

## A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?

ROGÉRIO LEITÃO

Universidade de Coimbra

---

### Considerandos

A Declaração de Laeken sobre o futuro da Europa, de Dezembro de 2001, não deixou de sublinhar que tanto as questões relativas à reforma das Instituições como as concernentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da PESC, e da sua dimensão PESD, tinham como objectivo proporcionar o reforço do papel da União Europeia enquanto actor internacional, de modo a permitir-lhe «desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem mundial» e a assumir-se como «potência que luta contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo...».

O âmbito da PESD, centrado nas «missões de Petersberg», é aí também questionado, em consequência dos dramáticos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, tendo o Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, decidido que a UE deveria proceder «a uma avaliação da ameaça terrorista e da ameaça que representa a utilização terrorista de armas de destruição maciça, com vista, nomeadamente, a determinar as capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as forças deslocadas para operações de gestão de crises conduzidas pela UE». Contudo, nenhuma medida concreta foi, em seguida, adoptada pela União a fim de adaptar a PESD aos novos riscos e ameaças. E, além disso, continuam a existir divergências entre os governos dos Estados membros acerca do grau de intensidade das chamadas operações de «gestão de crises».

A política externa dos EUA do pós-11 de Setembro, centrada exclusivamente na dimensão militar da segurança e no meio estratégico da «guerra preventiva», acabou necessariamente por provocar fracturas entre os Aliados, tanto no seio da NATO, como no da União, pondo assim a nu as ambiguidades da construção da PESD e, em especial, do pacto franco-britânico de Saint-Malo, de Dezembro de 1998. E a actual «crise do Iraque» revela-nos até que ponto a hiperpotência americana é capaz de *sobredeterminar* a ordem (e a desordem) do sistema internacional, tendendo a evacuar do palco todos os actores internacionais que não forem Estados-potência.

Um sistema internacional hiperdeterminado, a curto-médio prazo, pela actual administração W. Bush, condiciona, necessariamente, os Estados membros da União, a fazer opções claras sobre a segurança e defesa: uma PESD enquanto subsistema atlântico, delegado pela NATO («outil du rôle planétaire des EUA»), para resolver e enfrentar situações limitadas (isto é, onde e quando os EUA não quiserem comprometer-se); ou, então, uma PESD enquanto passo decisivo para uma relativa autonomia estratégica que permitirá, a médio termo, instituir uma União Europeia de Segurança e Defesa.

Pessoalmente defendo a segunda opção, desde logo porque a actual conjuntura internacional comprova que para contrabalançar a hiperpotência americana não é suficiente o poder de «amortecedor de potência», até agora exercido pela UE; torna-se pois necessário que a União se afirme como potência («Europa-potência»), capaz de constituir um contrapeso aos desígnios «imperialistas» da política externa americana. O actual sistema internacional configurado pela hiperpotência dos EUA *determina* que «a dimensão de segurança e defesa da política externa europeia seja indispensável para a sustentabilidade e para a credibilidade da EU enquanto actor internacional» e que «a realização de uma Europa capaz de agir plenamente exige o reforço das capacidades militares».

Num contexto de divergências e fracturas entre os governos dos Estados membros, e de alargamento aos países do Centro e Leste europeu, que entendem a sua segurança e defesa como dependente da força dos EUA, 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 União Europeia de geometria variável e, muito especialmente, através das «cooperações

reforçadas» que o Tratado de Nice procurou aperfeiçoar e flexibilizar, e que o Embaixador Seixas da Costa já então considerava, esse instrumento de integração diferenciada, «a chave do sucesso do futuro da União».

### Algumas propostas:

#### A

- O Tratado constitucional deverá conter uma cláusula ou pacto de solidariedade e de segurança comum, associada(o) a uma Declaração política sobre solidariedade e segurança, anexada ao Tratado, onde será desenvolvido o conceito amplo de segurança da União, nas suas dimensões de produção e de projecção.
- O Pacto de Assistência Mútua, consagrado no artigo V do Tratado de Bruxelas modificado, deverá ser transferido para a União através de um Protocolo, em anexo ao Tratado, que estabeleça uma cláusula de *opting in*.
- Criação do cargo de Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros, a ser nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, com um mandato de cinco anos, com as seguintes funções: representante da União nas matérias PESC-PESD; direito de iniciativa nas matérias PESC-PESD; presidência do «Conselho Relações Externas e de Defesa»; presidência do COPS; membro da Comissão com um estatuto especial; direcção da gestão de crises; direcção da diplomacia europeia (a desenvolver).
- É necessário precisar e delimitar os poderes e competências do Comité Político e de Segurança (COPS) (artigo 25º do TUE) e do COREPER (artigo 207º do TCE), propondo eu que o COPS se ocupe exclusivamente de questões de segurança e defesa.

#### B

- As matérias relativas à política externa comum, deverão passar a ser decididas por maioria qualificada.
- As matérias relativas à segurança e defesa continuarão sujeitas à regra da unanimidade, flexibilizada pela possibilidade da «abstenção construtiva».
- As «cooperações reforçadas» deverão passar a incidir também no domínio da PESD, isto é, «em questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa».
- O regime das «cooperações reforçadas» deverá ser flexibilizado e adaptado a estas novas matérias reduzindo-se, nomeadamente, o número mínimo de Estados que podem instaurar tais cooperações.
- As «cooperações reforçadas» no domínio da PESD não deverão limitar-se à aplicação «de uma acção comum ou de uma posição comum» (artigo 27º-B do TUE), mas devem contemplar todas as acções e projectos que tendam para uma futura institucionalização da União Europeia de Segurança e de Defesa, p. ex. forças multinacionais dotadas de capacidades integradas de comando, indústria do armamento, investigação e desenvolvimento nos domínios da defesa...
- Criação da Agência Europeia de Armamento, se necessário através de uma «cooperação reforçada».

#### C

Objectivo estratégico das propostas: É certo que na maior parte das situações, as soluções institucionais não conseguem colmatar a falta de acção e vontade políticas. Todavia, sabendo nós que a dualidade entre dimensão comunitária /dimensão intergovernamental continuará a perdurar no seio da União, há então aperfeiçoar os quadros institucionais e processuais de modo a facilitar processos de convergência que acabem por conferir à dimensão intergovernamental um cariz «supranacional».