq; EUJUST THEMIS/Georgia; EUFOR Tchad/RCA; EU SSR Guinea-Bissau; EUPAT; EUPOL PROXIMA/FYROM; EUPOL Afghanistan; CONCORDIA/FYROM; EUNAVFOR MED Operation Sophia; EUTM-Mali; EUTM Somalia; EUTM RCA; EUPOL COPPS/Palestinian Territories; EUNAVFOR MED IRINI; EUMM Georgia; EULEX Kosovo; EUCAP Sahel Niger; EUCAP Sahel Mali; EUCAP Somalia; EUBAM Rafah; EUBAM Moldova and Ukraine; EUBAM Libya; EUAM Ukraine; EUAM RCA; EUAM Iraq; EU NAVFOR Somalia; ALTHEA/BiH.

disso, o período pós-2008 afigurou-se um verdadeiro desafio. Desde logo, porque a crise económica teve um efeito significativo na capacidade financeira dos países da UE, no geral, e nos países do Sul da Europa, em particular. Como consequência, isso significou um gradual declínio de investimento na defesa (Ibidem). Situação esta que pareceu inverter-se em 2014, quando os gastos com a defesa, em 31 países da UE registaram um aumento médio de 8% dos orçamentos nacionais (Ibid: 6). Esta nova tendência poderá ser justificada quer pela crise migratória que assolou a UE, desde 2015, quer pelos sucessivos ataques terroristas a Estados-membros².

O presente trabalho tem por objetivo analisar as tendências na evolução da PCSD em Espanha e Itália, tomando por base a opinião pública que atua como um indicador refletindo as preferências dos cidadãos em relação a determinadas políticas ao mesmo tempo que condiciona a própria evolução da integração europeia. Por exemplo, a análise da opinião pública revelou que o período pós-crise 2008 foi benéfico para a aprovação da PCSD quer ao nível médio europeu, como particularmente em Espanha e em Itália, onde se verificou um contínuo apoio público à PCSD (Llaudes, 2017; Faleg, 2013). Como tal, a pergunta de investigação que se procura responder nesta dissertação é a seguinte: como evoluiu o apoio da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD? Assim, esta investigação procurará compreender a trajetória evolutiva da opinião pública relativamente à PCSD em Espanha e Itália, no período compreendido entre 2003 e 2019, sob o pano de fundo de diferentes desafios.

Importa referir que o ano de início deste estudo – 2003 – foi escolhido devido à sua relevância para o desenvolvimento da PCSD. Apesar da história evolutiva da PCSD anteceder esta data, 2003 foi o ano que assinalou o seu real desenvolvimento com o lançamento das primeiras missões da PCSD (Serviço Europeu de Ação Externa, 2019), tendo sido também o ano em que a Estratégia Europeia de Segurança (EES) foi aprovada no Conselho Europeu (Conselho Europeu, 2003) e que o Tratado de Nice entrou em vigor (Sokolska, 2018). Por outro lado, e percorrendo a baliza temporal estabelecida, em 2016 a Estratégia Global da UE instituiu uma nova estratégia para a PCSD, com importantes alterações no sentido de dar resposta aos novos desafios de segurança da UE (Legrand, 2017). Assim, e em conformidade com a Estratégia Global, determinou-se um novo centro de comando para treino militar e missões de assessoria com vista a uma resposta mais rápida e coordenada face às crises em todo o mundo (European External Action Service, 2016). Para além disso, a partir de dezembro de 2017, a implementação da Cooperação Estruturada Permanente (CEP) veio estimular a cooperação na área da defesa entre os Estados-membros predispostos a desenvolver capacidades conjuntas de defesa (Lenzu,

² 11-M de Madrid em Espanha (2003); Ataques de Paris em novembro de 2015; Ataques terrorista na Catalunha em 2017, etc.

2019). Desta forma, os 25 Estados-membros, dos quais se incluem a Espanha e a Itália, passaram a investir em projetos partilhados, para os quais contribuem com as suas forças armadas (Ibidem). O ano de 2019 justifica-se como o ano que encerra a baliza temporal deste estudo – porque nesse ano o Conselho Europeu lançou 13 novos projetos para a CEP (European Council, 2020). Para efeitos desta dissertação, nem o ano de 2020, nem o início de 2021, foram tidos em consideração uma vez que foram anos atípicos marcados pelos efeitos da pandemia da COVID-19.

A pertinência desta investigação justifica-se por três motivos. Em primeiro lugar, pelos desafios constantes à segurança na UE – nomeadamente, os inúmeros ataques terroristas desde 2015, a publicação da Estratégia Global da UE para a Política Externa e a Segurança, em 2016, e as consecutivas vagas migratórias – que colocaram a PCSD no topo da agenda política europeia. Em segundo lugar, porque os dois estudos de caso que são objeto de análise – a Espanha e a Itália – significam um contributo empírico (ver abaixo seções de Revisão Bibliográfica e Metodologia), devido ao número muito limitado de estudos comparativos sobre a opinião pública em relação à PCSD nestes dois países. Isso contrasta com a participação destes dois países do Sul da Europa na PCSD.

Por um lado, a Espanha, que aderiu à CEE a 1 de janeiro de 1986, tem participado no desenvolvimento da PESC, desde o Tratado de Maastricht (Muñiz, 2015: 52). Para além disso, a PCSD contou com o apoio da Espanha em mais de 20 missões de natureza civil, miliar ou mistas realizadas, bem como, na rotação dos grupos de batalha (Arteaga, 2015: 51). Em matéria militar, até 2015 a Espanha tinha sido um dos poucos Estados-membros da UE a participar em todas as operações militares da PCSD (Muñiz, 2015: 52). Como tal, o Ministério de Defesa de Espanha (2015) confirmou o envolvimento do país nas missões: EUFOR Althea, Atalanta, EUTM Somália, EUCAP Nestor, Apoio ao Mali, EUTM Mali e Apoio à RCA. A Espanha tem sido um Estado-membro ativo na Agência Europeia de Defesa (AED), que promove as relações internacionais no campo dos armamentos (Ministério de Defesa de Espanha, 2015). Para além disso, esteve fortemente envolvida na elaboração da Estratégia Global da UE para a Política Externa e a Segurança de 2016 e expressou um grande apoio ao desenvolvimento futuro da Estratégia Global da UE, nomeadamente através do Plano de Implementação de Segurança e Defesa (Mejia, 2017). Em termos operacionais, a Espanha participa em programas de armamento dentro do consórcio *Airbus Group* (Eurofighter ou A400M), da Organização para a Cooperação Conjunta de Armamentos e da Carta de Intenções. Do mesmo modo, começou a participar em programas de *Pooling and Sharing*, como o EATC, ou o Colégio Europeu de Segurança e Defesa (Arteaga, 2015: 51). Por fim, acolhe o Centro de Satélites da UE (SATCEN), na base de Torrejón

de Ardoz. Este centro serve de apoio nas tomadas de decisão da UE em matéria de prevenção de conflitos, gestão civil de crises e ajuda humanitária em caso de catástrofes (Ministério de Defesa de Espanha, 2015).

Relativamente à Itália, este é um dos seis países fundadores da UE, o que lhe confere maior peso e relevância nas decisões europeias. Em matéria de segurança e defesa, a cooperação italiana ocorre através da mediação entre os Estados-membros da UE defensores de uma posição mais atlantista, e os Estados-membros mais europeístas (Foradori e Rosa, 2004). Além disso, a Itália é o segundo maior contribuinte para as missões civis e militares da PCSD, a trás da França e, historicamente, um apoiante ativo de uma maior integração da defesa na UE (Faleg, 2015: 45). Particularmente relacionado com a PCSD, o interesse italiano deve-se a fatores, tais como: o alcance operacional da UE em áreas de interesse vital para a Itália, a possibilidade de participação em intervenções humanitárias de baixa dimensão e risco, e, por último, o avanço do processo de integração da UE (Faleg, 2015: 45).

Nesse sentido, três fatores contribuem para a importância da PCSD em Itália (Marrone, 2015: 47). Por um lado, Roma encara a UE como um quadro de ação coletiva eficaz na vizinhança. Para além disso, o multilateralismo, o direito internacional e a cooperação civil-militar estão profundamente enraizados na cultura estratégica italiana. Por último, Federica Mogherini, a primeira Alta Representante / Vice-Presidente foi Ministra dos Negócios Estrangeiros italiano, o que gera uma ligação adicional da Itália à PCSD (Ibidem). No mesmo sentido, Faleg (2015: 45) acrescentou que para Itália a prioridade no sector da defesa passa pelo reforço e aprofundamento a três níveis. Nomeadamente, ao nível das capacidades de *Pooling e Sharing*, das estruturas de comando e de controlo e da interoperabilidade do nível operacional.

Institucionalmente, a Itália esteve presente em todos os grandes passos evolutivos da segurança e defesa da UE, propondo inclusive alterações para aligeirar o processo de integração na defesa. Em 2013, a Itália propôs o documento "Mais Europa na Defesa", elaborado conjuntamente pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, e que incluía propostas para o desenvolvimento da PCSD (Marrone, 2015:47). Destas propostas faziam parte o contributo para a reforma das estruturas de crise do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), bem como, a proposta de gestão civil de crises, com vista à sessão do Conselho Europeu de 2013 sobre a defesa (Faleg, 2015: 45). A nível operacional, a Itália é o quarto país mais ativo nas missões civis da UE, com 5,66% dos profissionais destacados. Ademais, o país contribui para a formação dos profissionais, através da

Escola Superior de Estudos Avançados de Sant'Anna, que faz parte do sistema ENTRI, uma iniciativa europeia de formação para a gestão civil de crises (Zan, et. al., 2016: 46).

Historicamente, a Itália foi um dos Estados-membros europeus a desenvolver as primeiras experiências de *Battlegroups*. Tendo contribuído para os três primeiros Grupos de Batalha, nomeadamente a EUROFOR, a EUROMARFOR e a EUROGENDFOR (Capano et al., 2012: 49). Além disso, este país do Sul da Europa foi a nação líder dos compromissos europeus sobre os grupos de combate em três momentos: no primeiro semestre de 2009; no segundo semestre de 2010, e no segundo semestre de 2012 (Ibid: 48). Por último, os sofisticados meios da Marinha e da Força Aérea italiana são essenciais no combate ao contrabando de migrantes e da pirataria, bem como para garantir a rápida intervenção e monitorização das áreas fronteiriças da UE (Zan, et. al., 2016: 47). Tal deve-se ao facto de, a par com a França, a Itália deter um dos mais avançados sistemas de satélites entre os Estados-membros da UE (Ibidem).

2. Revisão bibliográfica

A evolução da opinião pública sobre a PCSD é um tema emergente na academia, que pode ser encontrado na literatura sobre a opinião pública e a integração europeia. Por isso, em relação ao tema da presente dissertação, identificam-se duas linhas de investigação na literatura académica: aquela que trata do apoio do público à integração europeia (Nancy 2016; Stoeckel 2013; Hooghe e Marks 2005; McLaren 2002); e a que se refere à existência de uma identidade europeia coletiva (Peters, 2010: 390). Relativamente ao apoio do público à integração europeia, o trabalho teórico de Lindberg e Scheingold (1970) referiu-se à existência de pelo menos dois tipos de apoio às políticas da integração europeia: o apoio utilitário e o apoio afetivo. As motivações para o apoio utilitário são baseadas no autointeresse (Genna e Justwan, 2015: 4), considerando os custos e os benefícios da adesão à UE (Lindberg e Scheingold, 1970: 40). Por sua vez, e relativamente ao apoio afetivo, este deriva de uma motivação de interesse comum (Genna e Justwan, 2015: 4), assente na resposta emocional a alguns ideais e “incorporada na noção de unidade europeia” (Lindberg e Scheingold, 1970: 40).

Especificamente sobre a opinião pública e a PCSD são de destacar os trabalhos empíricos de Peters (2010), Kernic (2009), Schoen (2008) e Brummer (2007). Em particular, Brummer (2007) e Schoen (2003) concluíram que os europeus tendem a apoiar as políticas europeias na área da segurança e defesa. No sentido contrário, Peters (2010) apontou que os europeus têm uma opinião fragmentada no que toca à PCSD. Para Kernic (2009), a tendência de fragmentação justifica-se pela

alegada falta de compreensão do público sobre a PCSD, o que, no limite, poderá conduzir a uma maior resistência. O número limitado de trabalhos sobre a opinião pública e a PCSD está na origem do tema da presente dissertação, sendo que a sua evolução até 2019 é um dos principais contributos empíricos desta investigação. Outro dos contributos, porém, é a análise particular de tal evolução nos casos específicos de Espanha e Itália, cuja investigação empírica também carece de aprofundamento, sobretudo considerando os desafios dos últimos anos para os países do Sul da Europa.

Empiricamente, de entre os estudos sobre a Espanha e a PCSD, destacam-se os contributos de Mejía (2017), Arteaga (2015) e Muñoz (2015). Em particular, e resumidamente, Arteaga (2015) descreveu a relação próxima da Espanha com a integração europeia e, em especial, com o desenvolvimento da PCSD. No mesmo sentido, Muñoz (2015) apresentou dados empíricos que comprovam a proximidade entre Espanha e a PCSD, em particular, sobre as missões civis e militares em que a Espanha participou. Por último, Mejía (2017) abordou os contributos da Espanha para o desenvolvimento da segurança euro-atlântica. Pelo contrário, com relação à opinião pública espanhola e a PCSD, os trabalhos empíricos tendem a examinar somente o comportamento público dos espanhóis em relação à integração europeia, no geral (Debomy, 2018; Llaudes e Molina, 2016; Mora, 2015).

Tal como sucede relativamente a Espanha, a literatura referente à participação da Itália na PCSD também é limitada, destacando-se sobretudo o contributo empírico de Tessari e Venturi (2016), Faleg (2015), Marrone (2015) Capano; Ruzzi; de Simone e Sartori (2012) e Foradori e Rosa (2004). Em particular, Foradori e Rosa (2004) abordaram o papel do país no processo decisório no campo da segurança e defesa europeia, concluindo sobre o contributo italiano para o progresso da PCSD. Por sua vez, Zan, Tessari e Venturi (2016) analisaram as capacidades de alguns Estados-membros no desenvolvimento de capacidades civis e de manutenção de paz. Faleg (2015) descreveu o apoio italiano à integração da defesa do ponto de vista histórico, referindo-se especificamente ao descontentamento público. Por último, Marrone (2015) referiu-se aos vários fatores que justificam a importância da PCSD para a Itália. Contudo, a perceção da opinião pública italiana em relação à PCSD é muito pouco desenvolvida, e quando é analisada aparece no conjunto das investigações publicadas sobre a posição dos italianos em relação à integração europeia, no geral.

Esta revisão bibliográfica, permite afirmar que pese embora os estudos sobre a PCSD estejam bem documentados, as investigações sobre as atitudes da opinião pública face à PCSD são ainda escassas. Para além disso, os trabalhos existentes sobre a opinião pública e a PCSD não apresentam

evidências empíricas nem sobre os estudos de caso aqui propostos para análise (Espanha e Itália), nem se referem especificamente ao período temporal proposto de 2003 até 2019.

3. Enquadramento Teórico e Abordagem Metodológica

Geralmente, os estudos sobre a integração europeia, como é a PCSD, utilizam como quadros teóricos o Neofuncionalismo (Haas, 1958/2004), o Intergovernamentalismo ou o Pós-funcionalismo (Hooghe e Marks, 2009) para compreender as mais diversas complexidades do tema. Para efeitos desta dissertação, utilizaremos o quadro teórico do Intergovernamentalismo. Enquanto abordagem teórica para o estudo da integração europeia, o Intergovernamentalismo foi desenvolvido em meados da década de 1960, baseado nas premissas realistas. Dos teóricos mais proeminentes destaca-se Stanley Hoffmann (1966), que ressaltou a convergência entre os interesses nacionais e a vontade dos Estados em cooperar como elementos centrais para a análise da integração europeia. Tal pode ser aplicado a este estudo em particular, na medida em que tanto a Espanha como a Itália revelaram uma convergência entre os valores nacionais de segurança e defesa, e a vontade de cooperarem ao nível europeu nas mesmas matérias. Exemplo disso mesmo são as várias missões em que ambos os Estados-membros participaram ao longo do processo, bem como no apoio dado por Espanha e Itália ao processo de construção de PCSD. Apesar disso, o processo de aprofundamento da integração europeia, e da própria PCSD, em particular, nem sempre foram lineares, pois surgiram momentos de crise interna, externa ou momentos em que crise interna e externa convergiram. Os exemplos mais notórios remontam a 2008, com o início da crise económica e financeira e a 2014, com o início da crise migratória que conheceu o seu pico no verão de 2015, com todas as consequências daí decorrentes.

De acordo com Schimmelfennig (2017: 318), o Intergovernamentalismo considera que o equilíbrio entre as preferências nacionais dos Estados e a delegação de competências supranacionais “resulta da capacidade de negociação intergovernamental” (ibid: 319). Para o autor, o Intergovernamentalismo advoga que potenciais “fontes de mudança na integração são predominantemente consequência de fatores exógenos”, tais como o são os exemplos das múltiplas crises da última década. Nesse sentido, “os desafios internacionais podem mudar o interesse intergovernamental e a constelação de poder dos Estados-membros, minando a lógica de integração” (ibidem). Assim sendo, e considerando que as preferências nacionais que estão na origem do Intergovernamentalismo ficam mais vulneráveis em resultado de atos eleitorais, atos referendários ou de alterações económicas, Schimmelfennig antecipou

dois hipotéticos caminhos da integração europeia pós-2008 sob a leitura do Intergovernamentalismo. Em primeiro lugar, “os Estados-membros podem tornar-se menos favoráveis à integração, procurando repatriar competências que já estavam integradas”, tendo sido o Brexit, o exemplo mais paradigmático. Em segundo lugar, “os Estados-membros podem tornar-se mais favoráveis à integração, pressionando até o seu aprofundamento” (ibidem). Contudo, para Moravcsik (1998: 3), tais suposições dependem sempre do efeito das crises na percepção das preferências dos Estados nacionais. Por exemplo, o autor defendeu que quando os Estados são mais atingidos pelas crises, estes tendem a optar por manter os compromissos desenvolvendo poucos incentivos para a negociação, sobretudo se houver uma forte percepção sobre a maximização de ganhos com a integração ou se as perdas decorrentes de um processo de desintegração forem igualmente elevadas.

Tendo em conta estes pressupostos teóricos, e no quadro do período entre 2003 e 2019, a expectativa para a evolução da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD é que esta seja tendencialmente *integration-friendly*. Isso deve-se essencialmente a três fatores. Em primeiro lugar, ao facto de os países em análise serem historicamente pró-europeus. Em segundo lugar, porque tanto a Espanha, como a Itália foram amplamente atingidos, quer pela crise económica e financeira pós-2008, como pela crise migratória de 2014. Por último, e apesar do aumento do descontentamento interno, a percepção dos ganhos com a integração manteve-se superior, com os Estados a revelarem elevados níveis de apoio à UE.

De forma a confirmar estas expectativas e melhor compreender a evolução da opinião pública espanhola e italiana em relação à PCSD desde 2003 até 2019, a presente dissertação recorreu a uma abordagem metodológica interpretativista, aplicada na forma de um estudo comparado (Morlino, 2018) no tempo e no espaço de um conjunto de dados quantitativos provenientes dos Eurobarómetros *Standard*. Foi escolhido este método uma vez que possibilita o envolvimento de “diferentes estratégias de comparação em relação ao número de estudos de caso” (Morlino, 2018: 108). Para a escolha dos estudos de caso objeto do método comparativo recorreu-se à metodologia de *most similar research design* (Seawright and Gerring, 2008: 304). Desta forma, optou-se por dois estudos de caso – Espanha e Itália – que apresentam “semelhanças em variáveis específicas” (Ibid: 298). Que semelhanças são essas? Tal como já foi antecipado acima, os casos específicos da Espanha e da Itália referem-se a dois Estados-membros posicionados geograficamente no Sul da Europa. Em segundo lugar, desde 2008, os Estados-membros desta área geográfica têm protagonizado uma mudança do tradicional eurooptimismo

para um euroceticismo generalizado, que ficou expresso nas últimas eleições tanto em Espanha (2019) como em Itália (2018). Em terceiro lugar e por último, a Espanha e a Itália são dois Estados-membros semelhantes cultural, política e economicamente que foram amplamente atingidos pela crise económica de 2008 (Tuccari, 2014; Liapis, et. al., 2013), bem como, pela crise migratória, desde 2014 (Calavita, 2007). Sobre a crise económica, Di Mauro (2014: 144) observou, por exemplo, que a opinião pública italiana começou a olhar de forma mais cética para a Europa (Di Mauro, 2014: 144) durante o início do ano 2000, tendo o apoio à UE diminuído cerca de 41% até 2011. No mesmo sentido, em Espanha, os efeitos de uma recessão económica tão profunda significaram o aumento do desemprego, o crescimento da dívida pública, o aumento da pobreza, da desigualdade e das divisões socioeconómicas, a perda de confiança nas instituições e o descontentamento político generalizado (Romero, et al., 2017: 73). Por isso, em 2014, tanto a opinião pública espanhola, como a italiana, identificaram a imigração como um dos três problemas mais graves que a UE enfrentava, logo a seguir, à economia e ao desemprego (Eurobarometro *Standard* 2014). Apesar disso, tanto a Espanha, como a Itália, sempre se revelaram Estados defensores da PCSD, acumulando mais presenças e mais gastos militares nas operações da PCSD (Attinà, 2011).

Dito isto, para este estudo foram então consultados os seguintes números do Eurobarómetro: 59 (2003); 60 (2003); 61 (2004); 62 (2004); 63 (2005); 64 (2005); 65 (2006); 66 (2006); 67 (2007); 68 (2007); 69 (2008); 70 (2008); 74 (2010); 75 (2011); 76 (2011); 77 (2012); 78 (2012); 79 (2013); 80 (2013); 81 (2014); 82 (2014); 83 (2015); 84 (2015); 85 (2016); 86 (2016); 87 (2017); 88 (2017); 89 (2018); 90 (2018); 91 (2019) e 92 (2019). Foram escolhidos esses números do Eurobarómetros uma vez que os outros Eurobarómetros, nomeadamente o *Special Eurobarometer*, o *Flash Eurobarometer* e o *Qualitative Studies*, não continham informação sobre a evolução da opinião pública relativamente à PCSD. Dito isto, só nos Eurobarómetros *Standard* foi possível encontrar a pergunta "Por favor, diga, para cada afirmação, se é a favor ou contra: Uma Política Comum de Segurança e Defesa entre os Estados-membros da UE"³, que serviu para a análise da opinião pública nos dois países em questão, de forma a responder à pergunta de investigação: como evoluiu o apoio da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD?

Para efeitos de operacionalização, a escolha dos dados "a favor" permitiu-nos analisar a evolução da opinião pública nos termos definidos pelo Schimmelfennig (2017), i.e., confirmando-se a expectativa

³ "What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. A common defence and security policy among EU Member States (%)" - *Standard Eurobarometer*.

de que evolução da opinião pública em Espanha e em Itália no período entre 2003 e 2019 foi tendencialmente *integration-friendly*. Para tal, considerou-se empiricamente que a expectativa seria validada quando os resultados favoráveis da opinião pública à PCSD fossem superiores a 50%. Por conseguinte, a operacionalização dos resultados foi dividida em dois momentos. O primeiro, ao qual chamamos de *pré-crise* compreendido entre os anos de 2003 e 2007. O segundo, ao qual denominamos de *pós-crise* e que compreendeu os anos de 2010 até 2019. A necessidade de operacionalizar a análise em dois momentos deveu-se à inexistência de dados para o período entre 2008 e 2010. Nos anos 2009 e 2010, os Eurobarómetros *Standard 71* (2009), *72* (2009) e *73* (2010) não continham a pergunta escolhida como objeto de análise nesta dissertação. Face a esta dificuldade identificada no curso da investigação, decidiu-se criar dois espaços temporais, que acabaria por enriquecer o estudo, permitindo igualmente uma melhor perceção sobre a evolução da opinião pública desde 2003.

4. Estrutura da dissertação

O primeiro capítulo desta dissertação analisa a evolução da PCSD. Este capítulo começa por descrever as mudanças institucionais realizadas na UE que conduziram à origem e ao desenvolvimento da PCSD. Sobre sua origem, destaca-se o Relatório Davignon, o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão. Por sua vez, a Cimeira de Saint Malo, de Colónia e de Helsínquia, bem como o Tratado de Nice são analisados para melhor compreender o desenvolvimento da PCSD. Por fim, é examinada a PCSD em ação, olhando-se para as missões civis e militares realizadas pela UE e as transformações trazidas pelo Tratado de Lisboa, em 2007. Por último, este capítulo faz uma breve análise das limitações para o aprofundamento e a institucionalização da PCSD no seio da UE.

O segundo capítulo examina a opinião pública e a forma como esta molda ou condiciona a implementação da PCSD, a nível nacional. O capítulo está organizado em duas partes. A primeira refere-se aos estudos da opinião pública sobre a integração europeia (Nancy, 2016; Stoeckel, 2013; Peters, 2010: 390; Hooghe e Marks 2005; McLaren 2002), com especial destaque para os fatores que podem influenciar a opinião pública relativamente à PCSD, nomeadamente o perfil do cidadão, a relação das elites com os cidadãos, a saliência dos diferentes domínios da PCSD e as diferenças entre Estados-membros. A segunda parte do capítulo analisa a evolução da opinião pública face à PCSD, no geral, e a evolução do apoio da opinião pública à PCSD em Espanha, e em Itália, em particular. Esta análise evolutiva permite concluir que relativamente à PCSD a opinião pública teve uma evolução lenta

e gradual. Por fim, é feita uma análise das implicações que o contexto pós-crise 2008 teve no desenvolvimento da opinião pública relativamente à PCSD, tendo-se concluído que, tanto a nível europeu, como nos casos particulares da Espanha e da Itália, o apoio público à PCSD aumentou progressiva e significativamente.

O terceiro capítulo diz respeito à análise do processo evolutivo da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD, considerando dois marcadores temporais. Em primeiro lugar, o período pré-crise, compreendido entre o ano de 2003 e o ano de 2008 e, em segundo lugar, o período pós-crise, durante os anos de 2010 e 2019. Assim, é apresentada uma análise da percentagem “a favor” da PCSD, que permitiu verificar a evolução do nível de apoio público à PCSD comparativamente à média europeia, bem como as oscilações que foram ocorrendo ao longo do período em análise. As principais conclusões antecipam que, no período pré-crise, o apoio da opinião pública italiana foi maioritariamente superior ao espanhol. Por sua vez, no período pós-crise as percentagens de apoio da opinião pública em Espanha foram sempre superiores às italianas. Relativamente à comparação com a média europeia, concluiu-se que a Espanha esteve predominantemente acima da média europeia e que a Itália esteve maioritariamente abaixo da média europeia. À luz do quadro teórico adotado (Intergovernamentalismo), estes resultados confirmam que tanto a Espanha, como a Itália revelaram uma tendência *integration-friendly* em matéria de segurança e defesa.

Relativamente à evolução da opinião pública em Espanha e em Itália, entre 2003 e 2019, a presente dissertação permite-nos chegar a duas conclusões gerais. Em primeiro lugar, a evolução da opinião pública em Espanha e em Itália tende a ser *integration-friendly*, confirmando-se assim a expectativa inicial. Contudo, a segunda conclusão aponta para a existência de diferenças no trajeto evolutivo da opinião pública face à PCSD. Se o apoio da opinião pública espanhola se manteve essencialmente estável ao longo de todo o período de análise – 2003-2019 – o mesmo não pode ser dito em relação à Itália, que apresentou grandes oscilações, sobretudo no período pós-crise económica 2008. Tais resultados levam-nos a considerar que, em Espanha a perceção, por parte da opinião pública, de ganhos com a integração em matérias de segurança e defesa não foi afetada, mesmo em períodos de crise. Por sua vez, para os italianos a perceção dos ganhos com a integração em matéria de segurança e defesa foi afetada nos anos de maior instabilidade política e económica, assim como após a crise migratória. Assim, e no sentido contrário ao verificado em Espanha, na Itália é a perceção da opinião pública relativamente a eventuais perdas decorrentes de um processo de desintegração que podem estar na origem da trajetória *integration-friendly*.

CAPÍTULO I

A Política Comum de Segurança e Defesa: Origem e Evolução

A PCSD, responsável pelas operações civis e militares da UE, é uma política que pode ser analisada atendendo à sua origem e ao seu desenvolvimento que inclui uma análise a esta política em ação, olhando-se para as missões da UE no mundo. Em relação à origem e desenvolvimento da PCSD o Relatório Davignon, o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão exerceram grande influência. Por um lado, o Relatório Davignon foi o responsável pelo estabelecimento da CPE, cujo objetivo era a “formulação e a execução comum de uma política externa europeia” (Cruz, 2017). Por outro lado, o Tratado de Maastricht, também denominado de Tratado da UE, introduziu e, institucionalizou a Política Externa de Segurança Comum (PESC). A introdução deste pilar constituinte da arquitetura institucional da UE permitiu que, mais tarde, surgisse uma componente militar e operacional para a UE, a PCSD. Por sua vez, o Tratado de Amesterdão contribuiu para o futuro desenvolvimento da PCSD, uma vez que estabeleceu as missões de Petersberg como missões da UE (Ferreira-Pereira, 2020).

