

POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA* PÓS-CONSTITUIÇÃO EUROPEIA

... o grande e, talvez, último desafio da construção europeia – a União Europeia de Segurança e Defesa – terá de ser resolvido no quadro do modelo de uma geometria variável e, muito especialmente, através das «cooperações reforçadas» ...”¹

AUGUSTO ROGÉRIO LEITÃO

*João Ricardo de Sousa Barbosa Dias da Costa*²
Capitão Artilharia

NOTA INTRODUTÓRIA

Como é sobejamente conhecido os eleitores franceses e holandeses rejeitaram vivamente, nas urnas, o *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Não implicando esta rejeição, teoricamente, o abandono da *Constituição Europeia*, a verdade é que, segundo a opinião da maioria dos analistas políticos, na prática o abandono é a situação mais provável. Afinal como seria uma União Europeia (UE) sem a participação da França, da Alemanha ou do Reino Unido?

A reforçar esta ideia estão as sondagens de opinião que parecem demonstrar o alastramento do “não” às populações de vários países Europeus, mesmo daqueles que não pretendiam realizar referendos ou mesmo que já tenham aprovado o Tratado por via parlamentar, como é o caso da Alemanha.

Em todo o caso considero ainda válido elaborar um trabalho sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) tendo por base o *projecto de Constituição*.

* Este artigo foi feito com base num trabalho apresentado no âmbito do seminário “A arquitectura política da Europa: das Comunidades à União Europeia” integrado no mestrado de “Estudos sobre a Europa: Europa – As visões do outro”, orientado pelo Professor Doutor Rogério Leitão.

¹ Augusto Rogério Leitão, (Professor Catedrático da Universidade de Coimbra), “A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, nº 18/19, pag 341.

² Adjunto do Chefe da SIIRPAC/GAC/AM.

Se é certo que o grande desenvolvimento desta Política se deu após o *Tratado de Amsterdão* e que seria exactamente o *Tratado Constitucional* que iria formalizar esta política, continua também a ser verdade que, tal como disse o nosso Presidente da República, «...a dimensão de segurança e defesa da política externa europeia seja indispensável para a sustentabilidade e para a credibilidade da União Europeia enquanto actor internacional...»³.

Ora, mesmo se a ideia de uma *Constituição Europeia* for abandonada, a Europa não pode estagnar e qualquer que seja o rumo que ela tome, irá necessariamente continuar a desenvolver uma PESC. Embora certamente com alterações, é minha opinião que o trabalho efectuado até aqui será certamente aproveitado, isto se tivermos em consideração vários factores, como sejam: o que na prática já foi implementado (como por exemplo o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar, o Estado Maior Militar, o Instituto de Estudos de Segurança, o Centro de Satélites, os ““Battle Groups”” ou, mais recentemente, a Agência Europeia de Defesa), as missões que têm vindo a ser conduzidas pela UE (sendo um dos exemplos a missão militar da UE na Bósnia-Herzegovina) e a convergência de ideias existente entre o Grupo VIII (Defesa) da Convenção Europeia e as várias iniciativas paralelas que foram efectuadas (como por exemplo a Cimeira Franco-Britânica de Touquet ou o encontro tripartido Schroeder/Chirac/Blair, em Berlim, entre outras).

Este trabalho será assim repartido em três partes. Numa primeira parte farei uma breve abordagem aos desenvolvimentos da PESC até ao Conselho Europeu de Colónia, numa segunda abordarei os trabalhos desenvolvidos nas cimeiras e nos encontros paralelos que levaram à definição da PESC que seria apresentado na *Constituição Europeia* e finalmente, na terceira parte, debruçar-me-ei sobre o dito Tratado, bem como os últimos desenvolvimentos desta política.

Desta forma, espero construir uma linha de raciocínio que me permita vislumbrar o futuro próximo, mais provável, para a Política Europeia de Segurança e Defesa.

1. DO TRATADO DE BRUXELAS AO CONSELHO EUROPEU DE COLÓNIA

O modelo de Política Europeia de Segurança Comum, tal como aparece no *Tratado Constitucional*, teve verdadeiramente o seu início no Conselho Europeu de Colónia, Junho de 1999 (embora incentivado pela declaração sobre defesa europeia, resultante da cimeira Franco-Britânica de Saint-Malo de Dezembro de 1998).

³ Jorge Sampaio, «Portugal e o Futuro da Europa», O Mundo em Português, nº 43, Abril de 2003, pág 18.

No entanto, ele não aparece de um momento para o outro no histórico da União Europeia. Bem pelo contrário, é o resultado do desenvolvimento do pensamento europeu sobre Segurança e Defesa, logo com os seus primórdios na assinatura do *Tratado de Bruxelas* em 17 de Março de 1948⁴, que serviu de base para a formação da *União da Europa Ocidental (UEO)* após a adesão da República Federal da Alemanha e da Itália em 1954 (*Tratado de Bruxelas Modificado*), opção determinada pelo fracasso no mesmo ano da Comunidade Europeia de Defesa.

Isto se não tivermos em consideração outros projectos político-militares anteriores à II Guerra Mundial, mas cuja ligação à União Europeia já aparece num plano mais difuso da história das alianças político-militares na Europa⁵.

Este retroceder histórico até à UEO interessa-nos principalmente devido ao papel importante que lhe é atribuído no *Tratado de Amesterdão*, 2 de Outubro de 1997, ao escrever-se que «...a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União...» apoiando esta na «...definição dos aspectos da Política Externa e de Segurança Comum relativos à Defesa...» e proporcionando «...o acesso a uma capacidade operacional...» para as chamadas missões de Petersberg⁶. (n.º1 do art 17 do Tratado de Amsterdão).

No entanto, a ideia de dotar a UE com “um braço armado” apoiado na UEO iria ser abandonada, sendo que as referências a esta organização praticamente desaparecem do *Tratado de Nice*, assinado em 2001.

