



Desafio(s) de um actor de segurança pós-vestefaliano*

Ana Paula Brandão**

DESAFIOS NUM MUNDO GLOBALIZADO

O discurso comunitário tem sido prolixo na identificação dos “desafios da Europa num mundo globalizado”¹. O leque é vasto em termos de desafios económicos, sociais, ambientais, energéticos e de segurança, pelo que nos limitaremos a considerar a última categoria.

O ambiente de segurança do pós-Guerra Fria é complexo, pelo que imprevisível. Antes a ameaça estava identificada (político-militar, intencional, de fonte e alvo estadual) e a conflitualidade bipolar era liderada por Estados. No pós-Guerra Fria, as ameaças e os riscos são difusos, indirectos, multissetoriais, originadas por uma multiplicidade de actores, incluindo os não estaduais. Predomina a conflitualidade intra-estadual associada à fragilidade estadual e/ou à *identity politics*².

Com a emergência da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e na sequência da crise iraquiana, o Conselho Europeu aprovou a Estratégia Europeia de Segurança (EES) proposta pelo Alto Representante para a PESC. Deste esforço de avaliação comum, resultou a identificação das “novas ameaças que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis”: terrorismo; proliferação ADM; conflitos regionais; fracasso dos estados; criminalidade organizada. Volvidos cinco anos após a implementação da Estratégia, assiste-se à expansão o espectro de ameaças e

* Investigação no âmbito Projecto PTDC/CPO/64365/2006, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

** Investigadora do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI), Professora da Secção de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho.

¹ “Lecture by Javier Solana, Secretary General/High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the Inauguration of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, on ‘Global Challenges for the European Union’s Common Foreign and Security Policy’, Varsóvia, 2002; “Press Conference at EU Informal Summit Hampton Court”, 27 de Outubro de 2005; Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu de Junho de 2006: A Europa no Mundo: Propostas Concretas para uma Maior Coerência, Eficácia e Visibilidade” [COM (2006) 278], Bruxelas, 2006; “Speech by Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy ‘Europe’s answers to the Global Challenges’, Universidade de Copenhaga, 8 de Setembro de 2006”, Copenhaga, 2006; “Declaração por Ocasão do 50.º Aniversário da Assinatura dos Tratados de Roma”, Berlim, 25 de Março de 2007; Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions: The European Interest: Succeeding in the age of Globalisation: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government” [COM (2007) 581], Bruxelas, 2007; “Comunicado de Imprensa da Presidência sobre o Conselho Europeu Informal [de Lisboa]”, Lisboa, 19 de Outubro de 2007; Foreign Commonwealth Office, “Global Europe: Meeting the Economic and Security Challenges”, 2007; “Declaração da UE sobre a Globalização” (anexo), “Conselho Europeu de Bruxelas: 14 de Dezembro de 2007: Conclusões da Presidência”, Bruxelas, 2007.

² “(.) political violence at the beginning of the twenty-first century is more omnipresent, more directed at civilians, involves a blurring of the distinctions between war and crime, and is based on and serves to foment divisive identity politics- these are the characteristics of the new wars” (Mary Kaldor. 2006. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 2ª ed. rev. Cambridge: Polity Press).

desafios³: segurança energética, segurança ambiental, ciber-segurança, pirataria, armas ligeiras e de pequeno porte, pandemias:

Globalisation has brought new opportunities. High growth in the developing world, led by China, has lifted millions out of poverty. But globalisation has also made threats more complex and interconnected. The arteries of our society - such as information systems and energy supplies - are more vulnerable. Global warming and environmental degradation is altering the face of our planet. Moreover, globalisation is accelerating shifts in power and is exposing differences in values. Recent financial turmoil has shaken developed and developing economies alike.

A análise da EES evidencia quatro ideias centrais recorrentes nos documentos oficiais: a abordagem holística da segurança internacional; a interconexão das ameaças (“ameaças dinâmicas”⁴); o nexó entre segurança e desenvolvimento; a ligação entre as dimensões interna e externa da segurança.

Neste contexto, será a UE o actor de segurança mais adequado para responder aos complexos desafios do pós-Guerra Fria? Quais são as capacidades/potencialidades vs. constrangimentos/debilidades do actor? Qual poderá ser o contributo do Tratado de Lisboa para a construção do actor segurança?

