

A Política Europeia de Segurança e Defesa: que futuro?

Augusto Rogério Leitão¹

Após os fracassos da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, e dos Planos Fouchet, em 1962, as noções de *segurança* e de *defesa* desaparecem dos textos e dos objectivos fundadores da construção europeia, centrando-se esta na integração das economias nacionais. A lógica da guerra fria e do sistema bipolar determinará uma especial relação de segurança e defesa com os EUA, estabelecendo-se assim, na Europa Ocidental, uma reorganização geopolítica e estratégica de natureza funcional: a defesa colectiva é atribuída à NATO, os Estados continuam a deter os instrumentos diplomáticos e as Comunidades Europeias passam a gerir e a promover o desenvolvimento económico e social.

Numa conjuntura de questionamento da segurança europeia, suscitado pela chamada «crise dos euro-mísseis», e sob o impulso da França, da Bélgica e da Alemanha, o Conselho de Ministros extraordinário da União da Europa Ocidental (UEO), de Outubro de 1984, decide, em Roma, reactivar esta aliança de defesa colectiva, exclusivamente europeia, adormecida desde 1955.

Em 1986, o Acto Único Europeu, ao formalizar a Cooperação Política Europeia (CPE), que vinha sendo desenvolvida informalmente desde 1970 pelos Estados membros das Comunidades, sublinha a necessidade de uma cooperação mais estreita nas «questões económicas e políticas da segurança europeia», como meio de «reforçar a identidade da Europa, em matéria de política externa». Todavia, as questões militares da segurança (e, por maioria de razão, as de defesa) deverão continuar a ser objecto «de uma cooperação (reforçada) no seio da UEO e da NATO».

Assistimos assim ao «renascimento» da UEO no quadro da construção europeia, que será, em seguida, ampliado pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UEO de Outubro de 1987, em Haia, já no contexto de desanuviamento desencadeado por Gorbatchev, ao adoptar a «Plataforma sobre os interesses europeus em matéria de segurança». Os Estados signatários deste documento afirmam que «a construção europeia ficará inacabada se não abranger as dimensões de segurança e defesa» e que o reactivar da UEO permitirá o «desenvolvimento de uma identidade europeia em matéria de defesa», necessária ao cumprimento eficaz «dos compromissos de solidariedade assumidos no quadro do Tratado de Bruxelas e do Tratado do Atlântico Norte».

A noção de segurança só reaparece, de forma relevante, nos textos fundadores, com o Tratado que instituiu a União Europeia (Tratado de Maastricht), em 1992, através da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Esta nova «personagem política» – União Europeia –, criada pelos Estados membros das Comunidades Europeias para enfrentar os novos desafios geopolíticos e

¹ Professor titular da Cátedra Jean Monnet «A Europa no mundo» da Licenciatura em Relações

estratégicos do pós-guerra fria, passa então a desenvolver uma «nova» cooperação política, abrangendo todos os aspectos civis e militares da segurança, e a ser implementada no «quadro institucional único» da União. Já quanto ao desenvolvimento de uma política de defesa comum e à possibilidade de uma defesa comum, tudo irá depender de uma vontade política (comum) a concretizar-se num futuro incerto, uma indecisão resultante das divergências entre Estados ditos «atlantistas» e «europeístas». Todavia, o Tratado de Maastricht acabou por consagrar a UEO, por um lado, como *componente* da política de defesa comum, através de um vínculo jurídico-político («A União solicitará à UEO [...] que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa») e, por outro, como « pilar europeu da NATO ».

Mas, como é sabido, a PESC começa a revelar a sua fragilidade, mesmo antes do Tratado que a instituiu entrar em vigor (1 de Novembro de 1993). A Guerra do Golfo e as crises e conflitos na ex-Jugoslávia confrontarão as Comunidades e, depois, a União Europeia com a sua incapacidade política e militar, e a sua dependência em relação aos EUA.