Para a emergência e a institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), futura PCSD com a nova designação recebida no Tratado de Lisboa contribuíram os esforços levados a cabo na Cimeira de Saint Malo, na Cimeira de Colónia e na Cimeira de Helsínquia, bem como no Tratado de Nice. Assim, a Cimeira de Saint Malo proporcionou o entendimento político histórico entre a França e o Reino Unido, responsável pelo desenvolvimento da PESD (Ferreira-Pereira, 2005). Por seu turno, a Cimeira de Colónia produziu uma declaração final relativa ao desenvolvimento de uma PESD. Nessa Cimeira foi desenhado um novo plano institucional, que incluía um comité político e de segurança, um comité militar e um *staff* militar europeu, de forma a assegurar o controlo político e o planeamento estratégico para a transferência definitiva das ‘Tarefas de Petersberg’ da UEO para a UE. Por sua vez, a Cimeira de Helsínquia, apontou para a formulação do chamado *Helsinki Headline Goal* (HHG). Por último, o Tratado de Nice formalizou a existência do Comité Político e de Segurança (CPS), o Comité Militar da UE (CMUE) e o Estado-Maior da UE (EMUE), que já tinham sido consagrados no Conselho Europeu de Nice, e eliminou as anteriores referências à UEO como componente do desenvolvimento da PESC (Ferreira-Pereira, 2005: 110-111)

Deve ser destacado o papel particularmente relevante do Tratado de Lisboa na afirmação da PCSD, que para além da mudança de nome de Política Europeia de Segurança e Defesa, para Política Comum de Segurança e Defesa, reforçou ainda o papel da UE enquanto provedora de segurança

internacional, com a expansão das missões da UE (Ferreira-Pereira, 2020) e a introdução de alguns mecanismos, nomeadamente a Cooperação Estruturada Permanente.

As missões realizadas pela UE tiveram o seu início em 2003 com a Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE). Depois disso, nos últimos 14 anos (i.e. até 2017) foram lançadas 34 novas missões, das quais, o maior número delas foi de cariz civil. Com efeito, as missões permitiram o desenvolvimento das capacidades civis, nomeadamente, do *Civil Headline Goal*, e, por último, a institucionalização da Frontex. Por sua vez, o desenvolvimento das capacidades militares da UE foi marcado pelo *Headline Goal* 2010, que trouxe duas inovações. Em primeiro lugar, a criação dos *Battlegroups* com o objetivo de conseguir uma resposta mais rápida a crises externas. E, em segundo lugar, o estabelecimento da AED, que tinha como propósito a partilha de ativos e capacidade militares (Fischer, 2012: 16).

Posto isto, o presente capítulo começa por analisar a implementação e o desenvolvimento da PCSD, com o objetivo de compreender as especificidades decorrentes do processo evolutivo por detrás da PCSD. Neste sentido, a análise baseia-se nas mudanças institucionais realizadas na UE, que estiveram na origem e no desenvolvimento da PCSD. Por último, serão analisadas as ações levadas a cabo no âmbito da PCSD, que permitem o entendimento sobre as limitações para o aprofundamento ou institucionalização plena desta política comum da UE.

1. As Origens da Política Comum de Segurança e Defesa

O desenvolvimento de mecanismos europeus para a prevenção e gestão de conflitos na UE foi lento e a literatura é extensa na atribuição de motivos. Em primeiro lugar, Stewart (2006: 13) referiu-se à falta de objetivos comuns em matéria de política externa e à falta de consenso no desenvolvimento de competências militares europeias. Por sua vez, Keukeleire e Raube (2012: 63) atribuíram à relação dos EUA com a recém-criada CECA (1952) o segundo motivo para a delonga no processo. O desenvolvimento de uma política de segurança e defesa no continente europeu teria implicações nas relações transatlânticas, carecendo da própria aceitação de Washington (Ibid. 63). Por sua vez, os autores Keukeleire e Delreux (2014:172) consideraram como terceiro e quarto motivos a incapacidade de ratificação da defesa europeia tanto no Tratado de Paris⁴ (1951), como nos Planos Fouchet⁵ (1960

⁴ Na sequência do Tratado de Paris, que instituiu a CECA, surgiu a ideia de criar uma comunidade europeia supranacional de defesa. Contudo, as crescentes preocupações sobre a perda da soberania nacional no ramo da segurança e defesa, a retificação do tratado que inseria esta Comunidade foi recusada, aniquilando-a Keukeleire e Delreux (2014: 40/41).

e 1962), bem como, o posicionamento da França face à OTAN (1965). Neste sentido, a decisão francesa de seguir a sua própria doutrina militar e nuclear contribuíram para uma divisão fundamental com os outros países da CEE (Ibidem).

Consequentemente, estas ocorrências imprimiram uma certa lentidão ao processo evolutivo, tornando a cooperação ou a integração no domínio da segurança e defesa teoricamente labiríntico. Não obstante, continuavam a persistir esforços no ambiente europeu que permitiam o avanço no sentido da construção de uma comunidade de segurança. Foi exemplo disso, a solicitação do Relatório Davignon (1970) pelos chefes de Estado e de governo, que contribuiu para o desenvolvimento da CPE, lançada informalmente em 1970, e institucionalizada formalmente no Ato Único Europeu (AUE), em 1987⁶. Ferreira-Pereira (2008: 38) considerou a CPE o derradeiro passo no sentido da PESC, sobretudo porque gerou diálogo político, coordenação e cooperação ao nível de política externa. A CPE implicou essencialmente a realização de consultas entre os Estados-membros sobre questões de política externa. No entanto, mostrou-se ineficaz na forma como lidou com as crises da época (Keukeleire e Delreux, 2014: 46). As mudanças geoestratégicas – com a queda dos regimes comunistas (1988-91), a reunificação da Alemanha (1990) e o início da crise jugoslava (1991) – atuaram como um catalisador para a CIG sobre a União Política, que esteve na origem da introdução de um título específico relativo a uma Política Externa e de Segurança Comum no Tratado da UE (Ibidem).

2. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Maastricht

No início dos anos 90, os Estados europeus foram parcialmente unânimes na consideração de que muitas das ameaças surgidas na época – tais como, o crime transnacional, os riscos ambientais ou o aumento do conflito – careciam de uma resposta coletiva (Stewart, 2006:68). Neste sentido, o Tratado da UE impulsionou o “espírito de lealdade e solidariedade mútua” (Artigo J.1.4), favorecendo as aspirações de uma unidade de segurança e defesa revigorada. Para tal, o Tratado de Maastricht⁷, assinado em 1992 e em vigor a partir de 1993, surgiu com o objetivo ambicioso de gerar uma UE assente em 3 pilares essenciais, dos quais, o segundo pilar, previa o desenvolvimento de uma Política

⁵ Tentativa de França criar uma União com uma política externa e de defesa europeia, fora do quadro da CEE, baseada na cooperação intergovernamental. As negociações levaram ao abandono dos Planos Fouchet, sendo que a maioria dos parceiros da CEE via este investimento como uma ameaça à aliança atlântica.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=PT>.

⁷ “A União tinha por missão definir e implementar, através de métodos intergovernamentais, uma Política Externa e de Segurança Comum (...). Os Estados-membros deviam apoiar esta política ativamente e sem reservas (...). Esta política tinha como objetivos: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União (...)” - Sokolska (2018).

Externa e de Segurança Comum. Deste modo, a PESC substituiu formalmente a CPE, e permitiu o desenvolvimento deste segundo pilar na estrutura comunitária, cujo objetivo espelhava a vontade da UE em se afirmar na cena internacional (EUR-Lex, 2018). Ferreira-Pereira (2008: 40) reconheceu o mérito do Tratado de Maastricht ao reintroduzir, por um lado, o assunto da segurança e defesa na agenda da UE; e, por outro lado, como um importante papel impulsionador da UEO. De facto, o Tratado da UE concedeu a UEO, enquanto instrumento que “elabora e implementa decisões e ações da União que tenham implicações na defesa” (Conselho das Comunidades Europeias, 1992: J.4.2).

A PESC surgiu assim com 5 objetivos principais. Em primeiro lugar, a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência na UE. Em segundo lugar, o reforço da segurança da UE e dos seus Estados-membros. Em terceiro lugar, o desenvolvimento e a consolidação da democracia, o Estado de direito, assim como o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Em quarto lugar, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional. Por último, a fomentação da cooperação internacional (Conselho das Comunidades Europeias, 1992: J.4.2). Tais objetivos foram reveladores da vontade europeia de promoção da sua própria política externa, tornando-se num ator importante da segurança internacional.

A política europeia de segurança comum encontra-se descrita no Artigo J, do Tratado da UE. Este artigo revela-se ambíguo, no sentido em que tanto promove o desenvolvimento da PESC, como revela os limites institucionais da mesma. Para Keukeleire e Raube (2012: 66), a primeira limitação foi, desde logo, evidente na criação da estrutura constitucional da PESC quando, no Artigo J.4.4 do Tratado de Maastricht, são visíveis as salvaguardas elaboradas para os Estados neutrais, assim como para os Estados-membros da OTAN. Em segundo lugar, os autores reconheceram que apesar do termo ‘defesa’ estar presente em “todas as áreas da política externa de segurança” (Ibidem), a mesma carecia de instrumentos providenciados pelos próprios Estados-membros, que permitiriam à UE tornar-se ativa no campo da gestão civil de crises e na prevenção de conflitos (Ibidem).

Às ressalvas acima enunciadas juntavam-se, por um lado, a falta de objetivos comuns na política externa e, por outro lado, a falta de consenso no desenvolvimento de competências militares europeias. No seu conjunto, estas limitações contribuíram mais para a lentidão do processo, do que para a verdadeira institucionalização do mesmo. Ainda assim, o progresso no desenvolvimento da PESC era uma necessidade, e não uma opção (Stewart, 2006: 73) e, por isso, os progressos em matéria de segurança europeia continuaram no Tratado de Amesterdão.

3. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Amesterdão

Apesar de o Tratado de Maastricht já prever a futura existência de uma política de defesa comum e de uma defesa comum (Artigo J.4.1), (EUR-Lex, 2018; Pereira da Costa, 2011: 53), tal objetivo consolidou-se no Tratado de Amesterdão, quando referiu:

“«RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, de acordo com as disposições do Artigo J.7, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo»” – (União Europeia 1997: 13).

Para além daquilo que havia sido escrito no Tratado de Maastricht sobre a abrangência da PESC, a o Tratado de Amesterdão corroborou que a UE caminharia no sentido de incluir uma política de defesa comum. Para além disso, o Tratado de Amesterdão reforçou ainda o poder da PESC em dois outros sentidos. Por um lado, através da introdução do cargo de Alto Representante para a PESC. Por outro lado, com a incorporação das ‘tarefas de *Petersberg*’ da UEO, na UE (Deighton, 2002: 725).

Para Stewart (2006), a PESD foi testada ainda antes de existir constitucionalmente, quando a UE assumiu a responsabilidade inicial na tentativa de encontrar uma solução diplomática para o conflito jugoslavo, em 1991 (Stewart, 2006:73). Contudo, uma das razões pelas quais a UE se sentiu incapaz de nos anos de 1998/1999 ser um verdadeiro ator de segurança e defesa, ao invés de depender de agências externas, tais como, a OTAN ou a UEO, deveu-se à falta de existência de um mecanismo, através da qual, os Estados-membros pudessem discutir e formular decisões em matéria de segurança comum (Howorth, 2014: 36). As crises da Bósnia, da Albânia e do Kosovo foram determinantes para revelar as incapacidades de intervenção e gestão civil de crises da recém-criada PESD. Tais incapacidades levaram a França e o Reino Unido, a promoverem a reunião conjunta em Saint Malo (Ferreira da Silva, 2013: 164), que esteve na origem do desenvolvimento da PCSD.

Não obstante, a concordância da França, Alemanha e Reino Unido foi determinante para os avanços no sentido da PCSD. No entanto, segundo Keukeleire e Raube tal só foi possível muito devido à superação de duas áreas de tensão. Em primeiro lugar, a integração europeia *versus* a solidariedade. Em segundo lugar, o poder civil *versus* o poder militar (Keukeleire e Raube, 2012: 66). Dito isto, a primeira área de tensão foi resolvida após negociações intensivas entre Paris, Londres, Berlim e Washington, enquanto a segunda área de tensão foi superada de duas formas. Por um lado, através do

cuidadoso equilíbrio com os Estados neutrais da UE. Por outro lado, através da junção de novas ferramentas de gestão de crises militares, com ferramentas de gestão civil de crises (Ibidem).

4. O Desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa

4.1.A Cimeira de Saint Malo

A declaração conjunta sobre a defesa europeia, realizada a 3 e 4 de dezembro de 1998, iniciou um novo processo político para a UE (Howorth, 2014:7). Com o aval britânico, a Cimeira possibilitou o acordo, numa declaração bilateral única entre a França e a Reino Unido, que considerava que “a UE deveria estar em posição de desempenhar plenamente o seu papel no campo internacional” (Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, 1998), enfatizando a importância de efetivar os objetivos do Tratado de Amesterdão em matéria de segurança e defesa. Nesse sentido, o ponto 2 da Declaração da Cimeira de Saint Malo referia que, para o efeito prático deste desenvolvimento, “[...] a União deveria ter capacidade de autonomia de ação, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a disponibilidade para o fazer [...]” (Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, 1998). Para este objetivo, os compromissos de defesa coletiva a que os Estados-membros se comprometeram no Tratado de Amesterdão deveriam ser mantidos, a fim de responder às crises internacionais e atuando em conformidade com as respetivas obrigações da UE para com a OTAN (Ibidem).

Três grandes mudanças foram assim introduzidas pela Declaração de Saint Malo (Howorth, 2014: 7). A primeira relacionou-se com a capacidade de ação autónoma em matéria de segurança e defesa, nomeadamente na capacidade da UE para formular decisões que fossem independentes dos EUA. A segunda transformação remeteu para a importância do desenvolvimento de estruturas de segurança adequadas na UE (Ibid: 8), cuja inovação estava no facto de, pela primeira vez, ser possível tomar decisões e ações comuns no domínio da segurança e defesa. Por fim, a última grande mudança referiu-se à intenção de serem constituídas forças militares e meios credíveis para o uso das mesmas, causando assim uma revolução nos assuntos militares da UE. Para Howorth (2014: 8), esta nova abordagem foi rapidamente assumida como precursora de uma Política Europeia de Segurança e Defesa.

Apesar da Declaração de Saint Malo ter sido um ponto importante para o desenvolvimento do que deveria transformar-se na Política Europeia de Segurança e Defesa, deve ser realçado que este

progresso teve uma reação pouco entusiástica por parte dos EUA. O desalento ficou vertido num artigo da Secretária de Estado Madeleine Albright, publicado no *Financial Times*, apenas três dias após a Cimeira de St Malo. A publicação de Albright felicitou a iniciativa do primeiro-ministro britânico, questionando, contudo, a declaração de Saint Malo, que foi entendida como um ‘ataque público feroz’ (Deighton, 2002: 725). A Secretária de Estado americana chegou a alertar os Estados-membros da UE para os ‘3 D’s’ com relação à futura PESD e ao seu relacionamento com a OTAN, nomeadamente na dissociação do processo de decisão europeu da OTAN, na duplicação das estruturas da OTAN e na discriminação dos Aliados europeus que não eram membros da UE (Peters, 2010:176).

4.2.A Cimeira de Colónia

Apesar do descontentamento americano relativamente à evolução feita pela Declaração de Saint Malo, meio ano depois da mesma, mais concretamente em junho de 1999, os chefes de Estado europeus reuniram-se em Colónia. Estimulados pela mudança no panorama europeu, tinham como objetivo conseguir um maior progresso no sentido de dotar a UE com uma estratégia forte na área da segurança e defesa (Ferreira-Pereira, 2008:43). Na realidade, Hofmann (2017: 188) recordou que, já no final de maio (de 1999), os ministros dos Negócios Estrangeiros se tinham encontrando em Bruxelas, uma última vez, antes da Cimeira de Colónia. Dada a complexidade da relação UE/OTAN, este encontro destacou-se pela tentativa de encontrar um compromisso para os países neutrais (i.e, não membros da OTAN) no campo da segurança da UE (Ibidem). Deste modo, antes da reunião do Conselho de Colónia, ficou acordado pelos Estados-membros que seria evitado o uso dos termos ‘fusão’ ou ‘integração’ da UEO na UE. Não obstante, todos acabaram por concordar em transferir grande parte das competências da UEO para a gestão da UE (Ibidem).

Tendo em conta as resoluções da Cimeira de Colónia para forjar uma PESD, como ponto de partida para uma futura PCSD, os Altos Representantes europeus comprometeram-se em dotar a UE com a capacidade de ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis (Ferreira-Pereira, 2008:43). Assim, os Estados-membros mais influentes valorizaram a criação de um pilar de segurança e defesa comum, que fosse autónomo da OTAN (Hofmann 2017: 188). Desta feita, a UE teria oportunidade para se afirmar como um ator multilateral de segurança na Europa (Ibidem). Dando azo a esta vontade, foi esboçado um novo plano institucional que abrangesse a constituição de um comité político de segurança, um comité militar e um *staff* militar europeu, de forma a que fosse possível assegurar o controlo político e o planeamento estratégico para a transferência definitiva das missões de

Petersberg da UEO para a UE (Ferreira-Pereira, 2008: 43). Para além disso, foi também mencionada a introdução de ferramentas civis para que a UE pudesse ser vista internacionalmente como um ator de relevo na gestão civil de crises (Hofmann, 2017: 191).

4.3.A Cimeira de Helsínquia

Os passos dados nos anos seguintes foram reveladores da vontade dos Estados-membros em levar o novo objetivo da PCSD muito além do nível declaratório (Keukeleire e Raube, 2012: 67). Prova disso, foi a reunião dos líderes europeus em Helsínquia, em dezembro de 1999, meio ano após a Cimeira de Colónia, que exibiu uma nova abordagem operacional, que ganhou forma visível na formulação do chamado *Helsinki Headline Goal* (HHG) (Ferreira-Pereira, 2008: 44). Na perspetiva de Howorth, o HHG foi concebido como um “catálogo de forças” (2014: 79), do qual seriam extraídos recursos apropriados para uma série de futuras missões europeias, que incluíam as três *Petersbergs tasks*, nomeadamente, a assistência humanitária, a manutenção da paz e a pacificação.

Assim, a primeira inovação do Conselho Europeu de Helsínquia foi o desenvolvimento das capacidades militares da UE, através de um objetivo estabelecido, que deveria ser cumprido até 2003:

“Em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados-membros devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50 000–60 000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama de missões de Petersberg” (Parlamento Europeu, 1999).

Por outro lado, a segunda novidade institucional trazida pelo Conselho Europeu, em Helsínquia, foi a confirmação do desenvolvimento de “novos órgãos e estruturas políticas e militares que permitiam à UE assegurar a necessária orientação política e a direção estratégica dessas operações (...)” (Parlamento Europeu, 1999). A validação destes órgãos permanentes no Conselho foi apenas formalizada posteriormente, num documento anexo ao Tratado de Nice (2000), com a criação do CPS, do CMUE, e do EMUE (Mérand, 2012:145).

Para Keukeleire e Raube (2012: 72), a formulação do HHG apontou implicitamente para dois princípios fundamentais da PCSD, que, em conjunto, sublinhavam os parâmetros e as limitações desta política. O primeiro princípio estava relacionado com os objetivos da PCSD, na exata medida em que a política de segurança e defesa comum evidenciava várias dimensões da gestão civil de crises, mas não estava de todo relacionada com a defesa territorial dos Estados-membros da UE (Ibidem). O segundo princípio, mais relacionado com abordagem operacional, referiu que as capacidades militares

européias não assentavam no desenvolvimento de forças europeias permanentes e, menos ainda, no estabelecimento de um exército europeu permanente. Pelo contrário, baseavam-se na contribuição voluntária e temporária dos Estados-membros para as operações realizadas no enquadramento da PCSD (Ibidem). Por sua vez, Howorth (2014: 79) identificou três problemas do HHG, que contribuíram para a inexistência de um plano estratégico de avanço operacional da PESD. Em particular, autor referiu-se ao modo voluntário como as forças eram construídas, e que impossibilitava a mobilização de uma força de combate coerente; à aquisição de uma nova geração de sistemas estratégicos; e, por último, à ausência de um debate claro sobre a natureza das operações militares em que a UE participava.

Apesar do Conselho Europeu de Helsínquia ter mostrado a sua intenção de fortalecer as capacidades civis de gestão de crises no âmbito da PESD da UE, esta questão só foi colocada em prática no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira – a 19 e 20 de junho de 2000 – (Branco, 2007: 59). Aqui, foi adicionado um *Headline Goal Civil* e estabelecidas quatro áreas prioritárias para o desenvolvimento das capacidades civis da UE, nomeadamente, as capacidades de polícia, reforço do Estado de direito, administração civil e proteção civil. A reforma do sector da segurança e a monitorização de missões foram adicionadas às áreas prioritárias numa fase posterior (Keukeleire e Raube, 2012: 75). Este objetivo envolveu o estabelecimento, até 2003, de uma força policial europeia composta por 5000 agentes de segurança designados para intervir no tipo de missões de gestão civil de crises e prevenção do conflito (Ferreira-Pereira, 2008: 44).

5. A Política Comum de Segurança e Defesa: do Conselho Europeu de Nice à Convenção sobre o Futuro da Europa

Posteriormente, o Conselho Europeu reuniu em Nice, nos dias 7, 8 e 9 de dezembro de 2000, com o objetivo principal de que a PESD continuasse em desenvolvimento na Presidência seguinte, desta feita orientada pela Suécia⁸ (Parlamento Europeu, 2000). Os Estados-membros da UE repetiram o compromisso de desenvolver uma capacidade militar europeia genuína, tal como já tinha sido feito no Conselho de Helsínquia. Por conseguinte, o Tratado de Nice (2001) reconheceu o que havia sido decidido em 1999 e acrescentou quatro novas órgãos institucionais (Howorth: 2014: 40) tais como: o CPS permanente, composto pelos representantes nacionais; o CMUE, composto pelos chefes de

⁸ Parágrafo retirado das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice: “O Conselho Europeu apela à próxima Presidência, em conjunto com o Secretário-Geral / Alto Representante, para que prossiga os trabalhos no Conselho dos Assuntos Gerais, de acordo com as tarefas que lhe foram confiadas no relatório da Presidência. O objetivo é que a União Europeia seja rapidamente operacional neste domínio” (Parlamento Europeu, 2000).

defesa dos Estados-membros; o EMUE que providenciava a perícia militar necessária (Keukeleire e Raube, 2012: 68) e o Comité de Aspetos Cívicos para a Gestão de Crises (CIVCOM) (Ferreira-Pereira, 2008:44). A criação destes órgãos já tinha ocorrido na Decisão do Conselho, de 22 de maio de 2000 (CIVCOM) (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000) e na Decisão do Conselho de 22 de janeiro de 2001 (CPS; EUMC e EUMS) (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a; Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001b; Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001c). Assim, Howorth (2014: 60) afirmou que o Tratado de Nice apenas reconheceu o que havia sido já decidido no estabelecimento dos órgãos essenciais para a operacionalização imediata da PESD:

"The Nice European Council (...) inter alia provides for the development of the Union's military capacity, the creation of permanent political and military structures and the incorporation into the Union of the crisis management functions of the WEU".

Ferreira-Pereira (2008: 45) referiu que o contributo do Tratado de Nice relativamente à PESD era "um pouco escasso". Para a autora, o texto legal revisto apenas formalizou a existência do Comité Político e de Segurança e removeu todas as alusões antigas da UEO, como parte do desenvolvimento gradual da PESD. Nenhum compromisso relacionado com a defesa comum avançava enquanto a política de defesa fosse excluída de qualquer acordo de cooperação reforçada. Assim, o Tratado de Nice não alterou fundamentalmente a natureza e a estrutura da PESD, limitando-se a reunir uma série de decisões, que foram sucessivamente acordadas nas várias Cimeiras seguintes (Ibidem).

A reunião do Conselho Europeu em Gotemburgo foi uma destas Cimeiras. Aqui, ficou explícita a vontade da UE em continuar com os trabalhos referentes à PESD, pese embora nenhuma mudança concreta tenha sido notada:

V: 47 *"The European Union is committed to developing and refining its capabilities, structures and procedures in order to improve its ability to undertake the full range of conflict prevention and crisis management tasks, making use of military and civilian means"* (European Council e Council of the European Union, 2001: 11).

Não obstante, foi na Cimeira de Gotemburgo que a prevenção do conflito foi formalmente associada à construção da PESD. Desta feita, o Conselho Europeu havia subscrito o Programa da UE para a Prevenção de Conflitos Violentos, melhorando assim, a capacidade da UE para levar a cabo as suas missões:

V: 52 “*Conflict prevention is one of the main objectives of the Union's external relations and should be integrated in all its relevant aspects, including the European Security and Defence Policy, development cooperation and trade*” (European Council e Council of the European Union, 2001: 12).

Ademais, a referida Cimeira teve ainda a preocupação de solicitar a continuidade dos trabalhos sobre todos os aspetos da PESD, prosseguindo assim para uma possível tomada de decisão nesse sentido “o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no Conselho Europeu de Laeken” (Comissão Europeia, 2001: 11). Deste modo, os chefes de Estado e de governo reunidos em Laeken, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2001, declararam oficialmente a capacidade total da UE para conduzir operações de gestão de crise com o alcance de todo o leque das missões de *Petersberg* (Comissão Europeia, 2001). A Cimeira de Laeken foi a primeira reunião oficial após o 11 de setembro, contribuindo para a discussão sobre o papel da UE no mundo globalizado e cheio de ameaças. Aqui, foi ainda atribuído especial destaque à solidariedade muito devido à “história de sucesso da UE” (Comissão Europeia, 2001) no desempenho da solidariedade mútua.

Na sequência das conclusões aprovadas em conformidade com a Declaração n.º 23, anexa ao Tratado de Nice, o Conselho Europeu de Laeken decidiu convocar uma Convenção sobre o futuro da UE, com o Presidente V. Giscard d'Estaing e os Vice-Presidentes G. Amato e J. L. Dehaene, que permitiu estruturar e ampliar o debate público sobre a UE. De acordo com a declaração de Laeken (EUR-Lex, 2008), a Convenção foi o modelo escolhido para preparar a próxima CIG⁹. Inspirada pela Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais, esta era composta pelos representantes dos governos e dos parlamentos nacionais dos Estados-membros e dos países candidatos, bem como, por representantes do Parlamento e da Comissão Europeia (EUR-Lex, 2008).

A Convenção sobre o Futuro da Europa refletiu a ideia fundamental do estabelecimento de um órgão legitimado e capaz de fazer a parte inicial especializada do trabalho, na elaboração de um documento constitucional (Smerdel, 2003: 33). Assim, os objetivos da Convenção consistiam em preparar a próxima CIG – a CIG 2003/2004 – da forma mais transparente possível e abordando as quatro questões principais relativas à futura evolução da UE. Designadamente, “uma melhor divisão de competências, a simplificação dos instrumentos de ação da UE, mais democracia, transparência e eficácia e a redação de uma Constituição para os cidadãos europeus” (Parlamento Europeu, 2018: 4).

⁹ As CIG são reuniões convocadas, onde, estão presentes os representantes dos Governos dos Estados-membros para debater e decidir alterações aos tratados da EU (Conselho Europeu, 2017).

Por sua vez, a reunião do Conselho de Sevilha, realizada em 21 e 22 de junho de 2002 (European Council e Council of the European Union, 2002: 2), apoiou a abordagem geral seguida pela Convenção sobre o Futuro da Europa nos diversos fóruns, esperando que a mesma continuasse no caminho certo. O Conselho desejava assim que a Convenção produzisse um resultado positivo, dentro do prazo estabelecido, e na perspectiva da CIG 2003/2004, tendo em vista a revisão dos Tratados (Ibidem). Para Ferreira-Pereira (2008: 44), a arquitetura da PESC ficou formalmente completa com as conclusões presidenciais do Conselho de Sevilha, uma vez que passou a englobar também as atividades relacionadas com o combate contra o terrorismo:

“The European Council, being determined to reinforce the role of the European Union in combating terrorism and recognizing the importance of the contribution of the CFSP, including the ESDP, to that end, adopted a Declaration (see Annex V) designed to take greater account of the capabilities required to combat terrorism” (European Council e Council of the European Union, 2002: 4).

Desta feita, os trabalhos da CIG 2003/2004, organizados pelas fichas técnicas da UE através do Parlamento Europeu (2018), repartiram-se por diversas fases de audição. As mesmas procuraram identificar as expectativas e as necessidades dos Estados-membros, e dos cidadãos da Europa, numa fase de estudo das ideias avançadas e numa fase de elaboração de recomendações, com base na essência do debate. O documento final, formalmente aprovado na Primavera de 2003, incorporou novos dispositivos de segurança relativamente à defesa, concebidos para reforçar a eficácia e a coerência da PESC e para melhorar a adaptação às novas necessidades estratégicas imprimidas pelo 11 de setembro (Ferreira-Pereira, 2008: 45).