UNIÃO EUROPEIA, ACTOR DE SEGURANÇA

Subjacente à criação da CECA esteve uma preocupação securitária clássica reactiva contra a guerra europeia mundializada e preventiva de um novo conflito inter-estadual. O projecto monnetiano, assente numa estratégia institucionalizada, sectorial e gradual, propôs-se, pela via da integração do sector do carvão e do aço com base numa organização pós-vestefaliana, garantir a paz franco-germânica, condição da paz europeia.

Contrariando uma história multissecular de conflitualidade interestadual cruenta, os Estados europeus construíram uma comunidade em que há “a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other

³ “Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World” [S407/08], Bruxelas, 2008. O discurso de Solana em Dublin (2009) confirma a tendência securitarizadora expansiva: “Europe is not, and cannot be, an island of peace and prosperity in a turbulent world. We share common values and interests. We want to promote those values and protect those interests. But in today’s world they face challenges and threats – whether the abuse of human rights, flows of migrants escaping conflict and failed states, disputes over natural resources, or international terrorism. Most of these challenges are generated beyond our borders” (“Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy ‘Together We are Stronger’, University College Dublin, Dublin, 22 April 2009”).

⁴ “As novas ameaças são dinâmicas. Os riscos de proliferação aumentam com o passar do tempo; se nada for feito, as redes terroristas tornar-se-ão cada vez mais perigosas. Estes fenómenos – fracasso dos Estados e criminalidade organizada – têm tendência a alastrar-se se os ignorarmos – como tivemos ocasião de verificar na África Ocidental.”

way”⁵. Assente numa base institucional e societal transnacional e tendo por interesse comum estruturante a manutenção da paz e a segurança inter-estadual, o relacionamento entre os Estados-membros passou a pautar-se pela confiança mútua e pela previsibilidade.

A mudança pacífica tornou-se estrutural porque já não precariamente assente no mecanismo realista de balança de poder entre potências e/ou na segurança colectiva contra uma ameaça externa. A paz é estável porque assenta na identidade, antes de mais e primordialmente “a certain political identity (and a we-feeling among the elite)”⁶ que tornou a “Europa” relevante e fonte de estabilidade. Em suma, a União consolidou-se como comunidade de segurança ultrapassando os mecanismos ‘clássicos’ de equilíbrio de poder (realismo), de aliança e de organização internacional intergovernamental (institucionalismo liberal), através de meios não securitários.

A pacificação interna teve efeito *spill over* no plano externo. Diferentes políticas têm contribuído para a segurança e estabilidade internacional, com particular destaque, por um lado, para a política de alargamento que estendeu a “comunidade de segurança” a novos Estados e apoia a transição de Estados candidatos, e, por outro, para a política de cooperação para o desenvolvimento que, na linha das Nações Unidas, assenta na interligação entre segurança e desenvolvimento.

Numa primeira fase, encontramos um actor de segurança implícito, sucedido na criação e consolidação de uma comunidade de segurança expansiva, que privilegia o recurso a meios não securitários. As debilidades de sua actuação em palcos de conflito intra-estadual na proximidade e a preocupação com os riscos transnacionais num mercado interno sem fronteiras, catalisaram a explicitação do actor de segurança. Esta explicitação foi reforçada pelo Tratado de Amesterdão graças à formalização, por um lado, da componente militar do actor (PESD) e, por outro, da externalização da segurança interna.

Se por um lado, a introdução da cooperação nos domínios do segundo e terceiro pilares significou um avanço do processo, ainda que no patamar da cooperação intergovernamental (melhorada⁷), a vitória da matriz tachteriana formalizou uma perspectiva fragmentada/desintegrada não só da política externa (dimensão económica vs. dimensão política) como também da política de segurança (segurança externa vs. segurança interna⁸). As limitações dessa fragmentação em pilares foram rapidamente identificadas no que respeita à acção externa, tornando a preocupação com a “coerência” da actuação internacional um dos *leitmotifs* das revisões dos Tratados.

⁵ Karl Deutsch et al. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

⁶ Ole Waever. 1998. “Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-war Community.” In *Security Communities*, ed. Emanuel Adler e Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ Cooperação intergovernamental com recurso a instituições supranacionais.