Surgem aqui, desde logo, duas questões:

- 1) Como é que uma organização que, praticamente após a sua criação foi relegada para segundo plano (devido ao aparecimento, em 1949, da Organização o Tratado Atlântico Norte (OTAN), na qual a defesa da Europa esteve assente durante a Guerra Fria), renasce das cinzas, qual Fenix, cerca de 30 anos depois?⁷
- 2) Porque é que a UE abandona em *Nice* este “braço armado”, que em *Amesterdão* parecia ser a organização na qual a PESD teria o seu principal instrumento?

⁴ Mais propriamente: *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defense*, cuja génese encontra-se no Tratado de Dunquerque de 4 de Maio de 1947 assinado entre a Grã-Bretanha e a França.

⁵ Para uma melhor compreensão destas alianças político-militares ver: António de Jesus Bispo, “Política Europeia Comum de Segurança e Defesa – Enquadramento histórico”, *Revista Militar*, n.º 2429/2430, pag. 611 a 675, Lisboa, Europress, 2004.

⁶ Introduzidas no n.º2 do art. 17 do tratado de Amsterdão.

⁷ O Tratado de Bruxelas Modificado (1954) incluiu no artigo IV, a transferência das responsabilidades militares para a OTAN, garantindo assim uma articulação expressa com essa.

a. A UEO como “braço armado” da UE

A resposta à primeira pergunta começa com a “crise dos euro-mísseis”, que levantou diversas interrogações sobre a segurança europeia. Assim, o Conselho de Ministros extraordinário da União da Europa Ocidental, reunido em Roma em 27 de Outubro de 1984, decide pela reanimação desta organização de defesa exclusivamente europeia (*Declaração de Roma*), ao defender que «...in continuing necessity to strengthen Western Security, better use should be made of WEU, not only to contribute to the security of Western Europe but also to improve the common defence of all the countries of the Atlantic Alliance...»⁸.

Praticamente ao mesmo tempo, o *Acto Único Europeu*, de 1986, dava um tímido mas importante passo na questão da segurança europeia, ao determinar que uma cooperação mais estreita áreas, era um meio de reforçar a identidade da Europa em matéria de política externa, com os Estados-Membros a concordarem em coordenar as suas posições nos aspectos políticos e económicos da segurança (n.º 6 do art 30 do AUE), mas deixando as questões militares a cargo da UEO e da OTAN.

Estávamos igualmente na era Gorbachev e o mundo conhecia, nesse ano de 1986, um grande passo no desanuviamento das relações Washington–Moscou com a assinatura do Tratado INF, entre os Presidentes Reagan e Gorbachev, que permitia o desmantelamento dos mísseis com alcances entre os 500 e os 5000 Km.

A UEO saíria reforçada com novas tarefas, nomeadamente na área da limitação do controlo de armamentos, e os avanços políticos na área da segurança e defesa europeia não se fizeram esperar, tal como prova a “Plataforma sobre os interesses europeus em matéria de segurança”, saída de Haia em 27 de Outubro 1987 (*Plataforma de Haia*).

A “Operação Cleansweep” (1987/1988), seria a primeira acção de carácter militar concertada da UEO e consistiu no envio de uma força naval (Bélgica, Holanda, Inglaterra, Itália e França) para o Golfo Pérsico durante o estado de crise internacional provocado pela guerra Irão-Iraque.

Entretanto, a retirada das tropas russas do Afeganistão e a queda do muro de Berlim vieram profetizar o desmoronamento do império soviético e com ele o mundo bipolar, alterando as relações político-estratégicas entre os Estados⁹.

⁸ Art 3º da Declaração de Roma.

⁹ Ferreira Isabel Nunes, “Os conflitos regionais e a Segurança Internacional”, *revista Nação e Defesa* n.º 80, pag 47, Lisboa.

A guerra do Golfo, iniciada com a invasão do Kuwait pelo Iraque em Agosto de 1991, vem demonstrar a necessidade de uma estreita relação ao nível operacional entre UEO–OTAN, bem como a necessidade que estas duas organizações tinham em se adaptarem aos novos conflitos pós-guerra fria ¹⁰.

Na Europa é então dado um salto verdadeiramente significativo e histórico com a assinatura do *Tratado de Maastricht*, em 1992, criando a União Europeia e o seu “pilar” de Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O *Tratado da União Europeia (TUE)* procurava, através da PESC, garantir a coerência do conjunto da acção externa da União em vários domínios; para isso recorria à tomada de *posições comuns* e da execução de *acções comuns* (Art. J.2 e J.3 do TUE, respectivamente) ¹¹.

Ao nível da segurança o tratado de Maastricht previa a definição *a prazo* ¹² de uma política de defesa comum, que se apoiaria na UEO para preparar e executar as decisões e acções da União nesta área; pretendia-se que no futuro esta política conduzisse a uma defesa comum. Também de realçar que esta política era compatível com a política de segurança e defesa adoptada pela OTAN.

Também nesse ano de 1992, a UEO viu a sua capacidade interventiva alargada, quando o seu Conselho previu a possibilidade de intervenção militar, em acções que extrapolavam as missões de defesa colectiva para a qual tinha sido criada. Estas novas missões englobando «...missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de Paz e missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da Paz», normalmente apelidadas de “missões de Petersberg”, seriam efectuadas por unidades militares dos Estados Membros, sob o comando da UEO, mas com recurso a meios colectivos da OTAN.

Mas o conflito da Jugoslávia viria demonstrar a dificuldade política de pôr em prática a ideia de uma Política Externa e de Segurança Comum, acabada de assinar em *Maastricht*, bem como o *gap* tecnológico e militar existente entre os EUA e a Europa.