Importa ainda referir que a CIG 2003/2004 elaborou e debateu um texto, que veio a ser o projeto do Tratado que previa uma Constituição para a Europa (Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, 2004). A Parte I, referente aos princípios e instituições, e a Parte II, que incluía a Carta dos Direitos Fundamentais do Tratado, foram apresentadas ao Conselho Europeu de Salónica, a 20 de junho de 2003 (Ibidem.). A Parte III, respeitante às políticas, bem como, a Parte IV, sobre as disposições finais, foram apresentadas à Presidência italiana, a 18 de julho de 2003 (Parlamento Europeu, 2018). Dentro destas divisões estava já previsto o desenvolvimento do cargo de Ministro dos Assuntos Externos da UE, bem como o da AED, além da extensão da cooperação reforçada e estruturada nos domínios da segurança e defesa (Ferreira-Pereira, 2008: 45).

O texto elaborado pela CIG 2003/2004 foi aprovado a 18 de junho de 2004, com uma série de alterações. Não obstante, a estrutura de base do projeto da Convenção foi mantida. Contudo, na sequência dos dois referendos negativos realizados em França e nos Países Baixos, respetivamente, o processo de reforma constitucional não foi concluído (Parlamento Europeu, 2018). Porém, importa destacar os esforços da UE no processo político em curso entre 2002 e 2003, que levaram a conquistas significativas no que diz respeito ao avanço da PESD.

6. A Política Comum de Segurança e Defesa em Ação

6.1.As Missões Europeias

Após a recusa do projeto resultante da CIG 2003/2004, o ano de 2003 foi reconhecido como o ponto de partida na mudança da PESD. Foi o ano que mais promoveu as missões da UE, em termos operacionais. No dia 1 de janeiro de 2003, a UE realizou a sua primeira missão civil de gestão de crise : a Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (MPUE) (EUR-Lex, 2003). A MPUE consistiu na execução de trabalhos por parte da Força Internacional de Polícia (IPTF) das Nações Unidas (ONU) na Bósnia-Herzegovina, constituída aproximadamente por 500 polícias de 33 países (Ibidem). Três meses depois, no dia 31 de março, a primeira missão militar de manutenção da paz foi iniciada na antiga República Jugoslava da Macedónia, com a designação de CONCORDIA (Serviço Europeu para a Acção Externa, 2015). Enquanto sucessora da operação *Allied Harmony* da OTAN, esta missão militar tinha como objetivo garantir um ambiente estável de segurança (Ibidem). Para Howorth (2014: 154), a CONCORDIA foi uma operação modesta, apesar do alto simbolismo político em termos de aprovação militar. Contudo, verificou-se que o problema maior na antiga República Jugoslava da Macedónia não era o conflito armado, mas antes a criminalidade (Ibidem). Por isso, a 15 de dezembro de 2003, foi estabelecida a EUPOL PROXIMA, uma missão de acompanhamento em estreita parceria com as autoridades da antiga República Jugoslava da Macedónia (European External Action Service, 2015). Os *police experts* da UE monitorizaram, orientaram e aconselharam a polícia do país, ajudando assim a combater o crime organizado e a promover as normas europeias de policiamento (Ibidem).

Paralelamente às missões presentes na República Jugoslava da Macedónia, a UE lançou uma outra missão, na sequência de um pedido feito pelas Nações Unidas às autoridades francesas (Ferreira-Pereira 2008: 46). Nesse sentido, a 12 de junho de 2003, a UE procurou responder à crise na República Democrática do Congo (RDC), com a missão ARTEMIS (European External Action Service, 2015), inaugurando, desta forma, as suas operações fora do continente europeu. Esta foi a primeira

missão militar autónoma da UE, conduzida em conformidade com a Resolução 1484 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Ibidem). A missão tinha uma dupla função. Por um lado, pretendia a estabilização das condições de segurança e, por outro, a melhoria da situação humanitária na Bunia (European External Action Service, 2015). A ARTEMIS ganhou assim um peso simbólico, por um lado ao revelar ao mundo a rápida capacidade de resposta da UE aos pedidos da ONU; por outro lado, na projeção do poderio e influência da UE fora da sua zona natural de ação (Ferreira-Pereira 2008: 46). Dito isto, e sintetizando o desenvolvimento das missões europeias até ao final de 2003, a UE participou em quatro missões no exterior, incluindo duas missões policiais (MPUE e EUPOL PROXIMA) e duas missões militares (CONCORDIA e ARTEMIS).

Em 2004, foi lançada a maior missão militar europeia: a Operação EUFOR Althea na Bósnia e Herzegovina. Apoiada nos termos legais da Resolução 1575 do CSNU, tinha como principais funções a estabilização da paz, o apoio ao treinamento coletivo e combinado das Forças Armadas da Bósnia e Herzegovina e o contributo para um ambiente seguro (European Union Force in Bih: Operation ALTHEA, 2019). Não obstante ao entusiasmo das primeiras missões, no período entre 2004 e 2013 apenas foram montadas mais três missões militares (Asseburg e Kempin, 2011: 184). Dito isto, do número total de missões da PCSD, a maior parte foi lançada nos três primeiros anos, entre 2003 e 2005¹⁰. Nove missões¹¹ foram iniciadas nos três anos seguintes, nomeadamente entre 2006 e 2008. Entre 2009 e 2011, apenas foi lançada uma missão (EUTM Somália) e oito novas missões¹² foram montadas entre 2012 e 2014. Recentemente, houve um abrandamento no lançamento de novas missões, e no período entre 2015 e 2017, a UE iniciou apenas cinco novas missões¹³.

6.2.0 desenvolvimento institucional das capacidades civis da União Europeia

Relativamente à ação da PCSD em termos institucionais, a prioridade para os Estados-membros passou pela melhoria no procedimento da gestão civil de crises. O primeiro passo foi dado durante o

¹⁰ Missões que iniciaram em 2005: EUBAM Moldova and Ukraine; EUBAM Rafah; EUPAT; EUJUST LEX-Iraq; EUSEC RD CONGO; Aceh Monitoring Mission – AMM (Military and Civilian Missions and Operations, 2019).

¹¹ EUPOL COPPS/Palestinian Territories (2006); EUFOR RD Congo (2006); EUPOL Afghanistan (2007); EUFOR Tchad/RCA (2007); EUPOL RD CONGO (2007); EU NAVFOR Somalia (2008); EULEX Kosovo (2008); EUMM Georgia (2008) e EU SSR Guinéa-Bissau (2008) (Military and Civilian Missions and Operations, 2019)..

¹² EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Níger e EUAVSEC South Sudan em 2012. EUBAM Líbia e EUTM-Mali em 2013. EUAM Ucrânia, EUCAP Sahel Mali e EUFOR RCA em 2014 (Military and Civilian Missions and Operations, 2019).

¹³ EUNAVFOR MED Operation Sophia e EUMAM RCA em 2015. EUCAP Somália, EUTM RCA em 2016 e EUAM Iraque em 2017 (Military and Civilian Missions and Operations, 2019).

Conselho de Santa Maria da Feira (2000), onde os Estados-membros acordaram o *Civil Headline Goal*, para estabelecer os instrumentos da gestão civil de crises (Fischer, 2012: 8).

“The Union should seek to enhance its capability in civilian aspects of crisis management in all relevant areas, with the objective of improving its potential for saving human lives in crisis situations, for maintaining basic public order, preventing further escalation, facilitating the return to a peaceful, stable and self-sustainable situation, for managing adverse effects on EU countries and for addressing relevant problems of coordination” (European Council, 2000).

Em 2004, o Conselho Europeu de Bruxelas aprovou o *Civilian Headline Goal 2008*, onde os Estados-membros concordaram em fornecer recursos humanos para as seis áreas prioritárias identificadas: o policiamento, o reforço do Estado de direito, a administração civil, a proteção civil, a monitorização de missões e a capacidade de suporte genérica (EUR-Lex, 2004). O *Civilian Headline Goal 2008* referiu ainda, a vontade da UE para permitir a tomada de decisão relativamente ao lançamento de missões, no prazo de cinco dias após a aprovação pelo Conselho. Nesse sentido, as capacidades civis específicas da PESD deveriam ser implementadas no prazo de 30 dias após a decisão do lançamento da missão (Ibidem).

O segundo passo foi a solicitação de uma primeira avaliação da EES. Esta última foi aprovada em 2003, fundamentada num documento originalmente apresentado por Javier Solana – Alto Representante da PESC – intitulado “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”. Esta EES teve um desenvolvimento consideravelmente condicionado pela incapacidade da UE em definir o seu próprio perfil enquanto frente unida e influente no contexto da guerra do Iraque (Ferreira-Pereira, 2008: 47):

“The increasing convergence of European interests and the strengthening of mutual solidarity of the EU makes us a more credible and effective actor. Europe should be ready to share in the responsibility for global security and in building a better world” (General Secretariat of the Council, 2009).

Na primeira parte do documento, os Estados-membros da UE procuraram identificar as ameaças à segurança da UE, das quais identificaram, por exemplo, o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, a falência do Estado e o crime organizado, como os mais relevantes (General Secretariat of the Council, 2009). Na segunda parte do documento, os Estados-membros procuraram reforçar a segurança na vizinhança europeia, utilizando para isso a referência a missões e a operações da PESD, como complemento a outros instrumentos políticos, tais

como: a Política Europeia de Vizinhança, as Parcerias Estratégicas e as Políticas de Associação (Ibidem). Estes instrumentos visavam auxiliar a UE no desenvolvimento de um conjunto de países bem governados a Leste da Europa, e nas fronteiras do Mediterrâneo, com as quais era viável uma relação amigável de cooperação (Ibidem). Finalmente, as tarefas da PESD destinavam-se ainda a contribuir para a construção de uma ordem mundial baseada no multilateralismo efetivo, em particular, através do apoio às operações de manutenção da paz das Nações Unidas (Asseburg e Kempin, 2011: 181).

Em resumo, a EES representou uma primeira tentativa de desenvolvimento de uma doutrina europeia de segurança, adaptada ao novo ambiente de segurança internacional e atendendo a uma visão comum (Ferreira-Pereira 2008: 47). Por um lado, a EES significou uma resposta à necessidade de uma nova ordem internacional, de modo a garantir a justiça, a devida regularidade, a estabilidade e a paz. Por outro lado, espelhou o papel que a UE desempenhou nesse objetivo comum (Ibidem).

Enquanto se desenvolvia uma nova EES, Javier Solana apresentou, em 2008, um relatório de implementação da estratégia (Fischer, 2012: 13). O relatório reforçava o papel contínuo da EES enquanto base sólida para as ações da UE, referindo a gestão civil de crises como uma componente essencial da política externa da UE. Para além disso, o referido relatório sobre a implementação da EES apresentou ainda uma reanálise das ameaças internas, acrescentando à lista a segurança cibernética, ambiental, energética, bem como, as alterações climáticas (Ibidem: 12).

Por último, e de forma a alcançar uma política externa verdadeiramente capaz, o relatório sugeria que a UE e os seus Estados-membros empenhassem maiores esforços no desenvolvimento de instrumentos necessários relativamente EES. Com uma melhor utilização do seu potencial, esta acabava por se tornar mais capaz, ativa e coerente, possibilitando a intensificação da cooperação com organizações internacionais (Fischer, 2012: 13). Ainda em termos institucionais, em 2004, a atuação da PCSD viu reforçadas as suas competências, na sequência do desenvolvimento da agência de fronteiras Frontex. A Frontex visava coordenar a cooperação operacional entre os Estados-membros, na salvaguarda das fronteiras externas do espaço Schengen (União Europeia, n.d.). Desta forma, a UE dotou-se de diferentes medidas restritivas, que poderiam usar em resposta a violações do direito internacional ou dos direitos humanos (Ferreira-Pereira, 2008: 45).

6.3.0 desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia

No campo militar, os objetivos estabelecidos no *Headline Goal* de Helsínquia para 2003 não tinham sido cumpridos. Nesse sentido, Javier Solana assumiu que o *Headline Goal* de 2003 (HG 2003)

apenas seria alcançado em 2010 (Trybus, 2005: 98). Este atraso foi revelador da incapacidade das forças armadas dos Estados-membros, que dificultaram a implementação do *Headline Goal*. Assim, com base no HG 2003, os líderes europeus expressaram vontade de estabelecer um novo objetivo de capacidade militar, adotando, em maio de 2004, o *Headline Goal* 2010 (HG 2010), que foi ratificado pelo Conselho Europeu reunido em junho, na cidade de Bruxelas.

O HG 2010 apresentou dois principais projetos. Por um lado, a melhoria da capacidade de resposta rápida através da criação de *Battlegroups*. Por outro lado, o estabelecimento da AED, com vista a facilitar a partilha de ativos e capacidades militares (Fischer, 2012: 16). Os *Battlegroups* eram compostos por 1500 pessoas, destacadas no prazo de 15 dias. A pedido da ONU, essas pessoas destinavam-se a contribuir para a estabilidade de uma determinada situação de crise e a realizar missões de paz a curto prazo (General Affairs and External Relations Council, 2004: 2). Esta inovação tornou o HG 2010 um ponto de viragem da UE, na gestão civil de crises militares e enquanto ator de segurança global (Branco, 2007: 59). Por seu turno, o desenvolvimento da AED visou quatro objetivos. Em primeiro lugar, a promoção da cooperação no domínio do armamento. Em segundo lugar, a melhoraria da base industrial e tecnológica no domínio da defesa. Em terceiro lugar, o apoio para o estabelecimento de um mercado competitivo para os equipamentos de defesa europeus. E, por último, a promoção da investigação cooperativa no domínio da tecnologia de defesa (Fischer, 2012: 19).

De acordo com o descrito no documento oficial, a implantação destes *Battlegroups* ambicionava que as forças de combate tivessem a capacidade de implementar a sua missão no solo, mais de 10 dias após a decisão da UE sobre o lançamento da operação. Para isso, deveriam ser incluídos no pedido apoios provenientes de procedimentos de gestão de crise responsivos, bem como estruturas adequadas de comando e controlo à disposição da União (General Affairs and External Relations Council, 2004: 2). Não obstante, desde o início, tais grupos de batalha foram questionados acerca da sua eficácia e dependência nos acordos para com os países em intervenção. Neste sentido, os Estados-membros tinham liberdade para tomar parte operações de gestão de crise conduzidas por outras organizações multilaterais (Keukeleire e Raube, 2012: 73). Como consequência, tal repercutiu-se no facto de os Estados-membros poderem dispor, ou não, do seu *Battlegroup* para uma operação. Exemplo disso, destaca-se o caso da Alemanha, na missão militar na República Democrática do Congo, em 2006 (Ibidem). Dito isto, até ao inverno de 2011, não tinha sido utilizado nenhum *Battlegroup* em missões militares da PCSD, o que teve como consequência a necessidade de interrupção de várias operações.

7. A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa

Em termos de política de segurança comum da UE, o próximo marco institucional de grande importância foi a introdução do Tratado de Lisboa, no final de 2007. O Tratado de Lisboa começou por ser um projeto constitucional no final de 2001, com a declaração do Conselho Europeu sobre o futuro da UE. Tendo sido sucedido em 2002 e 2003, pela Convenção Europeia que elaborou o Tratado e que estabelecia uma Constituição na Europa, ou seja, o Tratado Constitucional (Panizza, 2018). O Tratado de Lisboa surgiu assim do resultado negativo de dois referendos nacionais, na França e na Holanda, para aprovação do Tratado Constitucional, realizados em maio e junho de 2005, respetivamente. Como consequência, o Conselho Europeu decidiu ter um período de reflexão de 2 anos antes de voltar a negociar os termos de um novo tratado europeu (Ibidem). É com base na declaração de Berlim, de março de 2007, que o Conselho Europeu adotou um mandato pormenorizado para uma próxima CIG, desta feita, sob a presidência portuguesa. A CIG concluiu o seu trabalho em outubro de 2007 (Ibidem), tendo o Tratado sido assinado e ratificado por todos os Estados-membros no Conselho Europeu de Lisboa, a 13 de dezembro de 2007.

No Tratado de Lisboa, a designação 'Política Europeia de Segurança e Defesa' foi alterada para 'Política Comum de Segurança e Defesa'. As novidades do novo Tratado orientaram-se, sobretudo, para o reforço do papel da UE enquanto provedora de segurança e paz internacional, através do qual desenvolveria condições para o fortalecimento da solidariedade europeia (Ferreira-Pereira, 2013). O Artigo 41.º do Tratado de Lisboa definiu assim o financiamento da PESC e da PCSD, sendo o funcionamento político descrito entre o Artigo 42.º e o 46.º, do Capítulo 2, na Secção 2, Título V, "Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa", bem como, nos Protocolos 1, 10 e 11 e declarações 13 e 14 (Legrand, 2018). Dito isto, o Tratado de Lisboa introduziu algumas alterações na agora PCSD. A primeira referiu-se à introdução de uma cláusula de defesa mútua, que previa que todos os Estados-membros fossem obrigados a prestar ajuda a um Estado-membro alvo de agressão armada no seu território (Panizza, 2018; Brandão, 2015:110). Já a segunda alteração remeteu para uma "cooperação estruturada permanente" (CEP), aberta a todos os Estados-membros que se comprometessem a participar nos principais programas europeus de equipamento, tais como: a organização de forças multinacionais, o fornecimento de unidades de combate disponíveis para ação imediata e a cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados (Panizza, 2018; Brandão, 2015: 110).

Em terceiro lugar, o Tratado de Lisboa previu o fim do sistema dual de Comunidade Europeia/ União Europeia, com o reconhecimento da personalidade jurídica da UE (Brandão, 2015: 110). Assim, a UE passou a ter capacidade de assinar tratados internacionais nas áreas de competência; em alternativa, poderia recorrer a uma organização internacional para o efeito (Panizza, 2018). Em quarto lugar, foram alargadas as operações da UE, tais como, as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, e as operações de estabilização no termo dos conflitos (Brandão, 2015: 110). Por último, foram estabelecidos o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que assumir ao mesmo tempo a Vice-presidência da Comissão Europeia. Assim, o cargo de Alto Representante passou a facilitar as relações entre o Conselho e a Comissão. (Teixeira, 2008: 86). As alterações significativas em matéria de segurança e defesa fizeram do Tratado de Lisboa um dos mais relevantes no desenvolvimento da PCSD.

Não obstante, novas alterações emergiram em 2013, na sequência da reunião do Conselho Europeu, onde foram estabelecidas ações prioritárias para a defesa. Pela primeira vez, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu debateu o tema da defesa e identificou ações prioritárias de fortalecimento da cooperação, tais como: o aumento da eficácia, a visibilidade e o efeito da PCSD, o crescimento do desenvolvimento de capacidades e o reforço na indústria de defesa europeia (Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2019). Por conseguinte, 2016 foi um ano muito ativo em matéria de segurança. Em junho de 2016, foi apresentada a Estratégia Global da União Europeia (EUGS) e, em novembro do mesmo ano, após a reunião do Conselho Europeu, os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UE debateram o plano de execução, em matéria de segurança e defesa no âmbito da referida estratégia (Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2019).

A elaboração de uma Estratégia Global foi entregue à Alta Representante, Federica Mogherini, na reunião do Conselho de junho de 2015. No documento constavam as conclusões do Conselho da PCSD, de maio de 2015 (Pérez, 2017: 73). A EUGS foi formalmente apresentada no dia 28 de junho de 2016, por Federica Mogherini aos dirigentes da UE reunidos na Cimeira, em Bruxelas (Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2019). Com base no que tinha sido apresentado em junho, ficou decidido pelo Conselho de Luxemburgo (realizado em outubro de 2016) que os trabalhos da EUGS deveriam incidir sobre cinco domínios prioritários. Em primeiro lugar, o desenvolvimento da resiliência e da abordagem integrada aos conflitos e às crises. Em segundo lugar, a segurança e defesa. Em

terceiro lugar, o reforço da ligação entre políticas internas e externas. Em quarto lugar, a preparação de novas estratégias regionais e temáticas ou a atualização das existentes e, por último, a intensificação dos esforços da diplomacia pública (EXTERNAL ACTION European Union, 2016).

Relacionado com a EUGS, surgiu, em novembro do mesmo ano, um Plano de ação europeu para a constituição de um fundo europeu de defesa. A Comissão Europeia propôs um “Fundo Europeu de Defesa e outras medidas para apoiar a eficiência dos gastos dos Estados-membros em capacidades militares conjuntas, o reforço da segurança dos cidadãos europeus e a promoção de uma base industrial competitiva e inovadora” (European Commission, 2016). Dito isto, foi desenvolvido, em primeiro lugar, um Fundo Europeu de Defesa, com vista a apoiar o investimento na investigação e no desenvolvimento conjunto de equipamentos e tecnologias de defesa. Do mesmo modo, surgiu também o investimento em *start-ups*, empresas de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa e, por último, o reforço do mercado único da defesa (European Commission, 2016). Nas palavras de Pérez (2017: 73), a estratégia e tudo o que ela integra significou uma espécie de último desafio para a projeção internacional da UE. Com efeito, as tomadas de decisão estratégicas em matéria de segurança e defesa europeia surgiram em linha com o desenrolar de determinadas situações políticas, que contribuíram para o acelerar da ambição europeia em matéria de defesa. Destaca-se o caso do referendo britânico pela saída do Reino Unido – Brexit – da UE, bem como, os resultados eleitorais dos Estados Unidos que deram a vitória a Donald Trump (Ferreira-Pereira, 2020).

A PCSD continuou a ser desenvolvida e melhorada. Desde logo, através do estabelecimento da Capacidade de Planeamento e Conduta Militar (MPCC), uma estrutura criada em 2017, com o objetivo de melhorar a capacidade da UE para dar uma resposta rápida, eficaz e contínua na execução de missões militares não executivas (Legrand, 2019: 4). O MPCC esteve, até à data, presente em três missões: no Mali, na Somália e na República Centro-Africana da UE. Ademais, em agosto de 2018, a Comissão Europeia instituiu o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (EDIDP). Tal como o nome indica, o principal objetivo deste programa passou pela atribuição de apoio para o desenvolvimento da capacidade competitiva e de inovação da indústria da defesa da UE (Ibidem). Por fim, em outubro de 2019, aquando do lançamento do terceiro relatório de Estratégia Global, foi requerido um maior investimento na Base Industrial Tecnológica e da Defesa Europeia (Ibidem).

8. As Limitações da Política Comum de Segurança e Defesa

Ao longo dos últimos anos, a PCSD foi-se consolidando. Esta evolução resultou igualmente da crescente deterioração da segurança no ambiente regional europeu e da reorientação da política de defesa da nova presidência americana (Tardy, 2018; Pérez, 2017: 76). Apesar da evolução, verificaram-se três incertezas quanto ao progresso europeu no campo da defesa: a dependência da UE em relação aos EUA (OTAN)¹⁴; a realidade da implementação das decisões tomadas e das propostas apresentadas pelas instituições comuns; e as divergências estratégicas que persistem entre Estados-membros¹⁵ (Giuliani, 2018).

Em matéria de segurança e defesa, a UE tem-se pautado por várias velocidades, que resultam da combinação de diversos fatores (Brandão, 2015: 110). Uma das causas para as oscilações do desenvolvimento da PCSD relaciona-se com as diferentes versões estratégicas dos Estados-membros relativamente à segurança e defesa, em particular, a perceção das ameaças, os interesses geopolíticos e as capacidades militares (Giuliani, 2018). Outra das causas apontadas refere-se à natureza heterogênea das culturas distintas entre os Estados-membros, e que reflete a falta de uma cultura estratégica comum (Ibidem). Como consequência, existem Estados-membros que defendem posições mais ‘atlantistas’, em contraposição aos Estados-membros com posições mais ‘europeístas’. Tendo isto em consideração, Dumitrache e Constantinescus (2016: 25) apontaram a necessidade de melhorar a correlação entre as políticas comuns da UE e as políticas dos Estados-membros, assim como o desenvolvimento de uma melhor sociedade civil como impedimento para o aumento da tendência antieuropeia.

Uma terceira causa relaciona-se com a essência das operações da PCSD. Sobre este assunto, Tardy (2018) apresentou dois desenvolvimentos que refletiram essa mesma debilidade. O autor referiu-se, em primeiro lugar, à natureza civil da maior parte das operações no âmbito da PCSD. Algo que coloca em causa o objetivo inicial de construção da defesa europeia. Em segundo lugar, Tardy referiu que as operações militares da UE tiveram poucas implicações no campo da defesa. Por natureza, as operações tinham como objetivo a ‘manutenção de paz’, menosprezando o uso das forças armadas contra um potencial inimigo político. Desta feita, o carácter defensivo da PCSD continuou

¹⁴ Vários Estados-membros, principalmente países que já precisaram da assistência militar, ainda acreditam que os seus imperativos de segurança são garantidos pela OTAN, mostrando assim relutância no desejo de autonomia da União no campo da defesa.

¹⁵ No momento da escrita, a relação franco-alemã é decisiva, uma vez que irá definir a tendência e avaliar o progresso ou o fracasso da defesa europeia. A divergência estratégica deve ser ultrapassada através do lançamento de projetos reais de cooperação militar.

subdesenvolvido, particularmente no sentido em que na agenda de segurança, a cultura civil revelou prevalecer sobre a defesa (Tardy, 2018).

Os gastos da defesa, ou a ausência deles, assim como as diferenças entre Estados-membros nesta matéria foram apresentados como a quarta causa para a limitação do progresso da PCSD (Dumitrache e Constantinescus, 2016). De acordo com os dados obtidos pelo Banco de Dados de Despesas Militares do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute, 2019), com o passar dos anos, os orçamentos de defesa dos Estados-membros revelaram uma diminuição, tendo atingido o seu maior declínio em 2008. Apesar disso, o retrocesso nos gastos com a defesa por parte dos Estados-membros já tinha sido evidenciado em anos anteriores. (Dumitrache e Constantinescus, 2016: 5). Este declínio pode ser explicado devido à perceção de um ambiente mais seguro na UE, motivado pela falta de ameaças claras à segurança dos Estados-membros. Para além disso, podem ser ainda acrescentadas como justificação a parceria de muitos dos Estados-membros com a OTAN e a falta de vontade relativamente ao aprofundamento de uma defesa europeia mais credível (Ibidem). Como quinta incapacidade, Howorth (2014: 246) enumerou os grandes desafios atuais da UE. Em particular, o autor referiu-se ao contexto geoestratégico marcado pelas desigualdades entre Estados-membros, as pressões migratórias de crescente magnitude, as crescentes tensões domésticas e as novas ameaças decorrentes da guerra cibernética, do terrorismo, do acesso à água e os efeitos do clima.

Em suma, a PCSD encontra-se em desenvolvimento, com um ainda longo caminho a percorrer (Howorth, 2014: 246). Em parte, o sucesso de tal evolução depende da capacidade da UE para superar a inércia e a falta de vontade política. No entanto, Giuliani (2018) olha otimista para o futuro da segurança e defesa europeia, argumentando que este beneficia do contexto favorável para superar as históricas dificuldades. O autor considerou que o Brexit pode significar um momento transformador no sentido do aprofundamento deste domínio, que até então tinha sido impedido de avançar muito devido à posição dogmática do Reino Unido.

Conclusão

No geral, o presente capítulo apresentou uma análise sobre a evolução da PCSD, desde as primeiras tentativas da sua implementação. Assim, e na sequência da queda dos regimes comunistas, da crise na Jugoslávia e da reunificação da Alemanha, foram criadas as oportunidades para o início de um processo evolutivo de segurança e defesa na UE. Com efeito, o Relatório Davignon constituiu o passo inaugural deste processo, com a institucionalização da CPE, na qual foi iniciado o diálogo sobre

uma política externa da UE. Após este passo, a cooperação continuou em desenvolvimento, desta vez, no Tratado da UE, através do aprofundamento do que viria a ser a PESC; e, no Tratado de Amsterdão.

Não obstante, a literatura foi unânime a considerar que a institucionalização das estruturas pelo meio de tratados não era suficiente para o aprofundamento da PCSD, faltando, para tal, o aval político entre os Estados-membros (Giuliani, 2018; Tardy, 2018; Dumitrache e Constantinescus, 2016; Howorth, 2014). Neste sentido, o avanço em matéria de segurança e defesa da UE aconteceu após o entendimento Franco-Britânico, aquando da Cimeira de Saint Malo. Com efeito, a Cimeira de Helsínquia instituiu a capacidade militar da UE, através do estabelecimento de objetivos assentes na contribuição voluntária e temporária dos Estados-membros. Como consequência, a capacidade de ação conjunta europeia cresceu pouco eficaz, por isso, o Tratado de Nice procurou reforçar o papel da UE, com a institucionalização de órgãos de defesa europeus permanentes, nomeadamente o CPS, o CMUE, o EMUE e o CIVCOM. Por conseguinte, um novo avanço institucional apareceu apenas na sequência do Tratado de Lisboa, que materializou o reforço do papel da UE enquanto provedora de segurança internacional. O ano de 2016 revelou-se importante em matéria de segurança e defesa da UE, após o desenvolvimento da Estratégia Global da UE.

Apesar de todas as inovações institucionais, na prática, a PCSD continuou debilitada. No que diz respeito às ações, a UE realizou mais do dobro de missões civis, do que militares. Pese embora a existência de condições para a realização de missões militares, em parte, a falta de vontade manifestada pelos Estados-membros, tanto pela relação com a OTAN, como pela pouca vontade de investir recursos materiais na defesa europeia, contribuem para que a UE não tenha a representatividade internacional que desejava, sendo por isso necessário um maior investimento na cooperação ao nível da segurança e defesa comum da UE, que beneficia do contexto mais favorecido após o Brexit.

