

Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa

Bruno Martins ■ IEEI

O Tratado de Lisboa, apresentado pela Presidência Portuguesa no decurso da Cimeira Intergovernamental (CIG), de Dezembro de 2007, surge como reflexo de um desejo dos líderes europeus de ultrapassar o período de reflexão em que a União Europeia (UE) mergulhou após os referendos francês e holandês ao Tratado Constitucional (TC). Neste sentido, é em comparação com este documento que o Tratado de Lisboa deve, sobretudo, ser analisado, e não com as versões de Nice do Tratado da União Europeia (TUE) e do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (TCE), agora rebaptizado de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Esta questão ganha ainda mais sentido nos domínios da segurança e defesa, na medida em que o TC, mais do que reconhecer *de iure* os avanços verificados pela Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) nos anos que o precederam, adoptava um conjunto de disposições que colocavam estes domínios num plano superior das preocupações europeias – no espírito, aliás, da Declaração de Laeken. Um bom exemplo disso é a inclusão de importantes artigos relativos à PESD na Primeira Parte deste documento, relativa à definição, princípios e objectivos da União¹.

Uma leitura do articulado do Tratado de Lisboa relativo à segurança e defesa permite perceber que é, em grande medida, decalcado do TC. A maioria dos artigos é integralmente adoptada pelo novo Tratado, confirmando a ideia que esta parte do TC foi das que gerou mais consenso entre os líderes europeus durante a Convenção e a CIG que se lhe seguiu. Desde logo ressalta a adopção da expressão «Política Comum de Segurança e Defesa» (PCSD), como já sucedia no TC, em lugar de PESD, sigla adoptada no Conselho Europeu de Colónia em 1999.

Do ponto de vista da organização institucional da UE, para este domínio da acção europeia importa especialmente a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu e, sobretudo, do Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. O Presidente do Conselho Europeu (Artigo 15, n.º 5 TUE) assegura a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, enquanto que o Alto-Representante (Artigo 18 TUE) preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros e é, ao mesmo tempo, vice-presidente da Comissão. Cabe-lhe a condução da política externa e da política de segurança e defesa e contribui para a definição destas políticas.

Um artigo crucial

O conteúdo do artigo I-41 TC é retomado quase na sua totalidade na nova redacção do artigo 42 TUE², relativo às disposições mais relevantes nos domínios da segurança e defesa.

Em traços gerais, este artigo 42 TUE reconhece que a «política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares», que poderá ser empregue «em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional», desde que tal seja feito «de acordo com os princípios da

¹ Artigos I-41 e I-43 TC.

² Antigo artigo 17 TUE.

Carta das Nações Unidas». Esta política comum de segurança e defesa «inclui a definição gradual de uma política de defesa comum». Os Estados-membros comprometem-se a colocar à disposição da UE capacidades civis e militares, ao mesmo tempo que assumem o compromisso de, progressivamente, melhorar as suas capacidades militares; para tal contribui a Agência Europeia de Defesa³, regulada integralmente nos mesmos termos em que o era no TC⁴.

As disposições mais relevantes deste artigo estão presentes nos pontos 6 e 7. No primeiro caso, estabelece-se a possibilidade de criação de uma «cooperação estruturada permanente no âmbito da União», entre os Estados-membros «cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes», nos exactos termos já gizados no artigo I-46, n.º 6 TC. O artigo 46 TUE regula com mais detalhe as condições para o estabelecimento destas cooperações estruturadas permanentes. O ponto 7 do artigo 42 TUE, por seu turno, prevê a criação de uma cláusula de assistência mútua, se um Estado membro for vítima de agressão armada no seu território, à imagem do que estipulava o artigo I-41, n.º 7 TC.

Este artigo apenas não reproduz uma disposição do artigo seu equivalente no TC: não foi retomada a ideia de reforço da colaboração do Parlamento Europeu nestes domínios, que seria consultado sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PCSD e mantido ao corrente da sua evolução⁵.