É certo que após a Guerra do Golfo se desenvolveram expectativas acerca do reforço operacional da UEO, baseadas na sua participação, embora de fraca intensidade, nesse mesmo conflito. Daí que o Conselho da UEO, de Junho de 1992, tenha previsto, além das tradicionais missões de defesa colectiva, as «missões de Petersberg»: «unidades militares dos Estados membros da UEO, agindo sob comando da UEO, poderão ser utilizadas...» em acções de *peace making*, de *peace keeping* e de *peace enforcement* («missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz»). Mas para realizar tais acções, a UEO «espera poder utilizar [...] os meios colectivos da Aliança Atlântica, tais como os sistemas de comunicações e de informações, os meios de comando e os estados-maiores» (Conselho da UEO, no Luxemburgo, em Dezembro de 1993). E a Cimeira da NATO, de Bruxelas, de Janeiro de 1994 abrirá as portas a essa cooperação, com o objectivo de permitir «operações da UEO dirigidas pelos Aliados europeus no quadro da sua Política Externa e de Segurança Comum».

Será pois num contexto de reorganização e de readaptação da NATO aos novos problemas de segurança e defesa do pós-guerra fria, fortemente determinado pelas crises e conflitos nos Balcãs, isto é, pela estabilidade do continente europeu, que se exigem opções específicas centradas na flexibilidade, na interoperacionalidade e na interoperabilidade das forças militares, expressas através do conceito americano de *Combined Joint Task Forces* (CJTF), isto é, Forças Operacionais Conjuntas e Combinadas, hoje vulgarmente designadas Forças de Reacção Rápida.

Mas também num momento em que a França decide reintegrar as estruturas não integradas da NATO (Dezembro de 1995), passando a defender que uma Europa Estratégica só será possível através de uma «europeização» da Aliança Atlântica, apoiada pelo Reino Unido, no que diz respeito à necessidade de uma clara partilha das responsabilidades militares entre americanos e europeus.

A Cimeira da NATO de Berlim, em Junho de 1996, marca o ponto culminante destes processos de «europeização». A decisão de inscrever formalmente a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e a UEO no núcleo da NATO pareceu institucionalizar uma parceria estratégica susceptível de reforçar, não só a aliança euro-americana, mas também a capacidade estratégica dos parceiros europeus. De qualquer modo, a partir desta fase, o campo de acção da Europa Estratégica fica formalmente delimitado à «gestão de crises», assente institucionalmente no triângulo NATO-UEO-UE, tendo como quadro operacional o conceito de CJTF, e mantendo os EUA o direito de veto quanto à utilização dos meios e recursos da NATO.

O Tratado de Amsterdão, assinado em Outubro de 1997, acabou assim por consagrar esta *dimensão* de política de defesa comum, centrada nas chamadas «missões de Petersberg», a serem efectuadas pelas capacidades e instrumentos militares da UEO, em cooperação com a NATO e «onde e quando a NATO não quiser comprometer-se», passando a UEO a ficar jurídica e organicamente dependente da União Europeia («o braço armado da UE»), prevendo-se mesmo a sua eventual integração na União; «a UEO faz parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionando à União o acesso a uma capacidade operacional...a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir» (nº1 do artigo 17º do Tratado da União Europeia).

Contudo, as divergências entre os EUA e França, já em 1997, acerca do Comando Sul da Aliança e uma acentuação da dimensão unilateralista da política externa de Clinton, levarão o governo trabalhista de Blair, a partir de meados de 1998, a convencer-se de que a administração americana não está interessada em desenvolver e reforçar o processo de «europeização» da NATO, concentrando-se antes no seu alargamento a Leste, e, em certa medida, na sua «globalização», o que em grande parte explicará a decisão adoptada na Cimeira franco-britânica de Dezembro de 1998, em St. Malo: «A União Europeia tem de ter uma capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis [a fim de] contribuir para a vitalidade de uma Aliança Atlântica renovada que constitui o fundamento da defesa colectiva dos seus membros».

