



IEEI/ UNIVERSIDADE DO MINHO

Seminário Temático

**A União Europeia num mundo
globalizado
Desafios actuais, respostas futuras**

Braga, 7 de Março de 2007

A DIMENSÃO EXTERNA DA UE E O REFORÇO DA CAPACIDADE DE ACÇÃO¹

Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes
Universidade do Minho

“Checkbook diplomacy and a concentration on development aid and the reconstruction of civil society are appropriate foreign and security priorities for an EU not seeking to become a military superpower [e no entanto] (...) the carrot without the stick is a less effective instrument than the carrot backed by the stick. (...) *The EU's military inadequacy, compounded by the likely unavailability of U.S. assets, thus remains the Achilles heel of the ESDP project*”

Jolyon Howorth e John T. S. Keeler (2003, 16).

“[T]he United States has more to fear from a weak Europe than from a coherent Europe (...) America can not manage these transnational threats without the help of other countries, especially Europe. That is why a strategy of weakening Europe would be mistaken”. Por outro lado, a ideia de dotar a UE de uma real autonomia no âmbito da segurança e defesa ganha uma importância acrescida se tomarmos em consideração os receios de que os EUA venham, gradualmente, a “desresponsabilizarem-se” da gestão de conflitos no continente europeu. Como nota Wallace (1997, 227) “[M]ost (...) fear that American leadership will be more uncertain and intermittent, and American demands for others to carry the burden more insistent”

Joseph S. Nye Jr. (2004, 15).

1. A acção externa da União Europeia revisitada: Exigência e institucionalização

As preocupações com a dimensão externa da Comunidade não são recentes. Efectivamente, à medida que as suas funções se foram adensando, a Comunidade foi alargando o seu domínio de acção ao campo externo. Basta lembrar o importante papel por ela desempenhado aquando do *Kennedy Round* (no âmbito das negociações do *GATT*), a sua política de ajuda ao desenvolvimento ou, a vasta rede de acordos de associação e assistência estabelecidos entre a Comunidade e um elevado número de países de todo o mundo. Contudo, se era perceptível o desenvolvimento de algumas acções externas comuns da Comunidade, estas situavam-se, até há quinze anos atrás, predominantemente no domínio económico.

Depois do fracasso da Comunidade Europeia da Defesa (*CED*), a prioridade dada à integração económica como um meio para atingir a integração política acabaria por relegar

¹ Este papel, aberto à crítica, tem por objectivo propiciar uma base de reflexão sobre os desenvolvimentos e insuficiências da dimensão externa da União, bem como despertar outras dimensões analíticas.

para segundo plano esta última dimensão. É verdade que a partir da década de 1970 os Estados-membros começaram a praticar uma discreta cooperação política intergovernamental, que gradualmente foi deixando de ser uma mera “consulta recíproca sobre as questões importantes”, para dar lugar à Cooperação Política Europeia (CPE) - um mecanismo intergovernamental que tinha por objectivo harmonizar tanto quanto possível as políticas externas dos Estados-membros e, com isso, tentar uma maior influência internacional no apertado quadro bipolar. A ideia de uma plataforma institucional para a cooperação política externa foi introduzida inicialmente na Cimeira de Haia (Dezembro de 1969) pelo presidente Georges Pompidou, sendo definida pelo *Relatório Davignon* (Luxemburgo, Outubro de 1970) em termos da necessidade de uma maior associação dos Estados-membros na política internacional, isto é, da procura de um maior protagonismo externo. Por sua vez, o *Relatório de Copenhaga* (1973) reitera os desígnios de uma acção concertada em política externa, e, por último, o *Relatório de Londres* (1981) estabelece os procedimentos de consultas mútuas.

O Acto Único redefiniu o quadro institucional através do Título III, artigo 30: embora as obrigações dos Estados em política externa se mantivessem voluntárias, os Estados-membros - as Altas Partes Contratantes, segundo o texto - acordam em informar e consultar-se em assuntos de política externa antes da tomada de posições finais. Porém, matérias como a segurança e defesa passaram a constituir uma espécie de “tabu” da integração, situação explicável pelo desaire das tentativas anteriores², mas também, e principalmente, pela recusa dos governos nacionais em abdicarem, ou mesmo em partilharem, o exercício de competências em domínios que constituem atributos por excelência da soberania. Os limites da CPE em responder em bloco foram particularmente evidentes em situações de crise como a Guerra do Golfo (1990/1991)³, e a Jugoslávia. Segundo Pia Wood (1993, 241-242) as tentativas fracassadas de coordenação tinham sido resultado da falta de instituições europeias eficazes por um lado, e de “leituras” nacionais das crises por outro. O resultado foi a emergência de um *gigante económico*, mas que se manteve um *pigmeu político*, condição esta que tem correspondência na noção de *puissance civile* introduzida premonitivamente por François Duchêne, em 1972. Tornou-se, assim, por demais evidente que a continuação de tal *handicap* político incapacitaria a Comunidade no pós-Guerra Fria de assumir as tarefas que lhe eram impostas na cena internacional pela sua própria condição de actor económico global. As mudanças ciclópicas que tiveram lugar na Europa Central e de Leste tornariam ainda mais inequívoca, para decisores políticos e cidadãos, a necessidade de reforçar a integração política. Ora, tal não seria possível sem recompor o figurino da segurança e defesa europeias, até aí a cargo de *cada* Estado-membro considerado individualmente e, sobretudo, do aliado principal do outro lado do Atlântico - os *EUA*.

Os líderes europeus decidiram somar à - então a decorrer - conferência intergovernamental (1990), destinada à criação de uma União Económica e Monetária, uma segunda *CIG* dedicada à união política que contava especificamente entre os seus objectivos a conclusão de um acordo relativo a uma política externa e de segurança comum. As negociações para a

² Relembre-se a tentativa falhada de criar uma Comunidade de Defesa Europeia, logo em 1952, ou, alguns anos mais tarde, o igualmente mal sucedido *Plano Fouchet* que apontava já para uma União de Estados.

³ O papel relativamente modesto desempenhado pela Comunidade neste conflito levaria mesmo Jacques Delors a afirmar: “[A] guerra do Golfo demonstrou, se era necessário, os limites da influência e da acção da Comunidade Europeia” (citado em Sidjanski 1996, 297).

instituição de uma *PESC* pelo *TUE* tiveram subjacentes objectivos precisos: por um lado, a Europa procurava dotar-se de um instrumento adequado a potenciar a segurança do continente num período de profundas incertezas, marcado por uma nova conjuntura geopolítica unipolar com tendências fragmentárias; por outro lado, podendo constituir uma garantia complementar de segurança, a *PESC* contribuiria também para criar um cenário de estabilidade política na Europa comunitária e, por alastramento, contribuir igualmente para a estabilidade política e económica de todo o continente europeu; por último, figuravam ainda entre as ambições da nova política comum a consolidação das democracias e economias de mercado que emergiam nos países da Europa Central e Oriental, de forma que, a prazo, fosse possível tornar realidade o velho sonho de uma Europa unida a nível continental.