⁸ A separação conceptual com tradução nas políticas é de inspiração estadual, conforme paradigma clássico subjacente à construção do Estado.

Pese embora o constrangimento da estrutura em pilares, a verdade é que os três pilares têm concorrido para a construção do actor de segurança. Se resistirmos à tentação de restringir o desempenho do actor a um pilar ou a uma política, constataremos que a União Europeia é um actor de segurança compreensivo e multifuncional⁹: prevenção de conflitos (inter- e intra-estaduais) e peace-building (pós-conflito) através da criação e/ou consolidação de instituições democráticas e do desenvolvimento da sociedade civil com recurso a instrumentos transpilares; protecção contra riscos e ameaças transnacionais com base em instrumentos policiais e judiciais; *peace-making*, *peace-keeping* e *peace-enforcement* através de operações PESD

TRATADO DE LISBOA

A atribuição de personalidade jurídica única à União¹⁰ e o desmantelamento formal da estrutura em pilares consubstanciam uma alteração que contraria a fragmentação consagrada pelo Tratado de Maastricht. De notar, no entanto, a permanência de uma pilarização escondida associada à especificidade (leia-se intergovernamentalidade) das regras e dos procedimentos aplicáveis à Política Externa e de Segurança Comum¹¹. Acresce ainda que, tal como na acção externa¹², as matérias relativas à segurança¹³ se encontram sob a alçada de dois Tratados.

Na linha dos Tratados anteriores (Amesterdão e Nice), a preocupação com a coerência da actuação internacional da União Europeia, é explícita antes de mais entre a componente económica (*latu sensu*), regida pelo método comunitário, e a componente política e de segurança (externa)¹⁴, regida pelo método intergovernamental. A preocupação com a coerência é ainda extensível à coordenação entre as políticas de incidência externa (PESC/PESD, Política Comercial, Política de

⁹ “There are four functional challenges facing the EU as a security actor: the resolution of interstate conflicts, the management of intra-state conflicts, state-building endeavours, and building the institutions of civil society. The central organising principle is the classification of these security challenges according to four categories of policy response: prevention, assurance, protection and compellence.” (Emil Kirchner e James Sperling. 2007. *EU security governance*. Manchester: Manchester University Press: xii).

¹⁰ “A União substitui-se e sucede à Comunidade Europeia” (artº 1º, nº2, al. b). Deixarão de ser utilizados os termos “Comunidade”/ “Comunidade Europeia”/ “Comunidades”, bem como o adjectivo “comunitário/os/a/as”.

¹¹ “A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adopção de actos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com excepção da competência para verificar a observância do artigo 25.º-B do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 240.º A do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” (artº 24, TUE).

¹² Tratado da União Europeia: Título V Disposições Gerais Relativas à Acção Externa da União e Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum. Tratado Sobre O Funcionamento Da União Europeia: Parte V A Acção Externa Da União (Título I Disposições Gerais Relativas À Acção Externa Da União; Título II A Política Comercial Comum; Título III A Cooperação com os Países Terceiros e a Ajuda Humanitária; Título II As Medidas Restritivas; Título V Os Acordos Internacionais; Título VI Relações da União com as Organizações Internacionais e os Países Terceiros e Delegações da União; Título VII Cláusula de Solidariedade).

¹³ As disposições relativas a Política Externa e de Segurança Comum estão integradas no Título V do TUE. As disposições relativas à Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal estão inseridas no Título V do TFUE (Capítulo 4 – Cooperação Judiciária em Matéria Penal; Capítulo 5 – Cooperação Policial).

¹⁴ V. criação do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, mandatário do Conselho para a PESC e Vice-Presidente da Comissão para as Relações Externas.

Desenvolvimento, Ajuda Humanitária) e a dimensão externa das políticas internas (ambiente, energia, transportes, justiça e assuntos internos).

As principais inovações ao nível das políticas reportam-se ao domínio da segurança designadamente ao nível da PESD¹⁵ e da CoPJuP¹⁶, confirmando a tendência iniciada no século XXI. No que respeita à primeira, merecem destaque a formalização do alargamento temático¹⁷ e as modalidades de flexibilização da cooperação (cooperação reforçada, cooperação estruturada permanente em matéria de defesa, cooperação de Estados).