É interessante notar que antes do desencadear deste processo, que visa criar «uma capacidade autónoma de acção» da UE, a decisão franco-britânica foi, por um lado, aceite por todos os outros Estados membros (com excepção da Dinamarca que usufrui, nesta matéria, de um estatuto de *opting out*) e, por outro, «ratificada» pela Cimeira da NATO de Abril de 1999, em Washington, com a chamada condição «Berlim Plus», segundo a qual os países europeus que sejam membros da NATO, mas não da União Europeia, podem participar nesta vertente de política de segurança e de defesa comum aquando da utilização de capacidades e de meios da NATO.

Por outro lado, atente-se também que o Reino Unido e a França indiciavam já visões estratégicas algo diferentes acerca do «objectivo de St. Malo»: o governo de Blair entende as «capacidades autónomas» enquanto «consumidoras inteligentes dos recursos da NATO»; já o Presidente Chirac concebe a criação dessas capacidades como um passo decisivo de um processo

tendendo a colmatar o *gap*, ou *décalage*, existente entre a potência militar americana e a europeia².

O modelo adoptado pelo Tratado de Amsterdão, será assim em parte abandonado, dado que os Estados membros decidem, a partir dos Conselhos Europeus de Colónia e, em especial, do de Helsínquia, de Dezembro de 1999, criar e dotar a União Europeia de capacidades *próprias* militares («*Helsinki headline goal*» que se traduz na criação de uma Força de Reacção Rápida, que pode atingir 60 000 militares) e civis (polícia, peritos em acções de *nation building* nas suas dimensões de Estado de direito, protecção civil e administração civil) destinadas às tais missões de gestão de crises, que devem estar operacionais até 2003. Além disso, reforçaram-se as dimensões de prevenção de conflitos das políticas externas da União, desenvolvendo-se actualmente um Programa específico de prevenção de conflitos violentos³.

O Tratado de Nice, assinado em 2001, consagrará esta nova Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e o acordo entre os Estados membros acerca da sua institucionalização (Comité Político e de Segurança, Comité Militar e Estado-Maior da UE). Passamos então a ter uma União Europeia com uma dimensão militar⁴.

Apesar dos avanços já realizados, sobretudo em termos de *capacidades*, e de, por um lado, o acordo de parceria estratégica entre a NATO e a UE que garante o acesso aos recursos e estruturas da NATO, ter sido selado em 16 de Dezembro de 2002, permitindo assim à União utilizar as capacidades de planificação militar operacional da NATO, bem como as suas estruturas de comando, e de, por outro lado, o Conselho Europeu de Bruxelas, de Outubro de 2002, ter adoptado as modalidades de participação dos aliados europeus que não são membros da UE em operações efectuadas pela União, no caso de utilização de capacidades e de meios da NATO, o certo é que tanto a PESC, como a PESD estão hoje a ser repensadas no âmbito da Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, tendo em conta, nomeadamente, o alargamento da União e as novas ameaças à segurança comum, configuradas pelos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001.

Além disso, a PESD – as suas actuais e futuras dimensões – está a ser fortemente questionada pela actual conjuntura internacional, *sobredeterminada* pela política externa da hiperpotência americana, quer, no plano europeu, através da reformulação e reforma da NATO, quer através da nova doutrina americana segundo a qual «a missão determina a coligação».

Daí a gravíssima crise actual expressa na fractura estratégica entre os Estados europeus, quer no seio da União, quer no da NATO. Além disso, o motor «franco-britânico» da PESD, que vinha dando sinais de estar «gripado» após o 11 de Setembro, deixou de funcionar, revelando assim a «ambiguidade construtiva» em que assentou esse pacto. Essa ambiguidade resulta, em parte, dum divórcio estrutural que, na presente conjuntura, tem vindo a acentuar-se: o Reino Unido

² Éric Mechoulan, «Le Royaume-Uni face aux institutions de défense en Europe (1998-1999): un revirement historique?», *La Revue Internationale et Stratégique*, nº 35, 1999, p. 34 e s.