O acordo alcançado pelos Estados-membros nesta matéria ficou plasmado no segundo pilar do Tratado de Maastricht. Ao reunir numa única política duas dimensões que há muito andavam separadas, a política externa comunitária e a segurança, os dirigentes europeus deram um passo importantíssimo na via da união política⁴. Porém, ficaria adiada, *sine die*, a inclusão de uma terceira dimensão de importância vital para a sobrevivência do projecto europeu: a defesa. Embora o tratado previsse a definição de uma política de defesa comum como uma espécie de corolário da *PESC*⁵, não foi fornecida qualquer indicação no que respeita ao prazo para a sua concretização⁶. Esta foi uma oportunidade perdida, conquanto se perceba que dada a urgência em apresentar uma solução - imposta pela própria conjuntura internacional - os negociadores do tratado tenham tido “pouco tempo” para aflorar esta questão que, por interferir tão directamente com a soberania e os interesses nacionais, se reveste de extrema delicadeza política.

À semelhança do que havia acontecido com o terceiro pilar, foi adoptada para a *PESC* um mecanismo de tomada de decisão marcadamente intergovernamental. Em todos os domínios de incidência desta política as decisões seriam tomadas no seio do Conselho e ficariam sujeitas à regra da unanimidade, estando prevista a maioria qualificada unicamente para as modalidades de estabelecimento prático das acções comuns⁷. Consequentemente, foi vedado à Comissão o papel de motor da integração neste domínio, ainda que tenha sido plenamente associada aos trabalhos do Conselho Europeu - em virtude da presença do presidente da

⁴ De notar que em termos “institucionais” a separação prevaleceu, existindo responsáveis diferentes para a *PESC* (o Alto-representante para a *PESC*) e para as relações comerciais (o comissário das relações externas). Esta foi aliás uma das questões que fizeram parte da agenda da Convenção sobre o futuro da União Europeia, tendo o Tratado Constitucional aprovado pelos chefes de Estado e de governo - na linha da proposta apresentada pelos convencionais - procedido à fusão dos dois cargos através da criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União.

⁵ No artigo B das disposições comuns do *TUE* pode ler-se: “[A] União atribui-se como objectivo afirmar a sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que *inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum*” [ênfase nossa].

⁶ Apesar da omissão de prazos, as medidas previstas pelo artigo J4 do *TUE* (nomeadamente as que se referem ao papel a desempenhar pela União da Europa Ocidental) podem, como sublinha Sidjanski (1996, 287-288), ser entendidas como uma manifestação de vontade por parte dos Estados-membros de forjarem progressivamente uma identidade europeia de defesa.

⁷ Ao contrário do que acontece nas restantes políticas comuns, na *PESC* existe uma rede dupla de decisão: em primeiro lugar, o Conselho de Ministros é chamado a decidir por unanimidade sobre a possibilidade de submissão de certo domínio para a *PESC*. Caso seja possível a unanimidade, passar-se-á então ao momento da tomada de decisão, em que será suficiente a maioria qualificada dos membros do Conselho. Este segundo momento de decisão versará unicamente sobre a forma de pôr em prática as acções necessárias para cumprir os objectivos propostos para o domínio de actuação concreto que havia sido, no primeiro momento, submetido à alçada da *PESC*.

Comissão - e do comité político. Daqui se conclui, que as disposições do tratado mantêm uma clara distinção entre a repartição dos poderes e das responsabilidades nas matérias de competência específica da Comunidade e da União Europeia: enquanto no pilar comunitário, Comissão e Conselho de Ministros estão no centro do processo de decisão, já na união política esta posição é ocupada apenas pelo Conselho (seguindo as orientações gerais do Conselho Europeu)⁸; assim, embora evolua no interior do sistema comunitário e faça uso da rede institucional e administrativa comunitária, a natureza do processo de decisão no domínio da *PESC*, é nitidamente mais próxima da cooperação política intergovernamental do que do modelo comunitário, embora partilhe com este a elevada complexidade.

Para a definição e execução da política externa e de segurança comum, o tratado coloca à disposição da União dois instrumentos: as *posições comuns* e as *acções comuns*. De uma maneira geral, o primeiro destes instrumentos - as *posições comuns* - correspondem ao que era já praticado no âmbito da *CPE*. Trata-se na verdade de uma espécie de “nível superior” da já praticada cooperação sistemática, que leva os Estados a informarem-se e a consultarem-se mutuamente no Conselho sobre uma questão de política externa que consideram ter interesse geral. O objectivo é a adopção de acções convergentes, ainda que não necessariamente comuns, que lhes permitam reforçar a sua capacidade de influência na cena internacional (sempre que o Conselho considere adequado um nível de coesão mais elevado definirá uma posição comum). Talvez como tentativa de contrabalançar a flexibilidade da cooperação sistemática, o tratado introduz um novo instrumento mais preciso e mais restritivo - as *acções comuns* - que *obrigam* os Estados-membros quer nas suas tomadas de posição, quer na condução da acção. Efectivamente, ao adoptar uma acção comum o Conselho fixa o alcance, os objectivos e os meios da mesma, ficando o seu controlo a cargo da presidência que segundo o artigo J5, ¶ 2 “é responsável pela execução de acções comuns”. Sem prejuízo do referido, a Comissão está também plenamente associada às tarefas nas quais participa ainda o comité político, composto por directores políticos dos ministérios dos Negócios Estrangeiros. Apesar de complexo, este sistema reflecte, como sublinha Sidjanski (1996, 281) “a intenção dos Estados-membros de se dotarem de uma política externa comum mais eficaz do que a simples cooperação política. Com efeito, a acção comum anuncia um grau superior de coerência, de unidade e de eficácia da União”.

Outro elemento de significativa importância é a representação da União pela presidência. De facto, ao atribuir-lhe a responsabilidade pela execução das acções comuns, o Tratado de Maastricht faz da presidência do Conselho de Ministros a “porta-voz” da posição assumida por todos os Estados-membros no seu conjunto, cabendo-lhe, portanto, representá-los nos assuntos da *PESC* e nas organizações e conferências internacionais. Esta medida foi em certa medida um “passo atrás” para a Comissão que viu, deste modo, frustrada a perspectiva de alargamento do seu papel representativo para além dos assuntos externos de cariz económico. Na linha do que aconteceu em relação ao processo de tomada de decisão, Maastricht introduziu também uma clara distinção entre a representação da Comunidade e da União, o mesmo será dizer entre a integração económica e a integração política. Apesar desta espécie de “dupla representatividade”⁹, é visível o esforço dos

⁸ Cf. Sidjanski, *op. cit.*, 280.

⁹ De referir, todavia, que com a criação do Alto-representante para a *PESC*, pelo Tratado de Amesterdão, este “dualismo” se traduzia, na prática, numa “tripla representação” (presidência, Comissão e Alto-representante para a *PESC*), comprometendo seriamente a coerência indispensável a um desempenho mais eficaz da União na cena internacional.

negociadores do tratado no sentido de reforçar a presença e coerência da União nas diferentes instituições e organismos internacionais¹⁰.