CAPÍTULO II

A Opinião Pública e a Política Comum de Segurança e Defesa

Relacionado com a PCSD, importa agora falar sobre uma área emergente de estudos relacionada com a opinião pública e a forma como esta molda ou condiciona a implementação da PCSD ao nível nacional. A opinião pública, enquanto indicador que reflete as preferências dos cidadãos em relação a determinadas posições políticas (Peters, 2010: 391), revela-se um mecanismo muito útil na compreensão dos constrangimentos, bem como das manifestações de apoio relativamente a áreas específicas da integração europeia. Com efeito, este é um dos instrumentos de análise que permite, entre outros, atestar o grau de apoio público à integração europeia no campo da segurança e defesa.

No geral, os relatórios do Eurobarómetro tendem a revelar que “o apoio à política externa e de defesa da UE foi geralmente bastante alto, apesar da considerável divergência entre os Estados-membros (De Vreese e Kandyla, 2009: 454). Não obstante, Manigart (2001: 45) observou que “os europeus ainda estão longe de serem favoráveis a uma política de defesa realmente integrada”. Algo que poderá ser justificado pela variabilidade da informação que é transmitida quer pelas elites, quer pela comunicação social, que ajuda a moldar as preferências da opinião pública nesse campo (Zaller, 1992).

De facto, e com relação à PCSD, a opinião pública teve uma evolução lenta e gradual. Nesse sentido, é apenas no quadro do pós-Guerra Fria que os europeus consideraram que os temas de segurança e defesa deviam passar para a responsabilidade da UE. Por outro lado, o contexto pós-2008 afirma-se como aquele que potencialmente mais contribuiu para o aumento do apoio público a uma PCSD, particularmente em Espanha e na Itália, dado a sucessão de situações adversas. Desta forma, o presente capítulo foi organizado em duas partes. A primeira, referente aos estudos da opinião pública sobre a integração europeia, com especial destaque para os fatores – tais como o perfil do cidadão, a relação das elites com os cidadãos, a saliência dos diferentes domínios da PCSD e as diferenças entre Estados-membros – que podem influenciar a opinião pública relativamente à PCSD. Por sua vez, a segunda parte do capítulo trata a evolução da opinião pública em relação à PCSD, nomeadamente a evolução da opinião pública relativamente à PCSD no geral, e no caso da Espanha e da Itália, em particular.

1. A Opinião Pública e a Política Comum de Segurança e Defesa

A transformação política na Europa do final da década de 80 causou uma mudança fundamental no estudo académico da PCSD. Assim, devido à crescente importância da integração europeia, o estudo da opinião pública transformou-se numa importante ferramenta nos trabalhos relacionados com a política europeia (Kernic, 2009: 219). Como resultado, foi identificada uma nova dimensão da opinião pública, específica da PCSD (Ibidem). Com a evolução dos anos, as atenções tenderam a explicar as atitudes que conduziram às tendências da opinião pública europeia sobre questões de segurança na UE. Tal deveu-se, no geral, à necessidade de se definir o limiar mínimo de aceitação geral sobre o tema, de forma a que as elites políticas apoiassem o financiamento e a manutenção de novas estruturas e compromissos políticos no campo da PCSD (Kernic, 2009: 214).

Não obstante, a opinião pública da PCSD evoluiu para um tema complexo de análise (Kernic, 2009: 215), sobretudo devido à sua natureza flutuante e flexível. Assim, a grande maioria dos autores que analisa a opinião pública com relação à política europeia de segurança e defesa utiliza os Eurobarómetros como instrumentos de investigação para as suas pesquisas (Genna e Justwan, 2015; Peters, 2010; Kernic, 2009; Schoen, 2008; Brummer, 2007; Marks, 2005; Burstein, 2003). Com efeito, o Eurobarómetro é a maior fonte de informação para o estudo da opinião pública europeia, uma vez que contém uma série de inquéritos pan-europeus multi temporais, levados a cabo pela Comissão Europeia, desde 1970 (European University Institute, 2019). Nestes inquéritos é possível identificar atitudes em relação à integração europeia, políticas, instituições, condições sociais, saúde, cultura, economia, cidadania, segurança, tecnologia da informação, ambiente e outros tópicos (European University Institute, 2019).

Pese embora o Eurobarómetro seja a principal fonte de informação para identificar as principais tendências na opinião pública em relação às principais questões da PCSD (Kernic, 2009: 212), é necessário ter em consideração determinados aspetos que podem condicionar a oscilação da opinião pública. De entre estes destacaremos abaixo, o perfil do cidadão, a relação das elites com os cidadãos, as diversas perceções de cada cidadão sobre a PCSD, a saliência dos diferentes domínios da PCSD para cada cidadão e Estado-membro, bem como as diferenças entre os Estados-membros sobre a PCSD. A análise dessas condicionantes, possibilita a menor probabilidade de enviesamento das investigações, uma vez que a opinião pública tem uma natureza potencialmente imprevisível, dada a probabilidade de mudanças radicais terem lugar em curtos períodos tempo (Ibidem).

1.1.0 perfil do cidadão

O perfil do cidadão que responde aos questionários presentes nos Eurobarómetros é uma das formas de analisar a opinião pública da PCSD. Com efeito, é possível detetar a faixa etária, nível de educação e ideologia no apoio à PCSD. Por um lado, Genna e Justwan (2015: 14) afirmam que a educação está fortemente associada às atitudes dos cidadãos europeus no campo da segurança e defesa. Desta feita, os inquiridos mais instruídos tendem a exibir um maior apoio à integração europeia (Ibidem). Especificamente no campo da segurança e defesa, a educação tem maior peso/efeito no apoio à força militar rápida (Schoen, 2008: 22). Também Brummer (2007: 189) realçou a educação como uma característica de especial importância. Em 2006, de entre os inquiridos que estudaram até aos 20 anos ou mais, 83% foram a favor da PCSD (Ibidem). Em contraste, apenas 67% das pessoas que abandonaram a escola aos quinze anos de idade eram da mesma opinião (Ibidem).

Por outro lado, na literatura disponível, a idade é apresentada como outro fator a ter em consideração (Mauro, 2014; Stoeckel, 2013; Schoen, 2008; Brummer, 2007; Carrubba e Singh, 2004; McLaren, 2002). Porém, de acordo com Brummer (2007: 189), no geral, o apoio público à segurança e defesa tende a ser homogéneo. Assim, em 2006, entre os inquiridos com uma faixa etária entre os 15 e os 24 anos, 78% eram a favor da PCSD. No mesmo sentido, nos inquiridos acima dos 55 anos, 71% apresentavam a mesma opinião (Ibidem).

Por último, a ideologia é outra das características determinantes a ter em consideração no estudo do perfil. Estudos anteriores demonstraram que a posição ideológica dos cidadãos determina parcialmente o grau de apoio à integração (Genna e Justwan, 2015; Schoen, 2008: 22; Hooghe e Marks, 2005; Carrubba e Singh, 2004; McLaren, 2002: 562). A título de exemplo, tanto no trabalho de Genna e Justwan (2015: 14), como no de Marks (2005: 425) foi demonstrado que, na maioria dos países, os inquiridos com uma ideologia de maioria de esquerda tendiam a exibir níveis mais altos de apoio à integração europeia, incluindo no domínio da segurança e defesa. Por outro lado, Carrubba e Singh (2004: 218) observaram que a variação da ideologia está relacionada com o posicionamento geográfico do país. Assim sendo, em países tais como a Alemanha, a Bélgica, o Reino Unido e a Irlanda quanto maior fosse a distância do posicionamento ideológico de esquerda, maior era a probabilidade de apoiar a PCSD (Ibidem). Por seu turno, em países como a Dinamarca, a Holanda, a Áustria ou a Finlândia quanto mais longe um indivíduo estivesse do posicionamento ideológico de direita, mais provável era o apoio à PCSD (Ibidem).

1.2.Elites políticas *versus* cidadãos

Nos Estados-membros da UE os partidos políticos são as instituições mais importantes que ligam as elites políticas ao público. Estes atores políticos definem e estruturam a posição pública sobre a integração europeia e, por isso, é de esperar que os cidadãos com ligações partidárias sigam a posição do seu partido. Marks (2005: 436) observou que as motivações subjacentes à opinião pública sobre a integração europeia se baseavam em três perspetivas. Em primeiro lugar, os cidadãos têm em consideração as consequências económicas da integração do mercado nacional no europeu. Em segundo lugar, avaliam a integração europeia consoante a comunidade onde estão inseridos e a opinião da mesma em relação a culturas estrangeiras. Em terceiro lugar, os cidadãos formulam a opinião perante a ideologia, as elites e os partidos políticos que seguem (Ibid: 437). Em resumo, se os cidadãos percecionarem que os benefícios da integração na PCSD superam os potenciais custos, é expetável uma maior propensão para apoiar a tomada de decisões ao nível da UE (Genna e Justwan, 2015: 6). Por outro lado, se os riscos de uma cooperação próxima forem percebidos como algo muito prejudicial, é possível que os cidadãos prefiram que os seus governos nacionais assumam maiores responsabilidades no quadro das políticas de segurança e defesa (Ibidem). No mesmo sentido, a falta de interesse em tais áreas leva ao não-acompanhamento dos desenvolvimentos no campo da segurança e da defesa. Desta forma, os cidadãos não são capazes de expressar opinião relativamente ao comportamento das elites em tais domínios específicos (Schoen, 2008: 7). Como consequência, as elites políticas que não recebem incentivo para responder à opinião pública nos assuntos externos e de defesa, assumem a responsabilidade sobre o tema (Ibidem).

Neste sentido, Brummer (2007: 184) realçou que as preferências dos cidadãos influenciam o desenvolvimento da PCSD. Assim, grandes níveis de apoio público podem desencadear esforços adicionais no desenvolvimento desta política. Por outro lado, o baixo apoio público, restringe a margem de manobra política e impossibilita um maior desenvolvimento da PCSD (Ibidem). Por conseguinte, as elites políticas europeias devem investir na informação da opinião pública sobre o que é a PCSD, o que ela previne, e qual a necessidade e importância da mesma nos assuntos da segurança global (Ibid:195). Em contraste, o estudo mais recente de Schilde, Anderson e Garner (2019: 2) contradiz esta ideia da desinformação entre os cidadãos. Os autores chegaram à conclusão de que o apoio à integração da defesa europeia é informado e consciente. Por outro lado, as preferências dos cidadãos são inteiramente coerentes no que diz respeito ao uso da força militar, a nível europeu. Assim, os autores sugerem que as razões do lento desenvolvimento político da PCSD estão relacionadas com as

elites nacionais e não com o público europeu (Ibidem). Apesar das conclusões do estudo de Schilde, Anderson e Garner (2019) comprovarem que o público europeu é informado e que o seu apoio à integração da defesa europeia é consistente, não sabemos de que informação dispõe os cidadãos europeus. Ou seja, embora informados sobre a PCSD, não há certezas quanto às interpretações que os cidadãos possam fazer relativamente a esta política (Peters, 2010: 401).

1.3. Diferentes entendimentos sobre a Política Comum de Segurança e Defesa

A opinião pública sobre a PCSD pode variar de acordo com os diferentes entendimentos sobre o assunto (Peters, 2010: 401). Neste sentido, não é unânime a teoria de que os estudos de opinião são confiáveis para uma análise consistente da opinião pública sobre o tema. Por exemplo, Peters (2010) sustentou que as pessoas não sabem daquilo que estão a falar quando respondem a perguntas numa sondagem de opinião (Ibid: 390). Por sua vez, o ‘consenso de Almond-Lippmann’¹⁶ sustentou que o público no geral é desinteressado e mal informado sobre as políticas externas; e que as suas atitudes perante tais políticas são voláteis e carecem de coerência e estrutura (Manigart, 1992: 442). Desta forma, tanto a desinformação dos cidadãos europeus, como a falta de atitudes sobre o assunto (Schoen, 2008: 7) tornam o apoio à PCSD irreal, uma vez que tais fatores podem contribuir para o enviesamento dos resultados da pesquisa (Peters, 2010: 390). Para além de contribuir para a deturpação dos resultados da opinião pública sobre a PCSD, a falta de compreensão geral do público sobre a PCSD, assim como, a resultante falta de compromisso da sua parte podem conduzir à resistência popular perante esta política europeia (Kernic, 2009: 212).

Por outro lado, e apesar da desinformação ser considerada uma característica dos europeus, Manigart e Marlier (1997: 16) concluíram que 42% dos europeus gostariam de obter mais informações sobre a defesa europeia. Ainda assim, esta percentagem está abaixo da média, o que pode ser visto como um indicador de que a PCSD não é um domínio político saliente para os europeus. De qualquer forma, deve ser enfatizado que “a percentagem de respostas ‘não sei’ em perguntas do Eurobarómetro sobre a defesa europeia é, na realidade, menor do que, em muitos outros domínios da UE” (Schilder, et. al.: 8). Assim, em matéria de segurança e defesa, é possível esperar que os resultados das

¹⁶ O consenso de Almond-Lippmann é um princípio da teoria política de Gabriel Almond e Walter Lippmann que se baseia em 3 premissas sobre a opinião pública. Em primeiro lugar, “a opinião pública é volátil e por isso, fornece fundamentos inadequados para políticas externas estáveis e eficazes”. Em segundo lugar, a opinião pública apresenta “falta de coerência ou estrutura e, em 3º lugar, tem pouco ou nenhum efeito sobre a política externa”(Holsti 2006)

sondagens de opinião sejam mais fiáveis, uma vez que há menor propensão para a incerteza sobre o tema (Ibidem).

1.4.Saliência dos diferentes domínios da Política Comum de Segurança e Defesa

Uma vez que o tema da segurança e defesa pode incluir vários domínios (por exemplo, o papel da UE na segurança internacional, a vertente militar da UE, a proeminência das diferentes políticas europeias, a relação da UE com a OTAN, etc.), devem ser tidas em consideração as diferentes prioridades dos cidadãos europeus para cada um dos referidos temas. Assim sendo, importa destacar também a saliência das diferentes questões relacionadas com a PCSD como uma condicionante na análise da opinião pública sobre a PCSD, dado que as preferências e objeções dos cidadãos podem interferir na mesma.

Em primeiro lugar, o papel da PCSD pode ser medido quanto ao seu posicionamento internacional. Por exemplo, no que diz respeito à resposta a crises internacionais, a maioria dos cidadãos da UE manifestou-se a favor de uma ação comum (Schoen, 2008: 21). Desta forma, em 2004, 9 em cada 10 inquiridos era favorável à ideia de que os Estados-membros deveriam assumir uma posição comum em resposta a crises internacionais (Ibidem). Contudo, este apoio diminuiu quando a questão em causa era a formação de forças de reação militar rápidas, como resposta a uma crise internacional (Ibidem). Assim, a variabilidade de apoios sugeriu que a maioria dos europeus concordava com uma resposta comum a crises internacionais, no entanto, não queria o uso da força militar para o efeito. Embora os europeus defendessem que a UE devia ter um papel mais forte ao nível global, a opinião pública manteve-se cética quanto à utilização de meios militares nos assuntos internacionais, impedindo assim que a PCSD aprofundasse o seu desenvolvimento ao nível operacional (Brummer, 2007: 184).

Em segundo lugar, a vertente militar da PCSD também registou alguma diversidade de opiniões. Em 2000, nas primeiras perguntas feitas pela Comissão Europeia sobre a natureza de uma política de segurança militar da UE, os inquiridos foram questionados sobre quais as funções que o exército europeu deveria ter (Peters, 2014: 401). Desta forma, foi possível dividir os participantes entre céticos e apoiantes (Ibidem). Nos países céticos, os inquiridos tenderam a atribuir menos funções a um exército europeu, do que nos países mais pró-europeus (Ibidem). Não obstante, as competências aprovadas pela maioria dos cidadãos limitaram-se ao poder tradicional das forças armadas, tais como a defesa territorial e a manutenção da paz na Europa (Ibidem). Por sua vez, nenhum dos Estados-

membros validou o apoio quer à proteção de recursos económicos, quer à participação na manutenção da paz internacional (Ibidem). Para Brummer (2007: 192), em 2006, o poder militar não era uma prioridade, por isso, e no geral, 86% dos entrevistados consideraram que o poder económico importava mais do que o poder militar. Por conseguinte, 3 em cada 4 inquiridos considerava que a UE devia concentrar-se nas questões económicas, em vez de depender de meios militares ao lidar com problemas fora do continente (Ibid:193).

Em terceiro lugar, as prioridades dos cidadãos relativamente às políticas europeias também permitem retirar conclusões sobre a PCSD. Com efeito, evidenciou-se que as questões relacionadas com a segurança e a defesa estavam longe de ser preocupações de primeira ordem para os europeus (Brummer, 2007: 198). Neste sentido, em 2006, os inquiridos defenderam que a UE devia priorizar, em primeiro lugar, a luta contra a pobreza, a exclusão social e o desemprego – cada uma, com 43% de apoio – (Ibidem). Em segundo lugar, foi apontada a manutenção da paz e da segurança na Europa – 27% – e, em seguida, o combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas – 23% – (Ibidem). Esta tendência é passível de alteração quando existem ameaças à segurança nacional ou ameaças globais. Assim, quando há perceção de ameaças à segurança nacional, existe uma maior propensão para o favorecimento do apoio à integração europeia nos assuntos externos e na defesa, assim como na PCSD (Schoen, 2008: 15).

Por sua vez, o último domínio da PCSD presente nos inquéritos à opinião pública tratava da relação da UE com a OTAN. Sobre este assunto, em 2005, os inquiridos foram questionados sobre qual dos seguintes – governos nacionais, OTAN e UE – seria a melhor fonte de representação na tomada de decisões relativas à política de defesa europeia. Com efeito, quase metade dos inquiridos – 48% – manifestou apoio à UE (Brummer, 2007: 186). Por outro lado, cerca de 23% considerou os governos nacionais como o melhor ator político para tal, e, apenas 18% dos entrevistados apoiou a OTAN como principal decisor relativamente à PCSD (Ibidem). Nesta questão é de destacar que os entrevistados de 21 Estados-membros da UE e da OTAN nomearam maioritariamente – 48% –, a UE como a melhor representante para as questões relacionadas com a defesa (Ibid: 187).

1.5.Diferenças entre Estados-membros

Tal como na sequência das anteriores, também é possível identificar variações ao nível dos Estados-membros no apoio ou oposição à PCSD. Assim, Peters (2014: 398) observou que, sensivelmente desde 1996, o grupo de Estados-membros apoiantes da PCSD era composto pelos

países do Benelux, Alemanha, França, Itália e Espanha (Peters, 2014: 398), com uma percentagem média de apoio na ordem dos 60%. Em contrapartida, o grupo de Estados-membros opositores era composto pelo Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Suécia, Áustria, Portugal e Grécia, cuja taxa média de apoio rondava os 30% (Ibidem). À medida que a UE foi evoluindo, foram visíveis as alterações nos grupos acima mencionados. Assim, a partir de 2004, os Estados-membros fiéis ao desenvolvimento da PCSD continuaram a ser a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo, a França, a Itália e a Alemanha. Grupo do qual saiu, contudo, a Espanha (Ibidem). Por sua vez, no grupo dos Estados-membros céticos permaneceram apenas o Reino Unido e a Dinamarca. A novidade foi o surgimento de uma espécie de grupo neutral, do qual passaram a fazer parte Estados-membros, tais como a Finlândia ou a Suécia (Peters, 2014: 400). De notar, porém, que os restantes Estados-membros não se enquadravam completamente em nenhum destes grupos (Ibidem).

Por conseguinte, Genna e Justwan (2015: 4) observaram que o apoio público da PCSD variava consoante o nível de confiança dos Estados-membros mais poderosos, nomeadamente a Alemanha, a França e o Reino Unido. Assim, os indivíduos tendem a apoiar a integração no domínio da segurança e defesa da Europa quando confiam nestes Estados-membros. Dada a ausência de informações viáveis sobre as preferências e o comportamento futuro dos países fora da esfera europeia, a confiança nos Estados-membros fundadores era assim crucial (Ibidem). Desta forma, é evidente a evolução da opinião pública positiva relativamente à PCSD, nomeadamente, nos países que inicialmente se revelavam céticos – i.e., Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Suécia, Áustria, Portugal e Grécia – e passaram a ser apoiantes ou simplesmente neutros. A explicação para tal transformação leva à necessidade de uma maior compreensão sobre a evolução da opinião pública sobre a PCSD, para a qual a presente dissertação procura contribuir.

2. A Evolução da Opinião Pública sobre a Política Comum de Segurança e Defesa

Tal como já ficou referido no Capítulo I, desde o início que a PCSD constituiu uma ambição no sentido do maior aprofundamento da integração europeia. De tal forma que, durante a primeira fase, tais ambições remeteram para a criação de uma superpotência europeia no cenário mundial. Contudo, algumas das aspirações iniciais foram perdendo o apoio, uma vez que nem todos apoiavam de igual forma a trajetória evolutiva da PCSD. Mais tarde, a ideia de um novo enquadramento na ordem europeia voltou a ganhar apoio político, aumentando as expectativas de impulsionar a UE nos domínios

da segurança, da defesa (Kernic, 2009: 216). Desta forma, o processo de evolução que decorreu entre 1970 e 1990, acabou por ter um efeito significativo nas políticas de segurança nacionais que, no fim da Guerra fria deixaram de basear “as suas perceções de ameaça em apenas um grande inimigo” (Ibidem).

Kernic (2009: 217) destacou o período durante a Guerra Fria como aquele onde foi perceptível a evolução da opinião pública em matéria de segurança e defesa, muito devido à ameaça militar da União Soviética. Neste sentido, era expectável uma variabilidade da opinião pública, em função da percepção de ameaças à segurança interna (Carrilho, 1997). Com efeito, no início dos anos 80, a percepção dos riscos e vulnerabilidades na Europa era particularmente evidente (Carrilho, 1997: 14). Em 1980, 42% da população europeia ainda considerava possível uma guerra mundial nos 10 anos seguintes. Contudo, tal viria a alterar, sensivelmente, a partir de 1984 e até 1989. Já no início dos anos 90 foi observado um novo aumento das perceções sobre as ameaças (Ibidem), sobretudo na sequência da Guerra do Golfo e da crise da Jugoslávia (Kernic, 2009: 217).

Não obstante, de acordo com Manigart e Marlier (1997: 13), no geral, as questões relacionadas com a política externa e a cooperação com outros países era considerada uma responsabilidade da UE. Desta forma, os autores (Ibid: 12) observaram que entre 1976 e 1996, a maioria dos europeus sentiam que as decisões políticas no âmbito da segurança e defesa deveriam ser tomadas pela UE e não por cada Estado-membro. Contudo, entre 1991 e 1995, um em cada dois europeus era a favor de decisões conjuntas nesta matéria (Ibidem). Com efeito, a partir de 1996, a percentagem de inquiridos que apoiava as decisões políticas da defesa a cargo da UE diminuiu (Ibidem). No geral, os Estados-membros apoiantes eram a Holanda, a Itália e o Luxemburgo. Em contraste, o ceticismo estava confinado aos países do norte da Europa, nomeadamente à Finlândia, Suécia e Dinamarca (Ibidem). Por conseguinte, desde 1996, as perceções da opinião pública no domínio da segurança e defesa alteraram-se significativamente. Desta feita, os inquiridos passaram a preferir a segurança e defesa sob a liderança dos governos nacionais (Ibidem).

No mesmo sentido, as conclusões de um inquérito realizado pela Comissão Europeia, em 1996, revelaram que a maioria dos cidadãos europeus – cerca de 49% – tinham mais confiança nos respetivos governos nacionais, em matéria de defesa; enquanto que cerca de 47% da população europeia não considerava pertinente a existência de um exército europeu (Kernic, 2009:221). Ademais, o relatório revelou também que cerca de 79% dos cidadãos europeus defendia que a UE deveria desempenhar um papel mais decisivo na manutenção da paz (Ibidem). Por último, cerca de 60% dos

inquiridos revelava-se a favor de uma política de defesa comum entre os 15 Estados-membros, nomeadamente na Itália, Holanda, Grécia e Alemanha. Pelo contrário, tanto os suecos, como os dinamarqueses e os finlandeses, revelaram-se contra esta posição (Ibidem). Por sua vez, em 1997, o *Continuous Tracking Survey of European Opinion* praticamente repetiu a mesma ideia de aceitação de uma política de defesa comum da UE (Ibid: 222). Desta feita, cerca de 8 em cada 10 europeus defendia que os Estados-membros deveriam ter uma política de defesa comum. Os maiores níveis de apoio localizaram-se na Grécia, na França e na Bélgica (Ibidem).

No que diz respeito à análise dos interesses políticos dos cidadãos, deve ser enfatizado que tudo o que tem relação com as áreas da educação, saúde e cultura é mais provável de ser entendido pelos inquiridos como uma responsabilidade estritamente nacional. Em contraste, tudo o que está relacionado com a política externa e a cooperação com outros países é considerado uma responsabilidade da UE (Manigart e Marlier, 1997: 13). No início do século, uma série de questões militares e de defesa foram incluídas nos inquéritos realizados pelo Eurobarómetro – número 54 – (Kernic, 2009: 222). Desta forma, foi possível perceber a evolução da opinião pública da PCSD, no sentido em que permitiu um conhecimento mais específico das atitudes dos europeus em relação às questões da defesa europeia (Ibidem).

A análise do Eurobarómetro 54 (novembro/dezembro de 2000) revelou que o apoio a uma PCSD recebia a maioria de apoio dos cidadãos europeus – 73%. Contudo, os dados revelavam também a existência de diferenças entre os Estados-membros (Ibid: 223). Por exemplo, a Bélgica – com 84% –, a Grécia – com 83% –, a Itália – com 82% – e o Luxemburgo – com 80% – apoiavam a ideia de que a UE deveria ter uma Política Comum de Segurança e Defesa. Por sua vez, a Finlândia – com 47% –, o Reino Unido – com 51% –, a Suécia – com 57% – e a Irlanda – com 57% – eram os menos recetivos a tal ideia (European Commission, 2000). Além disso, os dados recolhidos no Eurobarómetro 54 permitiram averiguar as prioridades dos cidadãos no campo da segurança e defesa, nomeadamente, a luta contra o terrorismo transnacional, o crime organizado internacional, o tráfico de drogas, contra a SIDA, o cancro, o desemprego e a proteção do meio ambiente (Ibid: 217). Com efeito, as três ameaças que os europeus mais temiam eram o crime organizado, os possíveis acidentes em centrais nucleares e o terrorismo (Ibidem).

Em 2004, o Eurobarómetro 62 assinalou uma subida no apoio às políticas comuns em matéria de assuntos externos e de defesa. Neste sentido, cerca de 84% dos cidadãos europeus aprovavam a adoção de uma Política Comum de Segurança (Schoen, 2008a: 14). Por conseguinte, nos assuntos

institucionais mais específicos, cerca de 82% apoiavam a ideia de a UE possuir uma posição no CSNU, enquanto 77% apoiava o desenvolvimento do cargo de ministro dos Negócios Estrangeiros da UE (Ibidem). Mais tarde, tanto o Eurobarómetro 63, em 2005, como o Eurobarómetro 64, em 2006, assinalavam o apoio generalizado e contínuo PCSD (Kernic, 2009: 223).

Dito isto, no estudo publicado no verão de 2007 foi possível observar que 75% dos inquiridos apoiavam a PCSD. Por sua vez, apenas 16% se opuseram à mesma (Brummer, 2007: 186). Para além disso, o estudo revelou também a satisfação geral dos cidadãos para com o desempenho da UE em matéria de segurança e defesa. Assim, mais de 52% dos inquiridos considerava que a UE desempenhava um papel positivo na defesa e nos assuntos externos. Contudo, cerca de 13% dos cidadãos tinham uma opinião negativa sobre o papel da UE na defesa e nas relações externas, enquanto 24% não tinham uma opinião formulada sobre o papel da UE neste tema (Ibidem).

A partir de 2009, e na sequência da crise económica pós-2008, os níveis de confiança nas instituições da UE decaíram significativamente a cada ano, com exceção para 2012, quando foi observada uma pequena subida (Mckernan, 2015). A partir de 2013, cerca de 60% dos europeus não tinha confiança na UE (Comissão Europeia, 2013). E, no período entre 2007 e 2013 foi evidente uma queda nas perceções favoráveis à UE, passando de 68%, para 45% (Pew Research Center, 2013). Esta crise na credibilidade da UE estendeu-se a todas as suas políticas comuns, incluindo a segurança e defesa. Por exemplo, em 2012, a PCSD foi considerada a décima sexta política mais saliente, num *ranking* de 20 políticas comuns (Comissão Europeia, 2012). No mesmo sentido, as principais preocupações da PCSD foram reduzidas ao apoio do público no combate às ameaças globais e na promoção da democracia e dos direitos humanos fora da Europa (Ibidem).