É neste contexto que se reafirma a absoluta necessidade de uma maior partilha das responsabilidades militares da Aliança entre europeus e americanos, apoiada

¹⁰ A primeira revisão do Conceito Estratégico da OTAN foi aprovada na Cimeira de Roma em Novembro de 1991, com duas alterações significativas: o alargamento da área de interesse e de intervenção da Aliança para além das suas fronteiras tradicionais e a introdução do conceito de operações militares de “non article 5”, ou seja, outras que não de retaliação a ataques a membros da Aliança.

¹¹ No tratado de Nice as “posições comuns” e as “acções comuns” são esplanadas nos art. 14º, 15º e 19º.

¹² Com Amesterdão passa a usar-se a palavra *gradual*.

na ligação UEO-OTAN e no desenvolvimento da *Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD)* no seio da OTAN, consagrada na Conferência de Berlim em 1996 (ao qual não será alheia a reintegração da França nas estruturas não integradas da OTAN em 1995).

Todos estes avanços seriam então espelhados no *Tratado de Amesterdão* ao se pretender que a UEO actuasse como “braço armado” da UE, nomeadamente nas “missões de Petersberg”, isto em cooperação com a OTAN, até porque dela dependia em termos dos meios de Comando e Controlo.

b. O “abandono” da UEO

Ora é exactamente aqui que tentarei responder à segunda pergunta.

A partir desta altura, intensificam-se as divergências entre os europeus (mais propriamente franceses e ingleses), interessados na “europeização” da Aliança Atlântica, e os norte-americanos, mais interessados na “globalização” da OTAN com o alargamento a Leste¹³.

A França, que tinha sempre tido uma atitude mais “autónoma” em relação aos EUA, já em 1997 tinha tido divergências com os americanos devido ao Comando Sul da Aliança. Por seu lado, o governo Britânico, que até 1998 era quem mais se opunha aos projectos de uma defesa europeia, vai encetar uma mudança de atitude, colocando-se ao lado da França.

Ao mesmo tempo, a União Europeia confrontava-se novamente com a sua incapacidade em resolver alguns problemas especificamente europeus, nomeadamente no Kosovo.

Como resultado deste cenário, franceses e ingleses reúnem-se em Saint-Malo em 3 e 4 de Dezembro de 1998 e decidem da necessidade de dotar a UE de uma «...capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir a sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais...», acrescentando ainda que «...a União Europeia deverá poder recorrer a meios militares adaptados: meios europeus pré-identificados do pilar europeu da NATO ou meios nacionais e multinacionais fora do quadro da NATO...», mas salvaguardando o facto de que o objectivo

¹³ Augusto Rogério Leitão, “A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, n.º 18/19, pág. 338, Lisboa, 1º/2º Semestres de 2003.

é contribuir para «...a vitalidade de uma Aliança Atlântica renovada que constitui o fundamento da defesa colectiva dos seus membros...»¹⁴ (embora seja de realçar as diferentes perspectivas, inglesa e francesa, face à interpretação do que deveria ser esta “capacidade autónoma de acção”).

Além disso, a utilização da UEO como organização que fornecia uma capacidade operacional à UE e que estava dependente dos meios da OTAN, levantava outro problema. É que a trilogia OTAN-UEO-UE exigiria uma complexa coordenação na gestão dos membros não coincidentes entre estas organizações. Mesmo com as diversas acções coordenativas levadas a cabo, como por exemplo a *Declaração para as relações UEO e outros Estados Europeus*, assinada em *Maastricht* (a qual introduz o conceito de membros observadores e membros associados da UEO), a verdade é que a existência de uma outra organização entre a OTAN e UE, com membros não coincidentes, só vinha complicar mais a questão.

Aliás, sobre o problema desta rede de membros não coincidentes nas diversas organizações existentes na Europa, nada melhor do que citar o Professor Luís Leitão Tomé, quando em 2002, a respeito dos processos de alargamento da UE e da OTAN, dizia que: «...temos um grupo UE na NATO (11 países em 19, por enquanto) e um grupo NATO na UE (11 em 15, para já); temos um lote de países neutrais na UE (Finlândia, Suécia, Irlanda e Áustria); um grupo de países NATO muito próximo de integrar a UE (Polónia, Hungria, República Checa) e outro mais distante (a Turquia); depois temos países NATO que não mostram interesse em aderir à União Europeia (Islândia e Noruega), e ainda países que são apenas candidatos à UE (Malta e Chipre). Se a esta teia de incluídos-excluídos-candidatos somarmos ainda os diferentes estatutos entre os membros, os parceiros associados e os observadores da quase extinta UEO, e aqueles que integram os programas de Parceria para a Paz (PfP) e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (EAPC), temos uma **rede complexa de organizações que tratam, muitas vezes de uma forma não coincidente e não complementar, de questões relativas à segurança europeia...**»¹⁵.

¹⁴ [http://www.cdeum.uminho.pt/Definições%20locais/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/WX2L4N6P/1_multipart_xF8FF_11_Stmal03XII98\[1\].doc](http://www.cdeum.uminho.pt/Definições%20locais/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/WX2L4N6P/1_multipart_xF8FF_11_Stmal03XII98[1].doc) (consultado em 25Jun2006).

¹⁵ Luís Leitão Tomé, “Segurança europeia e alargamentos da UE e da NATO”, *Estratégia – Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Volume XIV*, pag 344-344, Lisboa, 2003.

2. A NOVA ORIENTAÇÃO DA PESD

a. *Do Conselho Europeu de Colónia à Convocação da Convenção Europeia*

O modelo de Segurança e Defesa assente na UEO é então abandonado e uma nova concepção começa a emergir a partir do *Conselho Europeu de Colónia*¹⁶, Junho de 1999, com base nas conclusões da já referida Cimeira Franco-Britânica de Saint-Malo de Dezembro de 1998.