Missões da UE

No que diz respeito à natureza das missões que poderão ser desempenhadas pela União, o Tratado de Lisboa reproduz integralmente o conteúdo do artigo III-309 TC. Neste sentido, os meios civis e militares colocados ao dispor da UE podem ser utilizados em acções conjuntas em matéria de desarmamento, em missões humanitárias e de evacuação, em missões

de aconselhamento e assistência em matéria militar, em missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz e em missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

É importante referir que, se o ponto de comparação for o Tratado de Nice, a adopção deste artigo representa um importante avanço, já que alarga o âmbito de actuação da UE para lá das missões de Petersberg, definidas desde Amesterdão como as missões típicas da União (que apenas incluíam missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz).

Cláusula de Solidariedade

Uma das disposições mais importantes introduzidas pelo TC foi a criação de uma cláusula de solidariedade, regulada nos artigos I-43 e III-329, e transposta integralmente pelo Tratado de Lisboa, que, no entanto, não a inseriu no TUE mas antes no TFUE. Esta cláusula segundo a qual 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, encontra-se agora na nova Parte V do TFUE, sobre a «Acção Externa da União», que adita um conjunto de novos artigos a este Tratado.

Assim, a cláusula de solidariedade está presentemente inscrita no artigo 222 TFUE e retoma o essencial do conteúdo das normas introduzidas pelo TC, acrescentando disposições relativas ao seu funcionamento na prática, que deverá envolver todas as principais instituições europeias, nomeadamente o Alto-Representante, a Comissão, o Parlamento e o Conselho, que será assistido pelo Comité Político e de Segurança e pelo Comité Permanente, criado para prestar assistência na área da segurança interna.

Flexibilidade

À semelhança do que sucedia com o TC, a questão da flexibilidade é a nota dominante em toda a nova arquitectura europeia de segurança e defesa. A ideia aqui presente é, naturalmente, adequar o funcionamento da União ao facto de ser constituída por 27 Estados-membros, circunstância esta que dificulta a obtenção de

³ Artigo 45 TUE.

⁴ Artigo III-311.

⁵ Artigo I-41, n.º 8.

consensos nas matérias mais controversas. Mais do que um exclusivo da segurança e defesa, a flexibilização do funcionamento da UE é uma característica inerente a todo o Tratado de Lisboa, que retoma esta ideia já avançada pelo TC.

Na área da PCSD, os dois principais reflexos desta ideia de flexibilidade prendem-se com a transposição para o quadro da UE de forças multinacionais já existentes, por um lado, e com as cooperações estruturadas permanentes, por outro. De acordo com o estipulado no artigo 42, n.º 3 TUE, os Estados-membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa. Reconhecendo as grandes disparidades existentes na UE no que diz respeito tanto à vontade política em matéria de defesa como a capacidades militares efectivas, o número 6 do artigo 42 e o artigo 46 TUE prevêm a criação de cooperações estruturadas permanentes no âmbito da União entre os «Estados-membros cujas capacidades militares preenchem os critérios mais elevados e tenham assumido compromissos mais vinculativos» em determinada matéria. Essa cooperação estruturada está aberta a posteriores adesões de Estados-membros que, entretanto, tenham adquirido capacidade para a integrar e que manifestem vontade de o fazer.

São inúmeras as manifestações desta opção pela flexibilização⁶. Transpondo para o Tratado de Lisboa as observações efectuadas originalmente para o Projecto de Tratado Constitucional, podemos somar aos dois casos acima expostos mais quatro exemplos: em primeiro lugar, a Agência Europeia de Defesa, a ser criada em conformidade com o artigo 45 TUE, que «está aberta a todos os que nela queiram participar». Depois, nos termos do artigo 42, n.º 5 e 44 TUE, o Conselho pode confiar a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-membros. Por fim, tanto a cláusula de assistência mútua (artigo 42, n.º 6 e 46 TUE) como a cláusula de solidariedade (artigo 222 TFUE) são também exemplos de flexibilidade.