³ A. Rogério Leitão, «L'Union européenne et l'agenda de la sécurité mondiale», *Hémisphère Gauche*, nº1, Bruxelas, Setembro de 2002, p.40 e s.

⁴ Augusto Rogério Leitão, «O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?», in *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto editora, 2002, p.353 e s.

parece querer reforçar o fundamento do seu poder na *special relationship* com os EUA, enquanto a França parece querer reafirmar o seu poder através da «autonomia estratégica» da Europa.

Será que, no fundo, a crise que vivemos é paradigmática do congénito «complexo europeu de potência»⁵?

A actual encruzilhada histórica que a União Europeia atravessa – alargamento, refundação e crise do sistema internacional – exige uma definição clara quer da sua identidade regional, quer da sua identidade internacional.

É certo que a União, através da Comunidade Europeia e da sua União Económica e Monetária, é hoje um actor internacional incontornável, desde logo porque é a primeira potência comercial mundial, ao lado dos EUA e do Japão. Com efeito, as suas políticas comercial externa e de cooperação para o desenvolvimento têm constituído os principais instrumentos da sua projecção na sociedade internacional. Aliás, tal projecção tem vindo a revestir-se cada vez mais de uma dimensão política, pois os objectivos comerciais e os de ajuda ao desenvolvimento diluem-se frequentemente em objectivos político-estratégicos.

Política comercial comum, cooperação para o desenvolvimento, gestão global do ambiente, ajuda humanitária, defesa dos direitos do homem ... constituem, pois, instrumentos de natureza estratégica indissociáveis da Política Externa e de Segurança Comum. Tais instrumentos, concretizados através de *soft policies*, configuram a chamada dimensão civil da potência União Europeia que lhe tem permitido, em situações diversas, exercer a função de «amortecedor de potência» da hiperpotência americana⁶. Contudo, na actual *desordem* internacional de natureza unipolar, esta dimensão de «potência-civil» tem-se revelado insuficiente para permitir à União afirmar-se como actor internacional credível.

A actual crise iraquiana, e a subsequente intervenção militar anglo-americana fora do quadro da ONU, tornaram-se num revelador e serviram de catalisador de antigas divergências entre os governos europeus acerca da natureza das relações transatlânticas, do futuro político da União e do conceito de defesa da Europa.

Enquanto uns defendem que a UE deve impor-se na cena internacional como actor estrategicamente autónomo, sem receios de desagradar os EUA, outros, que com o próximo alargamento, em 2004, serão claramente majoritários, defendem que a UE é antes de tudo um *espaço-região* de prosperidade económico-social e de estabilidade política e entendem que a sua segurança e defesa devem assentar numa «relação especial» com os EUA.

No fundo, a actual crise internacional veio de novo pôr em evidência a importância das relações com os EUA enquanto factor determinante do futuro da União Europeia. Há pois que repensar e refundar as relações transatlânticas de modo a instituir-se uma verdadeira parceria entre a UE e os EUA: *aliados, mas não alinhados*.

⁵ Bastien Nivet, «La fin du complexe européen de puissance?», *La Revue Internationale et Stratégique*, nº 48, 2002-2003, p.99 e s.

⁶ Nuno Severiano Teixeira, *A União Europeia, Potência Internacional*, Actas (resumos) do Congresso sobre Portugal e o Futuro da Europa (IEEI), Lisboa, 7 e 8 de Março de 2003.

Ora, não podemos deixar de constatar que as relações transatlânticas nunca constituíram, até hoje, uma questão estratégica sobre a qual a PESC se tenha debruçado, a não ser sobre os diferendos e os conflitos de natureza comercial que frequentemente vão surgindo entre os EUA e Comunidade Europeia.

Contudo, a UE esforça-se por ter uma política em relação à Rússia, à Ucrânia, aos países do Mediterrâneo, à China, à Índia, ao Irão, à América Latina, etc.