Tendo por objectivo colmatar a evidente insuficiência de poderes e de meios da Comunidade em matéria de política externa e de segurança, a nova política comum condensada no segundo pilar de Maastricht (d)enuncia uma vontade de aprofundamento dos objectivos *políticos* da Europa comunitária. Na medida em que “retira” aos Estados-membros a condução exclusiva de um dos mais importantes elementos da soberania nacional - a política externa e de segurança – a consagração da *PESC* parece, deste modo, o cumprir de mais uma etapa no caminho de uma união de cariz neofederal. Neste ponto, refreariamos algum excesso do entusiasmo dos defensores deste modelo de evolução - grupo em que nos incluiríamos - pois, na prática, a *PESC* permanece ainda em grande medida nas mãos dos Estados. É disso prova o papel marginal atribuído, neste domínio, à Comissão e ao Parlamento Europeu. Apesar do seu carácter marcadamente intergovernamental, a Política Externa e de Segurança Comum não deixa, contudo, de ser um salto de importância assinalável, na medida em que institucionaliza uma exigência de *maior integração* da actuação dos Estados-membros neste domínio. Como resultado, aumenta - ainda que com limitações - a coerência e eficácia da intervenção da União. Persuadimo-nos que “só falando em uníssono” a Comunidade poderá afirmar a sua influência enquanto actor de primeira linha nas relações internacionais e, assim, contrariar a lógica unipolar decorrente do fim da Guerra Fria. Parece-nos, portanto, que mesmo sendo uma política comum “atípica”, a *PESC* poderá tornar-se num instrumento privilegiado na edificação de uma identidade própria da União em termos externos.

2. O trabalho do Grupo de Reflexão saído do Conselho Europeu de Corfu e o Tratado de Amesterdão

Os vários conflitos que emergiram após o desmembramento da União Soviética e o fraccionamento da Jugoslávia tornaram ainda mais evidente a urgência de conferir à União Europeia uma maior capacidade de gestão e solução de crises. O balanço do desempenho europeu na cena internacional, mesmo depois da entrada em vigor do segundo pilar de Maastricht, foi, no mínimo, modesto, sobretudo se tivermos em conta que se trata de uma das maiores entidades comerciais do mundo. Parece indubitável que a *PESC* contribuiu para o acertar de posições entre os Estados-membros conferindo-lhes, através de uma actuação mais concertada, um peso político que certamente não obteriam individualmente. Num sistema multi-nível, o nível supranacional parece apresentar-se, aliás, como o mais adequado para lidar com os desafios internacionais e as ameaças transnacionais que ultrapassam cada vez mais a capacidade individual de resposta dos Estados. Porém, a impossibilidade de solucionar as crises no terreno sem recorrer à ajuda dos Estados Unidos tornou premente a necessidade de uma reforma da política externa e de segurança comum preconizada por Maastricht.

¹⁰ A este propósito, destacamos a importante inovação que representam as disposições do artigo J5, nº 4, ¶ 2 do *TUE* de acordo com as quais os Estados-membros da União que sejam também membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, têm o dever de concertar as suas posições e de manter os outros Estados-membros da União informados. Ainda segundo as indicações do mesmo parágrafo, os Estados-membros que sejam membros permanentes do Conselho de Segurança têm o dever de defender no exercício das suas funções as posições e os interesses da União, sem prejuízo das suas responsabilidades para com a Carta da *ONU*.

Aproveitando a oportunidade que lhes era conferida pela conferência intergovernamental de 1996/97, os chefes de Estado e de governo procuraram reformular alguns dos aspectos menos bem conseguidos desta política, nomeadamente no que respeita à coerência e à eficácia. Partindo das considerações anteriormente elaboradas pelo Grupo de Reflexão teve lugar um árduo processo de negociações cujos objectivos passavam por reforçar o compromisso político de formação de uma política externa verdadeiramente comum, dotar a União de melhores e mais eficazes meios operacionais e ultrapassar os obstáculos resultantes da complexa estrutura de pilares da União. Numa tentativa de evitar as insuficiências das negociações que antecederam o Tratado de Maastricht, os chefes de Estado e de governo, reunidos em Corfu (24 e 25 de Junho de 1994), tomaram várias decisões com o intuito de tornar mais eficaz a próxima *CIG* já prevista pelo tratado. De entre as várias medidas acordadas, merece especial destaque a criação de um Grupo de Reflexão (composto por representantes dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Quinze, por um membro da Comissão e por dois membros do *PE*), ao qual foi confiada a preparação da nova conferência intergovernamental.

O resultado ficou visível nas modificações introduzidas no Título V do *TUE* (artigos 11º a 28º), no acordo interinstitucional entre o *PE*, o Conselho e Comissão sobre as disposições relativas ao financiamento da *PESC*, no protocolo sobre a *UEO*, e em quatro declarações.

Com o Tratado de Amesterdão, assiste-se a um salto qualitativo do segundo pilar de Maastricht, que viu o seu carácter operacional reforçado, conquanto tenha continuado dependente da vontade expressa dos Estados. As suas disposições reforçaram o papel do Conselho Europeu como entidade que define os princípios e orientações gerais da *PESC*, incluindo em matérias com implicação no domínio da defesa (artigo 13º *TUE*). Por outro lado, foram especificados os objectivos desta política (artigo 11º, nº 1 *TUE*), nomeadamente no que respeita à salvaguarda dos valores comuns, e da independência e integridade da União. Foi também estabelecida uma cláusula de *solidariedade política* (artigo 11º, nº 2 *TUE*) que obrigava os Estados-membros a agir concertadamente. Este compromisso fundamental pode ser entendido como uma resposta aos conflitos emergentes entre grandes e pequenos países. Dotou-se a *PESC* de instrumentos mais coerentes (artigo 12º *TUE*) e de uma forma de decisão mais eficaz, merecendo particular destaque as novas “estratégias comuns” decididas pelo Conselho Europeu e executadas pelo Conselho de Ministros através da adopção de acções ou posições comuns (artigo 13º *TUE*). Ainda assim, não é muito clara a distinção entre as várias modalidades de decisão, pelo menos no que respeita aos objectivos definidos para a *PESC*.

Já no que concerne ao sistema de votação, o tratado estabeleceu a regra da unanimidade para as decisões neste domínio, com excepção para os casos em que fossem adoptadas “acções comuns ou posições comuns com base numa estratégia comum [ou] qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou a uma posição comum”, em que será aplicada a regra da maioria qualificada (artigo 23º *TUE*). Sem surpresa, nas decisões com implicações em matéria de defesa foi mantida a unanimidade. Como tivemos já oportunidade de referir, embora não previsse a instituição de uma “cooperação reforçada” no domínio do segundo pilar, o tratado introduziu um outro tipo de “flexibilidade” sob a forma de uma “abstenção construtiva” (artigo 23º nº 1 *TUE*), que permitia aos Estados-membros abster-se sem que,

com isso, impedissem a aprovação das decisões¹¹. Desta forma, os Estados-membros que optassem pela abstenção ficavam dispensados de aplicar a decisão, embora aceitassem que esta vinculava a União. Como que para “temperar” este avanço foi, todavia, prevista, no ponto 2 do mesmo artigo, a possibilidade de um Estado bloquear uma decisão (entretanto tomada por maioria qualificada) invocando “importantes e expressas razões de política nacional”. Neste caso, o Conselho de Ministros deliberando por maioria qualificada podia solicitar que a questão fosse submetida ao Conselho Europeu a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade. Daqui se depreende que é difícil avaliar o real aumento de eficácia do processo decisório saído de Amesterdão, ainda que se possa concluir pela positiva, sobretudo, se “não houver uma interpretação extensiva da noção de Estratégia Comum para forçar a unanimidade”¹².