Sob a Presidência Alemã, este Conselho emitiu uma declaração relativa ao desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e de Defesa Comum, constante no Anexo III, onde se realçam os princípios orientadores desta política. Define-se como objectivo o de «...assegurar que a União Europeia disponha das capacidades necessárias (incluindo capacidades militares) e das estruturas adequadas que lhe permitam tomar decisões eficazes na gestão das crises no âmbito das missões de Petersberg...», reafirmando, no entanto, o respeito pelo cumprimento das alianças militares dos Estados-Membros, nomeadamente da OTAN, que «continua a ser a trave-mestra da defesa colectiva dos seus membros...».

Ou seja, pretende-se dotar a União Europeia de meios militares e civis, incluindo estruturas de apoio à decisão, capazes de lhe fornecer uma capacidade (se necessário autónoma) de actuarem missões de “peacemaking, peacekeeping e peace enforcement”, embora sem nunca perder a relação com a OTAN, que como aliás veremos à frente, será fundamental.

Em relação às estruturas de apoio à decisão, aponta como necessidades: «...reuniões periódicas (ou ad hoc) do Conselho dos Assuntos Gerais, em que participarão, se necessário, os Ministros da Defesa¹⁷...um organismo permanente em Bruxelas (Comité Político e de Segurança)...um Comité Militar da UE...um Quadro de Pessoal Militar da UE, incluindo um Centro de Situação...e outros meios, tais como um Centro de Rastreamento de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança...».

Em relação às capacidades militares, estabelece que «...os Estados-Membros terão que desenvolver outras forças (incluindo quartéis-generais) que estejam também preparadas para as operações de gestão de crises, sem sobreposições desnecessárias...» determinando como principais características a «...posicionabilidade, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade e mobilidade...»¹⁸.

¹⁶ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/kolnpt.htm (consultado em 02 de Julho de 2005).

¹⁷ Situação que começou a verificar-se logo na Presidência seguinte.

¹⁸ Este espírito já tinha estado presente na criação, em 15 de Maio de 1995, das Euroforças, reunindo a França, a Espanha e a Itália (e cerca de um ano depois Portugal).

Já sob a Presidência Finlandesa, o *Conselho Europeu de Helsínquia*¹⁹, Dezembro de 1999, dá o necessário e fundamental impulso ao desenvolvimento da PESC, reafirmando que «...a União Europeia deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais, em apoio da Política Externa e de Segurança Comum...», ou seja a necessidade imprescindível de ter órgãos políticos e militares de apoio à decisão (bem como meios militares e civis), incluindo estruturas de Comando e Controlo²⁰, para conduzir operações no âmbito de “Petersberg” sempre que OTAN não se pretenda empenhar como um todo. Para isso determina a necessidade de instituição de novos órgãos políticos e militares permanentes de apoio à decisão²¹, que são:

- Comité Político e de Segurança permanente (CPS) em Bruxelas, constituído por representantes nacionais ao nível de embaixadores, com a responsabilidade de se ocupar de todos os aspectos da PESC, incluindo a PESC. Tem a função de exercer o controlo político e a orientação estratégica das operações militares de gestão de crises.
- Comité Militar (CM), constituído pelos representantes militares dos Chefes do Estado-Maior dos países membros, de forma a prestar aconselhamento militar e recomendações ao CPS.
- Quadro de Pessoal Militar (QPM), mais tarde com o nome de Estado-Maior da União Europeia, inserido nas estruturas do Conselho e fornecendo apoio no domínio militar à PESC (incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE).

Foi também neste Conselho que se definiu a base política que serviu de planeamento para as forças da União Europeia e que ficou conhecido como “Helsinki Headline Goal” (HHG). Isto é, o objectivo de «...até ao ano 2003...posicionar rapidamente e seguidamente manter forças capazes de desempenhar todos os tipos de missões de Petersberg definidas no Tratado de Amesterdão, incluindo as mais exigentes,

¹⁹ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm (última consulta em 02 de Julho de 2005).

²⁰ Não obstante a possibilidade de utilização dos meios da OTAN, como veremos mais à frente.

²¹ A composição, competências e o funcionamento destas instâncias só foram estabelecidas no final da Presidência francesa, Conselho Europeu de Nice de Dezembro de 2000, sendo que o que funcionou até essa altura foram órgãos temporários.

em operações até ao nível de corpo [de exército] (até 15 brigadas ou 50000-60000 efectivos)...». Estas forças deveriam ter uma prontidão de 60 dias, sendo militarmente auto-sustentáveis durante pelo menos um ano.

A nível civil previu-se a criação de «...um mecanismo de coordenação da gestão civil de crises...», de forma a proporcionar «...conselhos especializados...» nesta área, com base nos conhecimentos já adquiridos pela União e pelos Estados Membros em acções de «...polícia civil, a assistência humanitária, a reestruturação administrativa e jurídica, a busca e salvamento, a fiscalização eleitoral e dos direitos humanos, etc...».

A Presidência Portuguesa, que termina com o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira em Junho de 2000, vem definir 6 passos sem os quais não seria possível o Planeamento de Forças na União Europeia, dos quais se destacam a Definição do Contexto Estratégico e a Selecção dos Cenários de Planeamento, onde poderá ser necessário recorrer ao uso de forças militares ou de efectivos civis.

No domínio da “Gestão Civil de Crises”, este Conselho estabelece quatro áreas principais para serem desenvolvidas (que ainda hoje continuam válidas): Polícia, Estado de direito, Administração civil e Protecção civil.