Daí que cada Estado membro venha gerindo a sua própria relação transatlântica, em função da sua história e dos seus interesses nacionais. Ora, perante tal vazio, ou melhor, carência, tornou-se fácil para os EUA utilizar, promover e manipular as divisões existentes entre os Estados europeus.

De qualquer modo, a análise política não pode esquecer que o fim da guerra fria implicou uma mudança da vocação da União Europeia enquanto actor internacional e, por isso mesmo, também uma mudança da vocação da relação transatlântica. Daí que a União continue a procurar situar-se política e estrategicamente em relação aos grandes equilíbrios internacionais, com dificuldades, é certo, mas, de qualquer modo, continuando a explorar os caminhos para a afirmação de uma identidade internacional.

Os aliados europeus deverão, pois, reforçar as suas capacidades militares de modo a serem considerados pelos EUA parceiros credíveis no quadro da sua estratégia global de luta contra o terrorismo e contra a proliferação de armas de destruição maciça. E os EUA terão de passar a ter em conta, politicamente, a visão da Europa acerca das questões da segurança global, o que implica necessariamente aceitar que as respostas às actuais ameaças não se esgotam numa exclusiva dimensão militar.

No fundo, a questão fundamental traduz-se em saber como é que os EUA e a União Europeia conseguirão organizar-se, em termos de cooperação e de complementaridade, quer a nível da parceria transatlântica, quer no seio da NATO: «para que tal aconteça, a Administração Bush precisa de afinar a dimensão política da sua grande estratégia. Do lado de cá do Atlântico, precisamos de começar a pensar seriamente na melhor maneira de nos adaptarmos às realidades da segurança internacional...»⁷.

Numa conjuntura de crise aguda do sistema internacional, a União Europeia defronta hoje os maiores desafios da sua história: um alargamento, a curto prazo, a dez novos Estados membros, multiplicando, de modo inédito, o espaço e a diversidade de desenvolvimento e de culturas políticas em que assenta; e uma reforma ou «refundação», também a curto prazo, que visa o reforço do papel da União enquanto actor internacional, de modo a permitir-lhe «desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem internacional» e a assumir-se como «potência que luta contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo...» (Declaração de Laeken).

Ora, a actual ordem (e desordem) do sistema internacional *sobredeterminada* pela política externa dos EUA, centrada exclusivamente na dimensão militar da segurança e no instrumento

⁷ Miguel Monjardino, «A hiperpotência pária?», *Nova Cidadania*, nº 16, Abril/Junho 2003, p. 20.

estratégico da «guerra preventiva», acabou inevitavelmente por provocar fracturas entre os Aliados, tanto no seio da NATO, como no da União. Desde logo porque a lógica que tende a prevalecer nas relações internacionais, é uma lógica que revaloriza o papel dos Estados e das soberanias nacionais e, particularmente, dos Estados-potência.

No entanto, o alargamento da União traduz e simboliza um mundo no seio do qual a violência foi substituída pela negociação e pelo diálogo democráticos, visando uma prosperidade partilhada, resultante de uma autolimitação das reivindicações nacionais em nome de uma solidariedade colectiva ou comum.

Hoje, a União Europeia é, assim, confrontada, por um lado, com um sistema internacional que valoriza as ideologias soberanistas através de um imperativo categórico de segurança, fundado na responsabilidade dos Estados; e, por outro, no âmbito do alargamento e da sua «refundação», com um mundo onde a partilha das soberanias é simultaneamente a regra e a condição da paz e da reconciliação, assente na integração das sociedades. Trata-se, pois, de duas lógicas contraditórias, uma securitária e nacional e a outra civil, integradora e inclusiva. Conseguirão os governos dos Estados membros conciliar estas duas lógicas que se apresentam como inconciliáveis⁸?