Noutro plano, a União Europeia continuaria sem personalidade jurídica única, apesar das vantagens que tal passo por certo acarretaria. No entanto, no artigo 24º era prevista a possibilidade de o Conselho, deliberando por unanimidade, autorizar a Comissão a encetar negociações sempre que fosse necessário celebrar um acordo com Estados ou organizações internacionais. Tal disposição não implicava, todavia, qualquer transferência de competências dos Estados-membros para a UE. De resto, no que respeita à representação externa da União poucos progressos foram conseguidos, tendo este tratado confirmado o anterior modelo da presidência rotativa (artigo 18º TUE). Naquilo que pode ser encarado como uma tentativa de dotar esta representação de maior visibilidade e continuidade, Amesterdão substituiu o anterior modelo de *troika* por um novo modelo composto pelo Conselho da presidência, pela Comissão e pelo secretário-geral do Conselho (que exerceria também as funções de Alto-representante para a PESC). As partes envolvidas estavam, porém, longe de terem igual importância. De facto, entre as três, era possível estabelecer uma hierarquia que reservava claramente à presidência o lugar cimeiro. Quanto à Comissão, o tratado previa a sua plena associação aos trabalhos, o que lhe garantia uma certa independência nesta parceria. Por último, ao secretário-geral do Conselho competia assistir a presidência, daqui decorrendo que o seu lugar na estrutura decisional da PESC dependeria, em grande medida, da sua relação com a presidência em funções.

Com a nomeação de um Alto-representante para a política externa e de segurança comum, procurou-se sobretudo *personalizar* a imagem da União neste domínio. Reconhecida a ineficaz intervenção *política* da Comunidade na vertente externa, resultado, em grande medida, de uma descoordenação da actuação dos Estados-membros e da descontinuidade das formações do Conselho¹³, optou-se por “profissionalizar” a PESC. Apesar das evidentes vantagens em termos de “continuidade”, a instituição deste cargo não deixa de apresentar alguns inconvenientes. A existência de um “senhor PESC” (como é vulgarmente conhecido), embora confira uma maior visibilidade à União, contribui igualmente para aumentar a confusão quanto ao seu verdadeiro representante. Tornou-se, assim, por demais evidente que sem uma coordenação interna realmente eficaz, os demasiados “rostos” que agem em nome da União acabariam por constituir um entrave à edificação de uma imagem

¹¹ A decisão não será aprovada se as abstenções excederem 1/3 dos votos ponderados nos termos do artigo 205º TCE.

¹² Cf. Barros Moura, *op. cit.*, 79.

¹³ Subdividido, como se sabe, em inúmeros conselhos especializados.

internacional forte e coesa¹⁴.

2.1. *A nova Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce e a embrionária Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD)*

Directamente relacionada com a instituição deste cargo está a nova *Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce* prevista numa *Declaração* apensa ao Tratado de Amesterdão. Procurando contrariar a falta de um planeamento antecipado no domínio da *PESC*, esta estrutura, colocada precisamente sob a responsabilidade do Alto-representante para a *PESC*, visava propiciar uma análise mais aprofundada e sistemática das percepções europeias acerca dos desenvolvimentos internacionais, bem como formular opções de política que contribuíssem para um aumento da capacidade da *UE* na prevenção de conflitos. Enquadrada no secretariado-geral do Conselho, seria composta por pessoal proveniente deste órgão, dos Estados-membros, da Comissão e da *UEO*. Assim, a sua eficácia dependeria não só dos recursos humanos afectos, mas também do acesso à informação, nomeadamente a fornecida pelos serviços diplomáticos nacionais e pelas delegações da Comissão no exterior (Monar and Wessels 2001, 257). Sendo uma espécie de observatório da política internacional, esta unidade, se bem sucedida, poderá ter um papel crucial na definição de uma resposta adequada e, sobretudo, atempada, aos acontecimentos internacionais, por parte da União.

Compreendendo que seria impossível falar de segurança externa sem ponderar a questão da defesa, os representantes dos Estados-membros tentaram com Amesterdão avançar um pouco mais na embrionária *Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD)*. Desta forma, o compromisso entre as duas áreas - inevitavelmente interligadas - apareceu plasmado no artigo 17º *TUE*, de acordo com o qual “[A] política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a *definição gradual de uma política de defesa comum (...)*” [sublinhado nosso]. Simultaneamente, foi reafirmado o papel da *UEO*¹⁵ como parte integrante do desenvolvimento da União, prevendo-se mesmo a possibilidade da sua integração na União Europeia. Face à nova conjuntura internacional, caracterizada sobretudo por conflitos à escala regional, a União deveria intervir com o intuito de garantir a paz, inserindo-se nesta lógica as chamadas *Missões de Petersberg*, que incluem acções humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e forças de combate para a gestão de crises. À *UEO* caberia preparar e executar as decisões e acções da União com repercussão em matéria de defesa. Percebe-se assim nestes “pequenos passos” um esforço dos responsáveis europeus para acrescentar à União Europeia a indispensável dimensão de segurança e defesa, já que a classificação de “potência civil” de Duchêne se tornava mais dilemática perante as ambições de um maior aprofundamento político. Como sublinhou Lobo-Fernandes (2001c, 8): “[C]hegados ao século XXI, os actuais Quinze estados da União Europeia vivem, assim, num *dilema assente no referido modelo de potência civil* caracterizado pelo uso de instrumentos não-militares e as exigências doravante mais ambíguas do sistema internacional

¹⁴ O excesso de “rostos” da União serviu, aliás, de mote a algumas das propostas apresentadas à Convenção sobre o futuro da Europa, a propósito da reforma institucional. Entre as soluções foi apontada a fusão do cargo de Alto-representante para a *PESC* com o do comissário para as relações externas, e a possibilidade de eleição de um Presidente do Conselho Europeu - medidas que o Tratado Constitucional contempla - numa tentativa clara de contrariar aquela que é uma das maiores fraquezas da *UE* a nível externo: a falta de um representante que lhe permita “falar a uma só voz” e que seja capaz, simultaneamente, de “ombrear” em termos de prestígio com o chefe de Estado de qualquer país.