Por conseguinte, na sequência da crise migratória, em 2010, e das tensões na Ucrânia (que atingiram um ponto preocupante com a anexação da Crimeia pela Rússia), em 2014, a perceção sobre a segurança europeia foi tida como estando sob ameaça (Mckernan, 2015). Neste sentido, quando, em 2015 foi perguntado aos cidadãos europeus quais eram os assuntos mais importantes que a UE/Estado-membro enfrentava, a maioria apontou a imigração – 58% – e o terrorismo – 25% – como as principais questões (Debomy, 2016: 43). Assim, à medida que a situação económica, o desemprego e as finanças públicas foram passando para segundo plano, os temas relacionados com a PCSD foram sendo considerados prioritários pela opinião pública europeia (Ibidem). Em particular, as questões relacionadas com a imigração, que aumentaram significativamente nos últimos anos. Com efeito, entre o outono de 2011 e de 2015, a percentagem de inquiridos que apontavam a imigração

como o principal assunto da UE evoluiu de 8%, para 58% (Debomy, 2016: 43). O mesmo pôde ser observado em relação ao terrorismo, pese embora em percentagens menores. Entre o outono de 2012 e o outono de 2015, a importância do terrorismo para os inquiridos aumentou de 4%, para 25% (Ibidem). Consequentemente, a grande maioria das outras questões, tais como a situação económica (de 54%, para 21%), o desemprego (de 32%, para 17%) e o estado das finanças (de 34%, para 17%) desceu significativamente (Debomy, 2016: 43).

Porém, no período compreendido entre 2015 e 2016, a política de imigração desceu na lista de prioridades dos europeus (de 38%, para 33%), enquanto o combate ao terrorismo aumentou de 34%, para 42% (Ibid: 59). Parte desta alteração pode estar relacionada com os ataques de Paris, em novembro de 2015. Contudo, em 2015, o aprofundamento da PCSD continuava com a mesma percentagem de apoio geral, situada nos 28%. Esta situação alterou-se em 2016, quando a PCSD passou para 4º lugar na lista de políticas prioritárias da UE (Nancy, 2016: 59).

Em suma, o momento de viragem da opinião pública relativamente à PCSD ocorreu, essencialmente, após o período de Guerra Fria. No entanto, a sua evolução foi marcada por oscilações ao longo dos anos. Por exemplo, até 1996, os europeus eram favoráveis à ideia da intervenção da UE em políticas de segurança e defesa. Porém, a partir desta altura, o apoio foi diminuindo, até sensivelmente ao ano de 2000. A partir desse ano, a opinião pública da PCSD melhorou significativamente, mas apenas até meados de 2008. Isto porque a última década, marcada pelo contexto de múltiplas crises na UE (Ferreira-Pereira, 2020) aumentou o sentimento de desconfiança relativamente à UE, na qual se inclui também a PCSD. Esta situação tendeu a reverter a partir de 2012, na sequência de novas ameaças à segurança. Por conseguinte, o apoio da opinião pública à PCSD tem-se mantido acima da média na maior parte dos Estados-membros, especialmente nos casos da Espanha e da Itália, tal como será analisado com maior detalhe, nas próximas secções.

3. A Opinião Pública face à Política Comum de Segurança e Defesa em Espanha

A adesão da Espanha à UE 10 anos após o fim da ditadura franquista, foi amplamente apoiada por um grande consenso pró-europeu existente na opinião pública espanhola e em todo o espectro político, desde os comunistas aos conservadores, incluindo também os nacionalistas periféricos da Catalunha e do País Basco (Llaudes e Molina, 2016). Para os espanhóis, a adesão à Comunidade Europeia (CE) significava, por um lado, o cumprimento de uma necessidade histórica; por outro lado,

um novo ponto de partida para a modernidade, em conjunto com os países mais avançados do norte europeu (Debomy, 2018: 3).

Na primavera de 1986, foi realizada uma sondagem para medir o nível de apoio da opinião pública espanhola relativamente à adesão à CE. Desta feita, 62% da população mostrou-se favorável à integração na UE (Debomy, 2018: 2), enquanto que apenas 4% considerava a adesão desfavorável. Não obstante, cerca de 34% não tinha uma opinião clara sobre o assunto (Ibidem). Na primavera de 1991, o nível de apoio subiu para os 78% (Debomy, 2018: 2). Assim, a percentagem de cidadãos espanhóis sem opinião definida sobre a adesão desceu significativamente, enquanto os desfavoráveis à adesão perderam 1%. Por conseguinte, entre 1992 e 1995 foi registada uma descida no apoio público à integração europeia, que ficou abaixo da média europeia. Contudo, essa descida foi compensada nos anos seguintes por um aumento do apoio público à UE e ao Euro (Ibidem).

No início da década de 2000, a Espanha conheceu o progresso económico, a modernização, as melhorias das condições de vida, o desenvolvimento social e uma maior influência a nível internacional, nomeadamente na UE e na OTAN (Debomy, 2018: 3). Desta forma, a opinião pública espanhola manteve-se ao lado da integração europeia, o que permitiu a participação da Espanha na União Económica e Monetária, sem grandes demandas (Ibidem). Contudo, já na segunda metade dos anos 2000, pareceram existir clivagens sociais quanto ao apoio geral à UE. Desta forma, os cidadãos economicamente mais bem posicionados revelavam-se totalmente favoráveis às inovações introduzidas pela UE, ao passo que aqueles com menor poder económico se mostravam mais céticos a tais mudanças. Para além disso, os mais jovens manifestavam-se mais reticentes à integração europeia, comparativamente com os mais velhos. Ainda assim, a percentagem de apoio público à UE superou a posição mais negativa dos restantes cidadãos espanhóis (Debomy, 2018: 3). Desta forma, na primavera de 2007, registou-se uma taxa de 75% de cidadãos espanhóis a favor da integração europeia, enquanto 14% que se revelavam contra (Ibid: 2).

Por sua vez, a crise económica que afetou grande parte das economias europeias, em 2008, também chegou a Espanha. O efeito social de tal crise verificou-se, sobretudo, no aumento do desemprego jovem e na deterioração das condições de vida. Como consequência, a opinião pública espanhola relativamente à UE ficou significativamente afetada (Debomy, 2018: 3). Assim, a perceção sobre a UE sofreu uma inversão, passando de instituição promotora de prosperidade e segurança, para a impulsadora da austeridade (Llaudes e Molina, 2016). Por conseguinte, a crise financeira afetou “negativamente a popularidade da UE” (Mora, 2015: 50). Assim, em 2012, 72% da população

espanhola tendeu a não confiar na UE (Llaudes e Molina, 2016). Contudo, esta tendência começou a mudar nos últimos anos. Com efeito, em 2015, 75% dos espanhóis sentiam-se cidadãos da UE (Debomy, 2018: 2). Mas, tal não significa que a Espanha tenha mantido o seu perfil tradicionalmente pró-europeu. Em 2016, apenas 47% dos espanhóis apresentavam uma visão favorável da UE (Ibidem). No final de 2017, a Espanha regressou ao cenário otimístico no que diz respeito ao apoio público à UE, com uma percentagem elevada – 73% – de espanhóis a acreditar que o seu país beneficiava da relação com a UE (Ibidem).

Particularmente sobre a PCSD, a Espanha tem sido desde o Tratado de Maastricht, e ao longo dos anos, um apoiante empenhado e constante (Muñiz, 2015: 52). Assim, o apoio generalizado à PCSD tem sido manifestado pelas elites políticas tanto na forma do discurso, como nos documentos estratégicos (Ibidem). Para Mora (2015: 50), a perceção espanhola desta política era tão simples e direta, quanto a perceção dos espanhóis sobre o projeto europeu. Esta aprovação da PCSD vem da crença global de que o que “é bom para a Europa é, a longo prazo, bom para a Espanha” (Muñiz, 2015, 53). Por conseguinte, durante o contexto de crise pós-2008, o pessimismo da opinião pública manteve-se restrito à política económica, não se estendendo à segurança e defesa (Mora, 2015: 50). Para a autora, a Espanha sempre defendeu as capacidades da PCSD. Por isso, procurou afirmar-se como um Estado-membro ativo, com a intervenção em diversas missões civis e militares na UE¹⁷; e um fervoroso apoiante do desenvolvimento de uma indústria de defesa europeia mais eficiente.

Ao longo do tempo, entre as elites políticas imperou o consenso necessário para o fortalecimento do papel, bem como das capacidades da PCSD, atendendo à cooperação do país com a OTAN (Arteaga, 2015: 52). No mesmo sentido, Mestres (2019) afirmou que as elites políticas espanholas sempre se orgulharam do consistente europeísmo dos seus cidadãos, sendo que entre os próprios partidos políticos também imperava um amplo consenso relativamente à representação na UE. A título de exemplo, tanto Mariano Rajoy, primeiro ministro do anterior governo espanhol, entre dezembro de 2011 e junho de 2018, como o socialista Pedro Sanchez, eleito primeiro-ministro espanhol em 2018, destacaram a UE como a principal prioridade da Espanha na política externa (Mestres, 2019).

Contudo, e na sequência do atentado terrorista de Barcelona, em agosto de 2017, a opinião pública espanhola começou a reverter a sua posição relativamente às ameaças à segurança europeia e

¹⁷ EUFOR Althea BiH em 2004; Atalanta em 2008; EUTM-Somalia em 2010; Destacamento Marfim (Senegal) e EUTM-Mali em 2013; EUNAVFORMED Shopia em 2015 e EUTM RCA em 2016 (Ministério de Defesa de Espanha 2015).

nacional. Lasheras (2015: 55) destacou que, depois do ataque ao Charlie Hebdo¹⁸, a maioria dos espanhóis considerava o jihadismo uma das principais preocupações de segurança, apoiando significativamente uma resposta militar a esta ameaça em lugares como a Síria, Iraque e o Sahel. Assim, entre os problemas mais importantes a resolver na UE, os espanhóis alegavam que, em primeiro lugar, estava o terrorismo, com uma percentagem de 48%; e, em segundo lugar, a imigração, com uma percentagem de 26% (Debomy, 2018: 5). No mesmo sentido, Mestres (2019) referiu que em torno das três principais prioridades políticas da Espanha, as políticas externas e de segurança eram a segunda prioridade mais importante para os espanhóis.

Com efeito, Tallmeister (2013) observou uma tendência da opinião pública para considerar a imigração uma ameaça. Algo que se desenvolveu nas agendas de vários Estados europeus na última década. Para o autor, os diferentes fluxos migratórios de grande escala ocorridos na Europa, a partir de 2015, contribuíram para que os temas de segurança se expandissem também para questões relacionadas com a imigração (Ibidem). Pese embora a imigração seja “uma ameaça percebida e não objetiva” (Ibidem), a realidade é que a opinião pública generalizada sustentava esta ideia de que a imigração era uma “ameaça à segurança pública” (Ibidem). E no caso particular da Espanha isso não foi exceção. Tanto após o 11 de setembro de 2001, como depois dos trágicos acontecimentos do 11 de março de 2004, na cidade de Madrid, a opinião pública espanhola tendeu a culpar a imigração pela crescente falta de segurança, relacionando-a também à ameaça terrorista (Saux, 2007: 62). O 11-M, como ficou historicamente conhecido, tratou-se de um atentado terrorista onde explodiram, quase em simultâneo, 10 bombas em 4 comboios urbanos no centro da capital espanhola (Constitución española, 2003). Este ataque, reivindicado mais tarde pela Al-Qaeda, provocou a morte de 192 pessoas, ficando marcado como o atentado mais mortífero em solo espanhol (Ibidem). Não obstante esse ato de culpabilização, a Espanha continuou a revelar grandes indícios de apoio quer à PCSD, quer a uma Política Comum de Imigração (Llaudes, 2017). É interessante notar que o mesmo não se verificou em Itália – o estudo de caso desenvolvido com mais detalhe na seção seguinte.

¹⁸ O massacre ao Charlie Hebdo, no dia 7 de janeiro de 2015, consistiu num ataque armado, realizado por 2 homens armados à sede do semanário satírico, que culminou em doze mortes (L'express 2015).

4. A Opinião Pública face à Política Comum de Segurança e Defesa em Itália

A Itália à UE, foi um dos Estados fundadores das Comunidades Europeias (i.e. CECA, CEE e EURATOM) como um passo positivo para ultrapassar a opressão ditatorial vivida na época de Benito Mussolini. Historicamente, opinião pública italiana mostrou-se confiante de que o caminho para um futuro próspero estaria na adesão às Comunidades Europeias, e, mais tarde, na livre circulação de pessoas e mercadorias e na integração no Euro e adoção da moeda única (Montefiori, 2019). Assim, de acordo com Janning (2018), os italianos reconheceram que a adesão à CE trouxe benefícios, dos quais destacam, por exemplo, a PCSD. Contudo, apesar do otimismo da adesão, os italianos mantiveram um *'low-profile'* inicial, assumindo um papel maior de consumidor, do que provedor de segurança (Foradori e Rosa, 2008: 173). Tal foi especialmente evidente no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a política externa e de segurança da Itália esteve dividida entre dois eixos. Por um lado, a lealdade aos EUA/OTAN (atlantismo); por outro lado, o compromisso ao processo de integração europeia (europeísmo) (Ibidem). Neste sentido, e do ponto de vista da segurança e defesa, a Itália era, genuinamente, pró-europeia e apoiava a promoção da integração europeia nos campos da segurança e defesa (Ibid:174).

A partir da década de 90, o cenário internacional proporcionou às elites políticas italianas uma oportunidade de implementarem novos objetivos estratégicos no panorama internacional. Como consequência, o *'low profile'* inicial deu lugar a uma atitude mais ativa por parte da Itália (Faleg, 2013: 61) no que se refere à PCSD. Desde então, o país tem participado em missões internacionais e contribuído, quer para a UE, como para a OTAN (Ibidem) com recursos operacionais e económicos. Contudo, neste binómio, Faleg (Ibid: 50) observou que a Itália esteve sempre tendencialmente mais próxima da UE. O autor destacou três fatores que justificam esta atitude mais ativa por parte de Itália. Em primeiro lugar, devido ao alcance operacional da UE, que abrangia áreas geográficas do interesse italiano, tais como, por exemplo, o caso dos Balcãs Ocidentais e, mais recentemente, das regiões do Sudeste africano e do Sahel (Ibidem). Em segundo lugar, porque a indústria de defesa italiana beneficiava do desenvolvimento progressivo do mercado de defesa europeu (Ibid:51). E, por último, porque o tipo de missões da UE ia de encontro às características das missões de intervenção italiana, em países terceiros, particularmente, no que se refere à intervenção maioritariamente humanitária e de construção do Estado, cujo envolvimento era considerado de baixo risco e não ofensivo (Ibidem).

Porém, com o passar dos anos, o apoio italiano à integração europeia foi-se degradando (Montefiori, 2019). De acordo com Mauro (2014: 148), entre 1991 e 2012, assistiu-se a uma diminuição crescente do apoio italiano à UE. Durante a década de 1990, cerca de 70% dos italianos consideravam a adesão à UE uma ‘coisa boa’ (Ibidem). Porém, desde o início dos anos 2000, este número tem vindo a diminuir progressivamente, até 2011, quando atingiu apenas 41% da percentagem de apoio à UE (Ibidem). Em particular, relacionado com a PCSD, Galantino (2015: 58) observou também uma tendência decrescente. Neste sentido, os italianos começaram a revelar sinais de afastamento, a partir de 2004, tendo passado de um apoio à PCSD na ordem dos 78% na primavera de 2000, para um apoio de 48%, no outono de 2013. No mesmo sentido, no início do milénio, Manigart (2001: 10) concluiu que a confiança italiana na possível componente militar da UE estava abaixo da média europeia, com valores a rondar os 67%. Por conseguinte, relativamente a quem deveria tomar decisões aquando uma intervenção militar, a opinião pública italiana revelou-se dividida entre a opção nacional e o voto maioritário não vinculativo no quadro da UE¹⁹ (Ibid: 13). Curiosamente, no que diz respeito aos níveis referentes à tomada de decisão no domínio da defesa, a opinião pública italiana moveu-se no sentido contrário, manifestando-se maioritariamente defensora de que as decisões sobre a PESD deveriam ser tomadas pela UE (Ibid:12).

Entre 2001 e 2003, com a entrada dos EUA nas guerras com o Iraque e o Afeganistão, observou-se uma divisão de opiniões no seio da UE. Enquanto a França e a Alemanha mantiveram um posicionamento antiguerra relativamente aos conflitos armados, o governo italiano, à época liderado por Silvio Berlusconi, tendeu a apoiar uma posição mais atlantista. Foradori e Rosa (2008: 181) justificaram o posicionamento da Itália, como resultado de três fatores. Em primeiro lugar, os autores salientaram que todos os governos italianos do pós-guerra tenderam sempre para o lado liderado pelo aliado mais forte, neste caso, os EUA (Ibidem). Em segundo lugar, os autores destacaram as ligações pessoais de Berlusconi e George W. Bush – o Presidente dos Estados Unidos da América entre 2001 e 2009 – como influenciadoras na posição da política externa italiana (Ibidem). Por último, os autores enfatizaram o papel reforçado da Itália, na mediação entre a UE e os EUA, quando, nos meses posteriores ao lançamento das missões militares no Iraque, o primeiro-ministro italiano esteve à frente das relações com Berlim/Paris e Washington (Ibidem), respetivamente.

¹⁹ O voto maioritário não vinculativo mantém o direito de cada Estado-membro ter o poder de decisão sobre enviar ou não tropas nacionais para a intervenção militar.

Com efeito, até 2006, as posições políticas em matéria de segurança e defesa tomadas pela Itália recaíram para o Atlantismo (Faleg, 2013: 63). Contudo, a partir desta altura, e com a eleição de Romano Prodi como primeiro-ministro, as condições alteraram-se favoravelmente para a UE (Ibidem). Esta situação voltou a reverter-se, em 2008, com a nova eleição de Silvio Berlusconi que se manteve no poder até 2011. A propósito destas oscilações, Carbone (2009: 98) referiu que Berlusconi apenas apoiava a UE quando existisse interesse político em jogo, caso contrário o posicionamento recaia maioritariamente para a vertente atlantista, principalmente se isso significasse implicações favoráveis para os interesses económicos italianos (Ibidem).

A partir de 2011, o país foi fortemente atingido pela crise económica e financeira que abalou toda a Zona Euro (Tuccari, 2014). As rígidas políticas de austeridade impostas pela UE, a par da contínua recessão económica, para além de ter levado à instabilidade política²⁰, contribuiu para o aumento do descontentamento dos italianos relativamente aos seus próprios líderes, mas também em relação à UE (Fedele, 2016). Como consequência, Janning e Klavehn (2016) observaram que a crise económica também teve um impacto significativo no apoio da opinião pública italiana à PCSD. Em particular, o *EU Cohesion Monitor* revelou que, entre 2007 e 2017, o apoio da opinião pública italiana à PCSD desceu cerca de 6 décimas – em 2007, o valor de aprovação era de 5,2 e, em 2017, o valor era de 4,6 – (Ibidem). Não obstante, nos últimos 10 anos, a confiança da opinião pública italiana na UE, assim como o sentimento de identidade europeia melhorou. A confiança na UE subiu uma décima; enquanto o sentimento de identidade subiu dois pontos e duas décimas.

Pese embora a opinião pública relativamente à PCSD tenha descido ligeiramente, as elites políticas italianas continuaram a investir na relação do país com a UE. Destaca-se aqui o papel de Mário Monti – primeiro-ministro entre 2011 e 2013 – (Faleg, 2013: 5), que afirmou o posicionamento da Itália em matéria de segurança e defesa, através de “ações políticas mais assertivas destinadas a alcançar um maior grau de europeização no setor de defesa” (Ibidem). Faleg (2013) destacou que este investimento da Itália na PCSD da UE se baseou em três aspetos: nos recursos, nas estruturas e na interoperabilidade (Ibidem). Assim, em dezembro de 2013, a Itália revelou-se favorável ao investimento na PCSD, quando organizou o seminário “Mais Europa na Defesa”, antecipando a preparação para o Conselho Europeu, cujo objetivo era de convencer os

²⁰ Nesta altura os políticos nacionais italianos foram incapazes de fornecer respostas efetivas para a situação económica (Fedele, 2016). Os 6 Primeiros-ministros (Silvio Berlusconi de 2008 a 2011, Mario Monti de 2011 a 2013, Enrico Letta de 2013 a 2014, Matteo Renzi de 2014 a 2016, Paolo Gentiloni de 2016 a 2018 e Giuseppe Conte de 2018 até à data) que representaram Itália de 2008 até hoje mostram a instabilidade que ainda se vive em Itália (Tuccari, 2014).

restantes Estados-membros que uma PCSD era do interesse comum (Mhp Communications, 2014). No ano seguinte, Matteo Renzi tornou-se primeiro-ministro italiano (de 2014 a 2016), e manteve o envolvimento italiano na PCSD expressando apoio à candidatura de Federica Mogherini – à época Ministra das dos Negócios Estrangeiros – para Alta Representante da Política Externa e de Segurança da UE (Balfour e Robustelli, 2019).

No geral, concluiu-se que, à semelhança de Espanha, a Itália sempre revelou altos índices de apoio da opinião pública à PCSD, no seio da qual faz questão de exercer um papel ativo e de especial destaque. Mesmo com a crise migratória em solo italiano e da incerteza da UE para lidar com a situação, a opinião pública italiana tem-se revelado otimista para com a UE, no geral, e a PCSD, em particular, apesar das descidas percentuais no apoio esta área da integração europeia (Balfour e Robustelli, 2019).

Conclusão

O presente capítulo apresentou a evolução da opinião pública face à PCSD, no geral, e a evolução do apoio da opinião pública à PCSD em Espanha, e em Itália, em particular. Da análise, concluiu-se, em primeiro lugar que existem fatores, tais como o perfil do cidadão (que inclui a idade, a educação ou a ideologia), a relação das elites políticas com os cidadãos, a saliência dos diferentes domínios da PCSD, e as diferenças entre Estados-membros que podem influenciar a perceção da opinião pública relativamente à PCSD. Em segundo lugar, concluiu-se que o apoio da opinião pública a um pilar de segurança e defesa comum tem variado de acordo com os acontecimentos geopolíticos emergentes, por exemplo, o efeito do fim da Guerra Fria, quando os Estados-membros consideraram que as decisões sobre os assuntos de segurança e defesa deveriam ser tomadas pela UE. No mesmo sentido, verificou-se o mesmo posicionamento tanto na Espanha, como na Itália, pese embora estes dois casos se tenham revelado maioritariamente otimistas no apoio à PCSD, desde a sua integração.

Porém, a emergência do contexto pós-2008 motivou uma reviravolta no desenvolvimento da opinião pública relativamente à PCSD. Assim, tanto a nível europeu, como na Espanha e na Itália, o apoio público, aumentou de forma significativa²¹. Particularmente em Espanha, assim como na maior parte dos Estados-membros, o apoio público à defesa europeia aumentou, como consequência dos atentados terroristas vividos em solo europeu, a partir de 2012. No mesmo sentido, na Itália o apoio público italiano à PCSD aumentou, sobretudo em 2010 e 2011. Por último, a análise evolutiva

²¹ No que diz respeito aos anos próximos do pós-crise- 2010 e 2011.

permitiu-nos concluir que as mudanças domésticas, provocadas pela crise económica e pelos desafios internacionais levaram a uma mudança significativa na opinião pública em relação à integração europeia (Schimmelfennig, 2017) e, por conseguinte, à PCSD. Este é um assunto que será tratado com maior detalhe no próximo capítulo deste estudo.

CAPÍTULO III

A Política Comum de Segurança e Defesa e a Opinião Pública em Espanha e Itália: de 2003 a 2019

Após a análise realizada no capítulo anterior, em que se concluiu que o apoio da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD foi tendencialmente elevado, o presente capítulo procura agora analisar o progresso evolutivo desse apoio, atendendo a dois marcadores temporais. Em primeiro lugar, ao longo do período pré-crise económica, compreendido entre o ano de 2003 e o ano de 2008; e, em segundo lugar, durante o período pós-crise económica, analisado entre os anos de 2010 e 2019. Tal divisão temporal afigurou-se de suma importância para a resposta à pergunta de investigação orientadora deste estudo que aqui relembramos: Como evoluiu o apoio da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD entre 2003 e 2019?

Igualmente importante para a resposta à pergunta de investigação é a abordagem metodológica interpretativista, aplicada na forma de um estudo comparado (Morlino, 2018) no tempo e no espaço tendo por base os dados provenientes dos Eurobarómetros *Standard* número 59 (2003); 60 (2003); 61 (2004); 62 (2004); 63 (2005); 64 (2005); 65 (2006); 66 (2006); 67 (2007); 68 (2007); 69 (2008); 70 (2008); 74 (2010); 75 (2011); 76 (2011); 77 (2012); 78 (2012); 79 (2013); 80 (2013); 81 (2014); 82 (2014); 83 (2015); 84 (2015); 85 (2016); 86 (2016); 87 (2017); 88 (2017); 89 (2018); 90 (2018); 91 (2019) e 92 (2019). Foram escolhidos os citados Eurobarómetros uma vez que os outros Eurobarómetros, nomeadamente o *Special Eurobarometer*, o *Flash Eurobarometer* e o *Qualitative Studies*, não continham informação sobre a evolução da opinião pública relativamente à PCSD. Dito isto, só nos Eurobarómetros *Standard* foi possível encontrar a pergunta "Por favor, diga, para cada afirmação, se é a favor ou contra: Uma Política Comum de Segurança e Defesa entre os Estados-membros da UE"²², que orientou o estudo.

Para efeitos de operacionalização, a escolha analítica dos dados "a favor" permitiu-nos examinar a evolução da opinião pública nos termos definidos pelo Schimmelfennig (2017), i.e., validando a expectativa de que a evolução da opinião pública em Espanha e em Itália no período entre 2003 e 2019 seria tendencialmente *integration-friendly*. Para tal, considerou-se empiricamente que a expectativa seria validada quando os resultados favoráveis da opinião pública à PCSD fossem superiores a 50%.

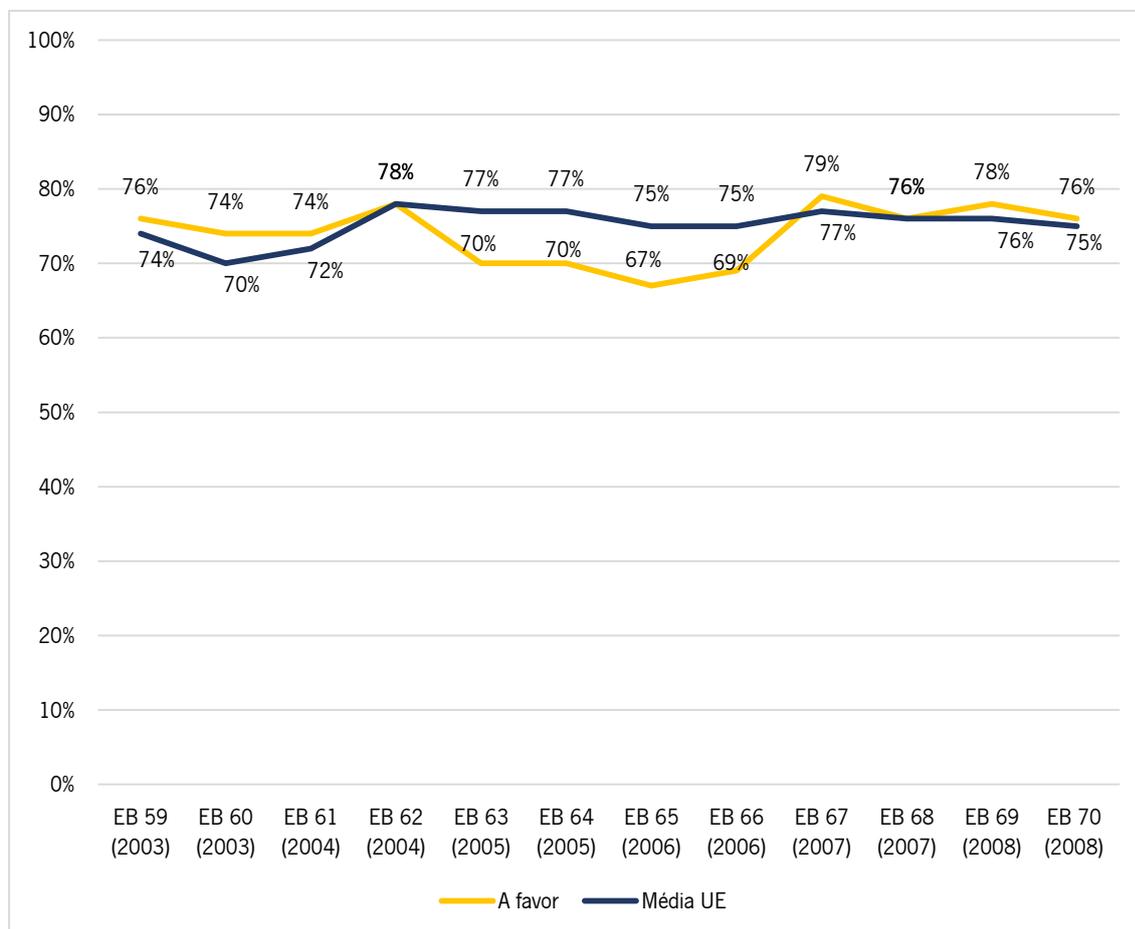
²² "What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. A common defence and security policy among EU Member States (%)" - *Standard Eurobarometer*.