O actual sistema internacional configurado pela hiperpotência americana determina, mais do que nunca, que «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» e que «a realização de uma Europa capaz de agir plenamente exige o reforço das capacidades militares»: «sem operacionalidade militar, sem capacidade de projecção autónoma, sem armamentos e equipamentos adequados e harmonizados, sem um sistema de informações próprio, sem orçamentos militares à altura das necessidades, a Europa não terá condições para se afirmar como actor credível da cena internacional»⁹.

A Convenção sobre o Futuro da Europa e os governos dos Estados membros estão, assim, condicionados a fazer opções claras relativamente à segurança e defesa da União: uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) como 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 prazo, instituir uma União Europeia de Segurança e Defesa que tenha por objectivo a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da identidade da União, bem como a necessidade de preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta da Nações Unidas.

Num momento em que os interesses estratégicos dos EUA se concentram doravante mais no Médio Oriente e na Ásia do que na Europa, limitando-se a potência militar americana a colocar

⁸ Nicole Gnesotto, «L'Union européenne entre terrorisme et élargissement», *Critique Internationale*, nº 17, 2002, p. 6 e s.

⁹ Presidente Jorge Sampaio, «Portugal e o futuro da Europa», *O Mundo em Português*, nº 43, Abril 2003, p. 18.

actualmente à disposição da NATO 8 por cento das suas forças e meios, exigem-se da Europa maiores esforços militares quer a nível da PESD, quer a nível da NATO, sem duplicações desnecessárias, de modo a permitir à União desempenhar um papel decisivo na actual reconfiguração da ordem e do sistema internacionais, atenuando assim a «solidão hegemónica» da hiperpotência americana. Há, pois, que contrariar a tendência da actual Administração americana para desvalorizar a NATO, enquanto aliança de defesa¹⁰.

Todavia, num contexto de divergências e fracturas entre os governos dos Estados membros, e de alargamento ao países do Centro e Leste europeu, que entendem ainda a sua segurança e defesa como dependente da força da NATO, isto é, 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 de geometria variável e, muito especialmente, através das «cooperações reforçadas» que o Tratado de Nice procurou aperfeiçoar e flexibilizar, e que, já então, o Embaixador Seixas da Costa considerava esse instrumento de integração diferenciada «a chave do sucesso do futuro da União». Daí que o antigo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, numa das suas mais recentes explorações prospectivas, se questione «em saber se a eventual utilização do mecanismo das ‘cooperações reforçadas’ na área da PESD não poderá, afinal, vir a funcionar como uma dimensão que ‘puxará’ a PESC, em lugar da natural evolução em sentido contrário»¹¹. Nós tendemos a crer que sim!

Mas será que esta opção «exigirá a institucionalização da preeminência das principais potências europeias»¹²?

Ora, no domínio da realidade dos factos e das situações somos obrigados a constatar que os Estados membros actuais e futuros da União constituem realidades diversas e heterogéneas: Estados com tradição intervencionista; Estados sem tradição intervencionista; Estados «neutros» ou «não-alinhados»; Estados com forças militares relevantes; Estados sem forças militares relevantes e Estados, como os PECO, que aderiram ou pretendem aderir a «estruturas euro-atlânticas» que já não existem, ou melhor, que já não existem tal como as suas elites políticas as entendem ou imaginam.

Tal heterogeneidade e diversidade não pode, nem deve, impedir que os Estados membros que estejam em melhores condições e politicamente decididos desenvolvam em comum, e sempre de modo aberto, «cooperações reforçadas» com vista ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da dimensão militar da segurança e defesa da União Europeia, como por exemplo: forças multinacionais dotadas de capacidades integradas de comando, cooperações no domínio da indústria do armamento e da investigação tecnológica, criação da Agência Europeia de

¹⁰ Kenneth N. Waltz, «NATO expansion, a realist's view», *Contemporary Security Policy*, nº21 (2), 2000, p. 29 : «Os realistas, tendo em conta que a NATO, enquanto aliança, perdeu o seu papel essencial, consideram-na como um simples meio de manter o domínio da América em relação às políticas externas e militares dos Estados europeus» (tradução nossa).