¹⁵ Entretanto fundida na *PESC* com o Tratado de Nice.

pós-guerra fria” [ênfase nossa]. Não se tratou, como temeram alguns, de rejeitar a aliança fundamental com os *EUA* ou de questionar a importância da *NATO*, mas apenas de afirmar a credibilidade da União Europeia como actor internacional, dotando-a dos instrumentos necessários a uma actuação externa mais eficaz. Dada a importância de tal tarefa, previu-se, desde logo, a convocação de uma *CIG* para rever as disposições sobre a defesa (artigo 17º, nº 5 *TUE*).

Em suma, qualquer avanço na dimensão da segurança e defesa deve ser entendido como um meio privilegiado de aprofundamento político, ao contribuir para a edificação de uma União capaz de exercer convenientemente as suas responsabilidades e de fazer valer os seus interesses, ainda que preservando a relação transatlântica¹⁶. Parece-nos, de facto, iniludível que as dramáticas transformações da cena internacional tornaram imperativo o avanço da Europa neste domínio, tendo em vista não o fim da parceria *EUA - UE*, mas a progressiva “equiparação” das partes. Uma União dotada de maior autonomia em matéria de segurança e defesa, longe de se tornar um concorrente, poderá ser, em nossa opinião, um aliado precioso para os *EUA*, ao mesmo tempo que será capaz de tomar em mãos a protecção dos seus cidadãos.

3. *As hesitações de Nice*

Com o objectivo de conferir uma maior operacionalidade ao segundo pilar saído de Maastricht, Nice procurou, no seguimento da tentativa iniciada por Amesterdão, melhorar os procedimentos e instrumentos ao serviço da Política Externa e de Segurança Comum. Não obstante, como resultado da excessiva concentração dos negociadores do tratado nas reformas institucionais, o compromisso assumido neste domínio acabou por ser bastante parco.

Uma das novidades é a possibilidade de estabelecer uma cooperação reforçada no âmbito da *PESC* (artigo 27ºA – 27ºE *TUE*), com a condição de salvaguardar os valores e servir os interesses da União como um todo. No entanto, o tratado limitou expressamente a sua incidência à implementação de uma *acção comum* ou *posição comum*, ao mesmo tempo que excluiu a sua aplicação às matérias com implicações militares ou de defesa¹⁷ (artigo 27ºB *TUE*). Por outro lado, se no primeiro e segundo pilares o veto nacional foi eliminado, o mesmo não aconteceu em relação à *PESC* onde o “travão de emergência” continuou a poder ser accionado por qualquer um dos Estados-membros (artigo 27ºC *TUE*). No que respeita à celebração de acordos internacionais no domínio da *PESC* (artigo 24º *TUE*), deixou de ser exigida a unanimidade para que o Conselho possa deliberar, a menos que tais acordos incidam sobre uma matéria em relação à qual é exigida unanimidade para a adopção das decisões internas. Foram também alargadas as funções e responsabilidades do Comité

¹⁶ Os ulteriores desenvolvimentos neste domínio, que abordaremos mais à frente, vêm confirmar esta ideia. A título de exemplo, veja-se apenas a *Declaração de Colónia* que refere explicitamente que “a Aliança continua a ser a base da defesa colectiva dos seus Estados-membros”.

¹⁷ De referir que em virtude da extensão deste mecanismo ao segundo pilar, e para evitar ambiguidades quanto ao seu âmbito de aplicação (que não incluía matérias com implicações militares ou de defesa), é substituída no nº 4 do artigo 17º *TUE* a expressão “cooperação reforçada” por “cooperação mais estreita”, procurando-se assim distinguir o instrumento agora colocado à disposição dos Estados na área da *PESC* de outro tipo de cooperação que poderá ser estabelecida a nível bilateral entre os membros da União.

Político, renomeado Comité Político e de Segurança (*CPS*), que passou a exercer, sob responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises, podendo mesmo, se para tal for autorizado por aquela instituição, tomar as decisões relevantes no que respeita a uma operação específica (artigo 25º *TUE*). Outra modificação importante diz respeito à figura do representante especial, com competência nas questões políticas específicas, cuja nomeação pelo Conselho deixou de estar sujeita à regra da unanimidade (artigo 23º, nº 2 *TUE*). Finalmente, ao contrário do que acontecia com Amesterdão, assistiu-se com o Tratado de Nice a uma quase total ausência de referência à União da Europa Ocidental. De facto, a gradual transferência das tarefas desta organização para a União Europeia, traduziu-se num “apagar” no tratado das passagens que lhe eram dedicadas¹⁸.

No domínio da defesa não foram contempladas pelos legisladores quaisquer inovações, perdendo-se assim uma oportunidade importante para consagrar *de jure* os consideráveis avanços concretizados na prática. De facto, de acordo com as decisões do Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de Junho de 1999, a União Europeia deveria tornar-se rapidamente apta a assumir as suas responsabilidades no domínio da prevenção de conflitos e gestão de crises – as chamadas *missões de Petersberg* (tal como previsto no artigo 17º, nº 2 *TUE*). Com este objectivo, foi também acordado que a União deveria estabelecer uma capacidade autónoma para tomar decisões e mesmo conduzir operações militares, nos conflitos em que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (*NATO*) não estivesse envolvida.

Por sua vez, no Conselho Europeu de Helsínquia, que teve lugar a 10 e 11 de Dezembro do mesmo ano, foi ainda decidido que a *UE* deveria melhorar a eficácia dos seus recursos na gestão de crises e a rapidez da sua intervenção. Com este objectivo, foi estabelecido o chamado *headline goal* de Helsínquia que consistia na criação de uma Força Europeia de Reacção Rápida (*FERR*): em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela *UE*, os Estados-membros deveriam ser capazes de, até 2003, pôr em acção, num prazo de 60 dias, e manter pelo menos durante um ano, um grupo de 60 000 militares capazes de levar a cabo qualquer uma das tarefas incluídas nas *missões de Petersberg*. Esta força deveria ser também totalmente auto-suficiente em termos militares (incluindo capacidade de comando, controlo e informação, logística e outros apoios adicionais, nomeadamente reforço aéreo e naval).

Para facilitar o cumprimento das metas traçadas, foi acordada no âmbito do Conselho a criação de órgãos e estruturas políticas e militares permanentes que permitam à União “assegurar a necessária orientação política e direcção estratégica a essas operações, respeitando ao mesmo tempo o quadro institucional único”¹⁹. Dada a necessidade de uma preparação cuidada de estruturas com tão importantes responsabilidades, ficou também decidido - como medida provisória - criar no âmbito do Conselho, a partir de Março de 2000, os seguintes órgãos: um comité político e de segurança provisório, a nível de altos funcionários/embaixadores, encarregue de dar seguimento - sob a direcção do Comité Político (previsto por Amesterdão) - às conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia,

¹⁸ A única referência à União da Europa Ocidental que se manteve com Nice resulta da possibilidade contemplada neste tratado de dois ou mais Estados-membros estabelecerem entre si uma cooperação mais estreita “a nível bilateral, no âmbito da *UEO* e da *NATO*, na medida que essa cooperação não contrarie nem dificulte a cooperação prevista no presente Título [*PESC*]” (artigo 17º, nº 4 *TUE*).