Durante a Presidência Francesa, 2º semestre de 2000, foram definidos os requisitos operacionais necessários à Força para cumprir os HHG, tendo estes sido listados no que passou a chamar-se de “Helsinki Headline Catalogue” (HHC). Foram também identificadas as contribuições voluntárias de forças pelos Estados Membros, no que ficou conhecido como “Helsinki Force Catalogue” (HFC) ²². Entretanto, em 26 de Fevereiro de 2001, é assinado o Tratado de Nice, introduzindo as alterações na Política Externa e de Segurança Comum necessárias à consagração dos desenvolvimentos que se vinham a verificar desde o Conselho Europeu de Colónia, nomeadamente na PESD, passando a ter a União Europeia uma dimensão militar ²³. As principais alterações prendem-se com:

- a alteração do artigo 17º, nomeadamente o n.º1 e o n.º3, em que praticamente se elimina a referência a UEO, que como já se referiu antes, era vista em *Amesterdão* como o “braço armado” da União Europeia;

²² A título de curiosidade mostra-se a contribuição nacional para o HFC (dados de 2003):

Marinha (4 Navios e 1 Companhia de Fuzileiros);
Exército (1 Brigada a dois Batalhões e 2 Equipas de Observadores Militares);
Força Aérea (17 Aviões e 1 Posto de Comando Tático Aéreo);
Conjunto (1 Quartel General Conjunto e Combinado de Operações Especiais e 1 Grupo de Combate de Operações Especiais).

²³ Augusto Rogério Leitão, “O Tratado de Nice: Preliminares de uma Europa-Potência?” in *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, pag 353 e ss, Coimbra, Quarteto Editora, 2002.

- a transformação do Comité Político em Comité Político e de Segurança, cabendo-lhe a responsabilidade acrescida de exercer «...sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crise...» (art. 25 do *Tratado de Nice*);
- o aditamento dos artigos 27-A a 27-E, disciplinando as *cooperações reforçadas* no âmbito da PESC, sendo de salientar que estas não poderiam incidir «...em questões que tenham implicações militares o no domínio da defesa...»²⁴.

Durante esse ano de 2001, e sob o impulso das Presidências sueca e belga são igualmente identificadas as lacunas existentes entre os meios disponibilizados pelos Estados-Membros e as capacidades necessárias ao cumprimento do “Objectivo de Helsínquia”, que ficariam listados no “Helsinki Progress Catalogue”²⁵ (HPC), e é aprovado um plano para a resolução dessas lacunas – “European Capabilities Action Plan” (ECAP).

Na sequência destas disposições, da implementação total dos órgãos permanentes da UE responsáveis pela PESD, das alterações efectuadas na Política Externa e de Segurança Comum introduzidas com o *Tratado de Nice*, e do fatídico “11 de Setembro de 2001”, o *Conselho Europeu de Laeken*²⁶, Dezembro de 2001, aprovou (anexo II) «...a declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa...», estando agora «...em condições de conduzir operações de gestão de crises...».

É também neste Conselho e neste contexto que é convocada a *Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa*, encabeçada pelo Presidente V. Giscard d’Estaing, que irá formalizar pela primeira vez em Tratado a Política Comum de Segurança e Defesa.

Com a presidência espanhola (1º semestre de 2002), e ainda sob o peso do “11 de Setembro”, é aprovada uma declaração com o intuito de melhorar as capacidades necessárias para combater o terrorismo, sendo que uma delas é a necessidade de retirar do HHC uma força de reacção rápida, designada por “Rapid Reaction Elements” (RRE), com uma prontidão de 10 dias e com cerca de 20.000 elementos. Também é com esta Presidência, que se inicia a primeira fase de implementação do ECAP, que durará até à *Conselho Europeu de Salónica*, Junho de 2003, tendo-se colmatado a maioria das principais lacunas existentes, quer através da

²⁴ Situação que se vai alterar com o projecto da *Constituição Europeia*.

²⁵ As principais lacunas existentes nesta altura eram nas seguintes áreas: Tomada de Decisão, Logística, Transporte Estratégico, Projecção, Empenhamento da Força e Protecção da Força.

²⁶ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/68833.pdf (última consulta em 05 de Julho de 2005).

disponibilização dos meios em falta pelos Estados-Membros, quer através da alteração dos requisitos operacionais que entretanto foi efectuada. Isto possibilitou que neste Conselho fosse reconhecido que «... A UE dispõe agora de uma capacidade operacional para toda a gama das missões de Petersberg...», tal como estava previsto acontecer em 2003 no HHG, embora também se acrescentasse que esta capacidade era «...limitada e restringida pelas lacunas que se reconhecem...».

b. *Os Trabalhos Envolventes da Projecto de Constituição Europeia*

O projecto do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* é apresentado oficialmente pela *Convenção* à Presidência Italiana através da Declaração de Roma, de 18 de Julho de 2003 ²⁷.

Ao nível da PESC, este projecto de *Constituição Europeia* foi feito com base nas conclusões apresentadas pelo Grupo de trabalho VIII (Defesa), liderado pelo Comissário Michel Barnier ²⁸, sendo no entanto influenciado pelas diversas iniciativas que se desenvolveram paralelamente ²⁹.

De referir que este projecto e toda a discussão que o precedeu foi fortemente influenciado pela crise iraquiana, em que a atitude mais intervencionista dos EUA, assente numa nova dimensão do conceito de “guerra preventiva” levou à guerra do Iraque e a profundas divergências no seio dos membros da União.

Do relatório final do grupo de trabalho VIII (Dezembro de 2002) apresenta-se algumas das principais recomendações (que posteriormente tiveram, de alguma forma, espelho na *Constituição Europeia*) ³⁰:

- inclusão nas missões de Petersberg de outras missões, como seja: “prevenção de conflitos”, “acções conjuntas em matéria de desarmamento, conselho e assistência em assuntos militares”, “operações de estabilização de conflitos” e “apoio na luta contra o terrorismo”;
- possibilidade de se criar formas de cooperação mais estreitas entre os Estados-Membros – cooperações reforçadas/estruturadas;

²⁷ Embora a primeira parte já tivesse sido apresentada no *Conselho Europeu de Salónica*.

²⁸ Os representantes portugueses neste grupo de trabalho foram a Dra Eduarda Azevedo (representante da Assembleia da República e o Dr Manuel Lobo Antunes (representante do governo).