O facto de o Tratado de Lisboa ter incorporado todas as disposições relevantes em matéria de PCSD não implica que a sua entrada em vigor equivalha ao que teria sido a aprovação do TC. Dito de outra forma, mesmo que o conteúdo seja em tudo semelhante, a substituição de um documento por outro acarretou uma perda simbólica importante. O Tratado Reformador retoma a forma de um mero Tratado de revisão, semelhante a Amesterdão e a Nice, e não tem a mesma função constitucionalizante com objectivos refundadores do TC. Neste domínio da acção externa da UE, esta ideia pode ser exemplificada pela designação de «Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança» em vez de MNE da União, como exemplo da queda de quase os todos os elementos simbolicamente relevantes do TC (a par de todo o conteúdo do artigo 1-8 TC (bandeira, hino, lema, moeda e dia da Europa).

Ideias-chave para uma identidade europeia de segurança

A par da ideia de flexibilidade, que acabámos de analisar, outros conceitos concorrem para a definição de uma identidade europeia de segurança, num processo que pode considerar-se estar ainda em formação. Neste sentido, pensa-se sobretudo em três ideias-chave: «*actorness*», legitimidade e política de relacionamento com outras potências.

A capacidade de actuar internacionalmente corresponde àquilo a que a doutrina anglo-saxónica designa de «*actorness*». Do ponto de vista europeu, o principal desafio prende-se com a necessidade de a UE superar o paradigma da potência «essencialmente económica», multiplicando os seus campos de actuação internacional e desenvolvendo uma política externa que abranja todos (ou quase todos) os vectores normalmente cobertos pela actuação externa dos Estados. Por outro lado, a questão da legitimidade deve ser encarada numa dupla perspectiva: em primeiro lugar, deverá advir do respeito pelo direito internacional; em segundo lugar, terá de se basear na legitimidade democrática própria dos processos de tomada de decisão ao nível interno.

⁶ Jolyon Howorth (2004: 485-506)

Por fim, a política de relacionamento com as restantes potências que a UE optar por seguir é fundamental para reforçar a sua «actorness» e moldar a sua identidade de segurança, num processo que tenderá a consolidar-se nos próximos anos com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Mesmo tendo em atenção o facto de o novo Tratado conferir uma elevada importância aos domínios da segurança e defesa, deve ressaltar-se que o desenvolvimento observado nestes domínios desde 1999 se deu à margem dos Tratados, numa dinâmica conduzida pelo Conselho Europeu e que levou a resultados concretos num curto espaço de tempo. Em conformidade com isto, este período de reflexão em que a UE se viu mergulhada desde 2005 não foi suficiente para que as missões conduzidas em sede de PESD fossem interrompidas, nem tampouco impediu a assumpção de compromissos neste âmbito. Veremos agora qual a dinâmica prática que estas novas disposições do Tratado de Lisboa poderão trazer nos próximos anos. ■



Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de S. Sebastião, 8
1600-762 Lisboa
Telefone +351 21 030 67 00
Fax +351 21 759 39 83
Email ieei@ieei.pt

Para saber mais

Versão Consolidada do Tratado de Lisboa

<http://www.eu2007.pt>

Tratado Constitucional

<http://ue.eu.int/igcpdf/pt/04/cg00/cg00087-re01.pt04.pdf>

The EU's Member States and European Defence: ESDP in the Lisbon Treaty

http://www.fedtrust.co.uk/uploads/EU_Defence_Ladzik.pdf

Política Europeia de Segurança e Defesa – Conselho da UE

<http://www.consilium.europa.eu>

Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)

http://www.rprfrance.eu/IMG/Guide_PESD_EN.pdf

Referências bibliográficas

Edwards, Geoffrey, 2006, “Is There a Security Culture in the Enlarged European Union?”, *The International Spectator* 3/2006. 7-23.

D’Estaing, Valéry Giscard (et al.), 2004, *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*, Paris: Economica

Everts, Steven (int. al.), 2004, *A European Way of War*, Londres: Centre for European Reform.

Howorth, Jolyon, 2004, “The European Draft Constitutional Treaty and the future of the European defence initiative: a question of flexibility”, *European Foreign Affairs Review*, 9: 4, 483-508.

Sola, Natividad Fernández e Stavridis, Stelios, 2004, *Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of ESDP?*, FORNET, Working Paper 4/04

Weiler, J.H.H. e Eisgruber, Christopher L (eds.), 2004, *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04