¹⁹ Cf. União Europeia, Presidência. 1999. “Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia”, 6.

preparando recomendações sobre o funcionamento futuro da política europeia comum de segurança e defesa e resolvendo as questões pontuais relacionadas com a *PESC*, em contacto estreito com o secretário geral/Alto-representante; um órgão provisório composto por representantes militares dos estados-maiores dos Estados-membros aptos a fornecer o aconselhamento militar solicitado pelo comité político e de segurança provisório; por último, o reforço do secretariado-geral do Conselho por peritos militares destacados pelos Estados-membros para apoiar nos trabalhos relativos à *Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSD)*²⁰ e formar o núcleo do futuro Quadro de Pessoal Militar. Seria ainda reafirmado o papel primordial do secretário-geral do Conselho, que exerce também as funções de Alto-representante para a *PESC*, cabendo-lhe fornecer os necessários estímulos ao aumento da eficácia e visibilidade da *PESC* e da *PECSD*. Neste sentido, deverá contribuir, nos termos do Tratado da União Europeia, para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas.

Finalmente, os chefes de Estado e de governo debruçaram-se sobre os aspectos não militares da gestão de crises pela *UE*. Assim, com o objectivo de reforçar e melhorar a coordenação dos instrumentos não-militares - nacionais e colectivos - de resposta a crises, decidiu-se pela oportunidade de elaborar um *Plano de Acção* onde fossem apresentados os objectivos da União e detalhadas as acções específicas e os passos a dar para desenvolver uma capacidade de reacção rápida de gestão civil de crises, nomeadamente através do desenvolvimento de uma força de policiamento civil e da criação de mecanismos de financiamento rápido, como, por exemplo, um Fundo de Reacção Rápida da Comissão²¹.

Embora algumas das inovações previstas pelos dois conselhos europeus, acima mencionados, permanecessem ainda no papel, à data da cimeira de Nice, o Tratado de Nice não trouxe também reais progressos nesta matéria. Já as conclusões da presidência deixavam antever um provável “queimar de etapas”. Começando por confirmar os compromissos anteriores assumidos, o Conselho Europeu de Nice reafirmou a vontade de tornar a *UE* rapidamente operacional em matéria de segurança e defesa²². A União deveria, assim, assumir as funções de gestão de crises da *UEO*, tornando-se, para tal, indispensável o reforço das suas capacidades neste sector, de forma a estar apta a intervir com, ou sem, recurso aos meios da *NATO*. Deste modo, como, aliás, já era previsto pelo Conselho Europeu de Helsínquia, foi acordada a substituição dos organismos militares e políticos provisórios, a funcionar desde Março de 2000, por três novos órgãos permanentes que deveriam ser criados “rápida e independentemente” da ratificação do Tratado de Nice: um Comité Político e de Segurança (*CPS*), um Comité Militar da União Europeia (*CMUE*) e o Estado-Maior da União Europeia (*EMUE*)²³.

O Comité Político e de Segurança Permanente, sediado em Bruxelas, é composto por representantes nacionais, a nível de altos funcionários/embaixadores, e tem a seu cargo todos os aspectos da *PESC*, incluindo a *PECSD*, de acordo com as disposições do *TUE* e

²⁰ A sigla adoptada em relação a esta política varia com os textos comunitários aparecendo, não raramente, como *PESD*.

²¹ Ver, por exemplo, Anexo 2 ao Anexo IV: “Relatórios da Presidência”. In União Europeia, Presidência, 1999. “Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia”.

²² Na *Declaração respeitante à Política Europeia de Segurança e Defesa*, anexa ao Tratado de Nice, pode ler-se: “[D]e acordo com os textos aprovados pelo Conselho Europeu de Nice relativos à política europeia de segurança e defesa (...), o objectivo da União Europeia é que aquela se torne *rapidamente operacional*” [sublinhado nosso].

²³ Ver Anexo VI “Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa” e Anexos III, IV e VI ao Anexo VI. In União Europeia, Presidência, 2000. “Conclusões do Conselho Europeu de Nice”.

sem prejuízo das competências da Comunidade. Na eventualidade de uma operação militar de gestão de crises, cabe ao *CPS* delinear, sob a autoridade do Conselho, a direcção estratégica e política da operação. O *CPS* fornecerá igualmente orientações ao *CMUE*.

Por sua vez, o Comité Militar da União Europeia é constituído por chefes do Estado-Maior, na pessoa dos seus representantes militares, embora reúna ao nível dos chefes de Estado-Maior sempre que necessário. Este Comité prestará aconselhamento militar e fará recomendações ao *CPS*, exercendo também a direcção militar de todas as actividades militares no âmbito da *UE*. Sempre que estejam em discussão decisões com implicações no domínio da defesa, o presidente do *CMUE* participará nas reuniões do Conselho.

Finalmente, o Estado-Maior da União Europeia - incluído nas estruturas do Conselho - desempenhará as funções de peritagem e apoio militar à *PECSD*, incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela *UE*. Para além destas, exercerá ainda as funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as *missões de Petersberg*, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais.

Apesar da criação destas duas últimas estruturas militares, o *Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa* deixava claro que a ambicionada capacidade de gestão de crises e prevenção de conflitos não envolve a criação de um exército europeu e que a decisão de pôr à disposição destas operações recursos nacionais caberá sempre aos Estados-membros. Por outro lado, é reafirmada a importância da *NATO* que continua a ser a base da defesa colectiva dos seus membros. Significa isto que a criação da Força Europeia de Reacção Rápida, longe de pôr em causa o papel daquela organização, contribuirá antes para o estabelecimento de uma parceria estratégica entre a *UE* e a *NATO* na gestão de crises sempre com respeito pela autonomia da capacidade de decisão das duas organizações. Ficou consagrada, assim, a consulta mútua e a cooperação nas matérias de segurança, defesa e gestão de crises que envolvam interesses comuns, de modo a que seja posta em prática a resposta militar mais apropriada.

Por sua vez, para além da importância em termos de parceria com a *NATO*, o desenvolvimento de uma capacidade autónoma de reacção rápida como parte integrante da *PESC*, teria igualmente como objectivo permitir aos europeus dar uma resposta mais efectiva e coerente aos pedidos das Nações Unidas ou da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (*OSCE*). Facilitar-se-ia, deste modo, uma cooperação mais estreita entre estas duas organizações internacionais e reforçar-se-ia a contribuição da União Europeia para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Finalmente, o *Relatório* da presidência fazia ainda referência ao projecto de desenvolvimento de capacidades civis nos quatro domínios prioritários identificadas na cimeira de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000 (policia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil)²⁴. Neste domínio específico, foi acordado que os Estados-membros deveriam estar aptos, até 2003, a fornecer 5000 polícias para missões internacionais, 1000 dos quais prontos a ser mobilizados num espaço inferior a 30 dias.