²⁹ Esperança da Silva, “A evolução da PESC no âmbito da Convenção Europeia e Conferência Intergovernamental” in *Súmula n.º 83 do Departamento de Relações Multilaterais*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 2004, Lisboa.

³⁰ CONV 461/02, 16 de Dezembro 2002.

- introdução de uma Cláusula de Solidariedade entre os Estados-Membros em caso de uma catástrofe natural ou humanitária;
- introdução de uma Cláusula de Solidariedade e Segurança de forma lidar com as ameaças com que UE se pode defrontar, como sejam o terrorismo;
- criação de uma Agência Europeia de Armamentos e Investigação Estratégica.

Em relação às várias iniciativas paralelas temos:

- a Declaração Comum Franco-Germânica, de 22 de Janeiro de 2003, em que se reafirma a intenção em desenvolver a PESD em diversas áreas como sejam as capacidades militares, a implementação de uma política europeia de armamentos ou a difusão de uma cultura de Segurança e Defesa, entre outras, propondo mesmo a criação de uma “União Europeia de Segurança e Defesa”, que deverá contribuir para reforçar o “pilar europeu da Aliança”;
- a Carta dos oito, de 29 de Janeiro de 2003, em que oito países europeus³¹ expressam o seu apoio à Administração americana na questão da crise Iraquiana, através de um documento intitulado “A Europa e a América devem permanecer unidas”;
- a Cimeira Franco-Britânica de Le Touquet, de 4 de Fevereiro de 2003, em que se destaca o reconhecimento sobre o princípio da solidariedade entre os Estados-Membros, em caso de ataque (nomeadamente terrorista) e sobre a necessidade de criação de uma agência europeia de armamentos (para tratar de questões relacionadas com o reequipamento militar);
- os Acordos permanentes UE-OTAN (também conhecidos por “Berlim Plus”)³², assinados em 17 de Março de 2003, que vêm esclarecer três aspectos fundamentais:
 - O acesso da UE às capacidades de planeamento da OTAN;
 - As relações de comando UE-OTAN, no caso das operações militares lideradas pela UE (com recurso aos meios da OTAN), quando “NATO as a whole is not engaged”;
 - As condições de utilização dos meios e capacidades da OTAN (bem como quais os meios a utilizar).

³¹ Dinamarca, Espanha, Hungria, Itália, Polónia, Portugal, República Checa e Reino Unido.

³² <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (ultima consulta em 11 de Julho de 2005).

O relatório da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa do Parlamento Europeu, apresentado a 27 de Março de 2003³³, que considera que «...o desenvolvimento de uma verdadeira política europeia de segurança e de defesa (PESD) faz parte integrante da PESC e constitui um contributo eficaz para a credibilidade da União Europeia na cena internacional...» podendo, assim que disponha de vários instrumentos de gestão de crises (incluindo militares), «...tornar-se um actor independente na cena mundial e continuar a ser um parceiro fiável das relações transatlânticas...», de uma forma que foi resumida em três palavras: «...aliada, não alinhada...». São aqui apresentadas várias propostas, das quais se realçam:

- o alargamento das missões de Petersberg;
- a necessidade de se criar cooperações específicas em matéria de defesa;
- o aditamento ao tratado de uma cláusula de defesa colectiva;
- a introdução de uma cláusula de solidariedade.

A Cimeira dos quatro, de 29 de Abril de 2003, que juntou em Bruxelas os quatro países que mais se opunham à estratégia americana para o Iraque³⁴, e propôs a aceitação do conceito de “União Europeia de Segurança e Defesa” e a incorporação no tratado da Constituição Europeia do seguinte (referido apenas as partes mais importantes):

- a possibilidade de existência de cooperações mais estreitas no domínio da defesa;
- a introdução de uma cláusula de Solidariedade e Segurança comum;
- a reformulação das missões de Petersberg;
- a criação de uma Agência Europeia para o desenvolvimento e capacidades militares.

c. *A Estratégia Europeia em matéria de Defesa e o “Headline Goal 2010”*

Como já foi referido anteriormente, o Projecto da *Constituição Europeia* apresentado pela Convenção em 18 de Julho de 2003 iria ser influenciado por todos estes desenvolvimentos. No entanto, a Conferência Intergovernamental (CIG) para a revisão dos Tratados só iria chegar a um acordo em relação ao texto final cerca de um ano depois. Durante este período foram levadas a cabo

³³ A5-0111/2003 (Final), 27 de Março de 2003.

³⁴ Alemanha, Bélgica, França e Luxemburgo.

diversas acções na área da PESD (ou que influenciaram o seu desenvolvimento), das quais damos conta das seguintes:

- o encontro tripartido Schroeder-Chirac-Blair (encetando uma aproximação das posições defendidas pela Inglaterra e pela França-Alemanha), que decorreu em Berlim a 20 de Setembro de 2003, e em que se afirmou:
 - a vontade de se criar capacidades militares europeias que sejam conjuntas, autónomas e permanentes (pese embora o facto do Reino Unido, contrariamente ao que acontece com a Alemanha e a França, defender que o “Estado-Maior autónomo” deveria funcionar junto do Quartel General da OTAN);
 - a convicção de que é na OTAN que reside a principal estrutura de “defesa colectiva”, sendo que os esforços a desenvolver com a PESD só podem ser concebidos como um reforço do “ pilar europeu da Aliança ”;
 - a vontade de se avançar nesta matéria, mesmo que só o seja possível através do recurso às “cooperações estruturadas” (note-se a alteração da posição do Reino-Unido).
- a Estratégia Europeia em matéria de Defesa, aprovada no *Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003* e intitulada de “Uma Europa segura num mundo melhor”³⁵ e que assenta em três áreas consideradas fundamentais:
 - reconhecer que a segurança global é condição prévia para o desenvolvimento, sendo que as principais ameaças à Europa são: o terrorismo, as armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada;
 - estabelecer como objectivos estratégicos da União Europeia, o enfrentar das principais ameaças (utilizando uma conjugação de meios que vão do político ao militar) e o apostar na paz na vizinhança da Europa (procurando assim evitar a propagação dos conflitos para o seu interior);
 - actuar, em conjunto com os seus parceiros, de forma mais activa, mais capaz e mais coerente no que se refere à PESC/PESD.