¹¹ Seixas da Costa, *A PESC e o alargamento da União*, Actas (resumos) do Congresso sobre Portugal e o Futuro da Europa (IEEI), Lisboa, 7 e 8 de Março de 2003.

¹² Carlos Gaspar, *Identidade Europeia*, Actas (resumos) do Congresso sobre Portugal e o Futuro da Europa (IEEI), Lisboa, 7 e 8 de Março de 2003.

Armamento, criação de uma Academia Militar Europeia, criação de um Instituto Europeu de Altos Estudos de Defesa.

É claro que tudo isto exigirá, por um lado, uma revisão e adaptação do regime jurídico das «cooperações reforçadas», consagrado no Tratado de Nice, às novas realidades e necessidades e, por outro, a revisão também do artigo 296º do Tratado da Comunidade Europeia, que exclui a produção e o comércio de armas, munições e material de guerra do campo de aplicação das regras do mercado comum, a fim de permitir a criação progressiva de um mercado interno europeu do armamento.

Ao mesmo tempo que se vai redesenhando uma nova ordem internacional, a segurança e defesa da Europa passam necessariamente também a revestir novas dimensões que exigem novos meios e conceitos. Assim, na actual fase, as relações entre a União Europeia e a NATO devem ser reforçadas, procurando-se estabelecer uma definição clara da complementaridade entre estas duas forças e reforçando o laço indispensável que liga os EUA aos interesses de segurança europeus, tendo em vista que, *a médio prazo, os europeus terão de assumir a liderança da Aliança Atlântica*, aceitando e *devendo* assim partilhar com os americanos a defesa dos seus valores comuns. A NATO poderá então desempenhar uma função de estrutura «compensadora» da «preeminência das principais potências europeias», caso os processos desenvolvidos no seio da União revistam tal dimensão.

Não nos parece, pois, que os europeus estejam condenados a escolher entre uma «Europa kantiana» ou uma «federação hobbesiana» que «garante a segurança externa e a paz interna, mas instala a tirania da hegemonia centralizada dos grandes, nomeadamente da Alemanha e da França», tal como entende J. Marques de Almeida, numa sua análise prospectiva de cariz fortemente kaganiano. Daí que, num quadro maniqueísta, onde o «pró» e o «antiamericanismo» pontuam, este autor conclua do seguinte modo: «se os europeus quiserem continuar a gozar desta extraordinária 'obra de arte', que lhes dá simultaneamente liberdade e segurança, construída na Europa desde o final da guerra, têm que aceitar a hegemonia americana e manter a Aliança Atlântica»¹³, isto é, tal como os atenienses no Império Romano aceitando submeter-se em última instância à vontade imperial!

Ora, simplificações desta índole evacuam, por um lado, a complexidade e riqueza da construção europeia e, por outro, exprimem uma visão do mundo simplista e dogmática, fundada em opções «pragmático-realistas» que «como demonstra a História da Europa (e do mundo), normalmente levam ao desastre»¹⁴.

¹³ João Marques de Almeida, «A Europa kantiana não sobrevive ao fim da Aliança Atlântica», *Nova Cidadania*, nº16, Abril/Junho 2003, p. 52.

¹⁴ *Idem*, p. 52.

Anexo – 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 deverá ser 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, estabelecendo uma cláusula de *opting in*.
- A 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 .
- 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 das 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 deverão continuar sujeitas à regra da unanimidade, flexibilizada pela previsão 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 posição comum» (artigo 27º-B do TUE), mas sim a todas as acções e projectos que tendam a uma futura institucionalização da União Europeia de Segurança e de Defesa, por exemplo: forças multinacionais dotadas de capacidades integradas a nível 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)

- 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 que estrategicamente aperfeiçoar os quadros institucionais e processuais de modo a facilitar processos de convergência que acabem por conferir à dimensão intergovernamental um certo cariz «supranacional».