Para concluir, se contabilizarmos os compromissos assumidos pelos representantes dos Estados-membros nos diversos conselhos europeus desde Amesterdão, foram dados passos significativos no domínio da segurança e defesa. Não obstante, é verdade que a grande

²⁴ Ver União Europeia, Presidência. 2000. "Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira". [www.Europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_pt.pdf] (11.11.2001).

maioria destes avanços foi realizada à margem da moldura institucional e dos procedimentos de decisão da União, não tendo sido consagrados em letra de tratado. Esta situação, aparentemente inconciliável com o desejo expresso na *Declaração relativa à política europeia de segurança e defesa*²⁵ de tornar esta política *operacional* o mais célere possível, parece encontrar explicação em algumas divergências que opõem Estados como a França, defensor de uma capacidade de defesa europeia mais autónoma, a outros, como o Reino Unido, que continua a defender vigorosamente o papel insubstituível da *NATO*. Uma outra explicação residiria no facto de alguns membros da União continuarem a defender a manutenção do carácter intergovernamental do segundo pilar saído de Maastricht, pelo que os avanços só foram possíveis porque acordados à margem dos tratados sob a capa de uma “cooperação” que pouco mais implica do que uma parceria estratégica análoga à promovida entre aliados no quadro tradicional das relações internacionais.

Ainda assim, é de referir que mesmo sem a força jurídica que só a consagração num tratado lhe poderia conferir, os passos dados neste domínio representam, pelo menos, um indicador positivo da provável evolução, a prazo, para uma política de segurança e defesa *comum*, alicerçada nos valores europeus de solidariedade e respeito pelos direitos fundamentais, e dotada dos instrumentos necessários a uma actuação coordenada, coerente e eficaz por parte dos Estados-membros da União.

4. *A PESC no Tratado Constitucional e o futuro da acção externa*

No que diz respeito às relações externas da União alguns dos artigos aparecem envergando uma “nova roupagem”, o que não impediu que a distinção entre a política externa e de segurança comum e os outros aspectos da acção externa da União continue, no essencial, a ditar qual o papel desempenhado pelas instituições e quais os procedimentos adoptados²⁶ ou seja, a opção pela via comunitária ou pela via intergovernamental.

No que se refere concretamente às questões da segurança e defesa, se na Política Externa e de Segurança Comum não houve progressos verdadeiramente assinaláveis – à excepção da criação do cargo de *MNE* da União – já na Política Comum de Segurança e Defesa (*PCSD*)²⁷ foram dados alguns passos importantes. Referindo a primeira – a *PESC* – importa talvez lembrar que os trabalhos da Convenção foram muito condicionados pela crise iraquiana e pelas fortes reticências de alguns países em abandonar o carácter intergovernamental desta política. Como resultado, as propostas da Convenção – que viriam a ser adoptadas pela *CIG* – são, neste domínio, pouco ousadas traduzindo na sua maioria o acordo mínimo possível entre uma visão mais atlantista e uma visão mais europeísta da segurança europeia. Todavia, o Tratado Constitucional reafirma a necessidade de uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento de uma solidariedade mútua entre os Estados-membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de uma crescente convergência na actuação dos Estados que fazem parte da União (artigo (I-40º, nº 1).

²⁵ Anexa ao Tratado de Nice.

²⁶ Como é admitido num documento veiculado num dos sítios oficiais da *UE*, onde pode ler-se “[T]he provisions regarding external relations have been re-written, but in essence, the distinction between common foreign and security policy and the other aspects of EU external action still determines the respective roles of the institutions and the procedures that apply” [sublinhado no original]. V. “Summary of the Agreement on the Constitutional Treaty”, 3 [<http://europa.eu.int/futurum>] (12.09.2004).

²⁷ Anteriormente designada política europeia comum de segurança e defesa (*PECS*) ou política europeia de segurança e defesa (*PESD*).

Compete ao Conselho Europeu identificar os interesses estratégicos da União e determinar os objectivos da *PESC* (artigo I-40º, nº 2). O tratado determina ainda que o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros adoptem as decisões europeias consideradas necessárias neste domínio, cabendo ao *MNE* da União e aos Estados-membros executá-las (artigo I-40º, nºs 3 e 4). Quanto ao *PE*, o *TC* estipula a sua consulta regular “sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum” e o dever de ser “mantido ao corrente da sua evolução” (artigo I-40º, nº 8). Neste domínio, o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros adoptam, em regra, as decisões europeias²⁸ por unanimidade²⁹, pronunciando-se por iniciativa de um Estado-membro, sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, ou deste com o apoio da Comissão (artigo I-40º, nº 6). O método escolhido para esta política será, portanto, o da “concertação” dos Estados-membros no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros, com vista à definição de uma abordagem comum. Neste sentido, antes de empreender qualquer acção no plano internacional, ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União os Estados-membros devem consultar-se mutuamente para que, através da convergência das suas acções, a União possa defender os seus interesses e valores na cena internacional (artigo I-40º, nº 5). O mesmo artigo dispõe ainda que os Estados-membros devem ser solidários entre si, remetendo ainda que implicitamente para o número dois do artigo I-16º segundo o qual aos Estados caberá apoiar “*activamente e sem reservas* a política externa e de segurança comum da União, num *espírito de lealdade e de solidariedade mútua*” [sublinhado nosso], bem como respeitar a acção da União neste domínio. Os Estados-membros devem igualmente abster-se de “toda e qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptível de prejudicar a sua eficácia”. A este propósito, diríamos que embora reconhecendo a importância de uma norma que afirma *explicitamente* a imperatividade de uma actuação, senão conjunta, pelo menos coordenada por parte dos Estados-membros – única forma de dar sentido ao epíteto *comum* da *PESC* - não poderemos também deixar de lhe fazer um apontamento crítico. De facto, parece-nos que a mesma peça, sobretudo, por se limitar a uma mera “declaração de intenções”, que não contempla quaisquer medidas práticas para uma evolução real desta política e que dificilmente pode ser considerada a base para uma maior autonomia da *UE* em matéria de segurança e defesa.

Ainda assim, assinalaríamos que no capítulo da defesa foram dados alguns passos importantes. De facto, de acordo com as novas disposições do tratado, a *PCSD* passará a fazer parte integrante da *PESC*, garantindo à União uma “capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”. Tais meios - fornecidos pelos Estados-membros - serão utilizados para acções no exterior da União destinadas a assegurar, nomeadamente, acções de manutenção da paz, prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional (artigo I-41º, nº 1). Por outro lado, o *TC* refere também explicitamente que a *PCSD* inclui a definição gradual de uma *política de defesa comum* da União que por seu turno conduzirá a uma *defesa comum* quando o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir. Neste caso, caberá à mesma instituição recomendar aos Estados-membros que adoptem uma decisão neste sentido, salvaguardando o respeito pelas respectivas normas constitucionais (artigo I-41º, nº 2). De notar que o *TC* estabelece que tal política não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de alguns Estados-membros numa clara alusão ao estatuto de neutralidade de alguns países; respeitará as obrigações decorrentes do

²⁸ Dado o carácter intergovernamental da *PESC*, estão excluídas do âmbito desta política as leis e leis-quadro europeias (artigo I-40º, nº 6).