A aprovação da Estratégia Europeia em matéria de Defesa e o reconhecimento das lacunas ainda existentes nas Capacidades da União Europeia (para desenvolver as missões de Petersberg), levaram a que fosse delineado um novo objectivo a

³⁵ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> (última consulta em 9 de Julho de 2005).

atingir em 2010: “Headline Goal 2010”³⁶, (aprovado no Conselho Europeu de 18 de Junho de 2004).

Este novo objectivo, para além de assumir a continuação do objectivo de Helsínquia, pretende dotar a UE de capacidades suplementares que lhe permitam actuar como um “actor global” e fazer face ao terrorismo e a eventuais novos cenários.

No documento, pode verificar-se o empenho em possibilitar que a União Europeia «...be able by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on the European Union...». Para isso, os esforços dos Estados-Membros vão-se concentrar no desenvolvimento das capacidades de Interoperabilidade, bem como de Projecção e Sustentabilidade, sendo os “Battle Groups” o meio por excelência a utilizar na procura desta Capacidade de Reacção Imediata.

3. A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA E OS ÚLTIMOS DESENVOLVIMENTOS DA PESD

a. A Constituição Europeia

O *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* é adoptado pelo Conselho Europeu de 18 de Junho de 2004 (o texto final é assinado oficialmente pelos Chefes de Estado ou de Governo em Roma, no dia 29 de Outubro desse ano). A formalização em Tratado da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), é o resultado do intenso processo que se viveu até aqui, salientando-se naquele o seguinte:

- a determinação clara de que a PCSD «...faz parte integrante da política externa e de segurança comum...», garantindo à União «...uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares...» (n.º 1 do art. I-41);
- o objectivo de obter uma *defesa comum* através da «...definição gradual de uma política de defesa comum...» (n.º 2 do art. I-41);
- a instituição de um “pacto” de auxílio e assistência mútua entre os Estados-Membros (por todos os meios ao seu alcance) em caso de agressão armada a um deles, tendo sempre em consideração as relações com a OTAN³⁷ (n.º7 do artigo I-41º);

³⁶ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (ultima consulta em 11 de Julho de 2005).

- a introdução da *Cláusula de solidariedade* para prestar auxílio a um Estado-Membro no caso deste ser «...vítima de um ataque terrorista, ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana...» (art. I-43°);
- o alargamento das chamadas missões de Petersberg (n.º 1 do art. III-309)³⁸. De forma a cumprir estas missões os Estados-Membros «...colocam à disposição da União capacidades civis ou militares...» (n.º 3 do art. I-41°). Estas missões podem também ser executadas por grupos de Estados-Membros, desde que autorizado pelo Conselho (n.º 5 do art. I-41° e art. III-310).
- a permissão de se estabelecer “cooperações estruturadas permanentes”³⁹ entre Estados-Membros «...que preencham critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente...» (n.º 6 do art. I-41 e art. III-312),
- a criação da Agência Europeia de Defesa para auxiliar a PCSD no garante de uma capacidade operacional *comum* à União Europeia, e que desenvolverá a sua actividade «...no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos...» (n.º 3 do art. I-41 e art. 311);

b. *Declaração das Capacidades Militares Europeias*

Mais recentemente (22 de Novembro de 2004) foi apresentada, pelos ministros da Defesa dos Estados-Membros, a “Declaração das Capacidades Militares Europeias”⁴⁰, em que se reafirma o objectivo de que a UE tenha a capacidade de tomar a decisão de iniciar uma operação, 5 dias após a aprovação da missão pelo Conselho, e que as forças (assentes nos “Battle Groups”) possam ser empenhadas num espaço de 10 dias.

Estes “Battle Groups” (BG) (cerca de 1500 elementos) são forças do tipo Batalhão, reforçadas com meios de Apoio de Combate e de Apoio de Serviços que lhes

³⁷ É de considerar este “pacto” um grande avanço na procura de uma *defesa comum*, muito embora a palavra “militar” e do art III-214, que apareciam no projecto da Constituição, terem sido retirados.

³⁸ Englobam «...as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, as missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos.»

³⁹ Agora entendidas às «...questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa», que com Nice no âmbito das “cooperações reforçadas” estavam vedadas.

⁴⁰ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%202022.11.04.pdf> (ultima consulta em 11 de Julho de 2005).

fornecem uma capacidade limitada de actuação autónoma em determinados tipos de operações (capacidade de sustentação até 30 dias sem serem reabastecidos e até 120 dias caso o sejam). Podem ser exclusivamente nacionais ou multinacionais, como é o caso do “Battle Group” anfíbio que Portugal integra (conjuntamente com Espanha, Itália e Grécia)⁴¹.

Pretende-se que a UE tenha, para o período 2005-2007, a capacidade de efectuar e manter pelo menos uma operação de “Battle Group” e que atinja a capacidade operacional total em 2007, ou seja, a capacidade de iniciar e manter duas operações de BG, praticamente ao mesmo tempo. Isto tendo em consideração os “Standards and Criteria” dos BG que exigem, entre outras coisas, um número mínimo de 8 BG para ser possível efectuar a rotação de forças de 6 em 6 meses.

c. *Missões da União Europeia em curso*

Em relação às missões da União Europeia em curso no âmbito da PESD, temos⁴²:

- as missões de Polícia da União Europeia: na antiga República Jugoslava da Macedónia (EUPOL Proxima), na Bósnia-Herzegovina (MPUE), em Kinshasa (EUPOL Kinshasa);
- missão da União Europeia: para o Estado de Direito na Geórgia (Eujust Themis), na República Democrática do Congo (EUSEC RD Congo) e para o Estado de Direito no Iraque (Eujust Lex);
- operação Militar da União Europeia: na Bósnia-Herzegovina (EUFOR Althea).