Deste modo, o presente capítulo apresenta a análise evolutiva da opinião pública face à PCSD, tanto em Espanha como em Itália, em perspetiva comparada. Para isso, a análise está organizada de acordo com os dois períodos já apresentados – pré e pós-crise económica – também eles analisados de forma comparativa. De um modo geral, verificou-se que no período pré-crise o apoio da opinião pública italiana foi maioritariamente superior ao espanhol, à exceção dos anos de 2007 e 2008. Por sua vez, no período pós-crise, as percentagens de apoio da opinião pública espanhola foram maioritariamente superiores às italianas. De forma a compreender esta tendência evolutiva, compararam-se as percentagens de apoio da opinião pública em Espanha e em Itália, com as percentagens de apoio médio da opinião pública europeia. Tal comparação revelou que a Espanha esteve predominantemente acima da média europeia. Por sua vez, a Itália esteve maioritariamente abaixo da média europeia.

No quadro analítico proposto como guia para este estudo – i.e., o Intergovernamentalismo – os resultados obtidos permitem antecipar que a Espanha e a Itália demonstram uma postura *integration-friendly* quanto ao apoio da sua opinião pública à PCSD. Por sua vez, os dois estudos de caso sugerem que as perceções da opinião pública para com a PCSD são afetadas de forma diferente perante situações de crise, tendo em consideração a perceção da opinião pública sobre os ganhos ou as perdas da integração em matérias de segurança e defesa. Nesse sentido, os dados recolhidos comprovaram que a perceção da opinião pública em Espanha foi congruente com os benefícios da integração em matérias de segurança e defesa e, por isso, o trajeto evolutivo da opinião pública foi mais estável e maioritariamente superior do que o trajeto evolutivo italiano. Neste caso em particular, os dados revelaram que a perceção das perdas decorrentes de um processo de desintegração em matéria de segurança e defesa afetaram a opinião pública italiana. Por isso, apesar de apresentarem um apoio predominantemente alto, o trajeto evolutivo dos dados é marcadamente inconstante por picos crescentes e decrescentes de apoio à PCSD.

1. A Evolução da Opinião Pública Espanhola em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pré-crise económica: 2003-2008

Gráfico 1: A evolução da opinião pública espanhola relativamente à PCSD no contexto pré-crise económica



Fonte: Desenvolvido pela autora

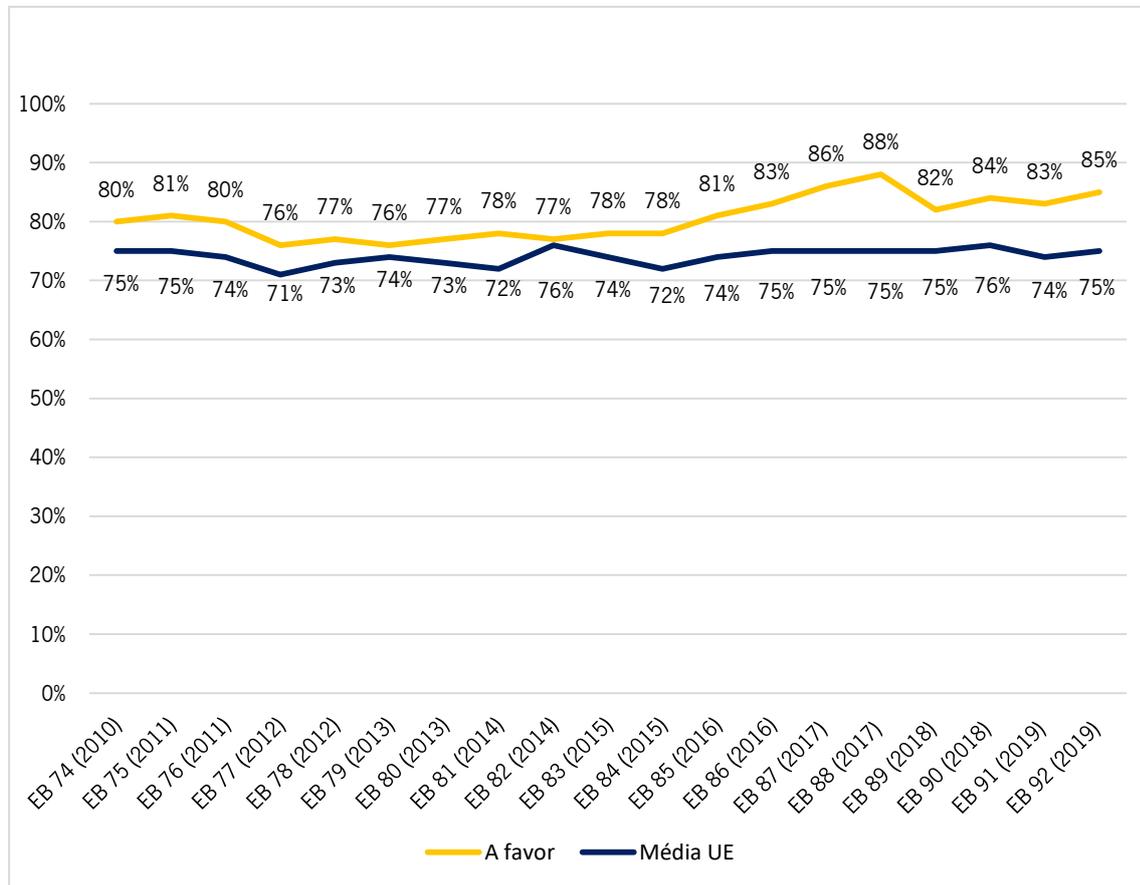
De acordo com a análise do gráfico 1, a evolução do apoio da opinião pública espanhola relativamente à PCSD no período pré-crise económica – entre 2003 e 2008 – foi constante e maioritariamente elevado. A análise começou em 2003, no Eurobarómetro *Standard* n° 59 e o n° 60, com o registo de percentagens de apoio situado nos 76% e 74%, respetivamente. Em 2004, este valor manteve-se no Eurobarómetro *Standard* n° 61 e subiu para os 78%, no Eurobarómetro *Standard* n° 62. Contudo, em 2005, verificou-se uma descida de oito pontos percentuais (Eurobarómetro *Standard* n° 63), que se manteve no Eurobarómetro *Standard* seguinte (n° 64), ficando o apoio à PCSD fixado nos 70%.

Apesar de 2006 iniciar com a maior descida na percentagem de apoio do período pré-crise, o segundo semestre contrabalançou este valor com uma ligeira subida. Assim, os valores apresentados em 2006 foram 67% no Eurobarómetro *Standard* nº 65, e 69% no Eurobarómetro *Standard* nº 66. Por sua vez, em 2007, a subida registada foi muito significativa, com os valores a atingirem os 79% (Eurobarómetro *Standard* nº 67). Este foi a percentagem mais alta de apoio verificada ao longo do período pré-crise económica. Pese embora o segundo semestre de 2007 (Eurobarómetro *Standard* nº 68) tenha registado uma descida de 3 pontos percentuais, para os 76% de apoio público dos espanhóis à PCSD, isso não significou, contudo, uma tendência de descida. Aliás, em 2008 volta a verificar-se uma subida de apoio para os 78% (Eurobarómetro *Standard* nº 69).

No geral, durante este período em análise, a média de apoio da opinião pública à PCSD rondou os 74%, sendo que os valores mais elevados – de 79% – foram registados em 2007, no Eurobarómetro nº 67. Por sua vez, os valores mais baixos – de 67% – verificaram-se em 2006, no Eurobarómetro nº 65. Este resultado revelou-se congruente com os valores médios de apoio à PCSD verificados na UE e registados igualmente como termo comparativo no gráfico 1. Relativamente a este resultado, merece destaque o período entre 2005 e 2006 - os anos em que o apoio dos espanhóis à PCSD foi o mais baixo durante o período pré-crise económica. Desta forma, esta primeira análise permitiu-nos verificar que o apoio da opinião pública espanhola no período pré-crise económica se manteve constantemente acima dos 50%. Assim, para o período compreendido entre 2003 e 2008, conseguimos confirmar a expectativa de que a opinião pública espanhola se revelou *integration-friendly* relativamente à PCSD.

2. A Evolução da Opinião Pública Espanhola em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pós-crise económica: 2010-2019

Gráfico 2: A evolução da opinião pública espanhola relativamente à PCSD no contexto pós-crise económica



Fonte: Desenvolvido pela autora

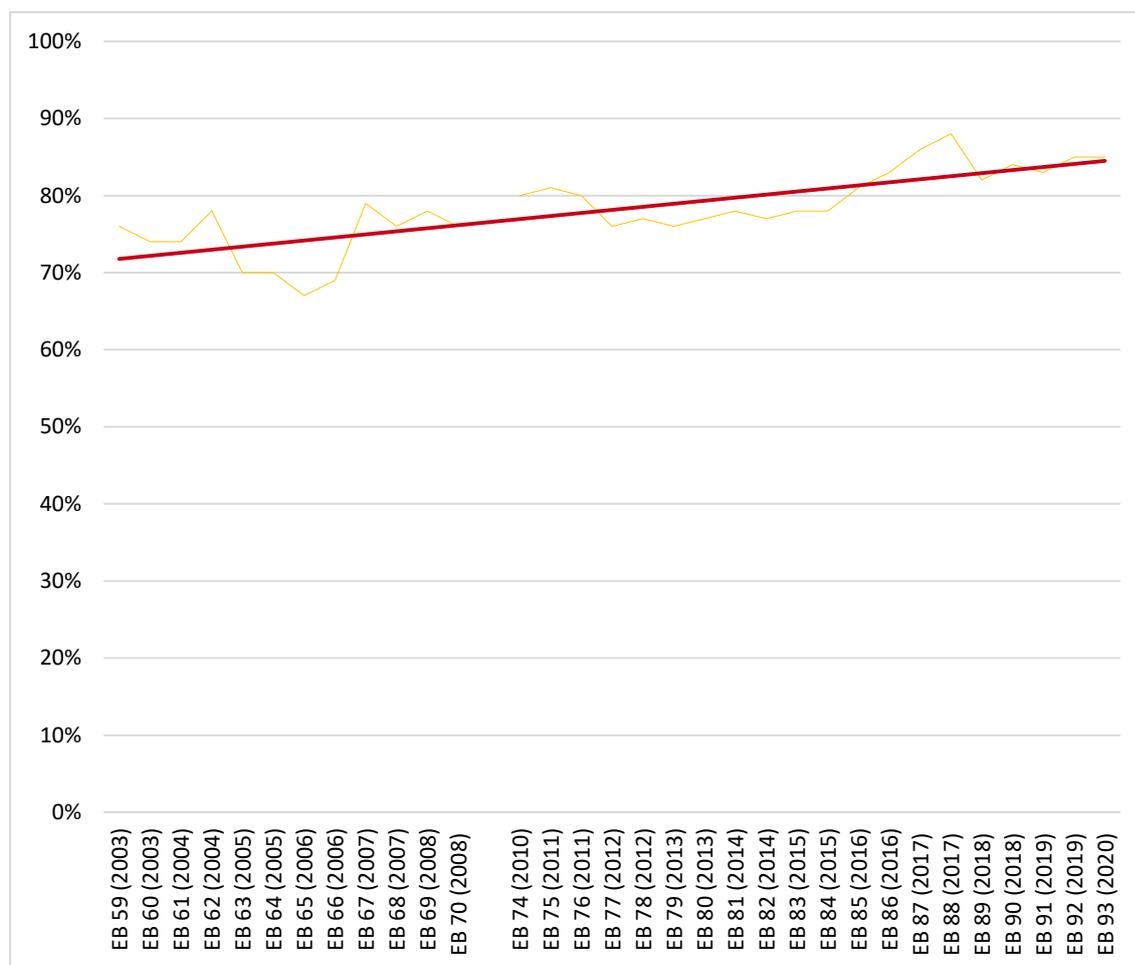
A partir de 2010 verificou-se um aumento progressivo do apoio público à PCSD até 2019. Assim sendo, o primeiro valor registado no período pós-crise, em 2010, foi de 80% (Eurobarómetro *Standard* n.º 74). De destacar, porém, que a última percentagem apresentada no contexto pré-crise económica tinha sido de 76%. Assim sendo, verificou-se, desde logo uma subida no valor do apoio no contexto pós-crise económica. Em 2011, este valor manteve-se, tendo-se registado uma subida mínima de 1 ponto percentual no primeiro semestre (Eurobarómetro *Standard* n.º 75), mas voltou para os 80% no segundo semestre (Eurobarómetro *Standard* n.º 76). Em 2012, o apoio fixado nos 80% sofreu uma descida para os 76% (Eurobarómetro *Standard* n.º 77), tendo subido 1 ponto percentual ainda no final de 2012 (Eurobarómetro *Standard* n.º 78). A mesma variação de 1 ponto percentual verificou-se em 2013, entre os Eurobarómetros *Standard* n.º 79 e n.º 80, colocando a percentagem de apoio público dos

espanhóis à PCSD nos 77%. Assim, em 2014 verificou-se uma subida para os 78% (Eurobarómetro *Standard* n° 81), que desceu novamente para os 77% no segundo semestre de 2014 (Eurobarómetro *Standard* n° 82).

Porém, em 2015 verificou-se uma subida do apoio da opinião pública espanhola à PCSD para os 78% (nos Eurobarómetros *Standard* n° 83 e 84), que aumentou continuamente até 2017. Em 2016, analisado através dos Eurobarómetros *Standard* n° 85 e 86, as percentagens de apoio aumentaram para 81% e 83%, respetivamente. Por sua vez, em 2017, os resultados dos Eurobarómetros *Standard* n° 87 e n° 88 revelaram um aumento gradual para os 86% e os 88%, respetivamente. Com relação aos valores presentes no Eurobarómetro *Standard* n° 88, este foi o valor mais alto de apoio da opinião pública espanhola no período pós-crise económica. Contudo, em 2018, estes valores desceram 6 pontos percentuais, fixando o valor de apoio da opinião pública à PCSD nos 82% (Eurobarómetro *Standard* n° 89). Não obstante, ainda no final de 2018 (analisado no Eurobarómetro *Standard* n° 90) verificou-se uma nova subida de 2 pontos percentuais, até aos 84%. Contudo este valor não se manteve em 2019, tendo descido para os 83%, no Eurobarómetro n° 91 e voltado a aumentar para os 85%, no Eurobarómetro n° 92.

No geral, no período pós-crise, compreendido entre 2010 e 2019, a média de apoio dos espanhóis à PCSD rondou os 81%, valor este que se revelou superior em dois momentos analíticos. Em primeiro lugar, quando comparado com o período pré-crise económica, que havia registado um valor médio de apoio a rondar os 74%. E, em segundo lugar, quando comparado com a própria média europeia, cujos dados do gráfico 2 permitem verificar que a Espanha se manteve praticamente sempre acima dos dados da média europeia. Esta tendência registou-se desde o início do período pós-crise económica, contudo acentuou-se em 2014, tendo atingido o seu pico mais elevado em 2017. Os dados observados no gráfico 2 confirmam que relativamente ao período pós-crise, os valores de apoio da opinião pública face à PCSD fixaram-se bem acima dos 50% ao longo de todo o período analítico, validando-se assim a expectativa de que a opinião pública espanhola se revelaria *integration-friendly* face à PCSD também no período pós-crise económica.

Gráfico 3: Tendência evolutiva da opinião pública espanhola entre 2003 e 2019

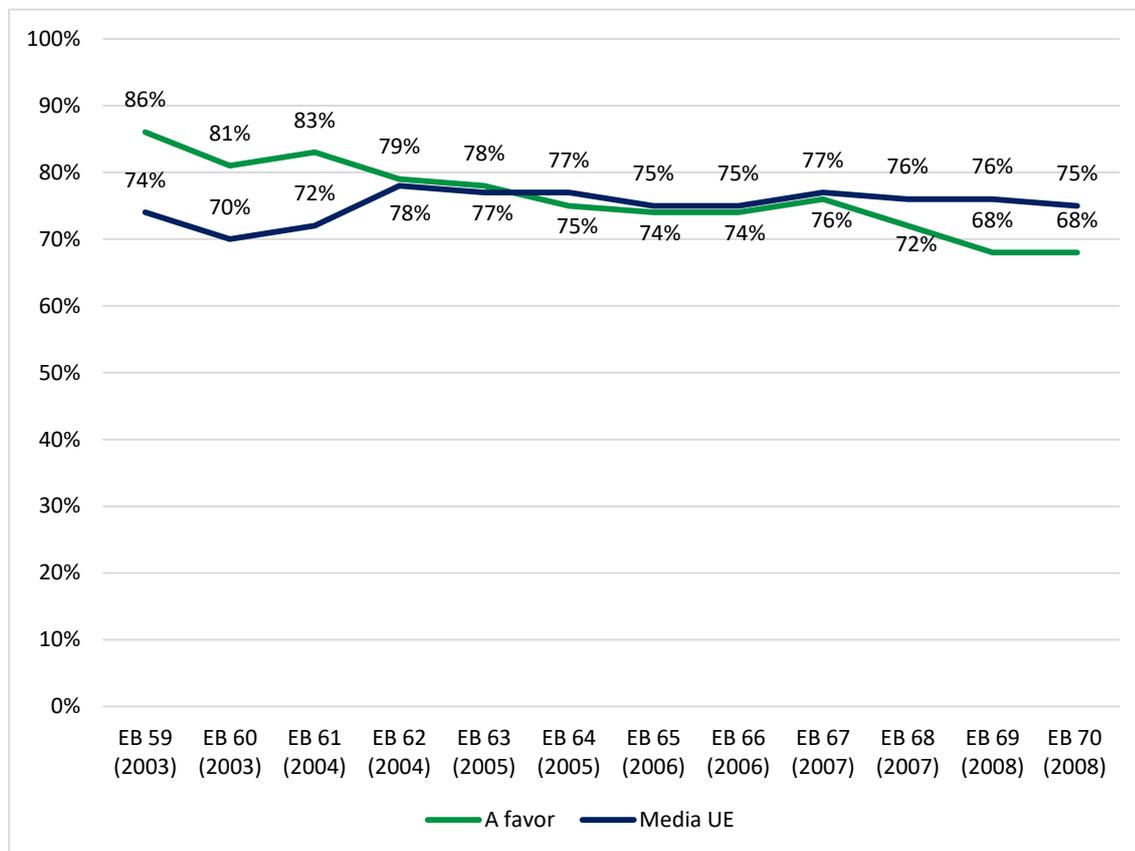


Fonte: Desenvolvido pela autora

Para uma melhor compreensão sobre o trajeto evolutivo do apoio da opinião pública à PCSD em Espanha, no período entre 2003 e 2019, o gráfico 3 permite-nos perceber que a evolução da opinião pública espanhola revelou uma progressão gradual e constante, com maior destaque no intervalo temporal pós-crise económica. Para além disso, e comparando a percentagem de apoio público espanhol à PCSD registada no Eurobarómetro *Standard* n.º 59 (em 2003) com a percentagem registada no último Eurobarómetro n.º 92 (em 2019) concluímos que ao longo dos 16 anos que compõem o período de análise, o apoio espanhol à PCSD aumentou cerca de 11 pontos percentuais. Tal resultado, reforça assim o argumento de que a evolução da opinião pública espanhola face à PCSD se revelou essencialmente *integration-friendly*.

3. A Evolução da Opinião Pública italiana em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pré-crise económica: 2003-2008

Gráfico 4: A evolução da opinião pública italiana relativamente à PCSD no contexto pré-crise económica



Fonte: Desenvolvido pela autora

De acordo com a análise do gráfico 4, a evolução da opinião pública italiana relativamente à PCSD no período pré-crise económica – entre 2003 e 2008 – revelou uma tendência de perda de apoio contínuo ao longo dos anos. No início de 2003, a percentagem de apoio começou nos 86%. Este foi o valor mais alto apresentado em todo o período pré-crise económica. No final de 2003, esta percentagem diminuiu cerca de 5 pontos percentuais, tendo passado para os 81% no Eurobarómetro nº 60. Ainda assim, no primeiro semestre de 2004 verificou-se novamente uma subida, para os 83% (Eurobarómetro *Standard* nº 61). Contudo, a partir desse momento, e até 2006, verificou-se uma descida progressiva dos valores de apoio da opinião pública italiana à PCSD. Assim, ainda no final de 2004, o Eurobarómetro *Standard* nº 62 registou uma descida de 4 pontos percentuais, para os 79% de apoio. Seguidamente, em 2005, as percentagens de apoio diminuíram novamente, desta vez para os 78% e os 75%, respetivamente (Eurobarómetros *Standard* nº 63 e 64). Por sua vez, em 2006, a

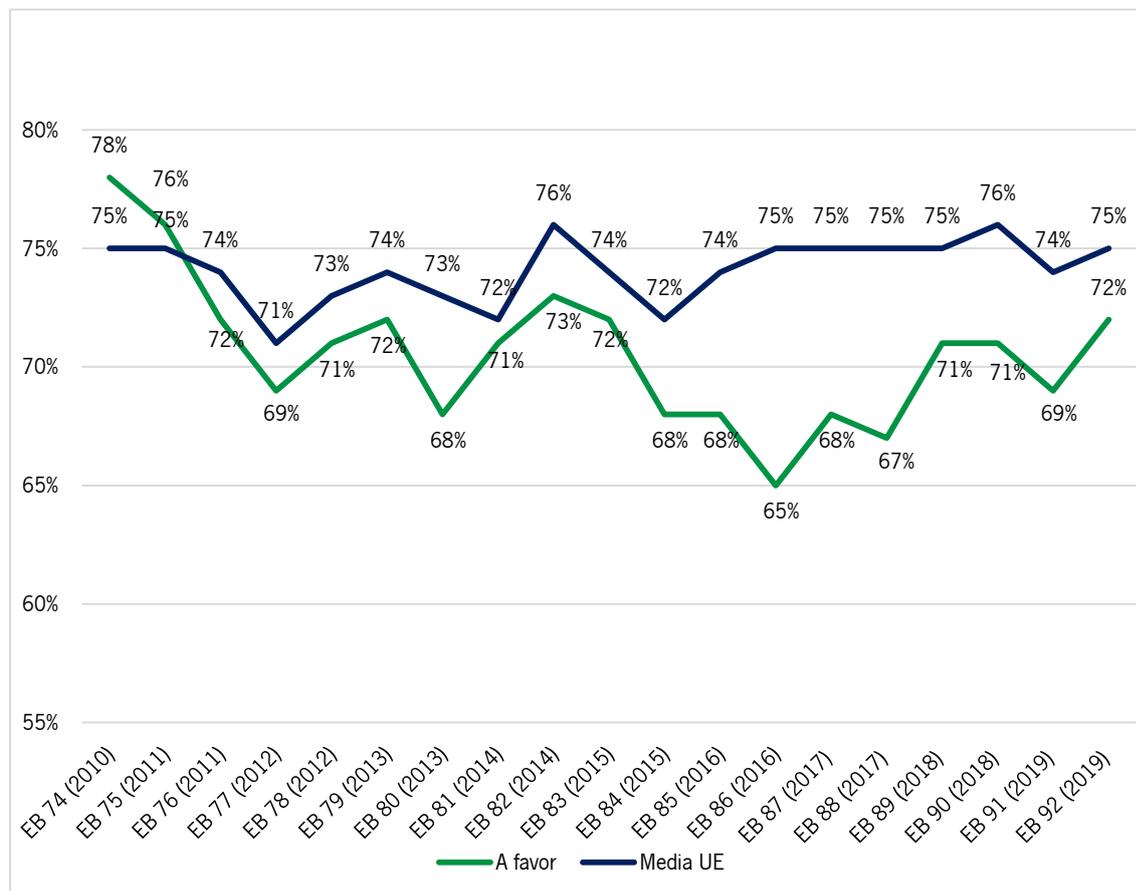
percentagem de apoio volta a descer, agora para os 74% (Eurobarómetro *Standard* n° 65), valor este que se manteve inalterado no segundo semestre de 2006. (Eurobarómetro *Standard* n° 66).

No início de 2007, com base no Eurobarómetro *Standard* n° 67, verificou-se uma ligeira subida na taxa de apoio dos italianos à PCSD, para os 76%. Contudo, este valor perdeu expressão no segundo semestre de 2007 (Eurobarómetro *Standard* n° 68) com a descida do apoio público para os 72%. Por fim, em 2008 a tendência decrescente manteve-se e a taxa de apoio dos italianos à PCSD fixou-se nos 68% (Eurobarómetro *Standard* n° 69). Este foi o valor mais baixo registado no período pré-crise económica, tendo-se mantido até ao final de 2008 (Eurobarómetro *Standard* n° 70).

No geral, durante o presente período, a média de apoio da opinião pública italiana à PCSD rondou os 76%, sendo que os valores mais elevados – de 86% – foram registados em 2003, no Eurobarómetro n° 59. Por sua vez, os valores mais baixos – de 68% – verificaram-se em 2008, no Eurobarómetro n° 69 e 70. Este resultado revelou-se congruente com os valores médios de apoio à PCSD verificados na UE e registados igualmente como termo comparativo no gráfico 4. Relativamente a este resultado, merece destaque o período a partir do Eurobarómetro n° 61 em 2004, quando se verificou um constante declínio do apoio público italiano à PCSD. Contudo, este valor atingiu o seu auge após 2007, descendo mesmo abaixo da média europeia. Esta primeira análise relativamente ao caso italiano permitiu-nos verificar que o apoio da opinião pública neste país no período pré-crise económica se manteve constantemente acima dos 50%, pelo que podemos então concluir, de acordo com a hipótese de investigação, que para o período compreendido entre 2003 e 2008, a opinião pública italiana revelou-se *integration-friendly* relativamente à PCSD.

4. A Evolução da Opinião Pública italiana em relação à Política Comum de Segurança e Defesa no período pós-crise económica: 2010-2019

Gráfico 5: A evolução da opinião pública italiana relativamente à PCSD no contexto pós-crise económica



Fonte: Desenvolvido pela autora

A partir de 2010 e até 2019 verificou-se através dos dados do gráfico 5 um comportamento inconstante no apoio público à PCSD. Assim, o primeiro valor registado no período pós-crise económica foi de 78% (Eurobarómetro *Standard* n° 74). Apesar disso, deve ser relembado que o último valor apresentado em 2008 tinha registado uma taxa de apoio de 68%, cerca de 10 pontos percentuais abaixo dos valores iniciados em 2010. Contudo, desde 2011 e até ao primeiro semestre de 2012, as taxas de apoio da opinião pública diminuíram constantemente até aos 69% (Eurobarómetro *Standard* n° 77). Este valor recuperou ligeiramente entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro semestre de 2013, quando a taxa de apoio da opinião pública italiana à PCSD se fixou novamente nos 72% (Eurobarómetro *Standard* n° 79). Porém, este valor máximo atingido voltou a descer no segundo semestre de 2013, para os 68% (Eurobarómetro *Standard* n° 80).

Entre 2014 e o primeiro semestre de 2015, tendo por base os Eurobarómetros *Standard* n° 81, 82 e 83, as percentagens de apoio público da Itália aumentaram novamente para os 71%, 73% e 72%, respetivamente. Contudo, no segundo semestre de 2015, os valores voltaram a cair para os 68% (Eurobarómetro *Standard* n° 84). A tendência decrescente manteve-se em 2016, cujos valores da taxa média de apoio da opinião pública rondaram os 68% e os 65%, presentes nos Eurobarómetros n° 85 e 86. Desta forma, o segundo semestre de 2016 apresentou a percentagem mais baixa de todo o período pós-crise. Entre 2017 e 2019, as taxas de apoio continuaram oscilantes. Pese embora o primeiro semestre de 2017 (Eurobarómetro *Standard* n° 88) tenha apresentado uma subida da taxa de apoio para os 68%, no final do ano a taxa de apoio retrocedeu para os 67% (Eurobarómetro *Standard* n° 89). Em 2018, verificou-se uma nova subida para os 71%, que foi mantida ao longo de todo o ano (Eurobarómetro *Standard* n° 89 e 90). Por fim, 2019 começou com uma ligeira descida para os 69% (Eurobarómetro *Standard* n° 91) e terminou com uma ligeira subida para os 72% (Eurobarómetro *Standard* n° 92).

Durante o período em causa, a média de apoio da opinião pública italiana à PCSD rondou os 71%, sendo que os valores mais elevados – de 78% – foram registados em 2010, no Eurobarómetro n° 74. Por sua vez, os valores mais baixos – de 65% – verificaram-se em 2016, no Eurobarómetro n° 86. Apesar da média de valores ter rondado os 71%, os dados comparativos com a média europeia, presentes no gráfico 5 revelaram que a partir de 2011 e até 2019, a taxa de apoio pública italiana à PCSD manteve-se sempre abaixo da média europeia. Esta segunda análise relativamente ao caso italiano permitiu-nos verificar que o apoio da opinião pública em Itália no período pós-crise económica manteve-se constantemente acima dos 50%. Assim, foi possível confirmar a expectativa de que entre 2010 e 2019, a opinião pública italiana se revelou *integration-friendly* relativamente à PCSD.

Gráfico 6: Tendência evolutiva da opinião pública italiana entre 2003 e 2019



Fonte: Desenvolvido pela autora

Para uma melhor compreensão sobre o trajeto evolutivo do apoio da opinião pública italiana à PCSD, no período entre 2003 e 2019, o gráfico 6 permite-nos constatar que a evolução desta revelou uma tendência geral de regressão constante. Para além disso, e comparando a percentagem de apoio público italiano à PCSD registada no Eurobarómetro *Standard* n° 59 (em 2003) com a percentagem registada no último Eurobarómetro n° 92 (em 2019), verificamos que em 2003, o apoio público era maior (83%), do que em 2019 (72%), o que reforça a evidência do comportamento decrescente de apoio da opinião pública à PCSD, apesar dos valores médios elevados.