²⁹ Com excepção dos casos previstos na Parte III e das situações em que seja accionado o número sete do artigo I-40º, que é mais um exemplo das chamadas cláusulas *passerelle*, uma vez que permite ao Conselho Europeu decidir, por unanimidade, que o Conselho de Ministros delibere por maioria qualificada, mesmo nos casos não previstos na Parte III do *TC*.

Tratado do Atlântico Norte para os Estados-membros que considerem que a sua defesa comum se realiza no quadro da *NATO*; e, será compatível com a política comum de segurança e defesa adoptada nesse quadro (artigo I-41º, nº 2 ¶2).

Com vista à execução da Política Comum de Segurança e Defesa, competirá aos Estados-membros colocar à disposição da União as capacidades civis e militares necessárias à concretização dos objectivos delineados pelo Conselho de Ministros³⁰. Neste sentido, os Estados-membros assumem o compromisso de melhorar progressivamente as suas capacidades militares e será instituída uma Agência Europeia de Armamento, Investigação e Capacidades Militares (artigo I-41º, nº 3 ¶ 2; artigo III-311º) que terá por missão “identificar as necessidades operacionais, promover as medidas necessárias para as satisfazer, contribuir para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa, participar na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e prestar assistência ao Conselho [de Ministros] na avaliação do melhoramento das capacidades militares”. As decisões relativas à *PCSD* – à semelhança do que acontece com a *PESC* – mantêm o carácter intergovernamental sendo por conseguinte adoptadas pelo Conselho de Ministros por unanimidade, sob proposta do *MNE* da União ou de um Estado-membro. O *MNE* da União poderá propor um recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União em conjunto com a Comissão sempre que apropriado (artigo I-41º, nº 4). Por sua vez, o Conselho de Ministros poderá confiar a realização de uma missão a um grupo de Estados-membros a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses (artigo I-41º, nº 5).

Outra das novidades no domínio da política comum de segurança e defesa é a possibilidade de instauração de uma “cooperação estruturada” entre Estados-membros³¹ (artigo I-41º, nº 6). Em virtude da forte oposição por parte de alguns Estados, o texto do artigo que rege esta cooperação acabaria, no entanto, por ser substancialmente emendado pela *CIG*. Daqui resultou que enquanto na proposta da Convenção o grupo de países que preenchesse “critérios mais elevados em termos de capacidades militares” e desejasse “assumir compromissos mais vinculativos nesta matéria” poderia estabelecer automaticamente entre si uma “cooperação estruturada” nesta matéria, o texto aprovado pela *CIG* faz depender esta cooperação de um pedido de autorização ao Conselho que, no prazo de três meses, adoptará a decisão por maioria qualificada (artigo III-312º, nºs 1 e 2). Por outro lado, foi anexado ao *TC* um Protocolo³² que prevê critérios operacionais objectivos para a “cooperação estruturada” funcionando assim como uma referência para decidir quem poderá ou não fazer parte do grupo.

5. Conclusão: *A UE precisa mais do que intenções declaratórias*

Apesar de alguns progressos, a *PESC* não foi suficiente para afirmar a identidade internacional da União no domínio político, revelando, na prática, inúmeras incoerências conceptuais e fragilidades institucionais e legais. Como observaram de forma especialmente crítica Regelsberger and Schmalz (2001, 250):

“[I]hey include an insufficient forward planning and analysis capacity, an unsatisfying vertical and horizontal coherence, the incapability for speedy reactions, the declaratory character of

³⁰ Os Estados-membros que constituam entre si forças multinacionais poderão, igualmente, colocá-las à disposição da Política Comum de Segurança e Defesa.

³¹ Que mais não é que uma designação específica – e com regras também específicas - para a *cooperação reforçada* no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

³² Ver *Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no nº 6 do artigo I-41º e no artigo III-312º da Constituição*, anexo ao *TC*.

CFSP decisions often lacking real substance, the highly disputed financing of joint actions, the low-profile external representation, the lack of legal personality and of a genuine treaty-making capacity, the inadequate cooperation in security and defence policy as well as the incapacity for military action”.

As novas disposições do Tratado Constitucional nesta matéria apontam para uma abordagem mais flexível no domínio da defesa (permitindo aos Estados que podem e assim o desejam avançar um pouco mais), ainda que as alterações introduzidas pela *CIG* - relativamente à proposta apresentada pela Convenção - pareçam pretender salvaguardar tanto quanto possível a unidade da União num domínio em que esta tem aparecido, não raras vezes, demasiadamente “fracturada” aos olhos do mundo. Já no respeito à questão da defesa mútua, isto é, a atitude a tomar pelos restantes Estados-membros se um deles for alvo de um ataque, os líderes europeus foram substancialmente menos ambiciosos que os convencionais. Embora mantenha uma cláusula que prevê uma obrigatoriedade “de auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, de acordo com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas” (artigo I-41º, nº 7), o *TC* abandona a ideia, presente na proposta da Convenção, de instituir uma “cooperação mais estreita, no âmbito da União” nesta matéria³³ e torna explícito que a referida assistência não poderá afectar as especificidades da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros, naquela que é uma referência clara à política de neutralidade de alguns dos membros da União. Ficou, desse modo, reduzida a uma mera “declaração de intenções” uma norma - artigo I-41º, nº 7 - que, na versão apresentada pela Convenção, era o que de mais aproximado com uma “cláusula de defesa colectiva” - semelhante ao artigo 5º do Tratado de Washington - tinha sido possível acordar. Não obstante, e talvez para compensar de alguma forma este passo atrás, os líderes europeus mantiveram inalterada a “cláusula de solidariedade” prevista pela Convenção. Enunciada no artigo I-43º, esta cláusula determina que a “União e os seus Estados-Membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for vítima de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”. Com este fim, a União mobilizará todos os instrumentos ao seu dispor - incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados - para prevenir ameaças terroristas no território dos seus membros; proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista; e, prestar assistência a um Estado-membro no seu território a pedido deste, quer em caso de ataque terrorista, quer em caso de catástrofe.

Diríamos que as disposições do Tratado Constitucional em matéria de *PESC* e de *PCSD* – tomadas no âmbito geral, embora limitadas - parecem indicar uma progressiva abertura dos Estados-membros tradicionalmente mais reticentes à possibilidade de a União intentar um real avanço na edificação de uma política de segurança e defesa europeia verdadeiramente *comum*, até porque a manutenção do carácter estritamente intergovernamental (associado à pura projecção dos interesses nacionais) destas políticas tornará certamente menos eficaz o combate às novas ameaças, que ganharam uma visibilidade sem precedentes nos últimos anos, para além de comprometer o propósito comum e o espírito de solidariedade indispensáveis à salvaguarda dos interesses e valores comuns que servem de base ao projecto europeu.

³³ Como consequência, o artigo III-214º do projecto apresentado pela Convenção que procedia à enumeração das regras de participação e funcionamento bem como dos processos de decisão inerentes a esta cooperação foi completamente eliminado pela *CIG*, deixando de constar do documento final aprovado pelos líderes europeus.