As matérias relativas à segurança interna, actualmente no âmbito do terceiro pilar, são transferidas para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁸, ficando abrangidas pelo método comunitário. Apesar de esta ‘comunitarização’ poder ser considerada a alteração mais inovadora do Tratado, a verdade é que se trata de uma comunitarização *sui generis*: direito de iniciativa partilhado entre a Comissão e os Estados¹⁹; défice de controlo judicial no que respeita à fiscalização da actividade operacional; princípio da unanimidade aplicável a certas matérias; possibilidade de *opt-out* e de um ‘travão de emergência’ para os Estados-membros²⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pós-Guerra Fria confirmou que o Estado não é único objecto referencial da segurança: não é o único alvo de ameaças nem o único ‘fornecedor’ de segurança. Os diferentes objectos referenciais enfrentam riscos e ameaças multiníveis (infra-nacionais, internacionais e globais), transnacionais e multissetoriais. A conflitualidade é predominantemente intra-estadual, tendendo a potencializar os riscos transnacionais. O ambiente de (in)segurança do pós-Guerra Fria exige, por isso, a combinação de uma diversidade de actores, políticas e instrumentos.

Em contexto de Guerra Fria, a Comunidade enfrentou com sucesso o desafio (clássico) da conflitualidade interestadual através de meios não securitários e do institucionalismo pós-vestefaliano. No pós-Guerra Fria, a União Europeia afirma-se como um actor de segurança

¹⁵ Política Europeia de Segurança e Defesa.

¹⁶ Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal.

¹⁷ “As missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem 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 da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território” (art.º 43,1, TUE). De notar que uma das implicações relevantes da extensão da PESD à luta contra o terrorismo é a utilização dos respectivos instrumentos dentro o espaço da UE. Considerando a transnacionalidade de riscos e ameaças, é de sublinhar duas tendências - a externalização da cooperação JAI (de incidência interna) e a internalização da PESD (de incidência externa), inauguradas pelas revisões dos Tratados em Amesterdão e Lisboa, respectivamente.

¹⁸ Integram o leque das áreas de competência partilhada.

¹⁹ A iniciativa legislativa deverá partir de um quarto dos Estados.

²⁰ Art.º 82, 3, TUE.

compreensivo e multifuncional, dispondo de autonomia²¹, instituições e instrumentos securitários e não securitários. Globalmente, o desempenho tem sido positivo²² - comunidade de segurança interna, extensão da comunidade a novos Estados, segurança e estabilidade na proximidade:

The EU's importance as a security actor may be attributed to its ability to resolve the collective action problems facing the individual member states, particularly as it pertains to exercise of the civilian instruments of statecraft towards achieving the milieu goals of stability and state building.²³

Os constrangimentos são também evidentes e conhecidos, merecendo aqui destaque a fragmentação em pilares e o défice de coordenação e coerência (inter-pilares, inter-políticas, inter-instituições e inter-níveis) do actor. O Tratado de Lisboa dá um “pequeno passo” para superar a pilarização, introduz alterações na busca continuada da coerência externa da União e comprova o dinamismo da área da segurança. Fica por patentear a coerência entre as dimensões externa e interna/ transnacional da segurança.

Os actores estaduais e institucionais intergovernamentais demonstraram a sua limitação/inadaptação face aos desafios de segurança do pós-Guerra Fria, designadamente a conflitualidade intra-estadual e as ameaças transnacionais, pelo que a União apresenta-se, também neste domínio, como um laboratório – um laboratório de actor de segurança pós-vestefaliano. O principal desafio que enfrenta é a coordenação inter-pilares/políticas e inter-níveis, *conditio sine qua non* da coerência, eficácia e visibilidade do actor. Este é o desafio em respostas aos desafios.

²¹ Distingue-se quer do ambiente quer das unidades que a constituem. No que respeita à autonomia entendida como independência para formular e implementar políticas, Emil Kirchner e James Sperling (2007. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press) concluem que: “[T]he EU is quasi-autonomous actor; it remains dependent upon the acquiescence and resources of its member states in the formulation and execution of security policy. But the EU is a significant and increasingly autonomous security actor, particularly in formulating and executing the policies of prevention and assurance” (234/235).

²² A avaliação de desempenho do actor deve evitar duas tentações: a comparabilidade com o actor de segurança estadual; a restrição ao segundo pilar.

²³ Kirchner e Sperling 2007: 235.