Terminada a análise da evolução da opinião pública espanhola e italiana face à PCSD, podemos concluir que tanto a Espanha, como a Itália, no período pré-crise e no período pós-crise económica revelaram ser *integration-friendly* relativamente à PCSD. Contudo, uma segunda conclusão motivada pela análise dos gráficos 3 e 6 sugeriu que o processo evolutivo em Espanha é significativamente diferente do progresso evolutivo italiano. Neste sentido, a próxima secção procurará

compreender e analisar comparativamente as principais diferenças identificadas entre os dois estudos de caso.

5. O Apoio da Opinião Pública à Política Comum de Segurança e Defesa em Espanha e Itália

A análise comparativa da evolução da opinião pública em relação à PCSD em Espanha e em Itália, no período pré-crise económica foi esquematizada no gráfico 7 e revelou três tendências. Em primeiro lugar, até 2007, as percentagens de apoio público italiano à PCSD foram mais altas do que as percentagens de apoio da opinião pública espanhola. Em segundo lugar, a partir de 2007, a situação reverteu-se e as taxas de apoio público à PCSD foram mais elevadas em Espanha, quando comparado com o caso italiano. Por último, em terceiro lugar, a evolução do apoio da opinião pública espanhola entre 2003 e 2008 foi maioritariamente irregular, enquanto que a mesma evolução no caso italiano revelou uma tendência de descida progressiva e constante.

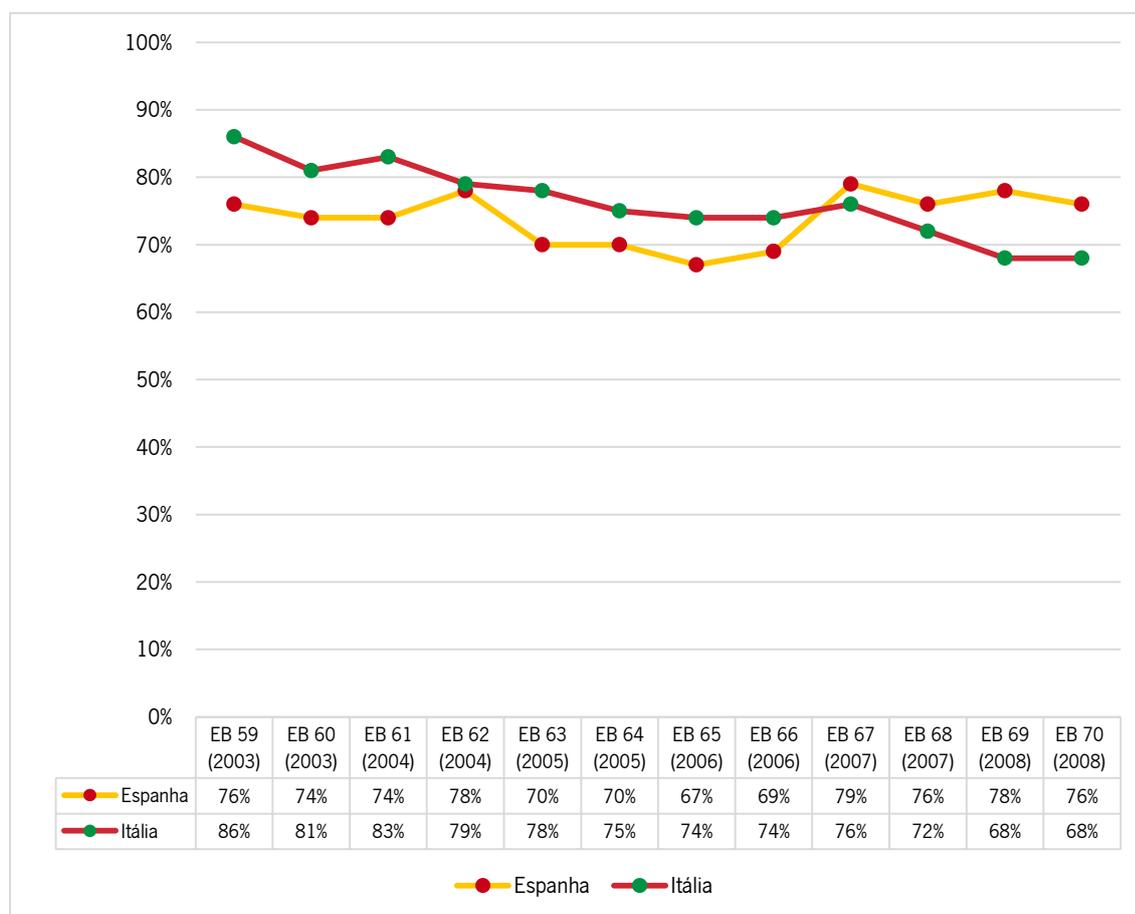
Outro ponto analítico de especial relevo prende-se com as oscilações registadas no progresso evolutivo pré-crise económica. Por exemplo, a taxa de apoio público espanhol à PCSD aumentou 4 pontos percentuais entre o primeiro e o segundo semestre de 2004. Este aumento percentual pode estar relacionado com os trágicos acontecimentos do 11 de março de 2004, na cidade de Madrid referido numa secção anterior.

Um segundo exemplo ilustrativo surgiu em 2005, com a descida de 8 pontos percentuais na taxa de apoio público dos espanhóis à PCSD. Pese embora neste ano tenham ocorrido algumas mudanças políticas²³ e alguns atentados realizados pela ETA (Euskadi Ta Askatasuna)²⁴, não existiram grandes ameaças à segurança espanhola que justificassem uma queda tão acentuada. Possivelmente, a ausência de uma crise, tal como foi o caso do atentado de 11 de março, tenha estado na origem de uma descida tão acentuada dos valores. Estes dois exemplos são reveladores de que a perceção de ganhos ou perdas relativamente à integração em matérias de segurança e defesa variam de acordo com o efeito das crises. Ora, assim sendo, a expectativa é que no período pós-crise económica se verifiquem mais oscilações nas taxas de apoio da opinião pública nos dois estudos de caso.

²³ No dia 29 de dezembro de 2004, o Congresso de Deputados espanhol realizou a reunião do Pacto Antiterrorista, com o objetivo de acordar medidas administrativas, legais e judiciais que impedissem a presença e a ação na vida política basca do partido político ilegal Batasuna (Constitución española, 2003).

²⁴ a ETA fez explodir um carro-bomba em Las Arenas e no Campo de las Naciones, 4 bombas em empresas de Guipuzcoa, duas em Zarautz e ainda uma carrinha em Madrid.

Gráfico 7: O apoio da opinião pública à PCSD em Espanha e Itália no período pré-crise económica (2003-2008)



Fonte: Desenvolvido pela autora

O gráfico 8 apresenta um progresso evolutivo diferente ao que havia sido verificado anteriormente, no período pré-crise económica. Durante todo o período pós-crise, i.e., de 2010 até 2019, as taxas de apoio da opinião pública espanhola face à PCSD foram sempre superiores às taxas registadas pela opinião pública italiana. Um segundo ponto analítico verificou-se no progresso evolutivo do apoio público nos dois estudos de caso e que apresentou duas tendências contrárias. Enquanto que no caso espanhol, o apoio da opinião pública apresentou uma tendência crescente; no caso italiano esse apoio revelou uma tendência maioritariamente decrescente. Um terceiro ponto interessante de análise diz respeito ao período entre 2015 e 2017, quando as taxas de apoio da opinião pública em Espanha aumentaram significativamente, ao passo que no mesmo período, as taxas de apoio da opinião pública em Itália desceram acentuadamente.

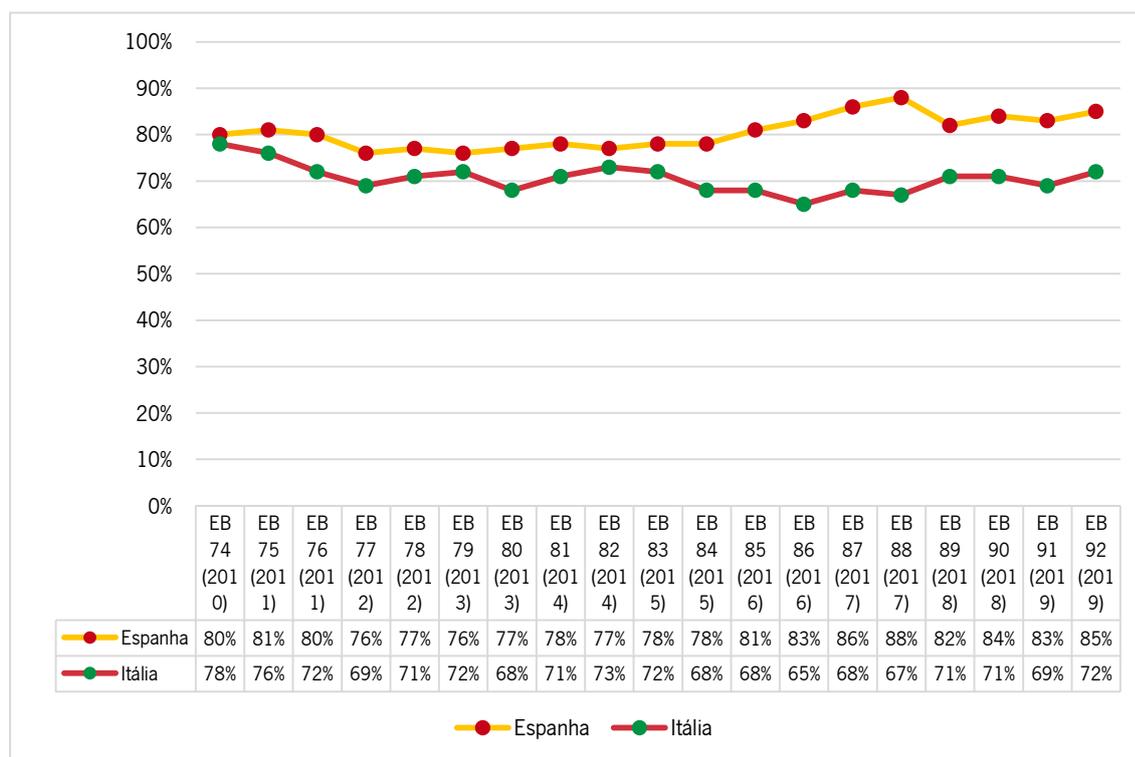
Se a análise do período pré-crise económica revelou a existência de pontos oscilatórios congruentes com a presença ou a ausência de crises em Espanha, o mesmo pode ser aplicado no

período pós-crise económica, mas agora no caso italiano. Assim, o primeiro momento ilustrativo remonta a 2013, aquando do início da primeira vaga da crise migratória, que, para além da chegada descontrolada de migrantes, causou inúmeras vítimas mortais (Castelli, 2017: 4). A tragédia ao largo da ilha italiana de Lampedusa, responsável pela centenas de vítimas mortais do naufrágio, é um exemplo dos momentos mais trágicos vividos em Itália (Euronews, 2013). A situação ficou tão preocupante que o governador da Sicília declarou estado de emergência depois de centenas de imigrantes terem morrido em naufrágios enquanto tentavam chegar à Europa (BBC News, 2019). Ao mesmo tempo, começou a emergir em Itália, o debate sobre as leis de imigração, sobretudo as que tornavam crime o apoio marítimo a embarcações com imigrantes ilegais (Público e AFP, 2013). Este acontecimento foi acompanhado por uma descida acentuada na taxa de apoio da opinião pública à PCSD, que se fixou num dos valores mais baixos registados para o caso italiano – 68%.

Um segundo exemplo da variabilidade das taxas de apoio em função da existência ou ausência de crise foi igualmente verificada em 2015. Nesta altura, a taxa de apoio desceu 4 pontos percentuais, novamente para os 68%. Coincidentemente, 2015 foi outro ano dramático para a Itália em matéria de gestão da crise migrante (Varrella, 2021). Para além do número considerável de refugiados que entraram em Itália, 2015 foi também o ano que marcou uma das maiores tragédias da crise migratória, com o registo da morte de cerca de 800 pessoas que tentavam chegar à costa italiana (The Local, 2015). Por outro lado, a partir de 2016 e até 2019, assistiu-se a uma queda abrupta do número de refugiados que chegaram a Itália. Como consequência, estes foram os anos em que as taxas de apoio público à PCSD voltaram a aumentar gradualmente.

Por sua vez, no caso de Espanha verificou-se que o pico de apoio da opinião pública foi registado em 2017. Ora, em agosto de 2017, o território espanhol sofreu uma série de ataques terroristas na Catalunha, com foco nas Ramblas (Barcelona), Cambrils (Tarragona) e Alcanar (Tarragona), dos quais resultaram dezasseis mortos (Martos, 2017). Tal como verificado no caso do 11-M, os atentados em Barcelona também parecem sugerir uma tendência de aumento do apoio público à PCSD. Neste sentido, em Espanha, a existência de situações que ameaçavam a segurança nacional tendeu a promover o aumento das percentagens de apoio público à PCSD. Por seu turno, em Itália, a existência de situações de crise motivadas pela má gestão migrante, cuja responsabilidade foi imputada diretamente a Bruxelas, contribuiu para as descidas nas taxas de apoio público à PCSD.

Gráfico 8: O apoio da opinião pública à PCSD em Espanha e Itália no período pós-crise económica (2010-2019)



Fonte: Desenvolvido pela autora

Desta forma, é possível afirmar que apesar de tendencialmente *integration-friendly*, o trajeto evolutivo do apoio da opinião pública espanhola e italiana à PCSD revelou duas conclusões diferentes. Em primeiro lugar, em Espanha, a perceção de ganhos relativamente à integração em matérias de segurança e defesa motivaram a tendência de apoio constante da opinião pública à PCSD. Tal verificou-se sobretudo através do comportamento da opinião pública nacional perante a existência de crises. Em segundo lugar, em Itália, a perceção de possíveis perdas decorrentes de um processo de desintegração em matéria de segurança e defesa motivaram a evolução decrescente do apoio da opinião pública à PCSD. Neste sentido, o comportamento público italiano revelou descidas de apoio à PCSD sempre que se verificaram situações de crise. Contudo, e apesar das descidas, os valores de apoio mantiveram-se sempre acima dos 50%. Esta evidência que sugere que, mesmo culpando Bruxelas e penalizando a PCSD, os italianos ainda não estavam dispostos a ver o seu país adotar uma postura *non-integration-friendly* em matéria de segurança e defesa. Assim, por último, verificou-se que tanto a opinião pública em Espanha, como na Itália revelou uma forte resiliência no que toca à adesão à ideia de PCSD, apesar dos constantes desafios as que os países enfrentaram nos últimos 16 anos.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar a evolução da opinião pública relativamente à PCSD em Espanha e Itália, entre os anos de 2003 e 2019. Esta análise permitiu compreender a trajetória evolutiva do apoio público à PCSD ao longo dos últimos 16 anos e sob o pano de fundo dos mais diversos desafios. Quer a Espanha, como a Itália estiveram presentes em todos os grandes avanços da integração europeia em matéria de segurança e defesa da UE. Para além disso, são Estados-membros que têm participado ativamente nas operações militares e civis da UE e são também atores decisivos na monitorização das áreas fronteiriças da UE. Por estes motivos, considerou-se pertinente analisar o trajeto evolutivo da opinião pública nestes dois Estados-membros, considerando a alteração do seu tradicional eurooptimismo, para um euroceticismo generalizado.

No que diz respeito à evolução da PCSD, o primeiro capítulo examinou a PCSD, nomeadamente a sua origem, o seu desenvolvimento e a sua dimensão operacional. Com relação a cada um destes aspetos, retiraram-se três conclusões principais. Em primeiro lugar, o processo evolutivo da PCSD na UE foi lento. Para além de ter demorado a surgir *de facto*, o próprio processo foi marcado por várias interrupções ao longo do seu desenvolvimento. Pese embora se reconheça um esforço contínuo da UE no sentido de aprofundar a PCSD, a sua dependência face aos EUA, as divergências entre os Estados-membros em matérias de segurança e defesa e a desvalorização destes temas enquanto temas prioritários são fatores que contribuíram para que a implementação da PCSD fosse um processo moroso. A título de exemplo, o HHG (1999), foi apenas cabalmente alcançado em 2010. No mesmo sentido, a ideia de uma defesa comum remonta ao Tratado de Maastricht, em 1992, quando foi declarado que a ideia era “a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum” (Artigo J4.1). No entanto, até 2019, i. e., 22 anos depois, a defesa comum na UE continuava no papel.

Ainda relacionada com esta primeira conclusão, a segunda conclusão em matéria de PCSD refere-se à evidente falta de consenso entre os Estados-membros. Tal limitação conduziu a que os próprios desenvolvimentos institucionais (tais como, tratados e cimeiras) criassem obstáculos ao aprofundamento da PCSD. Por exemplo, no Tratado de Maastricht, nas disposições relativas à PESC foram incluídas salvaguardas (Artigo J.4.4) elaboradas para os Estados neutrais e para os membros da OTAN. No mesmo sentido, na Cimeira de Saint Malo só foi possível o avanço histórico que teve lugar, muito devido ao cuidadoso equilíbrio entre os Estados-membros da OTAN e da UE (Keukeleire e Raube,

2012: 66). Ou seja, todos os desenvolvimentos realizados na PCSD tiveram de ser pensados de forma a evitar a percepção de que a PCSD estaria, de alguma forma, a substituir a OTAN. Assim, os entraves ao desenvolvimento da PCSD surgiram muitas vezes, como forma de acomodar as divergências entre os Estados-membros. Neste sentido, a literatura é unânime a afirmar que, enquanto os Estados-membros não revelarem vontade política, a PCSD não pode avançar para uma maior integração.

Por último, e em terceiro lugar, concluiu-se relativamente à implementação da PCSD, que houve uma tendência generalizada de valorização da segurança e defesa comuns sempre que existiu a percepção de ameaças à segurança. Após a análise do progresso evolutivo da PCSD, percebeu-se que os principais momentos de avanço institucional e operacional da PCSD ocorreram após a existência de ameaças à segurança da UE. Em primeira instância, o Tratado da UE (1992) ocorreu na sequência da queda dos regimes comunistas (1988 – 1991), da reunificação da Alemanha (1990) e da crise na Jugoslávia (1991). Embora o Relatório Davignon tenha significado um passo inaugural no avanço da política comum de segurança e defesa, foi o Tratado da UE que estabeleceu a PESC. Por sua vez, a Cimeira de Saint Malo (1998), o primeiro marco histórico no desenvolvimento da PCSD, surgiu após o Kosovo (1998). Foi só a partir desta altura, que começaram a ser realmente desenvolvidas estruturas civis e militares credíveis, nomeadamente com o HHG – na Cimeira de Helsínquia (dezembro de 1999), e a institucionalização dos órgãos da PESC entre 2000 e 2001.

Um novo avanço viria a acontecer já depois do 11 de setembro de 2001. Imediatamente a seguir ao ataque terrorista nos EUA, foi declarado, na Cimeira de Laeken, que a UE tinha capacidade total para conduzir as missões de Petersberg. Para além disso, foi também impulsionada a Convenção para o Futuro da Europa, que previa o desenvolvimento de uma Constituição para a Europa. Por último, foi aprovado, em 2003, a EES com o objetivo de combater as ameaças à segurança da UE, nomeadamente o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, entre outros. No mesmo ano, em 2003, começaram a ser lançadas as primeiras missões da UE. Por último, os mais recentes aprofundamentos em matéria de segurança, ocorreram na sequência das tensões na Ucrânia e anexação da Crimeia, em 2014, da crise migratória que assolou a Europa, em 2015, e dos atentados em Paris (2015). Logo a seguir, em 2016, foi apresentada a Estratégia Global, que abriu caminho ao desenvolvimento do Fundo Europeu de Defesa para apoiar o investimento na investigação e o desenvolvimento conjunto de equipamentos e tecnologias. E, em 2017, foi estabelecido o MPCC. Em 2018, foi estabelecido o EDIPP e, em 2019, foi lançado o terceiro relatório da Estratégia Global.

Após a análise do aprofundamento da PCSD, percebeu-se que, na sua grande maioria, os estudos sobre a PCSD tendem a debruçar-se sobre os desenvolvimentos políticos e institucionais desta política comum. Contudo, pouco se tinha estudado sobre a percepção da opinião pública dos diversos Estados-membros relativamente à PCSD, em particular. O papel da opinião pública é uma área de estudos que carece de aprofundamento a vários níveis, desde as implicações diretas para o desenvolvimento da PCSD, como para a compreensão teórica da evolução da PCSD ao longo dos anos. Contudo a análise realizada no segundo capítulo da presente dissertação revelou duas conclusões pertinentes sobre este tema. A primeira conclusão apontou para uma relação entre a evolução das opiniões públicas registadas ao nível nacional nos diversos Estados-membros e o maior ou menor progresso da integração em matérias de segurança e defesa. Sobre este assunto, a literatura tende a destacar que, no geral, a opinião pública europeia está longe de “ser favorável a uma política de defesa realmente integrada” (Manigart, 2001: 45). A segunda conclusão confirmou que a opinião pública varia conforme a percepção de ameaças à segurança nacional. Assim sendo, quando surgem situações que ameaçam a segurança dos Estados-membros, a opinião pública tende a aumentar o seu apoio à PCSD. O primeiro exemplo surgiu após a Guerra Fria, quando os europeus consideram que os temas de segurança e defesa deviam passar para a responsabilidade da UE. Também no início dos anos 90, aquando da queda dos regimes comunistas, da reunificação da Alemanha e da crise da Jugoslávia, foi observado um novo aumento das percepções sobre as ameaças à segurança. Assim, ainda em 1996, a maioria dos europeus sentiam que as decisões políticas, no âmbito da defesa e segurança, deviam ser tomadas pela UE. Curiosamente, a partir de 1996 a percentagens de inquiridos que apoiava as decisões políticas da defesa a cargo da UE diminuiu. Aliás, a opinião pública europeia passou a preferir a liderança dos governos nacionais no domínio da defesa e segurança. Um inquérito realizado pela Comissão Europeia, em 1996, revelou que, em matéria de segurança, 49% tinham mais confiança no governo nacional. Esta descida da taxa de apoio à UE em matéria de segurança estaria relacionada com a falta de percepção de insegurança, ou com a incapacidade de intervenção e gestão civil de crises da recém-criada PESD na crise da Bósnia.

Um segundo exemplo ilustrativo desta segunda conclusão aconteceu após o 11 de setembro. Em 2004, os resultados dos inquéritos sobre segurança e defesa revelaram uma subida muito significativa do apoio da opinião pública europeia à ideia de uma PCSD. Enquanto que em 2000, apenas 73% dos inquiridos revelaram apoiar a PCSD, em 2004, a percentagem aumentou para 84% (Schoen, 2008: 14). Pelo contrário, em 2007, antes da crise económica, a opinião pública europeia

revelou menor intensidade no seu apoio à PCSD, com uma taxa média de apoio a rondar os 75%. Assim, à medida que a perceção de insegurança diminuiu, também se verificou uma igual diminuição do apoio público à PCSD. A partir de 2009, e no geral, os níveis de confiança dos europeus nas instituições da UE começaram a entrar em declínio. A partir de 2013, cerca de 60% dos europeus não tinha confiança na UE (Comissão Europeia, 2013). Esta evidente crise na credibilidade da UE estendeu-se a todas as políticas comuns da UE, incluindo a PCSD. Por exemplo, em 2012, esta política foi considerada a décima sexta política mais saliente, num *ranking* de 20 políticas comuns (Comissão Europeia, 2012). Contudo, esta tendência pareceu reverter-se com a crise na Ucrânia, o início da crise migratória e com os atentados de Paris. Assim, a partir de 2015, os temas relacionados com a PCSD começaram a ser considerados como prioritários. A título de exemplo, as preocupações com o terrorismo aumentaram de 4%, em 2012, para cerca de 42%, em 2016 (Debomy, 2016: 43).

Ao passo que as duas conclusões acima mencionadas se referem à revisão da literatura geral sobre a opinião pública e a PCSD, os estudos particulares sobre as diferentes realidades dos Estados-membros é outro campo dos estudos que carece de aprofundamento empírico, nomeadamente nos casos particulares da Espanha e da Itália, dois países historicamente eurooptimistas. De facto, não existe muita informação sobre a opinião pública espanhola e a PCSD. No geral, os estudos apenas revelaram a evolução dos espanhóis relativamente à integração europeia. Dito isto, o apoio da opinião pública espanhola à integração europeia em 1986 era de 62%, em 1991 era de 78% e continuou em valores acima da média até ao início da crise económica, em 2008. Motivado pelo contexto de crise, em 2012, 72% dos espanhóis referiram que não confiavam na UE. Contudo, o facto de não confiarem na UE, no geral, não afetou a perceção da opinião pública espanhola relativamente à PCSD (Mora, 2015: 50). Aliás, os diferentes fluxos migratórios de grande escala ocorridos na Europa, a partir de 2015, bem como, os atentados em Barcelona, ocorridos em 2017, contribuíram para que os espanhóis tivessem nomeado a imigração e o terrorismo como os principais problemas a enfrentar pela UE.

No mesmo sentido, também para o caso particular da Itália, a escassez de estudos sobre a opinião pública e a PCSD limitam a sua compreensão. Contudo, em termos de segurança e defesa, a Itália manteve inicialmente uma postura *low-profile*, muito devido à sua relação próxima tanto com a OTAN e com os EUA. Apesar de tais relações de proximidade, a Itália sempre se revelou extremamente pró-europeia em matéria de segurança e defesa. Exemplo disso mesmo foi o papel mais ativo da Itália, a partir da década de 90 no campo da segurança e defesa. Pese embora o apoio público italiano à UE

se tenha degradado ao longo dos anos, durante a primeira década de 2000, a opinião pública italiana continuou a preferir a UE na tomada de decisões em matérias de segurança e defesa. Por isso mesmo, as elites políticas italianas continuaram a investir na relação do país com a PCSD. De entre os exemplos mais ilustrativos, destacam-se a organização do Seminário “Mais Europa na Defesa” e a candidatura de Federica Mogherini para Alta Representante da UE para a Política Externa e de Segurança.

O terceiro capítulo apresentou o processo evolutivo da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD, considerando dois marcadores temporais: o período pré-crise económica, compreendido entre o ano de 2003 e o ano de 2008 e, o período pós-crise económica, durante os anos de 2010 e 2019. Tal análise, para além de ter permitido concluir como evoluiu o apoio da opinião pública espanhola e italiana relativamente à PCSD, contribuiu de igual forma, para a compreensão da evolução do apoio público à PCSD comparativamente à média europeia, bem como as oscilações que foram decorrendo ao longo do período em análise. Assim, os resultados de pesquisa apresentados neste capítulo significaram um contributo empírico para os estudos sobre a opinião pública e a PCSD, uma vez que, até à data, nenhum outro estudo se tinha debruçado sobre a evolução da opinião pública espanhola e italiana em relação à PCSD.

Conforme ficou referido na Introdução, o quadro teórico utilizado para responder à pergunta de investigação foi o Intergovernamentalismo porque esta teoria afirma existir convergência entre os interesses nacionais e a vontade dos Estados-membros em cooperar como elementos centrais para a análise da integração europeia (Hoffmann, 1966). Ora, tanto a Espanha como a Itália mostraram uma convergência entre os valores nacionais de segurança e defesa e a vontade de cooperar a nível europeu nestas matérias, expresso, por exemplo, no apoio de ambos à construção da PCSD, bem como na participação nas missões realizadas no quadro desta política. Para além disso, o Intergovernamentalismo considera que possíveis “fontes de mudança na integração são predominantemente consequência de fatores exógenos” (Schimmelfennig, 2017: 319). Este facto pode ser observado nos dois estudos de caso, tendo em consideração os efeitos das crises da última década. Por último, o Intergovernamentalismo teoriza sobre o impacto das crises no processo de integração europeia (Schimmelfennig, 2017: 319), que pode variar de acordo com a perceção das preferências dos Estados nacionais (Moravcsik, 1998: 3). Tanto no caso da opinião pública espanhola, como na opinião pública italiana comprovou-se que as crises decorrentes do contexto pós-2008

contribuíram para uma evolução favorável à integração em matéria de segurança e defesa, embora com trajetões evolutivos diferentes.

Relativamente à evolução da opinião pública espanhola nos dois intervalos temporais concluiu-se que tanto no contexto pré-crise económica, como no pós-crise económica, o apoio manteve-se constantemente acima dos 50%, o que permite caracterizar a opinião pública espanhola, à luz do Intergovernamentalismo, como maioritariamente *integration-friendly* relativamente à PCSD. Não obstante, enquanto que no período pós-crise a média do apoio público espanhol rondou os 74%, no contexto pós-crise a média de apoio aumentou para os 81%. Para além disso, enquanto que o contexto pré-crise foi congruente com os valores médios da UE relativamente ao apoio da opinião pública à PCSD, no contexto pós-crise a opinião pública espanhola manteve-se maioritariamente acima da média europeia. Desta forma e para o caso espanhol, verificou-se, em particular, que a evolução da opinião pública espanhola foi constante, com maior destaque no contexto pós-crise.