CONCLUSÕES

As divergências entre a França/Inglaterra e os EUA em relação à “europeização” da Aliança Atlântica, estiveram no cerne da questão que levou franceses e ingleses a optarem por, através da Conferência Franco-Britânica de Saint Malo, redireccionar o modelo de Segurança e Defesa na Europa.

Esta alteração do conceito levou a que, no *Conselho de Colónia* e principalmente no *Conselho de Helsínquia*, fosse iniciado um conjunto de medidas que levaram ao “abandono” da UEO como “braço armado” da União Europeia e a uma Política

⁴¹ Nesta conferência os Estados-Membros comprometeram-se a formar 13 “Battle Groups”.

⁴² http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=pt&id=268&mode=g&name= (ultima consulta em 12 de Julho de 2005).

Europeia de Segurança e Defesa que hoje se encontra em franco desenvolvimento (embora ainda muito haja por fazer).

No Conselho de Helsínquia delineou-se o “Helsinki Headline Goal”, ou seja, o objectivo de dotar a UE com forças de cerca de 60.000 elementos de forma a cumprir as missões de Petersberg. Para isso seria fundamental ter órgãos de apoio à tomada de decisão e a condução política e militar da operação, como por exemplo o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da União Europeia.

Estas capacidades foram cumpridas, dentro do prazo estabelecido, tendo o *Conselho Europeu de Salónica*, declarado que a UE dispunha de uma capacidade operacional para toda a gama das missões de Petersberg, muito embora com limitações.

O reconhecimento dessas limitações e a Estratégia Europeia em matéria de Defesa determinaram a necessidade de um novo objectivo que foi designado de “Headline Goal 2010”.

Entretanto todos estes processos foram acompanhados por desenvolvimentos políticos que levaram à assinatura do *Tratado de Nice* e da, ainda não ratificada, *Constituição Europeia*. Estes tratados espelham, naturalmente, a evolução da PESD, sendo influenciados pela situação internacional da altura, da qual se destaca a crise no Iraque e o terrorismo internacional.

Não podemos então pensar no *Tratado que estabelece uma constituição para a Europa*, assinado oficialmente pelos Chefes de Estado ou de Governo em Roma no dia 29 de Outubro de 2004, como que isolado das “conclusões da Presidência” (que desde 1999 traçam a evolução da PESC/PESD), nem que o eventual “abandono” da *Constituição Europeia* implique uma alteração brusca nestas políticas.

Por tudo isto, e tendo em consideração que os principais pontos da PESD que aparecem no texto final da *Constituição Europeia*, foram praticamente uma constante desde o relatório final do VIII grupo de trabalho da Convenção Europeia (Dezembro de 2002), considero que o futuro próximo da PESD, caso uma Constituição não entre em vigor (como é provável), passará por uma inclusão no próximo Tratado da maioria do que está estabelecido para este, ou seja: a determinação clara de que a PESD é parte integrante da PESC, garantindo assim à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares; o objectivo de obter uma *defesa comum* através da definição gradual de uma política de defesa comum; a instituição de um “pacto” de auxílio e assistência mútua entre os Estados-Membros; a introdução da *Cláusula de solidariedade*; o alargamento das chamadas missões de Petersberg; a criação da Agência Europeia de Defesa (que aliás já está a ser implementada) e a utilização das “cooperações estruturadas permanentes” entre Estados-Membros,

como forma de fazer avançar a PESC/PESD (até porque se uma decisão tomada por unanimidade, ou mesmo com o recurso às chamadas “abstenções construtivas”, já era difícil a 15, agora a 25 será “quase impossível”).

A Estratégia Europeia em matéria de Defesa e o “Headline Goal 2010” vem, na nossa opinião, reforçar o que foi dito, pois demonstra uma vontade inequívoca em tornar a União Europeia num actor de peso na cena internacional através da sua PESC/PESD.

É claro que não é a capacidade de tomar uma decisão sobre o início de uma operação em menos de 5 dias após a aprovação da missão pelo Conselho, nem a existência dos meios para a efectivar em menos de 10 dias (como desejável na “Declaração das Capacidades Militares Europeias”) ou mesmo a capacidade de projectar uma força militar ao nível de Corpo de Exército em menos de 60 dias (“Helsinki Headline Goal”), que vão fornecer à União Europeia uma verdadeira Política Europeia de Segurança e Defesa ... para isso é necessário haver uma vontade política em comum, de forma a evitar divergências em situações de grave crise internacional (como a que se viveu recentemente com o Iraque)⁴³. Apesar do longo caminho que ainda falta percorrer, considero que estamos a progredir na direcção certa, pois tal como escreveu o Professor Rogério Leitão, «...o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos estratégicos de acção internacional (PESC/PESD, mas também cooperação para o desenvolvimento, a ajuda humanitária, etc)...têm permitido à União, enquanto “actor global”, intervir nas dinâmicas das relações internacionais, articulando e afirmando, por um lado uma concepção de segurança (“colectiva”) alargada à segurança humana (“a segurança do mundo ocidental depende do bem estar dos outros”) e, por outro, uma concepção de defesa baseada sobretudo na prevenção e no monitoring, isto é fundada no diálogo e na consolidação do outro»⁴⁴.

⁴³ Não esquecer que até à presente data, todo o processo de desenvolvimento das Capacidades da União Europeia tem sido feito com base na voluntariedade dos Estados-Membros e assente nas suas capacidades nacionais (e não em capacidades permanentes da União Europeia).

⁴⁴ Augusto Rogério Leitão, “A Constituição Europeia expirou! Viva a União Europeia!”, *Jornal da Associação Académica de Coimbra: “A Cabra”*, de 14 de Junho de 2005.