Por sua vez, no caso da opinião pública italiana também se verificou que a taxa de apoio se manteve maioritariamente acima dos 50%, revelando-se igualmente *integration-friendly* relativamente à PCSD. Contudo, enquanto que no contexto pré-crise económica se verificou uma tendência de descida do apoio permanente, no contexto pós-crise económica o comportamento do apoio público italiano foi muito mais inconstante. No mesmo sentido, durante o período pré-crise, a média de apoio da opinião pública rondou os 76%, e no contexto pós-crise económica a mesma taxa de apoio desceu para os 71%. De igual forma, enquanto que no contexto pré-crise, o resultado das percentagens de apoio se mostrou congruente com os valores de apoio da PCSD em termos de média europeia, o período pós-crise económica mostrou que os valores do apoio público italiano se mantiveram sempre abaixo da média europeia. Finalmente, concluiu-se que a evolução da opinião pública italiana revelou uma tendência geral de regressão constante.

No que diz respeito à análise comparativa da evolução da opinião pública face à PCSD em Espanha e em Itália no contexto pré-crise económica, esta permitiu três conclusões. Em primeiro lugar, as percentagens de apoio público italiano à PCSD foram mais altas do que as percentagens de apoio público espanhol. Em segundo lugar, a partir de 2007 a opinião pública espanhola revelou as percentagens mais elevadas, em comparação à opinião pública italiana. Em terceiro lugar e, por último, durante o período pré-crise, a opinião pública espanhola foi maioritariamente irregular e a opinião pública italiana constante na descida progressiva. Relativamente ao caso espanhol, verificou-se que a variabilidade da opinião pública estava associada à perceção de ganhos ou perdas relativamente

à integração no domínio da segurança e defesa. Assim, enquanto que o 11-M (ocorrido em 2004) motivou a uma subida acentuada no valor de apoio espanhol em relação à PCSD, a ausência de crise, em 2005, representou uma descida neste mesmo apoio.

Relativamente à análise comparativa da evolução da opinião pública face à PCSD em Espanha e em Itália no período temporal pós-crise económica, concluiu-se que as taxas de apoio da opinião pública espanhola foram sempre superiores às taxas de apoio da opinião pública italiana. Por outro lado, enquanto que a evolução da opinião pública espanhola se apresentou crescente neste intervalo temporal, a evolução da opinião pública italiana foi decrescente. De igual forma, entre 2015 e 2017, quando as taxas de apoio da opinião pública espanhola aumentaram significativamente, as taxas da opinião pública italiana desceram acentuadamente. Por fim, também durante o período pós-crise económica foram identificados pontos oscilatórios. No caso da Espanha, verificou-se um aumento do apoio público, sobretudo em 2017, coincidente com os ataques terroristas em Barcelona. Por sua vez, em Itália as três grandes variações no apoio público à PCSD ocorreram no início da crise migratória, em 2014; em 2015, aquando uma das maiores tragédias da crise migratória; e, entre 2016 e 2019, quando se começou a assistir a uma queda abrupta do número de refugiados. Enquanto as duas primeiras oscilações marcaram uma descida de apoio na opinião pública italiana face à PCSD, a última variação marcou o início de uma subida contínua.

De forma geral, estes resultados permitem concluir que em Espanha, a perceção de ganhos com a integração em matéria de segurança e defesa justificam a tendência de apoio constante da opinião pública à PCSD. Já em Itália, a perceção de possíveis perdas decorrentes de um processo de desintegração em matéria de segurança e defesa motivaram a evolução decrescente do apoio da opinião pública à PCSD. Neste sentido, o comportamento público italiano revelou descidas de apoio à PCSD sempre que se verificaram situações de crise. De todo o modo, o facto da opinião pública italiana estar sempre acima dos 50% permite-nos concluir que os italianos ainda não estão dispostos a tornar-se *non-integration-friendly* no que se refere à PCSD. Por fim, confirmou-se que tanto a opinião pública espanhola, como a opinião pública italiana revelaram uma forte resiliência na adesão positiva à ideia de uma política europeia de segurança e defesa.

As conclusões aqui apresentadas são o resultado de escolhas realizadas durante o processo de investigação, que se confrontou com limitações e dificuldades. A primeira dessas limitações está relacionada com o facto de não existir nenhum estudo sobre este tema em específico. Embora exista uma bibliografia já extensa sobre a PCSD, são poucas os estudos empíricos sobre a opinião pública e a

PCSD e inexistentes os estados sobre a opinião pública espanhola e italiana sobre a PCSD. A segunda limitação está relacionada com a ausência de dados do Eurobarómetro *Standard* entre 2009 e primeiro semestre de 2010. Esse facto impediu a avaliação continua da evolução da opinião pública relativamente à PCSD. Ainda assim, conforme referido na Introdução, tal limitação motivou a divisão temporal (pré-crise e pós-crise económica) que acabou por enriquecer a dimensão comparativa deste estudo – não só em termos de espaço (Itália e Espanha), mas também no tempo (2003 – 2008 e 2010 – 2019).

Apesar das limitações acima identificadas, considera-se que a investigação realizada contribuiu para o melhor conhecimento sobre o comportamento da opinião pública relativamente à PCSD, abrindo uma avenida de investigação para os casos específicos da Espanha e da Itália. Neste sentido, futuras investigações poderiam dar continuidade ao presente estudo, analisando, por exemplo, a evolução da opinião pública desfavorável a uma PCSD. Em segundo lugar, e tendo em conta os desenvolvimentos recentes, poderia ser igualmente pertinente o desenvolvimento de uma análise incluindo os dados dos Eurobarómetros *Standard* 2020 e 2021, com o objetivo de compreender as implicações do Brexit e da pandemia Covid-19, assim como da crise migratória em Ceuta na opinião pública italiana e espanhola sobre a PCSD.

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

- Declarações e documentos oficiais

Comissão Europeia. (2016). “Plano de Ação Europeu No Domínio Da Defesa: Para Um Fundo Europeu de Defesa”. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_pt.htm.

Comissão Europeia. (2001). “Conclusões Da Presidência Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de dezembro de 2001”. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm.

European Council e Council of the European Union. (2001). “Presidency Conclusions: Göteborg European Council 15 and 16 June 2001”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>.

European Council e Council of the European Union. (2002). “Presidency Conclusions: Seville European Council 21 and 22 June 2002”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13.

Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros. (2004). “CIG 2003/2004 – Versão Consolidada Provisória Do Tratado Que Estabelece Uma Constituição Para a Europa”. Disponível em: http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021846_2.pdf.

Conselho Europeu. (2017). “Conferências Intergovernamentais”. 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/intergovernmental-conferences/?fbclid=IwAR2RGbK2TGsGTpbmgpj2Drj8S6Tc335phUckTCbGOFTUNm4VPGmL0j6Es6l>.

Conselho Europeu e Conselho da União Europeia. (2019). “Cronologia: Cooperação Da UE Em Matéria de Segurança e Defesa”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/defence-security-timeline/>.

Conselho das Comunidades Europeias e Comissão das Comunidades Europeias. (1992). “Tratado Da União Europeia”. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf.

Directorate-General for Communication. (2018). “Parlemeter 2018 Taking Up the Challenge: From (Silent) Support to Actual Vote”. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/parlemeter-2018/report/en-parlemeter-2018.pdf>. Pp. 51–53.

EUR-Lex. (2003). “Acordo Entre a União Europeia e a República Checa Sobre a Participação Da República Checa Na Missão de Polícia Da União Europeia (MPUE) Na Bósnia-Herzegovina (BIH)”. *Jornal Oficial da União Europeia*.

EUR-Lex. (2004). “Civilian Headline Goal 2008”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133239>.

EUR-Lex. (2008). “Summaries of EU Legislation”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0017>.

EUR-Lex. (2018). “Tratado de Maastricht Sobre a União Europeia”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>

European University Institute. (2019). “Eurobarometer - EU Public Opinion Surveys”. Disponível em: <https://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/Eurobarometer>.

Directorate-General for Communication. (2003). “Standard Eurobarometer 59: Spring 2003”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2003). “Standard Eurobarometer 60: Autumn 2003”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2004). “Standard Eurobarometer 61: Spring 2004”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2004). “Standard Eurobarometer 62: Autumn 2004”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2005). “Standard Eurobarometer 63: Spring 2005”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2005). “Standard Eurobarometer 64: Autumn 2005”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2006). “Standard Eurobarometer 65: Spring 2006”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2006). “Standard Eurobarometer 66: Autumn 2006”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2007). “Standard Eurobarometer 67: Spring 2007”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2007). “Standard Eurobarometer 68: Autumn 2007”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2008). “Standard Eurobarometer 69: Spring 2008”. *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2008). "Standard Eurobarometer 70: Autumn 2008". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2010). "Table of Results: Standard Eurobarometer 74". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2011). "Standard Eurobarometer 75: Spring 2011". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2011). "Standard Eurobarometer 76: Autumn 2011". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2012). "Standard Eurobarometer 77: Spring 2012". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2012). "Standard Eurobarometer 78: Autumn 2012". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2013). "Standard Eurobarometer 79: Spring 2013". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2013). "Standard Eurobarometer 80: Autumn 2013". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2014). "Standard Eurobarometer 81: Spring 2014". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2014). "Standard Eurobarometer 82: Autumn 2014". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2015). "Standard Eurobarometer 83: Spring 2015". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2015). "Standard Eurobarometer 84: Autumn 2015". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2016). "Standard Eurobarometer 85: Spring 2016". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2016). "Standard Eurobarometer 86: Autumn 2016". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2017). "Standard Eurobarometer 87: Spring 2017". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2017). "Standard Eurobarometer 88: Autumn 2017". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2018). "Standard Eurobarometer 89: Spring 2018". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2018). "Standard Eurobarometer 90: Autumn 2018". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2019). "Standard Eurobarometer 91: Spring 2019". *European Commission*.

Directorate-General for Communication. (2019). "Standard Eurobarometer 92: Autumn 2019". *European Commission*.

European External Action Service. (2016). "A Global Strategy for the European Union". Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49323/global-strategy-european-union_en.

European External Action Service. (2015a). "ARTEMIS/DRC". Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm.

European External Action Service. (2015b). "EUPOL PROXIMA/FYROM". Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/próxima_fyrom/index_en.htm.

European External Action Service. (2019). "Military and Civilian Missions and Operations". Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

European Defence Agency. (2013). "EDA's Pooling & Sharing". Disponível em: https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-p-s_30012013_factsheet_cs5_gris.

European Union Force in BiH: Operation ALTHEA. (2019). "About EUFOR". Disponível em: <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor>.

European University Institute. (2019). "Eurobarometer - EU Public Opinion Surveys". Disponível em: <https://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/Eurobarometer>.

Díaz, A. (2003). "Sinopsis artículo 135". *Constitución española*. Disponível em: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>.

Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom. (1998). "Joint Declaration Issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)". Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf

General Affairs and External Relations Council. (2004). "Headline Goal 2010". Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010/sede110705headlinegoal2010_en.pdf.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2001a). “Decisão do Conselho de de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Militar da União Europeia”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=GA>.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2001b). “Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Político e de Segurança”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=PT>.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2001c). “Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Estado-Maior da União Europeia”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0080&from=EN>.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2000). “Decisão do Conselho, de 22 de Maio de 2000, que cria um comité para gestão civil de crises”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2000:127:TOC>.

Legrand, J. (2018). “Common Security and Defence Policy”. *European Parliament*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>.

Parlamento Europeu. (1999). “Conselho Europeu de Helsínquia 10 e 11 de dezembro de 1999: Conclusões da Presidência”. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm.

Secretariado-Geral do Conselho. (2003). *Estratégia Europeia em Matéria De Segurança Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Sokolska, I. (2018). “O Tratado De Nice e a Convenção Sobre o Futuro da Europa”. *Parlamento Europeu*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/4/o-tratado-de-nice-e-a-convencao-sobre-o-futuro-da-europa>.

União Europeia. (1997). *Tratado de Amesterdão*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

Ministerio de Defensa de España. (2015). “España En Los Organismos Internacionales de Seguridad y Defensa”. Disponível em: <http://www.defensa.gob.es/defensa/seguridaddefensa/>.

Nancy, J. (2016). “Major Changes in European Public Opinion Regarding the European Union”. *European Parliament Research Service*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2016/major-changes-in-european-public-opinion-2016/report/en-report-exploratory-study-201611.pdf>.

Panizza, R. (2018). “The Treaty of Lisbon.” *European Parliament*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>.

Parlamento, Europeu. (2000). “Conselho Europeu - Nice 7-10 de dezembro de 2000”. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm#IV.

Parlamento Europeu. (1999). “Conselho Europeu de Helsinquia 10 e 11 de dezembro de 1999”. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm.

Serviço Europeu para a Acção Externa. (2015). “CONCORDIA / FYROM”. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index_en.htm.

Sokolska, I. (2018). “Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão”. *Parlamento Europeu*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>.

FONTES SECUNDÁRIAS

- Livros e capítulos de livros

Alcaro, R. (2017). “Italian Public Opinion on the EU: Disappointed, but Not Estranged Yet.” Chatham House. Disponível em: <https://reader.chathamhouse.org/future-europe-comparing-public-and-elite-attitudes#country-analyses>.

Arteaga, F. (2015). “Spain and the CSDP”. In: D. Fiott (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 51–52.

Davignon, E. (2006). “Foreword”. In: J.-M. Palayret, H. Wallace, e P. Winand (eds.). *Visions, votes, and vetoes: The empty chair crisis and the Luxembourg*. Brussels: Peter Lange. Pp. 15–19.

Duchêne, F. (1972). “Europe’s Role in the World Peace”. In R. Mayne (eds.). *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres: Fontana/Collins. Pp. 32-47.

Faleg, G. (2015). “Ask not what Italy can do for the CSDP” In: D. Fiott (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 45–47.

Ferreira-Pereira, L. (2020). “The Mainstreaming of Security and Defense in the European Union Post-2016: Building Resilience in Challenging Times”. In: Britta Weifang e Detlef Nolte (Eds). *Regionalism under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Nova Iorque/Londres: Routledge, Routledge’s Global Institutions Series, Pp. 98-115.

Fischer, L. (2012). *European Security and Defense Policy (ESDP) After Ten Years – Current Situation and Perspectives*. Kansas: School of Advanced Military Studies.

Fojón, E. (2015). “Spain and the CSDP.” In: D. Fiott. (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 52–53.

Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950– 1957*. University of Notre Dame Press.

- Hofmann, S. (2013). "The end of the Cold War and the Maastricht Treaty: The weak Common Foreign and Security Policy". In: Hofmann, S. (eds). *European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 77-126.
- Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Kernic, F. (2009) "Public Opinion and European Security". In: G. Kümmel, G. Caforio e C. Dandeker. (eds). *Armed Forces, Soldiers and Civil-Military Relations*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keukeleire, S. e Delreux, T. (2014). "The Common Security and Defence Policy (CSDP)" In: Keukeleire, S. e Delreux, T. (eds). *The Foreign Policy of the European Union (2nd Edition)*. Palgrave Macmillan. Pp. 172-96.
- Keukeleire, S. e Raube, K. (2012). "Common Security and Defence Policy: Development, Added Value, and Challenges." In: F. Bindi, e I. Angelescu, (eds). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, 2nd. Washington: Brookings Institution Press. Pp. 62-84.
- Lasheras, F. (2015). "The End of CSDP Theology? Spain's Shifting Security Policy and the CSDP". In: D. Fiott. (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 55-61.
- Manigart, P. e Marlier, E. (1997). "Public Opinion and Security Matters in Europe". In: W. Bredow, T. Jäger, e G. Kümmel. (eds). *European Security*. London: Palgrave Macmillan. Pp. 3 - 23.
- Marrone, A. (2015). "Italy and the CSDP." In: D. Fiott (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 47-49.
- Mérand, F. (2012). "Bricolage: A Sociological Approach to the Making of CSDP." In: X. Kurowska e F. Breuer (eds). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Mora, E. (2015). "Spain and the CSDP". In: D. Fiott. (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 27-29.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morlino, L. (2018). *Comparison: A Methodological Introduction for the Social Sciences*. Verlag: Barbara Budrich.
- Muñiz, M. (2015). "Spain and the CSDP." In: D. Fiott. (eds). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Pp. 49-55.
- Peters, D. (2010). *Constrained Balancing: The EU's Security Policy*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, F. (2017). "Theorising crisis in European integration". In: D. Desmond, N. Nugent e W. Paterson (eds). *The European Union in Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pp. 316-336.

Stewart, E. (2006). *The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome*. Munster: Lit Verlag.

Trybus, M. (2005). "Between Saint-Malo and a New Rome: The Current State of European Defence and Security Integration 1998-2005." In: Trybus, M. (eds). *European Union Law and Defence Integration*. Hart Publishing.

Zaller, J. (1992). "The Nature and Origins of Mass Opinion". Cambridge: Cambridge University Press.

- Artigos científicos

Araújo, A. (2008). "Opinião Pública". *Ler História*. No. 55. Pp.125–39. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/2260#quotation>.

Asseburg, M. e Ronja K. (2011). "ESDP in Practice: Crisis Management without Strategic Planning." *Journal of International Peacekeeping*. Vol. 15. No. 1–2 Pp.178–199. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/187541110x540535>.

Attinà, F. (2011). "Assessing the EU's commitment to multilateralism CSDP and Member States' propensity to participate in peace missions". *Australian and New Zealand Journal of European Studies*. Vol. 3. No. 2. Pp. 5-17.

Branco, C. (2007). "A Evolução Da Política Europeia de Segurança e Defesa Desde Maastricht". *Relações Internacionais*. Pp. 57–66. Disponível em: http://online.unl.pt/ipriunl/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri14/RI14_05CMBranco.pdf.

Brandão, A. (2015). "Política Comum de Segurança e Defesa: 'Europa.'" *Revista Janus*. Pp. 110–111. Disponível em: http://www.janusonline.pt/images/anuario2015/3.5_AnaPaulaBrandao_SegurancaDefesa.pdf.

Brummer, K. (2007). "Superficial, Not Substantial: The Ambiguity of Public Support for Europe's Security and Defence Policy". *European Security*. Vol.16. No. 2. Pp. 183–202.

Burroni, L. Gherardini, A. e Scalise, G. (2019). "Policy failure in the triangle of growth: Labour market, human capital, and innovation in Spain and Italy". *South European society and politics*. Vol. 24. No. 1. Pp. 29-52.

Burstein, P. (2003). "The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an the 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy". *Contemporary Italian Politics*. Vol. 9. No. 3. Pp. 318-331.

Debomy, D. (2016). "The EU, Despite Everything? European Public Opinion In The Face Of Crisis". *Institut Jacques Delors*. Vol. 111. Pp. 11-69.

Deighton, A. (2002). "The European Security and Defence Policy". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40. No. 4. Pp. 719–41.

De Vreese, C. e Kandyla, A. (2009). "News Framing and Public Support for a Common Foreign and Security Policy". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 47. No. 3. Pp. 453-481.

Dumitrache, I. e Constantinescus, M. (2016). "EU Security Challenges and Their Economic Implications". *International Journal in Economics and Business Administration*. Vol. 4. No. 2. Pp. 3-28.

Ferreira-Pereira, L. (2008). "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process". *Cena Internacional*. Vol. 10 No. 2. Pp. 37-53.

Ferreira-Pereira, L. (2013). "The European Security and Defense Policy under the Lisbon Treaty: State of the Play and Future Prospects." *Konrad Adenauer Stiftung*. Disponível em: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_35874_2.pdf/c8435913-fdfd-8143-68a6-0d016a5b5ad1?version=1.0&t=1539655040784.

Gattinara, P. (2017). "The 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy". *Contemporary Italian Politics*. Vol. 9. No. 3. Pp. 318-331.

Genna, G. e Justwan, F. (2015). "The European Power Hierarchy, Member State Trust, and Public Support for the Common Security and Defense Policy". *Miami-Florida European Union Center of Excellence*. Vol. 15. No. 2. Pp.1-19.

Hobolt, B. e Wratil, C. (2015). "Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro". *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. No. 2. Pp. 238-256.

Hoffmann, S. (1966) "Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe". *Daedalus*. Vol. 95. No. 3. Pp. 862-15.

Holsti, O. (1992). "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research Programs and Debates". *International Studies Quarterly*. Vol. 36. No. 4. Pp. 439- 466.

Hooghe, L. e Gary, M. (2005). "Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration". *European Union Politics*. Vol. 6. No. 4. Pp. 419-43.

Liapis, K., Rovolis, A., Galanos, C. e Thalassinos, E. (2013). "The clusters of economic similarities between EU countries: A view under recent financial and debt crisis". *European Research Studies Journal*. Vol. 16. No. 1. Pp. 41-66.

Manigart, P. (2001). "Public Opinion and European Defense". *Royal Military Academy*. PP. 2 - 20.

Mauro, D. (2014). "Is the Honeymoon Over? Explaining Italy's Mass Support and Opposition towards Europe, Perspectives on European Politics and Society". *European Politics and Society*. Vol. 15. No. 2. Pp. 143-164.

- McGeehan, R. (2014). "Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. By Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold". *American Political Science Review*. Vol. 66. No. 2. Pp. 681 – 682.
- McLaren, L. (2002). "Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?". *The Journal of Politics*. Vol. 64. No. 2. Pp. 551-566.
- Page, B. e Shapiro, R. (1983). "Effects of Public Opinion on Policy. American Political Science Review". *Cambridge University Press*. Vol. 77. No. 1. Pp. 175-190.
- Pérez, R. (2017). "Estratégia Global Da União Europeia: Pragmatismo e possibilismo". *Relações Internacionais*. Vol. 53. Pp. 71–81.
- Peters, D. (2014). "European Security Policy for the People? Public Opinion and the EU' s Common Foreign, Security and Defence Policy". *European Security*. Vol. 23. No. 4. Pp. 388 – 408.
- Saux, M. (2007). "Immigration and Terrorism: A Constructed Connection–The Spanish Case". *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol. 13. No. 1-2. Pp. 57 – 72.
- Schilde, K., Anderson, S. e Garner, A. (2019). "A More Martial Europe? Public Opinion, Permissive Consensus, and EU Defence Policy". *European Security*. Vol. 28. No. 2. Pp. 153–72.
- Schoen, H. (2008). "Identity, Instrumental Self-Interest and Institutional Evaluations: Explaining Public Opinion on Common European Policies in Foreign Affairs and Defence". *European Union Politics*. Vol. 9. No. 1. Pp. 5–29.
- Schilde, K., Anderson, S. e Garner, A. (2019). "A more martial Europe? Public opinion, permissive consensus, and EU defence policy". *European Security*. Vol. 28. No. 2. Pp. 153-172.
- Seawright, J., and Gerring, J. (2008). "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options". *Political Research Quarterly*. Vol. 61. No. 2. Pp. 294-308.
- Smerdel, B. (2003). "Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choices." *Revus*. Vol. 1. Pp. 4–16. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revus/1417>.
- Smit, H. (1989). "Changed the History of European Integration". *European View*. Vol. 8. No. 2. Pp. 55-262.
- Stoekel, F. (2013). "Ambivalent or Indifferent? Reconsidering the Structure of EU Public Opinion". *European Union Politics*. Vol. 14. No. 1. Pp. 23–45.
- Teixeira, N. (2008). "O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia." *Relações Internacionais*. Vol. 18. Pp. 83–90.

- Comunicações, papers e notícias

Balfour, R. e Robustelli, L. (2019). "Why Did Italy Fall out of Love with Europe?". Mercator European Dialogue. Disponível em: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/mercator/why_did_italy_fall_out_of_love_with_europe.

BBC News. (2013). "Lampedusa migrant crisis: Sicily declares emergency". Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24537376>.

Carrilho, M. (1997). "Defense and Security in Public Opinion: European Trends and a National Case (Portugal)." *Nato Office Of Information and Press*.

Capano, F.; Ruzzi, F.; Simone, G. e Sartori, N. (2012). "L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi". *Istituto Affari Internazionali*. Vol. 12. No. 04.

Constitución española. (2003). "Cronología constitucional: Año 2003". Disponível em: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=2003>.

Costa, J. (2012). "Europa - política comum de segurança e defesa ou potência civil? o contributo do processo europeu para a "governança" global". *Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa*. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/7226?locale=en>.

Debomy, D. (2018). "Une Eurofaveur Retrouvée: L'opinion Publique Espagnole Et L'UE". *Notre Europe - Jacques Delors Institute*.

Esteves, J. (n.d). "Opinião Pública E Democracia Na Sociedade De Informação." *Universidade Nova de Lisboa*. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/esteves-pissarra-opiniao-publica.html>.

Euronews (Producer). (2013). "Lampedusa: mais de 200 mortos". [Audio podcast]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HTKBL4opeBs>.

Fedele, G. (2016). "Italy: Stepping up to the plate". In. J. Janning (eds). *Keeping Europeans together*. Disponível em: https://ecfr.eu/publication/keeping_europeans_together7130/.

Giuliani, J., Danjean A., Grossetête F., e Tardy, T. (2018). "Defence: Europe's Awakening". *Fondation Robert Schuman*. No. 474. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0474-defence-europe-s-awakening>.

Janning, J. (2018). "Crisis and Cohesion in the European Union: A Ten-Year Review". *European Council on Foreign Relations*. Disponível em: https://www.ecfr.eu/publications/summary/crisis_cohesion_ten_year_review.

Janning, J. e Klavehn C. (2016). "EU Cohesion Monitor". *European Council on Foreign Relations*. Disponível em: https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR175_EU_COHESION_MONITOR_2016.pdf.

Llaudes, S. (2017). "Spain: Reasons behind the Prolonged Absence of Anti-European and Xenophobic Views". In: T. Raines, M. Goodwin e D. Cutts. (eds). *The Future of Europe: Comparing Public and Elite Attitudes*. Chatham House. Disponível em: <https://reader.chathamhouse.org/future-europe-comparing-public-and-elite-attitudes#country-analyses>.

Llaudes, S. e Molina, I. (2016). "Spain and the EU: A Traditional pro-European Attitude Can No Longer Be Taken for Granted". *Real Instituto Elcano*. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/llaudes-molina-spain-eu-traditional-proeuropean-attitude-can-no-longer-be-taken-for-granted.

Martos, G. (2017). "Barcelona | Imágenes inéditas de los atentados del 17-A y última hora de las restricciones Catalunya, en directo". *Lavanguardia*. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20201110/49369026507/restricciones-coronavirus-catalunya-barcelona-girona-lleida-tarragona-ultimas-noticias-10-noviembre-hoy-en-directo.html>.

Mckernan, J. (2015). "The Eurozone Crisis and the CSDP: The Problem of Public Opinion". *E-International Relations*. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2015/07/25/the-eurozone-crisis-and-the-csdp-the-problem-of-public-opinion/>.

Mejia, A. (2017). "Spain's Contribution to Euro-Atlantic Security". *Real Instituto Elcano*. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari60-2017-mejia-spain-contribution-euro-atlantic-security.

Mestres, L. (2019). "The Unwavering European: Spain and Its Place in Europe". *European Council on Foreign Relations*. Disponível em: https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_unwavering_european_spain_and_its_place_in_europe.

Mhp communications. (2014). "A preliminary outlook on Italy's EU Presidency priorities". Disponível em: https://www.eukn.eu/fileadmin/Files/Presidencies/2014_Italy/IT_Presidency_Preliminary_outlook_priorities.pdf.

Montefiori, S. (2019). "Italians Used to Be Ferently Pro-EU. What Went Wrong?". *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jan/09/italians-pro-eu-italy-european-project>.

Pew Research Center. (2013). "The New Sick Man of Europe: The European Union". Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>.

Phelan, J. (2018). "Less than Half of Italians Would Vote to Stay in the EU: Survey". *The Local*. Disponível em: <https://www.thelocal.it/20181017/italy-eu-eurosceptic-italexit-brexit>.

Público e AFP. (2013). "Itália apela à UE para mudar leis da imigração e teme-se que tenham morrido 300 imigrantes". Disponível em: <https://www.publico.pt/2013/10/04/mundo/noticia/elevado-numero-de-desaparecidos-faz-temer-que-tenham-morrido-300-imigrantes-ao-largo-de-italia-1608054>.

Varrella, S. (2021). "Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021". *Statista*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/>.

Stockholm International Peace Research Institute. (2019). "SIPRI Military Expenditure Database". Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Tallmeister, J. (2013, August 24). Is Immigration a Threat to Security? Retrieved on May 29, 2016 from <http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>.

Tallmeister, J. (2013, August 24). Is Immigration a Threat to Security? Retrieved on May 29, 2016 from <http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>.

Tallmeister, J. (2013, August 24). Is Immigration a Threat to Security? Retrieved on May 29, 2016 from <http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>.

Tallmeister, J. (2013). "Is Immigration a Threat to Security?". E – International Relations. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>.

Tardy, T. (2018). "Defence: Europe's Awakening". *Fondation Robert Schuman*. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0474-defence-europe-s-awakening>.

The Local. (2015). "Year in review: Italy's major stories in 2015". Disponível em: <https://www.thelocal.it/20151229/year-in-review-italys-major-stories-in-2015/>.

Zan, T., Tessari, P. e Venturi, B. (2016). "Procedures, Personnel and Technologies for Conflict Prevention and Peacebuilding: An Assessment of EU Member States' Capabilities." *EU-CIVCAP Report DL2.1*. Disponível em: https://eucivcap.files.wordpress.com/2017/03/eu-civcap_deliverable_2-1_updated.pdf.